

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**SIVA EKONOMIJA
IN DAVČNO POTRJEVANJE RAČUNOV V SLOVENIJI**

Ljubljana, julij 2016

VESNA DELIĆ

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana VESNA DELIČ, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom SIVA EKONOMIJA IN DAVČNO POTRJEVANJE RAČUNOV V SLOVENIJI, pripravljene v sodelovanju s svetovalcem red. prof. dr. MITJO ČOKOM

IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravila samostojno;
2. da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki;
3. da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam oziroma navajam v besedilu, citirana oziroma povzeta v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani;
4. da se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije;
5. da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označila;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
9. da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija Univerze v Ljubljani;
10. da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi.

V Ljubljani, dne 18.07.2016

Podpis študentke: _____

KAZALO

UVOD	1
1 SIVA EKONOMIJA	5
1.1 Opredelitev sive ekonomije	5
1.2 Vzroki za sivo ekonomijo	7
1.3 Obseg sive ekonomije	8
1.4 Posledice sive ekonomije.....	13
1.5 Delo in zaposlovanje na črno	14
1.6 Utaje davkov	17
1.7 Oblike utaj davkov	18
1.7.1 Poslovanje v davčnih oazah	19
1.7.2 Carinske utaje.....	21
1.7.3 Davčni vrtiljaki.....	21
1.7.4 Davčne utaje na področju poslovanja z gotovino	23
2 BOJ PROTI SIVI EKONOMIJI	24
2.1 Strategija in program boja proti sivi ekonomiji	25
2.2 Vloga Finančne uprave Republike Slovenije (FURS).....	26
2.2.1 Strategija razvoja in cilji	26
2.2.2 Organizacija davčne službe.....	28
2.2.3 Naloge	30
2.2.4 Finančni nadzor.....	31
2.2.4.1 Davčni nadzor davčnih obračunov.....	32
2.2.4.2 Davčni nadzor posameznega področja poslovanja	33
2.2.4.3 Davčni inšpekcijski nadzor	33
2.2.4.4 Finančna preiskava.....	33
2.2.5 Ugotovitve opravljenih finančnih nadzorov (Projekt "Siva ekonomija").....	34
2.3 Problematika sive ekonomije na področju poslovanja z gotovino	39
2.4 Ukrepi proti sivi ekonomiji na področju poslovanja z gotovino	40
2.4.1 Finančni nadzor	40
2.4.2 Uvedba davčnega potrjevanja računov	41
2.4.3 Ozaveščanje zavezancev oziroma dvigovanje davčne morale.....	42
2.4.4 Spodbujanje uporabe elektronskih plačilnih sistemov	42
3 MODELI DAVČNIH BLAGAJN V NEKATERIH DRŽAVAH	43
3.1 Italija	45
3.2 Portugalska.....	45
3.3 Švedska	47

3.4 Srbija.....	48
3.5 Bosna in Hercegovina.....	49
3.6 Hrvaška.....	49
4 UVEDBA DAVČNEGA POTRJEVANJA RAČUNOV V SLOVENIJI.....	50
4.1 Postopno uvajanje sprememb zakonodaje.....	51
4.2 Opredelitev davčnega potrjevanja računov	56
4.3 Učinki uvedbe davčnega potrjevanja računov.....	65
5 OCENA OPTIMALNOSTI V SLOVENIJI UVEDENEGA MODELA.....	67
SKLEP.....	71
LITERATURA IN VIRI.....	73

KAZALO TABEL

Tabela 1: Obseg sive ekonomije v obdobju 2003–2015 (v % BDP)	11
Tabela 2: Rezultati Projekta "Siva ekonomija" v obdobju 2009–2015	35

KAZALO SLIK

Slika 1: Obseg sive ekonomije v evropskih državah v letih 2014 in 2015 (v % BDP).....	10
Slika 2: Gibanje obsega sive ekonomije v državah EU v obdobju 2003–2015	12
Slika 3: Poenostavljena shema davčnega vrtiljaka.....	23
Slika 4: Strateški cilji FURS v obdobju 2015–2020	27
Slika 5: Vizija – kako naprej?	27
Slika 6: Organizacijska shema FURS	29
Slika 7: Teritorialna organiziranost finančnih uradov.....	29
Slika 8: Izdan račun v gostinskem lokalu.....	36
Slika 9: Račun pod isto številko, evidentiran v poslovnih knjigah zavezanca.....	36
Slika 10: Poenostavljena rešitev z davčno blagajno.....	58
Slika 11: Primer izdanega računa.....	59
Slika 12: Obvestilo o obveznosti izdaje računa in izročitve računa kupcu ter obveznosti kupca, da prevzame in zadrži izdani račun	61

UVOD

Siva ekonomija je svetovni problem, s katerim se ukvarjajo gospodarstva po celem svetu. Zavedamo se namreč, da je njen obseg velik ter da zelo negativno vpliva tako na državo, kot tudi na njene državljane, saj posledično povzroči manjše javnofinančne prihodke (v nadaljevanju JFP), zaradi česar so državljani prikrajšani za nekatere javne storitve, ki bi se s tem denarjem sicer lahko financirale in jim omogočale večjo blaginjo. Ker pa siva ekonomija predstavlja dejavnosti, ki uradno niso zabeležene, je kot take ne moremo izmeriti, lahko jo le, bolj ali manj uspešno, ocenimo. Za vsako ocenjevanje pa je značilno, da se pri njem lahko uporabijo različne metode, posledično pa se tako dobljene ocene med seboj lahko precej razlikujejo.

Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) (2014) se zaveda, da je izogibanje plačevanju davkov tudi družbeni problem, ki v času poslabševanja stanja v državi še narašča. In to je ravno v času krize, ki že sama povzroči zmanjšanje proračunskih prihodkov, zato so takrat države v naporih za povečanje prihodkov, prisiljene zaostri boj proti sivi ekonomiji. Po mnenju Vlade Republike Slovenije (2014) se je treba preprečevanja sive ekonomije lotiti celovito, cilj boja proti sivi ekonomiji pa bo dosežen le, v kolikor ukrepi za njeno preprečevanje rezultirajo v spremenjenem obnašanju vseh, države, podjetij in potrošnikov, zato si je vlada kot cilj zastavila dvig splošne kulture plačevanja davkov in pravičnejšo porazdelitev davčnih bremen.

Nastav (2009) ugotavlja, da je pri kompleksnem pojavu, kot je siva ekonomija, zelo pomembno, da se snovalci ukrepov boja proti sivi ekonomiji zavedajo, da morajo ukrepi ustrezati času in prostoru in ni dovolj zgolj dosledno nadziranje in preganjanje, ki navadno vodi k iskanju novih poti prikrivanja, kar posledično lahko privede do zmanjšanja sive ekonomije na račun povečanja, sicer še bolj nezaželene, črne ekonomije.

Za Evropo sta značilni dve običajni pojavni obliki sive ekonomije, to sta delo in zaposlovanje na črno, ki predstavlja okoli dve tretjini celotne sive ekonomije, ter neprijavljeni oziroma utajeni prihodki, ki pomenijo približno tretjino celotne sive ekonomije (Schneider & Kearney, 2013).

Kot pojasnjuje Vlada Republike Slovenije (2015), iz rezultatov opravljenih nadzorov izhaja, da je siva ekonomija še posebej razširjena v okviru gotovinskega poslovanja, saj tam prihodkov pogosto ne evidentirajo ali pa ne evidentirajo v celoti, nikjer zabeleženo gotovinsko poslovanje pa se tako širi po celotni dobavni in produkcijski verigi, saj se mu prilagodijo tako dobavitelji kot tudi zaposleni, ki plačilo delno ali v celoti prejema v gotovini, s čimer pa posledično nezabeleženo gotovinsko poslovanje omogoča tudi delo in zaposlovanje na črno, pomeni pa tudi delovanje nelojalne konkurence.

Nedavna ekonomska kriza je dala evropskim državam močno spodbudo za boj proti sivi ekonomiji. Jasno je, da poslovanje z gotovino potencira sive aktivnosti (Schneider & Kearney, 2013). Države skušajo problematično področje poslovanja z gotovino urediti, zato sprejemajo različne ukrepe, s katerimi želijo čimbolj zmanjšati oziroma preprečiti davčne utaje na tem področju. Temu trendu sledi tudi Slovenija. Zadnji od sprejetih ukrepov proti utajam davkov na področju poslovanja z gotovino je uvedba obveznega potrjevanja računov pri davčnem organu.

Temeljni cilj, kot poudarja Vlada Republike Slovenije (2015) je uvedba sistema, s katerim bo zagotovljeno transparentno evidentiranje gotovinskega prometa in posledično zmanjšanje obsega sive ekonomije ter bodo onemogočene davčne utaje pri davku na dodano vrednost (v nadaljevanju DDV), davku od dohodkov pravnih oseb (v nadaljevanju DDPO), davku od dohodkov iz dejavnosti (v nadaljevanju DohDej), dohodnini in ostalih davkih, kar bo povzročilo pravičnejšo porazdelitev obstoječega davčnega bremena, zavedanje česar pa spodbuja prostovoljno plačevanje davkov in hkrati zagotavlja povečanje JFP.

Uporaba sistema davčnih blagajn pa ni nič novega, pozna jo veliko držav po celem svetu, nekatere države so jo uvedle že pred več desetletji. Vendar pa se modeli davčnih blagajn po posameznih državah med seboj razlikujejo, vsaka država skuša vzpostaviti model, ki najbolj ustreza davčnemu okolju in davčni morali v njeni državi. Poleg tega modeli davčnih blagajn v skladu z razvojem tehnologije, s časom tudi tehnološko napredujejo, tako da se sedaj srečujemo z že tretjo generacijo davčnih blagajn.

Slovenija se sicer z idejo vzpostavitve davčnih blagajn ukvarja že vse od leta 2006, in je torej za njeno realizacijo potrebovala skoraj celo desetletje. Že takratna ideja je namreč temeljila na modelu "on-line" davčnih blagajn, torej modelu davčnega potrjevanja računov, ki je potem v letu 2016 tudi dejansko uveden.

Slovenija se je po proučitvi različnih modelov, končno odločila za uvedbo modela davčnega potrjevanja računov po vzoru sosednje Hrvaške, ki je davčne blagajne uvedla leta 2013. Navedeni model mnogi smatrajo za trenutno tehnološko najnaprednejšo obliko, tako imenovano potrjevanje računov v realnem času. Ugotovitve kažejo, da Hrvaški državi glede na njene specifične karakteristike, izbrani model zelo ustreza, saj se izkazujejo njegovi pozitivni učinki, JFP so se posledično močno povečali.

Namen magistrskega dela je podrobneje raziskati področje sive ekonomije, predvsem področje utaj davkov oziroma problematiko utaj davkov na področju poslovanja z gotovino. Predstaviti želim aktivnosti, ki potekajo v okviru boja proti sivi ekonomiji, vlogo, ki jo ima pri tem Finančna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju FURS) in njene ugotovitve na tem področju ter ukrepe, ki se izvajajo proti utajam davkov na področju poslovanja z gotovino. Eden od teh ukrepov je bil uveden pred kratkim, to je davčno potrjevanje računov. Predstaviti želim, kaj pomeni davčno potrjevanje računov, kakšne so podobnosti oziroma

razlike med posameznimi modeli, ter katere so njihove prednosti oziroma slabosti, kako to izvajajo v nekaterih drugih državah in kako se to izvaja v Sloveniji, da bi lahko na koncu podala oceno optimalnosti modela davčnega potrjevanja računov, z letom 2016 uvedenega v Sloveniji.

Pri tem je bilo potrebno narediti sistematični pregled literature s področja sive ekonomije, dela in zaposlovanja na črno ter predvsem na področju utaje davkov. Podrobneje je bilo potrebno proučiti literaturo v zvezi z utajami davkov na področju poslovanja z gotovino ter predvsem literaturo s področja uvedbe različnih modelov davčnih blagajn, v Sloveniji in v nekaterih drugih državah.

Temeljni cilj magistrskega dela je s pomočjo uporabe različnih raziskovalnih metod poiskati odgovor na raziskovalno vprašanje, torej ugotoviti, ali je model davčnega potrjevanja računov, ki se uvaja v Sloveniji, optimalen oziroma ali je izbran najboljši od že uveljavljenih modelov davčnih blagajn v drugih državah.

Na podlagi proučitve modelov davčnih blagajn, uvedenih v nekaterih drugih državah, sem skušala ugotoviti podobnosti oziroma razlike med posameznimi modeli ter določiti prednosti in slabosti posameznih modelov, na podlagi česar sem nato lahko podala oceno optimalnosti modela davčnih blagajn, ki se uvaja v Sloveniji.

Pri tem so bili pomožni cilji magistrskega dela naslednji:

1. Opredeliti sivo ekonomijo, vzroke zanjo, njen obseg, njene posledice ter njene pojavne oblike.
2. Predstaviti aktivnosti v boju proti sivi ekonomiji, vlogo in ugotovitve FURS ter izpostaviti problematiko utaj davkov na področju poslovanja z gotovino.
3. Predstaviti modele davčnih blagajn v nekaterih drugih državah.
4. Prikazati uvedbo davčnega potrjevanja računov v Sloveniji.
5. Podati oceno optimalnosti v Sloveniji uvedenega modela.

V magistrskem delu sem se ukvarjala z naslednjim **raziskovalnim vprašanjem**:

Ali je model davčnih blagajn, ki se uvaja v Sloveniji, optimalen oziroma ali je izbran najboljši od sicer že uporabljenih modelov v drugih državah?

Pri izdelavi magistrskega dela sem uporabila več **metod raziskovanja**. Kot temeljna metoda je v delu uporabljena splošna raziskovalna metoda spoznavnega procesa zbiranja definicij, opredelitev, dejstev in podatkov, ki temelji na poznavanju domače in tuje literature, za obravnavo sive ekonomije in uvedbe davčnega potrjevanja računov kot enega od ukrepov v boju proti davčnim utajam na področju poslovanja z gotovino.

Raziskovalno metodo spoznavnega procesa sem nadgradila z drugimi metodami:

- z metodo deskripcije, s katero sem opredelila pojave, pojme, definicije, ter dejstva in teorijo,
- z metodo kompilacije, s katero sem s povzemanjem mnenj, pogledov in sklepov drugih avtorjev v zvezi z zastavljenim raziskovalnim vprašanjem strukturirala svoje poglede,
- z metodo komparacije, s katero sem primerjala dela in mnenja različnih avtorjev, in modele davčnih blagajn uvedenih v različnih državah,
- z metodo analize, s katero sem oblikovala in podala oceno optimalnosti v Sloveniji uvedenega modela davčnega potrjevanja računov.

Obstoječe statistične podatke o raziskovanem področju sem pridobila iz objavljenih podatkov in poročil, ki se nanašajo na proučevano področje, uporabila pa sem tudi podatke in teoretična znanja, ki sem jih pridobila v okviru študija, strokovnega izobraževanja in iz izkušenj pri opravljanju svojega dela.

Zaradi aktualnosti obravnavane problematike sem proučila tako domače in tuje strokovne monografske publikacije, znanstvene razprave in raziskave, dnevno časopisje in revije, uradne liste, strokovne članke, elektronske medije, kot tudi gradivo državnih organov, gradivo različnih projektnih skupin ter interno gradivo FURS.

Struktura magistrskega dela je oblikovana na način, ki omogoča jasen pregled obravnavane problematike. Magistrsko delo je strukturirano iz petih poglavij, ki so razčlenjena na podpoglavja. V uvodu sem opredelila raziskovalni problem, namen in cilje magistrskega dela ter predstavila metodologijo raziskovanja. V prvem poglavju sem opredelila sivo ekonomijo, vzroke zanjo, njen obseg in posledice. Predstavila sem njeni pojavnimi oblikami, to je delo in zaposlovanje na črno ter utaje davkov. V drugem poglavju sem predstavila boj proti sivi ekonomiji, vlogo, ki jo ima pri tem FURS in njene ugotovitve na tem področju, izpostavila sem problematiko utaj davkov na področju poslovanja z gotovino ter predstavila ukrepe, ki se izvajajo proti navedenim utajam davkov. V tretjem poglavju sem predstavila nekaj različnih modelov davčnih blagajn, uvedenih v posameznih drugih državah, s čimer sem lahko prišla do ugotovitev o podobnostih oziroma razlikah med posameznimi modeli ter prednostih in slabostih posameznih modelov. V četrtem poglavju sem opisala aktualen, ravno uveden ukrep davčnega potrjevanja računov ter njegove prve ugotovljene učinke. V petem poglavju sem na podlagi proučitve značilnosti modela, uvedenega v Sloveniji, ter izvedene analize nekaj različnih modelov, uvedenih v nekaterih drugih državah, podala oceno optimalnosti v Sloveniji uvedenega modela davčnega potrjevanja računov. V sklepu sem nato odgovorila na v uvodu predstavljeno raziskovalno vprašanje ter s sklepnimi ugotovitvami zaključila magistrsko delo.

1 SIVA EKONOMIJA

Ekonomijo v osnovi lahko razdelimo na tri dele:

- **Legalna** ali bela ekonomija oziroma pravno-formalna gospodarska dejavnost pomeni poslovanje v skladu z zakonodajo, transparentno, s spoštovanjem predpisov in določenih norm, s plačevanjem davkov in prispevkov.
- **Nelegalna** ali črna ekonomija oziroma nezakonita-neformalna gospodarska dejavnost predstavlja poslovanje na nezakonit način, pri katerem se bodisi trguje z nezakonitim blagom ali storitvami bodisi se legalno blago oziroma storitve nezakonito pridobi ali pa se jih nezakonito proda. Črna ekonomija je popolnoma nelegalna in kot takšna škoduje tako državi kot posamezniku, zato jo je potrebno preganjati in sankcionirati.
- **Siva ekonomija** oziroma pravno-neformalna gospodarska dejavnost pomeni poslovanje, ki v osnovi sicer ni nezakonito oziroma je legalno, vendar pa poteka na neustrezen način, z neplačevanjem davkov in prispevkov, predvsem z namenom zmanjšanja stroškov in tako pridobitve finančne koristi. Za sivo ekonomijo je značilno, da običajno prinaša koristi posameznikom, in sicer predvsem na račun države. Kot take, se jo je potrebno lotiti celovito, prvenstveno z ozaveščanjem posameznikov, s ciljem dviga splošne kulture izpolnjevanja obveznosti in s tem pravičnejšo porazdelitvijo bremen, saj ima na dolgi rok negativne posledice prav za vse, tako za posameznika kot tudi za celotno družbo.

1.1 Opredelitev sive ekonomije

Pojem siva ekonomija predstavlja tako širok in raznolik pojav, da ga ni možno opredeliti z eno samo definicijo, ki bi opredeljevala pomen prikrite proizvodnje, storitev, dohodka in zaposlenosti. Zaradi tega v literaturi zasledimo mnogo različnih definicij pojava sive ekonomije, ki jih posamezni avtorji tudi različno poimenujejo, hkrati pa so različno definirane tudi dejavnosti, ki jih opredeljujejo pod področje sive ekonomije.

Sivo ekonomijo moramo namreč razumeti kot dinamičen pojav, ki se, čeprav je razširjen praktično povsod, sicer spreminja v času in prostoru. Z razvojem zakonodaje se spreminja samo pojmovanje oziroma razumevanje področja sive ekonomije, zaradi česar se posledično oblike te dejavnosti transformirajo in se prilagajajo novi zakonodaji, hkrati pa se njene opredelitve v posameznih okoljih oziroma državah med seboj razlikujejo.

Pretežni del izogibanja plačilu davkov in prispevkov je posledica sive ekonomije, ki jo obravnavamo kot neprijavljeno ali napačno prijavljeno proizvodnjo, storitve, zaposlenost in druge dohodke v sklopu legalne dejavnosti, ter jo v osnovi delimo na (Vlada Republike Slovenije, 2014):

- **neprijavljeno delo,**
- **neprijavljen ali premalo prijavljen promet.**

Schneider (2012) uporablja širšo opredelitev sive ekonomije, ki po njegovem zajema vso tržno usmerjeno legalno proizvodnjo blaga in storitev, ki je namenoma prikrita organom iz naslednjih razlogov:

- izogniti se plačilu davka na dohodek, DDV in drugih davkov,
- izogniti se plačilu prispevkov za socialno varnost,
- izogniti se spoštovanju predpisov s področja delovne zakonodaje (npr. minimalna plača, omejitve delovnega časa, varstvo pri delu,...),
- izogniti se izpolnjevanju določenih administrativnih obveznosti (npr. izpolnjevanje statističnih vprašalnikov in drugih administrativnih obrazcev).

Nastav (2009) ugotavlja, da se v Sloveniji siva ekonomija najpogosteje izkazuje kot:

- proizvodnja brez ustreznih dovoljenj oziroma registracije,
- proizvodnja z neprijavljenim delom,
- plačilo je običajno izvršeno v gotovini ali pa po sicer legalni poti, vendar na izmišljeni osnovi,
- napitnine, saj odražajo neprijavljen prejemek za opravljeno storitev.

Za proučevanje sive ekonomije pa Williams (2004) uporablja izraz gotovinsko delo, ki ga opredeljuje kot plačano proizvodnjo in prodajo blaga in storitev, ki ni registrirana ali je organom skrita zaradi davkov, delovne zakonodaje in/ali socialnih prispevkov, ki pa so sicer povsem zakoniti. Williams (2004) tako izpostavlja gotovinsko poslovanje, pri katerem se ne plačujejo davki in prispevki. Tovrstne dejavnosti so s stališča sive ekonomije najbolj problematične, saj njihov gotovinski promet ni nikjer evidentiran.

Pevec (2011) uporablja pojem skrita ekonomija, ki po njegovem obsega legalne dejavnosti, sivo ekonomijo in nelegalne dejavnosti in ima več negativnih učinkov:

- izpad JFP,
- onemogoči pošteno konkurenco,
- izkrivlja razmere na trgu,
- povzroča nižjo vrednost bruto družbenega proizvoda (v nadaljevanju BDP).

Ulčar (2013) pojasnjuje, da kljub temu, da nekateri avtorji med sivo ekonomijo uvrščajo tudi nezakonite dejavnosti, ki so prikrite že zaradi svoje narave, na področju politične ekonomije obstaja pravilo, da nezakonite dejavnosti v področje sive ekonomije ne sodijo.

Siva ekonomija se pogosteje pojavlja v delovno intenzivnih dejavnostih, kjer so dobički nižji, ter v tisti proizvodnji, kjer so ključni konkurenčni faktor stroški. Sivo ekonomijo povezujemo z neplačevanjem davkov in prispevkov in posledičnim izpadom prihodkov države ter bogatenjem nekaterih posameznikov. Siva ekonomija se lahko izvaja tako v okviru registrirane dejavnosti, kot tudi izven uradno registrirane dejavnosti.

Nastav & Bojnec (2007) pod sivo ekonomijo razumeta vse tiste profitne dejavnosti, katerih proizvodi oziroma storitve so v osnovi zakoniti, vendar namenoma skriti pred organi, z namenom povečanja finančnih koristi.

1.2 Vzroki za sivo ekonomijo

Močno se je razširila v sedemdesetih letih preteklega stoletja, in sicer ob nastopu naftne krize in svetovne gospodarske recesije, ko se je močno povečala brezposelnost, kar je povzročilo občuten padec življenjskega standarda. Takratni obseg sive ekonomije v Evropi se ocenjuje na 40 % BDP. V Sloveniji in državah Srednje in Vzhodne Evrope se je siva ekonomija zelo razširila v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, predvsem zaradi takratnih družbenih sprememb, zelo togega trga delovne sile ter neustrezne zakonodaje.

V Sloveniji se je po razpadu takratne Jugoslavije posledično razpadlo tudi takratno centralno-plansko gospodarstvo, velika državna podjetja so pričela propadati, s čimer so se posledično ustvarili pogoji za razvoj podjetništva. Vendar pa je bil sistem zelo tog, birokratski in slabo delujoč, zato ponudba ni dohajala povpraševanja. Podjetniki so se temu prilagodili in svoj obstoj reševali z delovanjem v sivi ekonomiji. Precejšen del teh problemov Slovenija niti do danes ni rešila in tako še vedno predstavljajo ovire za razvoj podjetništva in konkurenčnost trga.

Dejstvo je, da vsak posameznik teži k racionalnemu obnašanju in maksimiranju svojih koristi, siva ekonomija pa omogoča cenejše dobrine in s tem finančne koristi, zato se je posamezniki poslužujejo. Vendar pa siva ekonomija prinaša koristi posamezniku na račun prihodkov države in s tem blaginje družbe. Tako siva ekonomija kratkoročno sicer prinaša koristi posamezniku, vendar dolgoročno povzroča nižjo blaginjo za celotno družbo.

Siva ekonomija se pogosteje pojavlja v manjših organizacijskih enotah, medtem ko je v velikih organizacijah vse bolj regulirano in sistem notranjih kontrol običajno dovolj dobro deluje, kar otežuje možnost prikrivanja. Sive ekonomije je pogosto tudi več v manj razvitih in tranzicijskih državah, kar je lahko tudi posledica večjega obsega korupcije in nižjih dohodkov zaposlenih. Zaradi sive ekonomije država pobere manj JFP, saj izvajalci in uporabniki prikritih dejavnosti od le-teh ne plačujejo davkov in prispevkov, zato je posledično potrebno bolj obdavčiti ostalo, registrirano dejavnost, kar pa povzroči nepravilno porazdelitev bremen in spodbuja k umiku na področje sive ekonomije. In tako lahko ugotovimo, da siva ekonomija dejansko generira sivo ekonomijo.

Najpogosteje pa sivo ekonomijo generiramo tudi sami, saj jo smatramo za samoumevno ter jo kot tako toleriramo in sprejemamo ter v njej zavedno ali pa nezavedno celo sodelujemo.

Schneider & Williams (2013) menita, da so vzroki za sivo ekonomijo, med katerimi sta daleč najpomembnejša prva dva vzroka, naslednji:

- davčno breme (davki in prispevki),
- davčna morala,
- kakovost delovanja državnih institucij,
- zakonodajna ureditev področja zaposlovanja,
- stopnja transfernih plačil,
- kakovost javnih storitev.

Vzroki sive ekonomije v posameznih državah so sicer različni, vendar pa so najpogostejši:

- **izogibanje plačilu davkov in prispevkov** (davek na dobiček, DDV, dohodnina,...),
- **izogibanje predpisom** (nelegalne dejavnosti, varnost pri delu,...),
- **izboljšanje življenjskega standarda.**

Nastav (2009) ugotavlja, da tudi za Slovenijo velja, da temeljni vzroki za sivo ekonomijo izhajajo iz administrativnih ovir, togega trga dela ter davčnega bremena.

1.3 Obseg sive ekonomije

Vlada Republike Slovenije (2014) ugotavlja, da se izogibanje davčnim obveznostim v Sloveniji relativno pogosto izvaja, kljub temu pa je merjenje le-tega in ocena njegovega obsega komplicirana ter povezana z mnogimi metodološkimi ovirami, tako pri sami definiciji vsebine pojava, kakor tudi pri možnostih zajema, saj gre za dejavnosti, ki potekajo izven okvirov, ki bi jih analiza lahko sistematično zajela. Vlada Republike Slovenije (2014) še nadalje pojasnjuje, da je sivo ekonomijo najtežje zajeti tam, kjer imata z njo koristi obe strani: npr. kupec dobi cenejšo storitev, prodajalec pa zato ne odvede davka in s tem doseže višji neto dohodek, pri plačilu dela pa zaradi neplačila prispevkov to povzroči manj socialne varnosti.

Že iz same definicije sive ekonomije izhaja, da je njen obseg izredno težko ugotavljati, saj njene dejavnosti niso uradno evidentirane, zato obstajajo le ocene njenega obsega, tako v svetu, kot pri nas, zaradi uporabe različnih metodologij pri ocenjevanju pa prihaja tudi pri ocenah do velikih razhajanj (Obseg sive ekonomije, 2016). Torej je zaradi neenotne opredelitve oziroma definiranosti sive ekonomije, merjenje njenega obsega praktično nemogoče, zato lahko izvajamo le ocenjevanje obsega sive ekonomije.

Kljub navedeni problematiki je izvajanje ocenjevanja gibanja obsega sive ekonomije nujno potrebno, saj ima ključen vpliv na sprejemanje ukrepov za njeno zmanjševanje ter hkrati tudi na spremljanje učinkovitosti teh izvedenih ukrepov pri zmanjševanju obsega sive ekonomije.

Za ocenjevanje obsega sive ekonomije se uporabljajo različne metode, ki posledično dajejo različne rezultate, zato je dovoljeno primerjave rezultatov izvajati zgolj, ko gre za uporabo iste metode ocenjevanja.

Kot ugotavlja Vlada Republike Slovenije (2014), se to zelo očitno kaže tudi pri ocenah obsega sive ekonomije v Sloveniji, saj se domače in tuje ocene gibljejo od 10 % pa vse do 24 % BDP oziroma med 3,5 mrd in 8,5 mrd evrov (v nadaljevanju EUR). Tako je Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju SURS) za leto 2007 ocenil, da se odvisno od uporabljene metodologije, obseg sive ekonomije v Sloveniji giblje med 8,3 % in 12,2 % BDP, za leto 2010 pa je ocenjen na 8,3 % BDP, medtem ko je Nastav (2009) podal oceno, da siva ekonomija v Sloveniji v letu 2007 obsega 15,6 % BDP. Schneider & Kearney (2013), ki že več let ocenjuje obsege sive ekonomije v svetu, pa je obseg sive ekonomije za Slovenijo za leto 2012 ocenil na 23,6 % BDP.

Vlada Republike Slovenije (2015) pojasnjuje, da se izračuni obsega sive ekonomije med seboj sicer razlikujejo, vendar pa se kljub razlikovanju v pojmovanju večinoma uporabljajo dokaj podobne opredelitve in se v Sloveniji siva ekonomija skoraj v celoti povezuje z davčnimi utajami.

Vlada Republike Slovenije (2011) podaja, da so za leto 2007 po podatkih SURS skupni popravki za polno zajetje znašali 10,2 % BDP, s čimer se Slovenija uvršča med manj razvite države članice Evropske unije (v nadaljevanju EU) (Češka 6,9 %, Estonija 9,5 %, Latvija 11,5 %, Madžarska 15,3 %), saj se v razvitih državah članicah EU obseg sive ekonomije giblje med 1,7 % na Nizozemskem, 2,4 % na Danskem in Švedskem in 6,5 % v Avstriji.

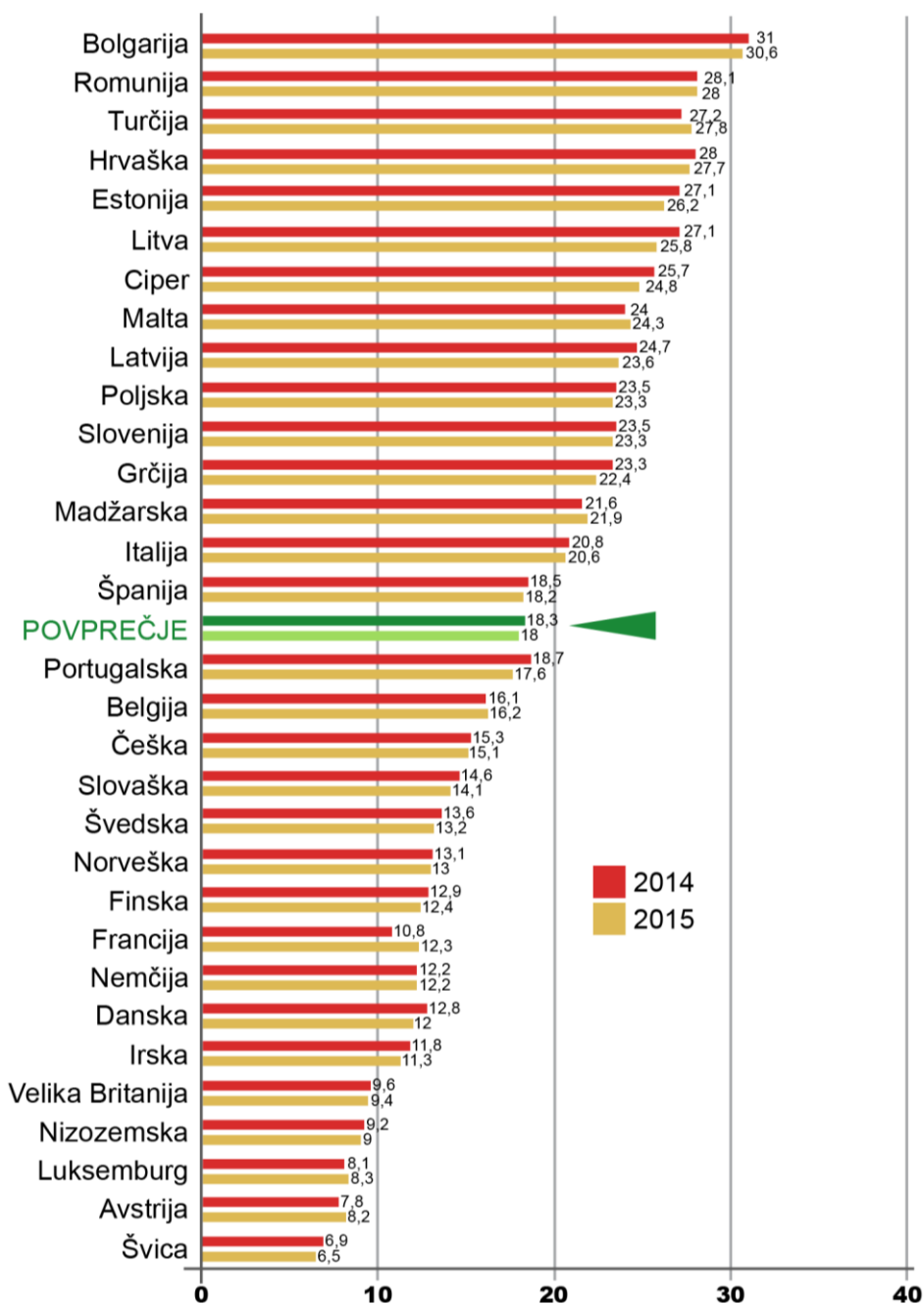
Kot pojasnjuje Evropska komisija (2014), poznamo tri tipologije ocenjevanja obsega sive ekonomije, vendar pa vse ne zagotavljajo primerljivih podatkov za vse države članice EU. Ekonometrični model, ki sivo ekonomijo obravnava kot neizmerljivo spremenljivko na podlagi glavnih dejavnikov, ki jo pospešujejo, in ga v svojih študijah uporablja Schneider, zagotavlja zadostne primerljive podatke (Evropska komisija, 2014), zato v nadaljevanju predstavljam primerjave ocen obsega sive ekonomije po ugotovitvah Schneiderja.

Slika 1 prikazuje obseg sive ekonomije v evropskih državah v letih 2014 in 2015 (v % BDP). Iz slike je razvidno, da imajo države zelo različen obseg sive ekonomije. Najnižji obseg sive ekonomije, celo manj kot 10 % BDP, imajo v Švici, v Avstriji, v Luksemburgu, na Nizozemskem in v Veliki Britaniji, najvišji obseg sive ekonomije pa je v Bolgariji, celo več kot 30 %, ter v Romuniji, v Turčiji, na Hrvaškem, v Litvi in v Estoniji okoli 27 % BDP.

Kot ocenjuje Schneider (2015), znaša ocenjen obseg sive ekonomije v Sloveniji za leti 2014 in 2015 nekaj nad 23 % BDP, kar je primerljivo s Poljsko, Latvijo, Malto in Grčijo. Za Slovenijo to pomeni zmanjšanje JFP za nekaj več kot 8,5 mrd EUR.

Povprečen obseg sive ekonomije evropskih držav je v letu 2014 znašal 18,3 % BDP, v letu 2015 pa 18 % BDP, in se je torej nekoliko znižal. V Sloveniji se je v tem obdobju obseg sive ekonomije znižal iz 23,5 % na 23,3 % BDP.

Slika 1: Obseg sive ekonomije v evropskih državah v letih 2014 in 2015 (v % BDP)



Vir: F. Schneider, *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments, 2015*, str. 4 in 5, sliki 1 in 2.

Tabela 1 predstavlja obseg sive ekonomije v Sloveniji ter nekaterih drugih, predvsem sosednjih državah, ter povprečen obseg sive ekonomije v evropskih državah, v obdobju od leta 2003 do leta 2015 (v % BDP). Schneider (2015) ugotavlja, da se je obseg sive ekonomije pred gospodarsko krizo, torej v obdobju od leta 2003 do 2008 v vseh državah konstantno zniževal, prav tako se je znižal v celotnem obdobju 2003–2015, ko se je v povprečju evropskih držav znižal za 19 %. Iz podatkov je razvidno, da je obseg sive ekonomije v letih 2009, 2014 in 2015 v skoraj vseh državah porastel, kar je gotovo posledica tudi svetovne gospodarske krize. Med v Tabeli 1 zajetimi državami, se je v obdobju 2003–2015 najbolj znižal obseg sive ekonomije na Švedskem, za 29 %, in v Avstriji za 24 %, najmanj pa na Madžarskem, za 12,4 %, in v Sloveniji, za 12,7 %.

Iz ugotovitev Schneiderja (2015) izhaja, da ima v obdobju med 2003 in 2015 enega najnižjih obsegov sive ekonomije med evropskimi državami ravno Avstrija (povprečje 8,8 %), ena od držav z največjim obsegom sive ekonomije pa je Hrvaška (povprečje 30 %).

Tabela 1: Obseg sive ekonomije v obdobju 2003–2015 (v % BDP)

Država	Leto													Povpr. 2003- 2015
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Avstrija	10,8	11,0	10,3	9,7	9,4	8,1	8,5	8,2	7,9	7,6	7,5	7,8	8,2	8,8
Madžarska	25,0	24,7	24,5	24,4	23,7	23,0	23,5	23,3	22,8	22,5	22,1	21,6	21,9	23,3
Hrvaška	32,3	32,3	31,5	31,2	30,4	29,6	30,1	29,8	29,5	29,0	28,4	28,0	27,7	30,0
Italija	26,1	25,2	24,4	23,2	22,3	21,4	22,0	21,8	21,2	21,6	21,1	20,8	20,6	22,4
Švedska	18,6	18,1	17,5	16,2	15,6	14,9	15,4	15,0	14,7	14,3	13,9	13,6	13,2	15,5
Portugalska	22,2	21,7	21,2	20,1	19,2	18,7	19,5	19,2	19,4	19,4	19,0	18,7	17,6	19,7
Češka	19,5	19,1	18,5	18,1	17,0	16,6	16,9	16,7	16,4	16,0	15,5	15,3	15,1	17,0
Slovenija	26,7	26,5	26,0	25,8	24,7	24,0	24,6	24,3	24,1	23,6	23,1	23,5	23,3	24,6
Evropa	22,4	22,1	21,6	20,9	20,1	19,4	19,9	19,7	19,3	19,0	18,5	18,3	18,0	19,9

Vir: F. Schneider, Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments, 2015, str. 6, tabela 1.

Ocene obsega sive ekonomije Schneiderja (2015) nakazujejo, da se je obseg sive ekonomije med leti 2003 in 2015 najbolj zmanjšal ravno v državah, ki imajo že sicer najnižji obseg sive ekonomije, medtem ko se je v državah z največjim obsegom sive ekonomije, v tem obdobju le-ta najmanj znižal.

Navedeno kaže na dejstvo, da države z najnižjim obsegom sive ekonomije zelo učinkovito izvajajo ukrepe v boju proti sivi ekonomiji ter da se učinki teh ukrepov jasno odražajo, in sicer tako v njenem nizkem obsegu kot tudi v uspešnosti njenega nadaljnjega zniževanja.

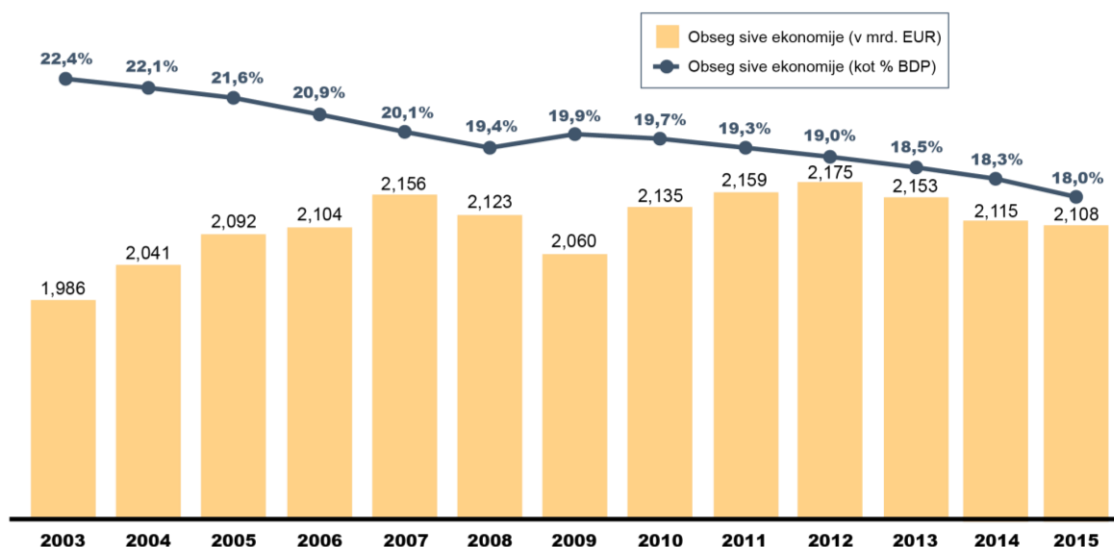
Iz podatkov Schneiderja (2015) lahko razberemo, da je obseg sive ekonomije večji v tranzicijskih državah Srednje in Vzhodne Evrope in v manj razvitih državah, glede na geografsko lego držav pa lahko rečemo, da obseg sive ekonomije upada z gibanjem od vzhoda proti zahodu ter od severa proti jugu.

Slovenija se s povprečnim obsegom sive ekonomije 24,6 % BDP uvršča med države z najvišjim obsegom sive ekonomije v Evropi. V obdobju med leti 2003 in 2015 je Slovenija obseg sive ekonomije sicer znižala za 12,7 %, in sicer iz 26,7 % v letu 2003 na 23,3 % v letu 2015, vendar pa je to po podatkih Schneiderja (2015) eno od najnižjih znižanj med državami EU v tem obdobju, takoj za Malto in Madžarsko.

Vlada Republike Slovenije (2011) poudarja, da problematičen obseg sive ekonomije v Sloveniji vrsto let izpostavljajo tako nekatere državne ustanove kot tudi mnoga strokovna združenja. Posledice velikega obsega sive ekonomije se odražajo v izraženem nezaupanju v državne institucije, ter v izraziti davčni vrzeli, ki povzroči višjo obremenitev tistih, ki plačujejo davke v skladu s predpisi, zaradi tega pa težko konkurirajo z neplačniki davkov.

Slika 2 prikazuje gibanje povprečnega obsega sive ekonomije v državah članicah EU v obdobju 2003 – 2015, in kaže kako se je povprečen obseg zmanjšal iz 22,4 % BDP v letu 2003 na 18,0 % BDP v letu 2015 oziroma za 19,6 %, medtem ko se je vrednost povečala iz 1,986 mrd. EUR na 2,108 mrd. EUR, torej za 6,1 %.

Slika 2: Gibanje obsega sive ekonomije v državah EU v obdobju 2003–2015



Vir: F. Schneider & A. T. Kearney, *The Shadow Economy in Europe*, 2013, str. 5, slika 2; F. Schneider, *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments*, 2015, str. 7.

Po ocenah Vlade Republike Slovenije (2014) se siva ekonomija najpogosteje zaznava pri manjših podjetjih s končno potrošnjo in gotovinskimi plačili, kjer za prodajo ne izdajo računa ali pa prodajalci naknadno spremenijo ali izbrisajo promet, v teh podjetjih pa se tudi najpogosteje izvajajo gotovinska plačila za opravljeno delo, z namenom izoginitve plačilu davkov in prispevkov. Vlada Republike Slovenije (2011) pojasnjuje, da preko 40 % sive ekonomije predstavljajo utaje davkov na podlagi prikrivanja prihodkov in/ali

neupravičenega prikazovanja stroškov v okviru registriranih dejavnosti, medtem ko je tega bistveno manj pri večjih podjetjih, v podjetjih z nad 30 zaposlenimi pa se sploh ne pojavlja. Ugotovljeno je bilo, da manjša podjetja povprečno registrirajo zgolj 55 % prihodkov, medtem ko 45 % prihodkov ostane neregistriranih (Vlada Republike Slovenije, 2011).

Simič (Tax-fin-lex, d.o.o., 2011) sicer meni, da v Sloveniji obseg sive ekonomije ni nič večji niti nič manjši kot v nekaterih drugih evropskih državah ter da želijo nekateri z njenim potenciranjem zakriti nekatere druge probleme, npr. prenizko pobrane davke.

1.4 Posledice sive ekonomije

Schneider & Enste (2002) ugotavljata, da siva ekonomija nima izključno negativnih učinkov, in bi jo bilo zaradi tega potrebno čisto preprečiti, vendar pa ima pojav sive ekonomije tudi številne pozitivne posledice in ravno na tehtanju med negativnimi in pozitivnimi posledicami sive ekonomije temelji strategija posamezne države, ki jo le-ta oblikuje za boj proti sivi ekonomiji.

Siva ekonomija v osnovi ne zagotavlja davčnih prihodkov državi ter s tem hkrati izkrivlja podatke o stanju gospodarske dejavnosti države, saj onemogoča točnost uradnih statističnih podatkov, zaradi česar posledično država težje sprejema primerne ukrepe v vodenju ustrezne politike. Zaradi sive ekonomije so namreč vrednosti BDP prikazane nižje, kot so v resnici, brezposelnost pa je prikazana višja, kot je dejansko.

Po mnenju Vlade Republike Slovenije (2015) ima siva ekonomija mnoge negativne učinke, ki jih je nujno treba preprečiti in sprejeti učinkovite ukrepe za omejevanje sive ekonomije.

Negativni učinki sive ekonomije za podjetja, posameznike in javne blagajne so (Vlada Republike Slovenije, 2014):

- javne blagajne dobijo manj davčnih prihodkov, ki jih država nadomesti z višjimi davki drugje, običajno na račun tistih, ki ravnajo v skladu s predpisi,
- siva podjetja in podjetniki izkrivljajo konkurenco na trgu,
- siva podjetja in podjetniki ne rastejo, ostanejo na enaki ravni, dokler še lahko prikrivajo dohodke in opravljajo dejavnost,
- siva podjetja in podjetniki ne morejo uporabljati institucij (sodišča, banke ipd.),
- onemogoča nepravičen, "zastojkarski" dostop posameznikov do javnih storitev (šola, infrastruktura, varnost ipd.) in socialnih ugodnosti, ki jih zaradi pomanjkljivih podatkov o dohodkih niso plačali (npr. vrtec, otroški dodatek ipd.),
- "sivi delavec" ima le minimalno ali nobene socialne varnosti (pokojnina, zdravstvo),
- kupec ne more uveljavljati reklamacije za slabo opravljeno storitev,
- kupec, ki ne vzame računa, s tem ničesar ne pridobi.

Vendar pa siva ekonomija nima samo negativnih posledic. Nastav (2009) ugotavlja, da ima siva ekonomija naslednje **pozitivne posledice**:

- za **končne potrošnike**, ki lahko blago ali storitev kupijo ceneje (brez davka), ga dobijo hitreje, v ustrežnejši ponudbi ali pa se zaposlijo, kljub nezmožnosti uradne zaposlitve in s tem rešijo svoj eksistenčni problem,
- na (**majhne**) **podjetnike**, saj je birokracija za majhna podjetja težavna in draga, zato se mnogi mali podjetniki odločijo za prikrito delovanje, ter kasneje, ko se podjetje razvije, registrirajo dejavnost,
- tudi na **celotno gospodarstvo**, saj lahko oblikuje podjetništvo, ustrezne institucije ter temelje večje gospodarske rasti in ima stabilizacijski konjunkturni učinek, ker omogoča dodaten zaslužek in cenejše proizvode ter storitve v času težjih gospodarskih in finančnih razmer.

Dobelšek (2014) ugotavlja, da siva ekonomija na gospodarstvo vpliva tako kot vir in pospeševalec gospodarske rasti ter hkrati tudi kot zaviralec gospodarske rasti.

Tudi Schneider & Williams (2013) menita, da obseg sive ekonomije nima nujno neposrednega vpliva na zmanjšanje ekonomske blaginje.

Iz proučevanega nedvoumno izhaja, da so posledice sive ekonomije jasne, in sicer (Družbene posledice sive ekonomije, 2016): siva ekonomija posamezniku prinaša koristi le na kratek rok, dolgoročno pa z njo izgubljammo vsi.

1.5 Delo in zaposlovanje na črno

Kot sem že zapisala, se je delo in zaposlovanje na črno v Sloveniji močno razširilo po letu 1990, ko se je v Sloveniji zaradi spremembe sistema razširila siva ekonomija, ki je tudi z delom in zaposlovanjem na črno kmalu začela zakonito delujočim podjetjem predstavljati močno nelojalno konkurenco. Vendar pa se je država na problematiko kmalu odzvala in leta 1997 s sprejemom Programa odkrivanja in preprečevanja dela in zaposlovanja na črno pričela boj proti temu pojavu.

Nato je bil leta 2000 sprejet Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno – ZPDZC (v nadaljevanju ZPDZC), ki pa je imel številne pomanjkljivosti, zaradi katerih nadzor nad izvajanjem le-tega ni bil učinkovit. V zakonu so bile preširoko določene izjeme, ki ne štejejo za delo na črno, npr. osebno dopolnilno delo, medsebojna sosedska pomoč ter delo v lastni režiji. Prav tako so imeli nadzorni organi premajhne pristojnosti, in niso mogli dovolj učinkovito ukrepati, kazni za kršitelje pa so bile tako nizke, da so pravzaprav spodbujale sivo ekonomijo.

Delo in zaposlovanje na črno je ena od pojavnih oblik sive ekonomije, ki kot ugotavlja European parlament (2015), predstavlja večino celotnega ocenjenega obsega sive ekonomije. Ravno iz tega razloga je bil eden od prioritarnih vladnih ukrepov v projektu Obvladovanje sive ekonomije v RS ureditev tega področja. Posledično so v letu 2014 sprejeli nov Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno – ZPDZC-1 (v nadaljevanju ZPDZC-1), s katerim so želeli jasno definirati delo in zaposlovanje na črno, jasno opredeliti prekrške ter z njim zagotoviti učinkovitejši nadzor. Nadzor nad izvajanjem tega zakona je bil deloma prenesen tudi na tedanjo Carinsko upravo Republike Slovenije (v nadaljevanju CURS) oziroma zdajšnjo FURS.

Novi ZPDZC-1 se je začel uporabljati po združitvi Davčne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju DURS) in CURS, tj. 18.08.2014. FURS je na podlagi tega zakona pristojna za nadzor nad vsemi oblikami dela na črno, omogočanja dela na črno, v delu, ki se nanaša na posameznike, zaposlovanjem na črno ter nad ponujanjem in oglaševanjem dela na črno s strani posameznikov (Davčna uprava Republike Slovenije, 2014b).

V ZPDZC-1 je opredeljeno, v katerih primerih se opravljanje dejavnosti ali dela šteje za delo na črno, v katerih primerih se smatra za zaposlovanje na črno, kaj se razume za omogočanje dela na črno in kaj je nedovoljeno oglaševanje. V zakonu so opredeljene tudi dejavnosti in dela, ki ne štejejo za delo ali zaposlovanje na črno, ter organi, pristojni za opravljanje nadzora nad izvajanjem tega zakona.

Prepovedano je **delo na črno**, za kar smatramo opravljanje dejavnosti ali dela, kadar (3. člen ZPDZC-1):

- pravna oseba opravlja dejavnost, za katero ni registrirana ali pa nima potrebnih dovoljenj za opravljanje registrirane dejavnosti,
- samozaposlena oseba opravlja dejavnost, za katero ni registrirana, ali nima potrebnih dovoljenj za opravljanje te dejavnosti,
- opravljanje dejavnosti kljub izrečeni prepovedi opravljanja dejavnosti,
- tuja pravna oseba opravlja dejavnost v RS brez registrirane podružnice ali brez potrebnega dovoljenja,
- pravna oseba s sedežem v državi članici EU, Evropskem gospodarskem prostoru ali Švicarski konfederaciji, pri opravljanju dejavnosti storitev krši določbe zakona, ki ureja storitve na notranjem trgu,
- posameznik opravlja dejavnost ali delo za katero ni ustrezno registriran ali ga ni ustrezno prijavil.

Prepovedano je **omogočanje dela na črno**, ko (4. člen ZPDZC-1):

- delodajalec ali posameznik omogoči opravljanje dela na črno eni ali več osebam, za katere ve, da opravljajo delo na črno,
- delodajalec ali posameznik sklene pogodbo o opravljanju dela z drugo pravno osebo, tujim pravnim subjektom, samozaposleno osebo ali posameznikom, za katere ve, da opravljajo delo na črno.

Prepovedano je **zaposlovanje na črno**, ko delodajalec (5. člen ZPDZC-1):

- omogoči delo posamezniku, s katerim ni sklenil pogodbe o zaposlitvi, oziroma ki ga ni prijavil v obvezna socialna zavarovanja ali ga je v času trajanja delovnega razmerja odjavil iz obveznih socialnih zavarovanj,
- omogoči delo posamezniku, s katerim ni sklenil pogodbe o delu, na podlagi katere se lahko opravlja delo, oziroma ki ga ni prijavil v obvezna socialna zavarovanja,
- z upokojencem ni sklenil pogodbe o opravljanju začasnega ali občasnega dela,
- omogoči delo dijaku ali študentu v nasprotju s predpisi, ki urejajo občasno ali začasno delo dijakov in študentov,
- nezakonito zaposli državljana tretje države.

Prepovedano je tudi **nedovoljeno oglaševanje**, ki je opredeljeno v 6. členu ZPDZC-1, in sicer ni dovoljeno naročanje, objavljanje ali posredovanje oglasov in oglasnih sporočil v časopisih, revijah, na radiu, televiziji in v drugih elektronskih medijih ali na drug način, ki je dostopen javnosti, če:

- pravna oseba, tuj pravni subjekt, samozaposlena oseba, delodajalec ali posameznik ponuja ali oglašuje dejavnost ali delo, ki se šteje za delo na črno,
- delodajalec objavi potrebo po delavcu za delo, ki ni vezano na njegovo registrirano ali priglašeno dejavnost.

Med nedovoljeno oglaševanje se smatra tudi oglaševanje dejavnosti ali dela s strani posameznikov, ki se opravlja na podlagi pogodbe o delu, preden je pogodba sklenjena.

Dejavnosti in dela, ki **niso delo ali zaposlovanje na črno** določa 7. člen ZPDZC-1:

- sosedska pomoč,
- sorodstvena pomoč,
- nujno delo,
- humanitarno delo, karitativno delo, delo za invalidske organizacije in prostovoljsko ter dobrodelno delo,
- osebno dopolnilno delo,
- kratkotrajno delo,
- brezplačna pomoč na kmetijah, planinah in skupnih pašnikih ob sezonskih konicah.

Za opravljanje nadzora nad izvajanjem tega zakona so po določbah 18. člena ZPDZC-1 pristojni FURS, Tržni inšpektorat RS, Inšpektorat RS za delo ter Inšpektorat RS za promet.

Negativne posledice dela in zaposlovanja na črno so naslednje:

- **delojemalci** imajo od dela na črno kratkoročne koristi, saj pridobijo zaslužek, ki ga sicer ne bi, dolgoročno pa izgubljajo, saj niso vključeni v obvezna socialna zavarovanja in posledično ne morejo uveljavljati pravic v skladu z delovno zakonodajo,
- **delodajalci** imajo tudi lahko kratkoročne koristi, saj imajo zaradi neplačanih prispevkov in davkov nižje stroške dela ter fleksibilnejšo delovno silo, s čimer ustvarjajo nelojalno konkurenco, in posledično povzročajo porast stroškov legalnega zaposlovanja, kot tudi porast odlivov iz proračuna za socialne transferje zaradi nižjih uradno prijavljenih dohodkov posameznikov, in tako v bistvu prinašajo na dolgi rok negativne posledice tako za delojemalce, delodajalce kot tudi za celotno družbo in njeno blaginjo.

1.6 Utaje davkov

Eno tretjino ocenjenega obsega sive ekonomije predstavlja neprijavljen oziroma premalo prijavljen promet podjetij in podjetnikov posameznikov, predvsem tistih mikro in malih subjektov, katerih poslovanje večinoma poteka v gotovini (Schneider & Kearney, 2013).

Utaje davkov imajo zelo dolgo zgodovino. Pojavljati so se začele takoj potem, ko so države začele s pobiranjem davkov. Skozi čas se je razvilo mnogo različnih načinov izogibanja plačilu davka, ki se jih zavezanci relativno pogosto poslužujejo, saj davke smatrajo za dodatno, nepotrebno obremenitev, ki se ji skušajo, kolikor je le mogoče, izogniti.

Po mnenju Stanovnika (2008) je davčna utaja nezakonito izogibanje plačilu davka, ko gre za namerno, nedopustno in nezakonito davčno utajevanje, pri katerem davčna obveznost ni plačana oziroma niti ni ugotovljena, zato ker zavezanec ni ravnal v skladu z davčnimi predpisi. Takšno izmikanje je lahko naklepno ali pa nenaklepno.

Nastav (2009) pojasnjuje, da običajno naraščajoči stroški dela, prispevki, novi in višji davki, skupaj s pritiski globalne konkurence spodbujajo delodajalce in delojemalce k izogibanju plačevanja teh zanje dodatnih stroškov, kar vodi do davčne utaje.

Namen davčne utaje je izogniti se prijavi ali plačilu davka na nezakonit način, s čimer se državo prikrajša za davčne prihodke, ali/in pa se pridobi sebi ali komu drugemu finančno korist. Sicer pa je davčno izmikanje v posameznih državah v okviru njihovih zakonodaj različno opredeljeno kot zakonito ali nezakonito dejanje, zato se posledično te opredelitve med posameznimi državami lahko razlikujejo.

Evropska komisija (2015) opozarja, da se je plačilu davka sicer možno izogniti oziroma zmanjšati svojo davčno obveznost tudi na zakonit način, s t.i. davčnim načrtovanjem oziroma davčnim optimiziranjem, vendar pa to po svoji vsebini ni v skladu z namenom zakona ter je kot tako nelegitimno in nesprejemljivo. Davčno izmikanje je lahko zakonito tudi, v kolikor je posledica uporabe pravnih praznin v davčnih zakonih. Ena od oblik davčnega izmikanja na zakonit način je tudi davčno prevaljevanje, ko s spreminjanjem cen davek delno ali v celoti preložijo na druge osebe.

Vzroki za neplačevanje davkov so sicer različni, vendar so najpomembnejši :

- previsoke davčne stopnje in posledično visoko davčno breme,
- nezadosten davčni nadzor,
- nizka davčna kultura,
- nepravičen davčni sistem,
- nepoznavanje davčnega sistema.

Po mnenju Čokelca (2010) na povečanje davčnih utaj vplivajo naslednji dejavniki:

- finančni pritisk,
- osebni pritisk,
- socialne norme,
- osebnostna naravnost,
- spremenjen način obdavčitve,
- poraba z davki zbranega denarja.

Davčne utaje lahko preprečujemo na dva načina, in sicer z izvajanjem preventivnih ukrepov, s čimer skušamo preprečevati njihovo nastajanje, in pa s sankcioniranjem kršiteljev. Mnogo boljše rezultate na dolgi rok se lahko doseže na področju preventivnega delovanja, z ozaveščanjem zavezancev, z izboljšanjem davčne kulture in s tem vzpostavitvijo pravičnejšega davčnega sistema, kar posledično pomeni tudi nižje davčne stopnje ter manjše davčno breme in zaradi tega tudi manjšo potrebo po davčnem nadzoru.

Stanovnik (2008) opozarja, da mora biti davčni sistem pravičen, urejen, zanesljiv in učinkovit, saj našteje značilnosti davčnega sistema, ki ključno vplivajo na samo utajevanje davkov.

1.7 Oblike utaj davkov

Najpogosteje se utaje izvajajo na področju DDV, saj gre pri DDV za zelo veliko količino transakcij pri prometu, ki jih je zaradi obsega težko nadzirati, posledično pa to negativno vpliva tudi na druge davke.

Oblike davčnih utaj na področju DDV se delijo na (Franc, 2008):

- **Enostavne oblike utaj** – običajno so vezane le na en subjekt, ki deluje neorganizirano in nepovezano:
 - neevidentiranje prodaje (neizdaja računa, spreminjanje ali brisanje računa),
 - uporaba napačne davčne stopnje ali oprostitve pri DDV,
 - fiktivni ali ponarejeni vhodni računi,
 - večkrat pridobljena identifikacijska številka za DDV.
- **Kompleksne oblike utaj** – najpogostejše oblike utaj DDV v EU, ki so dobro organizirane, sistemsko načrtovane in mednarodnih razsežnosti:
 - davčni vrtiljak (več fiktivnih in resničnih nakupov in prodaj med sistemsko organiziranimi davčnimi zavezanci),
 - neplačujoči gospodarski subjekt je z goljufovim namenom ustanovljen poslovni subjekt, ki z namenom davčne utaje pridobi blago iz ene od držav članic EU, in to brez plačila obračunanega DDV pri nadaljnji prodaji,
 - kopiranje identifikacijske številke za DDV, ko navidezni poslovni subjekt uporabi davčno številko nekega davčnega zavezanca, pod njegovim imenom pridobiva blago, le-ta pa o teh pridobitvah ne ve ničesar,
 - odstop terjatev pri plačilno nesposobnih podjetjih, ki si odbijejo DDV na prejetih računih pred uvedbo stečajnega postopka.

V nadaljevanju bom podrobneje predstavila nekatere od najbolj znanih in razširjenih oblik davčnih utaj.

1.7.1 Poslovanje v davčnih oazah

Davčna oaza je neko geografsko območje, npr. država ali otok, ki ima zakonodajno urejeno nizko ali nično davčno stopnjo in tudi druge ugodnosti za tuja podjetja in nerezidente. Običajno imajo tudi sicer ohlapno zakonodajo, ki omogoča netransparentno poslovanje, brez nadzora ter z zagotovljeno zaščito zaupnosti, in ne posvečajo pozornosti sumljivemu poreklu denarja, ki se zliva v tamkajšnje banke in finančne ustanove. V davčnih oazah je po ugotovitvah Mednarodnega denarnega sklada glede na obseg gospodarstva in prebivalstva nesorazmerno veliko finančnih institucij ter velika koncentracija kapitala.

Davčne oaze predstavljajo davčno konkurenco ostalim državam, katerih delovanje je odvisno od financiranja iz pobranih davkov. Ravno zaradi davčnih oaz so te države pod stalnim pritiskom k zniževanju davkov, še najbolj davkov na kapital, saj se kapital najenostavneje preseli v državo z nižjo obdavčitvijo (Replika, 2016).

Davčne oaze se pojavljajo že vse od stare Grčije. Pred 400 leti se je pojavila prva moderna davčna oaza, in sicer na Nizozemskem. Že pred drugo svetovno vojno je bila za davčno oazo

razglašena Švica, nekoliko kasneje Liechtenstein, sedaj pa je teh držav že vsaj 74. Posebej so se razširile v zadnjih desetletjih, predvsem tudi kot posledica globalizacije.

Poslovanje z davčnimi oazami sicer ni nezakonito, v kolikor ne gre za fiktivno poslovanje, vendar pa je dejstvo, da se davčne oaze vse bolj izrabljajo za namen pridobivanja finančnih koristi in ostalih ugodnosti.

Zagajšek (2012) navaja, da kljub temu, da nekateri trdijo, da davčne oaze pomenijo davčno konkurenčnost ostalim državam, pa je zagotovo temeljni namen njihovega delovanja prikrivanje denarja, običajno vprašljivega porekla ter izogibanje plačevanju davkov v rezidenčnih državah, kar pa sicer ni nezakonito, temveč moralno zelo vprašljivo ravnanje.

Glede na način pobiranja davkov ločimo naslednje oblike davčnih oaz:

- neobdavčene (ni obdavčitve),
- neobdavčeni dohodki iz tujine (obdavčitev dohodkov, nastalih le znotraj države),
- stalna davčna obveznost (fiksna oziroma pavšalna obdavčitev),
- posebne ugodnosti (za holdinške družbe, podjetja "poštni nabiralniki").

Po podatkih organizacije Global Financial Integrity se preko davčnih oaz opravi več kot polovica vseh finančnih transakcij in tam konča preko 60 % denarja iz razloga izogibanja plačilu davkov, ostalo pa so prenosi denarja, ki izvira iz kriminalnih in korupcijskih dejanj.

Za davčne oaze je značilno (Replika, 2016):

- ugodnejša davčna zakonodaja,
- skorajda ni omejitev v zvezi z državljanstvom članov "off-shore" podjetij,
- poenostavljeno upravljanje podjetij,
- visoka raven varovanja podatkov o bančnih računih in visoka raven zaščite premoženja.

Poleg navedenega pa imajo davčne oaze tudi zelo dobro razvito infrastrukturo, nudijo možnost hitrega in enostavnega ustanavljanja podjetij, ne sodelujejo s tujimi državnimi organi, imajo visoko razvit bančni sistem, politično stabilnost,...

Davčne oaze se delijo glede na to, ali so bolj namenjene privabljanju podjetij ali pa privabljanju fizičnih oseb, zato mora biti po mnenju Replike (2016) vstop v davčno oazo preiščljivejši in je najprej potrebno proučiti primernost posamezne davčne oaze, saj se med seboj razlikujejo v ugodnostih, ki jih nudijo.

1.7.2 Carinske utaje

Podobne goljufije in utaje, kot se pojavljajo na davčnem področju, se po ugotovitvah Finančne uprave Republike Slovenije (2015b), zaznavajo tudi na carinskem področju, posebno pri zmanjševanju carinske vrednosti uvoznega blaga ali pri izogibanju plačevanja protidampinskih dajatev.

Carinska unija je brez notranjih meja, in je osnovni temelj EU, ki pokriva celotno blagovno menjavo. Prost pretok blaga v EU se izvaja na podlagi pravil notranjega trga in določb skupne trgovinske politike, pri pretoku blaga med posameznimi državami članicami EU so prepovedane tako carine pri uvozu in izvozu kot tudi ostale dajatve s tovrstnim učinkom (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015b). Carinsko območje EU lahko ohrani svojo enotnost le v primeru sinhroniziranega delovanja carinskih uprav posameznih držav članic EU.

Pri utajah na carinskem področju gre najpogosteje za trošarinske goljufije, za tihotapljenje in ponarejanje trošarinskih izdelkov, kot sta alkohol in tobak, pojavljajo pa se tudi lažna potrdila o izvoru blaga, iz držav z nižjimi uvoznimi tarifami.

1.7.3 Davčni vrtiljaki

Davčni vrtiljak je posebna oblika čezmejnih goljufij znotraj EU, ki temelji na DDV sistemu EU (Bernik, 2012), ko si goljufi pridobijo identifikacijsko številko za namene DDV z namenom, da bi v posameznih državah članicah EU nabavljali blago brez vključenega DDV ter nato to blago z obračunanim DDV prodali dalje, za tem pa izginili ter obračunanega DDV ne bi plačali davčnim organom.

Ločimo dva osnovna tipa znotraj-skupnostnih DDV goljufij, kjer se pojavljajo manjkajoči trgovci (Bernik, 2012):

- **Nakupna goljufija:** manjkajoči trgovec blago brez obračunanega DDV dobavi iz druge države članice EU na domači trg in izgine, brez da bi oddal DDV napoved ali Intrastat poročilo. Tako ne plača DDV davčnemu organu, nato pa blago proda naprej na domačem trgu, s čimer je to blago na razpolago za potrošnje na domačem trgu.
- **Davčni vrtiljak:** v osnovi je ta goljufija podobna nakupni, vendar pa blago ni prodano z namenom potrošnje na domačem trgu. Običajno je to blago sicer prodano z uporabo verige podjetij na domačem trgu in nato zopet dobavljeno v neko drugo državo članico EU, s čimer blago kroži. Vključeni sta lahko vsaj dve državi članici, običajno jih je več.

Davčne utaje vrste davčni vrtiljak so se pojavile že pred štiridesetimi leti v državah Beneluxa. Kasneje so postajale vedno kompleksnejše, z vedno večjim številom vmesnikov, in do sedaj se je razvilo že več različic davčnega vrtiljaka, najpogosteje pa se uporablja pri:

- trgovini z motornimi vozili,
- prometu z nafto in naftnimi derivati,
- prometu z odpadnimi surovinami.
- dejavnosti gradbeništva.

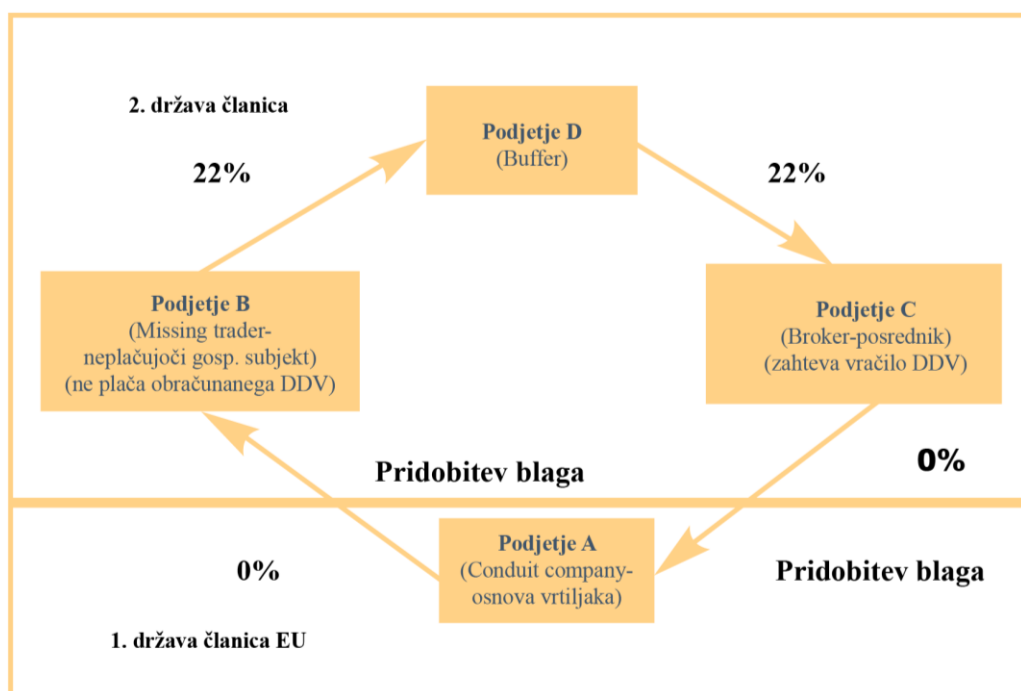
Namen davčnega vrtiljaka je pridobiti finančno korist zaradi neplačila DDV. Več poslovnih subjektov, davčnih zavezancev, registriranih v različnih državah članicah EU, med seboj izvaja realne ali pa zgolj navidezne prodaje blaga, tako da blago kroži med njimi, nato pa z izkoriščanjem sistema DDV izpeljejo goljufijo na način, da je eden od sodelujočih manjkajoči trgovec, ki se izogne plačilu DDV.

Manjkajoči trgovec ali *"missing trader"* je ključni člen v verigi utaje DDV tipa davčni vrtiljak, saj brez njega tovrstne utaje ni možno izpeljati, pomembno pa je tudi dejstvo, da prav tako ni možno, da bi samo manjkajoči trgovec, brez ostalih sodelujočih subjektov, tovrstno utajo DDV lahko izpeljal.

Davčni vrtiljak je kompleksna oblika davčne utaje, ki se je običajno poslužujejo posebej organizirane kriminalne združbe, ki za ta namen v imenu drugih oseb ustanovijo več t.i. slamnatih podjetij, ki jih vključijo v verigo davčnih utaj vrste davčni vrtiljak, nato pa s to goljufijo pridobljen nezakonit denar iz slamnatih podjetij dvignejo v gotovini ter brez sledi preko posrednikov posredujejo organizatorjem davčnega vrtiljaka, medtem ko slamnatemu podjetju ostanejo zgolj neporavnane obveznosti in posledično nepoplačani upniki.

Slika 3 prikazuje poenostavljen model davčnega vrtiljaka. Podjetje B na sliki je *"missing trader"*, ki kupcem ob prodaji blaga DDV zaračuna, vendar ga davčnemu organu ne plača. V času, ko davčni organ navedeno ugotovi, pa to podjetje več ne obstaja. Kljub temu davčni organ lahko predmetni DDV terja od drugih sodelujočih v verigi, podjetja D ali pa podjetja C in tako bo člen verige, ki ni goljuf, po načelu solidarne odgovornosti moral vrniti DDV, v kolikor je "vedel ali bi moral vedeti", da posluje z goljufom.

Slika 3: Poenostavljena shema davčnega vrtiljaka



Vir: Ministrstvo za finance RS, Poročilo Medresorske delovne skupine za pripravo ukrepov za preprečevanje davčnih utaj pri gotovinskem poslovanju, 2010, str. 5, slika 2.

1.7.4 Davčne utaje na področju poslovanja z gotovino

Davčne utaje na področju poslovanja z gotovino veljajo za še posebno problematične, saj so najbolj razširjene in kot take zajemajo največji krog zavezancev. V okviru gotovinskega poslovanja skušajo zavezanci ustvariti finančne koristi s prihranki zaradi neplačila DDV, na način, da računa ob prodaji bodisi sploh ne izdajo, bodisi račun izdajo in ga kasneje v svojih elektronskih kopijah računalniških registrskih blagajn izbrišejo iz evidenc ali pa podatke spremenijo oziroma več kupcem natisnejo kopijo istega računa.

Izvajanje tovrstnih utaj je povezano z nakupom posebej prirejenih računalniških registrskih blagajn, ki imajo nameščen ustrezen program, ki omogoča brisanje oziroma naknadno prirejanje podatkov na računu brez revizijske sledi (Ministrstvo za finance RS, 2015), kar je, kot ugotavlja OECD (2013), zelo težko nadzorovati.

Utaje davkov z brisanjem računov oziroma naknadnim prirejanjem podatkov na računu se najpogosteje izvajajo pri prodajah istovrstnega blaga ali storitev nižjih vrednosti neposredno končnim kupcem, saj kupci pri takšnih nakupih običajno sploh niso zainteresirani za prejem računa. Pevec (2011) pojasnjuje, da so to običajno manjša podjetja, v katerih podjetniki sami izvajajo nadzor, zato notranjih kontrol ne opravljajo, in imajo veliko število majhnih denarnih transakcij, medtem ko so kupci večinoma individualni, ki niti nimajo interesa, da prejmejo račun, panoga pa je zelo konkurenčna.

Pri neevidentiranju prometa na področju poslovanja z gotovino gre prvenstveno za namen izogibanja plačilu DDV od izvršene prodaje, vendar pa posledično to sproži celo verigo neplačanih davkov in prispevkov. Manjše evidentiranje prihodkov namreč vpliva na zmanjšanje mnogih oblik JFP, med drugim na manjšo osnovo za DDPO, DohDej, prispevke za socialno varnost, dohodnino, poleg manjšega DDV seveda.

2 BOJ PROTI SIVI EKONOMIJI

Siva ekonomija in izogibanje davkom predstavljata globalen problem, ki ga je potrebno reševati večplastno, tako na nacionalnem nivoju, na nivoju EU kot tudi mednarodno. Kot pojasnjuje Vlada Republike Slovenije (2014), se je z zadnjo svetovno gospodarsko krizo poenotilo zavzemanje držav za stabilen in transparenten finančni sistem, države izpostavljajo nujnost sprejetja učinkovitih ukrepov na tem področju, želijo okrepiti sodelovanje posameznih organov in držav in izboljšati transparentnost finančnega poslovanja.

Vlada Republike Slovenije (2014) je prepričana, da se je treba preprečevanja lotiti celovito, tako s spodbudami in odpravljanjem temeljnih vzrokov, kakor tudi s pregonom, nadzorom in kaznimi. Cilj boja proti sivi ekonomiji je dvig splošne davčne kulture ter posledično pravičnejša porazdelitev davčnega bremena, kar bomo dosegli le, če bodo ukrepi rezultirali v spremembi obnašanja posameznikov (to pa so država, podjetja in potrošniki).

Kot pojasnjuje Gospodarska zbornica Slovenije (2014), povečanje finančne discipline in zmanjšanje sive ekonomije ne smeta biti namenjena polnjenju proračuna, temveč morata zagotavljati zmanjšanje obremenitve poštenega gospodarstva, torej prelivanje davkov od plačnikov k neplačnikom.

Vlada Republike Slovenije (2015) poudarja, da je siva ekonomija kompleksen pojav, na katerega ne vpliva zgolj posamezen ukrep, ampak zahteva celovit sistem dolgoročno usmerjenih ukrepov, kar pa posledično onemogoča merjenje učinkovitosti posameznega ukrepa.

Države obenem priznavajo, da se v vse bolj globaliziranem svetu odpirajo številne priložnosti za davčne utaje in izogibanje plačilu davkov, zato pozivajo k učinkovitemu mednarodnemu sodelovanju na področju obdavčenja (Eurodad, 2015).

Zaradi navedenega je Vlada Republike Slovenije (2015) mnenja, da bodo ukrepi za davčno potrjevanje računov, ob izvajanju že obstoječih ukrepov v boju proti davčnim utajam na področju poslovanja z gotovino ter v boju proti sivi ekonomiji nasploh, dodatno izboljšali transparentnost gotovinskega poslovanja, in s tem posledično pripomogli k zmanjšanju sive ekonomije.

2.1 Strategija in program boja proti sivi ekonomiji

Vlada Republike Slovenije (2013) poudarja, da je interes RS zagotavljati transparenten, ekonomičen in učinkovit davčni sistem, ki pozitivno vpliva na prostovoljno plačevanje davkov. Kot pojasnjuje Finančna uprava Republike Slovenije (2014) je eden od osnovnih pogojev sodobno urejena in strokovna organizacija, ki zagotavlja transparentno delovanje in enakopravno obravnavanje vseh subjektov ter strankam nudi dovolj kakovostne storitve, ki jim omogočajo prijazno, enostavno in čim bolj ekonomično plačevanje davkov (Finančna uprava Republike Slovenije, 2014).

Sivo ekonomijo lahko omejujemo z uporabo naslednjih dveh pristopov (Ulčar, 2013):

- **pristop odvrčanja** je tradicionalen pristop, s katerim spremembo vedenja zavezancev izsilimo z izvajanjem strogega nadzora in kaznovanja kršiteljev,
- **pristop spodbujanja** je novejši pristop, ki spodbuja in motivira zavezance k pravilnemu ravnanju z uvedbo naslednjih dejavnikov:
 - preventivni (poenostavitve predpisov, odprava birokratskih ovir, nove oblike dela in zaposlitve, svetovanja za podjetnike, davčne olajšave,...),
 - motivacijski (spodbujanje potrošnikov h kupovanju pri registriranih prodajalcih, dejavniki, ki spodbujajo prehod iz sive v uradno ekonomijo,...),
 - zavezovalni (davčno izobraževanje, vzpostavitev dojemanja o davčni poštenosti in pravičnosti postopkov,...).

Dobelšek (2014) pojasnjuje, da se problematike sive ekonomije v Sloveniji močno zavedamo, zato je Vlada RS leta 2009 pričela boj proti sivi ekonomiji, v katerem namerava poleg spreminjanja zakonodaje in izvajanja nadzornih akcij tudi ozaveščati in spreminjati miselnost ljudi. Ker je v Sloveniji zelo problematičen izrazito toleranten odnos do sive ekonomije, kar zelo vpliva na njen obseg, strategija boja proti sivi ekonomiji temelji na ozaveščanju ljudi, s ciljem spremembe odnosa ljudi do sive ekonomije.

Za zmanjšanje sive ekonomije uporabljamo naslednje metode (Vlada Republike Slovenije, 2014):

- **Preventivno delovanje:** izvajanje izobraževanj, opozarjanje na dejavnike tveganja, širjenje dobrih praks, motiviranje k uporabi negotovinskega poslovanja, izvajanje horizontalnega monitoringa, odpravljanje administrativnih ovir (razumljivi predpisi, informacijske točke), še posebno za malo gospodarstvo in nudenje pogojev za razvoj podjetij.
- **Ukrepi proti davčnim utajam:** proti namernim kršiteljem davčnih predpisov je potrebno strožje ukrepati, še posebno strogo pa proti največjim davčnim utajevalcem, kateri so običajno povezani tudi s koruptivnimi dejanji in pranjem denarja, zato je nujno

učinkovito sodelovanje tako davčnih organov, policije in tudi uradov za preprečevanje pranja denarja, in sicer v okviru posamezne države kot tudi povezovanje z drugimi državami.

Vlada se je v boj proti sivi ekonomiji podala odločno, sistematično, celostno in agresivno, z natančno izdelano strategijo, vključujoč preventivno delovanje, kot tudi mnogo različnih ukrepov tako proti utajam davkov kot tudi proti delu in zaposlovanju na črno.

Poglavitno je, da vsi organi skrbijo za izvajanje zakonodaje na področjih, za katera so pristojni, in dosledno vršijo nadzor nad tem. Srednjeročno je potrebno zagotoviti spremembe zakonodaje, ki bodo omogočale učinkovitejše delo organov, dolgoročno pa morajo ukrepi slediti cilju dviga davčne morale in splošne blaginje.

2.2 Vloga Finančne uprave Republike Slovenije (FURS)

FURS je nosilka ključne vloge pri zagotavljanju stabilnosti virov financiranja državnih blagajn in proračuna EU, kar direktno vpliva tudi na slovensko gospodarstvo, in sicer tako na njegovo trenutno stanje kot tudi nadaljnji razvoj, ter zaščito finančnih interesov lokalnih skupnosti, Slovenije in EU (Finančna uprava Republike Slovenije, 2014).

FURS (oziroma pred njo DURS) je pričel izvajati aktivnosti v boju zoper sivo ekonomijo že leta 2009. Takratni DURS je v Poslovni strategiji za obdobje 2010–2013 opredelil štiri strateške cilje, med katerimi sta bila kar dva povezana z načini omejevanja sive ekonomije.

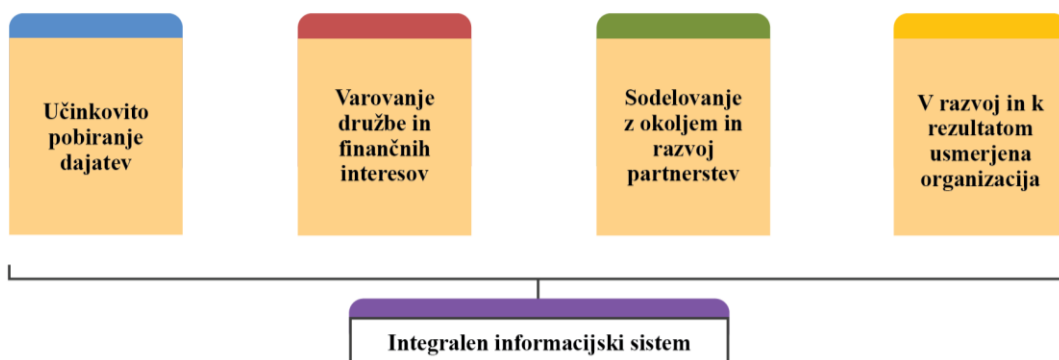
2.2.1 Strategija razvoja in cilji

Finančna uprava Republike Slovenije (2016a) poudarja, da deluje v skladu z najmodernejšimi metodami dela ter temeljnimi načeli: spodbujanje prostovoljnega plačevanja davkov, zagotavljanje javnosti dela, preglednosti, predvidljivosti, gospodarnosti, učinkovitosti ter rednega izvajanja notranjega nadzora. V skladu s tem je FURS konec leta 2014 sprejela Strategijo FURS 2015–2020 kot srednjeročni strateški okvir, smer delovanja in razvoja, v kateri so opredeljeni strateški cilji.

Finančna uprava Republike Slovenije (2014) namerava v bodoče krepiti stalno rast davčne kulture in s tem zagotoviti boljše spoštovanje predpisov, pravilno in pravočasno izpolnjevanje obveznosti ter posledično povečanje prostovoljnega plačevanja davkov. Namen Finančne uprave Republike Slovenije (2014) je ustvariti okolje, v katerem bodo podjetja lahko enostavno in ekonomično poslovala, in ki bo hkrati pripomoglo k večji konkurenčnosti podjetij, izvajalo stalne izboljšave na področju nadzora z zmanjševanjem administrativnih bremen.

Strateški cilji so predstavljeni na Sliki 4.

Slika 4: Strateški cilji FURS v obdobju 2015–2020



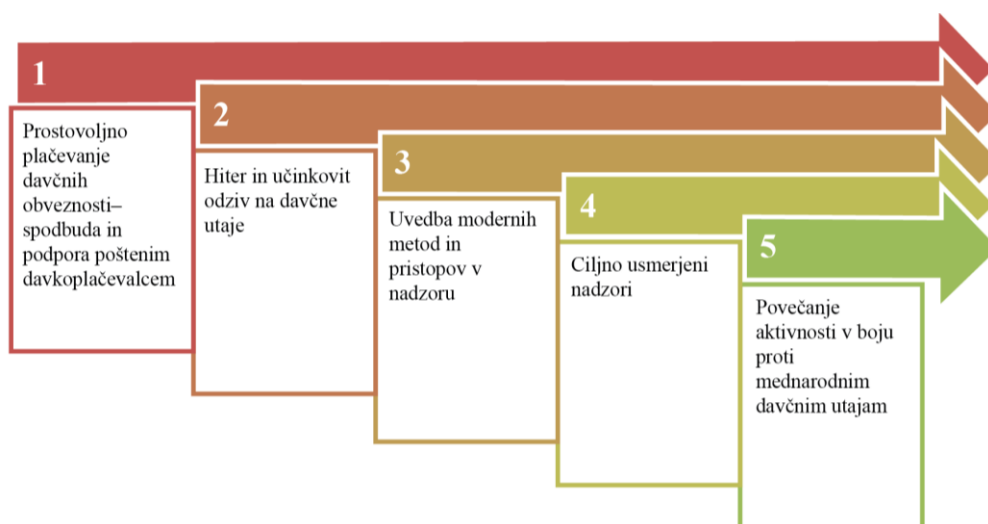
Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Strategija Finančne uprave Republike Slovenije 2015–2020, 2014, str. 8, slika 1.

S strategijo 2015–2020 Finančna uprava Republike Slovenije (2014) sledi ciljem programa Evropa 2020. V tem obdobju bo delovanje Finančne uprave Republike Slovenije (2014) usmerjeno k združevanju informacijskih sistemov DURS in CURS, vzpostavljanju carinskega in davčnega sodelovanja v EU in širše, z izmenjavo dobrih praks, operativnega znanja in razvoja kompetenc.

Pevec (2011) pojasnjuje, da se davčne službe problematike sive ekonomije lotevajo s klasičnimi davčnimi nadzori in pa tudi z inovativnimi pristopi, med katere štejemo tudi specifične tehnološke rešitve, kot so davčne blagajne v primeru gotovinskega poslovanja.

Finančna uprava Republike Slovenije (2014) je odločena, da se ji bo do leta 2020 uspelo povzpeti med najbolj učinkovite in uspešne davčne organe v EU. Slika 5 prikazuje korake na poti k temu cilju.

Slika 5: Vizija – kako naprej?



Vir: J. Nagode, Presentation of Tax Supervision Activities in Slovenian Tax Administration, 2012, str. 27.

2.2.2 Organizacija davčne službe

Organizacija pobiranja davčnih prihodkov je, kot pojasnjuje Vlada Republike Slovenije (2013), naloga ureditve vsake posamezne države, z vidika finančnih interesov EU in tudi finančnih interesov posamezne države pa je naloga vsake države, da z uvedbo primernih administrativnih postopkov zagotovi čim bolj učinkovito pobiranje davkov.

Ureditev davčne službe je bila predpisana leta 1996, ko se je z uveljavitvijo Zakona o davčni službi ustanovila DURS, v okviru katere sta se združila tedanja davčna organa (Simič, 2008):

- Agencija RS za plačilni promet, nadziranje in informiranje – APPNI, ki je kontrolirala in nadzirala poslovanje pravnih oseb in
- Republiška uprave za javne prihodke – RUJP, ki je kontrolirala in nadzirala poslovanje in delovanje samostojnih podjetnikov in drugih fizičnih oseb.

Nadaljnji razvoj načina pobiranja davkov ter novi pogoji za delo carinske službe zaradi širitve EU sta privedla do spoznanja o potrebi po novem načinu organiziranja služb, pristojnih za pobiranje davkov, zato je Vlada Republike Slovenije (2013) ocenila, da je zaradi vstopa Hrvaške v EU ter s ciljem učinkovitejšega pobiranja davkov in večje ekonomičnosti pri organizaciji, najustrežnejše, če se davčna in carinska služba združita v enovito finančno službo. FURS je nastala 01.08.2014 z uveljavitvijo Zakona o finančni upravi – ZFU (v nadaljevanju ZFU) in posledično združitvijo davčne in carinske službe. Tako je oblikovan nov organ, ki združuje naloge in pristojnosti dotedanje CURS in DURS in se s svojo organizacijsko strukturo opira na sodobne rešitve držav EU.

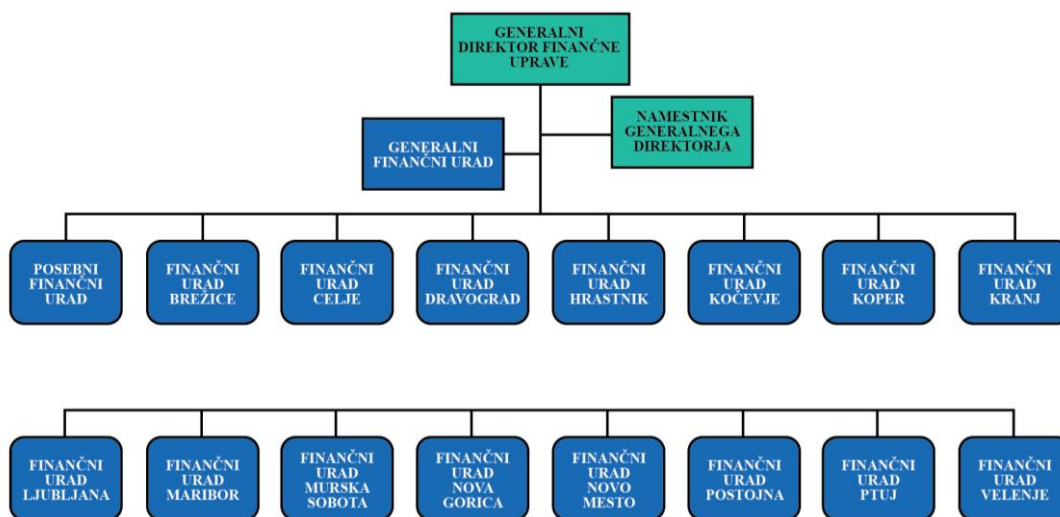
Temeljni cilj je ureditev takšne organizacije in delovanja finančne službe, ki bo zagotavljala izvajanje zakonodaje na način, da bo pobiranje davkov sledilo načelu prostovoljnega plačevanja davkov, ob hkratnem zagotavljanju ustreznega izpolnjevanja davčnih obveznosti zavezancev, ki tega ne izvajajo po predpisih (Vlada Republike Slovenije, 2013).

Vlada Republike Slovenije (2013) pričakuje, da bo nova organiziranost pokazala pozitivne učinke pri odpravljanju administrativnih ovir, poenotenju inšpekcijskih pregledov, vzpostavitvi dostopov do medsebojnih baz podatkov, s čimer bo zagotovljena celovita in kakovostna obravnava zavezancev (kršitve, odprte terjatve, enotna davčna izvršba), optimalnejši organiziranosti organa in tudi učinkovitejšemu organiziranju dela.

FURS je organ v sestavi Ministrstva za finance RS (v nadaljevanju MF), v katerem je bilo konec leta 2015 zaposlenih 3.612 javnih uslužbencev. ZFU ureja organizacijo, naloge in pooblastila ter druga vprašanja, povezana z delovanjem FURS. Finančne urade, območje in sedež Generalnega finančnega urada in finančnih uradov ter razmejitev nalog med njimi določa Uredba o določitvi finančnih uradov FURS (v nadaljevanju uredba).

FURS se organizacijsko sestoji iz Generalnega finančnega urada, 15-ih regionalnih finančnih uradov ter Posebnega finančnega urada. Finančni uradi so organizacijske enote finančne uprave, ustanovljeni za opravljanje njenih nalog na določenem območju ali za določeno področje dela. Organizacijsko strukturo FURS prikazuje Slika 6, teritorialno organiziranost finančnih uradov pa Slika 7.

Slika 6: Organizacijska shema FURS



Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Letno poročilo Finančne uprave Republike Slovenije 2015, 2016a, str. 5, slika 1.

Slika 7: Teritorialna organiziranost finančnih uradov



Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Letno poročilo Finančne uprave Republike Slovenije 2015, 2016a, str. 5, slika 2.

V določenih finančnih uradih so organizirani posebni oddelki za specializirana področja dela oziroma t.i. kompetenčni centri, v katerih se izvajajo določene naloge za območje celotne FURS ali pa za območje določenih finančnih uradov. Trenutno je organiziranih 15 kompetenčnih centrov, med njimi tudi za navedena področja dela:

- obravnavanje prekrškov in kaznivih dejanj,
- mednarodni cestni promet,
- Taric,
- centralna pomoč uporabnikom.

2.2.3 Naloge

FURS opravlja naloge finančne službe v skladu z zakoni o obdavčenju, zakonom o davčnem postopku, z zakonom o inšpekcijskem nadzoru, z drugimi predpisi in mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo, in v skladu z ZFU. FURS opravlja naslednje naloge:

- pobiranje davkov in prispevkov,
- nadzor nad zakonitostjo, pravilnostjo in pravočasnostjo izpolnjevanja davčnih obveznosti,
- preprečevanje in odkrivanje davčnih prekrškov in drugih kaznivih ravnanj, vodenje postopkov prekrškovnega organa,
- prisilna izterjava denarnih terjatev države in samoupravnih lokalnih skupnosti na podlagi Zakona o splošnem upravnem postopku in Zakona o prekrških.

Razmejitev nalog med Generalnim finančnim uradom in finančnimi uradi ter Posebnim finančnim uradom določa uredba.

Davčni organ mora omogočiti zavezancem zavarovanje in uveljavljanje njihovih pravic, dolžan jih je opozoriti na pravne posledice njihovih dejanj ali opustitev v postopku, prav tako je dolžan tudi skrbeti, da nevednost in neukost udeležencev v davčnem postopku nista v škodo njihovih pravic. Tako je odgovoren za uresničevanje javnih koristi pri pobiranju davkov ter tudi za varovanje interesov zavezancev v postopku (Čok, Rupel Prevnik, Stanovnik & Cimerman, 2014).

Naloge **Generalnega finančnega urada** so opredeljene v 4. členu uredbe, najpomembnejše med njimi so naslednje:

- finančni nadzor transfernih cen,
- finančna preiskava,

- sodelovanje in izmenjava podatkov z organi EU, pristojnimi organi držav članic EU in drugih držav ter sodelovanje z mednarodnimi organizacijami in strokovnimi združenji z delovnega področja finančne uprave,
- sklepanje vnaprejšnjih cenovnih sporazumov in sporazumov o načinu izmenjave podatkov s področja dela finančne uprave,
- podelitev statusa zaradi spodbujanja prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti,
- opravljanje drugih nalog, zlasti izdajanje zavezujočih informacij, razkrivanje podatkov s področja dela finančne uprave, vzpostavitev, organizacija, vzdrževanje, vodenje in povezovanje registra in drugih evidenc s področja dela finančne uprave, spremljanje in nadziranje prejetih državnih pomoči, opravljanje nalog povezovalnega organa s področja ribiške politike in izvajanje fizikalno-kemičnih analiz blaga za potrebe finančne uprave.

Naloge **finančnih uradov** določa 5. člen uredbe:

- odmera in obračun obveznih dajatev,
- finančni nadzor,
- izvršba,
- odločanje v prekrškovnih postopkih,
- hramba, prodaja in uničenje zaseženega, odvzetega, odstopljenega ali najdenega blaga ter nadzor nad uničenjem blaga.

Po določbah drugega odstavka 7. člena uredbe, **Posebni finančni urad** izvaja naloge iz 5. člena te uredbe, razen nalog s področja carinskih, trošarinskih, okoljskih, prometnih in kmetijskih predpisov, in sicer za banke, hranilnice, zavarovalnice, družbe, ki prirejajo trajne klasične igre na srečo in posebne igre na srečo, ter družbe, ki prirejajo posebne igre na srečo v igralnih salonih, borze, borznoposredniške družbe, investicijske družbe, družbe za upravljanje, pokojninske družbe in klirinško-depotne družbe, gospodarske družbe, katerih skupni prihodki so v preteklem davčnem letu presegli 50 milijonov EUR. Prav tako izvaja tudi naloge, povezane z nadzorom nad prirejanjem iger na srečo.

2.2.4 Finančni nadzor

Kljub temu, da si FURS zelo prizadeva uresničevati svoje strateške cilje, med katerimi dajejo poudarek spodbujanju prostovoljnega plačevanja davkov, pa se zavezanci pogosto skušajo le-temu izogniti oziroma čim bolj zmanjšati svoje davčne obveznosti. Pri kontroliranju pravilnosti davčnih obveznosti oziroma plačanih davkov ima ključno vlogo davčni nadzor, ki ga FURS izvaja na podlagi Zakona o davčnem postopku (v nadaljevanju ZDavP-2).

Finančni nadzor ZFU opredeljuje kot izvajanje splošnih in posameznih ukrepov finančne uprave zaradi nadzora nad zakonitostjo, pravilnostjo in pravočasnostjo izvajanja predpisov, za nadzor nad izvajanjem katerih je pristojna finančna uprava.

Pri izvajanju finančnega nadzora mora biti zagotovljena učinkovitost, enakopravno in enakomerno obravnavanje zavezancev ter spoštovana temeljna načela davčnega postopka in načela finančnega nadzora. FURS za izvajanje finančnega nadzora uporablja različne pristope, odvisno od stopnje zaznanega davčnega tveganja. Finančni nadzor je praviloma usmerjen na tvegana področja, ki se obvladujejo v okviru ciljnega in projektnega vodenja davčnega nadzora, vendar je posebna pozornost namenjena tudi preventivnemu delovanju in spodbujanju k prostovoljnemu plačevanju davkov (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015a).

V nadaljevanju se bom osredotočila izključno na tisti del finančnega nadzora, ki se nanaša na davčno področje, in se opravlja na podlagi ZDavP-2.

Po določbah 127. člena ZDavP-2 davčni nadzor obsega nadzor nad upoštevanjem zakonov o obdavčenju in ZDavP-2, in sicer:

- davčni nadzor davčnih obračunov,
- davčni nadzor posameznega področja poslovanja in
- davčni inšpekcijski nadzor.

V skladu z načeli davčnega nadzora se po določilih 128. člena ZDavP-2 davčni nadzor izvaja tako v korist kot tudi v breme zavezanca, nanašati pa se mora predvsem na tista dejstva in okoliščine, ki lahko vplivajo na spremembo davčne obveznosti, ali ki vplivajo na prenos davčne obveznosti med davčnimi obdobji.

2.2.4.1 Davčni nadzor davčnih obračunov

Nadzor davčnih obračunov opredeljuje 129. člen ZDavP-2, in obsega:

- nadzor nad izpolnjevanjem obveznosti predlaganja obračunov davka, ko davčni organ preverja, ali so zavezanci predložili davčni obračun.
- nadzor predloženih obračunov davka, ko davčni organ:
 - preverja popolnost, pravočasnost, formalne, logične in računske pravilnosti obračunov davka ter zahtevkov za vračilo davka na podlagi obračunov davka,
 - primerja podatke v obračunih davka s podatki iz drugih virov, ki so znani davčnemu organu,
 - primerja podatke v obračunih davka z listinami in podatki v poslovnih knjigah in drugih evidencah zavezanca.

Če je v opravljenem nadzoru po 129. členu ZDavP-2 ugotovljeno, da je potrebno dejansko stanje dodatno raziskati, lahko davčni organ opravi davčni nadzor posameznega področja poslovanja ali davčni inšpekcijski nadzor.

V letu 2009 je takratna DURS dopolnila dotedanje načine izvajanja nadzora s t.i. nadzorom v pisarni ali "*desk audit*", ki zagotavlja učinkovitejši in usmerjen davčni nadzor. To je način izvajanja vsebinskega nadzora izpolnjevanja davčnih obveznosti v prostorih davčnega organa, s čimer se je povečal obseg ugotovljenih nepravilnosti.

2.2.4.2 Davčni nadzor posameznega področja poslovanja

Davčni nadzor posameznega področja poslovanja določa 130. člen ZDavP-2 in obsega nadzor posameznih dejanj zavezanca za določeno področje poslovanja.

Če je v opravljenem nadzoru po tem členu ugotovljeno, da je potrebno poslovanje zavezanca dodatno raziskati na več področjih poslovanja zavezanca oziroma v zvezi z enim ali več davkov za eno ali več obdobj, lahko davčni organ opravi davčni inšpekcijski nadzor.

2.2.4.3 Davčni inšpekcijski nadzor

Davčni inšpekcijski nadzor opredeljuje 132. člen ZDavP-2, in obsega nadzor dveh ali več področij poslovanja oziroma nadzor enega ali več davkov za eno ali več obdobj.

Davčni inšpekcijski nadzor opravljajo inšpektorji kot uradne osebe s posebnimi pooblastili po ZFU na celotnem območju RS.

V letu 2015 je bil inšpekcijski nadzor na področju davkov ciljno usmerjen na tvegana področja, ki jih je FURS izvajala v okviru projektnega vodenja davčnega nadzora (nakazila v davčne oaze, prevozna sredstva, prispevki za socialno varnost, systemske davčne utaje na področju DDV, transferne cene, prijava premoženja, siva ekonomija) (Finančna uprava Republike Slovenije, 2016a).

2.2.4.4 Finančna preiskava

Finančna preiskava je v ZFU opredeljena kot izvajanje dejanj in ukrepov po ZFU in ZDavP-2, z namenom, da se preprečijo, raziščejo in odkrijejo kršitve predpisov, za nadzor nad izvajanjem katerih je pristojna finančna uprava, če obstajajo razlogi za sum, da je bilo storjeno dejanje, s katerim so bili kršeni ti predpisi, ali zaradi zagotovitve medsebojne pomoči organom EU, držav članic EU ali tretjih držav.

Finančne preiskave zagotavljajo enoten in organiziran pristop k preprečevanju, preiskovanju in odkrivanju zahtevnejših sistemskih prekrškov in kaznivih ravnanj (davčnih utaj) ter hkraten in koordiniran sistem institucionalnega odzivanja na zahtevne oblike finančnega in gospodarskega kriminala na državni in mednarodni ravni (Finančna uprava Republike Slovenije, 2016a). FURS tako skupaj z Nacionalnim preiskovalnim uradom, Specializiranim državnim tožilstvom, Uradom za preprečevanjem pranja denarja in Komisijo za

preprečevanje korupcije izvaja celovito obravnavo primerov s strani preiskovalnih skupin. V okviru finančne preiskave se izvedejo tudi vsi ukrepi za odpravo nepravilnosti in obravnavo kaznivih ravnanj, in so ciljno usmerjeni v posamezne sistemske utaje (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015a):

- preiskovanje in odkrivanje zapletenih mrež spornih poslov gospodarskih subjektov, ki delujejo na območju države in širše,
- preiskovanje in odkrivanje nenapovedanih dohodkov večjih vrednosti fizičnih oseb,
- druga dejanja, katerih posledica so najtežje kršitve predpisov o obdavčenju ali drugih predpisov iz pristojnosti finančne uprave.

2.2.5 Ugotovitve opravljenih finančnih nadzorov (Projekt "Siva ekonomija")

FURS (oziroma pred njo DURS) je že leta 2009 pričela izvajati aktivnosti v boju zoper sivo ekonomijo v okviru projekta Siva ekonomija, katerega cilji in naloge so (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015c):

- učinkovitejši nadzor in povečanje prostovoljnega plačevanja davkov,
- poročanje v medijih o uspešnem delu FURS na tem področju,
- povezovanje z ostalimi inšpekcijskimi organi,
- zagotavljanje enovitega izvajanja nadzora znotraj FURS,
- priprava predlogov za spremembe predpisov s ciljem učinkovitejšega nadzora in zmanjšanja sive ekonomije.

FURS izvaja nadzore za preprečevanje sive ekonomije pri (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015c):

- registriranih zavezancih, s področja rizičnih dejavnosti, ki ne evidentirajo v poslovne knjige celotnih prihodkov ali pa imajo zaposlene delavce na črno, oboje s ciljem izogibanja plačilu davkov,
- neregistriranih zavezancih, najpogosteje fizičnih oseb zaradi kršitev v povezavi z določili ZPDZC-1.

V okviru tega projekta se izvajajo pretežno nadzori preventivne narave, s čimer se zasleduje zastavljeni cilj, to je spodbujanje prostovoljnega plačevanja davkov (Grom Črne, 2012).

FURS vsako leto izbere področja, na katerih namerava izvajati nadzore v okviru projektnega vodenja nadzorov (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015c).

Tabela 2 prikazuje rezultate Projekta "Siva ekonomija" za obdobje 2009 – 2015, ki prikazujejo, da je bilo v obdobju 2009 – 2014 na tem področju opravljenih preko 16.000

nadzorov ter ugotovljeni neobračunani davki v višini 11,4 mio EUR, večji del v letu 2014, in sicer preko 3,5 mio EUR. V letu 2015 je bilo na področju sive ekonomije izvedenih 3.455 nadzorov in dodatno ugotovljenih davčnih obveznosti za 0,8 mio EUR.

Opravljeni nadzori so se zelo okrepili v letu 2013, in sicer gre za več kot 200 % povečanje, kar je predvsem rezultat sprejetih spremenjenih določb 38. člena ZDavP-2 ter novih kazenskih določb, ki za kršitve tega člena predpisujejo visoke globe.

Vlada Republike Slovenije (2015) povzema ugotovitve FURS, ki kažejo, da se je po spremembi 38. člena ZDavP-2 s 01.07.2013 pri zavezancih za DDV, v proučevanih dejavnostih, že v drugi polovici leta 2013 izkazalo povečanje prostovoljnega plačevanja davkov, kar se je potem nadaljevalo tudi v letu 2014.

Tabela 2: Rezultati Projekta "Siva ekonomija" v obdobju 2009–2015

Projekt "Siva ekonomija"	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Skupaj
Število izvedenih nadzorov	1.530	2.524	2.207	1.598	4.954	3.537	3.455	19.805
Dodatno ugotovljene davčne obveznosti (v mio EUR)	0,1	1,5	1,1	2,8	2,4	3,5	0,8	12,2

Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Finančni inšpekcijski nadzor. Projekt "Siva ekonomija", 2015c, str. 3, tabela 1; Finančna uprava Republike Slovenije, Letno poročilo Finančne uprave Republike Slovenije 2015, 2016a, str. 47.

Po navedbah Ministrstva za finance RS (2015) je na podlagi navedene spremembe zakonodaje FURS zaznal dobre učinke boja proti sivi ekonomiji, ki se odražajo v povečanju davčnih prihodkov, kot tudi v povečanju prostovoljnega plačevanja davkov (na letni ravni je bilo za cca 115 mio EUR več prostovoljno plačanega davka), medtem ko so bile v inšpekcijskih pregledih ugotovljene bistveno manjše nepravilnosti v povezavi s kršitvami 38. člena ZDavP-2. Kljub temu pa FURS v postopkih inšpekcijskih nadzorov še naprej ugotavlja, da pri gotovinskem poslovanju nekateri prodajalci še nadalje uporabljajo posebej prirejene računalniške registrske blagajne, s katerimi lahko naknadno posegajo v podatke o izdanih računih, brez ustrezne revizijske sledi (Ministrstvo za finance RS, 2015).

Vlada Republike Slovenije (2015) opozarja, da iz ugotovitev inšpekcijskih nadzorov izhaja, da pri gotovinskem poslovanju pretežno utajujejo prihodke na način, da računov bodisi sploh ne izdajajo bodisi jih naknadno spremenijo ali zbršejo iz blagajniških evidenc.

Sliki 8 in 9 prikazujeta primer neustrezno evidentiranega prometa v poslovnih knjigah zavezanca kot posledica spreminjanja podatkov na izdanem računu v gostinskem lokalu.

Slika 8: Izdan račun v gostinskem lokalu

LJUBLJANA, 18/06/2009. 13:51:31		
RAČUN ŠTEVILKA: 09074420		

SACHER TORTA	1.000x =	3.00 €
TORTA 5 ŽITARIC	1.000x =	3.30 €
SLADOLED KEPICA PRI MIZI		
Cena: 1.40	2.000x =	2.80 €
COCKTA 0.25	1.000x =	2.20 €

ZA PLAČILO:	11.30€	
DDV: 20%	1.83	0.37
DDV: 8.5%	8.39	0.71
18/06/2009: 01 GOTOVINA	11.30 €	

Vir: Ministrstvo za finance RS, Poročilo Medresorske delovne skupine za pripravo ukrepov za preprečevanje davčnih utaj pri gotovinskem poslovanju, 2010, str. 8, slika 1.

Slika 9: Račun pod isto številko, evidentiran v poslovnih knjigah zavezanca

							Datum : 18/05/2009
RAČUN ŠT: 09074220							
Naziv artikla ali storitve	Osnova PC	DDV %	PC	Količina	EPK brez DDV	Skupaj EUR	
B038 COCKTA 0.25	1.83	20.00%	2.20	1.00	1.83	2.20 EUR	
ZA PLAČILO						2.20 EUR	

Vir: Ministrstvo za finance RS, Poročilo Medresorske delovne skupine za pripravo ukrepov za preprečevanje davčnih utaj pri gotovinskem poslovanju, 2010, str. 9, slika 2.

V okviru projekta siva ekonomija kot navaja Vlada Republike Slovenije (2015), FURS posebno pozornost namenja nadzoru blagajniškega poslovanja, kjer nadzirajo izdajanje računov, njihovo pravilnost, spoštovanje predpisov ter vodenje predpisane dokumentacije. Nepravilnosti so bile ugotovljene na prav vseh področjih, najpogosteje pa so bile zaznane naslednje: neizdaja računov, izdani računi z nepopolnimi podatki, neustrezno vodenje in hramba poslovnih knjig oziroma njihovo vodenje na način, ki ne zagotavlja podatkov za ugotovitev davčne obveznosti.

V letu 2013 je bilo v sklopu boja proti sivi ekonomiji izvajanih veliko aktivnosti, tako s ciljem povečanja prostovoljnega plačevanja davkov, kakor tudi na področju nadzora nad pravilnostjo in pravočasnostjo plačevanja davkov (Davčna uprava Republike Slovenije, 2014a):

- nadzori so se v primerjavi s preteklim letom povečali za 310,0 % – opravljenih je bilo 4.954 nadzorov ter za 2.371.392 EUR ugotovljenih dodatnih davčni obveznosti in še za 370.980 EUR posrednih učinkov,
- največji poudarek je bil na nadzoru gotovinskega poslovanja v povezavi s spremenjenim 38. členom ZDavP-2. Izvajali so prikrito fotografiranje računov zaradi naknadnega preverjanja evidentiranja opravljenega prometa,
- opravljenih je bilo več kakor 20.000 preventivnih aktivnosti v sodelovanju z mobilnimi enotami carinske uprave,
- izrečenih je bilo 29 prepovedi opravljanja dejavnosti,
- končanih je bilo 1.079 nadzorov v povezavi z določbami 38. člena ZDavP-2, v tej zvezi je bilo ugotovljenih 28 posebno hudih davčnih prekrškov,
- opravljali so se nadzori v okviru sodelovanja z ostalimi inšpekcijskimi službami Inšpekcijskega sveta, nadzori z metodo računalniške forenzike, ogledi na terenu, nadzori blagajniškega poslovanja, nadzori nad izdajanjem računov, v sodelovanju s carinsko upravo nadzori prometa z lesom ter prevoza potnikov, preventivne aktivnosti na področju gotovinskega poslovanja, nadzor dela na črno,
- opravljenih je bilo tudi 94 nadzorov dela na črno, 63-krat so izvedli ukrep prepovedi opravljanja dela na črno.

Kot ugotavlja Davčna uprava Republike Slovenije (2014a), iz ugotovitev opravljenih nadzorov izhaja, da je pred 01.07.2013 kar polovica zavezancev naknadno spreminjala podatke na izdanih računih, medtem ko je po 01.07.2013 delež teh kršiteljev znašal le 2,6 %. Torej kaže, da je tovrstna sprememba zakonodaje, skupaj z vsemi izvedenimi aktivnostmi, dosegla svoj namen.

V prvi polovici leta 2014 so bile številne dodatne aktivnosti usmerjene na področje skupnega dela s CURS, izvajali so izobraževanja ter nudili pomoč mobilnim enotam CURS pri izvajanju nadzorov na podlagi prijav na terenu, nadzorovanju obračunavanja socialnih prispevkov ter tudi DDV (Davčna uprava Republike Slovenije, 2014b). Učinki teh aktivnosti se ne odražajo neposredno v ugotovljenih nepravilnostih, temveč v povečanju prostovoljnega plačevanja davkov. Tako je bilo pri analizi rezultatov za prvo polovico leta 2014 ugotovljeno (Davčna uprava Republike Slovenije, 2014b):

- povečanje prostovoljnega plačevanja davkov kot posledica okrepljenega ozaveščanja o negativnih posledicah sive ekonomije, ki pa se kaže tudi pri oddanih obračunih za dohodnino (za 41,6 % več davka) in DDPO (za 19,3 % več davka),

- povečanje prihodkov iz naslova DDV pri vseh zajetih dejavnostih: gostinstvo za 28 %, slaščičarne in kavarne celo za 55,5 %, pekarstvo za 37,8 %, vulkanizerstvo za 26 %.

V drugi polovici leta 2014 je bilo (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015a):

- opravljenih 1.448 postopkov nadzora,
- 4.346 nadzorov ter ostalih preventivnih aktivnosti so izvedli mobilni oddelki,
- poudarek je bil dan:
 - nadzoru gotovinskega poslovanja (8. in 9. odst. 38. člena ZDavP-2):
 - izvedenih 600 nadzorov in ugotovljenih 29 kršitev,
 - nadzoru dela in zaposlovanja na črno:
 - opravljenih 4.851 nadzorov, od tega 1.723 nadzorov dela na črno, 2.988 nadzorov zaposlovanja na črno in 140 nadzorov nedovoljenega oglaševanja. Prepoved opravljanja dela ali dejavnosti na črno so izrekli 64-krat, 20-krat pa so prepovedali delo posameznikom. Izvedli so 249 prekrškovnih postopkov, izrečene so bile globe v skupni višini 262.544 EUR.

V nadzorih blagajniškega poslovanja so bile najpogosteje ugotovljene naslednje nepravilnosti (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015c):

- neusklajenost gotovine v blagajni z zabeleženimi prihodki,
- naknadno poseganje v podatke o izdanih računih,
- neustrezno vodenje evidenc nabav in prodaje pijač,
- nesodelovanje v postopkih ter nedovoljevanje vpogledov v podatke,
- neizdajanje računov, nepravilno obračunavanje DDV, prikrivanje prihodkov,
- neustrezno obračunavanje davčnih odtegljajev.

Tudi v letu 2015 je bilo v skladu s Strategijo Vlade RS delovanje FURS še posebno osredotočeno na področje sive ekonomije, intenzivno so izvajali tako nadzore gotovinskega poslovanja kot tudi nadzore dela in zaposlovanja na črno. V povezavi s sprejemanjem Zakona o davčnem potrjevanju računov – ZDavPR (v nadaljevanju ZDavPR) so v letu 2015, kot poroča Finančna uprava Republike Slovenije (2016a), opravljali številne aktivnosti za implementacijo davčnih blagajn in tudi nekatere preventivne nadzore, katerih učinki so se odrazili v povečanju prostovoljnega plačevanja davkov.

FURS je poleg tega v letu 2015 opravljala tudi nadzore v okviru koordiniranih akcij več inšpekcijskih služb, pretežno nadzore gotovinskega poslovanja, kjer so najpogosteje nadzirali izdajanje računov in pravilnost evidentiranja prometa v poslovne knjige, kakor tudi nadzore dela in zaposlovanja na črno (Finančna uprava Republike Slovenije, 2016a).

V letu 2015 je bilo tako delovanje Finančne uprave Republike Slovenije (2016a) osredotočeno na nadzor blagajniškega poslovanja in 38. člena ZDavP-2. Od 31.01.2015 dalje je namreč postala za zavezance, ki ne uporabljajo ustrezne računalniške registrske blagajne, obvezna uporaba vezane knjige računov, posledično so zato opravljali številne preventivne in nadzorne aktivnosti.

Mnogo izobraževanj ter preventivnih nadzorov so opravili tudi v okviru priprav na izvajanje ZDavPR. Po podatkih Finančne uprave Republike Slovenije (2016a) so nadzorovali predvsem ustreznost uporabljenih blagajn, kršitve so bile ugotovljene v 23,4 % primerov, medtem ko so bile kršitve 38. člena ZDavP-2 zaznane 39-krat, kar je 11,5 % vseh nadzorov.

Decembra 2015 so pričeli mobilni oddelki opravljati preventivne nadzore glede ustreznosti pripravljenosti zavezancev na izvajanje ZDavPR, k temu so se po poročanju Finančne uprave Republike Slovenije (2016a) konec meseca decembra priključili tudi inšpektorji, vključenih je bilo 33 inšpektorjev, ki so opravili 155 preventivnih nadzorov.

FURS se je tudi v letu 2015 posebej osredotočila na nadziranje dela in zaposlovanja na črno, saj je bilo (Finančna uprava Republike Slovenije, 2016a):

- izvedenih 10.599 nadzorov, od tega 2.813 primerov dela na črno, 7.233 primerov zaposlovanja na črno in 553 primerov nedovoljenega oglaševanja,
- zaznanih 1.928 kršitev ter izdanih 380 odločb o prepovedi opravljanja dela ali dejavnosti na črno,
- uvedenih 1.638 prekrškovnih postopkov, izrečene globe v višini 2.396.402 EUR.

2.3 Problematika sive ekonomije na področju poslovanja z gotovino

Vlada Republike Slovenije (2015) pojasnjuje, da je problematičnost sive ekonomije posebno izstopajoča v okviru gotovinskega poslovanja, saj gotovinsko poslovanje omogoča prikrivanje prihodkov na relativno enostaven način. Prodajalci namreč potrebujejo le računalniško registrsko blagajno, ki je posebej prirejena oziroma ima nameščen program, s katerim lahko naknadno posegajo v že izdane račune ter na njih spreminjajo in brišejo podatke brez revizijske sledi, problematiko tega področja obravnava OECD (2013). Tovrstnega prikrivanja prihodkov pa prodajalcem ne otežujejo niti kupci, saj običajno ne zahtevajo računov ali pa le-teh ne vzamejo. Na takšen način prikrito in nikjer zabeleženo gotovinsko poslovanje se nato po mnenju Vlade Republike Slovenije (2015) širi po celotni dobavni in produkcijski verigi, saj se mu prilagodijo tako dobavitelji blaga kot tudi zaposleni, ki plačilo prejema kar v gotovini. Na ta način pa gotovinsko poslovanje potencira tudi delo in zaposlovanje na črno.

Nedvoumno je pri gotovinskem poslovanju transparentnost manjša, zato je prikrivanje prihodkov lažje, saj kontrolni podatki o gotovinskih transakcijah ne obstajajo in je tovrstne transakcije zelo težko dokazovati, posledično tudi davčni nadzor ne more biti učinkovit.

Obsega davčnih utaj pri poslovanju z gotovino zaradi tega niti ni možno natančno ugotoviti, najpomembnejši razlogi za to so (Grom Črne, 2012):

- prodaja se izvaja na individualni ravni, davčni organ pa nima možnosti neposrednega nadzora, saj se davčni nadzori opravljajo šele čez določen čas,
- gotovinsko poslovanje je povezano s prirejanjem prihodkov in drugimi nezakonitostmi ter običajno vodi v celo verigo tovrstnih dejanj.

Vlada Republike Slovenije (2011) opozarja, da opisana dejanja posledično pomenijo manjše davčne prihodke, in sicer tako na področju direktnih (dohodnina, DDPO) kot indirektnih (DDV, trošarine) davkov. Davčna služba pri izvajanju davčnih inšpekcijskih nadzorov letno naknadno ugotovi za okoli 90 mio EUR dodatnih davkov, od česar je celo 45 mio EUR iz naslova DDV, kar je okoli 2 % celotnega pobranega DDV.

Kot navaja Marn (2013), iz podatkov o inšpekcijskih pregledih gotovinskega poslovanja izhaja, da je v Sloveniji v povprečju izbrisanega kar 70 % vsega gotovinskega prometa.

2.4 Ukrepi proti sivi ekonomiji na področju poslovanja z gotovino

Ukrepi na tem področju bodo učinkoviti le, če bodo celoviti. Izvajanje le enega od ukrepov ne bo prineslo zelenih rezultatov, sploh pa ne na dolgi rok. Ukrepi morajo biti zastavljeni tako, da zajamejo čim širšo bazo oziroma krog zavezancev. Poleg uvedbe ukrepa davčnega potrjevanja računov, ki bo vplival na zmanjšanje sive ekonomije, saj bo onemogočil naknadne posege v podatke o že izdanih računih, pa je nujno tudi učinkovito nadziranje na terenu ter izvajanje ukrepov ozaveščanja za prostovoljno plačevanje davkov z namenom dviga davčne morale in doslednega izdajanja računov v skladu s predpisi.

Države EU uporabljajo mnogo različnih pristopov in ukrepov, med katerimi pa ima še vedno ključno vlogo izvajanje nadzora. Vendar pa se vse bolj uveljavljajo ukrepi, ki delujejo spodbudno in na ta način velika večina držav izvaja ukrepe s ciljem dviga davčne morale.

2.4.1 Finančni nadzor

Pri pobiranju davkov je ključno zajemanje davkov, ki mora biti čim širše, torej s ciljem, da je davčna vrzel čim manjša. Poleg prostovoljnega plačevanja davkov nam sledenje temu cilju omogoča davčni nadzor, ki mora biti torej čim bolj učinkovit, da zajame čim več davka, ki bi sicer moral biti plačan, pa ni bil plačan prostovoljno. Podpora temu ukrepu so visoke

kazni in dosledno kaznovanje kršiteljev, kar tudi samo po sebi spodbuja povečanje prostovoljnega plačevanja davčnih obveznosti.

Davčni organ je pri poslovanju z gotovino pretežno preverjal le pravilnost obračunanega DDV, medtem ko je razliko med prijavljenim in dejanskim prometom zelo težko nadziral, predvsem zaradi premajhnega števila inšpektorjev. Z ustanovitvijo FURS so bile nekatere naloge nadzora prenesene na Mobilne oddelke, ki tudi izvajajo določene oblike nadzorov.

Proračunski cilji države so lahko doseženi le z učinkovitim davčnim sistemom. Pri učinkovitosti na področju pobranih davkov pa se dopolnjujeta prostovoljno plačevanje ter finančni nadzor. V okoljih, kjer je prostovoljno plačevanje davkov na nizki ravni, je potrebno imeti okrepljen in učinkovitejši finančni nadzor. In v Sloveniji je davčna morala nizka, zato je finančni nadzor še toliko pomembnejši ukrep v boju proti sivi ekonomiji.

Z davčnim nadzorom davčne utaje odkrivamo, preprečujemo in sankcioniramo. Tudi s prizadevanjem FURS za učinkovito izvajanje davčnih nadzorov se zvišujeta davčna kultura in motiviranost za pravočasno in pravilno izpolnjevanje davčnih obveznosti.

Finančni inšpektorji naknadno preverjajo v poslovnih knjigah, če so vanje knjiženi izdani računi v izvornem zapisu. Pri inšpekcijskem nadzoru blagajniškega poslovanja so inšpektorji najpogosteje izvajali metodo fotografiranja računov, ki so jo začeli uporabljati v letu 2007 za naknadno ugotovitev davčnih utaj. V tem primeru inšpektor opravi nakup blaga ali storitve, vendar pa izdanega računa ne vzame, temveč ga le fotografira in pusti pri prodajalcu. Nato naknadno v postopku inšpekcijskega nadzora primerja fotografijo računa z njegovim originalnim zapisom v poslovnih knjigah prodajalca.

Simič (Tax-fin-lex d.o.o., 2011) meni, da je sivo ekonomijo možno zatreti z nenehnimi davčnimi nadzori, kar pa v Sloveniji ni izvedljivo zaradi premalo zaposlenih na področju davčnih nadzorov, ki sedaj lahko letno pregledajo le 4 % zavezancev, kar je premalo, in bi po njegovem mnenju moralo biti pregledanih vsaj 10 % zavezancev letno, da bi ukrep lahko dal zadovoljive učinke.

2.4.2 Uvedba davčnega potrjevanja računov

Ukrep proti sivi ekonomiji je tudi sprememba zakonodaje. Na področju reševanja problematike gotovinskega poslovanja se je zakonodaja večkrat postopno spreminjala, kar je podrobneje predstavljeno v poglavju 4.1 v nadaljevanju, in rezultat je bila uvedba davčnega potrjevanja računov. S tem bo možno izvajanje neposrednega davčnega nadzora nad poslovanjem z gotovino.

Z uvedbo davčnega potrjevanja računov se regulira področje poslovanja z gotovino, kar naj bi povečalo prostovoljno plačevanje davkov, hkrati pa tudi razbremenilo izvajanje nadzora in ga tudi olajšalo, saj imajo inšpektorji pri tem na razpolago boljše kontrolne podatke.

Davčne blagajne so mnoge države že uvedle, nekatere že davno, pred tremi leti je ta ukrep uvedla tudi sosednja Hrvaška, ki je z učinki uvedbe davčnih blagajn izredno zadovoljna. Vsekakor na učinkovitost uvedbe davčnih blagajn vpliva tudi ustrezen davčni nadzor, kot tudi ostali ukrepi, uvedeni na tem področju.

2.4.3 Ozaveščanje zavezancev oziroma dvigovanje davčne morale

Ključni cilj boja proti sivi ekonomiji je povečanje prostovoljnega plačevanja davkov, ki pa ga je nemogoče doseči v kratkem času. Nanj do neke mere delujejo vsi ukrepi, tudi davčni nadzori, davčne blagajne in uporaba elektronskih plačilnih sistemov, vendar ima najmočnejši učinek visoka davčna morala, ki jo dosežemo s stalnim ozaveščanjem.

Prostovoljno izpolnjevanje obveznosti mora biti splošno sprejeta vrednota, vendar pa je to možno le v okolju, ki uporabnikom nudi kakovosten servis, s katerim so tudi sami zadovoljni. Načeloma radi plačujemo davke le dokler jih plačujejo tudi drugi. Ko zaznamo ali je ugotovljeno, da je izogibanja na splošno preveč, tudi sami nismo več pripravljeni plačevati davkov. V Sloveniji je siva ekonomija tako razširjena, da je že na splošno sprejeta kot družbeno sprejemljivo početje. Že zaradi tega je nujno potrebno izvajati ozaveščanje javnosti o negativnih posledicah sive ekonomije, vendar pa je zelo pomembno, da je to dolgoročni ukrep, ki se neprekinjeno izvaja v več različnih oblikah.

Ozaveščanje mora potekati na različne načine, zelo pomembno je izvajanje izobraževanja mladih, nekatere države tudi promovirajo kam je bil javni denar vložen in kako z njim povečujejo blaginjo, da dodatno motivirajo zavezance. Npr. na Danskem kljub zelo nizkem obsegu sive ekonomije že desetletje izvajajo zelo odmevno in uspešno kampanjo *"Fair play campaign"*. Tudi medijsko izpostavljanje dosežkov na področju izvedenih finančnih nadzorov spodbuja posameznike k povečanju prostovoljnega plačevanja davkov, kot tudi k uporabi možnosti samoprijave ter k registraciji opravljanja dejavnosti.

2.4.4 Spodbujanje uporabe elektronskih plačilnih sistemov

Kot ukrep na tem področju je lahko zelo učinkovito tudi spodbujanje uporabe elektronskih plačilnih sistemov, mnoge države ta ukrep učinkovito izvajajo, medtem ko ga v Sloveniji sama še nisem zasledila. Gotovina je namreč najpomembnejši generator sive ekonomije, saj je enostavna za uporabo in težavna za izsleditev, medtem ko se pri uporabi elektronskih plačilnih sistemov transakcije dokumentirajo in je poslovanje transparentno. Raziskave namreč kažejo (Schneider & Kearney, 2013), da je v državah, kjer je uporaba elektronskih transakcij bolj razširjena, manj sive ekonomije. Večjo uporabo elektronskih transakcij pa je

možno doseči na mnoge načine, med katerimi je gotovo uzakonitev zgornje meje zneska dovoljenega gotovinskega plačila, ali pa uvedba večjih stroškov gotovinskega poslovanja oziroma znižanje stroškov elektronskega poslovanja ter spodbujanje elektronskih transakcij npr. s popusti ali pa celo nižjim DDV za elektronska plačila.

Ministrstvo za finance RS (2010) ugotavlja, da v nekaterih državah aktivno spodbujajo uporabo elektronskih plačilnih sistemov na način, da pogojujejo pridobitev določenih ugodnosti, npr. subvencij ali davčnih olajšav z negotovinskim plačevanjem, tako je npr. možno prejeti davčno olajšavo za obnovo stanovanja le v primeru, če je storitev plačana negotovinsko. Podobno velja za subvencije, ko jo npr. upravičenec lahko dobi za najemnino ali nakup nepremičnine le v primeru, če je plačal blago ali storitev negotovinsko.

Številne države imajo omejene gotovinske transakcije na določene zneske. V Sloveniji je do ukinitve SDK oziroma APPNI leta 2002 veljal precej strog nadzor nad denarnim poslovanjem podjetij. Nekdanja SDK, preko katere se je nekdanj odvijal ves plačilni promet podjetij, je lahko že ob predložitvi plačilnega naloga blokirala neustrezno transakcij. S prenosom plačilnega prometa na poslovne banke pa se tovrstni neposredni nadzor ni več izvajal, kar je posledično omogočilo porast zlorab. Ministrstvo za finance RS (2010) ugotavlja, da če želimo v Sloveniji z davčnimi blagajni vzpostaviti nadzor nad milijoni majhnih gotovinskih transakcij, bi morda morali najprej omejiti znesek dovoljenih gotovinskih transakcij, npr. na 2.000 EUR, saj če je transparentnost poslovanja pomembna pri nizkih gotovinskih zneskih, bi morala biti še toliko bolj pri velikih, kjer je možna bistveno višja davčna utaja kot pri dolgoletnem prikrivanju prihodka v nekem lokalnem okolju.

3 MODELI DAVČNIH BLAGAJN V NEKATERIH DRŽAVAH

Področje davčnih blagajn, kot pojasnjuje Ministrstvo za finance RS (2015) zakonsko ni neposredno regulirano na nivoju EU, temveč je prepuščeno ureditvi posameznih držav članic na nacionalnem nivoju, posledično EU ne zavzema enotnega stališča o tem.

Iz navedenega Ministrstvo za finance RS (2015) ugotavlja, da mnoge države članice EU njihovo uporabo predpisujejo, npr. Švedska, Belgija, Bolgarija, Ciper, Grčija, Italija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Romunija, Slovaška, Hrvaška, Portugalska in Slovenija, medtem ko nekatere države opredeljujejo le osnovna načela za pravilno evidentiranje vseh poslovnih dogodkov, pri tem pa ni ključnega pomena pri tem uporabljena tehnologija.

Obliko davčnih blagajn kot smo jo uvedli v Sloveniji, je doslej na območju EU uveljavila le Hrvaška, kot poroča Poslovni dnevnik (2014), pa se na uvedbo modela po hrvaškem vzoru pripravljata tudi Češka in Srbija.

Razvoj tehnologije davčnih blagajn je mogoče primerjati z razvojem mobilne tehnologije, saj poteka v valovih (Pevac, 2015):

- **prva generacija** temelji na uporabi posebnega fiskalnega modula oziroma pomnilniškega medija, v katerega pa je z nekaterimi tehničnimi rešitvami možno posegati, uporablja jo večina držav,
- **druga generacija** temelji na neposredni povezavi davčne blagajne s strežnikom davčnega organa, vendar velja za nepreizkušeno, zaradi zbiranja množice podatkov celo kot potencialno zelo tvegano in je zato EU državam članicam ni priporočila, uvedle pa so jo Srbija, BiH, Albanija, Hrvaška in Slovenija,
- **tretja generacija** temelji na šifriranju podatkov pomnilniškega fiskalnega modula, kar onemogoča naknadno spreminjanje zapisov, oziroma t.i. certificiranih blagajnah, uporabljajo jo Švedska, Nemčija, Kanada.

Zdaj se torej uvaja že tretja generacija davčnih blagajn, medtem ko so sistemi, ki uporabljajo zgolj pomnilniške medije in jih je z različnimi tehničnimi rešitvami možno manipulirati, zaradi tega že zastareli in posledično niso več zanimivi.

Slovenija je uvedla model davčnega potrjevanja računov po vzoru sosednje Hrvaške, ki pa se je zgledovala po uvedenih davčnih blagajnah v Srbiji. V Srbiji in pozneje tudi v BiH, kjer so uvedli davčne blagajne po vzoru Srbije, so imeli takrat najbolj dodelan in s predpisi omejen sistem davčnih blagajn v Evropi, saj so z zakonom zelo natančno predpisali tudi najmanjše podrobnosti ureditve.

Po proučitvi uvedenih različnih modelov davčnih blagajn v več državah, lahko ugotovim, da se sistemi med posameznimi državami razlikujejo predvsem glede na to, katerega od osnovnih treh modelov oziroma generacij država izbere, torej glede na tehnične zahteve, s čimer so potem povezani tudi stroški uvedbe davčnih blagajn, nadalje se razlikujejo glede na to, na kakšen način posamezna država določi izjeme med zavezanci za uporabo davčnih blagajn (omejitev glede na višino prometa, glede na dejavnost,...), na kakšen način motivira kupce, da jemljejo račune in kako stroge sankcije predpiše za kršitelje.

Vse to, kar države izberejo in določijo, oziroma na kakšen način opredelijo davčne blagajne, pa je odvisno od značilnosti njihovega okolja, od morale zavezancev, od obsega sive ekonomije, od navad potrošnikov, od zaupanja v državo, npr. v okoljih, kjer je prostovoljno plačevanje davkov na nizki ravni, je potrebno imeti okrepljen in učinkovitejši nadzor in višje kazni, in obratno, kjer je davčna morala visoka, nadzor skoraj ni potreben, sankcije pa so lahko nizke.

V nadaljevanju bom na kratko predstavila nekaj osnovnih značilnosti davčnih blagajn v nekaterih državah.

3.1 Italija

V Italiji so davčne blagajne, kot jih poznamo danes, obvezne že od leta 1991. Vlada Republike Slovenije (2011) pojasnjuje, da za davčne blagajne država predpisuje tehnične zahteve ter izvaja nadzor, vse davčne blagajne v Italiji morajo biti enkrat letno tehnično pregledane.

V Italiji je siva ekonomija najbolj razširjena v storitvenih dejavnostih (70 % celotne sive ekonomije), industrija (okoli 17 %) in kmetijstvo (okoli 3 %), medtem ko tudi ocenjujejo, da je velik delež povezan s kriminalnim podzemljem, večina celo na mednarodnem nivoju. Zavedajo se, da se morajo sive ekonomije lotiti širše, ter okrepiti aktivnosti tudi na področju protikorupcijske zakonodaje ter v okviru preprečevanja pranja denarja (Italija: Omejitev poslovanja z gotovino, 2016).

V Italiji so se davčnih utaj lotili celovito. Najprej so uredili področje meddržavnega izmenjevanja informacij in okrepili izvajanje nadzora nad gotovinskim poslovanjem, tudi z uvedbo davčnih blagajn in omejitvijo vseh gotovinskih transakcij na 1.000 EUR. Hkrati so banke zmanjšale provizije za negotovinsko poslovanje, okrepili pa so tudi nadzor nad zavezanci, pri katerih so zaznali razhajanje med njihovimi dohodki in dejanskim premoženjem (Italija: Omejitev poslovanja z gotovino, 2016).

Kot pojasnjuje Vlada Republike Slovenije (2011) so leta 2003 odpravili predpisano globo za kupce, ki pri sebi niso imeli računa za kupljeno blago ali storitve, od takrat namreč nekoliko mileje obravnava kupce, predpisuje pa visoke kazni za neizdajanje računov, če račun ne izkazuje dejanskih podatkov ter če prodajalec ne izdaja računov preko davčne blagajne. Če prodajalec v zadnjih petih letih izvrši tri navedene kršitve, mu preneha veljavnost dovoljenja za opravljanje dejavnosti.

3.2 Portugalska

Portugalska je vzpostavila davčne blagajne z letom 2011, in sicer kot certificirano programsko opremo, hkrati s tem pa so uvedli tudi davčne spodbude za posamezne kupce. Sistem temelji na tem, da so izdajatelji računov dolžni dnevno oziroma do določenega roka preko dostopne računalniške aplikacije poročati davčnemu organu o vseh izdanih računih, s čimer poteka prenos podatkov bodisi v realnem času bodisi naknadno v paketih.

Kot navaja Portugal (2015), uporablja računalniški program, ki je ustrezno certificiran in od 01.01.2013 obvezen za vse zavezance, ki imajo promet večji od 100.000 EUR oziroma če izdajo več kot 1.000 računov. Certificiran sistem posredovanja podatkov onemogoča kakršnokoli brisanje oziroma popraviljanje posredovanih podatkov brez ustreznega sledenja. Za ustrezno programsko opremo proizvajalec od davčnega organa prejme certifikat. Strošek

računalniškega programa za zavezanca je 1.300 EUR. Uvajali so ga postopno, z letom 2011 je bil program obvezen za zavezance s prometom nad 250.000 EUR, z letom 2012 pa za zavezance s prometom nad 125.000 EUR.

Zavezanci, ki ne dosegajo navedenega praga, morajo obvezno izdajati račune na prednatisnjenih obrazcih, predhodno potrjenih na davčnem organu, nato pa podatke o izdanih računih vnesti na spletni portal davčnega organa (Vlada Republike Slovenije, 2015).

Izmenjava podatkov med zavezancem in davčnim organom lahko poteka v realnem času ali naknadno s paketnim prenosom podatkov. Zavezanci za DDV, ki izdajajo račune brez uporabe elektronske naprave, morajo vnesti podatke o računih, izdanih z uporabo prednatisnjenega obrazca v spletni portal davčnega organa (Vlada Republike Slovenije, 2015).

Kupec mora zahtevati izdajo računa, sicer je tudi lahko kaznovan (Vlada Republike Slovenije, 2015). Kupci lahko kadarkoli preverijo, ali je izdani račun vnesen v sistem. V kolikor ugotovijo, da računa v sistemu ni, ga lahko sami vnesejo. Davčni organ redno izvaja nadzor nad vnesenimi računi izdajateljev in vnesenimi računi kupcev. Če ugotovijo, da je kupec v sistem vnesel račun, o katerem izdajatelj ni poročal, o tem avtomatično obvestijo izdajatelja in mu določijo rok, da se o tem izjasni. V kolikor se zavezanec na obvestilo ne odzove, davčni organ sam sestavi nov davčni obračun, ga pošlje zavezancu in določi rok, v katerem mora plačati na podlagi obračuna novo ugotovljene davčne obveznosti.

Posebej velja izpostaviti tudi spodbude za kupce, ki so uvedene za naslednje storitve:

- servisiranje motornih vozil,
- servisiranje koles ter delov in opreme,
- dejavnost namestitev, restavracije in podobno,
- frizerska, kozmetična in pedikerska dejavnost.

Spodbude za zgoraj navedene storitve omogočajo davčne olajšave v obliki odobritev odbitka pri davku na dohodek posameznikov (dohodnine). Znesek odbitka znaša 15% na računih obračunanega DDV, ki so jih kupec ali člani njegovega gospodinjstva prejeli od izdajatelja računa. Za uveljavljanje tega odbitka morajo kupci te račune vnesti v sistem, s čimer ima davčni organ avtomatično informacijo o znesku odbitka oziroma olajšave, ki jo bo nudil posameznemu zavezancu. Do teh olajšav pa so upravičeni samo rezidenti Portugalske.

Z uveljavitvijo tovrstnega sistema nadzora se je višina pobranega DDV zelo povečala. Kupci so zaradi spodbude države zelo stimulirani k jemanju računov, izdajatelji računov pa so zaradi učinkovitega nadzora države dolžni izpolnjevati svoje davčne obveznosti.

3.3 Švedska

Švedska je že leta 2004 pričela proučevati možnost uvedbe zanesljivih registrskih blagajn, obvezne pa so od začetka leta 2010. Kot pojasnjuje Eurofound (2013a), nameravajo na Švedskem s celovitimi ukrepi zmanjšati davčno vrzel in učinkovito omejiti sivo ekonomijo, zaščititi pred nelojalno konkurenco ter preprečiti delo in zaposlovanje na črno. Vlada Republike Slovenije (2011) navaja, da so namreč na podlagi opravljenih davčnih nadzorov ugotovili, da številna majhna in srednja podjetja niso prijavljala celotnega opravljenega prometa in so posledično plačevala premalo davkov.

Eurofound (2013b) pojasnjuje, da je na Švedskem davčna blagajna sestavljena iz registrske blagajne in overjene oziroma certificirane nadzorne enote, ki je priključena na registrsko blagajno ter v kodirani obliki beleži vse poslovne dogodke na registrski blagajni (izdaja računov, brisanje računov...). Nadzorna enota omogoča beleženje predpisanih podatkov za dobo najmanj petih let, vanje pa lahko posega le davčni organ.

Izjeme, za katere davčne blagajne niso obvezne, kot navaja Skatteverket (2013), so večja podjetja z dovolj razvitim sistemom notranjih kontrol, in podjetja, ki letno ne presežejo 18.600 EUR gotovinskih prihodkov.

Z učinkovitim omejevanjem sive ekonomije želi Švedska postati najbolj učinkovit davčni organ v OECD. Želijo postati družba, kjer vsak plačuje pravičen delež davkov, saj so prepričani, da posamezniki na splošno radi plačujejo davke, vendar le dokler jih tudi vsi ostali. Ko pa ugotovijo, da je izogibanja preveč, tudi sami niso več pripravljeni plačevati davkov (Švedska: Družba, kjer vsak plačuje pravičen delež., 2016).

K davčnim utajam pristopajo z različnimi ukrepi. Na nekaterih področjih delujejo zgolj preventivno, medtem ko se posebej posvečajo večjim davčnim utajam, izvajanje katerih želijo kar najbolj onemogočiti. Najodločneje ukrepajo proti najhujšim utajevalcem, to so običajno organizirane kriminalne združbe, ki najbolj rušijo zaupanje v pravičen davčni sistem (Švedska: Družba, kjer vsak plačuje pravičen delež., 2016).

Švedska s ciljem zmanjšanja gotovinskega poslovanja intenzivno izvaja tudi drugi ukrep, to je spodbujanje negotovinskega plačevanja. Učinki tega ukrepa se kažejo v nizkem obsegu gotovinskega poslovanja, na Švedskem je gotovinskega poslovanja le za 3%, drugod pa v povprečju za 9 % (Skatteverket, 2013).

Na Švedskem zelo strogo sankcionirajo kršitelje, ureditev pa velja za sodobnejšo, zanesljivejšo in cenovno ugodnejšo rešitev.

3.4 Srbija

Srbija je "off-line" davčne blagajne začela uvajati že leta 2002, Zakon o fiskalnim kasama (v nadaljevanju ZFK) je začel veljati z letom 2005, prehodno obdobje se je zaključilo leta 2009. K uporabi davčnih blagajn so bili zavezani vsi zavezanci, ki so v sodnem registru registrirani kot maloprodajna podjetja in podjetja, ki izvajajo storitveno dejavnost s fizičnimi osebami (član 3 ZFK). Takrat je njihov sistem veljal za najbolj učinkovit in dodelan sistem davčnih blagajn na svetu, saj je z zakonom predpisana vsaka podrobnost ureditve. Celo sam videz računa so do potankosti natančno definirali. Ob zaključku dneva se mora na blagajni generirati zaključno poročilo, dnevno poročilo se beleži v knjigo dnevnih poročil, skupaj s kontrolnim trakom blagajne, ki se mora hraniti najmanj tri leta (član 17 ZFK).

Posebno zanimivo je, da se podatki iz dnevnega poročila vpisujejo v fiskalni spomin, nato pa se to poročilo briše iz operativnega spomina, ker mora biti le-ta pripravljen na podatke naslednjega dne. Kapaciteta spomina davčne blagajne ima prostora za 1.800 dnevnih poročil (član 10 ZFK), to je za obdobje petih let, če se generira eno dnevno poročilo na dan.

Proizvajalci morajo za posamezen model davčne blagajne za njegovo tehnično in zakonsko ustreznost najprej pridobiti soglasje Ministrstva za trgovino (član 22 ZFK). Nezakoniti in nepooblaščen posegi v davčno blagajno so povsem onemogočeni, saj ima vsaka blagajna kar štiri pečate. Davčna blagajna je sestavljena iz programskega, operativnega in fiskalnega pomnilnika, na blagajno pa je priključen tudi ustrezen terminal, GPRS, ki daljinsko odčitava in omogoča prenos podatkov iz formiranih dnevnih poročil na davčni organ (član 2 ZFK).

Pomanjkljivost davčnih blagajn v Srbiji so poleg stroškov uvedbe tudi zakasneli, neažurni podatki o opravljenem prometu, zato se že več let trudijo uvesti sistem davčnih blagajn po vzoru sosednje Hrvaške.

Leta 2006 je njihova davčna uprava predstavila rezultate uvedbe davčnih blagajn, s katerimi naj bi kar za tretjino zmanjšali obseg sive ekonomije ter zagotovili tudi učinkovitejši davčni nadzor (Marn, 2013).

Tako je uvedba davčnih blagajn sicer prinesla kar dobre učinke, vendar pa je zaradi visokih stroškov uvedbe in vzdrževanja sistema veliko malih obrtnikov moralo zapreti svojo dejavnost, ker so bili ti stroški zanje preveliki. Ravno zato so kasneje spremenili ureditev in davčne blagajne od takrat niso več obvezne za obrtnike, precej so tudi zvišali limit za vstop v sistem DDV, nekoliko so tudi omilili sankcioniranje, saj kršiteljem ne bodo več prepovedali opravljanja dejavnosti, temveč jih bodo le denarno kaznovali.

Kot poroča Srbija (2015), ponovno pripravljajo spremembo zakonodaje, s katero nameravajo med drugim tudi razširiti krog zavezancev za uporabo davčnih blagajn, kar je delno posledica izredno pozitivnih učinkov uvedbe davčnih blagajn, ki jih beležijo na Hrvaškem.

3.5 Bosna in Hercegovina

V Bosni in Hercegovini so uvedli sistem po vzoru Srbije, zato ga ne bom podrobneje predstavljala. BiH je sestavljena iz Republike Srbske, Federacije BiH in Distrikta Brčko. Zaradi te razdeljenosti so tudi davčne blagajne uvajali drugače, postopno, najprej avgusta 2008 v Republiki Srbski, nato novembra 2010 v Federaciji BiH.

V Republiki Srbski se je kar precejšni del sive ekonomije legaliziral z uvedbo davčnih blagajn, saj se je v sistem vključilo kar trikrat več zavezancev od predvidenega števila, iz naslova DDV pa so že v letu 2008 prejeli 30 % več plačil. Vendar pa so se tudi v BiH soočili z enakimi problemi kot v Srbiji, z malimi obrtniki, ki so zaprli nekaj tisoč podjetij, zato so občutno povišali spodnjo mejo za obvezno uporabo davčnih blagajn.

3.6 Hrvaška

Hrvaška je v okviru gotovinskega poslovanja zaznala pomanjkanje prijavljanja prihodkov, zato se je s t.i. fiskalizacijo v začetku leta 2013 lotila zatiranja sive ekonomije, utajevanja davkov, preprečevanja nelojalne konkurence in ureditve področja gotovinskega poslovanja (Hrvaška: "Bez računa se ne računa!", 2016) ter sprejela Zakon o fiskalizaciji u prometu gotovinom, s katerim so vzpostavili kombiniran nadzor predpisanega izdajanja računov, ki ga sočasno izvajajo tako državni organi kot tudi kupci.

Bistven ukrep tega zakona je vzpostavitev procesa fiskalizacije oziroma elektronske overitve računov pri hrvaški davčni upravi. Porezna uprava Republike Hrvatske (2013) pojasnjuje, da morajo zavezanci pri izdajanju računov uporabljati elektronske naprave, povezane z davčnim organom, ki vsak račun pred njegovo izdajo kupcu potrdi ter mu dodeli enkratno identifikacijsko oznako, izpisano na računu. Izjeme glede obveznosti tovrstnega izdajanja računov so določene zgolj v primeru okvare elektronske naprave, nemožnosti vzpostavitve povezave z davčno upravo ali izpada električne energije, tudi v teh primerih pa morajo izdajati ročno izpisane račune iz vezane knjige računov, predhodno potrjene s strani davčnega organa (Vlada Republike Slovenije, 2015).

Hrvaška je davčne blagajne uvedla s 01.01.2013, in sicer v treh fazah (Vlada Republike Hrvatske, 2012):

- od 01.01.2013 so bile obvezne za velika in srednja podjetja ter za dejavnost gostinstva,
- od 01.04.2013 so bile obvezne za trgovinsko dejavnost ter za dejavnost servisiranja motornih vozil in koles,
- od 01.07.2013 pa so bile obvezne za vse.

Ob uvedbi davčnih blagajn je Hrvaška predpisala tudi visoke kazni za kršitelje, ki jih je tudi dosledno izvrševala.

Hkrati so na Hrvaškem vzpostavili tudi zelo aktivno in široko zastavljeno nacionalno medijsko kampanjo "Bez računa se ne računa", ki je osredotočena v okrepitev zavesti posameznikov, da je potrebno zahtevati in vzeti račun.

Hrvaška je že v nekaj mesecih po uvedbi davčnega potrjevanja računov dosegla izjemne učinke uvedbe davčnih blagajn, ki so se potem nadaljevali tudi v letu 2014.

Navkljub vsem uvedenim ukrepom pa so se prodajalci praktično takoj prilagodili in našli način, da kupcu izdajo račun, ki ga le-ti ne vzamejo, ponovno izročijo drugemu kupcu, in na ta način izkoristijo vsako priložnost za neevidentiranje gotovinskega prometa.

4 UVEDBA DAVČNEGA POTRJEVANJA RAČUNOV V SLOVENIJI

Že dosežene rezultate boja proti sivi ekonomiji na področju gotovinskega poslovanja se lahko še izboljša, zato so se odločili za nadgraditev oblike "virtualnih davčnih blagajn", na način, da se blagajne zavezancev neposredno poveže z informacijskim sistemom FURS, kar omogoča prenos podatkov v realnem času, s čimer so stopili korak naprej in uvedli enega ključnih ukrepov v boju proti sivi ekonomiji – davčno potrjevanje računov oziroma t.i. davčne blagajne.

Z ZDavPR je bil vzpostavljen sistem davčnega potrjevanja računov, ki sledi namenu zagotavljanja nezmožnosti spreminjanja že evidentiranih podatkov brez ustrezne revizijske sledi.

Cilji uvedbe obvezne uporabe davčnih blagajn pri gotovinskem poslovanju so (Vlada Republike Slovenije, 2015):

- uvedba transparentnega sistema na področju gotovinskega poslovanja,
- pridobitev podatkov o fizičnih osebah, ki izdajajo račune, za namen nadzora in dokazovanja dejansko opravljenega obsega dela fizičnih oseb ter pravilnosti s tem v zvezi plačanih davkov in prispevkov od dohodkov od opravljenega dela,
- izboljšati učinkovitost pobiranja davkov, pravičnejšo porazdelitev davčnega bremena in povečanje prostovoljnega plačevanja davkov ter s tem večje JFP,
- izboljšati pogoje poslovanja, ureditev trga, onemogočiti nelojalno konkurenco ter vplivati na hitrejši gospodarski razvoj ter s tem večjo zaščito potrošnikov,
- dostop do kakovostnejših informacij o poslovanju zavezancev in s tem zagotoviti učinkovitejši davčni nadzor,
- vsaj deloma nadomestiti pereče pomanjkanje inšpektorjev.

4.1 Postopno uvajanje sprememb zakonodaje

V svetu so se ideje o davčnih blagajnah pričele pojavljati že pred več kakor tremi desetletji s prepričanjem, da lahko z ustrežno programsko rešitvijo na relativno preprost način varno hranimo podatke o opravljenem prometu. Vlada Republike Slovenije (2015) pojasnjuje, da so se ti podatki najprej hranili v zapečatenem elektronskem spominu, kasneje so uvedli e-podpisovanje ter nato tudi povezavo z davčnim organom. Mnoge države že več desetletij uporabljajo različne sisteme davčnih blagajn, vendar pa se njihovi učinki proti sivi ekonomiji in utaji davkov med seboj zelo razlikujejo. Kot ugotavlja Vlada Republike Slovenije (2015), je siva ekonomija kompleksen pojav, ki ni odvisen od konkretnega ukrepa, temveč zahteva celovit sistem dolgoročno usmerjenih ukrepov, kar posledično onemogoča merjenje učinkovitosti posameznega izvedenega ukrepa.

Tudi v Sloveniji področje poslovanja z gotovino že dolgo velja za eno od najbolj problematičnih z vidika utajevanja davkov. Sprva so ga skušali urediti z omejevanjem gotovinskega poslovanja. Leta 2002 je bil sprejet Pravilnik o plačevanju z gotovino in blagajniškem maksimumu (v nadaljevanju Pravilnik), ki je urejal upravljanje z gotovino za imetnike poslovnih bančnih računov. Le-ti so morali z aktom določiti višino blagajniškega maksimuma, gotovinske prejemke pa so morali dnevno oziroma najkasneje naslednji delovni dan vplačati na svoj poslovni transakcijski račun. Po določilih Pravilnika (2002) so bila gotovinska plačila omejena na takratnih 100.000 SIT (vrednost 417 EUR).

Kljub sprejetju navedenega pravilnika, pa se v tistem obdobju obseg davčnih utaj pri gotovinskem poslovanju ni zmanjšal, v letu 2006 pa so iz te ureditve celo izločili zasebnike.

Simič (2013) pojasnjuje, da si je leta 2006 v Srbiji prvič ogledal njihov sistem davčnih blagajn ter ocenil, da bi ga morali čim prej uvesti tudi v Sloveniji, saj je bilo po njegovem mnenju potrebno čim prej vzpostaviti nadzor nad izdajanjem računov v okviru gotovinskega poslovanja, in to z elektronskim posredovanjem podatkov o izdanih računih na nadzorni center DURS, kar je bil tudi eden od predlogov v sklopu Davčna reforma 2014 (Tax-fin-lex d.o.o., 2011). V Sloveniji so bila takrat nasprotovanja uvedbi navedenega prevelika, da bi uvedbo lahko realizirali, takšen sistem davčnih blagajn pa so v letu 2013 uvedli na Hrvaškem (Simič, 2013).

Avgusta 2009 je bilo s spremembo ZDavP-2 področje gotovinskega poslovanja na novo urejeno v ZDavP-2, ki je tako nadomestil Pravilnik iz leta 2002. 36. člen ZDavP-2 je namreč obvezoval vse poslovne subjekte, da vsa plačila nakazujejo na transakcijske račune prejemnikov, razen plačil v manjših zneskih, do 420 EUR (23a. členom ZDavP-2). Kasneje so decembra 2011 ta znesek poslovanja z gotovino še omejili, in sicer na 50 EUR, nato pa so zaradi burnega negativnega odziva podjetnikov že marca 2012 znesek ponovno dvignili na 420 EUR.

Vendar pa je omenjena omejitev veljala le za plačevanje z gotovino, medtem ko je bilo prejemanje gotovinskih plačil za dobavo blaga omejeno v Zakonu o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma – ZPPDFT (v nadaljevanju ZPPDFT), in sicer na 15.000 EUR, za prejeta plačila za opravljene storitve pa ni bilo določene nobene omejitve zneska.

Grom Črne (2012) navaja, da je bila medtem aprila 2010 ustanovljena Medresorska delovna skupina za preučitev sistemskih ukrepov za preprečevanje davčnih utaj v okviru gotovinskega poslovanja, ki je morala proučiti sistemske ukrepe za preprečevanje davčnih utaj na tem področju ter tudi proučiti možnosti uvedbe davčnih blagajn.

Medresorska delovna skupina je septembra 2010 pripravila prvo poročilo, v katerem je kot prvi ukrep pri gotovinskem poslovanju predlagala uvedbo davčnih blagajn, ter sprejetje tudi drugih ukrepov (Ministrstvo za finance RS, 2010):

- visoko obremenitev oziroma odvzem premoženja nelegalnega izvora,
- okrepljeno sodelovanje med CURS, DURS in Uradom za preprečevanje pranja denarja ter ureditev vzajemnih dostopov do baz podatkov,
- limitiranje gotovinskih plačil na določen znesek,
- spodbujanje negotovinskega plačevanja,
- poostren pregon dobaviteljev nedovoljenih registrskih blagajn in nedobrovernih računovodij.

Na podlagi teh ugotovitev so takoj pristopili k postopku uvedbe davčnih blagajn in pripravi ustrezne zakonodajne rešitve. Prvi poskus uvedbe davčnih blagajn je bil tako takoj v letu 2011 s Predlogom Zakona o davčnih blagajnah, vendar pa so zakonu preveč nasprotovali. S strani MF takrat niso uspeli dovolj natančno opredeliti in predstaviti oprijemljive pozitivne učinke uvedbe davčnih blagajn, zato v tistem času predlagani zakon ni bil sprejet, problematika pa je ostala še naprej odprta.

Tudi v nadaljnjih poskusih urejanja gotovinskega poslovanja, se tudi v letu 2013 niso odločili za uvedbo davčnih blagajn, so pa sprejeli spremembe ZDavP-2 in s 01.07.2013 z dopolnitvijo 38. člena ZDavP-2 uzakonili in uvedli t.i. "virtualne davčne blagajne" in tudi zakonsko prepovedali vsakršno uporabo, prodajo ali posredovanje tovrstne programske rešitve, ki bi omogočala poseganje v zabeležene podatke, ne da bi bili ti izvorni zapisi predhodno ustrezno shranjeni v napravi ali na drugem mediju. Kršitve teh določil so opredeliti v 398a. členu ZDavP-2 kot posebno hud prekršek in s tem močno zvišali kazni.

Predstavljeni ukrep je bil po pojasnilih Vlade Republike Slovenije (2015) uveden na podlagi ugotovitev FURS v postopkih inšpiciranja, ko so z metodami računalniške forenzike ugotovili, da posamezni prodajalci pri gotovinskem poslovanju uporabljajo posebej prirejene računalniške blagajne, na katerih lahko brez ustrezne revizijske sledi naknadno posegajo v zabeležene podatke o izvršenem prometu. Kot poudarja Vlada Republike Slovenije (2015),

takšne programske rešitve omogočajo brisanje celotnih izdanih računov, spreminjanje ali brisanje posamičnih postavk na teh računih in nepravilno seštevanje opravljenega prometa, denar iz naslova tako zmanjšanega prometa pa se nato najpogosteje nameni plačilu zaposlenih, s čimer se generirata siva ekonomija ter delo in zaposlovanje na črno, posledično pa tudi nelojalna konkurenca.

Ob sprejetju tega ukrepa so skušali predpisati tudi obvezno uporabo računalniških blagajn, in s tem hkrati odpraviti uporabo paragonskih blokov in nekaterih drugih oblik izdajanja računov, npr. v wordu, ter urediti, da bi bila le izjemoma dovoljena uporaba vezane knjige računov, vendar neuspešno, tako da so s to rešitvijo uvedbe virtualnih davčnih blagajn zajeli le tiste, ki so že uporabljali računalniške blagajne, ni pa njihova uporaba postala obvezna.

Hkrati z uvedbo virtualnih davčnih blagajn, sta DURS in CURS močno poostrila izvajanje nadzorov gotovinskega poslovanja, vzporedno pa so precej agresivno nastopili tudi v medijih, in sicer z naslednjimi kampanjami proti sivi ekonomiji:

- VKLOPI RAZUM – ZAHTEVAJ RAČUN! (Vlada RS),
- ZBUDIMO SE! (Tržni inšpektorat RS),
- STOP BIROKRACIJI! (Ministrstvo za notranje zadeve RS).

Nadalje so s 01.04.2014 s spremembo ZPPDFT omejili znesek prejetega plačila pri gotovinskem poslovanju na 5.000 EUR (pred tem je bila omejitev 15.000 EUR), in ga določili tako za dobave blaga kot tudi za opravljene storitve, za katere do tedaj ni bil predpisan.

Zaradi izboljšanja sledljivosti pri izdaji računov brez uporabe registrskih blagajn je bil sprejet nov 31. a člen ZDavP-2, ki določa, da morajo zavezanci, ki ne uporabljajo virtualnih davčnih blagajn, izdajati račune iz posebne vezane knjige računov, ki jo predhodno potrdijo na FURS. Novela ZDavP-2 se uporablja od 31.01.2015, kršitve 31. a člena pa so sankcionirane enotno s kršitvami 38. člena (Ministrstvo za finance RS, 2015).

Navedena ukrepa prinašata pozitivne učinke, kljub temu pa imata nekaj slabosti, ki pa se jih lahko odpravi z vzporednim izvajanjem nadzora (Ministrstvo za finance RS, 2015):

- tehnično varovanje podatkov o evidentiranem prometu ni določeno, podatki o izdanih računih se hranijo na blagajni pri zavezancu,
- po ugotovitvah davčnih nadzorov se še vedno uporabljajo posebej prirejeni programi, ki so v nasprotju z 38. členom ZDavP-2.

Zaradi predstavljenega je bilo potrebno po mnenju Ministrstva za finance RS (2015) vzpostaviti tehnično zanesljivejši sistem – ustrezen model davčnih blagajn, ki ne bo omogočal naknadnega poseganja v zabeležene podatke z namenom prikrivanja in

zmanjševanja višine dejansko opravljenega prometa, sistem pa mora hkrati zagotavljati izvajanje učinkovitejšega nadzora.

Na ta način bo mogoče po mnenju Vlade Republike Slovenije (2015) rizične zavezance zaznati na podlagi prejetih podatkov iz davčnih blagajn, zaradi česar bo posledično nadzor manj obremenilen tako za inšpektorje kot tudi za zavezance, saj se bodo neposredni obiski inšpektorjev pri zavezancih zaradi izvajanja nadzora bistveno zmanjšali.

V okviru priprave akcijskega načrta za uvedbo davčnih blagajn v Sloveniji je delovna skupina za uvedbo davčnih blagajn pri MF proučila dva osnovna sistema davčnih blagajn (Ministrstvo za finance RS, 2015):

- klasične davčne blagajne in certificirani sistemi POS (kot naprava),
- "on-line" sistemi davčnih blagajn za izmenjavo podatkov v realnem času (kot predpisan postopek).

Klasične davčne blagajne in certificirani sistemi POS:

Podatke varno hranijo lokalno v blagajni, za njihovo zaščito pa so predpisane posebne tehnične zahteve. Podatki se hranijo v posebnem čipu oziroma kontrolni enoti, do katere imajo dostop le pooblaščen osebe davčnega organa, ali pa se shranjujejo na nosilce podatkov z digitalnim podpisom (Ministrstvo za finance RS, 2015).

Novejši modeli imajo možnost obdobjnega (mesečnega, tedenskega, dnevnega) pošiljanja podatkov davčnemu organu oziroma lahko organ sam prevzema podatke na blagajnah (Vlada Republike Slovenije, 2015).

Prednosti (Ministrstvo za finance RS, 2015):

- tehnično zanesljivo hranjenje podatkov,
- za davčni organ enostavnejši informacijski sistem, zato ima država manjše stroške njihove uvedbe,
- manj zahtevno povezovanje z davčnim organom.

Slabosti (Ministrstvo za finance RS, 2015):

- obvezno certificiranje opreme,
- omejen izbor dobavitelja opreme,
- večja možnost naknadnega prirejanja podatkov,
- davčnemu organu se podatki o izdanih računih pošiljajo le redko,
- dražje za zavezance (zaradi certificiranja in specialne opreme),

- za pošiljanje podatkov davčnemu organu oziroma njegov dostop do blagajne je potrebna internetna povezava oziroma GPRS.

V času uvedbe teh sistemov, internet še ni bil tako uveljavljen, da bi bilo sploh možno razmišljati o kakršnih koli povezavah z davčnimi organi v realnem času. Takšne davčne blagajne imajo: Italija, Grčija, Poljska, Latvija, Litva, Švedska, Belgija, Bolgarija, Madžarska, Srbija, Malta, Brazilija, Rusija, Turčija (Vlada Republike Slovenije, 2015).

“On-line” sistemi davčnih blagajn, pri katerih izmenjava podatkov o izdanih računih z davčnim organom poteka v realnem času:

Davčna blagajna vsak račun pred izdajo posreduje v potrditev in hrambo davčnemu organu. Za izdajanje računov se lahko uporablja katerakoli elektronska naprava, ki ima možnost dostopa do interneta, zaradi povezave blagajne z informacijskim sistemom davčnega organa. Blagajne imajo nameščene običajne programe za blagajniško poslovanje z dodano funkcionalnostjo izmenjave podatkov z davčnim organom. Menjava blagajn običajno ni potrebna, tako je edini strošek zagotovljen internetni dostop. To je odprt sistem davčnih blagajn brez certificiranja opreme (Ministrstvo za finance RS, 2015).

Overitev računa se izvaja v realnem času z dodelitvijo enkratne identifikacijske oznake računa, ki se po internetni povezavi pošlje nazaj blagajni (Ministrstvo za finance RS, 2015).

Izvorni podatki o prometu se pri takšnih sistemih varujejo s predpisanim postopkom sprotne verifikacije računa pri davčnem organu, kjer so zaščiteni pred naknadnim nepooblaščenim spreminjanjem, zato ni potrebna posebna nadzorna enota, ki bi zagotavljala nespremenljivost izvornih podatkov v blagajni (Vlada Republike Slovenije, 2015).

Davčni organ hrani podatke o vseh izdanih računih, lahko jih analitično obdeluje, primerja s podatki o prejetih obračunih različnih vrst davkov itd. Na ta način lahko davčni organ izvaja ciljni nadzor in načrtuje druge ukrepe. Pri tem sistemu imajo inšpektorji pri izvajanju nadzora na razpolago podatke v realnem času, kar omogoča njihovo večjo učinkovitost (Vlada Republike Slovenije, 2015).

Prednosti (Ministrstvo za finance RS, 2015):

- možnosti kasnejšega spreminjanja podatkov so minimalne,
- odprt sistem: uporablja se lahko katerakoli blagajna, zato ni potreben nakup nove,
- certificiranje ni potrebno (kar omogoča večjo konkurenco in posledično nižjo ceno),
- podatki, ki jih ima na razpolago davčni organ omogočajo učinkovitejši nadzor, izvajanje analize tveganja in hitrejšo ugotavljanje potencialno tveganih zavezancev,
- nadzor se lahko izvaja brez obiska pri zavezancu.

Slabosti (Vlada Republike Slovenije, 2015):

- obvezen internetni dostop, posledično težave glede potencialnega nedelovanja,
- možno je počasnejše izdajane računov zaradi trajanja komunikacije.

Na podlagi proučenih modelov je delovna skupina pripravila akcijski načrt za uvedbo sistema davčnih blagajn, pri katerem so blagajne zavezancev prek spleta povezane s centralnim informacijskim sistemom FURS (Vlada Republike Slovenije, 2015). Zavezanci podatke o računih, za katere prejmejo plačilo v gotovini, pred njihovo izdajo v potrditev in hrambo posredujejo FURS, izmenjava podatkov mora potekati v realnem času. Vlada RS je 05.02.2015 pripravljen akcijski načrt potrdila.

V skladu s sklepom Vlade RS je bil nato pripravljen predlog novega zakona o davčnem potrjevanju računov, ki predstavlja razumno nadgraditev obstoječega sistema izdajanja računov na podlagi 38. člena ZDavP-2 ter z uporabo vezane knjige računov v skladu z 31.a členom ZDavP-2, s postopkom potrditve računov pri davčnem organu.

ZDavPR je bil sprejet in začel se je uporabljati s 01.01.2016. Tako je Slovenija dejansko uspela uzakoniti izvajanje davčnega potrjevanja računov, in to na postopen, bolj mehak način, s postopnim spreminjanjem zakonodaje in sočasnim uvajanjem zgolj manjših sprememb. Tako smo z letom 2016 pričeli uporabljati davčne blagajne v obliki, ki je bila predlagana že leta 2011, vendar takrat kategorično zavrnjena. Nato je moralo preteči skoraj pet let postopnega uvajanja manjših sprememb zakonodaje, da je bila z letom 2016 uveljavljena obvezna uporaba davčnih blagajn.

Že takoj, ko je Vlada RS potrdila Akcijski načrt za uvedbo davčnih blagajn v začetku leta 2015, se je FURS aktivno vključila v številne aktivnosti v zvezi s tem (Finančna uprava Republike Slovenije, 2016a):

- sodelovala je pri pripravi zakona,
- izvajala je številna izobraževanja, predstavitve in pojasnila glede nove ureditve,
- na spletni strani FURS je objavila pogosta vprašanja in odgovore ter druga gradiva,
- na vprašanja glede ureditve so pripravljali odgovore v vseh oblikah,
- pri tem so aktivno sodelovali z drugimi organi in interesnimi skupinami.

4.2 Opredelitev davčnega potrjevanja računov

Enotna strokovna opredelitev davčnih blagajn ni definirana, bistvo je v tem, da davčna blagajna zagotavlja, da prikazani podatki o prihodkih izkazujejo dejansko stanje opravljenega prometa. V ta namen se oblikujejo različne kombinacije strojne in programske opreme ter postopkov za beleženje prometa, ki ne smejo omogočati naknadnega

spreminjanja in brisanja podatkov brez ustrezne revizijske sledi. Vsekakor pa je davčna blagajna le en delček v mozaiku ukrepov proti sivi ekonomiji in utajam davkov, učinkovitost tega ukrepa pa je odvisna tudi od učinkovitosti izvajanja nadzorov ter od ozaveščenja o pomembnosti prostovoljnega plačevanja davkov (Vlada Republike Slovenije, 2015).

Z ZDavPR, ki je bil sprejet 20.07.2015 in se uporablja od 01.01.2016 dalje, se v Sloveniji uvaja postopek obveznega potrjevanja računov pri davčnem organu.

Davčno blagajno sestavljata (Vlada Republike Slovenije, 2011):

- **registrska blagajna**, ki mora zanesljivo beležiti podatke o opravljeni prodaji,
- **nadzorna enota** mora zanesljivo beležiti podatke o delovanju registrske blagajne in o izdanih računih tako, da onemogoča njihovo naknadno spreminjanje ali izbris.

Modeli davčnih blagajn se delijo na (Vlada Republike Slovenije, 2011):

- **odprti tip**: predpisani so parametri in katerikoli dobavitelj, ki izpolnjuje predpisane pogoje, lahko prodaja svojo vrsto davčnih blagajn, narejeno v skladu s temi parametri,
- **zaprti tip**: sistem davčnih blagajn je v celoti vezan na enega dobavitelja, ki je v državi izbran za zagotovitev njegove vzpostavitve in delovanja.

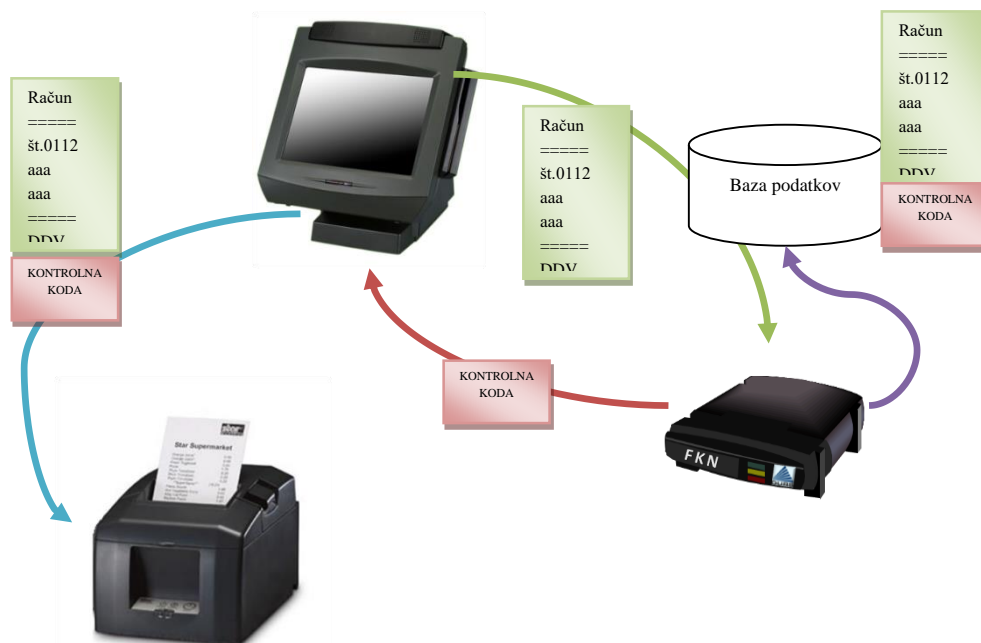
Vlada Republike Slovenije (2011) pojasnjuje, da je bolj primeren odprti tip, saj nudi možnost uvajanja posameznih tehničnih izboljšav v prihodnje, dolgoročno je tudi cenejši, ter ga ne zavezujejo patentirane tehnične rešitve, s čimer omogoča konkurenčnost dobaviteljev.

ZDavPR v 1. členu **določa**:

- obveznost izvajanja potrditve računa,
- zavezance,
- opravljanje potrjevanja računov,
- sestavine računa,
- rok za izdajo računov,
- tehnične zahteve,
- obveznost kupca zadržati račun,
- obdelavo podatkov za namene nadzora,
- prekrške in nadzor nad izvajanjem tega zakona.

Uporabljati je dovoljeno le davčne blagajne, ki izpolnjujejo zahteve po ZDavPR. Račun o vsaki izvršeni prodaji za gotovino mora biti posredovan na FURS, kjer se verificira, ter nato izročen kupcu (Ministrstvo za finance RS, 2015). Navedeni postopek je poenostavljeno prikazan na Sliki 10.

Slika 10: Poenostavljena rešitev z davčno blagajno



Vir: Ministrstvo za finance RS, Poročilo Medresorske delovne skupine za pripravo ukrepov za preprečevanje davčnih utaj pri gotovinskem poslovanju, 2010, str. 15

Zavezanci za izdajanje računov preko davčnih blagajn so osebe, ki opravljajo dejavnost za gotovinsko plačilo in so zavezane k izdaji računa (Ministrstvo za finance RS, 2015), torej izpolnjujejo vse spodaj navedeno (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015d):

- morajo izdati račun za dobavo blaga ali storitev,
- morajo voditi poslovne knjige in evidence,
- za dobavljeno blago ali storitev prejmejo gotovinsko plačilo (denar, bančna kartica, ček).

Izjeme za izvajanje postopka davčnega potrjevanja so določene taksativno in restriktivno v 3. členu ZDavPR:

- dobave blaga, ki jih opravi zavezanec, ki nima sedeža v RS in se kot kraj dobave glede DDV šteje RS, če je vrednost teh dobav v koledarskem letu nad 35.000 EUR,
- dobave telekomunikacijskih storitev, storitev oddajanja ali elektronskih storitev, ki jih opravi zavezanec, ki nima sedeža v RS, osebam, ki niso zavezanci za DDV,
- kontinuirane dobave blaga in storitev naročniku, pri katerih se računi izdajajo množično, z avtomatsko obdelavo podatkov (elektrika, plin, voda, komunala, telekomunikacije).

Vsebina računa je v 5. členu ZDavPR natančno določena in poleg obveznih podatkov, ki so predpisani z Zakonom o DDV in ZDavP-2, mora račun vsebovati tudi :

- čas izdaje računa (uro in minute),
- oznako fizične osebe, ki izda račun z uporabo elektronske naprave za izdajo računa,
- enkratno identifikacijsko oznako računa,
- zaščitno oznako izdajatelja računa.

Način določanja zaporedne številke računa je v 5. členu ZDavPR natančno opredeljen, sestavljati jo morajo:

- oznaka poslovnega prostora zavezanca,
- oznaka elektronske naprave za izdajo računov,
- zaporedna številka računa.

Slika 11 prikazuje primer izdanega računa, iz katerega je razvidno tudi, kako je sestavljena zaporedna številka računa, ki mora vsako poslovno leto slediti v neprekinjenem zaporedju po vsakem poslovnem prostoru ali po elektronski napravi za izdajo računov v poslovnem prostoru zavezanca.

Slika 11: Primer izdanega računa

Podjetje xyz Davčna ulica 10 1000 Ljubljana ID za DDV: SI87654321			
RAČUN št: TRG1-BLAG2-465			
Ljubljana, 2.1.2016 Ura: 15:03			
Naziv	Cena	Količina	Znesek
OMARA	3.758,75 EUR	1	3.758,75 EUR
PRT	10,00 EUR	2	20,00 EUR
KOZAREC	5,00 EUR	1	5,00 EUR
VAZA	15,00 EUR	1	15,00 EUR
SKUPAJ			3.798,75 EUR
DDV %	Osnova	Znesek DDV	
22%	3.113,73 EUR	685,02 EUR	
ZA PLAČILO (EUR):			3.798,75
Račun izdal: PRODAJALEC 1			
EOR:	6d0cb16-944b-4021-bd11-958f8900b762		
ZOI:	d1ed963b141db325bebc7aa482613150		
			

Zavezanec, ki namerava izdajati račune z davčno blagajno, mora imeti (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015e):

- primerno elektronsko napravo (računalnik, tablica, registrska blagajna,...),
- ustrezno programsko opremo,
- tiskalnik za izpisovanje računov,
- internetni dostop,
- namensko digitalno potrdilo (brezplačno se prevzame na portalu e-Davki),
- obvestilo o obveznosti izdaje računa in izročitve računa kupcu ter obveznosti kupca, da prevzame in zadrži izdani račun,
- interni akt o popisu poslovnih prostorov, dodelitvi oznak in pravilih za dodeljevanje zaporednih števil računov (vzorci so objavljeni na spletni strani FURS),
- pred pričetkom izdajanja računov je potrebno na FURS posredovati podatke o poslovnih prostorih (iz davčne blagajne),
- vezano knjigo računov, ki jo je potrebno pred izdajo računa iz vezane knjige računov potrditi na e-Davkih, katero nato uporabijo, v kolikor davčna blagajna ne bi delovala.

Pred pričetkom izdajanja računov je potrebno pridobiti namensko digitalno potrdilo, ki ga je potrebno obvezno uporabljati pri izvajanju postopka potrjevanja računov. Gre za potrdilo v elektronski obliki, potrebno za identifikacijo pri elektronski izmenjavi podatkov z davčnim organom in za elektronsko podpisovanje podatkov o računu v postopku potrjevanja računov (4. člen ZDavPR). S potrditvijo računa pri davčnem organu, se računu dodeli enkratna identifikacijska oznaka računa.

Prav tako je treba pred začetkom izdaje računov na vidnem mestu vsake elektronske naprave za izdajo računov objaviti obvestilo o obveznosti izdaje računa in izročitve računa kupcu ter obveznosti kupca, da prevzame in zadrži izdani račun (Slika 12).

Slika 12: Obvestilo o obveznosti izdaje računa in izročitve računa kupcu ter obveznosti kupca, da prevzame in zadrži izdani račun

NE SPREGLEJTE!

Prodajalec mora za dobavo blaga ali storitev izdati račun in ga izročiti kupcu.

Kupec mora prevzeti račun in ga zadržati neposredno po odhodu iz poslovnega prostora.

Zakon o davčnem potrjevanju računov

VKLOPI RAZUM, ZAHTEVAJ RAČUN!



Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, 2016, spletna stran

Kupec je dolžan vzeti račun in ga imeti pri zapuščanju poslovnega prostora ter ga na zahtevo predložiti pooblaščenim osebam davčnega organa ali Tržnega inšpektorata RS (11. člen ZDavPR). Imetniki računov z izpisano enkratno identifikacijsko oznako računa lahko v 30 dneh od dneva izdaje računa pri davčnem organu prek telekomunikacijskih poti (prek SMS sporočila ali na spletni strani FURS) preverijo, ali je bil račun potrjen (13. člen ZDavPR). Tako sistem nudi možnost kombiniranega nadzora izdajanja računov, tj. opravljanja nadzora s strani državnih organov in tudi kupcev.

Predhodno mora vsak zavezanec sprejeti tudi interni akt, v katerem (5. člen ZDavPR):

- določi pravila za oštevilčevanje računov,
- popiše poslovne prostore,
- označi poslovne prostore.

FURS ima na svoji spletni strani objavljena:

- vzorec navedenega internega akta,
- obvestilo o obveznosti izdaje in izročitve računa kupcu ter obveznosti kupca, da prevzame in zadrži izdani račun.

Poleg navedenega je potrebno predhodno na FURS posredovati tudi podatke o vseh posameznih poslovnih prostorih, v katerih izdajajo račune (8. člen ZDavPR):

- davčno številko zavezanca,
- oznako poslovnega prostora zavezanca,
- identifikacijsko oznako stavbe ali dela stavbe, v kateri je poslovni prostor,
- naslov poslovnega prostora zavezanca,
- vrsto poslovnega prostora, če je le-ta premičen,
- podatek o proizvajalcu in vzdrževalcu programske opreme za izdajanje računov,
- datum začetka veljavnosti sporočenih podatkov.

Če se spremeni poslovni prostor je treba o tem obvestiti FURS ter jim dostaviti nove podatke, da lahko v okviru nadzora ugotovijo, kje je izdan račun, ter ali se uporabljajo le dovoljene davčne blagajne.

Postopek potrjevanja računov je sestavljen iz naslednjih procesov (6. člen ZDavPR):

- pošiljanje podatkov o računu davčnemu organu,
- obdelava podatkov o računu in dodelitev enkratne identifikacijske oznake računa v informacijskem sistemu davčnega organa,
- pošiljanje enkratne identifikacijske oznake računa zavezancu.

V zvezi s potrjevanjem računov se na FURS pošiljajo zgolj naslednji podatki (Vlada Republike Slovenije, 2015):

- davčna številka izdajatelja računa,
- datum in čas izdaje računa,
- številka računa in način njene dodelitve,
- vrednost računa, skupna vrednost osnove po vrsti davka, razdeljeno po davčnih stopnjah, in pripadajoči davek, vrednost dobav na podlagi posebnih ureditev, dobav, pri katerih je plačnik DDV kupec, oproščenih dobav in neobdavčljivih dobav, ločeno po davčnih številkah,
- vrednost za plačilo,
- davčna številka fizične osebe, ki izda račun z uporabo elektronske naprave,
- zaščitna oznaka izdajatelja računa,
- davčna številka kupca, če je navedena na računu,

- številka prvotnega računa pri izvajanju postopka potrjevanja naknadno spremenjenih podatkov na računu.

Postopek izdaje računa z enkratno identifikacijsko oznako računa poteka na naslednji način (7. člen ZDavPR):

- elektronsko podpisano sporočilo s podatki o računu se preko elektronske zveze posreduje davčnemu organu,
- davčni organ preveri, ali so posredovani vsi predpisani podatki ter ali so podpisani z namenskim digitalnim potrdilom,
- davčni organ jim dodeli enkratno identifikacijsko oznako računa ter jo posreduje nazaj preko elektronske zveze,
- kupcu se prek davčne blagajne izda račun, najpozneje do opravljene dobave in prejetega gotovinskega plačila.

Davčni organ hrani posredovane podatke v informacijskem sistemu še pet let od njihovega prejema. Vlada Republike Slovenije (2015) pojasnjuje, da s tem tudi pridobi priložnost obdelovanja podatkov o dejansko opravljenem prometu v okviru gotovinskega poslovanja, primerja jih lahko s prejetimi davčnimi obračuni, ugotavlja prirejanja podatkov o opravljenem prometu, primerja jih s podatki o prilivih na bančne račune itd. Na navedeni osnovi lahko FURS opravlja nadzor in načrtuje druge ukrepe.

Ko pride do **nezmožnosti povezave elektronske naprave** s FURS (ne deluje internetna povezava ali pa sistem FURS), se račune lahko izdaja brez povezovanja na FURS, račun mora vsebovati le zaščitno oznako izdajatelja računa (Vlada Republike Slovenije, 2015). Podatke o računih je nato potrebno poslati v dveh delovnih dneh od prekinitve povezave oziroma najkasneje naslednji delovni dan po vzpostavitvi povezave s centralnim informacijskim sistemom FURS. Posredovanim podatkom o računu nato davčni organ dodeli enkratno identifikacijsko oznako in jo pošlje nazaj kot potrdilo o prejemu naknadno poslanih podatkov o izdanem računu (9. člen ZDavPR).

Ko pa pride do **nedelovanja elektronske naprave** (okvara, izpad električne energije) je potrebno račun izdati v vezani knjigi računov po 31. a členu ZDavP-2 (Vlada Republike Slovenije, 2015). Po vzpostavitvi delovanja elektronske naprave pa se podatke o tako izdanih računih na davčni organ pošlje v dveh delovnih dneh od pričetka nedelovanja elektronske naprave oziroma najkasneje naslednji delovni dan po prenehanju vzrokov za zamudo. Poslati je potrebno podatke o serijski številki vezane knjige računov, zaporedni številki posameznega obrazca računa, predpisane podatke o računu, vendar brez podatkov o času izdaje računa, davčni številki fizične osebe, ki je izdala račun in zaščitni oznaki izdajatelja računa. Davčni organ jim dodeli enkratno identifikacijsko oznako in jo pošlje nazaj kot potrdilo o prejemu naknadno poslanih podatkov o izdanem računu (10. člen ZDavPR).

Pri izdajanju računov pri gotovinskem poslovanju, kjer **ni omogočena povezava** na internet oziroma GPRS, pa je potrebno le-to dokazati s potrdilom Agencije za komunikacijska omrežja in storitve RS. Potrdilo je veljavno eno leto od dneva izdaje, uporablja se vezana knjiga računov, podatke o tako izdanih računih se naknadno, v desetih delovnih dneh, potrdi pri FURS (Vlada Republike Slovenije, 2015).

Za **nadzor** nad izvajanjem ZDavPR je pristojen FURS, v določenih primerih pa Tržni inšpektorat RS. Če FURS v postopku nadzora ugotovi kršitelja tega zakona, mu lahko z odločbo prepove opravljanje dejavnosti, za čas dokler ne odpravi vzrokov za njen izrek.

Določene so tudi **globe za prekrške**, in sicer so ločeni naslednji prekrški:

- prekršek kupca (17. člen ZDavPR),
- davčni prekršek (18. člen ZDavPR),
- hujši davčni prekršek (19. člen ZDavPR),
- posebej hud davčni prekršek (20. člen ZDavPR).

Zaradi nepotrebnega obremenjevanja najmanjših zavezancev, ki izdajo zelo malo računov, pa FURS omogoča izdajanje le-teh preko aplikacije **Mini blagajna**. Za njeno uporabo je potrebna le internetna povezava s FURS, elektronska naprava ter namenski certifikat (ki je brezplačen). Na FURS je potrebno posredovati podatke o poslovnih prostorih ter hkrati izpolnjevati vse predpisane zahteve.

Vlada Republike Slovenije (2015) pojasnjuje, da bo izvajanje potrjevanja vseh računov pri gotovinskem poslovanju v Sloveniji obvezno od 01.01.2018 dalje, do takrat pa je dovoljena prosta izbira med uporabo davčne blagajne in uporabo vezane knjige računov ter s tem olajšan prehod na sistem obvezne izdaje računov preko davčne blagajne.

Zakon predpisuje, da mora račun obvezno vsebovati tudi oznako fizične osebe, ki ga je izdala, ta oznaka pa mora biti povezana z davčno številko blagajnika in posredovana davčnemu organu kot eden od obveznih podatkov o računu za dodelitev enkratne identifikacijske oznake računa (5. člen ZDavPR). Opisano je namenjeno obračunavanju davkov in prispevkov od vseh izplačil zaposlenim in s tem enakomerni in pravični razporeditvi davčnih bremen. Navedeno pa se lahko zagotavlja le s transparentnostjo zaposlovanja. Identifikacijski podatek blagajnika je za izvajanje nadzora FURS po ZPDZC-1 pomemben iz dveh vidikov, in sicer (Vlada Republike Slovenije, 2015):

- blagajnik je ena od oseb v verigi odgovornih oseb zavezanca pri izvajanju poslovnih aktivnosti, iz katerih izhajajo obveznosti do države,
- blagajnik je zaposlena oseba zavezanca, zato ji je iz tega razloga dolžan plačati prispevke, iz katerih so krite pravice zaposlenih.

V praksi se tako z vidika nadzora dejanskega obsega zaposlitve, kot z vidika nadzora izplačil za dejansko opravljeno delo in iz tega naslova obveznostjo plačila davkov in prispevkov od plačil za delo, izpostavljajo težave dokazovanja dejanskega trajanja opravljenega dela (Vlada Republike Slovenije, 2015).

Vlada Republike Slovenije (2015) ugotavlja, da je ZPDZC-1 sicer pozitivno vplival na povečanje števila prijav tudi rednih zaposlitev in posledično zavarovanj, vendar je prav tako zaznati prijavljanje zaposlitev za krajši delovni čas, čeprav te osebe dejansko delajo poln delovni čas (Vlada Republike Slovenije, 2015).

Delo, ki se opravlja izven obsega zavarovanja, se smatra za zaposlitev na črno, vire za plačilo tovrstnega dela pa delodajalci najenostavneje pridobijo v okviru gotovinskega poslovanja. S tem ko zaposleni niso uradno prijavljeni v zavarovanje za celoten čas opravljanja dela, in plačilo za to delo prejema v gotovini, davki in prispevki od le-tega prav tako niso odvedeni, sta kršeni tako delovno-pravna zakonodaja kot tudi davčna zakonodaja. Za nazaj je dejansko stanje možno ugotavljati po podatkih in evidencah delodajalcev, ki pa le-te pogosto prirejajo. Zaradi navedenega je ugotavljanje dejanskega stanja v konkretnih postopkih nadzorov zelo oteženo (Vlada Republike Slovenije, 2015).

Na podlagi prejetih identifikacijskih podatkov o blagajnikih, bo FURS lahko vzpostavila bazo podatkov, na podlagi katere bo lahko izvajala analize o dejansko opravljenem obsegu dela in o vzorcih zaposlovanja. FURS bo lahko evidenco podatkov o računih uparila s podatki o zaposlitvah ter s pomočjo sprejetih kriterijev določila zavezance, pri katerih obstaja večja verjetnost nepravilnosti in uspešnosti nadzora. Poleg lažjega odkrivanja nepravilnosti pa bo navedeno vplivalo tudi na povečanje prostovoljnega plačevanja davkov in prispevkov od plačil za opravljeno delo (Vlada Republike Slovenije, 2015).

4.3 Učinki uvedbe davčnega potrjevanja računov

FURS je 16.05.2016 predstavila prve učinke uvedbe davčnih blagajn, ki se nanašajo na rezultate prvega trimesečja 2016 po uvedbi davčnega potrjevanja računov. Rezultate povzemam v nadaljevanju.

Finančna uprava Republike Slovenije (2016b) je rezultate plačilnega prometa na podlagi podatkov vseh davčnih zavezancev primerjala z enakim obdobjem leta 2015 ter ugotovila, da je bilo po uvedbi davčnih blagajn za 4,6 % (33,6 mio EUR) več plačanega DDV, za 5,8 % (89,3 mio EUR) pa so se povečala plačila prispevkov in dohodnine.

Iz predstavljenih podatkov Finančne uprave Republike Slovenije (2016b) lahko razberemo **pozitivne učinke**, ki so posledica uvedbe davčnega potrjevanja računov in se odražajo v povečanju:

- prijavljenih prihodkov,
- vplačil DDV,
- števila prijav fizičnih oseb v zavarovanje za socialno varnost.

V prvem trimesečju 2016 je Finančna uprava Republike Slovenije (2016b) glede na enako obdobje leta 2015 ugotovila povečanje :

- neto vplačil DDV za 4,9 % (13,7 mio EUR),
- prispevkov in dohodnine (iz naslova blagajnikov) za 4,8 mio EUR,
- neto plačanega DDV iz gostinstva za 18,5 % (1,8 mio EUR),
- števila prijavljenih oseb v zavarovanje za 22.795 fizičnih oseb (9.808 blagajnikov),
- prihodkov (dobav po obračunih) za 5,7 % (293,3 mio EUR).

Uporabniki davčnih blagajn, ki so zavezanci za DDV, so v prvem trimesečju 2016 (Finančna uprava Republike Slovenije, 2016b):

- prijavili za 5.387,4 mio EUR prihodkov, kar je za 5,7 % (293,3 mio EUR) več kot v enakem obdobju leta 2015,
- plačali za 758,8 mio EUR DDV, kar je 4,6 % (33,6 mio EUR) več kot v enakem obdobju preteklega leta,
- prikazali za 299,9 mio EUR neto plačil DDV, kar je za 7,1 % (19,8 mio EUR) več kot preteklo leto.

V okviru gostinstva so mali zavezanci prijavili za 20,7 % več neto plačil DDV kot v enakem obdobju leta 2015, del tega lahko pripišemo uvedbi davčnih blagajn, izkazanim višjim prihodkom ter obračunanemu DDV pri zavezancih, ki poslujejo z gotovino (Finančna uprava Republike Slovenije, 2016b).

Pozitivni učinki so razvidni tudi iz večjega števila prijav fizičnih oseb v zavarovanje za socialno varnost, kar je povzročilo več plačanih prispevkov ter akontacije dohodnine. Delno so navedene prijave tudi posledica okrepljenega izvajanja nadzora nad delom in zaposlovanjem na črno, ki ga FURS opravlja v okviru nadzora davčnih blagajn, posledično pa je bilo iz tega naslova za 7 mio EUR prihodkov, kar potrjujejo tudi povečana vplačila JFP (Finančna uprava Republike Slovenije, 2016b).

V letu 2016 je zaradi uvedbe davčnih blagajn pričakovanih za 75,0 mio EUR dodatnih prilivov v proračun, oziroma natančneje nekje od 50–100 mio EUR na letni ravni (Ministrstvo za finance RS, 2015).

5 OCENA OPTIMALNOSTI V SLOVENIJI UVEDENEGA MODELA

Slovenija je v zadnjih nekaj letih napovedala in tudi pričela izvajati odločen in sistematičen boj proti sivi ekonomiji, še posebej proti tistim utajam davkov, ki se izvajajo v okviru gotovinskega poslovanja. Ta ukrep je vsekakor posledica tudi aktualne finančne krize, ko v državi primanjkuje prihodkov in je posledično potrebno okrepiti aktivnosti na tem področju. Problema se je Slovenija lotila sistematično, z ukrepi skuša zajeti čim širši krog zavezancev. Vzporedno so namreč začeli izvajati cel sklop različnih ukrepov, tako preventivnih, kot tudi nadzornih in kaznovalnih. Zadnji od ukrepov je bila uvedba davčnega potrjevanja računov, in sicer s 01.01.2016.

Po proučitvi več različnih, v drugih državah že uporabljenih modelov davčnih blagajn, so se odločili za uvedbo modela po vzoru sosednje Hrvaške, ki ga je le-ta uvedla leta 2013 in ga mnogi smatrajo za trenutno najbolj dovršenega in edinega tovrstnega v Evropi. Po vzoru hrvaškega modela želita uvesti davčne blagajne tudi Srbija in Češka.

Srbija je bila z "off-line" blagajnami med prvimi z najbolj dovršenim sistemom davčnih blagajn. Hrvaška je davčne blagajne uvedla po zgledu Srbije in jih nadgradila. To ji je uspelo v zelo kratkem času. Le pol leta so potrebovali, in že takoj so zabeležili izredne finančne učinke. Večini drugih držav namreč ni uspelo uvesti ustreznega sistema, ki bi pozitivno učinkoval na zmanjšanje sive ekonomije.

Po proučitvi dveh različnih, predhodno že predstavljenih modelov davčnega potrjevanja računov in izbiri najustrežnejšega modela, to je potrjevanja računov v realnem času, je jasno, da ima izbrani model določene prednosti, pa tudi nekaj slabosti.

Zelo pomembna in ključna slabost tega sistema je, poleg dodatnih stroškov in administrativnih ovir za zavezanca, da ne posega na področja, kjer se računi sploh ne izdajajo. Ta del sive ekonomije tako ostaja še naprej nereguliran.

Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije (2015) izraža nezadovoljstvo, saj meni, da je ukrep davčnega potrjevanja računov samo delni ukrep, ki ureja le področje evidentiranega prometa, in ne posega v davčne utaje iz naslova neizdajanja računov, predvsem pa ne rešuje problema davčnih utaj v neregistriranih dejavnostih.

Uvedeni ukrep davčnega potrjevanja računov v realnem času številni smatrajo za trenutno najbolj napreden model v Evropi. Pomisleki so se pojavili le glede varnosti, zato EU državam članicam njegove uvedbe ni priporočila.

Model potrjevanja računov v realnem času ima tako nekaj, za nekatere države ključnih slabosti (Pevce, 2015):

- znatno višja cena naprave in stroški vzdrževanja internetne povezave,
- tehnična nezanesljivost ohranjanja povezave,
- resni ustavni pomisleki pred tovrstnim množičnim zbiranjem podatkov o zavezancih s strani državnega organa,
- varnostno tveganje.

Pevec (2015) tudi pojasnjuje, da so se na Hrvaškem kmalu po uvedbi fiskalizacije že pojavili ponudniki davčnih blagajn, ki v programe vgrajujejo rešitev t.i. *phantomware*, ki omogoča, da se zveza s strežnikom davčnega organa na željo prodajalca kadarkoli blokira, kupcu pa se izstavi račun z generiranjem številke računa katerega od predhodno izdanih računov.

Ugotavljam, da uvedba davčnih blagajn daje pozitivne učinke, v kolikor ima država:

- sistemsko zastavljeno reševanje problematike, proučene vzroke in dejansko stanje ter ukrepe in rezultate drugih držav,
- ustrezno zakonodajno podlago, ki je dobro predstavljena in enostavno razumljiva,
- takojšen in obsežen oziroma stalno prisoten nadzor nad izvajanjem ter hkrati izvaja psihološki učinek z javnim izpostavljanjem kršitev,
- obsežno in agresivno medijsko kampanjo in s tem ozaveščanje zavezancev ter na nek način dokazovanje ter ustvarjanje občutka pravičnega in dobro delujočega sistema.

Dolgoročno je učinkovito le ozaveščanje, povečevanje prostovoljnega plačevanja davkov, dvigovanje morale ter sodelovanje in povratni pozitivni učinki.

Makovec (2015) povzema davčnega svetovalca Darka Končana, ki meni, da je za večjo učinkovitost boja proti sivi in črni ekonomiji potrebna pripravljenost obeh strani – prodajalcev in kupcev. Z uvedbo davčnega potrjevanja računov pa želi država s kaznimi prisiliti kupce, da vzamejo račun, čeprav ga ne potrebujejo. Končan poudarja, da se je potrebno bolj ukvarjati z vzgojo, sicer se s prisilo ne bo nič spremenilo, še posebno ker ostaja neurejeno področje neizdajanja računov.

Tudi Simič (2015) meni, da sankcioniranje kupcev zaradi neprevzema računa ni smiseln ukrep. Po njegovem mnenju bi bil bolj primeren ukrep motiviranje kupcev za prostovoljno zbiranje gotovinskih računov, npr. zaradi sodelovanja v različnih nagradnih igrah.

Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije (2015) predlaga, da bi se ob uvedbi davčnih blagajn morale znižati stopnje obdavčitve, s čimer bi se povečalo prostovoljno plačevanje davkov, saj raziskave kažejo, da je ravno v državah s previsokimi davki tudi največ davčnih utaj in sive ekonomije. Tudi Gospodarska zbornica Slovenije (2014) meni, da bi ob uvedbi davčnih blagajn bilo potrebno hkrati znižati davčne stopnje oziroma uvesti pavšalno obdavčitev ter izvajati pogostejše, a krajše inšpekcijske preglede.

Pevec (2015) opozarja na več spornih značilnosti uvedenega modela davčnih blagajn:

- krog zavezancev je preširok, premalo je upoštevano načelo sorazmernosti, saj je v številnih primerih tudi brez davčnih blagajn mogoče zagotoviti revizijsko sled,
- izbira tehnologije je neustrezna, smiselno bi bilo izbrati sodobnejšo, zanesljivejšo in cenovno ugodnejšo rešitev, ki temelji na šifriranju podatkov pomnilniškega fiskalnega modula, kar onemogoča naknadno spreminjanje podatkov,
- predpisane sankcije niso sorazmerne glede na kršitve.

Marn (2013) ugotavlja, da je tudi zelo izdelan sistem, ki onemogoča prikrivanje ustvarjenih prihodkov, možno izigrati, če kupec ne zahteva in ne vzame računa in zaenkrat še ni sistema, ki bi bil popolnoma varen pred zlorabami.

Na podlagi vsega predstavljenega menim, da je v danih okoliščinah v Sloveniji uvedba davčnega potrjevanja računov v obliki in na način kot je bila uvedena z ZDavPR, vsekakor optimalna izbira, kar izkazujejo tudi predstavljeni prvi ugotovljeni učinki uvedbe davčnih blagajn, ki so zelo pozitivni in vsekakor v skladu s pričakovanji.

Dejstvo je, da obstaja več različnih modelov davčnih blagajn, da ima vsak od teh modelov svoje prednosti in slabosti, eni več, drugi manj, pa vendar vemo, da popolnega modela davčnih blagajn zaenkrat še ne poznamo, pri vsakem modelu pa posamezniki dokaj hitro najdejo neke napredne rešitve, s katerimi zaobidejo ureditev.

Tudi s tega vidika, da ima Slovenija zaradi premajhnega števila inšpektorjev relativno slabe možnosti doslednega učinkovitega nadziranja na terenu, je on-line model davčnih blagajn gotovo optimalna izbira. Vsekakor pa menim, da bi ga bilo potrebno čimprej dopolniti s primernim ukrepom, ki bi urejal področje neizdajanja računov in neregistriranih dejavnosti.

Hkrati poudarjam, da so z uvedbo tega modela davčnih blagajn postavljeni dobri temelji v boju proti sivi ekonomiji, se pa na tem mestu ne smemo ustaviti, saj smo očitno na dobri poti, ki jo je potrebno stalno nadgrajevati. Še nadalje bi bilo potrebno proučevati učinkovitost posameznih ukrepov drugih držav in tako stalno dopolnjevati in nadgrajevati ukrepe ter tudi celostno strategijo, v katero bi morale biti vključenih več organov nadzora, kar bi skupaj pozitivno vplivalo na zmanjševanje obsega sive ekonomije.

Zagotovo še nismo dovolj naredili v zvezi s spodbujanjem negotovinskega načina plačevanja, na kar bi bilo potrebno vezati tudi razne spodbude, popuste, subvencije, itd. Mnoge države so že uvedle spodbude za kupce, da vzamejo račun, razne dohodninske olajšave za vse plačane majhne gospodinjske storitve (varstvo otrok, učna pomoč, osebne storitve, hišna opravila,...), ki bi jih zaradi tega državljanji morali opravljati na legalen način.

Dolgoročno pa menim, da bi se v bodoče vsekakor morali zgledovati po Avstriji, ki ji je uspelo vzpostaviti zelo harmoničen odnos z zavezanci, ki temelji na medsebojnem sodelovanju in zaupanju. Vsekakor je pomembna tudi stopnja zaupanja javnosti v delovanje vlade, ki se posledično odraža v ustrezni podpori ukrepom vlade oziroma v medsebojnem zaupanju. Če tega zaupanja ni, potem tudi ni ustrezne podpore in izvajanja predpisanih obveznosti.

Wakounig (Tax-fin-lex d.o.o., 2013) pojasnjuje, da vsak davčni sistem vidi z dveh vidikov, to sta celotna davčna zakonodaja ter izvajanje te zakonodaje, kar je po njegovem mnenju potrebno implementirati v pameten sistem menedžmenta. Tako so v Avstriji pred desetimi leti spremenili filozofijo in prešli od rigidne na bolj sproščeno, prijaznejšo davčno upravo. Do zavezancev želijo imeti pošten odnos ter jim nuditi najbolj kakovostne storitve, s tem da ščitijo poštene davkoplačevalce, hkrati pa so neizprosni in trdi do tistih, ki strateško in namerno utajujejo davke.

Wakounig je poudaril, da pri primerjavi Slovenije z Avstrijo, opaža velik razkorak, ki bi ga bilo potrebno podrobneje analizirati, hkrati pa v Sloveniji začuti tudi pesimizem (Tax-fin-lex d.o.o., 2013), zato z namenom, da bi lahko Slovenija šla po sledeh Avstrije, sam predlaga naslednje:

- jasno strategijo, ki bo razumljiva tako organu kot tudi zavezancem,
- moderatorski pristop do načeloma poštenih zavezancev ter neizprosnost do strateških davčnih utajevalcev,
- uvajanje "fair play" projektov za boljše sodelovanje z zavezanci.

Avstrija ima enega od najnižjih obsegov sive ekonomije, pa vendar ne uporabljajo davčnih blagajn. Wakounig (2015) pojasnjuje razloge za to:

- zelo dobro razvita pravna država,
- poistovetenje zavezanca z državo Avstrijo,
- dolgoletna davčna tradicija,
- visoka davčna moralna, 96 % vseh davkov plačajo prostovoljno v roku.

Vendar Wakounig (2015) opozarja, da so se v letu 2015 tudi v Avstriji začeli ukvarjati z davčno reformo, ki naj bi bila nujno potrebna, uvedba davčnih blagajn pa je del davčnega paketa. Tudi v Avstriji namreč zaznavajo prirejanje prometa pri uporabi računalniških registrskih blagajn v gotovinskem poslovanju določenih panog, ki jih davčni organ zaradi trenutne zakonodaje ne more učinkovito nadzorovati. Prav tako Gospodarska zbornica Slovenije (2016) navaja, da v Avstriji z letom 2016 postopoma že uveljavljajo jasno začrtano celovito davčno reformo, PriceWaterhouseCoopers d.o.o. (2015) opisuje, da je eden od ukrepov le-te tudi uvedba davčnih blagajn.

Vendar pa Avstrija ne namerava uvesti davčnega potrjevanja računov po vzoru Slovenije. Nagibajo se k uvedbi modela z digitalnim podpisom po vzoru nemškega INSIKA sistema (Switzerland global enterprise, 2015), pri katerem so na pametni kartici z digitalnim podpisom shranjene vse transakcije v blagajni, zapisi so kodirani, imajo serijsko številko in so zaščiteni pred nepooblaščenim spreminjanjem. Na kartici je shranjena vsota celotnega prometa, davčni organ pa lahko s pomočjo javnega kontrolnega ključa preveri podpis in tako hitro preverijo ali so bile vse prodaje zajete v celoti in v pravi višini (Wakounig, 2015).

Wakounig spremembe v Sloveniji vidi kot logični korak naprej v davčni kulturi (Makovec, 2015).

SKLEP

Po številnih proučenih opredelitvah lahko zaključim z ugotovitvijo, da je siva ekonomija velik problem svetovnih razsežnosti, zato jo države skušajo omejiti z uvajanjem najrazličnejših ukrepov. Vendar pa se moramo zavedati, da morajo ukrepi ustrezati času in prostoru, ni dovolj zgolj dosledno nadziranje in preganjanje, ki navadno vodi k iskanju novih poti prikrivanja, temveč je ključno vzgajanje, ozaveščanje in dvigovanje davčne morale.

Pretežno se siva ekonomija pojavlja kot delo in zaposlovanje na črno, manj v obliki utaj davkov. Še posebej so problematične dejavnosti, pri katerih se posluje z gotovino, kupci pa nimajo interesa vzeti računa, kar omogoča prodajalcem, da tovrstnih gotovinskih prejemkov ne evidentirajo in tako se nikjer evidentirano gotovinsko poslovanje širi po celotni dobavni in produkcijski verigi, saj se mu prilagodijo tako dobavitelji kot tudi zaposleni, ki plačilo prejemajo kar v gotovini.

Pri neevidentiranju prometa gotovinskega poslovanja gre prvenstveno za namen izogibanja plačilu DDV od opravljene prodaje, vendar pa posledično to sproži celo verigo neplačanih davkov in prispevkov. Manjše evidentiranje prihodkov namreč vpliva na zmanjšanje mnogih oblik JFP, med drugim na manjšo osnovo za DDPO, DohDej, prispevke, dohodnino.

Tovrstne utaje davkov in posledično delo in zaposlovanje na črno so bile najpogosteje posledica uporabe posebej prirejenih računalniških registrskih blagajn, ki so omogočale naknadno poseganje v podatke. Rezultati nadzorov v kritičnih dejavnostih so pokazali, da v okviru gotovinskega poslovanja ostane neprijavljenih kar okoli 70 % ustvarjenih prihodkov.

Zaradi navedenega se je vlada podala v boj proti sivi ekonomiji, še posebej proti utajam davkov na področju gotovinskega poslovanja, vendar pa se je potrebno problematike lotiti celostno, tako s preventivnim delovanjem in ozaveščanjem, kot tudi z doslednim nadziranjem in sankcioniranjem, ter drugimi različnimi ukrepi, usmerjenimi tako proti utajam davkov kot tudi proti delu in zaposlovanju na črno. Ukrepi se morajo med seboj dopolnjevati ter biti previdno izbrani glede na konkretne okoliščine.

Med ključne ukrepe sodi uvedba davčnega potrjevanja računov s 01.01.2016, vendar pa je to le delni ukrep, saj ureja le področje evidentiranega prometa, medtem ko področje neizdajanja računov in neregistriranih dejavnosti, ostane še naprej neregulirano.

Uvedba davčnih blagajn zagotovo zmanjša obseg sive ekonomije, v celoti pa tega problema ne odpravi. Da bi bil ukrep učinkovit, mora biti podprt še s številnimi drugimi ukrepi, tako z doslednim nadziranjem in sankcioniranjem kot tudi s preventivnimi ukrepi.

Poznamo več različnih modelov davčnih blagajn in po njihovi proučitvi, lahko ugotovim, da se sistemi med posameznimi državami razlikujejo predvsem glede na to, katerega od osnovnih dveh modelov oziroma njenih izpeljank država izbere.

Slovenija je v preteklih desetih letih večkrat neuspešno poskušala uvesti davčne blagajne, saj je bilo vedno preveč nasprotovanj. Nato je na postopen, bolj mehak način, s postopnim spreminjanjem zakonodaje in sočasnim uvajanjem zgolj manjših sprememb potrebovala kar pet let, da ji je uspelo uzakoniti davčne blagajne. Izbrala je on-line model po vzoru sosednje Hrvaške, ki ga je le-ta uvedla z letom 2013 in ga mnogi smatrajo za najnaprednejšega. Na Hrvaškem so že v prvih šestih mesecih po uvedbi zabeležili izjemne učinke davčnih blagajn.

16.05.2016 je FURS predstavila prve učinke uvedbe davčnih blagajn, in sicer na podlagi rezultatov prvih treh mesecev po njihovi uvedbi. Zaključim lahko, da je uvedba davčnega potrjevanja računov v Sloveniji vsekakor dala pričakovane rezultate, saj se prvi učinki kažejo tako v povečanju prijavljenih prihodkov, kakor tudi v večjih prilivih DDV ter tudi povečanju števila na novo prijavljenih oseb v socialno zavarovanje.

Na podlagi vsega predhodno predstavljenega menim, da z gotovostjo lahko pritrdilno odgovorim na uvodoma zastavljeno raziskovalno vprašanje, saj je v danih okoliščinah uvedba davčnega potrjevanja računov v Sloveniji, v obliki in na način kot je bil uveden z ZDavPR, vsekakor optimalna izbira, kar pa potrjujejo tudi ugotovitve prvih učinkov uvedbe davčnih blagajn, ki so zelo pozitivni in vsekakor v skladu s pričakovanji. Zavedati se je namreč treba, da obstaja več različnih modelov davčnih blagajn, ki so jih uvajale tudi druge države, da ima vsak model tako prednosti kot tudi slabosti, vemo pa tudi, da popolnega modela davčnih blagajn zaenkrat še nismo odkrili. Upoštevajoč tudi dejstvo, da imamo zaradi premajhnega števila inšpektorjev relativno slabe možnosti doslednega učinkovitega nadzora na terenu, je izbrani model davčnih blagajn gotovo optimalna izbira.

Menim tudi, da je bil s tem postavljen dober temelj za boj proti sivi ekonomiji, ki pa se tu ne sme ustaviti in ga moramo v bodoče nadgrajevati po vzoru Avstrije, z mislijo na dolgoročni cilj kontinuiranega ozaveščanja zavezancev z namenom dvigovanja davčne morale, ki velja za dolgoročno najbolj učinkovit ukrep v boju proti sivi ekonomiji.

LITERATURA IN VIRI

1. Bernik, D. (2012). *Model omejevanja davčnih vrtiljakov kot posebne oblike organizirane kriminalitete v Evropski uniji in v Sloveniji* (doktorska disertacija). Maribor: Fakulteta za varnostne vede.
2. Čok, M., Rupel Prevnik, V., Stanovnik, T., & Cimermam, A. (2014). *Javne finance v Sloveniji*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
3. Čokelc, S. (2010). Davčne utaje. Najdeno 21. decembra 2015 na spletnem naslovu www.revidicom.si/index.php/clanki/category/1-stanko-cokelc?...utaje
4. Davčna uprava Republike Slovenije (2014a, marec). *Poročilo o delu Davčne uprave RS v letu 2013*. Ljubljana: Davčna uprava Republike Slovenije.
5. Davčna uprava Republike Slovenije (2014b, avgust). *Poročilo o delu Davčne uprave RS v obdobju januar–julij 2014*. Ljubljana: Davčna uprava Republike Slovenije.
6. Dobelšek, S. (2014). Siva ekonomija – nov razvojni trend gospodarstva v Sloveniji. *Zbornik 11. festivala raziskovanja ekonomije in managementa* (str. 33–39). Koper: Fakulteta za management.
7. *Družbene posledice sive ekonomije*. Najdeno 04. januarja 2016 na spletnem naslovu http://www.protisiviekonomiji.si/dejstva/druzbene_posledice_sive_ekonomije/
8. Eurodad. (2015, 5. oktober). 50 odtenkov davčnega izmikanja: Vloga EU pri podpiranju nepravilnega mednarodnega davčnega sistema 2015. Najdeno 15. decembra 2015 na spletnem naslovu http://www.cnvos.info/UserFiles/File/Informiranje/cNVOs_INFO/2015/50%20odtenkov%20davcnega%20izmikanja-2.pdf
9. Eurofound (2013a). Cash register legislation, Sweden. Najdeno 15. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.eurofound.europa.eu/sl/observatories/emcc/case-studies/tackling-undeclared-work-in-europe/cash-register-legislation-sweden>
10. Eurofound (2013b). *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway: Approaches and measures since 2008*. Dublin: Eurofound. Najdeno 15. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/labour-market/tackling-undeclared-work-in-27-eu-member-states-and-norway-approaches-and-measures-since-2008>
11. European parliament (2015). Shadow economy and undeclared work. Najdeno 15. decembra 2015 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf
12. Evropska komisija. (2014, 11. junij). Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o strategiji boja proti sivi ekonomiji in neprijavljenemu delu (mnenje na lastno pobudo) 2014/C 177/02. Najdeno 24. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52013IE2138>
13. Evropska komisija. (2015, 18. marec). Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in svetu o davčni preglednosti za preprečevanje davčnih utaj in izogibanja davkom. Najdeno 23. novembra 2015 na spletnem naslovu <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/SL/1-2015-136-SL-F1-1.PDF>

14. Finančna uprava Republike Slovenije. (2014, 5. december). *Strategija Finančne uprave Republike Slovenije 2015–2020*. Ljubljana: Finančna uprava Republike Slovenije.
15. Finančna uprava Republike Slovenije (2015a, februar). Letno poročilo FURS 2014 – 31.8.2014 do 31.12.2014. Ljubljana: Finančna uprava Republike Slovenije.
16. Finančna uprava Republike Slovenije. (2015b, marec). *Mednarodna izmenjava informacij s carinskega in davčnega področja*. Ljubljana: Finančna uprava Republike Slovenije.
17. Finančna uprava Republike Slovenije (2015c, maj). *Finančni inšpekcijski nadzor. Projekt "Siva ekonomija"*. Ljubljana: Finančna uprava Republike Slovenije.
18. Finančna uprava Republike Slovenije. (2015d, avgust). *Davčno potrjevanje računov: Pogosta vprašanja in odgovori*. Ljubljana: Finančna uprava Republike Slovenije.
19. Finančna uprava Republike Slovenije. (2015e, 30. november). *Davčne blagajne so že tu! Imate vse potrebno za izdajo računa po novem?* Ljubljana: Finančna uprava Republike Slovenije.
20. Finančna uprava Republike Slovenije (2016a, februar). Letno poročilo Finančne uprave Republike Slovenije 2015. Ljubljana: Finančna uprava Republike Slovenije.
21. Finančna uprava Republike Slovenije (2016b, 16. maj). *Prvi učinki uvedbe davčnih blagajn*. Ljubljana: Finančna uprava Republike Slovenije.
22. Franc, B. (2008). Zakaj davčni zavezanci v Sloveniji niso neobčutljivi za organizirane davčne utaje DDV? Najdeno 23. februarja 2016 na spletnem naslovu <http://www.si-revizija.si/zbornik-referatov-8-dav-ne-konference-slovenskega-in-tituta-za-revizijo>
23. Gospodarska zbornica Slovenije – GZS (2014, november). *Gospodarski memorandum – Diagnoza stanja v Sloveniji*. Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije.
24. Gospodarska zbornica Slovenije – GZS (2016, 4. maj). Davčna reforma: Namesto zavajanja naj se ministrstvo zgleduje po Avstriji. Najdeno 10. maja 2016 na spletnem naslovu https://www.gzs.si/skupne_naloge/stalisca_in_komentarji/Novice/ArticleID/52467/davcna-reforma-namesto-zavajanja-naj-se-ministrstvo-zgleduje-po-avstriji
25. Grom Črne, I. (2012, 1. februar). Davčni nadzor plačevanja z gotovino – davčne blagajne. Najdeno 22. decembra 2015 na spletnem naslovu http://www.gzdbk.si/media/pdf/sekcije/SRS/2012/2_DURS.pdf
26. *Hrvaška: Hrvaška: "Bez računa se ne računa."* Najdeno 04. januarja 2016 na spletnem naslovu http://www.protisiviekonomiji.si/po_svetu/hrvaska/
27. *Italija: Omejitev poslovanja z gotovino*. Najdeno 04. januarja 2016 na spletnem naslovu http://www.protisiviekonomiji.si/po_svetu/italija/
28. Makovec, U. (2015, 15. julij). Bodo davčne blagajne omejile sivo ekonomijo? *Planet Siol.net*. Najdeno 24. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://siol.net/novice/slovenija/bodo-davcne-blagajne-omejile-sivo-ekonomijo-75435>
29. Marn, U. (2013, 30. avgust). Brez milosti! *Mladina*. 35. Najdeno 17. marca 2016 na spletnem naslovu <http://www.mladina.si/147816/brez-milosti/>
30. Ministrstvo za finance RS. (2010, 19. oktober). *Poročilo Medresorske delovne skupine za pripravo ukrepov za preprečevanje davčnih utaj pri gotovinskem poslovanju*. Ljubljana: Ministrstvo za finance RS.

31. Ministrstvo za finance RS. (2015, 5. februar). *Akcijski načrt uvedbe davčnih blagajn v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za finance RS.
32. Nagode, J. (2012, 24. september). *Presentation of Tax Supervision Activities in Slovenian Tax Administration*. Ljubljana: Davčna uprava Republike Slovenije.
33. Nastav, B. (2009). *Prikrita proizvodnja Siva ekonomija v Sloveniji*. Koper: Fakulteta za management.
34. Nastav, B., & Bojnec, Š. (2007). Shadow economy in Slovenia: The Labour approach. *Managing Global Transitions*, 5 (2), 193–208.
35. Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije – OZS (2015, 2. april). Pripombe OZS na Predlog zakona o potrjevanju računov. Najdeno 21. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.ozs.si/Portals/0/Media/Dokumenti/OZS/Zastopanje%20in%20zakonodaja/MF%20-20Pripombe%20OZS%20na%20Predlog%20zakona%20o%20potrjevanju%20ra%C4%8Dunov.pdf>
36. *Obseg sive ekonomije*. Najdeno 04. januarja 2016 na spletnem naslovu http://www.protisivieekonomiji.si/dejstva/obseg_sive_ekonomije/
37. OECD (2013). Electronic sales suppression: A treat to tax revenues. Najdeno 24. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/ctp/crime/ElectronicSalesSuppression.pdf>
38. Pevec, A. (2011). Davčne blagajne. *Odbornik*, 13 (2), 26–29.
39. Pevec, A. (2015). Pasti davčnih blagajn. *Pravna praksa*, 29–30, 6.
40. Porezna uprava Republike Hrvatske (2013, februar). Obveza fiskalizacija. Najdeno 24. decembra 2015 na spletnem naslovu http://www.porezna-uprava.hr/HR_publikacije/Prirucnici_brosure/FiskalizacijaWEB.pdf
41. Portugal (2015). New VAT Regime – VAT Cash Accounting System. Najdeno 27. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.vatassociation.org/vat-news/news-from-iva-members/63-vat-news-from-portugal>
42. Poslovni dnevnik (2014, 14. december). Hrvatski model fiskalizacije uvode Slovenija, Češka i Srbija. Najdeno 20. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.poslovni.hr/tehnologija/hrvatski-model-fiskalizacije-uvode-slovenija-ceska-i-srbija-285764>
43. Pravilnik o plačevanju z gotovino in blagajniškim maksimumu (Pravilnik). *Uradni list RS* št. 103/2002, 141/2006 in 58/2009.
44. PriceWaterhouseCoopers d.o.o. (2015). Austrian tax news. Najdeno 29. decembra 2015 na spletnem naslovu <https://www.pwc.at/newsletter/austrian-tax-news/austrian-tax-news-49-june-2015.pdf>
45. Replika (2016). Davčna oaza. Najdeno 27. aprila 2016 na spletnem naslovu http://www.davcnosvetovanje.eu/davcna_oaza.php
46. Schneider, F. (2012, marec). The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?. Najdeno 27. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://ftp.iza.org/dp6423.pdf>
47. Schneider, F. (2015). Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments. Najdeno 27.

- aprila 2016 na spletnem naslovu <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf>
48. Schneider, F., & A. T. Kearney (2013). *The Shadow Economy in Europe, 2013*. Najdeno 23. novembra 2015 na spletnem naslovu http://www.protisiviekonomiji.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2013/siva_ekonomija/The_Shadow_Economy_in_Europe_2013.pdf
 49. Schneider, F., & Enste, D. (2002). *The Shadow Economy – An International Survey*. United Kingdom: Cambridge University Press.
 50. Schneider, F., & Williams, C. C. (2013). *The Shadow Economy*. Najdeno 15. decembra 2015 na spletni strani <http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/IEA%20Shadow%20Economy%20web%20rev%207.6.13.pdf>
 51. Simič, I. (2008). *Sodobna davčna uprava*. Ljubljana: Davčno izobraževalni inštitut.
 52. Simič, I. (2013). Davčne blagajne – da ali ne? *Revija Denar*. (428).
 53. Simič, I. (2015). Davčne blagajne – 1. Najdeno 24. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.simic-partnerji.si/davcni-blog.html>
 54. Skatteverket (2013). Requirement of cash registers – Impact evaluation – English summary of the swedish tax agency report 2013: 2. Najdeno 15. decembra 2015 na spletnem naslovu https://www.skatteverket.se/download/18.46ae6b26141980f1e2d11b2/1382084687220/Summary+of+Report+2013_2+The+Requirement+of+Cash+Registers.+An+impact+evaluation.pdf
 55. Srbija (2015, 18. marec). Nova fiskalizacija do kraja 2015. godine – Da li je i zašto država odustala od uvođenja onlajn fiskalnih kasa? Najdeno 3. januarja 2015 na spletnem naslovu <http://www.ekapija.com/website/sr/page/1097161/Novafiskalizacija-do-kraja-2015-godine-Da-li-je-i-za%C5%A1to-dr%C5%BEava-odustala-oduvo%C4%91enja-onlajn-fiskalnih-kasa>
 56. Stanovnik, T. (2008). *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
 57. Switzerland global enterprise (2015). Austria: New cash register requirements. Najdeno 29. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.s-ge.com/en/blog/austria-new-cash-register-requirements>
 58. Švedska: *Družba, kjer vsak plačuje pravičen delež*. Najdeno 04. januarja 2016 na spletnem naslovu http://www.protisiviekonomiji.si/po_svetu/svedska/
 59. Tax-fin-lex d.o.o. (2011, 3. september). Pogovor: Mag. Ivan Simič o nujni davčni reformi. *TFL Glasnik*. (24). Najdeno 15. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.tax-fin-lex.si/Publikacije/TflGlasnik/361ff46b-da46-407d-8750ce349d32f7bf>
 60. Tax-fin-lex d.o.o. (2013, 5. november). Ddr. Marian Wakounig: Davčnim zavezancem je treba dati najboljše. *TFL Glasnik*. (31). Najdeno 15. decembra 2015 na spletnem naslovu www.tax-fin-lex.si/publikacije/tflglasnik/f69c0645-a98e-4c63-b8db-b605e9c50e39
 61. Ulčar, T. (2013). Siva ekonomija: opredelitev, razlogi, posledice in preprečevanje. *Davčno-finančna praksa*, 14(9), 13–16.

62. Uredba o določitvi finančnih uradov Finančne uprave Republike Slovenije (uredba). *Uradni list RS* št. 57/2014 in 92/2014.
63. Vlada Republike Hrvatske (2012, julij). Prijedlog Zakona o fiskalizaciji u prometu gotovinom. Najdeno 24. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.porezna-uprava.hr/Dokumenti%20razno/PRIJEDLOG%20ZAKONA%20O%20FISKALIZACIJI%20230712.pdf>
64. Vlada Republike Slovenije. (2011, 8. september). Predlog Zakona o davčnih blagajnah. EVA 2011–1611–0057. Najdeno 24. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://imss.dz-rs.si/imis/030980a080addc4ac2ce.pdf>
65. Vlada Republike Slovenije. (2013, 14. november). Predlog Zakona o finančni upravi. EVA 2013–1611–0153. Najdeno 24. februarja 2016 na spletnem naslovu <http://imss.dz-rs.si/imis/9cc24b261a7b3111a005.pdf>
66. Vlada Republike Slovenije. (2014, 4. december). Obvladovanje sive ekonomije v Republiki Sloveniji. Najdeno 24. decembra 2015 na spletnem naslovu http://www.protisivieekonomiji.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2014/siva_ekonomija/Obvladovanje_sive_ekonomije_-_december_2014.pdf
67. Vlada Republike Slovenije. (2015, 6. maj). Predlog Zakona o davčnem potrjevanju računov. EVA 2015–1611–0048. Najdeno 24. decembra 2015 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/mediji/2015/2015maj07_zakon_davcno_potrjevanje_racunov.pdf
68. Wakounig, M. (2015). Davčne blagajne tudi v Avstriji? Najdeno 24. decembra 2015 na spletnem naslovu http://www.sgz.at/blog_sl/detajl/davchne_blagajne_tudi_v_avstriji
69. Williams, C. (2004). *Cash-in-Hand work – The Underground Sector and Hidden Economy of Favours*. Hampshire:Palgrave MacMillan
70. Zagajšek, I. (2012, nov/dec). DAVČNE OAZE – legla kriminala ali legitimna davčna konkurenca. Najdeno 27. marca 2016 na spletnem naslovu <http://www.euportal.si/slovenija-v-eu/davcne-oaze-legla-kriminala-ali-legitimna-davcna-konkurenca/>
71. Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2). *Uradni list RS* št. 32/2012-UPB4, 94/2012, 101/2013 – ZDavNepr, 111/2013, 25/2014 – ZFU, 40/2014 – ZIN-B, 90/2014 in 91/2015.
72. Zakon o davčnem potrjevanju računov (ZDavPR). *Uradni list RS* št. 57/2015.
73. Zakon o fiskalnim kasama (ZFK). *Službeni glasnik RS* št. 135/04, 93/12.
74. Zakon o finančni upravi (ZFU). *Uradni list RS* št. 25/2014.
75. Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanju na črno (ZPDZC). *Uradni list RS* št. 12/2007-UPB1, 29/2010, 57/2012, 21/2013 – ZUTD-A in 32/2014 – ZPDZC-1.
76. Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanju na črno (ZPDZC-1). *Uradni list RS* št. 32/2014 in 47/2015 – ZZSDT.