

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**UVEDBA DAVČNEGA POTRJEVANJA RAČUNOV KOT UKREP ZA  
ZMANJŠEVANJE SIVE EKONOMIJE V SLOVENIJI**

Ljubljana, september 2016

IRENA GUŠTIN

## IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Irena Guštin, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom Uvedba davčnega potrjevanja računov kot ukrep za zmanjševanje sive ekonomije v Sloveniji, pripravljene v sodelovanju s svetovalcem prof. dr. Jožetom Damijanom

### 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 plagiatorstvo – 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 plagiatorstvo 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 \_\_\_\_\_

Podpis študentke: \_\_\_\_\_

# KAZALO

<b>UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>1 POJAV SIVE EKONOMIJE IN POLITIKA DRŽAVE DO SIVE EKONOMIJE .....</b>	<b>5</b>
1.1 Opredelitev sive ekonomije in povezanih pojmov .....	5
1.1.1 Siva ekonomija .....	5
1.1.2 Povezani pojmi .....	6
1.2 Obseg sive ekonomije.....	7
1.3 Vzroki sive ekonomije.....	10
1.3.1 Vzroki na strani ponudbe.....	10
1.3.2 Vzroki na strani povpraševanja .....	12
1.4 Posledice sive ekonomije .....	12
1.4.1 Negativne posledice.....	13
1.4.2 Pozitivne posledice .....	13
1.5 Udeleženci v sivi ekonomiji .....	14
1.6 Politika do sive ekonomije .....	16
1.6.1 Oblikovanje celovite strategije do sive ekonomije.....	17
1.6.2 Dejavniki, ki so pomembni za oblikovanje strategije.....	19
1.6.3 Nabor različnih ukrepov iz strategij .....	20
1.6.4 Ocenjevanje učinkov uvedene strategije in ukrepov .....	21
1.6.5 Vloga sodelovanja med državnimi organi za uspešno izvedbo strategije .....	22
<b>2 SIVA EKONOMIJA V SLOVENIJI.....</b>	<b>23</b>
2.1 Ocene obsega in značilnosti sive ekonomije .....	23
2.1.1 Značilnosti sive ekonomije.....	25
2.2 Vzroki .....	25
2.3 Posledice.....	29
2.4 Udeleženci v sivi ekonomiji .....	31
2.5 Politika do sive ekonomije .....	32
2.5.1 Vladni dokument Obvladovanje sive ekonomije v Republiki Sloveniji .....	35
2.5.2 Sektorski ukrepi.....	36
2.5.3 Horizontalni ukrepi.....	36
2.5.4 Kazalniki merjenja učinkovitosti ukrepov.....	38
2.5.5 Posodobitev dokumenta Obvladovanje sive ekonomije v Republiki Sloveniji.....	38
<b>3 UKREP DAVČNEGA POTRJEVANJA RAČUNOV .....</b>	<b>40</b>

3.1	Namen, načela in cilji Zakona o davčnem potrjevanju računov .....	42
3.1.1	Odkrivanje neprijavljene dejavnosti.....	44
3.1.2	Odkrivanje dela in zaposlovanja na črno .....	45
3.1.3	Racionalizacija dela davčnega organa.....	46
3.2	Zavezanci za izvajanje Zakona o davčnem potrjevanju računov .....	47
3.2.1	Opredelitev zavezancev.....	47
3.2.2	Izjeme .....	48
3.3	Gotovinsko poslovanje za namene Zakona o davčnem potrjevanju računov .....	49
3.3.1	Opredelitev gotovine .....	49
3.3.2	Razlogi .....	50
3.4	Učinki Zakona o davčnem potrjevanju računov na gospodarstvo .....	51
3.4.1	Finančni in administrativni učinki na zavezance .....	52
3.4.2	Drugi učinki.....	55
3.5	Učinki Zakona o davčnem potrjevanju računov na ravni države.....	56
3.5.1	Stroški uvedbe sistema davčnega potrjevanja računov .....	56
3.5.2	Učinki na davčne prihodke.....	56
3.5.3	Učinki na delo davčnega organa .....	57
3.6	Kazalci učinkovitosti.....	58
3.7	Podporne aktivnosti.....	59
3.8	Prikaz ureditve davčnih blagajn v drugih državah .....	60
3.8.1	Hrvaška.....	61
3.8.2	Švedska.....	62
<b>4</b>	<b>KRITIČNA ANALIZA NEKATERIH VIDIKOV ZAKONA O DAVČNEM POTRJEVANJU RAČUNOV .....</b>	<b>65</b>
4.1	Zavezanci in tvegane dejavnosti za sivo ekonomijo .....	66
4.2	Stroški in pričakovani učinki ukrepa davčnega potrjevanja računov.....	71
4.3	Gotovinsko poslovanje in zagotavljanje transparentnosti plačil .....	72
4.4	Izmerjeni učinki ukrepa davčnega potrjevanja računov.....	74
4.4.1	Analiza učinkov Zakona o davčnem potrjevanju računov pri skupinah zavezancev po velikostnih razredih in dejavnostih .....	75
4.4.2	Analiza učinkov Zakona o davčnem potrjevanju računov pri skupini spletnih trgovcev .....	90
4.5	Predlog alternativne opredelitve zavezancev in gotovine .....	96
	<b>SKLEP .....</b>	<b>98</b>
	<b>LITERATURA IN VIRI.....</b>	<b>101</b>

## **PRILOGE**

### **KAZALO TABEL**

Tabela 1: Obseg sive ekonomije v Evropi v obdobju 2008–2013 (v %)	9
Tabela 2: Odzivi države na odnos posameznikov do spoštovanja predpisov	18
Tabela 3: Gibanje obsega sive ekonomije v Sloveniji v obdobju 1999–2013 (v %)	24
Tabela 4: Delež davkov in socialnih prispevkov v BDP Slovenije v letih 2000–2013 (v %)	30
Tabela 5: Struktura zavezancev za DDV in DPR v obdobju januar–marec 2016 po velikosti (v %)	68
Tabela 6: Struktura zavezancev za DDV in DPR in struktura davčno potrjenih računov v obdobju januar–marec 2016 po dejavnostih (v %)	70
Tabela 7: Spremembe v prometu zavezancev v obdobju januar–marec 2016 glede na 2015 po velikosti zavezancev (v evrih; %)	78
Tabela 8: Spremembe v obračunanem DDV zavezancev v obdobju januar–marec 2016 glede na 2015 po velikosti zavezancev (v evrih; %)	80
Tabela 9: Spremembe v prometu zavezancev v obdobju januar–marec 2016 glede na 2015 po dejavnosti (v evrih; %)	81
Tabela 10: Spremembe v prometu spletnih trgovcev v obdobju januar–marec 2016 glede na 2015 po velikosti zavezancev (v evrih; %)	91
Tabela 11: Spremembe v obračunanem DDV spletnih trgovcev v obdobju januar–marec 2016 glede na 2015 po velikosti zavezancev (v evrih; %)	92

### **KAZALO SLIK**

Slika 1: Nabor ukrepov za dvig stopnje izpolnjevanja davčnih obveznosti v strategiji Švedske do sive ekonomije	20
---	----



## UVOD

V času po izbruhu finančne in gospodarske krize v letu 2007, ki se je v Sloveniji izrazila konec leta 2008 in v letu 2009 in so se številne države soočile s problemom visokega javnofinančnega primanjkljaja in hkratnem povečanju potreb po socialnih transferih prebivalstvu in potrebe po reševanju finančnega sektorja, so se države ponovno zavedle problema premalo pobranih davkov, v javnosti pa so se okrepile zahteve po odločnejšem ukrepanju države proti tistim, ki se izogibajo plačevanju davkov. Države so okrepile napore v boju proti davčnemu izogibanju in t.i. privatizaciji davkov na mednarodni ravni in na ravni posameznih držav. Med njimi je tudi Slovenija. Na mednarodni ravni države rešujejo problem v okviru skupine G20 in Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD) v okviru projekta za uresničitev ukrepov proti zmanjševanju davčne osnove in prenosu dobičkov med jurisdikcijami z nižjo ali ničelno obdavčitvijo (angl. *Base-Erosion and Profit Shifting* – t.i. BEPS projekt), na nacionalnem nivoju pa države sprejemajo strategije in ukrepe za omejevanje sive ekonomije.

Siva ekonomija ima številne opredelitve, po vsebini pa gre pri tem pojavu za delež prikrite ustvarjene legalne proizvodnje blaga in storitev poslovnih subjektov v bruto domačem proizvodu (v nadaljevanju BDP) gospodarstva. Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju Vlada RS) je za namene oblikovanja ukrepov za boj proti sivi ekonomiji le to opredelila kot neprijavljeno oz. napačno prijavljeno proizvodnjo in storitve, zaposlenost in druge dohodke v okviru redne in legalne dejavnosti zaradi izoginitve plačila davkov in prispevkov (Vlada Republike Slovenije, 2013, str. 3).

Dejanski obseg sive ekonomije na ravni posameznega gospodarstva je nemogoče izmeriti, zato v proučevanju tega pojava avtorji študij njen obseg ocenjujejo z uporabo različnih metodologij, te ocene pa se med seboj zelo razlikujejo. OECD je leta 2002 izdala dokument *Handbook for Measurement of the Non-observed Economy*, ki je mednarodni standard na področju ocenjevanja neprijavljenih ekonomskih dejavnosti. Na podlagi te metodologije je bilo za leto 2008 ocenjeno, da znaša obseg neprijavljenih dejavnosti večine držav članic OECD pod 10 % BDP, večine novih gospodarstev Evropske unije v Centralni in Vzhodni Evropi, pa v razponu med 10 in 20 % BDP (OECD, 2012, str. 10). V drugi študiji je bila siva ekonomija v Sloveniji za leto 2013 ocenjena na 23 % BDP (Schneider, & A. T. Kearney Inc., 2013, str. 4). Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju SURS) pa ocenjuje, da je bilo v letu 2010 sive ekonomije precej manj, in sicer 8,3 % BDP (Škrlec, 2013). Zaradi tako različnih ocen je bolj kot sam obseg sive ekonomije pomembno spremljati gibanje tega pojava v času, iz česar lahko sklepamo o učinkovitosti ukrepov, ki jih država uvaja v prizadevanjih za obvladovanje sive ekonomije. Razlike v ocenah obsega sive ekonomije so očitne tudi med posameznimi državami, razlog za to pa so dejavniki, ki vplivajo na pojav in razvoj sive ekonomije in se po državah razlikujejo. Primarni vzroki za razvoj sive ekonomije v vseh gospodarstvih so denarne koristi, tako koristi delavcev kot delodajalcev.

Za državo predstavlja siva ekonomija predvsem negativen pojav, saj znižuje proračunska sredstva, državi onemogoča učinkovito vodenje politik, vpliva na napačno alokacijo proizvodnih dejavnikov in ustvarja občutek neenake obravnave davkoplačevalcev. Odgovornost države pa je prav zagotovitev pravičnega pobiranja davkov z vzpostavitvijo ustreznih pravil in njihovega spoštovanja prek delovanja pravne države (Nastav, 2009, str. 40). Iz tega razloga države vodijo bolj ali manj ostre politike za omejevanje sive ekonomije. Proti nelojalnim praksam se bojujejo z različnimi ukrepi, združenimi v preiščeni strategiji do sive ekonomije, ali pa s posamičnimi ukrepi, s katerimi naslavlajo posamezne najbolj pereče probleme. OECD je v letu 2012 sprejela priporočila za oblikovanje učinkovite strategije države do sive ekonomije (OECD, 2012, str. 13). Države priporočila različno upoštevajo, v strategije pa vključujejo vedno več inovativnih ukrepov, saj tradicionalni ukrepi v sodobnih gospodarstvih niso več dovolj učinkoviti. Skupni imenovalec sive ekonomije je gotovina, zato so tudi ukrepi skoncentrirani prav na nadzor in transparentnost gotovinskega poslovanja (npr. uvedba davčnih blagajn v različnih oblikah).

Celovito strategijo do sive ekonomije je v letu 2013 sprejela tudi Vlada RS, v njeni posodobitvi in nadgradnji decembra 2014 pa je v strategijo vključila uvedbo davčnih blagajn na področju gotovinskega poslovanja najpozneje s 1. januarjem 2016 (Vlada Republike Slovenije, 2014, str. 31).

Davčne blagajne so bile v Sloveniji uvedene z 2. januarjem 2016 v obliki postopka davčnega potrjevanja računov z Zakonom o davčnem potrjevanju računov (Ur. l. RS, št. 57/15, v nadaljevanju ZDavPR). ZDavPR je gospodarskim subjektom, ki sprejemajo plačila v gotovini, prinesel dodatne finančne in administrativne obremenitve. V zvezi s tem sta najpomembnejša vidika zakona opredelitev zavezanca za izvajanje davčnega potrjevanja računov in povezana opredelitev gotovinskega poslovanja oz. gotovine, ki je mnogo širša od splošnega razumevanja gotovine in zato tudi zelo širi krog zavezancev za izvajanje ZDavPR. Pri tem se zastavlja vprašanje, kako ti dve opredelitvi vplivata na dosego zastavljenih ciljev zakona in ali bi bilo te cilje mogoče doseči z ožjo opredelitvijo zavezancev in gotovine in s tem z nižjimi stroški v gospodarstvu.

Namen tega dela je dvojen. Prvi je s pomočjo strokovne literature proučiti ugotovitve različnih avtorjev in organizacij o značilnostih sive ekonomije, ki so podlaga za oblikovanje ukrepov držav za omejevanje sive ekonomije, in ugotoviti, katere podlage je upoštevala Vlada RS v strategiji do sive ekonomije in pri uvedbi ukrepa davčnega potrjevanja računov pri gotovinskem poslovanju. V delu prikazujem pomen, poglobitve značilnosti in pričakovane učinke strategije in ukrepa davčnega potrjevanja računov, ki je bil uveden z 2. januarjem 2016 z ZDavPR. Drugi namen dela pa je kritična analiza nekaterih vidikov ZDavPR in ugotoviti, ali bi država lahko uvedla ukrep na način, ki bi bil manj obremenjujoč za gospodarstvo, pri tem pa bi dosegla približno enake učinke na sivo ekonomijo in davčne prihodke kot z veljavno ureditvijo.



Magistrsko delo zasleduje več ciljev. Prvi je s pomočjo teoretične in empirične raziskave spoznati dejavnike, ki vplivajo na obseg sive ekonomije v svetu in v slovenskem gospodarstvu in preko katerih lahko država s svojo politiko do sive ekonomije in ustrezno oblikovanimi ukrepi vpliva na omejevanje pojavnosti sive ekonomije in njenega obsega. Cilj je tudi ugotoviti, kako je Slovenija te dejavnike upoštevala pri oblikovanju svoje strategije do sive ekonomije in ukrepa davčnega potrjevanja računov. S tem je povezan tretji cilj, to je kritična analiza zakonske ureditve davčnega potrjevanja računov in oblikovanje predloga za drugačno ureditev nekaterih elementov tega ukrepa, tudi s pomočjo primerjalnih ureditev v drugih državah, ki so uvedle davčne blagajne pri gotovinskem poslovanju. Znotraj tega sta dva podrejena cilja dela. Prvi je analiza ZDavPR v delu, ki določa zavezance in definira pojem gotovinskega poslovanja, in drugi oblikovanje predloga učinkovite alternative obstoječi ureditvi davčnega potrjevanja računov v delih zakona, ki določajo zavezance za izvajanje ZDavPR. Ugotovitve empiričnega dela lahko služijo snovalcem predpisov za morebitne poznejše spremembe ureditve tega področja ali ureditev morebitnih drugih ukrepov.

Siva ekonomija je pojav, ki je prisoten v vsakem gospodarstvu, vendar pa se po posameznih gospodarstvih razlikujejo značilnosti tega pojava. Zato tudi ne obstaja univerzalna politika do sive ekonomije, ki bi bila enako učinkovita v vseh gospodarstvih. Vsaka država mora oblikovati svojo politiko in ukrepe, prilagojene stanju sive ekonomije v njenem gospodarstvu. V empiričnem delu bo na primeru Slovenije analiziran ukrep davčnih blagajn oz. davčnega potrjevanja računov iz strategije za obvladovanje sive ekonomije. Namen dela je dokazati, da bi država lahko dosegla namen ukrepa davčnega potrjevanja računov, t.j. pozitivne učinke na obračunani davek na dodano vrednost pri zavezancih, z nižjimi stroški in manjšimi administrativnimi obremenitvami za gospodarstvo, kot jih je prinesel veljavni ZDavPR, pri tem pa se ne bi bistveno zmanjšali drugi pozitivni učinki ukrepa, če bi se odločila za drugačen pristop pri določitvi gospodarskih subjektov, za katere velja obveznost potrjevanja računov, ali če bi sprejela drugačno definicijo gotovine za namene izvajanja tega postopka ali oboje. To bom dokazovala na vzorcu podjetij – zavezancev za davek na dodano vrednost, ki so hkrati tudi zavezanci za davčno potrjevanje računov.

Temeljna hipoteza, ki jo preverjam v tem delu, je, da bi država z ukrepom davčnega potrjevanja računov dosegla enake učinke na prihodke proračuna iz naslova obračunanega davka na dodano vrednost za obdobje januar–marec 2016, ne glede na samo višino teh prihodkov, z nižjimi stroški in manjšimi administrativnimi obremenitvami za gospodarstvo, kot jih je prinesel veljavni ZDavPR, če bi obveznost davčnega potrjevanja računov uvedla za ožji krog zavezancev.

Pri merjenju učinkov davčnega potrjevanja računov na davčne prihodke proračuna se omejujem na učinke na davek na dodano vrednost (v nadaljevanju DDV). V času priprave tega dela podatki o učinkih ukrepa na druge davke, ki so sicer prav tako med

pričakovanimi učinki, še niso na razpolago. Ti bodo razvidni iz obračunov davka od dohodkov pravnih oseb in davka od dohodkov iz dejavnosti konec februarja oz. marca 2017. Pri merjenju učinka ukrepa davčnega potrjevanja računov na DDV so uporabljeni podatki o obračunanem davku na dodano vrednost iz obračunov DDV zavezancev, identificiranih za namene DDV, in sicer za obdobje januar–marec 2016.

V prvem delu magistrsko delo temelji na poglobljenem teoretično-analitičnem pregledu strokovne literature in študij domačih in tujih strokovnjakov in organizacij, ki se ukvarjajo s področjem sive ekonomije, ter zakonodaje Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) in vladnih dokumentov. Teoretični del magistrskega dela je zasnovan na metodi raziskovanja teoretičnih podlag in metodi kompilacije, s katero so združena spoznanja različnih avtorjev na področju posameznih v delu obravnavanih vsebin. V drugem, empiričnem delu, pa je uporabljena metoda kvalitativne in kvantitativne analize, ki omogočata razčlenitev posameznih delov zakonske ureditve ukrepa davčnega potrjevanja računov, podlag za pripravo zakona ter njegovih pričakovanih in dejanskih učinkov, ki z ustreznimi primerjavami lahko pokažejo na možnosti drugačne, učinkovitejše ureditve davčnega potrjevanja računov.

Pri izdelavi magistrskega dela je uporabljena literatura domačih in tujih avtorjev in mednarodnih organizacij ter viri, kot so domači pravni predpisi, vladni dokumenti in podatki s področja sive ekonomije, objavljeni v knjigah, člankih, drugih publikacijah in na spletu, ter podatki Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju FURS). Poleg strokovne literature in virov so uporabljena tudi teoretična znanja, pridobljena v okviru podiplomskega magistrskega študija in praktične izkušnje, med njimi predvsem izkušnje pri delu na področju uvedbe sistema davčnega potrjevanja računov v Sloveniji.

Magistrsko delo je sestavljeno iz uvodnega dela, štirih glavnih poglavij in zaključnega dela. V uvodnem poglavju so predstavljena obravnavana problematika, namen in cilji ter načrt raziskave. V prvem glavnem poglavju so obravnavane ugotovitve o temeljnih značilnostih pojava sive ekonomije, ki je v večji ali manjši meri prisotna v vseh gospodarstvih. Posamezni vidiki sive ekonomije, kot so ocenjevanje obsega, vzroki in posledice, udeleženci in politika države, so opisani v podpoglavjih. Pri tem je dan nekoliko večji poudarek na oblikovanje strategije do sive ekonomije, s katero država obvladuje razvoj tega pojava v gospodarstvu. V drugem poglavju so v podpoglavjih obravnavani vidiki sive ekonomije v Sloveniji in podrobneje strategija do sive ekonomije, ki jo je sprejela Vlada RS in vanjo kot pomemben ukrep vključila tudi uvedbo davčnih blagajn. Te so bile kasneje uvedene v obliki sistema davčnega potrjevanja računov z ZDavPR, kar je vsebina tretjega in četrtega poglavja in predstavlja empirični del magistrskega dela. Poglavje o uvedenem ukrepu davčnega potrjevanja računov pri gotovinskem poslovanju v prizadevanjih države za omejevanje sive ekonomije je razdeljeno na podpoglavja, v katerih so obravnavani namen in cilji ukrepa davčnega potrjevanja računov, opredelitev zavezancev za njegovo izvajanje ter opredelitev gotovinskega poslovanja, ki je drugačno

od splošnega razumevanja tega pojma, in učinki tega ukrepa na strani države in na strani gospodarstva. V enem od podpoglavij so obravnavani kazalniki učinkovitosti, s katerimi naj bi ugotavljali učinkovitost uvedenega ukrepa, in v naslednjem podpoglavju še aktivnosti, s katerimi želi vlada doseči večje in večplastne učinke ZDavPR. Prikazane so tudi ureditve ukrepa davčnih blagajn v nekaterih drugih državah z različnimi pristopi. V četrtem poglavju so na podlagi kompilacije analize opredelitve zavezancev za izvajanje davčnega potrjevanja računov in opredelitve gotovine za namene izvajanja ZDavPR, stroškov in učinkov tega ukrepa ter analize ureditev v drugih državah in ugotovitev študij o sivi ekonomiji, predstavljeni problemi sedanje ureditve in predlogi za učinkovitejšo urejanje zadevnega področja. Delo je zaključeno s sklepnimi ugotovitvami.

## **1 POJAV SIVE EKONOMIJE IN POLITIKA DRŽAVE DO SIVE EKONOMIJE**

Za proučevanje pojava sive ekonomije je potrebno pojav najprej jasno opredeliti in razmejiti od sorodnih pojavov. Raziskovalci sive ekonomije v ta pojav zajemajo različne dejavnosti, pa tudi proučujejo iste dejavnosti, ki jih različno poimenujejo. V nadaljevanju poglavja so predstavljeni poglobitni vzroki in posledice sive ekonomije ter akterji v sivi ekonomiji. Da bi lahko z ukrepi za obvladovanje sive ekonomije vplivali na spremembo vedenja tistih, ki delajo, in tistih, ki trošijo v sivi ekonomiji, je potrebno vedeti, kdo so in kaj jih motivira pri tem početju. Proučitev tega ozadja sive ekonomije omogoča opredelitev ustreznih metod merjenja oz. ocenjevanja pojava sive ekonomije ter njegovega razvoja pa tudi oblikovanja učinkovitih ukrepov države za obvladovanje sive ekonomije in njenih posledic.

### **1.1 Opredelitev sive ekonomije in povezanih pojmov**

Za sivo ekonomijo se uporabljajo tudi drugi izrazi, npr. prikrita dejavnost, neformalni sektor, podzemna ekonomija, delo na črno in podobno. Prikrita proizvodnja lahko poleg sive vključuje tudi črno ali ilegalno ekonomijo, neprijavljeno delo oz. delo na črno, neformalni sektor, davčne utaje ipd. Kategorije se med seboj prepletajo. Siva ekonomija je torej del prikrite proizvodnje družbe, ki predstavlja del uradnega BDP, in jo merimo kot odstotek BDP. V skladu z metodologijo Združenih narodov BDP vključuje tudi črno in sivo ekonomijo, ki sta kategoriji v Sistemu nacionalnih računov in se merita za namen izračuna agregatne proizvodnje nacionalnih gospodarstev (United Nations, 2003, str. 21).

#### **1.1.1 Siva ekonomija**

Siva ekonomija obsega del prikrite proizvodnje, katere proizvodi ali storitve bi bili popolnoma legalni, če bi bili prijavljeni oblastem, torej produktivne dejavnosti, ki so sestavni del nacionalnega BDP, vendar oblastem prikrite, običajno iz denarnih razlogov, in

sicer z namenom izogibanja plačilu davkov, izkoriščanja sistema socialne varnosti ali nespoštovanja predpisov in standardov v državi (Nastav, 2009, str. 2).

Eurostat je opredelil sivo ekonomijo kot podzemno proizvodnjo, v kateri so zajete aktivnosti, ki so produktivne v ekonomskem smislu in so legalne, če so upoštevani predpisani standardi in pravila, vendar jih proizvajalci namerno prikrivajo oblastem, da se izognejo plačilu dohodkov delavcem, plačilu prispevkov za socialno varstvo, plačilu davkov, izpolnjevanju določenih standardov (npr. minimalni plači, zakonski ureditvi delovnega časa, standardom za varovanje zdravja in varnosti pri delu) in da se izognejo določenim administrativnim postopkom (npr. izpolnjevanju statističnih vprašalnikov in podobnih obrazcev) (Eurostat, 2005, str. 54).

S sivo ekonomijo sta tesno povezana pojma neprijavljeno delo oz. delo na črno in davčna utaja. Oba sta opredeljena v naslednjem poglavju.

### **1.1.2 Povezani pojmi**

Evropska komisija je pripravila dve poročili o neprijavljenem delu v Evropski uniji (v nadaljevanju EU). V prvem poročilu je opredelila neprijavljeno delo kot plačane dejavnosti, ki so po svoji naravi zakonite, vendar niso prijavljene oblastem, ob upoštevanju razlik v predpisih držav članic (Evropska komisija, 2007, str. 2). Edina razlika med prijavljenim in neprijavljenim delom je ta, da neprijavljeno delo ni prijavljeno oblastem za davčne, socialno varstvene namene in ostale namene v skladu z delovnopravno zakonodajo. Vsako delo, ki vključuje še neke druge razlike v skladu z definicijo, npr. neplačano delo ali nelegalno blago oz. storitve, ne spada pod neprijavljeno delo (Williams, & Renooy, 2013, str. 3). Za leto 2007 je Evropska komisija ugotovila relativno nizko stopnjo udeležbe prebivalstva v neprijavljenem delu na ravni celotne EU. Le 11 % vprašanih je v zadnjih 12 mesecih kupilo blago ali storitve iz neprijavljenega dela in le 5 % vprašanih je opravljalo neprijavljeno delo. Med posameznimi državami članicami pa so obstajale velike razlike (Evropska komisija, 2014, str. 2). Stanje v letu 2013 se na področju povpraševanja po proizvodih in storitvah neprijavljenega dela od leta 2007 ni bistveno spremenilo, po teh proizvodih je še vedno povpraševal vsak deveti vprašani Evropejec. Glavni motiv za nakupe je bil nižja cena. Na strani ponudbe pa je bil od leta 2007 zaznan upad v deležu prebivalcev EU, ki opravljajo neprijavljeno delo, za 1 odstotno točko, in sicer je v letu 2013 neprijavljeno delo opravljalo 4 % vprašanih. Najpogostejši razlog za neprijavo dela oblastem je dejstvo, da s tem pridobita obe stranki v transakciji (Evropska komisija, 2014, str. 121–124).

V Sloveniji se za neprijavljeno delo uporabljata izraza delo na črno in zaposlovanje na črno. Pri delu na črno gre za opravljanje neprijavljenega dela v neodvisnem razmerju, pri zaposlovanju na črno pa za opravljanje neprijavljenega dela v odvisnem razmerju. Oba pojma sta opredeljena v 3. in 5. členu Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno

(Ur. l. RS, št. 32/14, 47/15-ZZSDT in NPB1). Neprijavljeno delo je tesno povezano s sivo ekonomijo, vendar se pojava ne prekrivata v celoti. Siva ekonomija vključuje tudi prodajo blaga in storitev, proizvedenih v okviru legalnega dela oz. zaposlitev, vendar brez računa, delo na črno pa je lahko uporabljeno v proizvodnji nelegalnega blaga in storitev, ki ni del sive ekonomije (Nastav, 2009, str. 16).

V ozadju sive ekonomije je najpogosteje profitni motiv proizvajalcev oz. delodajalcev in delojemalcev. Proizvajalci se s prikrivanjem proizvodnje izognejo plačilu davkov in prispevkov in izpolnjevanju določenih pogojev poslovanja in zaposlovanja, delojemalci pa se z delom na črno izognejo plačilu davkov od dela in si na drugi strani povečujejo možnosti za uveljavljanje pravic iz javnih sredstev. Davčna utaja je tako v velikem delu povezana s pojavom sive ekonomije, saj rastoči davki in prispevki za socialno in pokojninsko zavarovanje spodbujajo delodajalce in delojemalce k izogibanju plačevanja teh dodatnih stroškov in k sivi ekonomiji.

V tem delu se omejujem na obravnavo sive ekonomije, ki obsega vse produktivne dejavnosti, katerih proizvod je sam po sebi povsem legalen, je pa namenoma prikrit oblastem iz prvenstveno denarnih razlogov (npr. neplačilo davkov, prihranki pri stroških zaradi nespoštovanja predpisov). Pri tem gre v veliki meri za neprijavljeno delo in proizvodnjo oz. delo in zaposlovanje na črno, zaradi česar ta pojem pojmuje tudi kot zelo dober približek sivi ekonomiji (Nastav, 2009, str. 20).

Siva ekonomija na kratek rok posameznikom prinaša koristi in povečanje blaginje, oškodovanka je predvsem država. Na dolgi pa je siva ekonomija škodljiva za celotno družbo. Popolno preganjanje tega pojava prav zaradi njegovih različnih učinkov ni najboljša odločitev, vseeno pa ga je na dolgi rok potrebno omejevati in preprečevati. Za soočenje s pojavom sive ekonomije in načrtovanje učinkovitih ukrepov, s katerimi bo dosegla zelene rezultate, mora država stanje sive ekonomije v gospodarstvu čim bolje poznati. O sivi ekonomiji v svetu in Sloveniji obstajajo številne bolj in manj podrobne študije, avtorji pa so za proučevanje pojava razvili in uporabili različne metode. Metode se razlikujejo glede na to, ali proučujejo pojav sive ekonomije kot celote ali proučujejo zgolj posamezne vidike tega pojava, kot so obseg, lastnosti udeležencev, dejavnosti, razlogi in posledice.

## **1.2 Obseg sive ekonomije**

Obseg sive ekonomije je delež neprijavljene proizvodnje v BDP nacionalnega gospodarstva. Njenega dejanskega obsega objektivno ni možno ugotoviti, zato so bile za merjenje oz. ocenjevanje obsega sive ekonomije razvite različne metode. Vsak avtor za namene lastne študije oblikuje svojo metodologijo in vsaka izmed teh nam da drugačno oceno obsega. Ocene se lahko tudi močno razlikujejo med seboj. Katera je pravilna oz. je najbližja dejanskemu obsegu sive ekonomije v določenem gospodarstvu, prav tako ni

mogoče določiti, saj dejanske vrednosti ne poznamo. Nam pa proučevanje pojava z isto metodologijo v času omogoča spremljanje in poznavanje sprememb sive ekonomije v nekem prostoru, kar je zelo pomembno za določanje politike države do sive ekonomije in merjenje njene učinkovitosti.

Poleg številnih avtorjev proučujejo pojav sive ekonomije tudi različne mednarodne organizacije in postavljajo mednarodne standarde na področju spremljanja pojava sive ekonomije z namenom, da bi omogočili mednarodno primerljivost podatkov in sprejemanje ukrepov in priporočil za obvladovanje pojava na mednarodni ravni. V Sloveniji pojav sive ekonomije spremlja SURS.

V preteklosti države v nacionalne račune in izračune BDP niso zajemale dejavnosti v sivi ekonomiji, čeprav so tudi te prispevale k ustvarjeni dodani vrednosti države v določenem obdobju. Tako sestavljeni nacionalni statistični računi niso odražali dejanskega stanja v gospodarstvu in so botrovali napačnim ekonomskim politikam. Za potrebe priprave izčrpnjših nacionalnih računov je OECD izdala priporočila za merjenje prikritih dejavnosti in prilagoditve nacionalnih računov z upoštevanjem njihovih vrednosti (OECD, 2002, str. 11). Priporočila predstavljajo mednarodni standard na področju ocenjevanja neprijavljenih ekonomskih dejavnosti za namene priprave nacionalnih statističnih računov. Na podlagi te metodologije je bilo v študiji OECD za leto 2008 ocenjeno, da znaša obseg neprijavljenih dejavnosti držav članic OECD pod 10 % BDP, razen nekaterih izjem. Neprijavljene dejavnosti v novih gospodarstvih Evropske unije (v nadaljevanju EU) v Centralni in Vzhodni Evropi so bile v razponu med 10 in 20 % BDP. OECD je ocenila, da je obseg neprijavljene dejavnosti ostal enak tudi v letu 2011, pri tem pa opozorila, da dajejo uporabljene metode za večino držav zelo visoke ocene neprijavljenih dejavnosti (OECD, 2012, str. 10–11).

Eden najpogosteje omenjanih avtorjev študij sive ekonomije, ki je za ocenjevanje njenega obsega razvil lasten model, je F. Schneider. Za ocenjevanje uporablja kombinacijo statističnih orodij in metodo povpraševanja po denarju (Schneider, 2012, str. 7). V analizah obravnava spremembe v obsegu sive ekonomije in ugotavlja, v kolikšni meri k sivi ekonomiji v posamezni državi prispeva vsak izmed glavnih razlogov, ki so davčno breme (vključno s prispevki za socialno varnost), normiranost (predvsem trga dela), kvaliteta storitev javnega sektorja in kvaliteta državnih institucij, davčna morala in odvrčanje z nadzorom in sankcijami. Za obseg sive ekonomije je pomembna stopnja nezaposlenosti in višina BDP na prebivalca v državi (Schneider, & Williams, 2013, str. 47).

Med državami, ki so vključene v njegove študije, je tudi Slovenija. Delež sive ekonomije Slovenije v letu 2014 je po njegovi metodologiji ocenjen v višini 23,6 % BDP (Kos, 2015). V Tabeli 1 so prikazane ocene obsega sive ekonomije v uradnem BDP po posameznih državah članicah EU, Turčije, Hrvaške, Norveške in Švice v obdobju 2008–2013.

Tabela 1: Obseg sive ekonomije v Evropi v obdobju 2008–2013

Država	Delež sive ekonomije v BDP (v %)					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Avstrija	8,1	8,5	8,2	7,9	7,6	7,5
Belgija	17,5	17,8	17,4	17,1	16,8	16,4
Bolgarija	32,1	32,5	32,6	32,3	31,9	31,2
Ciper	26,0	26,5	26,2	26,0	25,6	25,2
Češka	16,6	16,9	16,7	16,4	16,0	15,5
Danska	13,9	14,3	14,0	13,8	13,4	13,0
Estonija	29,0	29,6	29,3	28,6	28,2	27,6
Finska	13,8	14,2	14,0	13,7	13,3	13,0
Francija	11,1	11,6	11,3	11,0	10,8	9,9
Nemčija	14,2	14,6	13,9	13,7	13,3	13,0
Grčija	24,3	25,0	25,4	24,3	24,0	23,6
Madžarska	23,0	23,5	23,3	22,8	22,5	22,1
Irska	12,2	13,1	13,0	12,8	12,7	12,2
Italija	21,4	22,0	21,8	21,2	21,6	21,1
Latvija	26,5	27,1	27,3	26,5	26,1	25,5
Litva	29,1	29,6	29,7	29,0	28,5	28,0
Luksemburg	8,5	8,8	8,4	8,2	8,2	8,0
Malta	25,8	25,9	26,0	25,8	25,3	24,3
Nizozemska	9,6	10,2	10,0	9,8	9,5	9,1
Poljska	25,3	25,9	25,4	25,0	24,4	23,8
Portugalska	18,7	19,5	19,2	19,4	19,4	19,0
Romunija	29,4	29,4	29,8	29,6	29,1	28,4
<b>Slovenija</b>	<b>24,0</b>	<b>24,6</b>	<b>24,3</b>	<b>24,1</b>	<b>23,6</b>	<b>23,1</b>
Španija	18,7	19,5	19,4	19,2	19,2	18,6
Slovaška	16,0	16,8	16,4	16,0	15,5	15,0
Švedska	14,9	15,4	15,0	14,7	14,3	13,9
Velika Britanija	10,1	10,9	10,7	10,5	10,1	9,7
<b>Skupaj (EU-27)</b>	<b>19,3</b>	<b>19,8</b>	<b>19,5</b>	<b>19,2</b>	<b>18,9</b>	<b>18,4</b>
Turčija	28,4	28,9	28,3	27,7	27,2	26,5
Hrvaška	29,6	30,1	29,8	29,5	29,0	28,4
Norveška	14,7	15,3	15,1	14,8	14,2	13,6
Švica	7,9	8,3	8,1	7,8	7,6	7,1
<b>Skupaj</b>	<b>19,4</b>	<b>19,9</b>	<b>19,7</b>	<b>19,3</b>	<b>19,0</b>	<b>18,5</b>

Vir: F. Schneider & A.T.Kearney Inc., *The Shadow Economy in Europe*, 2013, str. 22–23.

Iz tabele je razvidno, da so novejšje države članice EU, t.i. tranzicijske države, ter Turčija in Hrvaška dosti bolj obremenjene s sivo ekonomijo kot starejšje članice EU ter Norveška in Švica. Je pa razvoj sive ekonomije v vseh proučevanih državah v obdobju 2008–2013 potekal v isti smeri. Delež sive ekonomije v BDP vseh držav se je v letu 2009 povečal glede na leto 2008, kar je posledica gospodarske krize, ki je bila na vrhuncu v letu 2008, nato pa se je od leta 2010 do 2013 v vseh državah postopno zmanjševal in v vseh državah razen Irski in Portugalski tudi dosegel nižjo vrednost kot v letu 2008.

Siva ekonomija je prisotna v vseh državah sveta, le da v različnih pojavnih oblikah, dejavnostih in obsegu. Vendar čeprav se sam pojav razlikuje med državami, kar poleg Tabele 1 kažejo tudi druge mednarodne študije, npr. Schneider in Enste (2000, 2002), Schneider (2007, 2013), Schneider in Buehn (2009) menijo, da so glavni vzroki za pojav sive ekonomije in posledice za vsa gospodarstva zelo podobni.

### **1.3 Vzroki sive ekonomije**

Razlogi za pojav in razvoj sive ekonomije se med državami razlikujejo, kljub temu pa lahko določimo glavne skupine vzrokov, ki pripeljejo do tega pojava. Vzroke delimo na dve skupini glede na to, ali delujejo na strani ponudbe blaga in storitev v sivi ekonomiji ali na strani povpraševanja po teh proizvodih.

#### **1.3.1 Vzroki na strani ponudbe**

Za pojav sive ekonomije v posameznem gospodarstvu morajo najprej obstajati ustrezni pogoji. Dallago (1990, str. 150) opisuje štiri poglobitne dejavnike, ki zagotavljajo ugodne razmere za vzpostavitev sive ekonomije, in sicer so to prevladujoča tehnologija v dejavnosti, delitev stroškov med delom in kapitalom v dejavnosti, normiranost dejavnosti in fleksibilnost ponudbe dela v sivi ekonomiji in večja fleksibilnost podjetij, ki delujejo v sivi ekonomiji.

Siva ekonomija se lažje razvije v delovno intenzivnih dejavnostih kot v kapitalno intenzivnih, ki zahtevajo večje investicije in jih je tudi težje prikriti. Poleg tega dejavnik delo omogoča večje prihranke na račun neplačila davkov in prispevkov in neupoštevanja predpisov na področju zaposlovanja. Posledično so sivi ekonomiji najbolj izpostavljene storitvene dejavnosti. Ob visoki stopnji brezposelnosti v gospodarstvu je ponudba dela v sivi ekonomiji velika kljub nižjemu plačilu, nižji zaščiti in nižjim delovnim standardom. Ti delavci so tudi bolj prilagodljivi glede plačila, delovnega časa ipd., kar ima za posledico tudi večjo prilagodljivost samega podjetja, ki zaposluje neprijavljeno delovno silo (Nastav, 2009, str. 28–29).

K porastu sive ekonomije prispevajo tudi napake države pri posegih na trg z namenom, da bi odpravili oz. minimizirali tržne nepravilnosti in z namenom prerazdelitve dohodka, pa



tudi uvedba birokratskih postopkov in neučinkovitost države. Določena mera posegov države na posamezne trge je potrebna, prevelika pa povzroči nezaželene učinke. Ob tem je odločilen poseg države, ki sproži prehod podjetij in prebivalstva iz uradne v sivo ekonomijo, obdavčitev (Schneider, & Enste, 2002, str. 102–105). Po mnenju Kyla et al. (2001, str. 1) so poglavitni vzroki za sivo ekonomijo visoko davčno breme, slabo delujoč bančni sistem, podjetniška zakonodaja, neučinkovitost vladnih institucij in visoka nezaposlenost, ugotavlja pa tudi, da se siva ekonomija pojavlja v večjem obsegu v manj razvitih in tranzicijskih državah kot posledica korupcije in nižjih dohodkov prebivalstva.

Višina davkov v državi vpliva na razpoložljiv dohodek in kupno moč prebivalstva, zato se z dvigovanjem davčne stopnje prebivalstvo in podjetja pričnejo seliti iz uradne v sivo ekonomijo. Vzročno zvezo med visokimi davčnimi stopnjami in sivo ekonomijo sta dokazala tudi Schneider in Enste na primeru 16 izbranih držav. Ugotovila sta močno in pozitivno korelacijo med davčnim bremenom (vključno s prispevki za socialno varnost) in deležem sive ekonomije v BDP (Schneider, & Enste, 2002, str. 111). Davčne prihodke države v odvisnosti od povprečne davčne stopnje v državi ponazarja Lafferjeva krivulja v Prilogi 1. Z višanjem davčnih stopenj nad določeno raven prične skupni davčni prihodek države upadati zaradi selitve podjetij v sivo ekonomijo.

Vendar pa davki niso nujno gonilo sive ekonomije. Tudi če so davki visoki, pri tem pa državne institucije delujejo dobro, je lahko siva ekonomija v državi nižja kot v državah z nižjo davčno obremenitvijo in slabo delujočimi institucijami, in sicer vse dotlej, dokler med podjetji in prebivalstvom prevladuje zaupanje do državnih institucij in občutek pravičnosti pri razporeditvi davčnega bremena in porabe davkov (Bovi, 2002, str. 2, 18). Enako povečano nagnjenost podjetij in prebivalstva za delovanje v sivi ekonomiji v primeru netransparentnega delovanja državnih institucij in sistemov, birokratizacije, slabe kvalitete ter zagotavljanje nezadostnega obsega javnih dobrin in storitev in korupcije ugotavljata tudi Schneider in Enste (2000, str. 29).

Dodaten vzrok za sivo ekonomijo je tudi korupcija. Johnson, Kaufmann, McMillan in Woodruff so ugotovili obstoj pozitivne korelacije med korupcijo v obliki plačil podkupnin vladnim uradnikom in prikrievanjem proizvodnje v nekdanjih komunističnih državah (Johnson, Kaufmann, McMillan, & Woodruff, 2000, str. 515). Dreher in Schneider pa sta v svoji raziskavi ugotovila, da je povezava med korupcijo in sivo ekonomijo drugačna v državah z visokimi dohodki kot v državah z nizkimi dohodki, v katerih delujeta kot komplementarna pojava. V državah z nizkimi dohodki sta korupcija in prikrievanje dejavnosti prisotna istočasno, v državah z visokimi dohodki pa več korupcije povzroči večjo selitev v polje sive ekonomije (Dreher, & Schneider, 2006, str. 2, 17).

Schneider in Enste (2002, str. 104) navajata še glavne skupine ekonomskih vzrokov za razvoj sive ekonomije, ki so: davki, socialna varnost (zdravstveno in pokojninsko

zavarovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti), transferna plačila države prebivalstvu (socialna pomoč, nadomestila za brezposelne) in regulacija oz. pravna normiranost.

Do sedaj opisani vzroki za razvoj sive ekonomije so vzroki za oblikovanje njene ponudbene strani, ki je določena z delom kot glavnim proizvodnim dejavnikom. Poenostavljeno lahko sklepamo, da večja ponudba dela v sivi ekonomiji pomeni tudi večji proizvod v sivi ekonomiji, ponudba dela pa narašča z večanjem nezaposlenosti v uradni ekonomiji. Vendar pa siva ekonomija na dolgi rok ne bi mogla obstajati, če ne bi na drugi strani obstajalo povpraševanje po njenih proizvodih (Nastav, 2009, str. 34).

### **1.3.2 Vzroki na strani povpraševanja**

Povpraševanje po proizvodih in storitvah sive ekonomije je odvisno od razpoložljivega dohodka gospodinjstev, razdelitve dohodka s strani države in razlike v cenah proizvodov v uradni in sivi ekonomiji. Razpoložljivi dohodek in povpraševanje v sivi ekonomiji sta negativno povezana. Razpoložljivi dohodek pa je odvisen od dohodka, pri čemer prevladujejo dohodki iz dela, ter od davkov in prispevkov od dohodkov od dela, ki jih pobere država. Tako je posledično tudi povpraševanje in sam obseg sive ekonomije odvisno od davkov oz. davčnih stopenj (Nastav, 2009, str. 34).

Na strani povpraševanja so lahko razlogi za nakupe v sivi ekonomiji poleg nižje cene tudi večja prilagodljivost podjetij zahtevam kupca, hitrost dobave, pomoč brezposelni osebi ipd.

Vzrokov za vstop udeležencev v sivo ekonomijo je torej veliko, tako na strani ponudbe kot povpraševanja, glavni pa so visoko davčno breme, visoke administrativne ovire in izkoriščanje sistema socialne varnosti države, transparentnost delovanja državnih institucij in zaupanje v državo. Siva ekonomija je lahko strategija za preživetje posameznika, ki ne najde zaposlitve v uradni ekonomiji, lahko pa je vir dodatnih sredstev za dvig življenjske ravni in bogatenje.

## **1.4 Posledice sive ekonomije**

Javnost in država sivo ekonomijo obravnavata predvsem kot negativen pojav, ki ga je potrebno preprečiti. Kljub temu pa ima siva ekonomija tudi nekatere pozitivne posledice, ki jih je treba ohraniti in spodbujati. Tehtanje med pozitivnimi in negativnimi posledicami sive ekonomije odloča o strategiji, ki jo bo država sprejela v boju proti sivi ekonomiji. Posledice sive ekonomije za družbo glede na različne vidike proučevanja niso vedno istoznačne.

### **1.4.1 Negativne posledice**

Avtorji v svojih študijah opisujejo različne negativne posledice sive ekonomije, med katerimi je na prvem mestu izguba davčnih prihodkov v proračunu države in nižja plačila države za javne dobrine in transfere prebivalstvu. Siva ekonomija pa preko različnih dejavnikov tudi zmanjšuje učinkovitost celotnega gospodarstva, ko se podjetja osredotočajo na izogibanje administrativnim obveznostim namesto povečevanju produktivnosti in konkurenčnosti (Kyle et al., 2001, str. 40). Siva ekonomija zavira gospodarsko rast v državi prek neoptimalnega obsega investicij podjetij, dodatnih stroškov izogibanja oz. skrivanja podjetij pred državnimi organi in manjšega obsega investicij države v javno infrastrukturo in zagotavljanje javnih dobrin (Johnson et al., 2000, str. 496).

Dodatna negativna posledica sive ekonomije je tudi zaviranje razvoja človeškega kapitala v podjetjih. Zaposleni delavci na črno so v slabšem položaju v odnosu do delodajalca, delajo za nižje plačilo, nimajo plačanih prispevkov za socialno varnost in delajo v negotovosti, da bodo plačani za opravljeno delo. Podjetja tudi niso zainteresirana za izobraževanje delavcev, ki so zaposleni na črno (Mantarova, 2000, str. 1).

Siva ekonomija ima negativne posledice tudi za potrošnike. Proizvodi in storitve sive ekonomije so nižje kakovosti zaradi neupoštevanja standardov, kjer so ti uveljavljeni in v uradni ekonomiji obvezni, kupci za napake ne morejo uveljavljati garancije ali pravic potrošnikov v sodnih postopkih (Nastav, 2009, str. 37).

Negativna posledica sive ekonomije je tudi napačna slika dejanskega stanja gospodarstva in nezmožnost ustreznega vodenja ekonomskih politik države na podlagi podatkov uradne statistike, kar pomeni tudi manjšo učinkovitost porabe proračunskega denarja. Za državo je pomembno, da razpolaga s podatki, ki odražajo dejansko stanje gospodarstva. Pomemben prispevek na tem področju nudijo organizacije, ki določajo standarde zbiranja in prikaza podatkov z namenom, da bi dosegli njihovo čim večjo izčrpnost in natančnost (Eurostat, 2005, str. 5). Tudi OECD je izdala priročnik za merjenje neopažene ekonomije, v katerem ugotavlja, da šele kakovost podatkov omogoča sprejem primernih ukrepov raznih politik, od gospodarskih, razvojnih in drugih (OECD, 2002, str. 11).

### **1.4.2 Pozitivne posledice**

Siva ekonomija ima tudi nekatere pozitivne posledice. Najpomembnejša med njimi je nižja cena blaga in storitev za potrošnike, ki je lahko zgolj posledica dejstva, da v ceni ni vračunan davek, lahko pa tudi nižjih stroškov prikrite proizvodnje. V primerih blaga oz. storitev, ki jih uradna ekonomija ne uspe ponuditi pravočasno in v zadostnih količinah, je lahko pozitivna posledica sive ekonomije za kupca tudi hitrost in pravočasnost dobave. Prav nezadostna ponudba je bila pomemben vzrok za razvoj sive ekonomije v nekdanjih socialističnih državah v prvem obdobju po prehodu v tržno gospodarstvo.

Pozitiven vpliv sive ekonomije je tudi večja stopnja zaposlenosti posameznikov, ki v uradni ekonomiji ne najdejo zaposlitve. S tem se dvigne nivo aktivnosti prebivalstva, zmanjšuje se revščina večjega števila posameznikov ter družin in zmanjša se pritisk na državo zaradi nizke življenjske ravni in revščine, pojavlja se manj zdravstvenih problemov, nižja je stopnja kriminala v državi, kar vse pozitivno vpliva na stanje družbe.

Siva ekonomija ima do neke mere pozitiven vpliv tudi na majhna podjetja oz. podjetnike, ki si v sivi ekonomiji znižajo administrativne stroške. To je razlog, da se veliko podjetnikov na začetku vsaj začasno odloči za delovanje v sivi ekonomiji, ko se podjetje razvije, pa prestopi v uradno ekonomijo. Frey in Schneider (2000, str. 8) poudarjata, da je med podjetniki v sivi ekonomiji dinamičen podjetniški duh, ki lahko vodi do večje konkurence in višje učinkovitosti, zato so ta podjetja potencial države za višjo gospodarsko rast. Poleg tega se velik del zaslužkov iz sive ekonomije potroši v uradnem sektorju, s tem pa siva ekonomija pozitivno vpliva na celotno gospodarstvo (Nastav, 2009, str. 38).

Poleg vzrokov in posledic sive ekonomije moramo poznati tudi udeležence v sivi ekonomiji, torej proizvajalce na eni in potrošnike na drugi strani. Proučevanje lastnosti enih in drugih omogoča razumevanje razvoja sive ekonomije, to pa oblikovanje učinkovitih ukrepov za odpravo njenih negativnih posledic in učinkovitih ukrepov za prenos pozitivnih plati sive ekonomije v uradno ekonomijo.

## **1.5 Udeleženci v sivi ekonomiji**

Da bi razumeli proizvajalce, delavce in potrošnike v sivi ekonomiji, moramo poznati njihove lastnosti, po katerih se razlikujejo od udeležencev v uradni ekonomiji. O lastnostih udeležencev v sivi ekonomiji je bilo izvedenih več študij, ki pa so odkrile podoben vzorec. V eni izmed študij avtorji ugotavljajo, da v neformalnem sektorju, ki vključuje tudi prikrito proizvodnjo, največ sodelujejo dolgotrajno brezposelni, v Vzhodni in Srednji Evropi pa ugotavljajo večjo aktivnost mladih v prikritih dejavnostih. Prevladujoče skupne lastnosti delavcev v denarni sivi ekonomiji (dobava blaga in storitev za plačilo) so tudi samski status, višja raven izobrazbe, živijo v urbanem okolju in so moškega spola. Nasprotno pa v socialni ekonomiji oz. ekonomiji gospodinjestev (brezplačna pomoč) delajo predvsem ženske, značilna je nižja izobrazba delavcev, ki izhajajo pretežno iz ruralnega okolja (Wallace, Haerpfer, & Latcheva, 2004, str. 13, 32).

Evropska komisija, ki je izvedla prvo podrobno raziskavo o neprijavljenem delu v EU za leto 2007, je ugotovila, da na sivem trgu kupuje 11 % prebivalcev (Evropska komisija, 2007, str. 9). Drugo raziskavo je izvedla za leto 2013 in ugotovila, da se delež Evropejcev, ki povprašujejo po proizvodih sive ekonomije, od leta 2007 ni spremenil, neprijavljeno dejavnost poleg redne zaposlitve pa je opravljalo 4 % prebivalstva. Med kupci v sivi ekonomiji so prevladovali osebe v starosti 25 do 54 let, osebe z višjo izobrazbo, osebe z nizkimi dohodki, ki težko poravnajo mesečne obveznosti, samozaposleni, menedžerji in

drugi delavci belih ovratnikov. Na ponudbeni strani se s sivo ekonomijo ukvarjajo pretežno osebe stare med 15 in 34 let, nezaposleni ter druge osebe, ki nimajo zadostnih sredstev za preživetje, in študenti. Delež upokojencev je zanemarljivo majhen. V tej raziskavi o neprijavljenem delu je Evropska komisija tudi ugotovila, da se skoraj polovica vsega prometa v sivi ekonomiji odvije znotraj najožjega socialnega kroga (prijateljev, sodelavcev, znancev, sorodnikov, sosedov) (Evropska komisija, 2014, str. 9–15).

OECD v svoji študiji ugotavlja, da so udeleženci v sivi ekonomiji predstavniki različnih sektorjev gospodarstva in poslovnih dejavnosti, in sicer (OECD, 2012, str. 9):

- velika podjetja, ki namerno prikrivajo dohodkovne tokove in vodijo ponarejene poslovne knjige in podatke;
- majhna podjetja, ki prodajajo blago in storitve končnim potrošnikom za plačilo v gotovini in prikrivajo dejanske prihodke iz poslovanja;
- ponudniki storitev gospodinjstvom za plačilo v gotovini (npr. ponudniki vrtnarskih opravil, hišnih popravil);
- podjetniki, ki uporabljajo delovno silo neprijavljenih delavcev z namenom prikrivati del poslovanja in dohodek podjetnika;
- majhni kmetijski proizvajalci, ki prodajajo kmetijske pridelke za gotovino;
- lastniki nepremičnin, ki ne prijavijo dohodka iz oddaje nepremičnin;
- delodajalci, ki uporabljajo občasna priložnostna dela delavcev brez formalne zaposlitve, ki za to delo prejmejo dohodek v gotovini, od katerega ne plača davkov in prispevkov niti delodajalec niti delojemalec;
- posamezniki, ki opravljajo delo za plačilo v gotovini izven okvirov svojega delovnega razmerja oz. zaposlitve (npr. učitelji, ki v popoldanskem času nudijo inštrukcije za plačilo v gotovini);
- zaposleni, ki ne prijavijo dohodka iz napitnin;
- posamezniki z občasnimi dohodki, doseženimi z izvajanjem osebnih storitev (npr. varstvo otrok, pomoč v gospodinjstvu);
- nezakoniti priseljenci, prejemniki gotovinskih izplačil osebnih dohodkov, samozaposleni, ki delajo v odvisnem razmerju, pri katerih niso spoštovani predpisi na področju plač.

Sektorji gospodarstva in dejavnosti po posameznih sektorjih z najvišjimi stopnjami sive ekonomije v državah članicah OECD, ki so sodelovale v študiji, so (OECD, 2012, str. 23):

- osebne storitve (čiščenje stanovanj, frizerske storitve, dejavnost lepotnih salonov, kemičnih čistilnic, oskrba s hrano in pijačo, zatiranje škodljivcev, vzdrževanje računalnikov, varovanje, zdravstvene storitve, nega živali, storitve ženitnih posredovalnic, in drugo);

- hotelske in gostinske storitve (dejavnost restavracij, kavarn, gostiln, kioskov, ki prodajajo hrano in pijačo za s seboj, dejavnosti hotelov in drugih);
- prodaja na drobno (v trgovinah, na boljših in drugih odprtih tržnicah in drugo);
- gradbeništvo (gradnja, obnova stanovanjskih objektov, domača popravila in drugo);
- prodaja avtomobilov in vzdrževanje;
- transport in taksi storitve;
- kmetijstvo, ribištvo in gojenje vodnih rastlin in živali;
- druge dejavnosti (turizem, nepremičnine, vključno z oddajanjem nepremičnin v najem, recikliranje, internetne storitve, profesionalne storitve in storitve oseb v svobodnih poklicih, zabavna industrija in drugo).

Zaradi raznolikosti udeležencev tako na strani ponudbe kot povpraševanja v sivi ekonomiji in različnih dejavnosti, za katere je značilen velik delež neprijavljene proizvodnje, mora država, ki želi odpraviti negativne in ohraniti pozitivne posledice sive ekonomije, temeljito razmisliti o odnosu, ki ga bo zavzela do tega pojava.

## **1.6 Politika do sive ekonomije**

Glavni vzrok za prikrivanje dejavnosti in nakupov v sivi ekonomiji je utaja davkov, zaradi česar je glavna oškodovanka pri tem pojavu država. Izguba davčnih prihodkov državi onemogoča optimiranje pri zagotavljanju javnih dobrin in storitev in vodenje učinkovitih politik zaposlovanja, socialne, podjetništva, obdavčenja in drugih. Na drugi strani pa proizvajalci v sivi ekonomiji udeleženci v uradnem sektorju postavljajo v neenakovreden položaj, saj jim pomenijo nelojalno konkurenco. Poleg tega je država odgovorna za učinkovito in pravično pobiranje davkov in za transparentno in učinkovito porabo proračunskega denarja v korist blaginje prebivalstva. S tem ko zavzame odnos do sive ekonomije v obliki določene vladne politike, dejansko pokaže prebivalstvu in podjetjem namero po uresničevanju preglednosti delovanja, gospodarnosti pri upravljanju s proračunskim denarjem in odgovornosti do poštenih davkoplačevalcev.

Pojav sive ekonomije je za državo nezaželen in zato preganjan z različnimi strategijami in ukrepi, ki se med državami razlikujejo v odvisnosti od stanja v posameznem gospodarstvu. Vsaka država svojo politiko do sive ekonomije tudi prilagaja spremembam v razvoju pojava skozi čas. Boj proti sivi ekonomiji vključuje oblikovanje ukrepov in politik na različnih področjih: od zaposlovanja, socialne podpore, regionalnega razvoja, podjetništva, obdavčenja in drugih. Politika bo uspešna, če bo državi uspelo najti ravnovesje med pregonom sive ekonomije in spodbudami za delovanje v uradni ekonomiji in se bo čim več proizvajalcev in potrošnikov preusmerilo iz sive v uradno ekonomijo.

Avtorja Frey in Schneider menita, da je poostren pregon na kratek rok lahko uspešen, na dolgi rok pa bo uspešnejša politika, ki bo usmerjena k zmanjšanju davčnega bremena,

izboljšanju javnih storitev in demokratizaciji odločanja v družbi. Ker pa se rezultati takšne politike pokažejo šele v daljšem časovnem razdobju, se vlade težko odločijo zanjo (Frey, & Schneider, 2000, str. 10). Tudi Kyle in soavtorji menijo, da je problem sive ekonomije rešljiv na daljši rok, za to pa je potrebno izboljšati poslovno okolje, izboljšati institucionalno okolje, zmanjšati davčno breme, okrepiti civilno družbo in izboljšati zakonodajo (Kyle et al., 2001, str. 40).

Petnajst držav članic EU je v letu 2004 poročalo o naslednjih sklopih ukrepov iz nacionalnih akcijskih načrtov za boj proti neprijavljenemu delu v obdobju 2001–2003, in sicer ukrepih za odpravo dejavnikov, ki posameznike in podjetja spodbujajo k prikrivanju dejavnosti, ukrepih za lažji vstop v formalno ekonomijo (npr. finančne spodbude za nova podjetja, davčne spodbude za zaposlovanje, podpora malim podjetjem za postopno preselitev v uradni sektor), ukrepih za okrepitev nadzora in ukrepih za spreminjanje odnosa do sive ekonomije in obnašanja podjetij in posameznikov (npr. kampanja za osveščanje državljanov, informiranje tujih delavcev, javna objava kršiteljev, javno informiranje in pojasnila o tveganjih prikrivanja dejavnosti in dela na črno) (Evropska komisija, 2004, str. 117–118).

Država mora pri oblikovanju politike do sive ekonomije upoštevati stanje gospodarstva. V času upada gospodarske aktivnosti in visoke brezposelnosti je po mnenju Nastava potrebno dovoliti aktivnosti v sivi ekonomiji, saj blaži šoke v uradni ekonomiji in omogoča hitrejši izhod iz gospodarske krize, hkrati pa mora država uvajati ukrepe za izboljševanje poslovnih priložnosti in za zmanjšanje davčnega in birokratskega bremena, zagotavljati transparentno delovanje javne uprave in vključevanje širše javnosti v odločanje, s čimer bo ustvarila pogoje za samodejno krčenje sive ekonomije v času ponovne rasti gospodarstva (Nastav, 2009, str. 42).

Tudi med približno enako razvitimi državami obstajajo razlike v obsegu sive ekonomije, ki so v veliki meri pogojene prav z ukrepi ekonomskih politik in učinkovitostjo delovanja državnih institucij. Kako naj bi država oblikovala uspešno politiko do pojava sive ekonomije, je opisano v nadaljevanju.

### **1.6.1 Oblikovanje celovite strategije do sive ekonomije**

Za oblikovanje učinkovite politike do sive ekonomije in konkretnih ukrepov za njeno omejevanje je pomembno razumevanje odnosa davkoplačevalcev do spoštovanja predpisov. Ta se lahko spreminja, država pa se mora na to odzvati z ustreznimi strategijami, kot jih prikazuje Tabela 2 (OECD, 2012, str. 13).

Tabela 2: Odzivi države na odnos posameznikov do spoštovanja predpisov

Odnos posameznika	Strategija države
Posameznik je odločen, da ne bo spoštoval predpisov.	Država se mora odzvati s polnimi zakonskimi pooblastili.
Posameznik sicer noče spoštovati predpisov, vendar jih bo, če obstaja tveganje, da bo odkrit.	Država se mora usmeriti v odkrivanje kršitev predpisov.
Posameznik se trudi spoštovati predpise, vendar mu to vedno ne uspe.	Država mora posamezniku nuditi pomoč pri izpolnjevanju predpisov.
Posameznik hoče pravilno izvajati predpise.	Država naj za posameznika poenostavi predpise.

Vir: OECD, *Reducing opportunities for tax non-compliance in the underground economy*, 2012, str. 13.

Država lahko razvije ciljne strategije za spodbujanje in motiviranje posameznikov, da bi ravnali v skladu s predpisi, in posebne strategije za omejevanje motivov za izogibanje predpisom in njihovemu neizvajanju. Najučinkovitejša je kombinacija dolgoročnih sistemskih ukrepov, usmerjenih v skupine posameznikov z enakim odnosom do spoštovanja predpisov, ki jih država v času postopno razvija, nadgrajuje in prilagaja tveganjem in spremembam v okolju. Cilj vsake strategije pa mora biti sprememba v odnosu posameznikov in družbe do spoštovanja predpisov in sive ekonomije in ne le kratkoročno več pobranih davkov.

OECD je v raziskavi o odnosu davkoplačevalcev do izpolnjevanja davčnih predpisov prišla do naslednjih ugotovitev (OECD, 2010a, str. 5–6):

- strategije za odvrčanje z nadzori, večjo verjetnostjo odkritja kršitev, ostrimi sankcijami ob ustrezni komunikacijski strategiji so lahko učinkovite v okoljih z visoko razvitimi socialnimi normami in davčno kulturo, v okolju z nizko davčno kulturo pa lahko ima okrepljen nadzor in ostro sankcioniranje celo nasproten učinek od zelenega in privede do še bolj odločnega kršenja davčnih predpisov v prihodnjih letih;
- država in njeni davčni organi bi morali razviti dolgoročne strategije za krepitev osebnih in družbenih vrednot, ki so najpomembnejše gonilo spoštovanja davčnih predpisov pri posameznikih;
- država in davčne oblasti bi se morale bolj osredotočiti na ukrepe za lažje izpolnjevanje davčnih predpisov in ne le na omejevanje priložnosti za njihovo neizpolnjevanje;
- na obnašanje davkoplačevalcev pomembno vpliva pravičnost davčnih oblasti pri svojem delovanju (porazdelitvena pravičnost, procesna pravičnost in povračilna pravičnost);



- države na splošno ne posvečajo dovolj pozornosti vplivu ekonomskih dejavnikov na obnašanje davkoplačevalcev kljub splošnemu prepričanju, da ukrepi in dejavniki, ki pospešujejo gospodarsko rast, spodbujajo tudi spoštovanje davčnih obveznosti;
- pri kreiranju strategij mora država upoštevati tudi medsebojno povezanost dejavnikov, ki vplivajo na obnašanje davkoplačevalcev, še posebno morajo biti davčne oblasti pozorne pri uporabi ukrepov za krepitev nadzora in ukrepov za podporo davkoplačevalcem pri izpolnjevanju obveznosti.

OECD je v svoji študiji o zmanjševanju priložnosti za neizpolnjevanje davčnih obveznosti v sivi ekonomiji ugotovila, da polovica v študiji sodelujočih držav nima državne strategije do sive ekonomije in da je v državah, ki to strategijo imajo, veliko strategij zelo ozko usmerjenih in ne vključujejo priporočil OECD (OECD, 2012, str. 17). Dva primera uspešnih in precej različnih krovnih strategij sta strategiji Avstralije za področje gotovinskega poslovanja in Švedske za področje črne ekonomije oz. dohodkov od dela na črno. Strategiji sta prikazani v Prilogah 2 in 3. Švedska je kot enega izmed sistemskih preventivnih ukrepov vpeljala tudi certificirane davčne blagajne.

### **1.6.2 Dejavniki, ki so pomembni za oblikovanje strategije**

Za oblikovanje ustrezne strategije do sive ekonomije mora država najprej identificirati sektorje gospodarstva in dejavnosti, v katerih se pojavlja siva ekonomija in v katerih sektorjih je obseg sive ekonomije pomemben. Za to obstaja več pristopov. V naslednjem koraku mora preučiti vedenje in motive davkoplačevalcev, ki jih vodijo v izogibanje davčnim obveznostim. Študija OECD iz leta 2012 je pokazala, da države namenjajo premalo pozornosti in sredstev analizam in raziskavam na tem področju. Tretjina v študiji sodelujočih držav ni opravila še nobene tovrstne raziskave v podporo celovitemu pristopu do problema sive ekonomije, tretjina pa jih izvaja omejene raziskave, usmerjene predvsem v oceno relativnega obsega sive ekonomije, skupnega ali po posameznih sektorjih, ali v oceno tveganja. Le četrtnina držav izvaja celovite raziskave različnih dejavnikov, ki vplivajo na sivo ekonomijo, za namene razvoja celovite državne strategije do sive ekonomije (OECD, 2012, str. 24).

Med temi je tudi Avstralija, ki je za te namene ustanovila dve delovni telesi in izvaja tri ločene raziskave. Prva je usmerjena v proučevanje in razumevanje odnosa posameznikov do prevladujočih družbenih vrednot, do transakcij v gotovini pri poslovanju podjetij in do obnašanja družbe pri gotovinskem poslovanju, druga, ki se izvaja letno, raziskuje odnos zaposlenih v mikro, malih in srednjih podjetjih do delovanja avstralskega davčnega organa, namernega nespoštovanja davčnih obveznosti, ključnih poslovnih odločitev, kot so trud za izpolnjevanje predpisanih obveznosti, vodenje poslovnih knjig in izkazov, ki so odraz realnega stanja poslovanja, in odnos do gotovinskega poslovanja. Tretja raziskava, ki se prav tako izvaja letno, spremlja, kako javnost zaznava davčni organ in davčni sistem ter

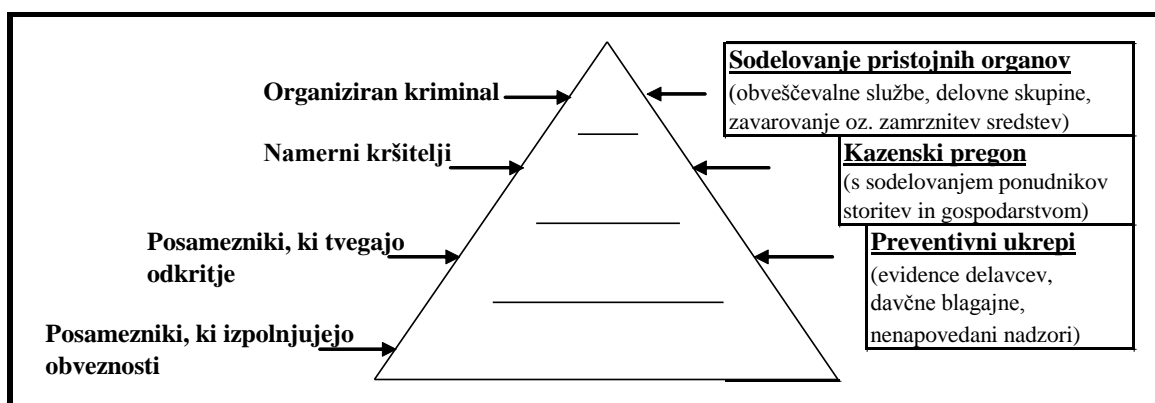
nekatero druge dejavnike, med njimi tudi gotovinsko poslovanje oz. denarno ekonomijo (OECD, 2012, str. 24).

### 1.6.3 Nabor različnih ukrepov iz strategij

Ko država prouči dejavnike, ki vplivajo na sivo ekonomijo in določi sektorje gospodarstva, v katere bo usmerila svoje napore, mora določiti še nabor vseh ukrepov za doseg načrtovanih ciljev. V idealnem primeru bo oblikovanje ukrepov stopenjsko ob upoštevanju značilnosti vedenja posameznikov pri izpolnjevanju davčnih obveznosti, in sicer bo država ločeno oblikovala ukrepe, s katerimi bo podprla tiste, ki izpolnjujejo obveznosti, ukrepe, s katerimi bo olajšala izpolnjevanje obveznosti tistim, ki hočejo izpolniti obveznosti, in ukrepe, s katerimi bo kredibilno ukrepala zoper tiste, ki namerno kršijo obveznosti do države. Ukrepi morajo naslavljeni gonilne dejavnike, ki obnašanje posameznikov vodijo v kršitve obveznosti (OECD, 2012, str. 25).

Država mora pri oblikovanju nabora ukrepov upoštevati, da gre za dolgoročne ukrepe, ki jih mora v času sproti prilagajati spreminjajočim se razmeram v okolju, spremembam tveganj, spremembam v obnašanju posameznikov in v odnosu družbe do posameznih elementov in sive ekonomije kot celote. Takšen nabor ukrepov ponazarja Slika 1, ki je poenostavljen nabor ukrepov za doseg večje stopnje izpolnjevanja davčnih obveznosti posameznih segmentov davkoplačevalcev. Ti so sestavni del strategije Švedske do sive ekonomije.

*Slika 1: Nabor ukrepov za dvig stopnje izpolnjevanja davčnih obveznosti v strategiji Švedske do sive ekonomije*



Vir: OECD, *Reducing opportunities for tax non-compliance in the underground economy*, 2012, str. 26.

V zadnjih letih, ko države zaradi sive ekonomije in drugih razlogov izgubijo visoke zneske davčnih prihodkov, iščejo nove ukrepe za omejevanje prikrivanja ustvarjenih dohodkov posameznikov in podjetij, saj zgolj zaostrovanje konvencionalnih ukrepov (npr. povišanje denarnih sankcij oz. glob, večji dostop davčnega organa do podatkov in poslovne

dokumentacije davkoplačevalcev v nadzorih) ni dovolj učinkovito. Ti ukrepi so namreč pretežno namenjeni uporabi davčnega organa pri obravnavi posameznega davčnega zavezanca ali posameznega primera kršitve obveznosti.

#### 1.6.3.1 Inovativni ukrepi

Po zbranih podatkih OECD (2012) so države članice v svoje najnovejše strategije do sive ekonomije vključile številne inovativne ukrepe, ki hkrati učinkujejo na širši ciljni krog subjektov in tako dosegajo večje učinke. Nekateri od teh ukrepov so prikazani v Prilogi 4.

Nekaj teh ukrepov je sprejela tudi Slovenija, in sicer je uvedla svojo različico davčnih blagajn za obvladovanje gotovinskega poslovanja. V ta ukrep je vključila tudi mehanizme za spremljanje zaposlovanja na delovnih mestih, ki vključujejo delo blagajnika oz. izdajo računov kupcem, in spremljanje opravljenih prevozov taksistov. Na področju manjših priložnostnih del je Slovenija uvedla sistem vavčerjev oz. vrednotnic za manjša priložnostna dela (osebno dopolnilno delo), uvedla je prepoved plačil z gotovino, ko plačilo presega 5.000 evrov, in kot članica EU uporablja mehanizem obrnjene davčne obveznosti v primeru DDV v določenih visoko tveganih sektorjih. Podrobneje so ukrepi v Sloveniji predstavljeni v 2. in 3. poglavju tega dela.

#### 1.6.3.2 Tradicionalni ukrepi

Poleg novih ukrepov za omejevanje sive ekonomije v strategijah držav še vedno igrajo pomembno vlogo tudi tradicionalni ukrepi, ki jih države razvijajo in prilagajajo razvoju sive ekonomije v gospodarstvu. Med tradicionalne ukrepe davčnih organov spadajo programi pregona kršitev in kaznovanja kršiteljev, proaktivno delovanje z izobraževanji in informiranjem davkoplačevalcev, uporaba medijev za posredovanje pomembnih obvestil javnosti, sodelovanje z drugimi državnimi organi in organizacijami iz gospodarstva z namenom izboljšati izpolnjevanje davčnih obveznosti zavezancev, programi za dvig motiviranosti zavezancev za izpolnjevanje predpisanih obveznosti in za preprečevanje praks za izogibanje obveznostim in drugi ukrepi (OECD, 2012, str. 39–47).

Da bi država ukrepe v boju proti sivi ekonomiji v času lahko ustrezno prilagajala, je pomembno, da redno spremlja učinke strategije in posameznih ukrepov ter jih pravilno ovrednoti.

### 1.6.4 Ocenjevanje učinkov uvedene strategije in ukrepov

Poznavanje učinkov, ki jih imajo posamezni ukrepi in strategija kot celota na zmanjševanje tveganja za sivo ekonomijo, je odločilno za nadaljnje odločanje na strateški ravni in operativni ravni. Za državo je zato pomembno, da oceni učinke in uspešnost izvedenih ukrepov z zadovoljivo stopnjo zaupanja.

OECD je leta 2010 v okviru svoje študije o praksah držav članic pri ocenjevanju uspešnosti strategij oblikovala navodila za ocenjevanje učinkovitosti strategij za obvladovanje tveganja za neizpolnjevanje davčnih obveznosti za davčne organe. V isti študiji je ugotovila, da ima Avstralija najbolj sistematičen in dobro strukturiran pristop k merjenju učinkovitosti, zato kratek opis njihovega pristopa opisujemo v Prilogi 5 (OECD, 2010b, str. 9). Kljub temu pa OECD v študiji iz leta 2012 ugotavlja, da številne države oz. njihovi davčni organi nimajo ustreznih orodij in metod za pravilno spremljanje in vrednotenje učinkov svojih strategij in zato nimajo prave informacije o tem, ali se obnašanje davkoplačevalcev spreminja v zeleni smeri in ali s svojimi strategijami dosegajo zelene cilje (OECD, 2012, str. 26).

### **1.6.5 Vloga sodelovanja med državnimi organi za uspešno izvedbo strategije**

V interesu vsake vlade in tudi nedavčnih vladnih služb je učinkovitost boja proti sivi ekonomiji in njihovo sodelovanje pri razvoju in implementaciji državne strategije do sive ekonomije prinaša dodano vrednost. Države v pripravo in izvedbo strategije vključujejo različne državne organe, najpogosteje pa službe, ki delujejo na področju socialnih zadev, inšpekcijske službe, policijske in carinske organe. Najbolj pogosti načini sodelovanja med temi organi so izmenjava podatkov in informacij, posredovanje pobud za obravnavo sumov kršitev, koordinirano ukrepanje in razvoj strategije (OECD, 2012, str. 28–29).

Poleg sodelovanja med domačimi organi ima velik pomen mednarodno sodelovanje na področju nadzora čezmejnih transakcij, razvoja skupnih strategij na mednarodni ravni, izmenjave podatkov in informacij in ustanavljanja mednarodnih delovnih skupin za usklajeno ukrepanje. Mednarodno sodelovanje je najbolj intenzivno na področjih mednarodnih premikov blaga, vključno s tihotapljenjem blaga in gotovine, uporabe čezmejnih transakcij in elektronskih plačilnih sistemov za prikrivanje prihodkov, spletnega poslovanja, zaposlovanja tujih delavcev in ilegalnih delavcev (OECD, 2012, str. 29).

Delo različnih raziskovalcev in mednarodnih organizacij na področju ocenjevanja obsega in značilnosti ter razvoja pojava sive ekonomije, njenih vzrokov in posledic je namenjeno odločevalcem o državnih politikah za oblikovanje ustreznega odziva na ta gospodarski in širši družbeni pojav. Oblikovane so različne metodologije za ocenjevanje sive ekonomije in pristopi za učinkovito spopadanje s tem problemom. Vlada, ki se odloči, da se bo s sivo ekonomijo resno spopadla in zmanjšala njen obseg, lahko za proučitev stanja v gospodarstvu uporabi že razvite metodologije in upošteva priporočila za ukrepanje mednarodnih organizacij, lahko pa izvede lastne ocene stanja in oblikuje svoj pristop pri oblikovanju strategij in ukrepov za obvladovanje sive ekonomije. V naslednjem poglavju je prikazan pojav sive ekonomije v Sloveniji in politika države, s katero želi Vlada RS zmanjšati njen obseg.

## **2 SIVA EKONOMIJA V SLOVENIJI**

V Sloveniji se je z osamosvojitvijo države pričel tudi proces tranzicije in prestrukturiranja planskega v tržno gospodarstvo z vzporednim procesom privatizacije, ki še vedno ni zaključen. Čas tranzicije in privatizacije je bilo obdobje, ko so obstajali ugodni pogoji za pojav in razvoj sive ekonomije, zato so se v tem času s pojavom ukvarjali raziskovalci v številnih študijah. Kasneje, ko je z razvojem obseg sive ekonomije v gospodarstvu upadel, pa se je zmanjšalo tudi število raziskav tega pojava. Tudi država je s časom spoznala, da pojava ni mogoče odpraviti s posameznim ukrepom in na kratek rok, temveč so potrebni sistemski pristop in različni ukrepi, usmerjeni v posamezne segmente udeležencev v sivi ekonomiji in oblike sive ekonomije v daljšem časovnem obdobju. Poleg tega se država zaveda, da siva ekonomija ni v celoti negativen pojav, temveč ima tudi nekatere pozitivne učinke na gospodarstvo in družbo. V zadnjih letih je država zopet okrepila boj proti sivi ekonomiji.

### **2.1 Ocene obsega in značilnosti sive ekonomije**

Za ocenjevanje sive ekonomije so avtorji študij uporabljali različne pristope. Tri poglobitve skupine metod so neposredne metode (npr. ankete, vprašalniki), posredne metode (npr. denarne metode, metode razhajanja) in kompleksnejše makromodeliranje (Nastav, 2009, str. 45). Tako dobljene ocene se med seboj precej razlikujejo. Najnižje ocene daje neposredne metode, najvišje ocene pa daje metoda makromodeliranja, ki jo za sistematično proučevanje pojava sive ekonomije v številnih državah sveta uporablja Schneider. Ocene se gibljejo v razponu od manj kot 7 % pa do skoraj 30 % BDP. Katera izmed ocen je najbližje dejanskemu stanju, ni mogoče oceniti, lahko pa z isto metodo relativno dobro spremljamo spremembe v obsegu sive ekonomije v času in primerjamo obseg sive ekonomije med gospodarstvi.

Sivo ekonomijo v prvem obdobju po osamosvojitvi je ocenil Glas na podlagi neposrednih metod. Ocenil je, da je v času od konca osemdesetih do začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja v sivi ekonomiji sodelovalo približno 43 % zaposlenih v podjetjih, s čimer so si te osebe povečale dohodek za najmanj 38 %. Največ prikritega delovanja je bilo v dejavnostih gradnje in vzdrževanja stanovanj, popravil gospodinjskih aparatov in avtomobilov, kmetijstva, prevoza, trgovine ter strokovnih, administrativnih in intelektualnih storitev (Glas, 1991). V letu 2004 je Evropska komisija ocenjevala obseg sive ekonomije z metodo anketiranja in ocenila, da je bil ta delež v Sloveniji najvišji v sredini devetdesetih let, nato pa je do leta 2003 upadel na 17 %. Glavni razlog za padec je bila uvedba sistema DDV, okrepitev nadzora na trgu dela in sprememba delovne zakonodaje (Evropska komisija, 2004, str. 134). V letu 2007 je kupilo blago ali storitve, ki so potencialno vsebovale neprijavljeno delo, približno 17 % anketiranih oseb, približno 5 % anketiranih oseb pa je opravilo neprijavljeno delo (Evropska komisija, 2007, str. 10, 18). Enaka raziskava je bila izvedena tudi za leto 2013, ko je kupilo blago in storitve, ki so

potencialno vsebovale neprijavljeno delo, 22 % anketiranih oseb, približno 7 % anketiranih oseb pa je opravilo neprijavljeno delo (Evropska komisija, 2014, str. 18, 49). Obširnejšo analizo stanja sive ekonomije v Sloveniji je na podlagi ankete za leto 2007 izvedel Nastav (2009). Ugotovil je, da je siva ekonomija v Sloveniji relativno obsežen pojav, njen obseg je ocenil na 15,6 % BDP. Znotraj tega pa obstajajo področja, ki so sivi ekonomiji bolj podvržena (Nastav, 2009, str. 159).

Za leta 1995 in 2000 je Nastav s posredno metodo razhajanja med uradnim in dejansko opravljenim delom ocenil obseg sive ekonomije na približno 20 % BDP, v letu 2004 pa se je obseg zmanjšal na 18 % BDP. Razlog za to vidi v večji razvitosti države in vstopu Slovenije v EU (Nastav, 2009, str. 91). Po metodi, ki temelji na podatkih o izdatkih gospodinjstev, pa je sivo ekonomijo ocenil v višini med 3 in 6 % BDP, in sicer je ta od leta 1998 dalje padala, v letih 2004 in 2005 pa je rasla (Nastav, 2009, str. 121).

SURS je v okviru popravkov nacionalnih računov za polno zajetje BDP v skladu z navodili Eurostata ocenil obseg sive ekonomije za leto 2001 v višini približno 6 % (Nastav 2009, str. 113), za leto 2007 v višini 8,3 % (SURS, 2012) in za leto 2010 prav tako v višini 8,3 % (Škrlec, 2013).

Gibanje obsega sive ekonomije v Sloveniji v obdobju 1999-2013, kot ga je ugotovil Schneider z metodo makromodeliranja, prikazuje Tabela 3.

*Tabela 3: Gibanje obsega sive ekonomije v Sloveniji v obdobju 1999–2013*

<b>Delež sive ekonomije v BDP Slovenije po letih (v %)</b>														
1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
27,3	27,1	26,7	26,6	25,8	26,2	25,8	23,3	24,7	24,0	24,6	24,3	24,1	23,6	23,1

*Vir: F. Schneider, The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?, 2012, str. 64; F. Schneider & A.T.Kearney Inc., The Shadow Economy in Europe, 2013, str. 22–23.*

Ocene obsega sive ekonomije za Slovenijo se med seboj zelo razlikujejo. O trendu spreminjanja pojava v času lahko sklepamo na podlagi analize podatkov v daljšem časovnem obdobju z isto metodologijo. Schneiderjeve ocene kažejo trend upadanja sive ekonomije v Sloveniji v obdobju zadnjih 15 let z rahlim odstopanjem navzgor v letih 2004 in 2007. Po Schneiderjevih ocenah je bil obseg sive ekonomije v Sloveniji v letu 2013 za 4,2 odstotni točki oz. 15 % manjši glede na leto 1999.

V nadaljevanju tega poglavja so bolj podrobno opisane ugotovitve Nastava (2009) o temeljnih značilnostih sive ekonomije v Sloveniji iz analize podatkov iz ankete.

### 2.1.1 Značilnosti sive ekonomije

Nastav je v svoji študiji o stanju sive ekonomije za leto 2007 ugotovil naslednje glavne značilnosti tega pojava v slovenskem gospodarstvu (Nastav, 2009, str. 131–143):

- s sivo ekonomijo se je ukvarjalo 11,2 % populacije, največ v dejavnosti kmetijstva in drugih javnih, skupnih in osebnih storitev (Priloga 6);
- za sivo ekonomijo v dejavnostih kmetijstva, predelovalnih dejavnostih, gradbeništva, trgovine, popravil motornih vozil in gostinstva so značilna sezonska nihanja;
- za večino udeležencev v sivi ekonomiji je siva ekonomija dodaten vir dohodkov;
- anketiranci potrošijo večino dohodka iz sive ekonomije v uradni ekonomiji (61 %), 17,5 % porabijo za nakupe v sivi ekonomiji, 21 % pa privarčujejo;
- siva ekonomija živi v večji meri tudi od potrošnje dohodka iz uradne ekonomije;
- največji delež potrošnje v sivi ekonomiji predstavljajo nakupi hrane in brezalkoholnih pijač (17 %), oblačil in obutve ter ostalih proizvodov in storitev za zadovoljevanje splošnih življenjskih potreb (Priloga 7);
- delo v sivi ekonomiji najpogosteje poteka v oblikah, ki so najbolj prikrite in hkrati najmanj obdavčene (npr. ilegalno zaposlovanje, delo nezaposlenih, ki je izplačano v gotovini, študentsko delo prek fiktivnih študentskih napotnic), druge oblike pa so še sezonsko delo, dvojne zaposlitve in nadure, delo upokojencev in popoldansko delo;
- med prebivalstvom prevladuje mnenje, da je siva ekonomija v Sloveniji v veliki meri odziv na težke gospodarske razmere in je dopustna, ko posameznik nima drugega izhoda iz finančno težkega položaja, obenem pa je siva ekonomija nedopusten pojav in kaznivo dejanje, ko je to zgolj način za nadaljnje bogatenje in izogibanje obdavčitvi premoženja bogatih.

Iz študije Nastava tudi izhaja, da je delo v sivi ekonomiji v 80 % primerov namenjeno sprotnemu preživljanju in da v relativno veliki meri vpliva na uradno potrošnjo, saj se več kot 61 % zaslužka iz sive ekonomije preko potrošnje prelije v uradno ekonomijo in s tem vpliva na povečanje BDP. Gospodinjstva, ki so v sivi ekonomiji zaslužila okoli 15,6 % BDP, so v sivi ekonomiji potrošila okoli 7 % BDP in privarčevala okoli 20 % dohodkov iz sive ekonomije oz. 3 % BDP. Porabo približno 5 % prihodkov iz sive ekonomije pa lahko pojasnimo s potrošnjo podjetij v sivi ekonomiji.

## 2.2 Vzroki

Vzroki za pojav sive ekonomije v Sloveniji ležijo v preoblikovanju v tržno ekonomijo v začetku 90-ih let, ko je veljal tog pravni okvir, centralno načrtovana proizvodnja in ponudba, ki v velikem delu ni sledila povpraševanju, nestabilno makroekonomsko okolje in povečevanje davčnega bremena. Na trgu je vladala hiperinflacija, stopnja gospodarske rasti je bila nizka, zaposlenost se je zmanjševala. Poleg tega se je pričel propad številnih

državnih podjetij in bogatenje posameznikov. V teh razmerah so nastali ugodni pogoji za razvoj podjetništva in novih manjših zasebnih podjetij na eni strani ter večjega in zahtevnejšega povpraševanja na drugi strani. Zaradi številnih ovir za uspešno delovanje podjetij, ponudniki v uradnem delu gospodarstva niso uspeli zadostiti povpraševanju na trgu, to pa je bila priložnost za poslovanje in dobiček podjetnikom in podjetjem, ki so bili presežno povpraševanje sposobni zadovoljiti in so ta del proizvodnje in prodaje prikrili oblastem. Del tega prikritega delovanja so podjetja sčasoma preusmerila v uradno ekonomijo, del pa je trajno ostal v območju sive ekonomije (Nastav, 2009, str. 66).

Našteti vzroki za sivo ekonomijo so v določenem obsegu še vedno prisotni v slovenskem gospodarstvu, kljub različnim ukrepom bivših vlad za njihovo omejitve in s tem za zmanjšanje sive ekonomije. Pri tem gre v največji meri za obremenitve z dajatvami, predvsem obremenitev dela, premalo fleksibilnega trga dela, zakonodajna in administrativna bremena, v zadnjih letih pa tudi nezadostno kreditiranje malih podjetij.

Davčna reforma v Sloveniji se je pričela po prehodu v tržno ekonomijo in se je odvijala po delih že vse od leta 1991. Pri tem so najpomembnejše ločnice prehod na DDV v letu 1999, pri dohodnini uvedba obdavčitve po načelu svetovnega dohodka v letu 2005, v letih 2005 in 2006 so bile sprejete spremembe na področju poenostavitve davčnih predpisov, za pravne osebe so bile znižane davčne stopnje, spremenjena olajšava za raziskave in razvoj in ukinjene nekatere olajšave. Predstavniki iz gospodarstva so bili razočarani nad dejstvom, da se spremembe davčne zakonodaje nanašajo predvsem na administrativne poenostavitve in ne dovolj na zmanjšanje davčne obremenitve, predvsem davka od dohodkov pravnih oseb (Dernovšek, 2006). V letu 2015 se je Vlada RS ponovno lotila davčne reforme, s katero naj bi znižala obdavčitev dela, uvedla nepremičninski davek in zagotovila učinkovitejše pobiranje davkov.

Načrtovano je, da bo davčna reforma dokončno izpeljana v letu 2017, spremembe pa vključujejo nadaljnjo odpravo administrativnih ovir, povečanje učinkovitosti pri pobiranju dajatev in prestrukturiranje davčnega bremena. Vlada namerava poenostaviti davčne postopke, nadaljuje z ukrepi proti sivi ekonomiji, med katerimi je ključni ukrep uvedba davčnih blagajn pri gotovinskem poslovanju, predvidene so strožje sankcije, učinkovitejši inšpekcijski nadzor in ukrepi za zmanjšanje davčnega dolga podjetij (Dernovšek, 2015). Po mnenju strokovnjakov OECD bi morala biti prednostna naloga davčne reforme v Sloveniji zmanjšanje davkov na dohodke od dela, ki so previsoki na vseh ravneh. Mejna davčna obremenitev dohodkov od dela je med najvišjimi v OECD. Višjo imajo le še Belgija, Švedska, Italija in Portugalska (Le Blanc, Battiau, & Paturot, 2014, str. 20).

Od leta 2004 so prizadevanja slovenske Vlade usmerjena tudi v zniževanje zakonodajnih in administrativnih bremen. Od tedaj je sprejela več akcijskih načrtov in programov, zadnji pomembnejši so bili uvedba državnega portala za poslovne subjekte Vse na enem mestu (e-VEM) v letu 2008, v letu 2009 program za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje



administrativnih bremen za 25 % do leta 2012 (Program minus 25) in projekt Merjenje administrativnih stroškov in bremen v predpisih Republike Slovenije. Do konca leta 2012 je bilo realiziranih skupno 55,5 % vseh načrtovanih ukrepov (Rauker, 2013, str. 23–25). Ukrepi, ki so bili uresničeni v obdobju 2009–2015 na 14 področjih (146 ukrepov), so po oceni Stalne medresorske skupine za boljšo pripravo predpisov in odpravo administrativnih ovir prinesli prihranke v skupni višini 424,3 milijonov evrov (Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, 2016).

Za ureditev področja trga dela in socialnih transferov prebivalstvu so bili dvakrat spremenjeni predpisi, ki urejajo trg dela. V letu 2007 je bil spremenjen tedaj veljavni Zakon o delovnih razmerjih, s katerim se je zmanjšala rigidnost trga dela, zmanjšalo se je število prejemnikov socialne pomoči za več kot 18 %, sočasno se je zmanjšalo število brezposelnih. Razmere na trgu dela so se izboljševale, hkrati pa je upadal delež sive ekonomije v BDP, kar kaže na pomen ureditve in razmer na trgu dela na razvoj sive ekonomije (Nastav, 2009, str. 67). Z letom 2008 se je kot posledica gospodarske krize ponovno pričelo število brezposelnih povečevati, porasel je tudi obseg sive ekonomije. Zato je bila v letu 2013 sprejeta nova reforma trga dela s sprejemom novele Zakona o delovnih razmerjih (Ur. l. RS, št. 21/13, 78/13-popr., 47/15-ZZSDT in 33/16-PZ-F), ki je izenačila različne oblike dela, povečala prožnost dela, zmanjšala stroške zaposlovanja in odpuščanja, s tem pa omogočila večjo prilagodljivost podjetij na spremembe v povpraševanju in tehnološki napredek. Manjše varstvo zaposlenih za nedoločen čas po oceni OECD prispeva k porastu produktivnosti in BDP v višini 0,2 % v prvih petih letih in nekoliko manjši v naslednjih petih letih (Jemec, Sila, & Yashiro, 2015, str. 4). V programih aktivne politike zaposlovanja država posveča posebno pozornost skupini brezposelnih, ki so tudi prejemniki denarne socialne pomoči. V letu 2014 je bilo med vsemi, vključenimi v te programe, 29 % brezposelnih prejemnikov denarne socialne pomoči. Država je tudi okrepila nadzor nad delom in zaposlovanjem na črno. Prvi Program odkrivanja in preprečevanja dela in zaposlovanja na črno je Slovenija sprejela že leta 1997 in nato v letu 2000 še prvi Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno. Vzporedno z uveljavitvijo zakona je bila ustanovljena Komisija Vlade Republike Slovenije za odkrivanje in preprečevanje dela in zaposlovanja na črno. Njene naloge obsegajo usmerjanje akcij odkrivanja in preprečevanja dela in zaposlovanja na črno in se dopolnjujejo z delom inšpekcijskih služb (Komisija Vlade RS za preprečevanje dela in zaposlovanja na črno, 2007, str. 5). V letu 2014 je bil sprejet nov Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (Ur. l. RS, št. 32/14, 47/15-ZZSDT in NPB1) ter Pravilnik o osebnem dopolnilnem delu<sup>1</sup> (U. l. RS, št. 94/14), nato pa še Zakon o finančni upravi (Ur. l. RS, št. 25/14), s katerim je bila na FURS prenesena pristojnost nadzora nad zaposlovanjem

---

<sup>1</sup> Za leto 2015 je bilo FURS posredovanih 15.589 vrednotnic za opravljanje osebnega dopolnilnega dela. Iz registra oseb pri Agenciji za javnopravne evidence in storitve, ki opravljajo osebno dopolnilno delo, pa je razviden vpis priglasitve za 5.565 posameznikov (Finančna uprava Republike Slovenije, 2016a, str. 22).

in delom na črno (Vlada Republike Slovenije, 2015, str. 13–14). Leta 2015 je bil sprejet še Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev (Ur. l. RS, št. 47/15).

Na neprijavljeno delo pomembno vpliva tudi možnost uveljavljanja socialnih pravic iz javnih sredstev, zato je država sprejela tudi več ukrepov za povečanje učinkovitosti sistema socialnih transferov prebivalstvu. Z ureditvijo dostopa pristojnih služb do podatkov o dejanskem premoženjskem stanju prebivalstva in stanju na trgu dela ter z določitvijo jasnih meril za uresničevanje pravice do različnih oblik pomoči države je bil sistem socialnih pomoči postopno racionaliziran in število prejemnikov denarne pomoči se je v obdobju od sredine leta 2006 dalje močno zmanjšalo, znižal se je tudi skupni obseg izplačane denarne socialne pomoči (Nastav, 2009, str. 73). Področje transferov države prebivalstvu je bilo temeljito prenovljeno v letu 2010 z Zakonom o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Ur. l. RS, št. 62/10, 40/11, 40/12-ZUJF, 57/12-ZPCP-2D, 14/13, 56/13-ZŠtip-1, 99/13, 14/15-ZUUFJO, 57/15, 90/15 in 38/16-odl. US). Kvaliteten sistem za dodeljevanje socialnih transferov sam po sebi ne zagotavlja zmanjšanja sive ekonomije, se pa s tem zmanjša motiv za delovanje v sivi ekonomiji in poveča interes za zaposlitev v uradni ekonomiji (Nastav, 2009, str. 73).

Ovire za podjetništvo in prestop malih podjetij in obrtnikov iz sive v uradno ekonomijo so še vpletenost države v gospodarstvo, predpisi o ustanavljanju novih podjetij, nezadostno bančno kreditiranje podjetij. Na teh področjih so bili sprejeti predpisi, ki so poenostavili ustanavljanje novih podjetij (npr. Zakon o gospodarskih družbah (Ur. l. RS, št. 65/09-UPB, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13-odl. US, 82/13 in 55/15, v nadaljevanju ZGD-1), Obrtni zakon (Ur. l. RS, št. 40/04-UPB, 117/06-ZDavP-2, 102/07, 30/13 in 36/13-popr.)), predpisi, ki poenostavljajo prestrukturiranje podjetij (Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Ur. l. RS, št. 13/14-UPB, 10/15-popr., 27/16, 31/16-odl. US in 38/16-odl. US), nadaljuje se privatizacija državnih podjetij in izboljšanje korporativnega upravljanja podjetij v državni lasti z novim Zakonom o Slovenskem državnem holdingu (Ur. l. RS, št. 25/14) in prestrukturiranje bančnega sektorja.

OECD je v poročilu o stanju na področju reform za oživitev gospodarske rasti v Sloveniji ocenila, da so se obeti za rast v zadnjih letih bistveno izboljšali zaradi povečanja konkurenčnosti gospodarstva in sprejetih ukrepov. Za povečanje produktivnosti OECD svetuje nadaljnje spodbujanje razvoja podjetništva in inovacijske politike (Le Blanc et al., 2014, str. 20). Mala in srednja podjetja so leta 2013 v Sloveniji predstavljala 99,8 % skupnega števila vseh podjetij, zaposlovala so skupno 72,7 % vseh zaposlenih in prispevala 63 % v skupnem BDP (Evropska komisija, 2015, str. 2), zato so za gospodarsko rast in zaposlovanje pomembni predvsem ugodni pogoji za razvoj tega segmenta gospodarstva. Na tem področju je vodilna politika EU pobuda Evropske komisije iz leta 2008 Akta za mala podjetja in na njem zasnovan akcijski načrt slovenske Vlade za izboljšanje pristopa politike do podjetništva z vključitvijo načela »najprej pomisli na male« v vse ukrepe.

Evropska komisija v pregledu napredka izvajanja akcijskega načrta v Sloveniji v obdobju 2008–2013 ugotavlja, da so rezultati pri izvajanju večine glavnih področij enaki povprečju EU, bistveno pa so se poslabšali pogoji za dostop do financiranja in odzivnost uprave (Evropska komisija, 2015, str. 9, 11). Evropska komisija je v svojem poročilu o konkurenčnosti za posamezne države članice za leto 2014 Slovenijo uvrstila v skupino držav članic s skromno in stagnirajočo ali upadajočo konkurenčnostjo skupaj z Bolgarijo, Hrvaško, Malto in Ciprom.

Nastav v svoji študiji ugotavlja, da udeleženci v sivi ekonomiji glavne vzrok za sivo ekonomijo pripisujejo predvsem potrebi po dodatnem zaslužku, slabim gospodarskim razmeram (inflacija, brezposelnost), visokemu davčnemu bremenu za posameznika, korupciji in »vezam in poznanstvom« pri delu institucij, miselnosti »zakaj pa ne, če lahko«, majhni stopnji verjetnosti odkritja kršitve, milim sankcijam za kršitelje, visokemu davčnemu bremenu za podjetja, lažjemu dostopu do dela in nižjim cenam v sivi ekonomiji ter birokraciji in dolgim postopkom registracije za podjetja (Nastav, 2009, str. 151).

Primarni vzroki za razvoj sive ekonomije so torej denarne koristi delavcev in delodajalcev ter potrošnikov. Prvi na ta način dobijo delo in s tem dodaten dohodek ter se izognejo birokratskim oviram, drugi se izognejo plačilu davkov in prispevkov ter birokratskim oviram, tretji z razpoložljivim dohodkom kupujejo po nižjih cenah in si izboljšajo življenjsko raven. Glavni vzroki za sivo ekonomijo so torej vezani na zakonodajne in administrativne ovire, tog trg dela, veliko davčno breme in nizko življenjsko raven prebivalstva.

## **2.3 Posledice**

Siva ekonomija ima številne negativne posledice, kot so davčna vrzel in zato potreba po višji davčni obremenitvi zavezancev, ki spoštujejo pravni red, neupravičen dostop nekaterih posameznikov do javnih storitev in socialnih transferov države, izkrivljanje konkurence na trgu, nezmožnost uveljavljanja reklamacij potrošnikov, nezaupanje v pravno državo in druge. Te posledice je treba v čim večji možni meri preprečiti z ustreznimi ukrepi za omejevanje sive ekonomije (Ministrstvo za finance, 2015a, str. 1).

Najpomembnejša posledica je izpad davčnih prihodkov države iz naslova obdavčitve potrošnje proizvodov in storitev z DDV in trošarinami, iz naslova obdavčitve dela in socialnih prispevkov, obdavčitve dohodka pravnih oseb in obdavčitve dohodkov fizičnih oseb iz dejavnosti. Višina skupne izgube države je odvisna od deleža sive ekonomije v gospodarstvu, strukture sive ekonomije in deleža davkov v BDP države. V Tabeli 4 je poskus ocene davčne izgube kot posledice sive ekonomije v Sloveniji v obdobju 2000–2013.

Tabela 4: Delež davkov in socialnih prispevkov v BDP Slovenije v letih 2000–2013 (v %)

Leto	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Davki</b>	22,7	24,1	24,0	23,7	22,9	21,9	22,1	21,8	22,0	22,3
<b>Prispevki</b>	14,2	14,2	14,0	13,7	14,0	14,9	15,2	15,0	15,2	15,0
<b>Skupaj</b>	36,9	38,3	38,0	37,4	36,9	36,8	37,3	36,8	37,2	37,3

Vir: Urad za makroekonomske analize in razvoj, Poročilo o razvoju 2015, 2015, str. 101.

Ob takšni davčni obremenitvi bi bil ob upoštevanju, da je BDP Slovenije v letu 2013 znašal nekaj manj kot 36 milijard evrov, in ob predpostavki 20-odstotnega deleža sive ekonomije davčni izpad v Sloveniji v letu 2013 približno 7,5 % BDP. Za primerjavo navajamo podatek, da je država v letu 2013 prispevala za socialno varnost približno 8,7 % BDP. Za različne ocene obsega sive ekonomije, do katerih pridemo z uporabo različnih metod merjenja, je tudi davčni izpad države kot delež v BDP različen.

Siva ekonomija ima močan negativen vpliv tudi na porabo proračunskih sredstev, saj se ta zaradi napačnih podatkov porablja za napačne namene. To je najbolj očitno prav na primeru porabe sredstev za namen socialne pomoči države. Nastav je v svoji študiji ugotovil, da okoli 11 % anketirancev, prijavljenih na Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju ZRSZ) kot brezposelni, deluje v sivi ekonomiji (Nastav, 2009, str. 165). V letu 2013, ko je bila stopnja brezposelnosti v Sloveniji najvišja (registrirana 13,1 %, anketna 10,1 %), je bilo pri ZRSZ registriranih 124.015 brezposelnih oseb (Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, 2016b). Zaradi tega so se v preteklosti v Sloveniji krepile zahteve po racionalizaciji sistema socialnih transferov in sprejeti so bili različni ukrepi za spremembe na tem področju. Le-ti so že bili opisani v poglavju 2.2.

Pri odločanju o radikalnih ukrepih za boj proti sivi ekonomiji mora država upoštevati, da lahko pride namesto preusmeritve sive ekonomije v uradno ekonomijo do ukinitve delovanja udeležencev v sivi ekonomiji, s čimer bi država dosegla ničelni učinek na strani davčnih prihodkov, na strani njihove porabe pa celo povečanje potreb po socialni zaščiti prebivalstva.

Posledice sive ekonomije so negativne, vendar tudi pozitivne. Med njimi so na prvem mestu dodatni dohodki in večja kupna moč prebivalstva v višini deleža sive ekonomije v BDP ter posledično večja blaginja. Hkrati siva ekonomija pomeni tudi večjo raven aktivnosti oz. večjo zaposlenost prebivalstva, čeprav v določenem delu neregistrirano, in kot je bilo opisano v poglavju 2.1.1, v določeni meri preko porabe dohodkov iz sive ekonomije v uradni ekonomiji vpliva tudi na povečanje uradnega BDP. Hkrati pa večja zaposlenost in višji razpoložljivi dohodki prebivalstva zaradi sive ekonomije povzročijo neučinkovito porabo državnega denarja zaradi izkrivljenih podatkov o stanju na trgu dela. Iz poročila Komisije Vlade Republike Slovenije za odkrivanje in preprečevanje dela in

zaposlovanja na črno za leto 2014 je razvidno, da ZRSZ izvaja poseben nadzor nad delom na črno brezposelnih oseb, in sicer je v letu 2014 izvedel 632 tovrstnih nadzorov (Komisija Vlade Republike Slovenije za preprečevanje dela in zaposlovanja na črno, 2015, str. 27).

Med pozitivnimi posledicami je tudi razvoj malega podjetništva in podjetniških idej. Zaradi tveganosti se njihov razvoj v številnih primerih začne prav v sivi ekonomiji. To je deloma razvidno iz poročil Komisije Vlade Republike Slovenije za odkrivanje in preprečevanje dela in zaposlovanja na črno za posamezna leta. V poročilu za leto 2006 je navedeno, da je bilo v 623 nadzorih dela na črno ugotovljenih 226 kršitev, in sicer so gospodarski subjekti opravljali dejavnost, ki je niso priglasili ali vpisali v ustrezen register (83 primerov), niso pridobili listin o izpolnjevanju zakonskih pogojev za opravljanje dejavnosti (92 primerov) ali so opravljali dejavnost kljub izdani prepovedi (51 primerov) (Komisija Vlade Republike Slovenije za preprečevanje dela in zaposlovanja na črno, 2007, str 8).

Tako pozitivne kot negativne posledice sive ekonomije na slovensko gospodarstvo se ne razlikujejo od teh posledic oz. učinkov v drugih državah. Se pa med državami razlikujejo načini spopadanja z negativnimi posledicami. Pred oblikovanjem ukrepov in politike do sive ekonomije pa je pomembno, da država čim bolj pozna udeležence v sivi ekonomiji.

## **2.4 Udeleženci v sivi ekonomiji**

Udeleženci v sivi ekonomiji so na eni strani proizvajalci in ponudniki, vključno z zaposlenimi v sivi ekonomiji, in na drugi strani kupci proizvodov in storitev v sivi ekonomiji. Poznavanje demografskih in socio-ekonomskih lastnosti enih in drugih je pomembno pri določitvi ciljnih skupin posameznih ukrepov v boju proti sivi ekonomiji in pri oblikovanju načinov za zmanjšanje negativnih posledic sive ekonomije.

Glavni razlogi za udejstvovanje v sivi ekonomiji so finančne narave. Zato med udeleženci sive ekonomije prevladujejo tisti z nizkimi dohodki, v prvi vrsti brezposelni, med katerimi je veliko prejemnikov socialnih nadomestil. Poleg brezposelnih v sivi ekonomiji v večji meri sodelujejo še študenti (zaradi podaljševanja študija), delovno sposobno, vendar neaktivno prebivalstvo (gospodinje, upokojenci), registrirane nezaposlene osebe pa tudi zaposlene in samozaposlene osebe (Nastav, 2009, str. 70). Skupina samozaposlenih, ki prikrivajo dejavnost, dokazuje, da med udeleženci sive ekonomije niso zgolj osebe z nizkimi dohodki. Podobno je ugotovila tudi Evropska komisija, da se s sivo ekonomijo v državah članicah EU največ ukvarjajo nezaposleni, študenti in samozaposleni, zanemarljivo malo pa upokojenci (Evropska komisija, 2007, str 25).

V času se je struktura udeležencev v sivi ekonomiji spremenila. V devetdesetih letih je bilo v sivi ekonomiji najbolj iskano praktično, strokovno znanje (npr. na področju gradnje, kmetijstva, storitev), medtem ko se strokovnjaki v sivi ekonomiji niso udejstvovali (Glas,

1991, str. 25). V zadnjih dveh desetletjih pa se je v sivi ekonomiji povečal delež storitvenih dejavnosti z visoko dodano vrednostjo in s tem tudi struktura udeležencev v prid strokovnjakov. Konec osemdesetih in v devetdesetih letih prejšnjega stoletja so med udeleženci prevladovali moški, kasneje pa se je delež moških in žensk izenačil, z razmahom plačevanja za gospodinjske storitve, varstvo otrok in podobnih storitev, ki so tipično ženske dejavnosti, pa se je število žensk v sivi ekonomiji povečalo (Nastav, 2009, str. 71).

Z anketo o sivi ekonomiji v Sloveniji je tudi Nastav ugotovil, da je tipičen udeleženec na strani ponudbe v sivi ekonomiji v Sloveniji moški s srednješolsko izobrazbo, sicer redno zaposlen, star do 45 let, tipičen potrošnik v sivi ekonomiji pa je moški s srednješolsko izobrazbo, redno zaposlen, star nad 35 let (Nastav, 2009, str. 143–148). Do odstopanja med študijami prihaja le pri skupini registriranih brezposelnih. Ti naj bi se po teoriji in po ugotovitvah Williamsa (2004, str. 68) v večji meri ukvarjali s sivo ekonomijo, Nastav (2009, str. 162) pa ugotavlja, da se s sivo ekonomijo v večji meri ukvarjajo neregistrirani brezposelni. Iz tega lahko sklepamo, da je poostritev pogojev za pridobitev statusa upravičenca do različnih oblik pomoči države s spremembami predpisov na področju socialnih pravic ter poostritev nadzora in sankcioniranja zlorab vplivala na posameznike, da se vključijo v sivo ekonomijo in zato v manjši meri izkoriščajo socialni sistem.

Da predstavljajo mladi posebno občutljivo skupino udeležencev v sivi ekonomiji in tudi v družbi, je v svoji analizi na podlagi ankete med mladimi pokazala tudi avtorica Tahiri (2015). V svojem delu navaja, da 55 % vprašanih mladih sivo ekonomijo zaznava kot pozitiven pojav ali jo vsaj tolerira, 30 % pa jih v sivi ekonomiji tudi sodeluje. Med razlogi za takšen pozitiven odnos so koristi sive ekonomije, kot so nižje cene, dodatni zaslužki, razvoj trga, inovativnost, pomoč podjetjem pred propadom v času krize. Mladi, ki tudi sami sodelujejo v sivi ekonomiji, so kot razloge za to navedli previsoke davke, nižje cene proizvodov in storitev brez davka, dodatni zaslužek in lažje preživetje, delodajalci, ki ne omogočajo drugačne oblike dela, in ohranitev štipendije zaradi prikrivanja dejanskih dohodkov (Tahiri, 2015, str. 48–49).

Ko država prouči stanje in značilnosti sive ekonomije v gospodarstvu, vzroke, ki so pripeljali do tega stanja, in pogoje, ki omogočajo nadaljnji razvoj sive ekonomije, lastnosti udeležencev v sivi ekonomiji, ponudnikov in potrošnikov, ki so glavni naslovniki ukrepov v boju proti sivi ekonomiji, se mora odločiti o odnosu in politiki do tega gospodarskega in družbenega problema.

## **2.5 Politika do sive ekonomije**

Namen ugotavljanja obsega, vzrokov in posledic ter lastnosti udeležencev v sivi ekonomiji je oblikovanje učinkovite politike za preselitev čim večjega dela neprijavljenih dejavnosti v uradno ekonomijo. S tem bo zmanjšala negativne posledice sive ekonomije, kot so

izguba davčnih prihodkov, nepravilna porazdelitev davčnih bremen in neučinkovita poraba proračunskih sredstev, in dosegla pozitiven učinek na dohodkovno in odhodkovno stran proračuna ob hkratnem čim manjšem učinku na dohodke prebivalstva.

Pri oblikovanju politike države do pojava sive ekonomije neposreden in brezpogojen boj za njeno popolno izkoreninjenje po mnenju številnih avtorjev (Frey, & Schneider (2000); Evropska komisija (2004); Kyle et al.(2001)) ni priporočljiv. S takšnim načinom boja bi država povzročila umik velikega dela prikrite dejavnosti v polje črne ekonomije oz. ilegalnih dejavnosti. Za doseglo namena države je bolj učinkovit posreden način boja proti sivi ekonomiji z odpravo neenakopravnosti, revščine, administrativnih ovir, prevelikega davčnega bremena, korupcije in netransparentnega delovanja države (Nastav, 2009, str. 167).

Slovenija se bori proti sivi ekonomiji že od sredine devetdesetih let dalje z ukrepi politik na področju davkov, trga dela, socialnega sistema, podjetništva, razvoja, državne uprave in drugih. Številni zakonodajni ukrepi in drugi programi na nacionalni ravni, uvedeni v preteklosti na pobude aktualnih vlad ali na pobude na ravni EU, so opisani že v poglavjih 2.2 in 2.3 o vzrokih in posledicah sive ekonomije v Sloveniji, zato jih na tem mestu ne ponavljam. Vsebina tega poglavja je v nadaljevanju osredotočena na aktualno politiko do sive ekonomije, ki je zajeta v strateškem dokumentu Vlade RS iz leta 2013 Obvladovanje sive ekonomije v Republiki Sloveniji (2013).

Učinkovita politika države do sive ekonomije mora biti v prvi vrsti usmerjena v odpravo vzrokov za sodelovanje v sivi ekonomiji. Država mora vzpostaviti takšne pogoje na trgu, da bodo udeleženci v sivi ekonomiji svojo dejavnost preselili v uradni sektor gospodarstva in se bodo delavci v sivi ekonomiji uradno zaposlili, ker za prikrito delovanje ne bodo več imeli motiva. Slovenija se pomena takšne politike zaveda, saj je v zadnjem desetletju uveljavila številne reforme, mnoge so tudi še v teku, in sicer odprava zakonodajnih in administrativnih ovir, reforma trga dela, davčna reforma, spremembe za lažje ustanavljanje in prestrukturiranje podjetij, prestrukturiranje bančnega sistema, dvig konkurenčnosti, umik države iz gospodarstva, izboljšanje korporativnega upravljanja v državnih podjetjih in druge, ki so že opisane v predhodnih poglavjih.

Slovenija se na drugi strani s pojavi sive ekonomije sooča tudi s preganjanjem, in sicer z ukrepi nadzora inšpekcijskih organov in ukrepi pregona kaznivih dejanj, povezanih s sivo ekonomijo. Ti v delu niso podrobneje opisani.

Iz analiz, predstavljenih v predhodnih poglavjih, je razvidno, da je siva ekonomija v različnih panogah dejavnosti prisotna v različnem obsegu in da so določene panoge bolj dovzetne za sivo ekonomijo kot druge. S tega vidika se država lahko odloči za uvedbo sektorsko specifičnih ukrepov, prilagojenih vzrokom, ki so specifični za posamezno panogo. Davčna uprava Republike Slovenije je na primer v letu 2008 uvedla projekt

usmerjenega nadzora in ukrepanja zoper sivo ekonomijo v dejavnosti gostinstva, v okviru katerega so davčni inšpektorji pri gostincih preverjali nepravilnosti pri izdaji računov (Nastav, 2009, 169). S takšnimi usmerjenimi projektnimi nadzori sive ekonomije so v obdobju 2008–2016 nadaljevali tudi v drugih dejavnostih (vulkanizerstvo, cvetličarstvo, pekarstvo, taksi prevozi). Vendar pa so tovrstni ukrepi časovno in finančno zahtevni, zahtevajo stalno prisotnost velikega števila inšpektorjev na terenu, kar vse zmanjšuje učinkovitost ukrepov.

Zaradi številnih ugotovljenih nepravilnostih pri gotovinskem poslovanju davčnih zavezancev, predvsem prirejanja podatkov o ustvarjenem prometu z neizdajo računov in z naknadnim prirejanjem podatkov o izdanih računih, je bila v letu 2013 sprejeta sprememba Zakona o davčnem postopku (Ur. l. RS, št. 13/11-UPB, 32/12, 94/12, 101/13-ZDavNep, 111/13, 25/14-ZFU, 40/14-ZIN-B, 90/14 in 91/15, v nadaljevanju ZDavP-2), s katero je bila za gospodarske subjekte in ponudnike programske opreme za blagajniško poslovanje uvedena prepoved prodaje in uporabe programov za izdajo računov pri gotovinskem poslovanju, ki omogočajo izdajo računov brez revizijske sledi. Programska oprema v skladu z zahtevami ZDavP-2 in Pravilnika o spremembah Pravilnika o zahtevah za računalniške programe in elektronske naprave, upravljanje in delovanje informacijskega sistema ter vsebini, obliki, načinu in rokih za predložitev podatkov (Ur. l. RS, št. 57/2013) je bila v javnosti poimenovana virtualna davčna blagajna. Namen tega ukrepa je bil preprečiti naknadno spreminjanje podatkov o obdavčljivem prometu davčnih zavezancev. Tedanja Davčna uprava Republike Slovenije in Vlada RS sta ukrep ocenili kot delno uspešen. Število kršitev na tem področju se je zmanjšalo, vendar so zavezanci in programerji oblikovali rešitve, s katerimi se je dalo zaobiti zahteve zakona in kršitve so se, v sicer manjšem obsegu, nadaljevale. Po podatkih FURS je bilo v letu 2014 v 1.579 nadzorih izvajanja 38. člena ZDavP-2 oz. uporabe virtualnih davčnih blagajn v okviru projekta Siva ekonomija odkritih 98 primerov (65 samostojnih podjetnikov posameznikov in 33 pravnih oseb) posebno hudih davčnih prekrškov, kar predstavlja 5,9 % vseh nadziranih zavezancev (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015c, str. 4). Nepravilnosti so bile ugotovljene pri zavezancih v gostinski, pekarski, trgovski in taksi dejavnosti, nanašale pa so se na brisanje postavk na računih in nepredložitev podatkov o izdanih računih v predpisani elektronski obliki (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015c, str. 5).

Osredotočenost ukrepov države v boju proti sivi ekonomiji na določene dejavnosti, v katerih je prisotne največ sive ekonomije, sicer privede do njenega zmanjšanja v obravnavani dejavnosti, vendar pa lahko hkrati privede do selitve sive ekonomije v druge dejavnosti, v katere država z ukrepi za preprečevanje sive ekonomije ne posega. Iz tega razloga in dejstva, da se pojava sive ekonomije v celoti ne da izkoreniniti, in to iz že omenjenih razlogov tudi ni priporočljivo, je bolj primerno delovanje države proti poglavitnim vzrokom za sivo ekonomijo na ravni celotnega gospodarstva, kamor spadajo splošni davki, prispevki, zahtevana administrativna opravila za vse dejavnosti in podobno.



Novembra 2013 je Vlada RS sprejela celovito strategijo do sive ekonomije z dokumentom Obvladovanje sive ekonomije v Republiki Sloveniji. Strategija, ki je podrobneje opisana v naslednjem poglavju, vsebuje številne ukrepe, s katerimi želi Vlada vplivati na zmanjšanje nelegalnih praks in s tem sive ekonomije v njenih različnih pojavnih oblikah. Izvajanje in učinkovitost ukrepov redno spremlja z obravnavo poročil, ki pa niso objavljena za javnost.

### **2.5.1 Vladni dokument Obvladovanje sive ekonomije v Republiki Sloveniji**

Vlada RS je prvi strateški dokument Obvladovanje sive ekonomije v Republiki Sloveniji sprejela konec leta 2013. V njem je opredelila sektorske politike in ukrepe ter horizontalne ukrepe, za katere je ocenila, da so glede na oceno stanja sive ekonomije v Sloveniji bistveni za zmanjšanje obsega tega nezaželenega gospodarskega in družbenega pojava v državi. Pri oblikovanju nabora ukrepov je upoštevala tudi izkušnje drugih držav, ki so se spopadle s sivo ekonomijo. Da bi dosegla čim bolj učinkovito implementacijo strategije, je v podporo sprejetim ukrepom predvidela komunikacijsko kampanjo za osveščanje javnosti o škodljivosti sive ekonomije in pomenu plačevanja davkov. Za potrebe spremljanja izvajanja in učinkovitosti ukrepov so v dokumentu opredeljeni kazalniki za merjenje učinkovitosti.

Pri oblikovanju strategije je Vlada izhajala iz ocene obsega sive ekonomije v Sloveniji, ki je bila po izračunih Schneiderja in A. T. Kearney Inc. (2012, str. 15) za leto 2011 v višini 24,1 % BDP (povprečje 27 držav članic EU 19,2 %), po izračunih SURS (Škrlec, 2013) v okviru statistike nacionalnih računov za leto 2010 v višini 8,3 % BDP in po izračunih Nastava (2009, str. 171) za leto 2007 15,6 % BDP. Obenem pa Vlada ugotavlja, da Slovenija dosega primerjalno dobre rezultate pri pobiranju DDV in ima nizko ocenjeno davčno vrzel<sup>2</sup>. SURS je za leto 2010 davčno vrzel ocenil v višini 11,4 % (Vlada Republike Slovenije, 2013, str. 3).

Vlada največji del izogibanja obveznostim pripisuje neprijavljeni ali napačno prijavljeni proizvodnji blaga in storitev, zaposlenosti in drugih dohodkov v okviru legalne dejavnosti. Sivo ekonomijo Vlada deli na dva dela (Vlada Republike Slovenije, 2013, str. 3):

- neprijavljeno delo in dohodki iz dela z namenom, da bi se izognili plačilu davkov in prispevkov in
- neprijavljen ali prenizek prijavljen promet iz naslova gotovinskega poslovanja z namenom zmanjšati davčne obveznosti.

Sektorji, v katerih je izogibanje davčnim obveznostim najbolj pogost pojav, so odvetništvo, zobozdravstvo, popravilo avtomobilov, frizerstvo, gostinstvo, popravila elektronskih naprav, gradbeništvo, zasebne inštrukcije, varstvo otrok, neregistrirani prevozi, oddajanje

---

<sup>2</sup> Davčna vrzel se izračunava kot odstotna razlika med teoretično možnim in dejansko pobranim DDV.

stanovanj, pomoč na domu, kmetijstvo in drugi. Poleg tega je več sive ekonomije med malimi podjetji v dejavnostih končne potrošnje, kjer prevladujejo gotovinska plačila. Zavezanci za opravljene storitve računov sploh ne izdajo ali pa naknadno izbrišejo promet. V teh podjetjih je tudi največ odkritih primerov izplačevanja dela plačila za opravljeno delo zaposlenim v gotovini in izogibanja plačila dajatev od dohodkov iz dela (Vlada Republike Slovenije, 2013, str. 3).

Možni ukrepi, ki jih država lahko uporabi za omejitev sive ekonomije, so prikazani v Prilogi 8, dejansko vključeni ukrepi v strategiji pa so sektorski ukrepi na področjih, kjer je Vlada RS zaznala pojav sive ekonomije v večjem obsegu, in horizontalni ukrepi za celotno gospodarstvo ne glede na dejavnost.

### **2.5.2 Sektorski ukrepi**

Eden izmed najpomembnejših vzrokov za sivo ekonomijo so administrativne obremenitve ter nejasna in nedorečena ureditev v sektorskih predpisih. Siva ekonomija se pojavlja v različnih dejavnostih, zato je pomembno, da v boju za omejevanje sive ekonomije sodelujejo vsi vladni resorji in organi.

Strategija za obvladovanje sive ekonomije vsebuje sektorske politike in ukrepe na področjih kmetijstva in okolja (vinarstvo, gozdarstvo, pekarstvo in dopolnilne dejavnosti na kmetiji), gospodarskega razvoja in tehnologije (turizem), zdravja (zdravstvena dejavnost in zdravilstvo), dela, družine, socialnih zadev in enakih možnosti (študentsko delo, preprečevanje dela in zaposlovanja na črno, varnost in zdravje pri delu in dejavnost Inšpektorata Republike Slovenije za delo), infrastrukture in prostora (rudarstvo, letalstvo, prevozi v cestnem prometu in sistem graditve in preprečevanja črnih gradenj) in kulture (trg umetnin, umetniška dejavnost, kulturna dediščina in verske skupnosti) (Vlada Republike Slovenije, 2013, str. 9–21).

### **2.5.3 Horizontalni ukrepi**

S horizontalnimi ukrepi, ki posegajo v vse sektorje gospodarstva enako, se Vlada RS spopada z izogibanjem obveznostim pri gotovinskem poslovanju, izogibanjem trošarinskim obveznostim, prevelikimi administrativnimi ovirami, pomanjkanjem zavedanja državljanov o sivi ekonomiji in njenih posledicah in pomanjkljivostmi za učinkovito delovanje inšpekcijskih organov. V nadaljevanju so podrobneje opisani ukrepi za obvladovanje gotovinskega poslovanja, podrobnejši opis ostalih ukrepov pa presega namen tega dela.

### 2.5.3.1 Ukrepi za obvladovanje tveganj pri gotovinskem poslovanju

V času, ko je Vlada RS potrdila dokument Obvladovanje sive ekonomije v Republiki Sloveniji (2013), je že veljala nova davčna zakonodaja, s katero so bile uveljavljene virtualne davčne blagajne. Nabor ukrepov, katerih uvedba je bila načrtovana s tem dokumentom, je bil zato osredotočen predvsem na okrepljen nadzor za obvladovanje davčnih tveganj pri gotovinskem poslovanju in na spodbujanje uporabe negotovinskega poslovanja in vodenja bančnih računov.

Davčna in Carinska uprava Republike Slovenije sta v juniju 2013 sprejeli skupni načrt za okrepljen nadzor gotovinskega poslovanja in sodelovanje s poudarkom na izvajanju 38. člena ZDavP-2 in zagotavljanju revizijske sledi pri davčnih zavezancih in razvijalcih programske opreme. V prvih dveh tednih po uveljavitvi 38. člena ZDavP-2 sta izvedli več kot 8.000 obiskov davčnih zavezancev z namenom informiranja, načrtovanih pa je bilo še 2.400 nadzorov pri izbranih zavezancih (Vlada Republike Slovenije, 2013, str. 22–23).

Na področju uporabe negotovinskega poslovanja in vodenja bančnih računov so bili načrtovani ukrepi za spodbujanje izenačenja cen bančnih storitev za male poslovne subjekte s cenami za fizične osebe, uvedba brezplačnih POS naprav za male poslovne subjekte, uvedba posebnih osnovnih računov za dolžnike in proučitev omejitve gotovinskega poslovanja (Vlada Republike Slovenije, 2013, str. 23).

V podporo tem ukrepom je Vlada RS v strategijo vključila še druge aktivnosti, in sicer okrepljeno medijsko kampanjo, vzpostavitev sistema za pošiljanje fotografij računov prek brezplačnih sporočil MMS, izvajanje napovedanih nadzorov in objavo rezultatov nadzorov. Vlada je pričakovala, da bo s tem dosegla večjo stopnjo prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti in pravočasno izpolnjevanje in plačevanje davčnih obveznosti. Predvideno je bilo tudi okrepljeno delovanje inšpektorjev na terenu in hitri davčni inšpekcijski nadzori nad blagajniškim poslovanjem in popisom stanja zalog, tudi s pomočjo računalniške forenzike v skladu s priporočili OECD (2013) za izboljšanje stanja na področju brisanja računov in prirejanja prometa davčnih zavezancev pri elektronskem poslovanju (Vlada Republike Slovenije, 2013, str. 22).

Vlada se je v tem dokumentu zavezala, da bo pripravila še nadaljnje ukrepe na področju gotovinskega poslovanja, ko bodo znani rezultati prvih analiz uspešnosti programa za preprečevanje brisanja in prirejanja podatkov o prometu. V tem kontekstu bo proučila tudi možnost uvedbe davčnih blagajn (Vlada Republike Slovenije, 2013, str. 22).

### 2.5.3.2 Drugi ukrepi

Strategija vključuje tudi druge ukrepe za odpravo administrativnih ovir (program Minus 25 odstotkov, projekta EKT in eVem), prenovo regulacije poklicev in dejavnosti, prenovitev

zakonodaje v skladu z načelom »najprej pomisli na male«, ukrepe za dvig osveščenosti in davčne kulture zavezancev (izobraževanje za zavezance z vključevanjem civilnih davčnih strokovnjakov, celovita komunikacijska strategija, promocijski status poštenega davkoplačevalca, sodelovanje z zbornicami in združenji v boju proti nelojalni konkurenci, ki izvira iz kršitev davčnih predpisov, uvedba sledljivih paragonskih blokov), ukrepe za povezavo informacijskih zbirk in skupno ukrepanje inšpekcijskih organov (Vlada Republike Slovenije, 2013, str. 24, 25).

#### **2.5.4 Kazalniki merjenja učinkovitosti ukrepov**

Za spremljanje učinkov ukrepov iz strategije na obseg obračunanih in pobranih dajatev sta bili oblikovani dve skupini kazalnikov, in sicer kazalniki za ugotavljanje sprememb posameznih kategorij iz obračunov davkov in okoljskih dajatev pri ciljnih skupinah zavezancev kot posledica uvedenih ukrepov in kazalniki za spremljanje učinkovitosti delovanja nadzornih organov na področju sive ekonomije.

Kazalniki za ugotavljanje sprememb posameznih kategorij iz obračunov davkov in okoljskih dajatev se nanašajo na DDV, davek od dohodka pravnih oseb, davek od dohodka iz dejavnosti, dohodnino, prispevke za socialno varnost, trošarine in okoljske dajatve. Za katere ciljne skupine zavezancev se izračunavajo spremembe obračunanega DDV, prikazuje Priloga 9.

Kazalniki za spremljanje učinkovitosti delovanja nadzornih organov na področju sive ekonomije vključujejo podatke o opravljenih nadzorih na področju sive ekonomije in izdanih ukrepih na področju zaposlovanja in dela, o dodatno obračunanih dajatvah, samoprijavah zavezancev, o prijavah kršitev, o številu posredovanih informacij gospodarstvu in prebivalstvu (Vlada Republike Slovenije, 2013, str. 28).

O kazalnikih nadzorni organi mesečno poročajo Vladi RS in ta je v letu 2014 ponovno ocenila stanje na področju sive ekonomije in učinkovitost ukrepov iz strategije iz leta 2013 ter oblikovala spremembe in dopolnitve ukrepov.

#### **2.5.5 Posodobitev dokumenta Obvladovanje sive ekonomije v Republiki Sloveniji**

Nekateri ukrepi iz prvotne strategije so bili v času od novembra 2013 do decembra 2014 že izvedeni in jih strategija iz decembra 2014 ne vključuje več. Z namenom, da bi dosledno evidentirali podatke o gotovinskih transakcijah, so bile v uporabi virtualne davčne blagajne, poleg tega pa so bili v skladu s priporočili OECD uvedeni še spremljevalni ukrepi za obvladovanje tveganj, spodbude za prostovoljno izpolnjevanje davčnih obveznosti, izboljšave pri odkrivanju kršitev, obveščanje deležnikov o tveganjih, ukrepi zoper utaje, usposabljanja inšpektorjev za odkrivanje in preiskovanje (e-revizija) tovrstnih kaznivih dejanj in predpisane visoke globe za uporabo in prodajo naprav, ki omogočajo

naknadno brisanje prometa, vzpostavitev sistema za pošiljanje fotografij računov preko MMS sporočil, ki imajo namen spodbujati potrošnike, da zahtevajo račune in jih posredujejo davčnemu organu za potrebe nadzora (OECD, 2013, str. 23; Vlada Republike Slovenije, 2014, str. 28). Poleg okrepljenega nadzora izvajanja določb 38. člena ZDavP-2 so bili sprejeti še ukrepi za omejitev uporabe gotovine, in sicer je s 1. aprilom 2014 je začel veljati spremenjeni 37. člen Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (Ur. l. RS, št. 60/2007, 19/2010, 77/2011, 108/2012, 19/2014), s katerim je bila znižana zgornja meja dovoljenih plačil z gotovino s 15.000 evrov na 5.000 evrov, s predpisi, ki urejajo davčni postopek pa je bilo določeno, da morajo poslovni subjekti plačila za dobavljeno blago in storitve ter druga plačila prejemnikom nakazovati na transakcijske račune, odprte pri ponudnikih plačilnih storitev. Izjema je dopuščena v primerih, ko gre za plačila v manjših zneskih ali če je drugače zagotovljena evidenca o teh plačilih (ZDavP-2, 2011, člen 36). Temu je bila v letu 2014 dodana še uvedba obveznega transakcijskega računa za podjetja in obvezen vpis vseh transakcijskih računov podjetij, odprtih doma ali v tujini, v javno dostopni register.

Davčna vrzel za leto 2011 v Sloveniji je znašala 7,1 %, kar pomeni, da je Slovenija pobrala skoraj 93 % možnega DDV. Davčna vrzel se je v primerjavi z letom 2010 zmanjšala za 4,3-odstotne točke in je kazala na učinkovitost davčnega organa pri pobiranju DDV<sup>3</sup>. Tudi ukrepi, ki so bili sprejeti na podlagi strategije iz leta 2013, so se pokazali kot učinkoviti, pokazale pa so se tudi nekatere slabosti, ki jih je Vlada želela odpraviti z nadgradnjo strategije v letu 2014. Kot največjo pomanjkljivost je prepoznala dejstvo, da predpisi o elektronski obdelavi podatkov oz. tako imenovanih virtualnih davčnih blagajnah niso vplivali na zavezance, ki so izdajali račune brez uporabe elektronske naprave. Poleg tega je FURS v postopkih inšpekcijskih nadzorov pri uporabi virtualnih davčnih blagajn še vedno ugotavljala kršitve predpisov. Iz tega razloga so bili v letu 2014 v strategijo vključeni ukrepi za omejitev izdajanja ročno izpisanih računov in obvezno uporabo elektronskih naprav za izdajo računov (Vlada Republike Slovenije, 2014, str. 28, 30).

Z nadgradnjo virtualnih davčnih blagajn je Vlada RS načrtovala vzpostavitev sistema, v katerem je uporaba davčnih blagajn pri izdaji računov obvezna za vse subjekte, ki izdajajo račune za dobave blaga in storitev v okviru opravljanja dejavnosti, za katere sprejmejo plačilo z gotovino. Cilj uvedbe tako imenovanih pravih davčnih blagajn je povečati preglednost poslovanja davčnih zavezancev in otežiti skrivanje dejansko ustvarjenega prometa, s tem pa doseči širitev davčne osnove z zajetjem celotnega prometa posameznih zavezancev. Ob uvedbi nove obveznosti za zavezance je Vlada predvidela tudi druge aktivnosti za preprečevanje neizdaje računov. Za uveljavitev sistema davčnih blagajn je bila predvidena sprememba ZDavP-2 ali sprejem posebnega zakona. Temeljna izhodišča

---

<sup>3</sup> DDV vrzel Slovenije za leto 2012 je znašala 9,1 % in za leto 2013 5,8 % (Evropska komisija, TAXUD, 2015, str. 49).

za oblikovanje sistema davčnih blagajn so bila določena že s strategijo, in sicer (Vlada Republike Slovenije, 2014, str. 31):

- uporaba davčnih blagajn pri izdaji računov je obvezna za vse subjekte, izdajanje ročno izpisanih računov je dovoljeno le v izjemnih primerih;
- sistem davčnih blagajn bo izveden na način, ki bo omogočal tekoč prenos podatkov o izdanih računih v informacijski sistem davčnega organa;
- podatki o izdanih računih se bodo uporabljali za namene nadzora, izdelave analiz tveganja in drugih ukrepov za povečanje učinkovitosti nadzora nad gotovinskim poslovanjem;
- skrajni rok za uvedbo davčnih blagajn je 1. januar 2016.

V strategiji iz leta 2014 so bili nekoliko spremenjeni kazalniki za merjenje učinkovitosti ukrepov, ki se sedaj delijo na splošne kazalnike stanja sive ekonomije (gibanje števila in deleža zavezancev z ugotovljenimi nepravilnostmi v projektnih nadzorih), kazalnike učinkovitosti ukrepov za obvladovanje tveganj pri gotovinskem poslovanju (število izvedenih nadzorov, delež ugotovljenih nepravilnosti in spremembe v času, indeks obračunanega DDV, indeks izkazanih prihodkov v obračunih davka od dohodkov pravnih oseb in v obračunih davka od dohodkov iz dejavnosti) in kazalnike učinkovitosti ukrepov za obvladovanje tveganj dela in zaposlovanja na črno. Kazalnike izračunava FURS za določene dejavnosti davčnih zavezancev oz. za posamezne ciljne skupine zavezancev. Namen izračunavanja kazalnikov je ugotoviti, ali se je obnašanje zavezancev pri izpolnjevanju davčnih obveznosti po uvedbi določenega ukrepa oz. ukrepov spremenilo v želeni smeri in kakšen je bil dejanski vpliv določene nove zakonske ureditve (Vlada Republike Slovenije, 2014, str. 30).

V strategiji za obvladovanje sive ekonomije, ki je bila potrjena decembra 2014, je Vlada RS opredelila uvedbo davčnih blagajn kot enega izmed ključnih koalicijskih projektov, ki mora biti izveden najkasneje do konca leta 2016.

### **3 UKREP DAVČNEGA POTRJEVANJA RAČUNOV**

Osnovni namen davčnih blagajn je, da s sodobno tehnologijo zagotovijo varno hrambo in nespremenljivost podatkov o ustvarjenem prometu davčnih zavezancev. Enotne opredelitve davčnih blagajn ni. Gre za različne modele oz. sisteme strojne in programske opreme ter postopkov za beleženje transakcij, ki na bolj ali manj učinkovit način zagotavljajo transparentnost poslovanja gospodarskih subjektov. Nekatere evropske države so pričele z uvajanjem svoje različice davčnih blagajn že pred leti (npr. Madžarska leta 1997, Grčija leta 1988, Italija leta 1982), številne države so jih uvedle v bližnji preteklosti, vse kot ukrep za zmanjševanje sive ekonomije in utaje davkov. Ocene o učinkovitosti davčnih blagajn niso enotne. Siva ekonomija je namreč kompleksen pojav, odvisen od številnih ukrepov, zato tudi za učinkovit boj proti temu pojavu ne zadostuje posamezen

ukrep, ampak je potreben celovit sistem dolgoročnih ukrepov. Davčne blagajne so le delček v mozaiku ukrepov proti sivi ekonomiji in davčnim utajam in za učinkovitost tega ukrepa je ključen tudi učinkovit nadzor in osveščanje davčnih zavezancev o pomenu prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti (Ministrstvo za finance, 2015b, str. 1). Vse to pa otežuje merjenje učinkovitosti posameznega ukrepa in se učinkovitost zato le ocenjuje na podlagi bolj ali manj ustreznih kazalnikov.

Davčne blagajne so v Sloveniji poskušale uvesti že bivše vlade leta 2006 in nato leta 2011, vendar zaradi nasprotovanja gospodarstva in širše javnosti do uresničitve teh projektov ni prišlo (Pučko, 2014, str. 61). Sredi leta 2013 je tedanja Vlada RS uvedla že opisane virtualne davčne blagajne in konec leta 2014 kot dopolnilni ukrep še vezane knjige računov, ki jih pred prvo uporabo potrdi davčni organ in vpiše v evidenco potrjenih vezanih knjig računov po posameznih davčnih zavezancih. Konec leta 2014 pa se je za uvedbo pravih davčnih blagajn ponovno odločila aktualna Vlada (Grahek, 2015).

Najpogostejši načini utajevanja prihodkov iz gotovinskega poslovanja zavezancev, ki jih je v nadzorih ugotovila FURS tudi po uveljavitvi 38. člena ZDavP-2, so neizdaja računov, naknadno spreminjanje izdanih računov v elektronskih kopijah ali naknaden izbris računov iz evidenc v dejavnostih, za katere je značilno plačevanje z gotovino (npr. gostinstvo, gradbeništvo, vulkanizerstvo, taksi prevozi, avtoprevoznništvo, frizerstvo, zobozdravstvo, pedikerstvo, masažni saloni, cvetličarstvo). V prikrivanje prihodkov iz poslovanja in utaje davkov so bili skoraj vedno vključeni tudi dobavitelji programske opreme in elektronskih naprav za izdajo računov, ki omogočajo naknadno prirejanje in brisanje podatkov o računih brez revizijske sledi (Ministrstvo za finance, 2015a, str. 1).

Zato je bilo potrebno uvesti zanesljivejši sistem beleženja in hrambe podatkov o dejansko ustvarjenem prometu davčnih zavezancev, v katerem ne bo mogoče naknadno spreminjanje podatkov o izdanih računih brez zagotovljene sledljivosti morebitnih sprememb. Z namenom proučitve, kateri izmed obstoječih modelov davčnih blagajn bo to zagotovil v največji možni meri, in priprave akcijskega načrta za uvedbo davčnih blagajn v Sloveniji, je bila v začetku leta 2015 v okviru Ministrstva za finance imenovana delovna skupina za uvedbo davčnih blagajn v RS. Delovna skupina je v januarju 2016 pripravila Akcijski načrt za uvedbo davčnih blagajn v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju Akcijski načrt), ki ga je Vlada RS 5. februarja 2015 potrdila. Delovna skupina je za namene priprave akcijskega načrta proučila uveljavljene sisteme davčnih blagajn v drugih državah, način uvedbe, stroške in učinke ter Vladi RS predlagala sistem, za katerega je ocenila, da je za Slovenijo najprimernejši.

Delovna skupina je proučila dva temeljna modela davčnih blagajn, in sicer davčne blagajne v obliki certificirane elektronske naprave s spominsko enoto, v kateri se shranijo vsi podatki o izdanih računih z revizijsko sledjo in v katero naknadni posegi niso mogoči, in davčne blagajne v obliki postopka potrditve računa in vseh morebitnih naknadnih

sprememb računa pri davčnem organu v času izdaje računa (v realnem času), pri čemer se vsi podatki o računu shranijo v informacijskem sistemu davčnega organa (Ministrstvo za finance 2015a, str. 3). Delovna skupina je pri oblikovanju predloga modela davčnih blagajn, ki naj jih uvede Slovenija, upoštevala prednosti in slabosti obeh temeljnih modelov in naslednja izhodišča (Ministrstvo za finance, 2015a, str. 2):

- davčne blagajne so dopolnilni ukrep za nadzor gotovinskega poslovanja;
- načeloma se uvedejo za vse davčne zavezance, izjeme pa se določijo le v posebej upravičenih primerih;
- z davčnimi blagajnami se standardizira način evidentiranja gotovinskih računov;
- stroški uvedbe davčnih blagajn za zavezance in FURS naj bodo sorazmerni s pričakovanimi učinki;
- sistem delovanja davčnih blagajn naj bo enostaven in naj ne povzroči nepotrebnih dodatnih administrativnih bremen;
- uvede se sistem brez certificiranja opreme, ki omogoča potrditev računov ob izdaji.

Z Akcijskim načrtom je bila Vladi RS predlagana uvedba sistema davčnih blagajn, v katerem so elektronske naprave za izdajo računov prek spleta povezane s centralnim informacijskim sistemom FURS in v katerem zavezanci prek vzpostavljenih povezav posredujejo podatke o računih, za katere prejmejo plačilo v gotovini, FURS v potrditev in hrambo pred samo izdajo računa kupcu. Vlada je 5. februarja 2015 predlog sprejela.

Na podlagi Akcijskega načrta je bil pripravljen predlog Zakona o davčnem potrjevanju računov, ki je bil 15. julija 2016 sprejet v Državnem zboru RS. Na podlagi Zakona o davčnem potrjevanju računov (Ur. l. RS št. 57/2015, v nadaljevanju ZDavPR) in podzakonskih predpisov, so se z 2. januarjem 2016 v Sloveniji pričele uporabljati davčne blagajne.

### **3.1 Namen, načela in cilji Zakona o davčnem potrjevanju računov**

SURS je sivo ekonomijo v Sloveniji za leto 2010 ocenil v višini 8,3 % BDP in ta se skoraj brez izjeme navezuje na davčne utaje (Škrlec, 2013). Zato je glavni namen ukrepov v ZDavPR izboljšanje preglednosti gotovinskega poslovanja, zmanjšanje obsega sive ekonomije in zmanjšanje obsega utajenega davka oz. davčnega izpada v proračunu države zaradi sive ekonomije, povezane z gotovinskim poslovanjem (Ministrstvo za finance, 2015b, str. 1).

Edini dokaz o ustvarjenih prihodkih v gotovini zavezanca so izdani računi, za katere je zavezanec prejel gotovinsko plačilo, in evidentiranje izdanih računov v poslovnih knjigah in evidencah. Samo plačilo z gotovino ni sledljivo in ga davčni organ v postopkih nadzora težko odkrije in še težje dokazuje. To pa je razlog, da zavezanci gotovinskega prometa ali



dela tega prometa pogosto ne evidentirajo v poslovnih evidencah, davek od teh prihodkov pa utajijo pred davčnim organom. Neevidentirano gotovinsko poslovanje se od zavezanca širi po celotni poslovni verigi in omogoča tudi zaposlovanje na črno, saj zavezanec dela plače, ki ga zaposlenemu izplača v gotovini, ne prijavi oz. od njega državi ne plača davkov in prispevkov. Za izvajanje svoje temeljne naloge, to je pravilne obdavčitve vseh davčnih zavezancev na podlagi dejanskih obdavčljivih dohodkov, potrebuje davčni organ dostop do vseh podatkov, ki so pomembni za določitev davčne obveznosti in nadzor nad tem, ali so mu zavezanci predložili pravilne podatke. Vendar pri gotovinskih plačilih verodostojni kontrolni podatki ne obstajajo. Prav te naj bi davčnemu organu omogočil sistem davčnega potrjevanja računov (v nadaljevanju DPR) (Ministrstvo za finance, 2015b, str. 1). Z novim sistemom izdaje davčno potrjenih računov bo zagotovljena preglednost gotovinskega poslovanja vseh zavezancev, obseg sive ekonomije, neprijavljenega dela in utajenega davka pa se bo zmanjšal.

Pri pripravi ZDavPR so bila upoštevana temeljna načela sodobnega davčnega sistema, in sicer načelo sorazmernosti, načelo preglednosti, administrativne enostavnosti in enake obravnave davčnih zavezancev (Ministrstvo za finance, 2015b, str. 7–8).

Namen uvedbe sistema DPR, to je izboljšanje sistema evidentiranja gotovinskega prometa z nadgradnjo sistema virtualnih davčnih blagajn in s tem večja preglednost gotovinskega poslovanja, je bil razviden že iz Akcijskega načrta. S tem bi dosegli zmanjšanje obsega sive ekonomije, preprečili utajo davkov in prispevkov za socialno varnost ter goljufije, s tem pa dosegli pravičnejšo porazdelitev davčnega bremena med zavezanci in višjo stopnjo prostovoljnega plačevanja davkov, povečali prihodke proračuna, omogočili kvalitetnejše podatke o poslovanju davčnih zavezancev, poenotenje postopkov nadzora gotovinskega poslovanja in učinkovitejši nadzor in učinkovitejše upravljanje s človeškimi viri davčnega organa, zmanjšanje nelojalne konkurence na trgu in vzpostavitev pogojev za hitrejši gospodarski razvoj ter večjo zaščito potrošnikov (Ministrstvo za finance, 2015a, str. 2).

Z ZDavPR se sistem za izdajo računov z uporabo programske opreme v skladu z 38. členom ZDavP-2 nadgradi s postopkom potrditve računov, plačanih z gotovino pri davčnem organu. V postopku davčne potrditve računa informacijski sistem davčnega organa računu dodeli enkratno identifikacijsko oznako računa, ki se izpiše na računu in dokazuje, da je račun ustrezno evidentiran pri davčnem organu. Obenem pa se v informacijskem sistemu davčnega organa podatki o računih in vseh njihovih spremembah tudi shranijo, s čimer je onemogočen vsakršen poseg v njihovo vsebino.

V skladu z ZDavPR mora račun, ki je plačan z gotovino, vsebovati vse podatke, kot jih določajo temeljni predpisi, ki urejajo vsebino računa za davčne namene, to sta Zakon o davku na dodano vrednost (Ur. l. RS, št. 13/11-UPB, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14 in 90/15, v nadaljevanju ZDDV-1) in Pravilnik o izvajanju Zakona o davku na dodano vrednost (Ur. l. RS, št. 141/06, 52/07, 120/07, 21/08, 123/08, 105/09, 27/10, 104/10,

110/10, 82/11, 106/11, 108/11, 102/12, 54/13, 85/14 in 95/14, v nadaljevanju PZDDV), in dodatne podatke za izvajanje postopka DPR. To so poleg enkratne identifikacijske oznake računa še podatki o času izdaje računa, oznaki fizične osebe, ki izda račun z uporabo elektronske naprave za izdajo računov in enkratno zaščitno oznako izdajatelja računa, ki jo ob izdaji računu dodeli elektronska naprava zavezanca po predpisanem algoritmu. V Akcijskem načrtu je bil predviden tudi podatek o načinu plačila računa, vendar ta v sam ZDavPR ni bil vključen (Ministrstvo za finance, 2015a, str. 6).

Namen ZDavPR je torej vzpostavitev preglednosti gotovinskega poslovanja, s čimer bodo omejene možnosti za utaje davkov in prispevkov za socialno varnost in bo omejeno razpolaganje z neevidentirano gotovino, s katero zavezanci krijejo neevidentirane nabave, neprijavljene dohodke lastnikov podjetij in plačila za zaposlene na črno. Končni cilj je pobrati davke in druge dajatve od dejansko ustvarjenega obdavčljivega prometa ter davke in prispevke iz naslova dejansko opravljenega dela. ZDavPR bo omogočil trajno doseganje tega cilja s tem, da bo davčnemu organu zagotovil podatke za lažje in učinkovitejše izvajanje naslednjih nalog (Ministrstvo za finance, 2015b, str. 6):

- lažje odkrivanje neprijavljene dejavnosti in davčnih utaj zavezancev z zagotavljanjem preglednega in zanesljivega evidentiranja gotovinskega prometa,
- lažje odkrivanje dela in zaposlovanja na črno z zagotavljanjem podatkov o fizičnih osebah, ki pri zavezancih z gotovinskim poslovanjem izdajajo račune, in
- boljše upravljanje s človeškimi viri in racionalizacija dela davčnega organa.

Uresničevanje teh posrednih ciljev ZDavPR in nalog davčnega organa opisujejo naslednja tri poglavja.

### **3.1.1 Odkrivanje neprijavljene dejavnosti**

Sistem DPR omogoča vzpostavitev učinkovitih nadzornih mehanizmov in neposreden dostop davčnega organa do podatkov za ugotavljanje dejavnosti in zavezancev, pri katerih obstaja večje tveganje za prikrivanje in prirejanje podatkov o prometu. S tem je davčnemu organu omogočeno izvajanje ciljno usmerjenih nadzorov in posledično učinkovitejša organizacija dela zaradi sprostitve kadrovskih virov v davčnem nadzoru. Na drugi strani pa spremenjeni način izvajanja nadzora pomeni tudi razbremenitev za zavezance z zmanjšanjem števila nadzornih aktivnosti v poslovnih prostorih zavezancev (Ministrstvo za finance, 2015b, str. 3).

Davčni organ ima lahko vsak trenutek dostop do ažurnih podatkov o ustvarjenem gotovinskem prometu posameznega zavezanca in na tej podlagi lahko preverja morebitne prijave sumov kršitev, ugotavlja odstopanja od običajnega prometa zavezanca in od prometa primerljivih zavezancev, odstopanja od podatkov o ustvarjenem dohodku iz dejavnosti fizične osebe oz. o ustvarjenem dohodku pravne osebe iz predloženih obračunov

davka. Vse to davčnemu organu olajšuje izvajanje nadzora in odkrivanje kršitev, v določenih manj kompleksnih primerih tudi brez obiska zavezanca v njegovih poslovnih prostorih.

V evidenci podatkov o davčno potrjenih računih in spremembah računov davčni organ tudi preverja račune, ki mu jih v preveritev posredujejo kupci, ter preverja druge prijave občanov in podjetij. Evidenca omogoča tudi neposredno preverjanje izdanih računov samih občanov prek posebne spletne aplikacije FURS.

FURS lahko izvaja tudi analize podatkov iz evidence podatkov o računih z namenom, da bi odkrili dejavnosti in skupine zavezancev z večjim tveganjem za utajevanje davčnih obveznosti in pripravo posebnih ciljnih ukrepov za te skupine zavezancev, vključno s poostrenimi nadzori.

Z navedenimi aktivnostmi je davčnemu organu olajšano odkrivanje neprijavljene dejavnosti zavezancev v delu, v katerem poslujejo z gotovino, večja verjetnost odkritja kršitve in tveganja za plačilo visoke globe pa vpliva na povečanje stopnje prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti zavezancev in selitev prikrite dejavnosti v uradno evidentirano dejavnost. To pa je tudi glavni namen ukrepov za obvladovanje sive ekonomije.

### **3.1.2 Odkrivanje dela in zaposlovanja na črno**

Drugi izmed ciljev ZDavPR je bil davčnemu organu zagotoviti podatke o fizičnih osebah, ki pri zavezancih z gotovinskim poslovanjem izdajajo račune, za potrebe nadzora in dokazovanja dejansko opravljenega obsega dela in pravilnosti plačanih davkov in prispevkov od dohodka od dela teh oseb. V skladu z ZDavPR je oznaka fizične osebe, ki izda račun z uporabo elektronske naprave za izdajo računov, obvezen podatek na računu, ki ga mora zavezanec v postopku potrjevanja računa povezati z davčno številko fizične osebe in jo posredovati davčnemu organu (Ministrstvo za finance, 2015b, str. 6).

Delo, ki je opravljeno izven obsega opravljenega zavarovanja, je zaposlitev na črno. Plačilo za delo v okviru neprijavljenega delovnega časa delodajalci najlažje zagotavljajo v dejavnostih z gotovinskim poslovanjem. Pri tem kršijo delovnopravno in davčno zakonodajo, saj so delavci zaposleni za čas, ki ni uradno prikazan kot zaposlitev, delavci za opravljeno delo prejmejo plačilo v gotovini, davki in prispevki od tega pa niso plačani. Za nazaj se dejansko stanje lahko v posamičnih nadzorih ugotavlja po podatkih in evidencah delodajalcev oz. izplačevalcev dohodkov od zaposlitev, za katere pa se pogosto ugotavlja sum prirejanja. Zato je ugotavljanje dejanskega stanja v konkretnih postopkih oteženo (Ministrstvo za finance, 2015b, str. 7).

ZDavPR je davčnemu organu olajšal odkrivanje kršitev obveznosti delodajalcev oz. kršitev pravic iz dela zaposlenih, vendar v zelo omejenem krogu zaposlitev. S povečano verjetnostjo odkritja kršitve in tveganja za plačilo visoke globe se je že v prvih mesecih po uvedbi sporočanja podatkov o fizičnih osebah, ki izdajajo račune, povečalo število prijav v zavarovanje fizičnih oseb, ki izdajajo račune in obseg plačanih davkov in prispevkov iz naslova dohodkov od dela v tej skupini oseb. S tem ukrepom je torej dosežen cilj povečanja stopnje prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti delodajalcev iz naslova zaposlovanja.

### **3.1.3 Racionalizacija dela davčnega organa**

V okviru izvedbe postopka davčne potrditve vsakega posameznega računa se v informacijskem sistemu FURS shranijo podatki o izdanem računu in vseh naknadnih spremembah računa. Od 2. januarja do 7. aprila 2016 se je v sistem DPR vključilo 44.300 zavezancev, ki so do 7. aprila 2016 potrdili skupno 273 milijonov računov. FURS je z uveljavitvijo ZDavPR pridobila možnost analitične obdelave množičnih podatkov o izdanih gotovinskih računih oz. podatkov o dejansko ustvarjenem prometu zavezancev pri gotovinskem poslovanju. Podatke lahko uporabi za različne davčne namene in odkrivanje kršitev davčnih obveznosti, v omejenem obsegu pa tudi za odkrivanje kršitev delovno-pravne zakonodaje (Ministrstvo za finance, 2015a, str. 6).

Uveljavitev ZDavPR je FURS omogočila omejitev inšpekcijskih nadzorov v poslovnih prostorih zavezanca na primere, v katerih so bili zaznani sumi kršitev davčnih predpisov ali kršitev delovno-pravne zakonodaje. Z ZDavPR se je tako bistveno zmanjšalo število potrebnih nadzorov gotovinskega poslovanja na terenu ob hkratni večji učinkovitosti teh nadzorov v primerjavi z naključnimi (Ministrstvo za finance, 2015a, str. 6). Z zmanjšanjem števila nadzorov na terenu pa se je zmanjšalo tudi potrebno število inšpektorjev na terenu.

Davčnemu organu je z novim sistemom davčnega potrjevanja računov omogočeno tudi poenotenje postopkov in racionalizacija celovitega nadzora gotovinskega poslovanja in zaposlovanja in dela na črno pri eni skupini zaposlenih. To omogoča boljše upravljanje s človeškimi viri FURS in reorganizacijo dela s preusmeritvijo inšpektorjev na druga področja dela, s tem pa večjo učinkovitost davčnega organa kot celote.

Glavni cilj ZDavPR je torej zagotoviti učinkovitejše pobiranje obveznih dajatev od dejansko ustvarjenega obdavčljivega prometa in davkov in prispevkov od dejansko opravljenega dela, s tem pa pravičnejšo porazdelitev obstoječega davčnega bremena. Zavedanje zavezancev o pravični porazdelitvi davčnega bremena spodbuja prostovoljno plačevanje davkov in tako spet zagotavlja višje javnofinančne prihodke. Z omejevanjem neplačevanja davčnih obveznosti nekaterih zavezancev se vzpostavljajo tudi enakopravnejši pogoji poslovanja in preprečuje neelojalna konkurenca na trgu, kar prispeva

k hitrejšemu gospodarskemu razvoju in zagotavlja večjo zaščito potrošnikov (Ministrstvo za finance, 2015b, str. 6).

### **3.2 Zavezanci za izvajanje Zakona o davčnem potrjevanju računov**

Že v strategiji za obvladovanje sive ekonomije je bilo določeno, da bo uporaba davčnih blagajn obvezna za vse subjekte, ki izdajajo račune za dobave blaga in storitev v okviru opravljanja dejavnosti, za katere prejmejo plačilo v gotovini, izjeme od te obveznosti pa bodo dovoljene le v posebej upravičenih primerih skupin zavezancev zaradi posebnosti njihovega poslovanja (Vlada Republike Slovenije, 2014, str. 31).

Po zaključenih usklajevanjih s predstavniki gospodarskih reprezentativnih združenj in ostalih deležnikov pri pripravi zakona je bilo v 3. členu ZDavPR določeno, da so zavezanci za izvajanje DPR osebe, ki:

- so v skladu z ZDavP-2 dolžne voditi poslovne knjige in evidence,
- v okviru opravljanja dejavnosti opravljajo dobave blaga in storitev, v zvezi s katerimi nastane obveznost izdaje računa v skladu s predpisi, ki urejajo davek na dodano vrednost (ZDDV-1 in PZDDV),
- za opravljene dobave sprejmejo plačilo v eni izmed oblik gotovine, kot je ta opredeljena za namene ZDavPR in
- za opravljene dobave ni določena izjema od obveznosti DPR v ZDavPR.

#### **3.2.1 Opredelitev zavezancev**

V skladu s prvim odstavkom 3. člena ZDavPR je zavezanec za izvajanje DPR oseba iz prvega in drugega odstavka 31. člena ZDavP-2, ki mora izdati račun in prejme plačilo v gotovini, v drugem odstavku tega člena pa so določene izjeme od obveznosti DPR.

V skladu s takšno opredelitvijo so iz obveznosti DPR pri gotovinskem poslovanju samodejno izvzeti vsi davčni zavezanci, ki nimajo obveznosti vodenja poslovnih knjig in evidenc, in davčni zavezanci pri opravljanju dobav, za katere z davčnimi predpisi ni določena obveznost izdaje računov. Zato je potrebno ugotavljati pogoje za davčno potrditev računov za posamezen račun oz. dobavo, na katero se račun nanaša (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015b, str. 3).

Obveznost vodenja poslovnih knjig in evidenc ni določena za kmečka gospodinjstva, ki opravljajo osnovno kmetijsko in gozdarsko dejavnost, za katera se davčna osnova od dohodka ugotavlja na podlagi pavšalne ocene dohodka in niso identificirana za namene DDV ter za osebe, ki opravljajo osebno dopolnilno delo (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015b, str. 4).

Predmet davčnega potrjevanja so računi za dobave blaga in storitev, ki jih mora davčni zavezanec izdati v skladu s slovenskimi predpisi, ki urejajo davek na dodano vrednost, torej z ZDDV-1 in podzakonskimi predpisi. V primerih, v katerih je s temi predpisi določena izjema od obveznosti izdaje računa, posledično tudi ne nastane obveznost davčnega potrjevanja. Izjeme od obveznosti izdaje računov so določene v četrtem odstavku 81. člena ZDDV-1 in 143. členu PZDDV (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015b, str. 8–9).

Predmet davčnega potrjevanja so računi za dobave, za katere je kraj dobave in obdavčitve Slovenija in je davčni zavezanec dolžan izdati račun v skladu s slovenskimi predpisi o DDV, ne pa tudi računi za čezmejne dobave, ki jih opravijo davčni zavezanci s sedežem v Sloveniji, ki so obdavčljive v drugi državi članici EU ali tretji državi. Prav tako so predmet davčnega potrjevanja računi za dobave, ki jih opravijo v Sloveniji davčni zavezanci s sedežem v drugi državi članici EU ali tretji državi, ki so obdavčljive v Sloveniji in za katere mora izdati račun po slovenskih predpisih o DDV (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015b, str. 15).

Za čezmejne dobave blaga in storitev zavezancev s sedežem v drugih državah in še nekatere druge primere dobav, za katere obstajajo z vidika namena in temeljnih načel ZDavPR zaradi posebnosti poslovanja utemeljeni razlogi za izvzem iz obveznosti davčnega potrjevanja računov, so bile v drugem odstavku 3. člena ZDavPR določene dobave blaga in storitev, za katere ni obveznosti davčne potrditve računov, kljub plačilu z gotovino.

### **3.2.2 Izjeme**

V skladu s temeljnimi izhodišči in načeli pri pripravi ZDavPR je iz obveznosti DPR izvzet le ozek krog taksativno naštetih vrst dobav blaga in storitev, za katere sicer velja temeljna obveznost izdaje računa v skladu z DDV predpisi. V drugem odstavku 3. člena ZDavPR je določeno, da se za zavezanca za izvajanje postopka DPR ne šteje davčni zavezanec v naslednjih primerih (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015b, str. 16–17):

- dobav blaga, ki jih opravi davčni zavezanec s sedežem v drugi državi, za katere se kot kraj dobave v skladu z DDV predpisi šteje Slovenija, če skupna vrednost teh dobav v tekočem oz. preteklem koledarskem letu presega 35.000 evrov, ali če se dobavitelj odloči, da je ne glede na vrednost dobav kraj teh dobav Slovenija;
- dobav telekomunikacijskih storitev, storitev oddajanja ali elektronskih storitev, ki jih opravi davčni zavezanec, ki nima sedeža v Sloveniji, končnim potrošnikom v Sloveniji, pri tem pa je davčni zavezanec v zvezi z opravljanjem teh storitev identificiran za namene DDV v Sloveniji;
- kontinuiranih dobav blaga in storitev naročniku v dejavnostih oskrbe z električno energijo, plinom in paro, oskrbe z vodo, ravnanja z odpadki in odpadki, ter v

telekomunikacijski dejavnosti pod pogojem, da so dobave opravljene na podlagi sklenjene pogodbe, da dobavitelj izdaja račune množično, z uporabo sistema avtomatske obdelave podatkov, ločeno od blagajniških mest, periodično, za plačilo prek univerzalnega plačilnega naloga, ko so naročniku vročeni prek izvajalca poštnih storitev ali po elektronski poti ali na drug primerljiv način, plačilo računa pa se izvrši naknadno po izdaji in ni neposredno povezano s posamezno dobavo blaga oz. storitev.

Razen čezmejnih dobav zavezancev s sedežem v drugih državah so izjeme v ZDavPR omejene na dobave za zagotavljanje oskrbe prebivalstva in gospodarstva s taksativno naštetimi osnovnimi materialnimi dobrinami in storitvami<sup>4</sup> (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015b, str. 17). Pri tem se izjema od obveznosti davčnega potrjevanja pri davčnih zavezancih, ki opravljajo različne dobave, nanaša le na zgoraj navedene dobave in ne tudi na druge dobave, ki jih opravijo v okviru svoje dejavnosti.

Tretji bistveni pogoj za nastanek obveznosti davčne potrditve računa, ki obenem predstavlja tudi element, ki posameznega davčnega zavezanca dokončno opredeli kot zavezanca po ZDavPR, je sprejem plačil za opravljene dobave v gotovini.

### **3.3 Gotovinsko poslovanje za namene Zakona o davčnem potrjevanju računov**

Gotovina in plačilo z gotovino sta za namene izvajanja DPR opredeljena skoraj enako, kot sta ta pojma opredeljena v Pravilniku o zahtevah za računalniške programe in elektronske naprave, upravljanje in delovanje informacijskega sistema ter vsebini, obliki, načinu in rokih za predložitev podatkov (Ur. l. RS št. 57/13) za namene izvajanja 31.a člena ZDavP-2, s katerim je urejena izdaja računov brez uporabe računalniškega programa oz. elektronske naprave pri gotovinskem poslovanju z uporabo vezane knjige računov. Enotna opredelitev je pomembna, saj so v sistem DPR zajeti tako gotovinski računi, ki so izdani z uporabo elektronske naprave, kot tisti, ki so izdani z uporabo vezane knjige računov.

#### **3.3.1 Opredelitev gotovine**

Gotovina je za namene izvajanja ZDavPR opredeljena v 4. točki 2. člena v okviru pojma »plačilo z gotovino« in zajema naslednje oblike:

---

<sup>4</sup> Iz obveznosti DPR so izvzete dobave v naslednjih skupin dejavnostih Standardne klasifikacije dejavnosti – SKD 2008: E36 Oskrba z vodo, E 37 Ravnanje z odplakami in E 38 Zbiranje in odvoz odpadkov ter ravnanje z njimi, D 35 Oskrba z električno energijo, plinom in paro (podskupine dejavnosti 35.1 Oskrba z električno energijo, 35.2 Oskrba s plinastimi gorivi in 35.3 Oskrba s paro in vročo vodo), J 61 Telekomunikacijske dejavnosti (podskupine dejavnosti 61.1 Telekomunikacijske dejavnosti po vodih, 61.2 Brežžične telekomunikacijske dejavnosti 61.3 Satelitske telekomunikacijske dejavnosti in 61.9 Druge telekomunikacijske dejavnosti).

- bankovce in kovance, ki so v obtoku kot plačilno sredstvo,
- druge načine plačila, ki niso neposredna nakazila na transakcijski račun, odprt pri ponudniku plačilnih storitev,
- plačila s plačilno ali kreditno kartico, čekom in drugi podobni načini plačila.

V skladu s pojasnili spadajo med gotovinska plačila za namen izvajanja DPR tudi naslednji načini plačil (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015a):

- plačilo s plačilno ali kreditno kartico, če je plačilo izvršeno pri dobavitelju prek sistema MegaPOS ali Bankart, ki sta sistema oz. storitvi povezave različnih avtorizacijskih centrov za kartično poslovanje in ne plačilni storitvi v smislu predpisov, ki urejajo plačilne storitve in sisteme;
- plačilo z bankovci in kovanci ali kartico po povzetju in po poštni nakaznici, pri katerem kupec plača kupnino za dobavljeno blago poštnemu uslužbencu, pošta pa nato kupnino nakaže na transakcijski račun dobavitelja;
- plačilo računa pri tako imenovani občinski ali skupni blagajni, ki posreduje pri plačilih kot zastopnik, ki v imenu in za račun upnika sprejema plačila dolžnikov na način, da se plačilo pri občinski blagajni šteje kot plačilo, opravljeno dobavitelju;
- plačilo z dobroimetjem na tako imenovanih poslovnih karticah, ki imajo omejeno uporabo in se lahko uporabijo le za plačila nakupov pri izbranih dobaviteljih;
- plačilo dobavitelju v stvareh ali v storitvah;
- plačilo z bitcoini in drugimi virtualnimi valutami;
- plačilo prek plačilnega sistema oz. vmesnika, kot na primer Stripe, Klarna in Sofort banking, SmartPayCard, PayMill, Braintree, Paysafecard in drugih, ko izvajalec spletnih plačil pri posredovanju plačila računa deluje kot zastopnik, ki v imenu in za račun upnika na podlagi pogodbe, sklenjene med izvajalcem spletnih plačil in zavezancem, sprejme plačilo kupca.

Med negotovinska plačila spadajo poleg neposrednega nakazila kupca na transakcijski račun dobavitelja, odprt pri ponudniku plačilnih storitev, še plačila prek Sistema Moneta in plačila prek ponudnika PayPal (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015a, str. 83, 183).

Opredelitev gotovine za namene izvajanja DPR je mnogo širša od splošnega razumevanja pojma gotovina in od opredelitve gotovine v Zakonu o uvedbi eura (Ur. l. RS, št. 116/06), ki pomeni bankovce in kovance, ki so v obtoku kot plačilno sredstvo.

### **3.3.2 Razlogi**

Uvedba sistema za zanesljivo evidentiranje prometa davčnega zavezanca pri gotovinskem poslovanju je v osnovi namenjena beleženju ustvarjenih prodaj, za katere dobavitelj



sprejme takšne vrste plačil, pri katerih ne nastane revizijska sled oz. dokaz o izvršenem plačilu, ki ga dobavitelj ne bi mogel prikriti pred davčnim organom. Takšna plačila so predvsem plačila z bankovci in kovanci, torej gotovino v ožjem pomenu besede, neposredno pri dobavitelju.

Pogosta uporaba bankovcev in kovancev pri plačilih dobaviteljem je značilna za določene dejavnosti in določen tip podjetij, ki pa poleg plačil z bankovci in kovanci sprejemajo tudi druge oblike plačil za dobave blaga in storitev. Dobavitelji na prodajnih mestih uporabljajo enoten blagajniški program za izdajo računov, zato morajo za izdajo računov veljati enotna pravila ne glede na način plačila. Tudi vsi modeli davčnih blagajn, ki so bili uvedeni v drugih državah, so zasnovni tako, da zajemajo celotno blagajniško poslovanje zavezancev. Zajem celotnega blagajniškega poslovanja pa je dosežen prav prek opredelitve gotovinskih plačil, ki mora zajemati vse načine plačil v okviru blagajniškega poslovanja. Ključni razlog za široko opredelitev gotovine v ZDavPR je torej zajem vseh oblik plačil, ki se izvajajo v okviru blagajniškega poslovanja, ki ima namen poenotiti postopke in zahtevane podatke na računu ne glede na način plačila.

V nadaljevanju so navedeni razlogi za vključitev kartičnega poslovanja in nekaterih inovativnih načinov plačil v gotovinsko poslovanje:

- celovitost zajema prometa pri blagajniškem poslovanju,
- enotno dodeljevanje številka računov,
- preprečevanje preusmeritev kartičnih plačil na račune, ki jih zavezanec ni prijavil davčnemu organu,
- zajem računov, ki so izdani pretežno končnim potrošnikom in so zato težje sledljivi,
- POS terminali za izvedbo kartičnih plačil so programsko povezani z blagajniškimi programi za izdajo računov,
- povezljivost posameznih kartičnih plačil z izdanimi računi in
- razbremenitev ponudnikov plačilnih storitev pri posredovanju podatkov o kartičnih prilivih davčnih zavezancev FURS.

Opredelitev zavezancev in gotovine v ZDavPR, ki je opisana v poglavjih 3.2 in 3.3, je ključna za ugotavljanje učinkov, predvsem stroškov, na gospodarstvo.

### **3.4 Učinki Zakona o davčnem potrjevanju računov na gospodarstvo**

ZDavPR je posegel v delovanje velikega dela slovenskega gospodarstva, od malih podjetij do velikih poslovnih sistemov. Zavezanci za izvajanje zakona so domači poslovni subjekti kot tudi tuji ponudniki, ki delujejo na slovenskem trgu. Posegel je tudi v delovanje nevladnih organizacij (društva, zavodi, ustanove), vzpostavil je zakonsko odgovornost

kupcev za aktivno sodelovanje v boju proti sivi ekonomiji. Učinki na posamezne subjekte pa so različni.

### **3.4.1 Finančni in administrativni učinki na zavezance**

Ob pripravi Akcijskega načrta za uvedbo davčnih blagajn v Sloveniji je FURS izdelala oceno, po kateri naj bi bilo v Sloveniji približno 80.000 davčnih zavezancev, ki bodo potrebovali davčne blagajne (Ministrstvo za finance, 2015a, str. 1). Ocena je bila narejena na podlagi podatkov o številu davčnih zavezancev, ki so imeli v Poslovnem registru Slovenije (v nadaljevanju: PRS) registrirano glavno dejavnost iz Standardne klasifikacije dejavnosti SKD-2008 (v nadaljevanju SKD), v kateri se plačila za opravljene dobave blaga in storitev običajno izvajajo tudi v gotovini. Takšnih davčnih zavezancev je bilo v času priprave zakona po podatkih PRS med 60.000 in 80.000. V PRS so vpisani tudi subjekti, ki iz različnih razlogov dejansko ne poslujejo (še niso pričeli s poslovanjem, so začasno neaktivni ali so s poslovanjem že zaključil, vendar izbris iz registra še ni bil urejen). Zgornja meja 80.000 potencialnih zavezancev za izvajanje DPR je bila določena višje zaradi potrebne previdnosti pri določitvi tehničnih lastnosti informacijskega sistema FURS. Pred uvedbo DPR ni bilo na razpolago podatkov, na podlagi katerih bi bilo mogoče bolj natančno oceniti, koliko zavezancev posluje z gotovino in bodo zanje veljale nove obveznosti v skladu z ZDavPR, in kakšen je obseg gotovinskega poslovanja v Sloveniji (Vlada Republike Slovenije, 2016, str. 2).

Dva meseca po uvedbi obveznosti DPR pri gotovinskem poslovanju je prevzelo namenska digitalna potrdila za izvajanje postopka okoli 50.000 davčnih zavezancev, mesec dni kasneje okoli 52.000 zavezancev, okoli 44.000 pa jih je tudi davčno potrdilo račune (Vlada Republike Slovenije, 2016, str. 2). Po objavi na spletni strani FURS je bilo na dan 25. maja 2016 okoli 55.000 zavezancev, ki so prevzeli namenska digitalna potrdila, in od tega okoli 47.000 zavezancev, ki so davčno potrdili račune. Število zavezancev se je torej skozi prvo polovico leta 2016 vztrajno povečevalo in s tem se je povečevalo število subjektov, ki jim je ZDavPR prinesel dodatne finančne in administrativne obremenitve.

Na dan 31. marec 2016 je bilo v Sloveniji registriranih skupno 203.542 poslovnih subjektov, med katerimi jih je bilo 46.150 oz. 22,7 % vključenih v sistem DPR (Ministrstvo za finance, 2016b, str. 6).

Stroški vključitve posameznih zavezancev v sistem DPR so različni. V Akcijskem načrtu je bil ocenjen pričakovani strošek vstopa v sistem za majhnega zavezanca z eno blagajno v višini od 0 do okoli 300 evrov, stroški ostalih zavezancev pa se lahko med seboj močno razlikujejo in so pri posameznem zavezancu odvisni od značilnosti poslovanja, opreme za izdajo računov, ki jo je uporabljal pred uveljavitvijo ZDavPR, sklenjene pogodbe za vzdrževanje programske opreme z dobaviteljem in dostopom do spleta. Stroške si zavezanec lahko zniža v skladu z davčnimi predpisi, in sicer z znižanjem davčne osnove v

višini stroškov nakupa opreme in s pospešeno amortizacijo računalniške opreme<sup>5</sup> (Ministrstvo za finance, 2015b, str. 10). Po izračunu davčne svetovalke Božene Macarol, ki je bil predstavljen na strokovnem seminarju Spremenjena pravila gotovinskega prometa in dokazovanje denarnih tokov 19. marca 2015 v Ljubljani v organizaciji Poslovne akademije Finance v sodelovanju s Telekomom Slovenije, bi si zavezanec na podlagi določil davčnih predpisov v primeru nakupa opreme za DPR v višini 300 evrov ta strošek lahko znižal v obliki znižanega plačila davka v višini približno 71 evrov v obdobju dveh let od nakupa opreme, pod pogojem, da ima davčno obveznost iz naslova ustvarjenega dohodka najmanj v tej višini. V primeru nižje davčne obveznosti se ta prihranek ustrezno zmanjša, v primeru izgube iz poslovanja pa zavezanec stroška ne more zmanjšati.

V času priprave zakona sta bili oblikovani dve rešitvi, ki sta predvsem manjšim zavezancem za DPR znižali stroške vključitve v nov sistem potrjevanja. V ZDavPR je bilo vpeljeno dvoletno prehodno obdobje, v katerem se lahko zavezanci prosto odločijo, ali bodo izdajali davčno potrjene račune z uporabo elektronske naprave ali bodo izdajali ročno izpisane račune z uporabo vezane knjige računov, ki jih bodo naknadno potrdili pri davčnem organu prek posebne spletne aplikacije na portalu eDavki. Najkasneje do 1. januarja 2018 pa bodo morali vsi zavezanci nabaviti ustrezno elektronsko napravo, ki ima možnost dostopa do interneta, in program za blagajniško poslovanje. S tem je bila zavezancem dana možnost postopne prilagoditve na nov sistem.

Poleg tega je FURS na portalu eDavki omogočila brezplačno aplikacijo Mini blagajna za izdajo in davčno potrjevanje računov pri gotovinskem poslovanju za zavezance, ki izdajo majhno število računov in jim nakup ali najem opreme za izdajo in potrjevanje računov predstavlja prevelik strošek. Konec januarja 2016 je bilo po podatkih FURS, objavljenih na njeni spletni strani, 9.000 uporabnikov Mini blagajne. Uporaba spletne aplikacije za izdajo računov ni časovno omejena in jo bodo zavezanci lahko uporabljali tudi po 1. januarju 2018.

Z namenom znižati stroške uvedbe sistema DPR je država zavezancem omogočila tudi brezplačno pridobitev namenskih digitalnih potrdil za izvajanje postopka.

V času priprave podzakonskega predpisa za izvajanje ZDavPR, s katerim so bile določene tehnične specifikacije za oblikovanje informacijskih sistemov na strani zavezancev in

---

<sup>5</sup> Stroški nakupa davčnih blagajn, ureditve dostopa do interneta in podobno se namreč priznavajo kot davčno priznani odhodki, ki znižujejo davčno osnovo. Pri nakupu računalniške opreme lahko zavezanec v letu nakupa uveljavi amortizacijsko stopnjo 50 %. Poleg tega zavezanci lahko v skladu z že veljavno zakonodajo uveljavljajo davčno olajšavo za investicijo v davčne blagajne. V skladu z Zakonom o davku od dohodkov pravnih oseb lahko zavezanec uveljavlja znižanje davčne osnove v višini 40 % investiranega zneska v opremo in v neopredmetena sredstva, vendar največ v višini davčne osnove. Na podlagi Zakona o dohodnini pa lahko zavezanec uveljavlja znižanje davčne osnove v višini 40 % investiranega zneska v opremo in v neopredmetena dolgoročna sredstva v davčnem letu vlaganja (Ministrstvo za finance, 2015b, str. 10).

FURS, so se pokazali še nekateri drugi stroški za zavezance, ki v Akcijskem načrtu niso bili predvideni. V 5. členu Pravilnika o izvajanju Zakona o davčnem potrjevanju računov (Ur. l. RS št. 60/15, 75/15, 90/15; v nadaljevanju PZDavPR) je na računu zahtevan izpis zaščitne oznake izdajatelja računa – ZOI, ki nedvoumno povezuje posamezen račun z davčnim zavezancem – izdajateljem računa, v tekstovni obliki in v obliki QR kode, kode PDF 417 ali več črtnih kod tipa Code 128. Ker starejši modeli tiskalnikov, ki so jih v Sloveniji še uporabljali predvsem večji poslovni sistemi z večjim številom prodajnih mest, ne omogočajo izpisa zahtevanih oblik kod, so bila nekatera podjetja prisiljena v zamenjavo tiskalnikov ali dodatne prilagoditve programske opreme, s katerimi so omogočili ustrezen izpis kode.

Istočasno so se večji stroški od predvidenih pokazali tudi pri izvajanju DPR za dobave storitev prek avtomatov, ki niso tipične elektronske naprave z vsemi funkcionalnostmi, pri katerih je v določenih primerih nemogoča oz. tehnično in finančno prezahtevna nadgradnja za povezavo s spletom in izvedbo DPR. Delna rešitev tega problema je bila omogočena s spremembo PZDavPR, s katero je bil določen poenostavljen postopek DPR za dobave prek avtomata in daljše prehodno obdobje za dokončen prehod na enoten sistem DPR, in sicer do 31. decembra 2022. Nekatere avtomate so davčni zavezanci predelali na način, da avtomat sprejema žetone namesto evrskih kovancev, poleg avtomata pa so namestili avtomat za menjavo gotovine v žetone, za kar velja izjema od obveznosti izdaje računov v skladu z davčnimi predpisi. Te prilagoditve za zavezance pomenijo bistveno višje stroške od predvidenih.

Poleg opisanih stroškov za opremo, ki jo morajo zagotoviti zavezanci za izvajanje DPR, je ZDavPR prinesel tudi nove administrativne obremenitve za zavezance, in sicer:

- obvezno spremembo v načinu blagajniškega poslovanja za vse zavezance, ki so do uveljavitve ZDavPR izdajali ročno izpisane račune z uporabo vezane knjige računov;
- dodatne spremembe programov za poslovanje zaradi novih pravil za dodeljevanje števil računom in povezave blagajniškega sistema z drugimi evidencami zavezanca;
- pridobitev namenskega digitalnega potrdila;
- sporočanje podatkov o poslovnih prostorih zavezanca;
- sprejem dodatnega internega akta podjetja;
- v primeru nezmožnosti vzpostavitve povezave s spletom mora zavezanec to dokazati s potrdilom Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije, ki ga mora obnoviti vsako leto;
- v primeru izdaje računov pri gotovinskem poslovanju z uporabo vezane knjige računov je obvezna naknadna potrditev izdanih računov v roku desetih delovnih dni od dneva izdaje računa pri davčnem organu prek posebne aplikacije na portalu eDavki in hramba enkratne identifikacijske oznake skupaj s kopijami računov v vezani knjigi računov.

Večina naštetih finančnih in administrativnih obremenitev za gospodarstvo je začasnega značaja, saj so povezane s preходом na nov sistem. Po 31. decembru 2017 bo izdaja računov in pošiljanje podatkov o računih FURS potekalo samodejno po elektronski povezavi in ne bo predstavljalo znatne administrativne obremenitve za zavezance. Ima pa ZDavPR še nekatere druge učinke na gospodarstvo in prebivalstvo, ki niso neposredno povezani s samo izdajo in potrjevanjem računov.

### **3.4.2 Drugi učinki**

ZDavPR je ponovno prinesel obveznost za kupca, da prevzame račun ob plačilu blaga oz. storitev. Podobno določbo je že vseboval ZDDV-1, vendar je bila določba leta 2004 črtana iz zakona. Zavezanec mora ob vsaki dobavi blaga in storitev za plačilo z gotovino izdati račun in ga izročiti kupcu najpozneje ob prejemu gotovine, kupec pa mora hraniti račun neposredno po odhodu iz poslovnega prostora ter ga na zahtevo predložiti pooblašeni osebi FURS oz. Tržnega inšpektorata Republike Slovenije (ZDavPR, 12. člen). Za kršitev te obveznosti je za kupca določena globa v višini 40 evrov (ZDavPR, 17. člen).

Sistem DPR kupcu omogoča pregled nad izpolnjevanjem davčnih obveznosti dobaviteljev pri gotovinskem poslovanju. Vsak izdani račun vsebuje podatke, s katerimi lahko kupec prek SMS sporočila ali na spletni strani FURS preveri, ali je bil posamezen račun ustrezno prijavljen davčnemu organu. Sistem tako omogoča dvojno kontrolo izdanih računov, prek nadzornega organa in kupca.

ZDavPR pomeni tudi spremembo za dobavitelje programske opreme za blagajniško poslovanje, in sicer je v 14. členu ZDavPR določena soodgovornost dobaviteljev za pravilno izvajanje postopka DPR zavezancev. Podatek o dobavitelju programske opreme je tudi sestavni del podatkov o računu, ki jih zavezanec pošlje davčnemu organu. S tem je olajšano odkrivanje in kaznovanje kršiteljev, ki zavezancem omogočajo uporabo programov, s katerimi ti prirejajo podatke o prometu. Določene pa so tudi relativno visoke kazni za prekrške dobaviteljev po tem zakonu, ki spadajo med hujše prekrške (ZDavPR, 19. člen).

Eden od predvidenih učinkov, ki jih je pri poslovanju zavezancev tudi že zaznala FURS, je preusmeritev zavezancev od gotovinskega poslovanja k poslovanju prek bančnih računov. Ta učinek je zaželen in v tem delu je namen ZDavPR, to je vzpostavitev transparentnosti plačil za ustvarjen promet blaga in storitev, dosežen. Potencialni zavezanci za izvajanje DPR, ki se do marca 2016 še niso vključili v sistem, so imeli v mesecih januar in februar 2016 za 33,8 % višje prilive na transakcijske račune, odprte pri ponudnikih plačilnih storitev, kot v enakem obdobju leta 2015, kar lahko kaže na to, da so vsaj nekateri med njimi prešli na izključno negotovinsko poslovanje (Vlada Republike Slovenije, 2016, str. 2).

### **3.5 Učinki Zakona o davčnem potrjevanju računov na ravni države**

Nov sistem DPR po eni strani pomeni strošek države oz. odhodke iz proračuna, na drugi strani pa lahko pričakujemo, da bo z uvedenim sistemom pobrala več davkov in prispevkov in prihranila pri stroških dela davčnega organa.

#### **3.5.1 Stroški uvedbe sistema davčnega potrjevanja računov**

V Akcijskem načrtu je bila na podlagi predlaganega modela davčnih blagajn v Sloveniji in izhodišč za pripravo zakona za njegovo uveljavitev predvidena potrebna izgradnja informacijskega sistema FURS. Obstoječi informacijski sistem je bilo treba nadgraditi za potrjevanje računov v realnem času, hranjenje podatkov o poslovnih prostorih ter hranjenje podatkov o izdanih računih in izgraditi analitični sistem za ugotavljanje odstopanj med podatki iz evidence izdanih računov in drugih evidenc FURS. Strošek predvidene nadgradnje je bil ocenjen v višini 2 milijona evrov (Ministrstvo za finance, 2015a, str. 8).

Po podatkih iz Poročila o uvedbi sistema davčnega potrjevanja računov v Republiki Sloveniji je bil v letu 2015 izdelan sistem za izmenjavo podatkov z zavezanci, sistem za obdelavo podatkov za namene dodelitve enkratne identifikacijske oznake posameznemu računu in sistem hrambe podatkov o računih in o poslovnih prostorih zavezancev. Skupni stroški teh nadgradenj so znašali približno 1.780.000 evrov, v letu 2016 pa je potrebno izvesti še nadgradnjo analitičnih orodij za analize za potrebe nadzora. Skupno naj stroški ne bi presegli prvotno predvidenih 2 milijonov evrov. V ta znesek so vključeni tudi stroški razvoja spletne aplikacije Mini blagajna (Ministrstvo za finance, 2016a, str. 3–4).

#### **3.5.2 Učinki na davčne prihodke**

Temeljni namen uvedbe sistema DPR je povečanje davčnih prihodkov države. Pri izdelavi ocene dodatnih prilivov v proračun iz naslova ukrepa DPR je bilo upoštevano, da je to že tretji v nizu ukrepov na področju gotovinskega poslovanja, ki se dopolnjujejo in nadgrajujejo in od katerih je vsak prispeval določen delež k transparentnosti gotovinskega poslovanja in k povečanju davčnih prilivov iz tega dela poslovanja.

Prvi ukrep so bile s 1. julijem 2013 uvedene virtualne davčne blagajne, ki so v enem letu po uvedbi prinesle za približno 100 milijonov evrov več pobranih davkov po izločitvi vpliva gospodarske rasti in dviga stopenj DDV (Ministrstvo za finance, 2015c). Drugi ukrep je bil uvedba vezane knjige računov pri gotovinskem poslovanju, ki je zagotovil večjo transparentnost še pri izdaji ročno izpisanih računov, za katerega učinek na proračun ni bil ocenjen. Tretji ukrep predstavlja obvezno davčno potrjevanje gotovinskih računov, katerega učinke bo FURS spremljala celo leto po uvedbi, pričakovani davčni učinki v tem letu pa so od 50 do 100 milijonov evrov iz naslova DDV, davka od dohodkov pravnih

oseb, davka od dohodkov iz dejavnosti ter davkov in prispevkov iz dohodkov od dela (Ministrstvo za finance, 2015b, str. 11).

Natančnejša ocena finančnih učinkov ukrepa DPR ni bila izdelana zaradi nejasnega vpliva povečanja evidentiranih dobav blaga in storitev na evidentirane nabave blaga in storitev pri zavezancih, ki uveljavljajo odbitek DDV, in s tem na končno obračunan DDV, pa tudi zaradi povečanih evidentiranih dobav opreme in povezanih storitev za vzpostavitev sistema DPR pri zavezancih in vplačil DDV iz tega naslova, ki niso posledica ukrepa DPR, temveč zakonsko predpisanih obveznosti zavezancev.

Spremljanje učinkov na prihodke proračuna poteka po posameznih vrstah davkov in drugih dajatev, in sicer v času po predpisanih rokih za oddajo obračunov posameznih davkov davčnih zavezancev, kar bo predstavljeno v poglavju 3.6, že ugotovljeni učinki za prvo tromesečje 2016 pa so predstavljeni v poglavju 4.

### **3.5.3 Učinki na delo davčnega organa**

Eden od ciljev ZDavPR je tudi boljša organizacija dela FURS in oblikovanje prihrankov pri stroških inšpekcijskih nadzorov gotovinskega poslovanja in širše v okviru projekta Siva ekonomija (Ministrstvo za finance, 2015a, str. 8).

Administrativne posledice ZDavPR na delovanje FURS se odražajo v drugačnem načinu opravljanja finančnega nadzora in nadzora zaposlovanja in dela na črno pri zavezancih z gotovinskim poslovanjem (Ministrstvo za finance, 2015b, str. 13). V okviru sive ekonomije je FURS namenjala veliko pozornosti prav nadzoru blagajniškega poslovanja, v sklopu katerega je izvajala nadzor nad izdajo računov, nad pravilnostjo izdanih računov, nad spoštovanjem predpisov pri gotovinskem poslovanju in vodenju predpisanih evidenc in poslovnih knjig. V obdobju 2008–2014 je bilo opravljenih 11.873 nadzorov blagajniškega poslovanja, nepravilnosti pa so bile ugotovljene v 3.630 oz. 30,6 % nadzorov. V te nadzore je bilo vsako leto vključenih v povprečju 183 inšpektorjev, kar je več kot polovica vseh inšpektorjev FURS na dan 31. julij 2014. V teh nadzorih so bile izrečene globe v skupni višini 3,3 milijone evrov in dodatno ugotovljene davčne obveznosti v skupni vrednosti 1,5 milijona evrov (Ministrstvo za finance, 2015b, str. 3). Z uveljavitvijo ZDavPR so bile ustvarjene nove možnosti za prepoznavanje zavezancev, pri katerih obstaja tveganje za prikrivanje gotovinskega prometa ali celo konkretni sumi za utajo davkov. Nove možnosti dela, ki so podlaga za spremembe v organizaciji in izvajanju finančnega nadzora, pa tudi nadzora zaposlovanja in dela na črno so že bile opisane v poglavju 3.1.3 o racionalizaciji dela davčnega organa.

Kot je opisano v zgornjih poglavjih, ima ZDavPR različne učinke. Zaradi težavnosti merjenja se je Vlada RS omejila na spremljanje uresničevanja temeljnega cilja zakona, to je povečanja prihodkov proračuna iz poslovanja zavezancev, ki so vključeni v sistem DPR.

### 3.6 Kazalci učinkovitosti

Glavni cilj ukrepa DPR je zmanjšanje sive ekonomije v Sloveniji s preselitvijo le-te v uradno ekonomijo in povečanje vplačanih davkov in prispevkov iz naslova poslovanja in dela. Dobri pokazatelji učinkovitosti ukrepa so delež zmanjšanja sive ekonomije, povečanje prometa zavezancev ali povečanje vplačanih davkov in prispevkov kot posledica ukrepa. Izračun naštetih kazalcev pa je metodološko zahteven.

Problematika merjenja obsega sive ekonomije v gospodarstvu z različnimi metodologijami je bila predstavljena v poglavju 2.1. Ne glede na samo višino obsega pa lahko z merjenjem sive ekonomije v zaporednih časovnih intervalih z uporabo iste metodologije zelo dobro opazujemo spreminjanje tega pojava v času. Edini avtor, ki vsako leto oceni stanje sive ekonomije v Sloveniji, je v tem delu večkrat omenjeni F. Schneider. SURS je izdelal zadnji dve oceni sive ekonomije za Slovenijo za leti 2007 in 2010. Vendar pa te ocene ne povejo dosti o učinkovitosti posameznega ukrepa v boju proti sivi ekonomiji, ki je usmerjen le v določen segment sive ekonomije, ampak so rezultat celega spektra različnih ukrepov, ki jih je uvedla država, pa tudi trenutnega stanja gospodarstva in drugih slučajnih vplivov.

Ugotavljanje povečanja evidentiranega prometa blaga in storitev zavezancev in ožje prometa naslovnikov ukrepa DPR je z metodološkega vidika relativno preprosto, spet pa naletimo na zahtevnejše ugotavljanje, kolikšen del tega povečanja lahko pripišemo konkretnemu ukrepu, kolikšen del pa je posledica ostalih dejavnikov, ki so lahko vplivali na boljše ali slabše poslovanje posameznih zavezancev. Pri ocenjevanju učinkovitosti ukrepa s spremljanjem sprememb v pobranih davkih in prispevkih se temu problemu pridružijo še drugi elementi, ki vplivajo na obračune in končna plačila davkov.

Ob uvedbi ZDavPR je bilo ocenjeno, da bodo zavezanci zaradi ukrepa DPR v letu 2016 v državni proračun vplačali za 50 do 100 milijonov evrov več davkov in prispevkov za socialno varnost, v proračunu za leto 2016 pa je predvidenih dodatnih 75 milijonov evrov iz naslova DPR. Učinkovitost ukrepa bo torej merjena prek uresničevanja tega davčnega cilja.

Kazalci brez podrobnejše metodologije za njihovo izračunavanje so bili sprejeti marca 2016 s Poročilom o uvedbi sistema davčnega potrjevanja računov v Republiki Sloveniji (2016), Vlada RS pa jih spremlja v prvem letu po uveljavitvi ZDavPR. Kazalci so relativne spremembe v obračunanem DDV, davku od dohodka pravnih oseb, davka od dohodkov iz dejavnosti in davčnega odtegljaja v času po uvedbi DPR glede na enako obdobje pred uvedbo ukrepa in rast javnofinančnih prihodkov na področju naštetih davkov (Ministrstvo za finance, 2016a, str. 8–9).

Roki za oddajo obračunov po posameznih davkih se razlikujejo, zato je skozi leto mogoče spremljati gibanje obračunanih in plačanih davkov le za DDV in davke in prispevke od



dela. Spremembe pri ostalih vrstah davkov in skupni porast javnofinančnih prihodkov pa bodo razvidni šele po poteku zadnjega zakonskega roka za oddajo obračunov, t.j. 31. marca 2017.

Prve analize podatkov je bilo mogoče izvesti na podlagi podatkov iz obračunov DDV in obračunov davčnega odtegljaja. V prvi polovici maja 2016 je bila izdelana prva četrletna ocena učinkov DPR na obračunani DDV vseh davčnih zavezancev, ki so identificirani za namene DDV, in so hkrati zavezanci za izvajanje DPR, kar bo predstavljeno v poglavju 4.4. Mali davčni zavezanci, ki niso vključeni v sistem obračunavanja DDV in ki praviloma v veliki meri poslujejo gotovinsko, bodo oddali obračune davka od dohodkov pravnih oseb oz. obračune davka od dohodkov iz dejavnosti za poslovno leto 2016 šele 31. marca 2017. FURS sicer razpolaga s podatki o ustvarjenem prometu pri gotovinskem poslovanju malih davčnih zavezancev od 2. januarja 2016 dalje, vendar teh podatkov ne more primerjati s podatki o njihovem preteklem poslovanjem, saj podatki o gotovinskem in negotovinskem delu poslovanja niso ločeno evidentirani. Končne finančne učinke ukrepa DPR, ki so seštevek dodatno obračunanih davkov po posameznih vrstah in obračunanih prispevkov in dohodnine iz naslova zaposlovanja in dela, bo možno oceniti najprej v aprilu 2017.

Večje učinke zakonskega ukrepa želi Vlada RS spodbuditi tudi z nekaterimi podpornimi aktivnostmi, ki niso sestavni del predpisov, vendar pripomorejo k boljšemu razumevanju razlogov in namena uvedbe novih obveznosti za gospodarske subjekte in kupce, pripomorejo k boljšemu sprejetju ukrepa v javnosti in s tem k boljšemu in širšemu izvajanju ukrepa v praksi.

### **3.7 Podporne aktivnosti**

Že z Akcijskim načrtom se je Vlada RS zavezala, da bo v vse ključne aktivnosti v zvezi z uvedbo davčnih blagajn oz. DPR vključila javnost in še posebno deležnike iz gospodarstva ter da bo z različnimi dejavnostmi motivirala čim širši krog javnosti za aktivno vlogo v boju proti sivi ekonomiji in utaji davkov ter zaposlovanja in dela na črno (Ministrstvo za finance, 2015a, str. 11). FURS je v skladu s tem do konca februarja 2016 izvedla 45 brezplačnih predavanj za 5.500 slušateljev, objavila 303 odgovore na vprašanja zavezancev na svoji spletni strani, ustno ali pisno odgovorila na 14.000 vprašanj zavezancev in več sto novinarskih vprašanj, objavila več deset obvestil za zavezance v medijih javnega obveščanja in gostovala v 15 televizijskih oddajah, poleg tega pa je tudi izdala poseben letak za potrošnike in aktivno sodelovala v oglasni kampanji za nagradno igro (Ministrstvo za finance, 2016a, str. 2).

Da bi spodbudili čim večji krog kupcev k prevzemu računa ob plačilu za nakup, je bila kot pozitiven ukrep uvedena tudi nagradna igra za kupce, v kateri lahko sodelujejo s prevzetimi računi za gotovinska plačila. Do 31. marca 2016 so kupci FURS poslali več kot 6,6 milijonov računov, te pa je FURS tudi preverila z namenom odkrivati nepravilnosti.

Za obvladovanje sive ekonomije ni dovolj le njen pregon, temveč je bolj pomembno preprečevanje teh dejavnosti in vzbujanje zavesti državljanov o pomenu plačevanja davkov in dvig davčne kulture v Sloveniji, še posebej pri mladih, ki na trg vstopajo kot kupci, bodoči podjetniki in delavci v gospodarstvu. S tem namenom FURS že od leta 2015 izvaja projekt davčnega opismenjevanja mladih, ki ga je sedaj povezala še z vsebinami iz ZDavPR. V okviru projekta je bilo na 38 osnovnih in srednjih šolah izvedenih 93 predavanj o vrstah in pomenu plačevanja davkov, porabi davkov in posledicah neplačevanja davkov (TSmedia, d.o.o., 2015).

Pri uvedbi DPR in podpornih aktivnosti iz strategije za obvladovanje sive ekonomije je Vlada upoštevala nekatera priporočila OECD, ki so opisana v poglavjih od 1.6.1 do 1.6.5, pa tudi izkušnje drugih držav pri uvedbi davčnih blagajn. Prakse drugih držav, ki jih je Slovenija upoštevala, so različne, različna pa je tudi učinkovitost tega ukrepa po posameznih državah, kar je predstavljeno v naslednjem poglavju.

### **3.8 Prikaz ureditve davčnih blagajn v drugih državah**

Uporaba davčnih blagajn je obvezna v številnih državah, ne obstaja pa enoten model davčnih blagajn. V okviru EU nekatere države članice, kot na primer Švedska, Belgija, Bolgarija, Ciper, Grčija, Italija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Romunija, Slovaška, Hrvaška, Portugalska, Avstrija in Češka, predpisujejo njihovo obvezno uporabo, druge, kot na primer Irska, pa predpisujejo le pravilno evidentiranje poslovnih dogodkov, pri čemer tehnologija, ki jo davčni zavezanec uporablja, ni pomembna (Ministrstvo za finance, 2015b, str. 11). Podobno ureditev kot na Irskem smo imeli v Sloveniji v določbah 38. člena ZDavP-2, tako imenovanih virtualnih davčnih blagajnah, pred uvedbo DPR. Davčne blagajne so uvedle tudi Srbija, Makedonija in Črna gora.

Sistem davčnih blagajn v obliki postopka potrditve računa pri davčnem organu, ki poteka z izmenjavo podatkov med zavezancem in centralnim informacijskim sistemom davčnega organa v realnem času, kakršnega je z 2. januarjem 2016 uvedla Slovenija, sta doslej uveljavili še Hrvaška v letu 2013 in Češka v letu 2016<sup>6</sup>. V nadaljevanju bosta podrobneje opisana dva alternativna modela davčnih blagajn, ki sta bila uveljavljena na Hrvaškem in na Švedskem in po katerih se je zgledovala Slovenija pri oblikovanju svojega modela, in ugotovitve o učinkovitosti obeh modelov v državah uvedbe. Za ilustracijo sta v Prilogah 10 in 11 na kratko predstavljena še sistema davčnih blagajn, ki sta bila uvedena na Madžarskem in na Portugalskem.

---

<sup>6</sup> Na Češkem je bil v februarju 2016 sprejet zakon, s katerim se uvajajo davčne blagajne, s pričetkom uporabe novembra 2016.

### 3.8.1 Hrvaška

Hrvaška je uvedla davčne blagajne v začetku leta 2013 z Zakonom o fiskalizaciji v prometu z gotovino (v nadaljevanju Zakon o fiskalizaciji). Hrvaška je prva država, ki je razvila in uveljavila sistem davčnega potrjevanja računov v realnem času prek elektronske povezave blagajne zavezanca z informacijskim sistemom davčnega organa. S tehničnega vidika je postopek fiskalizacije enak postopku DPR v Sloveniji. Hrvaška in slovenska ureditev sta zelo podobni tudi pri opredelitvi gotovine in v primerih nezmožnosti izdaje računa z elektronsko napravo, ko morajo zavezanci izdati račun iz vezane knjige računov (Vuraić Kudeljan, & Dodig, 2013, str. 20).

Hrvaški in slovenski sistem potrjevanja računov se razlikujeta v opredelitvi zavezancev. Razlike so pretežno posledica drugače določenih zavezancev za posamezne davke v drugih predpisih. Zavezanci za fiskalizacijo so tako zavezanci za davek od dohodka iz dejavnosti in zavezanci za davek od dobička razen izjem, ki so določene v Zakonu o fiskalizaciji. Hrvaška je v zakonu določila več izjem kot Slovenija. Izjeme od obveznosti fiskalizacije se nanašajo na dobave blaga in storitev, za katere velja izjema od obveznosti izdaje računov v skladu z DDV predpisi, poleg tega pa še na dobave dobrin, ki se evidentirajo z merilnimi inštrumenti (elektrika, plin, voda, telefon in druge), zdravstvenih storitev v okviru primarne javno-zdravstvene dejavnosti in prodaje zdravil na recept, za del dejavnosti veterinarske službe, prodajo blaga med letom, cestnine, dobave blaga in storitev iz avtomatov, prodaje blaga in storitev v poštnem prometu in polnjenje zrakoplovov z naftnimi derivati na avioservisih (Vuraić Kudeljan, & Dodig, 2013, str. 118–121).

Sistem fiskalizacije se je kmalu po njegovi uvedbi izkazal kot učinkovit ukrep. Davčna uprava Republike Hrvaške (v nadaljevanju Davčna uprava RH) je učinke fiskalizacije ugotavljala prek rezultatov izvedenih nadzorov in analiz podatkov o ustvarjenem prometu zavezancev po posameznih dejavnostih iz davčnih obračunov za DDV, davku od dohodka iz dejavnosti in davku od dobička (Porezna uprava Republike Hrvatske, 2014).

Na področju sprememb v ustvarjenem prometu zavezancev pri gotovinskem poslovanju je bilo z analizo podatkov iz obračunov DDV za leto 2013 ugotovljeno, da so male pravne in fizične osebe v dejavnostih gostinstva, trgovine in odvetnikov prijavili za skoraj 18 % več obdavčljivih dobav kot v letu 2012. Od tega so fizične osebe, ki opravljajo dejavnost (obrniki in osebe v svobodnih poklicih<sup>7</sup>), prijavile skupno za 36 %, male pravne osebe pa za 13,5 % več obdavčljivih dobav (Porezna uprava Republike Hrvatske, 2014, str. 1).

---

<sup>7</sup> Samostojna dejavnost zdravstvenih delavcev, veterinarjev, odvetnikov, notarjev, revizorjev, inženirjev, arhitektov, davčnih svetovalcev, stečajnih upraviteljev, tolmačev in prevajalcev, turističnih delavcev in drugih, samostojna dejavnost znanstvenikov, pisateljev, izumiteljev in podobnih dejavnosti, samostojne predavateljske, vzgojne in druge podobne dejavnosti, samostojne dejavnosti novinarjev, umetnikov, športnikov ter kmetijska in gozdarska dejavnost (Vuraić Kudeljan, & Dodig, 2013, str. 25).

Največji učinek je bil dosežen v dejavnosti gostinstva (41 %), v trgovski dejavnosti (14 %) in v odvetniški dejavnosti (5 %) (Porezna uprava Republike Hrvatske, 2014, str. 2).

V letu 2014 je Davčna uprava RH ugotavljala tudi učinke fiskalizacije na skupne dohodke pravnih in fizičnih oseb, ki so oddale obračune davka od dohodka in obračune davka na dobiček za leto 2013. Največji učinki so bili zopet ugotovljeni v dejavnostih gostincev, trgovcev in samostojnih dejavnosti, obrti in svobodnih poklicev. Rast prihodkov v gostinstvu v letu 2013 pa je bila glede na leto 2012 v višini 20 %. Ugotovljeni porast dohodkov trgovcev na podlagi obračunov davka od dohodka je bil glede na leto 2012 nekaj manj kot 13 %, porast dohodkov samostojnih dejavnosti pa 35 % (Porezna uprava Republike Hrvatske, 2014, str. 3–4). Poleg tega se je v letu 2013 v dejavnosti gostinstva povečalo število zaposlenih za 18 %, povečale pa so se tudi plače (Žužek, 2014). Gostinci so na Hrvaškem že v prvem mesecu po uvedbi sistema fiskalizacije prijaviili za skoraj 40 % več prometa kot v enakem obdobju leta 2012, promet pa se je povečal tudi pri zavezancih v dejavnosti oddajanja sob in priprave hrane, trgovine in avtoservisov (Vodovnik, & Červek, 2013).

Učinkov ukrepa fiskalizacije na davčne prihodke v državni proračun Davčna uprava RH ni analizirala. Ocenjeni davčni prihodki iz naslova DDV so bili v letu 2013 za 3 % nižji, kot so znašali ti prihodki v letu 2012, ocenjeni prihodki iz naslova davka na dohodek so bili za 8 % višji kot v letu 2012, ocenjeni prihodki iz naslova davka na dobiček pa so bili kar za 17 % nižji. Na te spremembe v davčnih prihodkih ni vplivala le uvedba fiskalizacije, temveč tudi zmanjšanje števila vseh davčnih zavezancev v letu 2013 za 18,5 %, zvišanje praga za vstop v sistem DDV s približno 10.000 evrov na približno 30.000 evrov, znižanje stopnje DDV v gostinstvu s 25 % na 10 % in drugi dejavniki (Zadnikar, 2014, str. 37). Iz teh razlogov se je Davčna uprava RH odločila za ocenjevanje učinkov fiskalizacije po posameznih dejavnostih in ugotovila, da so bili ti največji na področju gostinstva, kot je bilo opisano zgoraj. Kljub opisanim ocenam davčnih prihodkov pa je Hrvaška v letu 2013 preseгла pričakovanih 500 milijonov hrvaških kun (pribl. 71,5 milijonov evrov) dodatnih prilivov v proračun iz naslova fiskalizacije.

Davčna uprava RH je pojasnila, da so učinki sistema fiskalizacije najbolj vidni pri subjektih, ki največji del poslovanja opravijo v gotovini, to pa so predvsem mali davčni zavezanci in fizične osebe v dejavnosti nudenja nočitev ter priprave in strežbe hrane, v trgovini na debelo in na drobno, pri popravilih motornih vozil in pri fizičnih osebah, ki opravljajo dejavnosti svobodnih poklicev (Petrič, 2016).

### **3.8.2 Švedska**

Švedska je v letih od 2006 do 2010 izvedla večje število nadzorov v dejavnosti restavracij, frizerstva, trgovin z oblačili, prehrabnih trgovin in še nekaterih drugih dejavnostih in ugotovila, da med 20 in 40 % ustvarjenega prometa zavezanci niso prijaviili davčnemu

organu in so državi plačali za 150 milijonov evrov premalo davkov (DDV, davka od dohodkov in davkov iz naslova zaposlovanja) (OECD, 2013, str. 7). Poleg tega je Švedska za leto 2006 ocenila, da je skoraj 60 % te davčne vrzeli rezultat nespoštovanja davčnih predpisov v mikro, majhnih in srednjih podjetjih (OECD, 2012, str. 4). Zato je z letom 2010 uvedla obvezno uporabo davčnih blagajn za izdajo računov pri davčnih zavezancih, ki poslujejo z gotovino, v obliki certificirane strojne opreme z vgrajenim fiskalnim spominom, ki mora biti registrirana pri davčnem organu. Do podatkov, shranjenih v enoti s fiskalnim spominom, ima dostop le davčni organ. Gotovina zajema denar (bankovci in kovanci) ter plačilne in kreditne kartice. Ob plačilu z gotovino je zavezanec kupcu dolžan izročiti račun (Swedish Tax Agency, 2012, str.1). Stroški uvedbe davčnih blagajn za zavezance so znašali med približno 1.000 in 2.650 evri (Skatteverket, 2013, str. 18–20).

Izjema od obveznosti uporabe davčnih blagajn je bila določena za večja podjetja, za katera je davčna uprava ugotovila, da imajo dovolj dober sistem notranjih kontrol, za manjše zavezance z letnim gotovinskim prometom do približno 18.600 evrov, za zavezance, ki so oproščeni plačevanja davka od dohodkov iz prodaje blaga in storitev, taksi prevoze, prodajo na daljavo ter prodajo prek avtomatov in podobnih naprav, do 1. januarja 2014 pa tudi za prodajo na odprtih tržnicah (Pučko, 2014, str. 49). Pri tem je zanimivo, da Švedska ni uvedla obvezne uporabe davčnih blagajn za podjetja z majhnim gotovinskim prometom do 18.600 evrov in tudi nekatere segmente drugih manjših podjetij kljub temu, da velik del davčne vrzeli pripisuje prav temu delu gospodarstva.

Poleg uporabe davčne blagajne imajo zavezanci pri gotovinskem poslovanju tudi možnost izdaje računov brez uporabe predpisane strojne opreme, vendar morajo biti računi izdani v skladu s švedskimi računovodskimi predpisi, ki med obveznimi podatki na tako izdanih računih določajo tudi ime in naslov kupca. Zavezanec mora hraniti kopije teh računov in podatke o računih evidentirati v poslovnih knjigah najkasneje do naslednjega delovnega dneva (Swedish Tax Agency, 2012, str.1).

Leta 2013 je švedska davčna uprava Skatteverket (v nadaljevanju davčna uprava) izdelala poročilo o oceni učinkov uvedbe davčnih blagajn, v katerem je navedla, da je v oktobru 2012 uporabljalo davčne blagajne skoraj 74.000 podjetij, približno 5.000 podjetjem pa je davčna uprava odobrila izjemo od obvezne uporabe davčnih blagajn. Podjetja z davčnimi blagajnami so predvsem mikro in majhna podjetja, ki dnevno izvajajo gotovinske transakcije manjših vrednosti za individualne kupce, ki nimajo interesa za prevzem računa ob plačilu. Več kot 80 % podjetij, ki uporabljajo davčne blagajne, je mikro podjetij z največ 9 zaposlenimi (40 % brez zaposlenih, preko 40 % z 1 do 9 zaposlenimi). Največ podjetij, ki poslujejo z davčnimi blagajnami, skupno 40 %, je v dejavnosti restavracij (22 %) in frizerskih salonov (16 %), ostalih 60 % podjetij pa je heterogena skupina mikro in majhnih podjetij, ki nudijo blago in storitve končnim kupcem posameznikom (Skatteverket, 2013, str. 3–4).

Učinke ukrepa davčnih blagajn na davčne utaje oz. zmanjšanja davčne vrzeli iz gotovinskega poslovanja je davčna uprava ocenjevala z analizo prometa, v katero so bila vključena podjetja, ki so oddala obračune vsaj v obdobju enega leta pred in eno leto po uvedbi davčnih blagajn in so uporabljala davčne blagajne. Analiza je pokazala, da se je v mesecu po uvedbi davčnih blagajn prijavljeni promet zavezancev, ki oddajajo mesečne obračune DDV, povečal v povprečju za 5 %. V nadaljevanju je bil analiziran učinek v dejavnostih restavracij, frizerskih salonov, trgovine s prehrabnimi proizvodi, trgovine z drugim blagom, vključno s popravili in vzdrževanjem in drugih storitev. Največji učinek se je pokazal v skupini ponudnikov drugih storitev, kjer je bilo ocenjeno, da je bil učinek davčnih blagajn na povečanje prometa v višini 9,5 %. Sledi skupina restavracij s povečanjem prometa za nekaj več kot 4 %, frizerskih salonov za več kot 3 %, trgovina z drugim blagom za dobra 2 % in trgovine s prehrabnimi proizvodi za 1,5 %. Razlaga za te razlike je lahko v različnem obsegu sive ekonomije in utaj davkov po posameznih skupinah dejavnosti ali v različni učinkovitosti ukrepa v teh sektorjih. Lahko pa so k višjim učinkom v skupinah restavracij in frizerjev pred uvedbo davčnih blagajn prispevali drugi ukrepi, ki so bili uvedeni v teh dejavnostih (obveznost vodenja evidence dnevne prisotnosti zaposlenih v frizerskih salonih in okrepljene nadzorne aktivnosti v teh dejavnostih v preteklih letih), zaradi česar so imele davčne blagajne nekoliko manjši učinek kot v skupini ponudnikov drugih storitev. Ti učinki so bili izračunani na podlagi podatkov iz mesečnih obračunov DDV, torej nekoliko večjih podjetij. Enaka analiza je bila izvedena tudi za podjetja, ki oddajajo četrletne obračune DDV. Ta je pokazala, da se je promet celotne populacije z uvedbo davčnih blagajn povečal za 7 %, struktura po dejavnostih pa je enaka. Pri istih podjetjih je bila izvedena še analiza učinka na prijavljene plače, ki pa ga ni bilo ne na ravni celotne populacije ne na ravni posameznih sektorjev zavezancev (Skatteverket, 2013, str. 8–11).

Pozitivni učinek uvedbe davčnih blagajn je sčasoma nekoliko upadel. Razlog je lahko v tem, da so podjetja našla druge načine za prikrivanje prihodkov ali v tem, da so se s prenosom neprijavljenih dohodkov med prijavljene na drugi strani povečali tudi stroški teh podjetij, ki so zato dvignili cene svojim proizvodom, to pa je imelo za posledico padec prodaje. Švedska davčna uprava je ocenila, da je vsaj 1 % povečanja prijavljenih prihodkov ob uvedbi davčnih blagajn trajno povečanje, kar bo imelo za posledico trajno zmanjšanje davčnih utaj iz teh prihodkov. Na področju DDV takšno povečanje prijavljenih prihodkov pomeni, da bi pri ravni prijavljenih dohodkov vseh zavezancev za DDV, kot so ga ustvarili v letu 2012, država vsako leto pobrala za 1,5 milijarde švedskih kron (oz. približno 159 milijonov evrov) več DDV. Učinek na davek od dohodka in prispevke je bil ocenjen v višini 1,7 milijarde švedskih kron (oz. približno 180 milijonov evrov). Končni učinek davčnih blagajna na letnem nivoju je tako ocenjen v višini približno 3 milijarde švedskih kron (oz. približno 318 milijonov evrov) (Skatteverket, 2013, str. 12–13).

Analiza podatkov iz ankete in pogovorov s predstavniki gospodarstva je pokazala, da so se z uvedbo davčnih blagajn po mnenju približno polovice podjetij davčne utaje zmanjšale in

da je sedaj težje utajiti davek, tri četrtine pa jih je menilo, da se je s tem olajšal nadzor gotovinskega poslovanja švedske davčne uprave. Enako je bilo mnenje anketiranih predstavnikov davčne uprave. Poleg tega tako eni kot drugi menijo, da so davčne goljufije še vedno prisotne in da so podjetja našla nove načine za prikrivanje prihodkov, celotni obseg davčnih utaj pa se je kljub temu zmanjšal (Skatteverket, 2013, str. 16–18).

Iz kratkega pregleda ureditve obveznosti izdaje računov z uporabo davčnih blagajn na Hrvaškem, Švedskem ter na Madžarskem in Portugalskem v prilogah je razvidno, da so vse obravnavane države izvzele določene skupine zavezancev iz te obveznosti, poleg tega pa so za določene skupine tudi dopustile poenostavljene rešitve, ki pri vzpostavitvi preglednosti gotovinskega poslovanja sicer niso tako učinkovite kot davčne blagajne, vseeno pa do določene mere izboljšajo preglednost. Izjeme in poenostavljene ureditve so v večini primerov določene za skupine zavezancev, dejavnosti oz. vrste dobav, pri katerih so države predhodno ugotovile manjše tveganje za prikrivanje prometa in davčne utaje iz gotovinskega poslovanja ali za katere bi uvedba davčnih blagajn predstavljala preveliko finančno breme ali oviro pri poslovanju. Nekatero države (na primer Belgija in kanadska provinca Quebec) pa so nasprotno obveznost uporabe davčnih blagajn vezale le na najbolj tvegane sektorje v gospodarstvu, kjer so bile v preteklosti v nadzorih odkrite davčne utaje v večjem številu in obsegu (v Belgiji<sup>8</sup> in Quebecu<sup>9</sup> je to le dejavnost gostinskih obratov). Te države so kot kriterij za uvedbo davčnih blagajn upoštevale višino povzročene škode za proračun in ekonomsko moč gospodarskih subjektov. Enak pristop po državah je razviden tudi pri opredelitvi gotovinskega poslovanja, ki je pogoj za obvezno uporabo davčne blagajne. V večini ureditev pomeni gotovinsko plačilo zgolj plačilo z bankovci in kovanci in kartično plačilo, od tega odstopata le Hrvaška, in, kot je opisano v Prilogi 11, Portugalska. Slovenija je v primerjavi s temi državami uvedla obveznost DPR za najširši krog zavezancev in plačil. Zato v naslednjih poglavjih sledi poskus kritične analize in ocene učinkovitosti takšnega pristopa v Sloveniji.

#### **4 KRITIČNA ANALIZA NEKATERIH VIDIKOV ZAKONA O DAVČNEM POTRJEVANJU RAČUNOV**

V času javne obravnave predloga ZDavPR so predstavniki različnih gospodarskih in civilnih organizacij izpostavili več problemov predvidene in kasneje z manjšimi prilagoditvami tudi sprejete ureditve sistema davčnega potrjevanja in zahtev zakona. Razlogov za to, v kolikšni meri so bile pripombe javnosti upoštevane, v tem delu ne

---

<sup>8</sup> Belgija je leta 2013 uvedla obvezno uporabo davčnih blagajn pri gotovinskem poslovanju v sektorju restavracij. Zavezanci so restavracije, ki s pripravo in postrežbo hrane v lastnih restavracijah ustvarijo več kot 10 % skupnega letnega prometa (OECD, 2013, str. 41).

<sup>9</sup> Kanadska provinca Québec je uvedla obvezno uporabo davčnih blagajn v sektorju restavracij, kjer je v letih 2007–2008 zaznala visoke davčne izgube zaradi prikrivanja ustvarjenega prometa pri blagajniškem poslovanju (OECD, 2013, str. 6).

obravnavamo. Glavnina pripomb se je nanašala na opredelitev zavezancev, uvrstitev subjektov in dejavnosti med izjeme, opredelitev gotovine, številčenje računov za namene postopka DPR, kaznovanje kupca, ki ne prevzame računa, in na zahteve glede ureditve dostopa do spletnega omrežja.

Po uvedbi DPR so se določene pripombe in zahteve gospodarskih organizacij izkazale kot bolj ali manj utemeljene in v določenih utemeljenih primerih je bil z naknadnimi prilagoditvami podzakonskih predpisov sistem DPR prilagojen potrebam gospodarstva. Pripombe gospodarstva in drugih predstavnikov javnosti so se poleg pripomb na posamezne elemente zakona nanašali tudi na samo uvedbo davčnih blagajn ne glede na njihovo obliko in na dodatne stroške in administrativne obremenitve, ki jih prinaša nova ureditev. Po mnenju nekaterih naj bi bile davčne blagajne neučinkovit ukrep za reševanje problema sive ekonomije, ki se v Sloveniji pretežno dogaja v okviru neregistriranih dejavnosti, torej dela na črno, kjer subjekti računov sploh ne izdajajo in predstavljajo neloyalno konkurenco registriranim poslovnim subjektom, ki že plačujejo davke. Država po njihovem mnenju dodatno obremenjuje prav te subjekte, ki davčne blagajne v obliki virtualnih davčnih blagajn že uporabljajo, pri katerih z DPR dodatnega učinka v obliki višjih davčnih prilivov ne more doseči, obenem pa s tem ukrepom ne posega v delo neregistriranih subjektov, ki opravljajo dejavnost na črno in sploh ne izdajajo računov<sup>10</sup>.

V nadaljnjih poglavjih sledi kritična analiza delov zakona, na katere se je in se še vedno nanaša največ pripomb javnosti, z namenom ugotoviti, ali bi lahko te dele uredili drugače, brez učinkov na pričakovane finančne učinke ZDavPR. V prvi polovici leta 2016 sta bila namreč v obravnavi v državnem zboru že dva poskusa spremembe ureditve DPR in en poskus popolne odprave tega ukrepa.

Temeljna hipoteza tega dela je, da bi bilo mogoče doseči namen ukrepa DPR z manjšimi obremenitvami za gospodarstvo, kot jih je prinesel ZDavPR. Manjše obremenitve brez sprememb tehnologije DPR pa bi lahko dosegli z drugačno opredelitvijo zavezancev oz. izjem in ožjo definicijo gotovine v zakonu.

#### **4.1 Zavezanci in tvegane dejavnosti za sivo ekonomijo**

V poglavjih 1.5, 2.1.1 in 2.5 so naštetje dejavnosti, v katerih se po ugotovitvah OECD (2012), Nastava (2009) in FURS (Vlada Republike Slovenije, 2013) v tujini in v Sloveniji odvije največ sive ekonomije in utaji največ davčnih obveznosti. Poleg tega je v strategiji za obvladovanje sive ekonomije navedena ugotovitev, da se največ sive ekonomije odvije med malimi podjetji v dejavnosti končne potrošnje, kjer prevladujejo gotovinska plačila. Tudi izkušnje Švedske kažejo, da je velika večina podjetij, ki sprejema gotovinska plačila,

---

<sup>10</sup> Pripombe Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije in članov na Predlog Zakona o davčnem potrjevanju v javni obravnavi zakona v aprilu 2015 (Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije, 2015).



mikro podjetij z največ 9 zaposlenimi in da siva ekonomija prevladuje v majhnih podjetjih, ki dnevno izvajajo gotovinske transakcije manjših vrednosti za individualne kupce, ki nimajo interesa prevzeti račun ob plačilu.

V strategiji za obvladovanje sive ekonomije pri gotovinskem poslovanju v Sloveniji je bilo konec leta 2014 ne glede na navedene ugotovitve odločeno, da bo ukrep obveznega DPR uveden za vse subjekte, ki poslujejo z gotovino, z zelo omejenim naborom izjem od te obveznosti. Obveznost je bila tako uvedena za vse zavezance enako ne glede na značilnosti poslovanja podjetij in dejavnost, izvzete so le določene kontinuirane dobave električne energije, plina, pare, vode, telekomunikacijskih storitev ter ravnanja z odpadki in odpadki na podlagi pogodbe med kupcem in dobaviteljem. Med zavezance so bili tako vključeni tudi številni subjekti, ki jih prej obravnavane študije sive ekonomije in opravljeni nadzori v tujini ali v Sloveniji ne povezujejo z nepreglednostjo gotovinskega poslovanja ter s sivo ekonomijo in utajo davkov, kot na primer državni organi in organi lokalnih skupnosti, javni zavodi in agencije, združenja, nevladne prostovoljske in članske organizacije in podobno (organizacije, za katere se velikost po ZGD-1 ne izračunava, brez društev). Poleg tega so zavezanci tudi vsi veliki poslovni sistemi, ki imajo vzpostavljene učinkovite sisteme notranjih kontrol že na podlagi drugi predpisov in zagotavljajo preglednost poslovanja (na primer Pošta Slovenije d.o.o.). V določenih dejavnostih določa sistem preglednega in zanesljivega evidentiranja poslovnih dogodkov gospodarskim subjektom stroga področna zakonodaja in so podjetja pod nadzorom specializirane državne nadzorne institucije (na primer zavarovalnice). Pri teh podjetjih v preteklih letih v nadzorih niso bile odkrite nepravilnosti pri gotovinskem poslovanju. Je pa pri tem pomembno upoštevati dejstvo, da pred uvedbo DPR niso bili na razpolago podatki o tem, katera podjetja poslujejo gotovinsko in katera zgolj negotovinsko.

Na podlagi analize podatkov iz evidence o davkih FURS, ki jo vodi na podlagi drugega odstavka 60. člena Zakona o finančni upravi (Ur. l. RS, št. 25/14), je razvidno, da je med 100.906 davčnimi zavezanci, ki so oddali obračune DDV za obdobje januar–marec 2016, 25.539 oz. nekaj več kot četrtina tudi zavezancev za DPR, ki so v tem obdobju potrdili vsaj en račun. Pri teh zavezancih država pričakuje, da bo z ukrepom DPR dosegla povečanje prijavljenega prometa iz naslova poslovanja in na tej podlagi višje davčne prilive. Med temi zavezanci je velika večina (približno 80 %) mikro in malih gospodarskih subjektov, kot jih opredeljuje 55. člen ZGD-1 in so kot takšni vpisani v registru davčnih zavezancev FURS.

Podrobnejšo strukturo zavezancev po velikosti prikazuje Tabela 5, iz katere je razvidno, da je med zavezanci za DPR 2.242 oz. 8,78 % subjektov, za katere se ne izračunava velikost v skladu z ZGD-1. Med temi je največ, in sicer 1.156 oz. 51,6 % fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost kot odvetniki, notarji, zasebni zdravstveni delavci, lekarnarji, sobodajalci, samostojni kulturni delavci, nosilci dopolnilne dejavnosti na kmetiji in samostojni podjetniki, za katere lahko ocenimo, da spadajo v skupino mikro ali malih subjektov. Na

drugem mestu pa so javni zavodi, agencije, skladi, državni organi in lokalne skupnosti, članice univerze, predstavniški organi, zbornice in sindikati in podobne organizacije (v nadaljevanju subjekti, za katere se velikost ne izračunava), katerih je skupno najmanj 552 oz. 24,6 %, in društva, katerih je 414 oz. 18,5 %. Ostalih subjektov (zavodov) je 5,3 %, za katere pa ni navedeno, ali gre za javne ali zasebne organizacije..

*Tabela 5: Struktura zavezancev za DDV in DPR v obdobju januar–marec 2016 po velikosti*

<b>Velikost zavezancev za DPR</b>	<b>Število zavezancev</b>	<b>Delež zavezancev (v %)</b>
Mikro subjekti* <sup>1</sup>	19.473	76,25
Mali subjekti* <sup>2</sup>	939	3,68
Srednji subjekti* <sup>3</sup>	352	1,38
Veliki subjekti* <sup>4</sup>	250	0,98
Velikost se ne izračunava	2.242	8,78
Ni podatka	2.283	8,94
<b>Skupaj</b>	<b>25.539</b>	<b>100,00</b>

Legenda: \*<sup>1</sup> Podjetje z največ 9 zaposlenimi

\*<sup>2</sup> Podjetje z 10–50 zaposlenimi

\*<sup>3</sup> Podjetje z 51–250 zaposlenimi

\*<sup>4</sup> Podjetje z več kot 250 zaposlenimi

*Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2016 (interno gradivo), 2016c.*

Med 2.283 subjekti, za katere v registru FURS ni podatka o velikosti, prav tako prevladujejo fizične osebe, ki opravljajo iste dejavnosti, kot so našteje v prejšnjem poglavju. Teh je 1.555, na drugem mestu pa so družbe z neomejeno in omejeno odgovornostjo, katerih je 682. Ostalih subjektov je zgolj 2 %. Če navedene fizične osebe in podjetja glede na višino prometa obravnavamo kot mikro ali majhne subjekte in v analizi ne upoštevamo subjektov, za katere se velikost v skladu z ZGD-1 ne izračunava, je med zavezanci za davčno potrjevanje približno 97,5 % (23.805 zavezancev) mikro in majhnih poslovnih subjektov, 1,4 % (352 zavezancev) srednje velikih in 1 % (250 zavezancev) velikih subjektov. Za 127 oz. 0,1 % subjektov ni podatka o velikosti.

Po podatkih Evropske komisije (2015, str. 2) je bilo v letu 2013 v Sloveniji skupno 115.809 podjetij in med njimi 1.078 oz. 0,9 % srednje velikih ter 211 oz. 0,2 % velikih podjetij<sup>11</sup>. Na podlagi zbranih podatkov in primerjave lahko torej sklepamo, da je gotovinsko poslovanje prisotno pri nekaj manj kot četrtini vseh podjetij, tako pri manjših kot pri velikih podjetjih, ki so zavezanci za DDV, pri srednjih in velikih podjetjih celo v večji meri kot v manjših podjetjih. Davčno potrjevanje računov izvaja velika večina velikih

<sup>11</sup> Podatki so pripravljene na podlagi podatkovne zbirke Eurostata o strukturi statistiki podjetij.

podjetij, približno tretjina srednjih podjetij in približno četrtnina mikro in majhnih podjetij. Siva ekonomija pa se po ugotovitvah študij in nadzorov pojavlja pretežno pri manjših poslovnih subjektih, ki so v zasebni lasti. Iz navedenega sklepamo, da sta med zavezanci za DPR pri gotovinskem poslovanju najmanj 802 subjekta<sup>12</sup>, pri katerih učinka ukrepa DPR na povečanje prijavljenega gotovinskega prometa in davčnega učinka ne moremo pričakovati in zato s tega vidika uvedba ukrepa v tej skupini zavezancev ni utemeljena, je pa za te zavezance pomenila določene stroške.

V nadaljevanju poglavja prikazujem strukturo zavezancev za DPR in strukturo davčno potrjenih računov po dejavnostih SKD, ki so v PRS in registru davčnih zavezancev evidentirane kot glavna dejavnost zavezanca. Pri tem je potrebno upoštevati, da ustvarjeni promet zavezanca in izdani računi pri gotovinskem poslovanju izvirajo iz vseh dejavnosti, ki jih zavezanec dejansko opravi, in se lahko bistveno razlikujejo od registrirane glavne dejavnosti. Za potrebe tega dela zato predpostavljamo, da ustvarjeni prihodki in izdani računi pri gotovinskem poslovanju izvirajo iz registrirane glavne dejavnosti. S podatki o različnih dejavnostih, iz katerih posamezno podjetje dejansko dosega prihodke in izdaja račune, FURS ne razpolaga, saj ti podatki niso predmet poročanja zavezancev.

Med 25.539 davčnimi zavezanci, ki so oddali obračune DDV za obdobje januar–marec 2016 in so v tem obdobju potrdili vsaj en račun, je največ subjektov v dejavnosti Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil, Gostinstvo in Predelovalne dejavnosti, in sicer jih je 64,4 %. Tudi delež davčno potrjenih računov v skupnem številu davčno potrjenih računov je najvišji v teh dejavnostih, in sicer je 85,6 odstoten. Zaradi velikega števila zavezancev in velikega števila izdanih računov pri gotovinskem poslovanju so te dejavnosti najprimernejše za ocenjevanje učinkov ukrepa DPR. Najmanj gotovinskih računov pa so izdali zavezanci za DDV v dejavnostih Rudarstvo, Izobraževanje, Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo, Dejavnosti javne uprave in obrambe, dejavnosti obvezne socialne varnosti, Oskrba z električno energijo, plinom in paro, Druge raznovrstne poslovne dejavnosti, Oskrba z vodo, ravnanje z odpadki, saniranje okolja in Zdravstvo in socialno varstvo. Delež zavezancev, ki imajo registrirane našete dejavnosti, v skupnem številu vseh zavezancev za DPR je 9,7-odstoten, delež davčno potrjenih gotovinskih računov, ki so jih izdali ti zavezanci, pa je 2,8-odstoten. Podrobnejše podatke o številu zavezancev in davčno potrjenih računov po posameznih dejavnostih prikazuje Tabela 6.

Iz podatkov v tabeli je razvidno, da je v dejavnostih trgovine, prodaje in popravil motornih vozil, predelovalnih dejavnostih in gostinstva izdanih in davčno potrjenih skupno 85,6 % vseh izdanih davčno potrjenih računov, zato lahko največji delež učinkov ukrepa DPR pričakujemo prav v teh dejavnostih oz. pri zavezancih, ki opravljajo ožje dejavnosti po podskupinah teh relativno zelo heterogenih skupin dejavnosti. V preostalih dejavnostih po

---

<sup>12</sup> 552 subjektov, za katere se velikost ne izračunava in 250 velikih podjetij v skladu s 55. členom ZGD-1.

SKD posluje 9.086 oz. 35,6 % zavezancev za DDV, ki skupno izdajo le 14,4 % vseh davčno potrjenih računov.

*Tabela 6: Struktura zavezancev za DDV in DPR in struktura davčno potrjenih računov v obdobju januar–marec 2016 po dejavnostih*

Dejavnost	Število zavezancev	Delež (v %)	Število računov	Delež (v %)
Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	701	2,74	658.753	0,30
Rudarstvo	32	0,13	73.435	0,03
<b>Predelovalne dejavnosti</b>	<b>2.985</b>	<b>11,69</b>	<b>14.962.092</b>	<b>6,80</b>
Oskrba z električno energijo, plinom in paro	89	0,35	889.998	0,40
Oskrba z vodo, ravnanje z odplakami in odpadki, saniranje okolja	89	0,35	1.097.499	0,50
Gradbeništvo	1.004	3,93	1.221.226	0,55
<b>Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil</b>	<b>8.505</b>	<b>33,30</b>	<b>136.855.517</b>	<b>62,19</b>
Promet in skladiščenje	781	3,06	6.883.880	3,13
<b>Gostinstvo</b>	<b>4.963</b>	<b>19,43</b>	<b>36.556.863</b>	<b>16,61</b>
Informacijske in komunikacijske dejavnosti	483	1,89	4.341.530	1,97
Finančne in zavarovalniške dejavnosti	157	0,61	4.745.547	2,16
Poslovanje z nepremičninami	159	0,62	1.799.863	0,82
Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti	1.595	6,25	3.019.980	1,37
Druge raznovrstne poslovne dejavnosti	602	2,36	1.039.986	0,47
Dejavnosti javne uprave in obrambe, dejavnosti obvezne socialne varnosti	126	0,49	777.490	0,35
Izobraževanje	377	1,48	539.824	0,25
Zdravstvo in socialno varstvo	468	1,83	1.119.980	0,51
Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti	683	2,67	1.980.825	0,90
Druge dejavnosti	1.332	5,22	1.469.786	0,67
Ni podatka	408	1,60	10.810	0,01
<b>Skupaj</b>	<b>25.539</b>	<b>100,00</b>	<b>220.044.884</b>	<b>100,00</b>

*Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2016 (interno gradivo), 2016c.*

Vrednosti davčno potrjenih računov zaradi številnih napak v evidenci davčno potrjenih računov FURS v začetnem obdobju prilagajanja zavezancev po uvedbi novega sistema v analizi niso obravnavane. Šele na podlagi podatkov o vrednostih davčno potrjenih računov pa bi lahko sklepali tudi o zavezancih in dejavnostih, pri katerih se odvije največji delež gotovinskega poslovanja in pri katerih lahko upravičeno pričakujemo največje učinke uvedenega ukrepa.

Glede na navedeno lahko sklepamo, da bi bilo mogoče pri oblikovanju ukrepa DPR v skladu s priporočili OECD (2012) za oblikovanje strategije do sive ekonomije na podlagi predhodne analize stanja gospodarstva in gotovinskega poslovanja v Sloveniji pristopiti k določitvi kroga zavezancev na način, da bi bil ukrep DPR vezan le na zavezance, pri katerih je mogoče upravičeno pričakovati pozitivne učinke v obliki večjega prijavljenega prometa in pobranega davka.

## **4.2 Stroški in pričakovani učinki ukrepa davčnega potrjevanja računov**

Ocena stroškov uvedbe ukrepa DPR za zavezance je bila izdelana v postopku priprave Akcijskega načrta (2015) in je opisana v poglavju 3.4.1. Ocenjeni strošek za malega davčnega zavezanca z eno blagajno je bil približno 300 evrov in dodatni mesečni strošek spletne povezave. Stroški za druge skupine zavezancev, ki so že razpolagali z elektronsko opremo za izdajo računov, ter za večje poslovne sisteme, ki imajo programsko opremo prilagojeno specifičnim zahtevam poslovanja posameznega podjetja in imajo bolj kompleksno strukturo in povezave med posameznimi deli informacijskega sistema, niso bili ocenjeni, prav tako pa jih zavezanci niso javno objavili. Je pa iz pripomb predstavnikov iz gospodarstva v času javne obravnave predloga zakona razvidno, da stroški uvedbe DPR v velikih poslovnih sistemih bistveno presegajo strošek 300 evrov za majhnega zavezanca. Kot primer na tem mestu navajam le Pošto Slovenije d.o.o., ki zaposluje približno 2.500 poštarjev na terenu, od katerih vsak potrebuje svojo elektronsko napravo za izdajo računov, potrebna pa je tudi prilagoditev kompleksnega informacijskega sistema podjetja. Nekaterim drugim večjim poslovnim sistemom z velikim številom prodajnih mest je ZDavPR prinesel dodatne stroške tudi z zahtevo za izpis zaščitne oznake izdajatelja računa – ZOI na računu v obliki kode, večje stroške od prvotno ocenjenih so imeli tudi zavezanci, ki opravljajo dobave storitev prek avtomatov, na primer parkomatov in igralnih avtomatov, in podjetjem, ki poslujejo negotovinsko, dopuščajo pa možnost, da je katero od plačil sprejeto v gotovini, kar zahteva enako nadgradnjo programske opreme kot pri zavezancih, ki redno poslujejo z gotovino (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015a, str. 95). Ne nazadnje je ZDavPR z opredelitvijo zavezancev prinesel stroške nadgradnje sistemov za izdajo računov, plačanih z gotovino, tudi subjektom, ki ne opravljajo dobav blaga in storitev na trgu z namenom ustvarjati dobiček in pri katerih je tveganje za sivo ekonomijo in davčne utaje zanemarljivo.

Višina stroškov, ki jih je ukrep DPR prinesel, za namen tega dela ni pomembna, zato stroškov tudi na tem mestu ne ocenjujem. Bistveno je dejstvo, da so bili z uveljavitvijo ZDavPR stroški prilagoditve in dodatne administrativne obremenitve povzročeni zavezancem ne glede na to, ali je iz tega naslova realno pričakovati pozitivne učinke na proračunske prihodke ali ne.

V katerih dejavnostih so bili ustvarjeni pozitivni finančni učinki za državo, je prikazano v nadaljevanju, v poglavju 4.4, že na tem mestu pa lahko sklepam, da bo krog zavezancev z višjim evidentiranim prometom in zato povečanimi vplačili DDV v proračun, ki jih lahko pripišemo uvedbi davčnih blagajn, bistveno ožji od kroga zavezancev, ki jim je uvedba obveznosti DPR povzročila nove stroške in druge obremenitve. Krog zavezancev za DPR pa dodatno širi tudi opredelitev gotovine za namene izvajanja DPR.

### **4.3 Gotovinsko poslovanje in zagotavljanje transparentnosti plačil**

Pojem gotovine za namene izvajanja DPR v skladu z 2. točko 4. člena ZDavPR vključuje bankovce in kovance, vse vrste plačilnih kartic, čeke, druge podobne plačilne instrumente in vse načine plačil, ki niso neposredna nakazila na transakcijski račun, odprt pri ponudniku plačilnih storitev. V skladu z opredelitvijo gotovine v poglavju 3.3.1 se kot negotovinsko plačilo za namene DPR šteje le nakazilo zneska za plačilo s transakcijskega računa kupca oz. plačnika na transakcijski račun dobavitelja, odprt pri izvajalcu plačilnih storitev (banki), ali drugo nakazilo kupca, izvršeno pri izvajalcu plačilnih storitev (banki), na transakcijski račun dobavitelja, odprt pri izvajalcu plačilnih storitev (banki) (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015a, str. 28, 31). Pri tem transakcijski račun dobavitelja, odprt pri izvajalcu plačilnih storitev, pomeni transakcijski račun, na katerega dobavitelj v skladu s 36. členom ZDavP-2 prejema plačila za opravljene dobave blaga in storitev in druga plačila in v zvezi s katerim dobavitelj zagotavlja predpisane evidence in hrambo podatkov, transakcijski račun pa je prijavljen pri davčnem organu. Vsi ostali načini plačil se za namene ZDavPR obravnavajo kot plačila z gotovino, pri katerih nastopi obveznost potrditve plačanega računa.

Za presojo, ali gre v posameznem primeru za gotovinsko ali negotovinsko plačilo, je potrebno upoštevati obliko plačila na strani kupca oz. plačnika računa. S takšno razlago pa se krog zavezancev za izvajanje DPR razširi tudi na zavezance, ki s svojega vidika poslujejo povsem negotovinsko, saj vsa plačila prejmejo na svoj poslovni transakcijski račun, odprt pri ponudniku plačilnih storitev in prijavljen davčnemu organu. Za pravilno izvajanje obveznosti iz ZDavPR mora zato zavezanec vedeti, na kašen način kupec izvrši plačilo, ki ga sam prejme na transakcijski račun.

V skladu s tem se med zavezance za izvajanje DPR uvrščajo npr. spletni trgovci, ki omogočajo različne načine plačil, in drugi dobavitelji, ki omogočajo dostavo blaga s plačilom po povzetju, in dobavitelji, ki omogočajo plačilo računov na t.i. skupnih ali

občinskih blagajnah (Finančna uprava Republike Slovenije, 2015a, str. 80, 136, 137, 183). Enaka pravila veljajo ne glede na to, ali je kupec in plačnik v Sloveniji ali v tujini.

V strategiji za obvladovanje sive ekonomije so poleg ukrepa za izboljšanje preglednosti gotovinskega poslovanja načrtovani tudi ukrepi za omejitev uporabe gotovine in spodbuditev negotovinskega poslovanja pri dobaviteljih. Namen teh ukrepov je doseči preusmeritev čim večjega dela plačil v gotovini v ožjem pomenu, torej z bankovci in kovanci, na transakcijske račune, s čimer bi se zagotovila preglednost prejetih plačil pri dobaviteljih. Vendar preusmeritev dobavitelja na negotovinska plačila dobavitelja v številnih primerih ne razbremeni obveznosti prilagoditve poslovanja za izvajanje DPR in s tem povezanih stroškov, zaradi česar ZDavPR ne deluje kot spodbuda za prehod na negotovinsko poslovanje in spremembo odnosa do gotovine v primerjavi z drugimi načini plačil.

V obdobju januar–februar 2016 so imeli davčni zavezanci, ki jih je FURS pred uvedbo sistema DPR štela kot potencialne zavezance, a se do marca 2016 niso vključili v sistem, za skoraj 34 % višje denarne prilive na transakcijske račune kot v enakem obdobju leta 2015 (Vlada Republike Slovenije, 2016, str. 6). Pri razlagi tega podatka je potrebno upoštevati, da prilivi poleg plačil za opravljene dobave blaga in storitev vključujejo tudi vsa druga nakazila v dobro dobaviteljev (na primer kredite). Na povečanje prilivov na transakcijske račune podjetij so lahko vplivali številni dejavniki, uvedba DPR pa je lahko eden izmed njih

Opredelitve gotovine v ZDavPR ne podpirajo ugotovitve in priporočila Schneiderja v zvezi z elektronskimi načini plačil. V obdobju 2010–2013 je proučeval učinke prehoda od gotovinskega (bankovci in kovanci) na elektronske načine plačil, predvsem kartičnih, na obseg sive ekonomije in ugotovil, da obstaja močna negativna korelacija med prevladujočimi elektronskimi plačili in sivo ekonomijo v državi. Večja vključenost prebivalstva v bančni sistem in uporaba elektronskih plačilnih sistemov poveča preglednost transakcij in otežuje delovanje v sivi ekonomiji. Po njegovih izračunih 10-odstoten porast deleža elektronskih plačil v štirih zaporednih letih povzroči zmanjšanje obsega sive ekonomije v gospodarstvu za do 5 % (Schneider, & A.T. Kearney Inc., 2013, str. 14). Zato Schneider državam, ki se soočajo s problemom sive ekonomije, priporoča sprejem ukrepov za čim večjo finančno vključenost prebivalstva, pologe gotovine na bančne račune, vzpostavitev čim bolj razvejane infrastrukture za elektronska plačila, otežitev dostopa do gotovine in njene uporabe, večjo sprejemljivost kartic pri dobaviteljih in lažjo uporabo kartic za plačila. S temi ukrepi bi država iz gospodarstva umaknila veliko količino gotovine za plačila v sivi ekonomiji in jo nadomestila s transparentnimi oblikami elektronskih plačil (Schneider, & A.T. Kearney Inc., 2013, str. 16–19).

Temeljni namen ZDavPR je izboljšanje preglednosti gotovinskega poslovanja in s tem zmanjšanje obsega sive ekonomije. Vendar pa je pri zgoraj obravnavanih načinih plačil, pri

katerih dobavitelj ne pride v stik z nobeno izmed oblik gotovine, kot jo opredeljuje ZDavPR, temveč plačila prejme na transakcijski račun, odprt pri ponudniku plačilnih storitev, transparentnost plačil na strani dobavitelja že zagotovljena. Stran kupca za namene, ki jih zasleduje zakon, ni pomembna. Na podlagi navedenega lahko zato sklepam, da širitev kroga zavezancev za davčno potrjevanje računov z razlago gotovinskega poslovanja z vidika temeljnega namena ZDavPR, to je transparentnosti plačil, ko revizijska sled o prejetih plačilih pri dobavitelju že obstaja, ni utemeljena. Se pa s tako široko razlago gotovinskih plačil zagotavlja uresničevanje enega izmed ostalih ciljev ZDavPR, in sicer pridobitve kvalitetnih podatkov o poslovanju davčnih zavezancev za izvajanje nalog davčnega organa in učinkovitejšo organizacijo dela FURS.

V nadaljevanju dela z analizo zavezancev za DDV, ki so hkrati tudi zavezanci za DPR, podatkov o davčno potrjenih računih in določb ZDavPR, ki dokončno opredelijo zavezanca za DDV kot zavezanca za DPR, identificiram nekatere skupine zavezancev, pri katerih ne moremo pričakovati, da se bo z uvedbo ukrepa DPR njihov prijavljen promet povečal in bodo iz tega naslova prispevali višje prilive v proračun. Nasprotno pa na drugi strani obstajajo skupine zavezancev, pri katerih lahko takšne učinke ukrepa utemeljeno pričakujemo.

#### **4.4 Izmerjeni učinki ukrepa davčnega potrjevanja računov**

Končni cilj države pri uvajanju ukrepov za zmanjševanje sive ekonomije v gospodarstvu, v obravnavanem primeru davčnega potrjevanja, je povečati prihodke proračuna s pravilno obračunanimi davki in prispevki od dejansko ustvarjenih dohodkov v gospodarstvu. Povečanje davčnih prihodkov proračuna je tako tudi glavno merilo uspešnosti ukrepa. Ker pa je obseg dejansko pobranega davka odvisen od številnih dejavnikov, od stanja širšega gospodarstva, sektorsko specifičnih dejavnikov in elementov, ki vplivajo na različno uspešnost poslovanja posameznih gospodarskih subjektov, pa tudi drugih dejavnikov, ki vplivajo na končno obveznost za plačilo DDV in na plačilno sposobnost zavezancev za posamezne davke, je zelo težko izmeriti, kolikšen del povečanja prihodkov proračuna je posledica konkretnega ukrepa. Lahko pa z analizo različnih podatkov preko posrednih pokazateljev ugotovimo, ali ukrep deluje v zeleni smeri in intenziteto delovanja ukrepa.

Ukrep DPR z vplivom na povečanje prijavljenega prometa zavezancev, ki poslujejo z gotovino, uveden v začetku leta 2016, vpliva na višje obračunan DDV, davek od dohodka pravnih oseb, davek od dohodka iz dejavnosti fizičnih oseb ter davke in prispevke od dela fizičnih oseb. V času priprave tega dela so bili na razpolago le podatki iz obračunov DDV zavezancev, ki obračune oddajajo mesečno in četrletno, in sicer za obdobje poslovanja od januarja do marca 2016 in ti podatki so v nadaljevanju uporabljeni za analizo delnih učinkov DPR v Sloveniji.



Pri obrazložitvi ugotovitev v nadaljevanju je potrebno upoštevati naslednje pomembne omejitve izvedene analize:

- podatki se nanašajo le na del zavezancev za DPR, in sicer na zavezance, ki so identificirani za namene DDV in so praviloma nekoliko večji davčni zavezanci, s tem pa v analizi ni zajet velik del manjših zavezancev, pri katerih je pričakovani učinek ukrepa največji;
- podatki o lastnostih davčnih zavezancih, ki jih analiziramo, so podatki, ki so jih v PRS prijavili davčni zavezanci in so lahko netočni (predvsem podatek o velikosti podjetja po ZGD-1 in podatek o glavni dejavnosti podjetja po SKD, ki ne odraža nujno dejavnosti, ki jo podjetje dejansko pretežno opravlja);
- zavezanci pri poslovanju opravljajo različne dejavnosti, vendar podatki o dejavnostih, v katerih posamezen zavezanec dosega prijavljene prihodke iz obračunov DDV niso razvidni (podatki o doseženem prometu oz. prihodkih v posameznih dejavnostih odražajo ustvarjen promet tudi z opravljanjem drugih dejavnosti in na drugi strani promet v posamezni dejavnosti ni ves promet zavezancev, dosežen z opravljanjem te dejavnosti);
- za določene subjekte se velikost v skladu z ZGD-1 ne izračunava;
- podatki se nanašajo le na prvo obdobje treh mesecev po uveljavitvi ZDavPR, ki je prekratko za opravilno oceno učinkov, deloma zaradi nepopolnih podatkov o poslovanju celotnega gospodarstva in deloma zaradi prevelikega vpliva drugih dejavnikov na rezultate poslovanja zavezancev.

V nadaljevanju poglavja predpostavljam, da podatki o velikosti podjetij in registriranih dejavnostih ustrezajo dejanskemu stanju, pri subjektih brez podatka o velikosti pa sem na podlagi razpoložljivih podatkov o prijavljenem prometu v obračunih DDV velikost za namene tega dela določila sama.

Na začetku dela sta postavljeni dve hipotezi, od katerih se prva nanaša na opredelitev zavezancev za DPR in druga na opredelitev gotovine v ZDavPR. Hipotezi preverjam v nadaljevanju.

#### **4.4.1 Analiza učinkov Zakona o davčnem potrjevanju računov pri skupinah zavezancev po velikostnih razredih in dejavnostih**

Temeljna hipoteza tega dela je, da bi bilo mogoče doseči povečanje davčnih prihodkov proračuna z ukrepom DPR z drugačno opredelitvijo zavezancev in ožjo definicijo gotovine v ZDavPR, v poglavjih 4.1 in 4.3 pa so opredeljene skupine zavezancev, pri katerih ne moremo pričakovati bistvenega povečanja prijavljenega prometa zaradi ukrepa DPR. To so predvsem subjekti, ki niso ustanovljeni v skladu z ZGD-1, razen društev, ter velika podjetja v skladu z ZGD-1, ki imajo sisteme za zagotavljanje preglednosti poslovanja in notranje kontrole vgrajene v poslovne sisteme v skladu z računovodskimi standardi in

izpolnjujejo zahteve za revizijo poslovanja, določena podjetja pa dodatno izpolnjujejo tudi visoke standarde poslovanja v skladu s strogo področno zakonodajo. Poleg tega obstajajo tudi določene dejavnosti, pri katerih je verjetnost sive ekonomije večja oz. manjša. Med dejavnostmi po SKD, v katerih pričakujem večji učinek DPR so predvsem Predelovalne dejavnosti, Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil in Gostinstvo, med dejavnostmi, v katerih pričakujem najmanjši učinek, pa so dejavnosti Rudarstvo, Dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnosti obvezne socialne varnosti, Izobraževanje in Oskrba z električno energijo, plinom in paro.

Pravilnost tega sklepanja in temeljne hipoteze preverjam na vzorcu podjetij, zavezancev za DDV, z analizo podatkov o ustvarjenem prometu, osnovi za DDV in obračunanem DDV za dobave blaga in storitev iz obračunov DDV za obdobje januar–marec 2016 ob upoštevanju prej navedenih omejitev in predpostavk.

Na dan 31. decembra 2015 je bilo v registru davčnih zavezancev 152.457 pravnih oseb in 97.843 fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost, skupno torej 250.300 poslovnih subjektov (Finančna uprava Republike Slovenije, 2016a, str. 11). Od tega je bilo identificiranih za namene DDV 58.525 pravnih oseb in 42.810 fizičnih oseb, skupno 101.335 subjektov. Na 31. marec 2016 pa je bilo v sistem DPR vključenih skupno 46.150 poslovnih subjektov in med njimi 25.539 zavezancev za DDV. V obravnavanem obdobju je DPR izvajalo 25,2 % zavezancev za DDV, še 20.611 zavezancev za DPR pa je malih zavezancev, ki ne obračunavajo DDV in niso vključeni v analizo.

Za potrebe ugotavljanja sprememb v prijavljenem prometu, osnovi za DDV in obračunanem DDV so v analizo vključeni zavezanci, ki so oddali obračune DDV v obdobju januar–marec 2015 in 2016 in so v obeh obdobjih prijavili pozitiven promet iz poslovanja in pozitivno osnovo za obračun DDV iz prodaj na domačem trgu, saj lahko do učinkov DPR pride le pri teh prodajah. Teh zavezancev je 71.761.

Učinke DPR proučujem predvsem s spremembo v prometu oz. prihodkih in obračunanem DDV zavezancev, v nadaljevanju dela prikazani izračuni pa vključujejo tudi podatke o osnovi za obračun DDV. Podatki o spremembah v prihodkih zavezancev so pri posameznih zavezancih nekoliko višji od osnove za obračun DDV, saj poleg dobav, od katerih zavezanec obračunava DDV, vključujejo še druge dobave, pri relativnih spremembah v prometu in v osnovi za obračun DDV pa obstajajo zanemarljive razlike. Proučila sem tudi spremembe v obračunanem DDV od prodaj na domačem trgu, ki se gibljejo v isti smeri in višini kot spremembe v prometu. Višina končne davčne obveznosti zavezancev v tako kratkem obdobju proučevanja ni primeren pokazatelj učinkov ukrepa DPR, saj na njeno višino poleg ustvarjenega prometa zavezancev vplivajo še drugi dejavniki, ki niso povezani z davčnim potrjevanjem računov (npr. odbitek DDV, uveljavljanje pravice do povračila preplačil DDV iz predhodnih obdobj, spremembe v strukturi nabave in prodaje), zato ti podatki v analizo niso vključeni.

V skupini 71.761 proučevanih gospodarskih subjektov je 22.156 oz. 30,9 % zavezancev za izvajanje DPR in 49.605 oz. 69,1 % subjektov, ki se niso vključili sistem in ne sprejemajo gotovinskih plačil za dobave blaga in storitev. V obeh skupinah je izvedena analiza sprememb v prometu med proučevanima obdobjema glede na velikost subjektov in glede na dejavnost, v kateri poslujejo.

Skupina zavezancev za DPR je v obdobju januar–marec 2016 (v nadaljevanju obdobje 2016) ustvarila za 234.364.960 evrov oz. 3,28 % višje prihodke iz poslovanja, za 2,87 % višjo osnovo za obračun DDV in obračunala za 37.475.039 evrov oz. 3,7 % več DDV iz naslova dobav blaga in storitev kot v obdobju januar–marec 2015 (v nadaljevanju obdobje 2015). Podatki o spremembah v ustvarjenih prihodkih zavezancev za DPR in ostalih zavezancev za DDV, ki poslujejo izključno negotovinsko, so prikazani v Tabeli 7, podatki o spremembah v obračunanem DDV pri teh dveh skupinah zavezancev pa v Tabeli 8. Ostali podatki, ki so navedeni v tem poglavju, in podatki o spremembah v analiziranih kategorijah iz obračunov DDV pri skupini vseh proučevanih zavezancev za DDV so zaradi obsežnosti prikazani v Prilogi 12.

Skupina zavezancev za DDV, ki posluje izključno negotovinsko, je v obdobju 2016 ustvarila za 6.950.545 evrov oz. 0,1 % višje prihodke, za 0,24 % nižjo osnovo za obračun DDV in obračunala za 5.965.532 evrov oz. 0,5 % manj DDV iz naslova dobav kot v obdobju 2015. Tudi ti podatki so prikazani v Tabelah 7 in 8 in v Prilogi 12.

Vsi zavezanci skupaj so v obdobju 2016 ustvarili za 241.315.505 evrov oz. 1,72 % višje prihodke, za 1,42 % višjo osnovo za obračun DDV in za 31.509.507 evrov oz. 1,31 % več obračunanega DDV kot v obdobju 2015. Podatki so prikazani v Prilogi 12. K povečanju prihodkov so 97,1 % prispevali zavezanci za DPR in le 2,9 % ostali zavezanci, ki poslujejo zgolj negotovinsko, povečanje obračunanega DDV pa so v celoti ustvarili zavezanci za DPR.

#### 4.4.1.1 Analiza učinkov DPR po velikosti zavezancev

Koliko so k **povečanju prihodkov** oz. prometa v obdobju 2016 glede na 2015 prispevali zavezanci glede na velikost v skupini zavezancev za DPR in v skupini ostalih zavezancev za DDV, prikazuje Tabela 7. Podrobnejši podatki o ustvarjenem prometu v celotni proučevani skupini zavezancev za DDV se nahajajo v Tabeli 6 v Prilogi 12. Pri celotni skupini se je promet v obdobju 2016 povečal za 241.315.505 evrov oz. 1,71 %. K temu povečanju so največ prispevali zavezanci za DPR, in sicer 234.364.960 evrov oz. 97,1 %, skupina ostalih zavezancev za DDV, ki ne poslujejo z gotovino, pa le 6.950.545 evrov oz. 2,9 %. Promet zavezancev za DPR se je povečal za 3,28 %, promet ostalih zavezancev za DDV pa za 0,1 %.

Tabela 7: Spremembe v prometu zavezancev v obdobju januar–marec 2016 glede na 2015 po velikosti zavezancev

Velikost	ZAVEZANCI ZA DPR			OSTALI ZAVEZANCI ZA DDV			Razlika v spremembi med zavezanci za DPR in ostalimi zavezanci za DDV
	Število	Sprememba prometa* (v evrih)	Sprememba prometa* (v %)	Število	Sprememba prometa* (v evrih)	Sprememba prometa* (v %)	
Mikro	20.080	90.561.464	8,01	46.818	117.483.236	6,49	1,52
Majhni	959	53.527.615	6,57	1.492	16.867.248	1,76	4,81
<b>Mikro in majhni</b>	<b>21.039</b>	<b>144.089.079</b>	<b>7,41</b>	<b>48.310</b>	<b>134.350.484</b>	<b>4,85</b>	<b>2,56</b>
Srednji	353	83.413.523	8,16	407	20.335.172	2,22	5,94
Veliki	249	-181.210	-0,01	348	-140.304.593	-4,45	4,44
Velikost se ne izračunava	515	7.043.568	4,21	540	-7.430.518	-14,24	18,46
<b>Skupaj</b>	<b>22.156</b>	<b>234.364.960</b>	<b>3,28</b>	<b>49.605</b>	<b>6.950.545</b>	<b>0,10</b>	<b>3,17</b>

Legenda: \* Sprememba v prometu v obdobju 2015-2016

Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2015 (interno gradivo), 2016b; Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2016 (interno gradivo), 2016c.

Iz zgornje tabele je razvidno, da je bil skupni porast prometa v skupini zavezancev z izključno negotovinskim poslovanjem veliko manjši kot v skupini, ki posluje tudi gotovinsko. Primerjava porasta prihodkov zavezancev za DPR in ostalih zavezancev za DDV v posameznih kategorijah velikosti zavezancev pa nam da drugačno sliko. V skupini zavezancev za DPR je bil porast prometa pri mikro subjektih za 6,3 odstotnih točk večji, pri majhnih subjektih za 4,9 odstotnih točk večji in pri srednje velikih subjektih za 6,4 odstotnih točk večji od povprečja za celotno proučevano skupino zavezancev za DDV, pri kateri je bil porast prometa 1,72-odstoten. V skupini zavezancev za DDV z izključno negotovinskim poslovanjem je bil porast prometa pri mikro subjektih za 4,8 odstotnih točk večji, pri majhnih subjektih le za 0,04 odstotne točke večji in pri srednje velikih subjektih za 0,5 odstotne točke večji od povprečja za celotno proučevano skupino zavezancev za DDV. Ker je razmejitev med mikro in majhnimi subjekti v številnih primerih vprašljiva, so za namene nadaljnje analize podatki za ti dve skupini združeni v enotno skupino mikro in majhnih subjektov. Promet pri mikro in majhnih subjektih skupaj je v letu 2016 v skupini zavezancev za DPR porasel za 7,41 %, kar je za skoraj 5,7 odstotnih točk več od povprečja za celotno proučevano skupino zavezancev za DDV, v skupini ostalih zavezancev za DDV pa za 4,85 %, kar je za 3,1 odstotnih točk več od povprečja za celotno proučevano skupino zavezancev za DDV. Pri velikih subjektih pa se je promet v obdobju 2016 glede na 2015

zmanjšal tako pri zavezancih za DPR, kjer je bilo zmanjšanje zanemarljivo (0,005 %), kot pri ostalih zavezancih za DDV, pri katerih se je promet zmanjšal za 4,45 %. V skupini zavezancev za DDV, za katere se ne izračunava velikost, se je promet zavezancev za DPR povečal za 2,5 odstotni točki več od povprečja proučevane skupine zavezancev za DDV, promet ostalih zavezancev za DDV pa se je zmanjšal za 12,24 %.

Iz navedenega izhaja, da se je promet povečal pri mikro in majhnih subjektih in zmanjšal pri velikih subjektih tako v skupini zavezancev za DPR kot v skupini ostalih zavezancev za DDV, s tem, da je bilo povečanje prometa mikro in majhnih subjektov, ki izvajajo DPR, za skoraj 2,6 odstotni točki večje od povečanja prometa mikro in majhnih subjektov, ki poslujejo izključno negotovinsko, zmanjšanje prometa velikih subjektov, ki izvajajo DPR, pa je bilo zanemarljivo in za 4,4 odstotne točke manjše od zmanjšanja prometa velikih subjektov, ki poslujejo izključno negotovinsko.

Učinek DPR na povečanje prijavljenega prometa lahko pričakujemo pri tistih zavezancih, ki so v preteklosti del svojega poslovanja prikrili pred davčnim organom s tem, da niso prijavili celotnega prometa. Z uvedbo ukrepa DPR naknadno spreminjanje podatkov in s tem prikrivanje ustvarjenega prometa ni več mogoče, kar vpliva na višji prijavljen promet zavezancev. Možen je tudi učinek tega ukrepa na zmanjšanje prometa zavezancev v določenih primerih, vendar je ta malo verjeten in ga za namene te analize ne upoštevam.

Podatki iz analize kažejo, da je bil porast prometa pri skupno 21.392 mikro in majhnih ter srednje velikih zavezancih za DPR v skupni višini 227.502.602 evrov za 72.816.946 evrov oz. 47,1 % večji od porasta prometa pri skupno 48.717 mikro in majhnih ter srednje velikih zavezancih za DDV z izključno negotovinskim poslovanjem, ki je znašal skupno 154.685.656 evrov. Na podlagi teh podatkov in zgoraj navedenega sklepam, da je porast prometa pri proučevani skupini zavezancev za DPR, ki je bil ustvarjen v skupinah mikro, majhnih in srednje velikih subjektov, lahko deloma tudi rezultat uvedbe ukrepa DPR. Promet se je v obdobju 2016 povečal tudi v skupini zavezancev za DPR, za katere se velikost ne izračunava, in sicer za 2,5 odstotni točki več od povprečja proučevane skupine zavezancev za DDV. Promet v skupini ostalih zavezancev za DDV, za katere se velikost ne izračunava, se je zmanjšal. Na podlagi tega sklepam, da je tudi porast prometa pri skupini zavezancev za DPR, za katere se velikost ne izračunava, lahko deloma rezultat uvedbe ukrepa DPR. Na drugi strani iz že opisanih razlogov sklepam, da je padec prometa pri skupini velikih zavezancev za DPR posledica drugih dejavnikov in ni učinek ukrepa DPR oz. je učinek ukrepa na zmanjšanje prometa pri tej skupini zavezancev zanemarljiv.

Koliko so k **povečanju obračunanega DDV** v višini 31.509.507 evrov v obdobju 2016 glede na 2015 prispevali zavezanci za DPR in koliko ostali zavezanci za DDV po posameznih velikostnih skupinah, prikazuje Tabela 8.

Tabela 8: Spremembe v obračunanem DDV zavezancev v obdobju januar–marec 2016 glede na 2015 po velikosti zavezancev

Velikost	ZAVEZANCI ZA DPR			OSTALI ZAVEZANCI ZA DDV			Razlika v spremembi med zavezanci za DPR in ostalimi zavezanci za DDV
	Število	Sprememba v obračunanem DDV* (v evrih)	Sprememba v obračunanem DDV* (v %)	Število	Sprememba v obračunanem DDV* (v evrih)	Sprememba v obračunanem DDV* (v %)	
Mikro	20.080	15.571.880	7,88	46.818	19.035.594	5,50	2,38
Majhni	959	10.163.563	6,92	1.492	418.734	0,24	6,68
<b>Mikro in majhni</b>	<b>21.039</b>	<b>25.735.443</b>	<b>7,47</b>	<b>48.310</b>	<b>19.454.328</b>	<b>3,72</b>	<b>3,75</b>
Srednji	353	16.211.323	8,99	407	1.876.585	1,26	7,72
Veliki	249	-5.422.031	-0,80	348	-27.381.687	-5,45	4,65
Velikost se ne izračunava	515	950.304	4,61	540	85.242	1,01	3,60
<b>Skupaj</b>	<b>22.156</b>	<b>37.475.039</b>	<b>3,07</b>	<b>49.605</b>	<b>-5.965.532</b>	<b>-0,50</b>	<b>3,57</b>

Legenda: \* Sprememba v obračunanem DDV v obdobju 2015-2016

Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2015 (interno gradivo), 2016b; Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2016 (interno gradivo), 2016c.

Tudi spremembe v obračunanem DDV za opravljene dobave blaga in storitev so bile v letu 2016 pozitivne pri skupinah mikro in majhnih ter srednje velikih zavezancev za DDV in negativne pri skupini velikih zavezancev za DDV, tako zavezancev za DPR kot ostalih zavezancev za DDV, ki ne poslujejo z gotovino. Le v skupini zavezancev za DDV z izključno negotovinskim poslovanjem, za katere se velikost ne izračunava, je promet upadel, obračunan DDV pa se je kljub temu povečal za dober 1 %, kar je manj od povprečja 1,31 % za celotno proučevano skupino zavezancev za DDV. To ne spremeni zgornjega sklepa, da je porast prometa in s tem tudi obračunanega DDV pri skupini zavezancev za DPR, za katere se velikost ne izračunava, deloma lahko rezultat uvedbe ukrepa DPR.

Na pozitivno spremembo v višini obračunanega DDV za opravljene dobave blaga in storitev pri nižji vrednosti ustvarjenega prometa v skupini zavezancev za DDV, ki ne poslujejo gotovinsko, vplivajo spremembe v strukturi opravljenih dobav (npr. oproščene dobave, izvoz, blago in storitve obdavčene po redni ali nižani stopnji DDV). Ukrep DPR bi lahko vplival na povečanje obračunanega DDV pri enakem ali nižjem obsegu opravljenih dobav pri davčnih zavezancih, ki poslujejo z gotovino in del obveznosti za

plačilo DDV prikrijejo z naknadno spremembo podatkov o proizvodih in storitvah ali davčnih stopnjah na izdanih računih in v poslovnih knjigah in evidencah.

#### 4.4.1.2 Analiza učinkov DPR po dejavnosti zavezancev

V nadaljevanju proučujem spremembe v prometu, osnovi za DDV in obračunanem DDV zavezancev po skupinah dejavnosti SKD. Podatki o spremembah v prometu zavezancev za DPR in ostalih zavezancev za DDV, ki poslujejo izključno negotovinsko, so prikazani v Tabeli 9, ostali podatki iz obračunov DDV in podatki o spremembah v analiziranih kategorijah pri skupini vseh proučevanih zavezancev za DDV pa so zaradi obsežnosti prikazani v Tabelah v Prilogi 12.

*Tabela 9: Spremembe v prometu zavezancev v obdobju januar–marec 2016 glede na 2015 po dejavnosti*

Dejavnost po SKD	ZAVEZANCI ZA DPR		OSTALI ZAVEZANCI ZA DDV		Razlika v spremembi med zavezanci za DPR in ostalimi zavezanci za DDV
	Sprememba v prometu* (v evrih)	Sprememba v prometu* (v %)	Sprememba v prometu* (v evrih)	Sprememba v prometu* (v %)	
A Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	-701.793	-1,24	3.126.510	5,21	-6,45
B Rudarstvo	-4.798.412	-11,92	-1.919.973	-26,41	14,49
C Predelovalne dejavnosti	45.500.228	4,56	-41.111.840	-1,90	6,46
D Oskrba z električno energijo, plinom in paro	1.160.762	0,45	-38.759.526	-5,45	5,89
E Oskrba z vodo, ravnanje z odplakami in odpadki, saniranje okolja	3.830.487	3,30	2.194.769	3,72	-0,42
F Gradbeništvo	-15.235.594	-17,13	-42.960.440	-18,12	0,99
G45 Trgovina z motornimi vozili in popravila motornih vozil	97.312.314	17,17	73.468.890	22,03	-4,86
G46 Posredništvo in trgovina na debelo, razen z motornimi vozili	18.251.856	1,89	4.998.554	0,32	1,56
G47 Trgovina na drobno, razen z motornimi vozili	-39.059.108	-1,52	-4.938.802	-8,80	7,28
H Promet in skladiščenje (razen 49.320)	15.834.839	3,50	-5.126.838	-1,25	4,75

se nadaljuje

nadaljevanje

Dejavnost po SKD	ZAVEZANCI ZA DPR		OSTALI ZAVEZANCI ZA DDV		Razlika v spremembi med zavezanci za DPR in ostalimi zavezanci za DDV
	Sprememba v prometu* (v evrih)	Sprememba v prometu* (v %)	Sprememba v prometu* (v evrih)	Sprememba v prometu* (v %)	
H49.320 Obratovanje taksijev	-26.338	-1,15	1.036	1,53	-2,68
I Gostinstvo	21.553.393	7,63	-2.729.746	-25,72	33,36
J Informacijske, komunikacijske dejavnosti	21.036.445	6,82	13.369.936	5,48	1,34
K Finančne in zavarovalniške dejavnosti (razen 64.91, 64.92 in 65.1)	-640.118	-20,81	5.229.901	3,27	-24,08
K64.91 in 64.92 Finančni zakup in drugo kreditiranje	46.550.358	42,63	-4.096.432	-3,99	46,62
K65.1 Dejavnost zavarovanja (zavarovalnice)	403.543	38,02	-36.537	-13,76	51,77
L Poslovanje z nepremičninami	4.209.652	15,63	25.610.899	34,22	-18,59
M Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti	6.311.503	6,95	3.066.192	0,63	6,32
N Druge raznovrstne poslovne dejavnosti	3.202.456	3,89	6.319.836	4,53	-0,64
O Dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti	1.067.746	5,17	7.715.494	43,74	-38,57
P Izobraževanje	1.127.991	6,51	-643.301	-4,25	10,76
Q Zdravstvo in socialno varstvo	-445.179	-1,78	11.525	0,39	-2,17
R Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti	4.830.623	14,45	98.238	0,71	13,74
S Druge dejavnosti	3.037.989	8,41	3.475.350	12,99	-4,58
Ni podatka	49.317	1,56	586.850	6,08	-4,52
<b>Skupaj</b>	<b>234.364.960</b>	<b>3,28</b>	<b>6.950.545</b>	<b>0,10</b>	<b>3,18</b>

Legenda: \* Sprememba v prometu v obdobju 2015-2016

*Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2015 (interno gradivo), 2016b; Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2016 (interno gradivo), 2016c.*



Analiza podatkov iz zgornje tabele pokaže, da je **22.156 zavezancev za DPR** v letu 2016 skupno ustvarilo za skoraj 34-krat večje dodatne prihodke iz poslovanja kot 49.605 ostalih zavezancev za DDV. Večino teh prihodkov so ustvarili v 15 dejavnostih, in sicer Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil, podskupini Trgovina z motornimi vozili in popravila motornih vozil, Finančne in zavarovalniške dejavnosti, podskupini Finančni zakup in drugo kreditiranje, Predelovalne dejavnosti, Gostinstvo, Informacijske in komunikacijske dejavnosti, Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil, podskupini Posredništvo in trgovina na debelo, razen z motornimi vozili, Promet in skladiščenje razen podskupine Obratovanje taksijev, Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti, Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti, Poslovanje z nepremičninami, Oskrba z vodo, ravnanje z odpadki in odpadki, saniranje okolja, Druge raznovrstne poslovne dejavnosti, Druge dejavnosti, Izobraževanje in Dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti. Gre za pretežno storitvene dejavnosti z izjemo Predelovalnih dejavnosti. V naštetih dejavnostih je skupina zavezancev za DPR ustvarila večje povečanje prometa od povprečja 1,72 % za celotno proučevano skupino zavezancev za DDV (Priloga 12, Tabela 9), in sicer so ustvarili za 293.657.880 evrov večji promet kot v letu 2015. Do večjega padca prometa v skupni vrednosti 59.093.114 evrov je prišlo le v treh dejavnostih, in sicer Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil, podskupini Trgovina na drobno, razen z motornimi vozili (za 1,52 %), Gradbeništvo (za 17,13 %) in Rudarstvo (za 11,92 %).

V sedmih izmed prej naštetih dejavnosti so zavezanci izdali večje število davčno potrjenih računov (Priloga 12, Tabela 7), in sicer v dejavnostih Gostinstvo (15,4 %), Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil, podskupini Posredništvo in trgovina na debelo, razen z motornimi vozili (6,9 %), Predelovalne dejavnosti (6,7 %), Promet in skladiščenje razen podskupine Obratovanje taksijev (3,1 %), Informacijske in komunikacijske dejavnosti (2 %), Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti (1,3 %) in Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil, podskupini Trgovina z motornimi vozili in popravila motornih vozil (1,1 %). Največji delež davčno potrjenih gotovinskih računov, in sicer 55,4-odstoten, je bil izdan v dejavnosti Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil, podskupini Trgovina na drobno, razen z motornimi vozili, v kateri pa se je promet v letu 2016 zmanjšal tako pri skupini zavezancev za DPR kot pri skupini ostalih zavezancev za DDV, ki ne poslujejo z gotovino. Pri zavezancih za DPR je bil padec prometa 1,5-odstoten in pri zavezancih za DDV z izključno negotovinskim poslovanjem 8,8-odstoten. Iz razlogov, ki so že opisani v enem od prejšnjih odstavkov, in dejstva, da je bil upad prometa veliko večji v skupini zavezancev za DDV, ki ne izvajajo DPR, menim, da zmanjšanje prometa pri zavezancih za DPR ni učinek prehoda na sistem DPR v tej dejavnosti, temveč je učinek drugih dejavnikov.

Skupina **49.605 zavezancev za DDV, ki ne poslujejo z gotovino**, je v letu 2016 ustvarila le za 0,1 % večji skupni promet kot v letu 2015. K temu povečanju so največ prispevali zavezanci v 9 dejavnostih, in sicer Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil, podskupini Trgovina z motornimi vozili in popravila motornih vozil, Poslovanje z

nepremičninami, Informacijske in komunikacijske dejavnosti, Dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti, Druge raznovrstne poslovne dejavnosti, Finančne in zavarovalniške dejavnosti razen podskupin Finančni zakup in drugo kreditiranje in Dejavnost zavarovanja, Druge dejavnosti, Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo in Oskrba z vodo, ravnanje z odpadki in odpadki, saniranje okolja (Priloga 12, Tabela 8). Skupina zavezancev za DDV, ki posluje le negotovinsko, je v naštetih dejavnostih ustvarila večje povečanja prometa od povprečja za celotno proučevano skupino zavezancev za DDV (1,72 %) in hkrati tudi večje povečanje kot skupina zavezancev za DPR, razen v dejavnosti Informacijske in komunikacijske dejavnosti. Skupno so ustvarili za 140.511.585 evrov večji promet kot v letu 2015. Nasprotno pa je pri zavezancih za DDV, ki poslujejo zgolj negotovinsko, v nekaterih dejavnostih promet močno upadel. Najbolj se je zmanjšal v dejavnostih Gradbeništvo, Predelovalne dejavnosti, Oskrba z električno energijo, plinom in paro, Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil, podskupini Trgovina na drobno, razen z motornimi vozili, Gostinstvo, Promet in skladiščenje razen podskupine Obratovanje taksijev, Finančne in zavarovalniške dejavnosti, podskupini Finančni zakup in drugo kreditiranje in Rudarstvo.

S pregledom podatkov o spremembah v višini obračunanega DDV pri skupini zavezancev za DPR in pri skupini ostalih zavezancev za DDV v Tabelah 7 in 8 v Prilogi 12 ugotavljam, da je struktura povečanja obračunanega DDV v proučevanem obdobju 2016 po posameznih dejavnostih pri obeh skupinah zavezancev skoraj enaka kot opisana struktura povečanja prometa teh dveh skupin zavezancev po dejavnostih. To je razvidno iz podatkov o spremembah v višini obračunanega DDV pri skupini zavezancev za DPR, ki so v Tabeli 7 v Prilogi 12, in podatkov o spremembah v višini obračunanega DDV pri skupini ostalih zavezancev za DDV, ki so v Tabeli 8 v Prilogi 12. Zaradi prevelikega obsega podrobnih podatkov, ki ne spreminjajo zgornjih ugotovitev na podlagi analize prometa po dejavnostih iz Tabele 9, na tem mestu ne navajam.

V nadaljevanju analiziram podatke o spremembah v obsegu prometa in obračunanega DDV posameznih velikostnih skupin zavezancev za DPR po dejavnostih z namenom ugotoviti, v katerih dejavnostih so posamezne skupine zavezancev v obdobju 2016 v obračunih DDV prijavile največ dodatnega prometa glede na obdobje 2015 v primerjavi s povprečjem za celotno proučevano skupino zavezancev za DDV (1,72 %) in v katerih lahko pričakujemo določene učinke ukrepa DPR.

#### 4.4.1.3 Analiza učinkov DPR v skupini zavezancev za DPR po velikosti in dejavnosti

V tem delu primerjam povečanje prometa v posamezni dejavnosti za posamezno velikostno skupino zavezancev s povprečnim povečanjem prometa pri celotni proučevani skupini zavezancev za DDV (1,72 %), poleg tega pa pri oceni učinkov upoštevam tudi podatke o nominalnem povečanju prometa, povečanju obračunanega DDV in podatke o številu izdanih davčno potrjenih gotovinskih računov. Podatkov o spremembah v prometu,

osnovi za DDV in obračunanem DDV po dejavnostih za skupine zavezancev iz posameznih velikostnih skupin zaradi obsežnosti ne prikazujem na tem mestu, temveč so prikazani v Tabelah 10, 11, 12 in 13 v Prilogi 12.

Pri skupini **mikro in majhnih zavezancev za DPR** je bil večji porast prometa od povprečja 1,72 % za celotno proučevano skupino zavezancev za DDV dosežen v 17 dejavnostih in v istih dejavnostih je bil tudi porast obračunanega DDV višji od povprečja 1,31 % za celotno proučevano skupino zavezancev za DDV (Priloga 12, Tabela 10). Med temi je bilo v dejavnostih Oskrba z vodo, ravnanje z odpadki in odpadki, saniranje okolja, Dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti in Izobraževanje izdano relativno majhno število davčno potrjenih računov in ustvarjeno nominalno nizko povečanje prihodkov in obračunanega DDV, zato te dejavnosti niso primerne za ocenjevanje učinka DPR na povečanje prijavljenega gotovinskega prometa. V dejavnosti Finančne in zavarovalniške dejavnosti, podskupini Finančni zakup in drugo kreditiranje je bil dosežen relativno velik porast prihodkov in obračunanega DDV, vendar je bilo ob tem izdano relativno zelo malo gotovinskih računov (le 0,002% vseh davčno potrjenih računov v skupini mikro in majhnih zavezancev za DPR). Zato menim, da porasta prometa v tej dejavnosti ne moremo pripisati ukrepu DPR in ta dejavnost ni primerna za ocenjevanje njegovih učinkov. Preostale dejavnosti, v katerih je bilo izdano večje število davčno potrjenih gotovinskih računov in v katerih je prišlo do večjega porasta prometa in obračunanega DDV, so naslednje: Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo, Predelovalne dejavnosti, Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil, Promet in skladiščenje, razen Obratovanje taksijev, Gostinstvo, Informacijske in komunikacijske dejavnosti, Poslovanje z nepremičninami, Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti, Druge raznovrstne poslovne dejavnosti, Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti in Druge dejavnosti. V teh dejavnostih se je promet povečal za skupno 134.426.491 evrov (promet celotne skupine mikro in majhnih zavezancev za DPR se je povečal za 144.089.079 evrov), obračunani DDV pa za skupno 24.245.253 evrov (obračunani DDV celotne skupine se je povečal za 25.735.443 evrov). V teh dejavnostih je bilo izdanih 79.259.893 oz. 97,3 % vseh davčno potrjenih gotovinskih računov pri skupini mikro in majhnih zavezancev in 37,6 % vseh davčno potrjenih računov. Na podlagi navedenega sklepam, da je porast prijavljenih prihodkov in višjega obračunanega DDV za dobave blaga in storitev v letu 2016 pri skupini mikro in majhnih zavezancev za DPR v naštetih dejavnostih deloma lahko učinek uvedenega ukrepa DPR.

Pri skupini **srednje velikih zavezancev za DPR** je bil dosežen večji porast prometa od povprečja za celotno proučevano skupino zavezancev za DDV (1,72 %) v 12 dejavnostih, v 11 od teh dejavnosti pa je bil tudi porast obračunanega DDV višji od povprečja za celotno proučevano skupino zavezancev za DDV (1,31 %). To je razvidno v Tabeli 11 v Prilogi 12. Pri tem gre za iste dejavnosti, v katerih je bil dosežen večji promet in obračunani DDV tudi pri skupini mikro in majhnih zavezancev. Med dejavnostmi po višini dodatnega prometa in višjega obračunanega DDV izstopa dejavnost Finančne in

zavarovalniške dejavnosti, podskupina Finančni zakup in drugo kreditiranje, v kateri se je promet povečal za dobrih 34 milijonov evrov oz. 74,4 % in obračunani DDV za nekaj manj kot 7,5 milijonov evrov oz. 73,3 %. Vendar pa je bilo prav v tej dejavnosti izdanih zelo malo gotovinskih računov, zgolj 0,01 % davčno potrjenih računov v skupini srednje velikih zavezancev za DPR in zanemarljiv delež vseh davčno potrjenih računov v skupini vseh zavezancev za DDV, vključenih v analizo. Zato sklepam, da so na povečanje prihodkov in obračunanega DDV pri srednje velikih zavezcih za DDV v tej dejavnosti pretežno vplivali drugi dejavniki, učinek ukrepa DPR pa je zanemarljiv. Sklepam tudi, da je v ostalih dejavnostih z višjim porastom prometa in obračunanega DDV porast deloma lahko učinek ukrepa DPR. Ker gre za iste dejavnosti kot pri skupini mikro in majhnih zavezancev, jih na tem mestu ne naštevam.

V skupini **velikih zavezancev za DPR** je bil v obdobju 2016 ustvarjen večji porast prometa in obračunanega DDV od povprečij za celotno proučevano skupino zavezancev ob hkratnem večjem številu izdanih davčno potrjenih gotovinskih računov le v dejavnostih Gostinstvo, Informacijske in komunikacijske dejavnosti ter Finančne in zavarovalniške dejavnosti, podskupini Dejavnost zavarovanja (Priloga 12, Tabela 12). Te dejavnosti lahko povežemo z ukrepom DPR. V njih je bilo v obdobju 2016 ustvarjenih skupno za približno 12,7 milijona evrov več prihodkov in obračunanega za približno 2,7 milijona evrov več DDV, pri tem pa so zavezanci izdali okoli 10,3 milijonov gotovinskih računov, kar je približno 10 % izdanih davčno potrjenih računov v skupini velikih zavezancev in 0,05 % vseh izdanih davčno potrjenih računov v skupini vseh proučevanih zavezancev za DDV. Največ gotovinskih računov so veliki zavezanci izdali v dejavnosti Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil, podskupini Trgovina na drobno, razen z motornimi vozili, v kateri pa sta se v obdobju 2016 tako promet kot obračunani DDV zmanjšala. Največji nominalen in odstoten porast prometa in obračunanega DDV je bil ustvarjen v dejavnosti Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil, podskupini Trgovina z motornimi vozili in popravila motornih vozil. Ker pa so zavezanci v tej dejavnosti izdali relativno majhno število gotovinskih računov, tega povečanja ne pripisujem ukrepu DPR. Relativno majhno število davčno potrjenih gotovinskih računov je bilo izdano še v štirih drugih dejavnostih, v katerih je bilo ustvarjeno povečanje prometa in obračunanega DDV večje od povprečij za celotno proučevano skupino zavezancev za DDV, zato tudi tega povečanja ne povezujem z ukrepom DPR.

**Zavezanci za DPR, ki niso ustanovljeni po ZGD-1 in za katere se velikost ne izračunava**, so v obdobju 2016 ustvarili večji dodatni promet od povprečja v celotni skupini proučevanih zavezancev za DDV (1,72 %) le v 6 dejavnostih in med temi le v 4 dejavnostih tudi večji dodatni obračunani DDV od povprečja vseh zavezancev za DDV (1,31 %), kar je razvidno iz Tabele 13 v Prilogi 12. Vendar pa so bili v večini teh dejavnosti ustvarjeni promet in njegovo povečanje ter obračunani DDV in njegovo povečanje v absolutnih zneskih zelo majhni in zato niso primerni za ocenjevanje učinkov DPR. Edina dejavnost, ki pri tem izstopa, je dejavnost Trgovina, vzdrževanje in popravila

motornih vozil, podskupina Trgovina na drobno, razen z motornimi vozili, v kateri je bil ustvarjen 5,2-odstotni porast prometa v višini približno 5,5 milijona evrov, število davčno potrjenih gotovinskih računov pri tej skupini zavezancev pa predstavlja 57,2-odstotni delež vseh davčno potrjenih računov. Iz pregleda podrobnejših podatkov o zavezancih v tej dejavnosti je razvidno, da gre skoraj izključno za javne zavode na področju lekarniške dejavnosti. Menim, da pri teh zavezancih obstaja zanemarljivo tveganje za naknadno prirejanje podatkov o ustvarjenem prometu in zato podatki za to skupino zavezancev prav tako niso primerni za ocenjevanje učinkov DPR.

Na podlagi vseh zbranih in v tem poglavju analiziranih podatkov za obdobje januar–marec 2016 glede na 2015 v nadaljevanju povzemanj ključne ugotovitve.

Promet vseh proučevanih zavezancev za DDV skupaj se je povečal za 1,72 %, obračunani DDV pa za 1,31 %. Pri tem sta se promet in obračunani DDV v skupini zavezancev za DDV, ki so hkrati tudi zavezanci za DPR, povečal za več kot v skupini ostalih zavezancev za DDV, ki poslujejo zgolj negotovinsko. Promet zavezancev za DPR se je povečal za 1,56 odstotne točke več, promet ostalih zavezancev za DDV pa za 1,62 odstotne točke manj od povprečja celotne proučevane skupine zavezancev za DDV. Obračunani DDV zavezancev za DPR se je povečal za 1,76 odstotne točke več od povprečja celotne proučevane skupine zavezancev za DDV, obračunani DDV ostalih zavezancev za DDV pa se je zmanjšal glede na predhodno obdobje za 0,5 %.

Pri tem so v skupini zavezancev za DPR k porastu prometa in obračunanega DDV največ prispevali mikro in majhni ter srednje veliki zavezanci. Sprememba v obsegu prometa in obračunanega DDV velikih zavezancev je bila negativna.

V skupini ostalih zavezancev za DDV, ki poslujejo le negotovinsko, so k porastu prometa prav tako prispevali mikro, majhni in srednje veliki zavezanci, vendar je bil porast v vseh skupinah manjši kot pri zavezancih za DPR. Sprememba v obsegu prometa in obračunanega DDV velikih zavezancev in zavezancev, za katere se ne izračunava velikost, je bila negativna.

K skupnemu porastu prometa in obračunanega DDV v skupini zavezancev za DPR so največ prispevali zavezanci, ki poslujejo v naslednjih 15 dejavnostih: Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil, podskupini Trgovina z motornimi vozili in popravila motornih vozil, Finančne in zavarovalniške dejavnosti, podskupini Finančni zakup in drugo kreditiranje, Predelovalne dejavnosti, Gostinstvo, Informacijske in komunikacijske dejavnosti, Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil, podskupini Posredništvo in trgovina na debelo, razen z motornimi vozili, Promet in skladiščenje razen podskupine Obratovanje taksijev, Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti, Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti, Poslovanje z nepremičninami, Oskrba z vodo, ravnanje z odpadki in odpadki, saniranje okolja, Druge raznovrstne poslovne dejavnosti,

Druge dejavnosti, Izobraževanje in Dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti. Gre pretežno za storitvene dejavnosti z izjemo Predelovalnih dejavnosti. Do večjega zmanjšanja prometa in obračunanega DDV je prišlo v 3 dejavnostih, in sicer Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil, podskupini Trgovina na drobno, razen z motornimi vozili, Gradbeništvo in Rudarstvo.

Pri skupini zavezancev za DDV, ki ne poslujejo z gotovino, je bil ustvarjen večji porast prometa in obračunanega DDV od povprečij za celotno skupino proučevanih zavezancev za DDV v naslednjih 9 dejavnostih: Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil, podskupini Trgovina z motornimi vozili in popravila motornih vozil, Poslovanje z nepremičninami, Dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti, Druge raznovrstne poslovne dejavnosti, Finančne in zavarovalniške dejavnosti razen podskupin Finančni zakup in drugo kreditiranje in Dejavnost zavarovanja, Druge dejavnosti, Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo in Oskrba z vodo, ravnanje z odplakami in odpadki, saniranje okolja, v katerih je bil porast prometa in obračunanega DDV hkrati večji od tega porasta pri skupini zavezancev za DPR, in Informacijske in komunikacijske dejavnosti. Pri skupini zavezancev za DDV, ki poslujejo zgolj negotovinsko, se je promet in obračunani DDV zmanjšal v 8 dejavnostih.

Skupine zavezancev za DPR po velikostnih razredih in registriranih poslovnih dejavnostih, v katerih se je zgodil večji porast prometa in obračunanega DDV od povprečij za celotno skupino proučevanih zavezancev za DDV, tako nominalen kot odstoten, in v katerih je bilo hkrati izdano večje število davčno potrjenih gotovinskih računov, so mikro in majhni ter srednje veliki zavezanci in zavezanci, za katere se ne izračunava velikost, v naslednjih 11 dejavnostih: Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo, Predelovalne dejavnosti, Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil, Promet in skladiščenje, razen Obratovanje taksijev, Gostinstvo, Informacijske in komunikacijske dejavnosti, Poslovanje z nepremičninami, Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti, Druge raznovrstne poslovne dejavnosti, Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti, Druge dejavnosti.

DPR je ukrep, s katerim je zavezancem, ki sprejemajo plačila v gotovini in za dobave blaga in storitev izdajajo davčno potrjene račune, preprečeno naknadno prirejanje podatkov o ustvarjenem obdavčljivem prometu pri poslovanju oz. je vsaka takšna neupravičena naknadna sprememba podatkov na računu in s tem v poslovnih evidencah zavezanca vidna in dokazljiva. S tem ukrepom lahko zato dosežemo želene učinke v obliki višjega prijavljenega prometa in obračunanega DDV le pri zavezancih, ki pri poslovanju opravljajo dobave blaga in storitev za plačilo v gotovini in ki so v preteklosti naknadno spreminjali podatke o izdanih računih in ustvarjenem prometu z namenom znižanja davčne obveznosti. Pri negotovinskem poslovanju zavezancev in pri zavezancih, ki so že pred uveljavitvijo ZDavPR poslovali v skladu z davčnimi predpisi, ukrep DPR ne more imeti učinkov. Povečanja prometa in obračunanega DDV pri zavezancih in dejavnostih, v katerih je bilo

izdano manjše število gotovinskih oz. davčno potrjenih računov, ne moremo pripisati ukrepu DPR.

Na podlagi proučenih podatkov in ob upoštevanju omejitev in predpostavk te analize sklepam, da je v skupini mikro in majhnih ter srednje velikih zavezancev prišlo do določenih učinkov ukrepa DPR na povečanje prijavljenega prometa in obračunanega DDV iz gotovinskega poslovanja v obdobju januar–marec 2016 glede na enako obdobje preteklega leta. Višine teh učinkov ne ugotavljam. Učinki pri teh zavezancih so bili ugotovljeni v dejavnostih Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo, Predelovalne dejavnosti, Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil, podskupini Trgovina z motornimi vozili in popravila motornih vozil, podskupini Posredništvo in trgovina na debelo, razen z motornimi vozili in podskupini Trgovina na drobno, razen z motornimi vozili, Promet in skladiščenje, razen Obratovanje taksijev, Gostinstvo, Informacijske in komunikacijske dejavnosti, Poslovanje z nepremičninami, Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti, Druge raznovrstne poslovne dejavnosti, Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti in Druge dejavnosti.

Poleg navedenega dopuščam možnost, da je do določenih učinkov pri mikro in majhnih ter srednje velikih subjektih prišlo tudi v dejavnostih Oskrba z vodo, ravnanje z odpadki in odpadki, saniranje okolja, Dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti, Izobraževanje in Finančne in zavarovalniške dejavnosti, podskupini Finančni zakup in drugo kreditiranje, vendar so zaradi majhnega števila izdanih davčno potrjenih gotovinskih računov pri tej skupini zavezancev učinki lahko kvečjemu zelo majhni.

Poleg tega na podlagi analize podatkov sklepam, da je v skupini velikih zavezancev, ki poslujejo z gotovino, lahko prišlo do določenih učinkov ukrepa DPR na povečanje prijavljenega prometa in obračunanega DDV v nekaterih dejavnostih, in sicer Gostinstvo in Informacijske in komunikacijske dejavnosti. Poleg tega so določeni učinki možni tudi v dejavnosti Finančne in zavarovalniške dejavnosti, podskupini Dejavnost zavarovanja, vendar so ti zaradi majhnega števila davčno potrjenih računov in torej majhnega deleža gotovinskega poslovanja lahko le minimalni. V skladu s kriteriji za določitev skupin zavezancev, pri katerih povečanje prometa in obračunanega DDV lahko povezujemo z ukrepom DPR, ugotavljam, da med te subjekte spadajo tudi veliki zavezanci za DDV, ustanovljeni v skladu z ZGD-1, ki imajo kot glavno dejavnost registrirano Gostinstvo ali Informacijsko in komunikacijsko dejavnost. Kljub temu pa menim, da obstaja večja verjetnost, da je pri teh zavezancih prišlo do povečanja prometa iz drugih razlogov in ne zaradi ukrepa DPR. Pri skupini velikih zavezancev je tveganje za prikrivanje podatkov o opravljenih dobavah blaga in storitev z naknadnim spreminjanjem podatkov o izdanih računih zanemarljivo, zato pri tej skupini zavezancev večjih učinkov ukrepa DPR ne moremo pričakovati.

Prav tako dopuščam možnost, da je do določenih učinkov ukrepa DPR na povečanje prijavljenega prometa in obračunanega DDV v 6 dejavnostih prišlo tudi pri skupini zavezancev, za katere se velikost ne izračunava, vendar so zaradi majhnega nominalnega porasta prometa in tudi obračunanega DDV v teh dejavnostih učinki minimalni. Sklepam, da je do povečanja prometa v teh dejavnostih prišlo iz drugih razlogov in ne zaradi ukrepa DPR.

Ukrep DPR je torej lahko učinkovit ukrep v skupini mikro in majhnih ter srednje velikih poslovnih subjektov ne pa tudi v skupini subjektov, za katere se velikost ne izračunava, in v skupini velikih subjektov, razen v dejavnostih Gostinstvo in Informacijske in komunikacijske dejavnosti. Pri zadnjih dveh skupinah subjektov glede na izračunane vrednosti določenih učinkov namreč ne izključujem, sklepam pa, da so ti zelo majhni. Poleg tega sklepam, da so učinki DPR verjetni v vseh dejavnostih, v katerih poslujejo mikro in majhni ter srednje veliki subjekti. Ti so po analiziranih podatkih najmanj prisotni v dejavnostih Rudarstvo, Oskrba z električno energijo, plinom in paro, Oskrba z vodo, ravnanje z odpadki in odpadki, saniranje okolja, Finančne in zavarovalniške dejavnosti, vključno s podskupinama Finančni zakup in drugo kreditiranje in Dejavnost zavarovanja, in Dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti.

Na podlagi ugotovitev iz analize podatkov o prijavljenem prometu zavezancev za DDV, ki poslujejo gotovinsko in v letu 2016 izvajajo DPR, sklepam, da bi bilo mogoče doseči skoraj enake učinke ukrepa DPR tudi z opredelitvijo zavezancev v ZDavPR, ki ne bi vključevala velikih podjetij in subjektov, ki spadajo v skupino davčnih zavezancev, za katere se velikost ne izračunava. Lahko torej potrdim hipotezo, ki je bila zastavljena v uvodnem poglavju tega dela, da bi država z ukrepom DPR dosegla enake učinke na prihodke proračuna iz naslova obračunanega DDV za obdobje januar–marec 2016, ne glede na samo višino teh prihodkov, z nižjimi stroški in manjšimi administrativnimi obremenitvami za gospodarstvo, kot jih je prinesel veljavni ZDavPR, če bi obveznost DPR uvedla za ožji krog zavezancev, in sicer na način, da bi v ZDavPR drugače uredila zavezanca za DPR. Pri tem pa poudarjam, da sklep temelji na podatkih o poslovanju samo določenega dela gospodarstva, in sicer zgolj zavezancev za DDV, na delnih podatkih o davkih iz naslova poslovanja davčnih zavezancev, in sicer zgolj obračunanega DDV za dobave blaga in storitev, in da so bili v analizi uporabljeni podatki za zelo kratko časovno obdobje poslovanja, in sicer treh mesecev po uveljavitvi ukrepa.

#### **4.4.2 Analiza učinkov Zakona o davčnem potrjevanju računov pri skupini spletnih trgovcev**

Druga predpostavka, ki je postavljena na začetku tega dela in jo preverjam v nadaljevanju, je, da bi bila brez zmanjšanja učinka ukrepa DPR na davčne prihodke proračuna mogoča tudi drugačna opredelitev gotovine v ZDavPR. To lahko z razpoložljivimi podatki proučujem le na vzorcu zavezancev za DDV v dejavnosti spletne trgovine. Dobavitelji v



spletni trgovini omogočajo različne načine plačil, med katerimi se kot negotovinski obliki štejeta le nakazilo kupnine na transakcijski račun spletnega trgovca prek spletne banke ali v poslovalnici izvajalca plačilnih storitev, plačilo z Moneto in plačilo s PayPal računa kupca na PayPal račun spletnega trgovca. Vsi ostali načini plačil, predvsem so to kartična plačila, plačilo s kripto valutami in druga elektronska plačila prek spletnih plačilnih platform, kot na primer Braintree, se za namene izvajanja ZDavPR štejejo kot gotovinska plačila.

Analiza spletnih trgovcev je izvedena pod enakimi pogoji, predpostavkami in omejitvami kot zgornja analiza prometa subjektov po velikostih in dejavnostih. V analizo je vključenih skupno 578 spletnih trgovcev, od tega 229 oz. 39,6 % zavezancev za DDV, ki poslujejo izključno negotovinsko, in 349 oz. 60,4 % spletnih trgovcev, zavezancev za DPR. Med njimi sta le eno srednje veliko podjetje in eno veliko podjetje, vsi ostali so mikro in majhni subjekti. Podatki o spremembah v prometu spletnih trgovcev v obdobju 2016 glede na 2015 po velikosti zavezancev, ločeno za zavezance za DPR in ostale zavezance za DDV, so prikazani v Tabeli 10.

*Tabela 10: Spremembe v prometu spletnih trgovcev v obdobju januar–marec 2016 glede na 2015 po velikosti zavezancev*

Velikost	ZAVEZANCI ZA DPR			OSTALI ZAVEZANCI ZA DDV			Razlika v spremembi med zavezanci za DPR in ostalimi zavezanci za DDV
	Število	Sprememba prometa* (v evrih)	Sprememba prometa* (v %)	Število	Sprememba prometa* (v evrih)	Sprememba prometa* (v %)	
Mikro	4	1.648.438	108,11	10	1.203.308	33,06	75,05
Majhni	343	4.182.506	25,61	219	-240.918	-3,70	29,31
<b>Mikro in majhni</b>	<b>347</b>	<b>5.830.944</b>	<b>32,66</b>	<b>229</b>	<b>962.390</b>	<b>9,48</b>	<b>23,18</b>
Srednji	1	1.141.721	16,11	0	-	-	-
Veliki	1	-2.189.877	-21,433	0	-	-	-
<b>Skupaj</b>	<b>349</b>	<b>4.782.788</b>	<b>13,60</b>	<b>229</b>	<b>962.390</b>	<b>9,48</b>	<b>4,13</b>

Legenda: \* Sprememba v prometu v obdobju 2015-2016

*Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2015 (interno gradivo), 2016b; Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2016 (interno gradivo), 2016c.*

Podrobnejši podatki o ustvarjenem prometu v celotni proučevani skupini spletnih trgovcev, zavezancev za DDV, se nahajajo v Tabeli 14 v Prilogi 12. Pri celotni skupini se je promet

v obdobju 2016 povečal za 5.745.178 evrov oz. 12,68 %. K temu povečanju so največ prispevali zavezanci za DPR, in sicer 4.782.788 evrov oz. 83,2 %, skupina ostalih zavezancev za DDV, ki ne poslujejo z gotovino, pa le 962.390 evrov oz. 16,8 %. Promet zavezancev za DPR se je povečal za 13,6 %, promet ostalih zavezancev za DDV pa za 9,48 %.

V Tabeli 11 so prikazani še podatki o spremembah obračunanega DDV spletnih trgovcev v obdobju 2016 glede na obdobje 2015 po velikosti zavezancev, ločeno za zavezanca za DPR in ostale zavezanca za DDV, ki ne sprejemajo gotovinskih plačil za dobave blaga in storitev. Podrobnejši podatki za celotno proučevano skupino spletnih trgovcev, zavezancev za DDV, so v Tabeli 14 v Prilogi 12. Skupni obračunani DDV se je povečal za 972.980 evrov oz. 11,61 %. K temu povečanju so več prispevali zavezanci za DPR. Obračunani DDV zavezancev za DPR se je povečal za 12,51 %, promet ostalih zavezancev za DDV pa za 8,59 %.

*Tabela 11: Spremembe v obračunanem DDV spletnih trgovcev v obdobju januar–marec 2016 glede na 2015 po velikosti zavezancev*

Velikost	ZAVEZANCI ZA DPR			OSTALI ZAVEZANCI ZA DDV			Razlika v spremembi med zavezanci za DPR in ostalimi zavezanci za DDV
	Število	Sprememba v obračunanem DDV* (v evrih)	Sprememba v obračunanem DDV* (v %)	Število	Sprememba v obračunanem DDV* (v evrih)	Sprememba v obračunanem DDV* (v %)	
Mikro	4	346.003	107,12	10	206.663	29,71	77,41
Majhni	343	811.454	25,63	219	-41.424	-3,37	29,00
<b>Mikro in majhni</b>	<b>347</b>	<b>1.157.457</b>	<b>33,17</b>	<b>229</b>	<b>165.239</b>	<b>8,59</b>	<b>24,58</b>
Srednji	1	240.174	15,59	0	-	-	-
Veliki	1	-589.890	-41,30	0	-	-	-
<b>Skupaj</b>	<b>349</b>	<b>807.741</b>	<b>12,51</b>	<b>229</b>	<b>165.239</b>	<b>8,59</b>	<b>3,92</b>

Legenda: \* Sprememba v obračunanem DDV v obdobju 2015-2016

*Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2015 (interno gradivo), 2016b; Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2016 (interno gradivo), 2016c.*

Iz podatkov v Tabelah 10 in 11 in Tabele 14 v Prilogi 12 je razvidno, da je bilo v skupini 349 spletnih trgovcev, ki poslujejo z gotovino, v obdobju 2016 izdanih skupno 533.506 davčno potrjenih računov in dosežen promet, ki je bil za 4.782.788 evrov oz. 13,6 % višji kot v enakem obdobju 2015. Na osnovi tega je bil obračunani DDV višji za 807.741 evrov

oz. 12,5 %. Od tega je eno srednje veliko podjetje izdalo približno 20,6 % vseh davčno potrjenih računov v skupini spletnih trgovcev in prispevalo 1.141.721 evrov k povečanju prometa in 240.174 evrov k povečanju obračunanega DDV cele skupine. Promet pri tem zavezancu se je v primerjavi s preteklim obdobjem povečal za 16,1 %, obračunani DDV pa za 15,6 %. Poleg tega je eno veliko podjetje izdalo še približno 8,8 % davčno potrjenih računov celotne skupine, prispevalo pa je k znižanju prometa in obračunanega DDV cele skupine. V tem velikem podjetju je promet v obdobju 2016 upadel za skoraj 2,2 milijona evrov oz. 21,4 %, obračunani DDV pa za približno 600.000 evrov oz. 41,3 %. Mikro in majhni zavezanci so skupaj izdali približno 70 % vseh davčno potrjenih računov, ustvarili za 5.830.944 evrov oz. 32,7 % več prometa kot v obdobju 2015 in obračunali za 1.157.457 evrov oz. 33,2 % več DDV za opravljene dobave. V skupini zavezancev za DDV, ki poslujejo negotovinsko, se je promet v obdobju 2016 glede na obdobje 2015 povečal za približno 9,5 % in nominalno za manj kot milijon evrov. Porast obračunanega DDV je bil nekoliko nižji, in sicer 8,1 %.

Razlika v relativnih spremembah v obsegu prijavljenega prometa v obdobju 2016 glede na 2015 med zavezanci za DPR in ostalimi zavezanci za DDV, ki ne poslujejo gotovinsko, je velika. Pri mikro zavezancih je bil porast prometa zavezancev za DPR večji za 75 odstotnih točk, pri majhnih za dobrih 29 odstotnih točk, pri skupini vseh spletnih trgovcev pa za dobre 4 odstotne točke. Približno enake so tudi razlike v relativnih spremembah v obsegu obračunanega DDV med obema skupinama zavezancev.

Z upoštevanjem kriterijev, ki so uporabljeni pri sklepanju o dejavnostih in zavezancih, pri katerih je lahko prišlo do učinka ukrepa DPR na višino prijavljenega prometa, tudi pri skupini spletnih trgovcev sklepam, da je ukrep lahko imel učinek na povečanje prijavljenih prihodkov v obračunih DDV teh zavezancev. Porasta prometa in obračunanega DDV sta bila pri vseh skupinah subjektov, razen pri velikem zavezancu za DPR, bistveno višja od povprečij za celotno proučevano skupino zavezancev za DDV (1,72 in 1,31 %), hkrati pa sta bila tako porast prometa kot tudi porast obračunanega DDV pri skupinah zavezancev za DPR bistveno večja kot pri skupinah ostalih zavezancev za DDV.

Za povečanje prijavljenega prometa pri spletnih trgovcih sicer obstaja tudi druga možna razlaga. Spletna trgovina je v zadnjih letih ena najhitreje rastočih panog v svetu. Rast prodaje blaga v državah Srednje Evrope in v Sloveniji znaša med 20 in 25 % letno (Časnik Finance, d.o.o., 2016). Pri primerjavi tega podatka z izračunanim porastom prometa v analizi je potrebno upoštevati, da podatka nista neposredno primerljiva. V analizo rasti prijavljenega prometa spletnih trgovcev so namreč vključeni le podatki o ustvarjenem prometu pri zavezancih za DDV, ki so v obračunih DDV prijavili pozitivne prihodke, ne pa tudi ustvarjeni prihodki pri ostalih gospodarskih subjektih, ki niso vključeni v sistem DDV. To so predvsem manjši subjekti, med njimi tudi t.i. *start-up* podjetja, za katera je značilno spletno poslovanje.

Na podlagi tega sklepam, da večji del porasta prijavljenega prometa v dejavnosti Trgovina na drobno po pošti ali po internetu izvira iz povečanih nakupov blaga in storitev prek spleta, hkrati pa na podlagi razpoložljivih podatkov in analize ne morem izključiti možnosti, da je del porasta tega prometa tudi učinek ukrepa DPR. S tem pa tudi ne morem potrditi uvodne predpostavke, da bi z ožjo opredelitvijo gotovine za namene izvajanja DPR v ZDavPR in izločitvijo gospodarskih subjektov, ki prejemajo plačila preko različnih posrednikov, ki niso ponudniki plačilnih storitev, dosegli enake davčne učinke ukrepa.

Na podlagi zgornjih ugotovitev zavračam hipotezo, da bi država z ukrepom DPR dosegla enake učinke na prihodke proračuna iz naslova obračunanega DDV za obdobje januar–marec 2016, ne glede na samo višino teh prihodkov, z nižjimi stroški in manjšimi administrativnimi obremenitvami za gospodarstvo, kot jih je prinesel veljavni ZDavPR, tudi če bi obveznost DPR uvedla za ožji krog zavezancev s tem, da bi v ZDavPR drugače opredelila pojem gotovine za namene DPR. Pri tem pa poudarjam, da sklep temelji na delnih podatkih o poslovanju in davčnih obveznostih davčnih zavezancev, zavezancev za DDV, v dejavnosti Trgovina na drobno po pošti ali po internetu zavezancev za DDV in da se analiza nanaša na prekratko časovno obdobje, da bi lahko imela uporabno vrednost v praksi.

V sklepnem delu tega poglavja o izmerjenih učinkih ukrepa DPR ugotavljam, da za uspešnost ukrepa DPR ni potrebna tako široka opredelitev zavezancev v ZDavPR, ki vključuje vse gospodarske subjekte ne glede na velikost in organizacijsko obliko, zaradi pomanjkanja podatkov za ustrezno analizo pa tega ne morem trditi tudi za opredelitev gotovine. Na podlagi ugotovitev iz analize in ob upoštevanju omejitev, opisanih v uvodnem delu tega poglavja, potrjujem temeljno hipotezo, ki se nanaša na ustreznost opredelitve zavezancev v ZDavPR, in sicer v delu, ki se nanaša na velikost zavezancev, ne pa tudi v delu, ki se nanaša na dejavnost, in zavračam drugo hipotezo, ki se nanaša na ustreznost opredelitve gotovine. Iz vseh delov analize je razvidno, da pri velikih zavezancih, ki poslujejo z gotovino, po uvedbi DPR ni prišlo do večjega porasta prometa in obračunanega DDV oziroma je prišlo celo do padca prometa in s tem obračunanega DDV. Poleg tega so stopnje rasti pri velikih zavezancih za DPR v nekaterih dejavnostih nižje od stopenj rasti, ki so jih v teh dejavnostih dosegli veliki zavezanci za DDV, ki niso zavezanci za DPR. Pri tem so izjema le zavezanci za DPR v dejavnostih Gostinstvo in Informacijske in komunikacijske dejavnosti, pri katerih učinkov DPR na obseg prijavljenega prometa in obračunanega DDV na podlagi analiziranih podatkov ne morem izključiti. Prav tako je z analizo izključena verjetnost večjih učinkov ukrepa DPR na višji prijavljen obseg prometa in obračunanega DDV pri skupini zavezancev, ki niso ustanovljeni po ZGD-1 in za katere se ne izračunava velikost. Večji porast prometa in tudi obračunanega DDV od povprečij vseh zavezancev za DDV, ki so vključeni v analizo, je potrjen v vseh delih analize pri skupinah mikro, majhnih in srednje velikih zavezancev za DPR. Pri analizi učinkov ukrepa DPR po dejavnostih slika ni jasna, zato dejavnosti ne morem ločiti na tiste, v katerih bi lahko prišlo do povečanja proučevanih vrednosti kot posledica ukrepa DPR, in tiste, pri

katerih učinka ne moremo pričakovati. Za spremembo opredelitve zavezancev za izvajanje DPR v ZDavPR glede na dejavnosti, ki jih opravljajo pri gotovinskem poslovanju, bi bila potrebna podrobnejša analiza poslovanja ožjih skupin zavezancev po podskupinah dejavnosti SKD, kar pa presega namen tega dela. Za pravilno oceno ustreznosti opredelitve gotovine za namen DPR v ZDavPR bi bilo prav tako potrebno izvesti natančnejšo analizo načinov plačil, ki jih sprejemajo davčni zavezanci za opravljene dobave blaga in storitev, in sicer za širši krog zavezancev.

Poleg učinka na višino prijavljenih prihodkov iz poslovanja in pravilno obračunanih davkov od dobav blaga in storitev zavezancev ima ukrep DPR še druge pričakovane učinke, opisane v poglavju 3.5, in sicer povečanje števila prijav dela fizičnih oseb, ki pri svojem delu pri zavezancu izdajajo račune pri gotovinskem poslovanju, in so pred uveljavitvijo ZDavPR to delo opravljale v okviru neprijavljenega dela. S tem se pričakuje povečanje vplačil davkov in prispevkov od dela v javne blagajne ter znižanje stroškov inšpekcijskih nadzorov dela in zaposlovanja davčnega organa.

Po podatkih iz Poročila o prvih učinkih uvedbe sistema davčnega potrjevanja računov v Republiki Sloveniji za obračunsko obdobje januar–marec 2016 je bilo v tem času v zdravstveno in pokojninsko zavarovanje na novo prijavljenih 9.808 fizičnih oseb, ki opravljajo delo na delovnem mestu, ki vključuje izdajo računov z uporabo elektronske naprave pri gotovinskem poslovanju. Za te osebe so bili v navedenem obdobju obračunani davki in prispevki v skupni višini 4,8 milijona evrov (Ministrstvo za finance, 2016b, str. 2). Če upoštevamo, da se je po podatkih Zavoda RS za zaposlovanje (2016) v prvem tromesečju 2016 zaposlilo skupno 23.648 oseb, ki so bile prijavljene kot brezposelne, lahko ugotovimo, da je bilo število zaposlitev oseb, ki na delovnem mestu izdajajo račune pri gotovinskem poslovanju z uporabo elektronske naprave relativno veliko. Večjega zaposlovanja ne pripisujem uvedbi ukrepa DPR, ne izključujem pa možnosti, da je del teh zaposlitev, in sicer oseb, ki so pred uveljavitvijo ZDavPR opravljale neprijavljeno delo oz. bi šele pričele opravljati tovrstno neprijavljeno delo, lahko tudi učinek uvedbe obveznega sporočanja podatka o fizični osebi, ki izda posamezen gotovinski račun, FURS v postopku davčne potrditve računa. S krčenjem kroga zavezancev za DPR bi se zmanjšalo število podjetij, ki davčnemu organu sporočajo podatke o osebah, ki v okviru svojega dela izdajajo račune. Ker neprijavljeno delo opravljajo predvsem delavci v manjših podjetjih, ocenjujem, da sprememba ureditve zavezancev za izvajanje ZDavPR, s katero bi iz obveznosti DPR izvzeli velika podjetja in podjetja, za katera se ne izračunava velikost, ne bi imela pomembnejšega vpliva na zmanjšanje učinka ukrepa DPR na učinkovitost nadzora FURS nad delom in zaposlovanjem na črno in na prijave v zavarovanje fizičnih oseb, ki izdajajo račune pri gotovinskem poslovanju in bi v primeru odsotnosti obveznosti DPR to delo opravljale neprijavljeno. Izvzetje velikih podjetij in subjektov, za katere se ne izračunava velikost, iz obveznosti DPR ne bi imelo vpliva na višino vplačil davkov in prispevkov od dela in zaposlovanja v državne blagajne. Za bolj natančno oceno pa bi bilo potrebno izvesti analizo prijav novih zaposlitev oseb, ki v okviru svojega dela izdajajo

račune pri gotovinskem poslovanju, v podjetjih po velikosti in pravno organizacijski obliki, kar ni namen tega dela.

Pomemben pričakovani učinek uvedbe ukrepa DPR je tudi racionalizacija in znižanje stroškov dela davčnega organa pri izvajanju inšpekcijskih nadzorov na področju sive ekonomije in gotovinskega poslovanja. S spremembo opredelitve zavezancev za DPR na način, da bi bili iz obveznosti sporočanja podatkov o gotovinskih računih izvzeti veliki gospodarski subjekti po ZGD-1, razen v dejavnosti Gostinstvo in Informacijske in komunikacijske dejavnosti, in subjekti, za katere se velikost ne izračunava, bi se število zavezancev za DDV, ki so hkrati zavezanci za DPR, zmanjšalo za 2.468 oz. približno 9,7 % (Tabela 5), število sporočenih računov glede na podatke iz obdobja januar–marec 2016 pa za približno 103,3 milijonov oz. 47,1 % računov. Pri tem gre za velik delež podatkov, vendar kljub temu menim, da glede na tip zavezancev to ne bi bistveno vplivalo na delo davčnega organa na področju gotovinskega poslovanja in sive ekonomije, saj se ta del gospodarstva ne povezuje z večjim tveganjem za sivo ekonomijo in so bili nadzori davčnega organa na tem področju pred uveljavitvijo ZDavPR usmerjeni v del gospodarstva z višjo stopnjo tveganja, to pa so predvsem manjši davčni zavezanci.

Natančnejše ocene učinkov ukrepa DPR bo mogoče izdelati v letu 2017, ko bodo na razpolago podatki o poslovanju vseh davčnih zavezancev, kot je že opisano zgoraj. Na podlagi obstoječih podatkov in analiz je v nadaljevanju oblikovan predlog drugačne ureditve zavezancev za izvajanje postopka DPR v ZDavPR pod pogojem, da bodo ugotovitve iz tega dela potrjene v nadaljnjih analizah podatkov o poslovanju celotne populacije zavezancev za DPR po veljavnem ZDavPR.

#### **4.5 Predlog alternativne opredelitve zavezancev in gotovine**

V predhodnem poglavju je že nakazana možnost drugačne določbe 3. člena ZDavPR, ki v prvem odstavku določa dobave blaga in storitev, pri katerih za dobavitelja nastopi obveznost izdaje davčno potrjenega račun kupcu in v drugem odstavku določa dobave blaga in storitev, pri katerih ta obveznost ne nastopi. Zaradi razlogov, opisanih v prejšnjem poglavju, drugačne opredelitve pojma gotovine v ZDavPR v tem delu ne obravnavam.

Iz poglavja 1.6 o priporočilih OECD za oblikovanje učinkovite strategije in posameznih ukrepov za obvladovanje sive ekonomije ter iz izkušenj drugih držav pri uvajanju teh ukrepov je jasen velik pomen pravilno ciljno usmerjenih ukrepov na podlagi temeljitih predhodnih analiz stanja gospodarstva in poslovanja davčnih zavezancev. Za te namene lahko država uporabi razpoložljive podatke in izvede dodatna povpraševanja pri različnih udeleženceih v gospodarstvu. Za to država potrebuje ustrezen čas. Iz opisa postopka uvedbe ukrepa DPR v poglavjih 2.5.6 in v uvodnem delu poglavja 3 od potrditve ukrepa v strategiji za obvladovanje sive ekonomije v decembru 2014 do potrditve ZDavPR v Državnem zboru RS v juliju 2015 jasno izhaja, da je bil zaradi pomanjkanja časa za

temeljito proučitev stanja na področju gotovinskega poslovanja v gospodarstvu ukrep sprejet brez podlage v ustreznih podatkih in podrobnejšem poznavanju gotovinskega poslovanja med davčnimi zavezanci. Za potrebe odločanja o uvedbi ukrepa so bili na razpolago le podatki iz nadzorov davčnega organa in splošno prepričanje o velikem obsegu nezakonitih praks podjetij pri gotovinskem poslovanju. Zato na tem mestu sklepam, da je bil najverjetneje to eden izmed temeljnih razlogov za odločitev države, da uvede ukrep DPR neselektivno, za vse zavezance enako. Menim, da bi morala država v primeru sprememb v ureditvi obveznosti DPR predvideti potreben čas za izvedbo predhodne analize in proučitve stanja gotovinskega poslovanja med gospodarskimi subjekti z namenom opredeliti skupine, pri katerih lahko utemeljeno pričakujemo pozitivne učinke ukrepa in jih bo zajela s spremembo ZDavPR in skupin, pri katerih z obravnavanim ukrepom teh učinkov ne moremo doseči.

Na podlagi ugotovitev v poglavjih 4.1, 4.2 in 4.4 sklepam, da bi bil ukrep DPR enako učinkovit v zagotavljanju večje transparentnosti gotovinskega poslovanja in preprečevanju izogibanja plačila davkov od ustvarjenega gotovinskega prometa, če bi bil ciljno usmerjen v skupine zavezancev, pri katerih obstaja povečano tveganje za sivo ekonomijo oz. namerne nepravilnosti pri gotovinskem poslovanju z namenom neplačevanja davkov. Te skupine zavezancev so mikro in majhni poslovni subjekti ter srednje velika podjetja. Ta so vključena v alternativni predlog za določitev zavezancev za DPR.

Določbe 3. člena ZDavPR vežejo obveznost DPR in izjeme od te obveznosti na vrste dobav blaga in storitev, plačanih z gotovino, in ne na vrste gospodarskih subjektov, predlog v tem delu pa se nanaša na izvzem iz obveznosti DPR določenih subjektov glede na njihove pravno organizacijske značilnosti, zato na tem mestu ne oblikujem besedila drugačne določbe ZDavPR, temveč zgolj predlagam možno alternativno ureditev 3. člena ZDavPR na način, da se v drugem odstavku med izjeme od obveznosti DPR vključijo dobave blaga in storitev velikih podjetij v skladu z ZGD-1, razen dobav v dejavnostih Gostinstvo, Informacijske in komunikacijske dejavnosti, in dobav subjektov, za katere se velikost ne izračunava in gre za javnopravne osebe v skladu z Zakonom o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (Ur. l. RS, št. 30/06 in 51/14), predstavniška organa, sindikate in zbornice.

Predstavljena alternativna določitev zavezancev za izvajanje DPR pri gotovinskem poslovanju, to je sprememba zakona na podlagi ugotovitev predhodne analize, je prikaz možnega drugačnega pristopa pri uvedbi ukrepa, pri katerem je poudarjen prav pomen predhodne analize stanja. Pri tem pa analiza, ki je izvedena za potrebe tega dela, zaradi opisanih omejitev ni primerna osnova oblikovanje sprememb veljavne ureditve. Z izvedbo temeljite analize lahko zakonodajalec verodostojno argumentira in utemelji svojo odločitev o sami uvedbi in načinu uvedbe ukrepa, ki ga zato naslovniki ukrepa in širša javnost bolje razumejo in lažje sprejmejo, čeprav jim država z ukrepom nalaga nove obveznosti.

Sprejetost ukrepa na strani zavezancev in širše družbe pa je prvi pogoj za njegovo dosledno izvajanje in za njegovo učinkovitost in uspešnost.

## **SKLEP**

Obseg in značilnosti sive ekonomije, njene vzroke in posledice v svetu proučujejo številni raziskovalci in mednarodne organizacije. Ocene obsega sive ekonomije v gospodarstvih se zaradi različnih metodologij precej razlikujejo. Najpomembnejši raziskovalec na tem področju je F. Schneider, ki redno ocenjuje stanje sive ekonomije v številnih svetovnih gospodarstvih. Po njegovih ocenah se je siva ekonomija v državah članicah EU ter Turčije, Hrvaške, Norveške in Švice v letih 2008–2013 gibala med 19,9 in 18,5 % BDP, in sicer je bil delež sive ekonomije nižji v državah z višjim BDP na prebivalca in višji v državah z nižjim BDP na prebivalca. Različne študije sive ekonomije tudi ugotavljajo zelo podobne temeljne razloge za pojav sive ekonomije in posledice za gospodarstvo. Glavni razlogi so visoko davčno breme, visoke administrativne obremenitve, izkoriščanje sistema socialne varnosti, netransparentnost delovanja državnih institucij in nizka stopnja zaupanja v državo. Glavni motiv udeležencev v sivi ekonomiji je pridobitev denarnih sredstev za preživetje ali za dvig življenjske ravni, pogosto tudi za bogatenje. Posledice sive ekonomije so tako negativne kot pozitivne. Negativne so predvsem izguba davčnih in nedavčnih prihodkov v proračunu države in nižja sredstva za zagotavljanje javnih dobrin in transferov prebivalstvu, manjša učinkovitost gospodarstva in slabši pogoji dela ter onemogočeno uveljavljanje pravic potrošnikov. Pozitivne posledice sive ekonomije so nižja cena blaga in storitev za potrošnika in večja prilagodljivost ponudbe, večja zaposlenost posameznikov in zmanjšanje revščine v času recesije ter hitrejši razvoj novih idej in malih podjetij v začetnem obdobju poslovanja.

Poznavanje vzrokov in posledic ter lastnosti udeležencev v sivi ekonomiji je pomembno pri oblikovanju politike države do sive ekonomije in konkretnih ukrepov za njeno zmanjševanje. V zvezi s tem je OECD oblikovala priporočila za države pri oblikovanju strategij. Strategije se med državami precej razlikujejo, vsaka uvaja različne nove ukrepe, med katerimi je tudi ukrep davčnih blagajn, ob ostalih tradicionalnih ukrepih, vsi pa so prilagojeni značilnostim sive ekonomije v posameznem gospodarstvu.

V Sloveniji se je siva ekonomija v večjem obsegu razvila v času po osamosvojitvi ob prehodu na tržno gospodarstvo, v času vstopa v EU in Evroobmočje pa se je zmanjšala. Spet je nekoliko narasla v času finančne in gospodarske krize okoli leta 2008, nato pa se je zopet zmanjševala in je bila leta 2013 po oceni Schneiderja (2013) 23,1 % BDP. Po zadnji oceni SURS (2013) za leto 2010 je bila na podlagi izračunov z metodo popravkov nacionalnih računov za polno zajetje BDP siva ekonomija v Sloveniji 8,3 % BDP. Največji delež sive ekonomije se je po ocenah Nastava (2009) odvil na področju drugih javnih, skupnih in osebnih storitev, predelovalnih dejavnosti, trgovine in popravil motornih vozil, gostinstva in gradbeništva, kupci pa so v sivi ekonomiji največ povpraševali po hrani in



brezalkoholnih pijačah, proizvodih iz skupine »različne dobrine in storitve«, transportnih storitvah, oblačilih in obutvi in dobrinah iz skupine »stanovanje, voda, elektrika, plin in druga goriva«. Primarni vzroki za sivo ekonomijo so enaki kot v drugih gospodarstvih, torej denarne koristi, in so vezani na zakonodajne in administrativne ovire, togi trg dela, veliko davčno breme in nizko življenjsko raven prebivalstva. Tudi posledice se ne razlikujejo od posledic v drugih gospodarstvih. Najpomembnejša negativna posledica, zaradi katere se država odloča za ostro ukrepanje, je izpad prihodkov države, in sicer DDV, trošarin, davka od dohodka pravnih oseb, davka od dohodkov fizičnih oseb iz dejavnosti in davkov in prispevkov od dela.

Slovenija se bori proti sivi ekonomiji že od sredine devetdesetih let z različnimi ukrepi na področju davkov, trga dela, socialnega sistema, podjetništva, razvoja državne uprave in drugih področjih, prvo celovito strategijo za obvladovanje sive ekonomije v gospodarstvu pa je sprejela konec leta 2013. Strategija poleg sektorsko specifičnih ukrepov vsebuje več horizontalnih ukrepov in med njimi posebej ukrepe na področju gotovinskega poslovanja, v katerem je država prepoznala tisti del poslovanja, v katerem zavezanci prikrivajo največji del dejansko ustvarjenega prometa, od katerega državi ne plačajo davkov. Ti ukrepi se delijo na ukrepe, s katerimi se omejuje gotovinsko poslovanje, in ukrepe, s katerimi se povečuje preglednost gotovinskega poslovanja. Na področju ukrepov za izboljšanje preglednosti gotovinskega poslovanja je država v letu 2014 v strategijo vključila uvedbo davčnih blagajn v Sloveniji.

Davčne blagajne kot ukrep za zmanjševanje sive ekonomije so bile s sprejetjem ZDavPR uvedene 2. januarja 2016 v obliki obveznega davčnega potrjevanja vseh računov, za katere dobavitelj prejme plačilo v gotovini. Zavezanci za izvajanje DPR in opredelitev gotovinskega poslovanja so bili posebej za ta namen določeni v zakonu. Zavezanci so vsi gospodarski subjekti, ki morajo voditi poslovne knjige in evidence v skladu s predpisi, ki urejajo davčni postopek, morajo za opravljene dobave blaga in storitev izdati račun v skladu s predpisi, ki urejajo DDV, in prejmejo plačilo v gotovini, pri čemer gotovina pomeni vsako obliko plačila, ki ni neposredno nakazilo na transakcijski račun dobavitelja. Izjeme od obveznosti davčnega potrjevanja so določene le za določene dobave tujih podjetij in dobave v dejavnostih oskrbe z električno energijo, plinom in paro, oskrbe z vodo, ravnanja z odpadki in odpadki ter v telekomunikacijski dejavnosti. Takšna ureditev ima za posledico zelo širok krog zavezancev za izvajanje DPR in subjektov, ki jim je ta ukrep prinesel nove stroške in administrativne obremenitve. Država od ukrepa pričakuje pozitivne učinke na področju prihodkov v proračun, prijav zaposlitev delavcev na črno in prihrankov pri delu davčnega organa. Pri tem se zastavlja vprašanje, ali ne bi država dosegla svojega cilja tudi z manjšo skupno obremenitvijo gospodarstva.

Temeljna hipoteza dela, preizkušena v empiričnem delu, je, da bi država lahko dosegla približno enake učinke, predvsem učinke na proračunske prihodke, tudi če bi z ZDavPR določila ožji krog zavezancev za davčno potrjevanje z drugačno opredelitvijo zavezancev

ali gotovinskega poslovanja ali celo obojega. Hipoteza je preverjena z analizo podatkov o prijavljenem prometu in obračunanem DDV zavezancev za DDV v obračunih DDV za obdobje januar–marec 2016 v primerjavi z enakim obdobjem leta 2015. Identificirane so dejavnosti, v katerih je pri posamezni velikostni skupini zavezancev po uvedbi ukrepa DPR prišlo do porasta prometa, ki bi ga lahko vsaj deloma pripisali uvedenemu ukrepu. Analiza in sklepi so izvedeni z določenimi omejitvami in predpostavkami, ki jih je potrebno upoštevati pri razlagi ugotovitev. Analiza pri skupini zavezancev za DDV pokaže, da je do večjega porasta prometa, za katerega lahko sklepamo, da je vsaj v določenem delu učinek DPR, prišlo v skupini mikro in majhnih ter srednje velikih subjektov in v skupini velikih podjetij v dejavnostih Gostinstvo in Informacijske in komunikacijske dejavnosti, ne pa tudi v skupini javnopravnih oseb, predstavniških organov, sindikatov in zbornic (subjektov, za katere se velikost ne izračunava). Dejavnosti ne morem ločiti na tiste, v katerih se kaže učinek ukrepa, in tiste, kjer učinka ni mogoče zaznati. Prav tako z analizo niso ugotovljene razlike v porastu prometa glede na način plačila. Uvodno hipotezo potrjujem v delu, da bi država z ukrepom DPR dosegla približno enake učinke na prihodke proračuna iz naslova obračunanega DDV za obdobje januar–marec 2016, ne glede na samo višino teh prihodkov, z nižjimi stroški in manjšimi administrativnimi obremenitvami za gospodarstvo, kot jih je prinesel veljavni ZDavPR, če bi obveznost DPR uvedla za ožji krog zavezancev, in sicer na način, da bi v ZDavPR uredila zavezance za DPR tako, da bi iz obveznosti za izvajanje DPR izvzela velika podjetja, razen v dejavnostih Gostinstvo in Informacijske in komunikacijske dejavnosti, in subjekte, za katere se ne izračunava velikost. Hkrati zavračam hipotezo, da bi država to lahko dosegla tudi na način, da bi v ZDavPR drugače opredelila pojem gotovine za namene DPR. Skleпам tudi, da takšna ureditev ne bi imela vpliva na zmanjšanje učinka ukrepa na prijave fizičnih oseb, ki pri svojem delu izdajajo račune pri gotovinskem poslovanju, v zavarovanje in s tem na višino vplačil davkov in prispevkov iz tega naslova v državne blagajne, pa tudi ne pozitivnih učinkov na delo davčnega organa na področju gotovinskega poslovanja in sive ekonomije. Pravilnost teh sklepov bo mogoče ugotoviti v letu 2017, ko bodo na voljo podatki o poslovanju vseh zavezancev za DPR.

Na podlagi ugotovitev iz analize je oblikovan alternativen predlog za določitev zavezancev za DPR, s katerim se med izjeme od obveznosti DPR vključijo dobave blaga in storitev velikih podjetij v skladu z ZGD-1, razen v dejavnostih Gostinstvo in Informacijske in komunikacijske dejavnosti, in subjektov, za katere se velikost ne izračunava – javnopravne osebe, predstavniška organa, sindikate in zbornice. Pri uvajanju morebitnih sprememb v ZDavPR pa je pomembno, da so te utemeljene na predhodni analizi stanja gospodarstva in poslovanja davčnih zavezancev. S predhodno analizo bi država lahko bolje argumentirala svojo odločitev za ukrep in dosegla boljšo sprejetost ukrepa pri zavezancih in v širši družbi, kar je prvi pogoj za uspešnost ukrepa. Pričujoče delo in analiza učinkov ukrepa DPR zaradi številnih omejitev nima uporabne vrednosti za odločanje o morebitnih spremembah ureditve zavezancev in gotovine v ZDavPR, lahko pa predstavlja osnovo za nadaljnje bolj poglobljene analize in premislek o ustreznosti obstoječe ureditve.

## LITERATURA IN VIRI

1. Bovi, M. (2002). The Nature of the Underground Economy. Some evidence from OECD countries. Najdeno 9. junija 2016 na spletnem naslovu [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/konference/04/07\\_Bovi.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/konference/04/07_Bovi.pdf)
2. Dallago, B. (1990). *The Irregular Economy*. Aldershot: Dartmouth.
3. Dernovšek, I. (2006, 14. september). »Davčna reforma« ni razbremenitev gospodarstva. *Dnevnik*. Najdeno 20. junija 2016 na spletnem naslovu <https://www.dnevnik.si/200760/posel/novice/200760>
4. Dernovšek, I. (2015, 15. maj). Vlada obljublja znižanje obdavčitve dela, uvedbo nepremičninskega davka in učinkovitejše pobiranje dajatev. *Dnevnik*. Najdeno 20. junija 2016 na spletnem naslovu <https://www.dnevnik.si/1042712932/slovenija/vlada-obljublja-znizanje-obdavcitve-dela-uedbo-nepremicninskega-davka-in-ucinkovitejse-pobiranje-dajatev>
5. Dreher, A., & Schneider, F. (2006). Corruption and the Shadow Economy: An Empirical Analysis. Najdeno 3. maja 2016 na spletnem naslovu <http://ftp.iza.org/dp1936.pdf>
6. Eurostat. (2005). *Eurostat's Tabular Approach to Exhaustiveness. Guidelines*. Najdeno 10. novembra 2015 na spletnem naslovu [http://www.dst.dk/ext/739814884/0/intconsult/Annex-C1a-Eurostat-Guidelines-Tabular-Approach-part-1-2\\_ENG---pdf](http://www.dst.dk/ext/739814884/0/intconsult/Annex-C1a-Eurostat-Guidelines-Tabular-Approach-part-1-2_ENG---pdf)
7. Evropska komisija (2004). *Undeclared work in an enlarged Union*. Bruselj: Evropska komisija.
8. Evropska komisija (2007). *Undeclared work in the European Union*. Najdeno 20. junija 2016 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_284\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf)
9. Evropska komisija (2014). *Undeclared work in the European Union*. Najdeno 12. januarja 2016 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_402\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf)
10. Evropska komisija. (2015). *Podjetništvo in industrija. Pregled napredka izvajanja akcijskega načrta »Akta za mala podjetja« 2014. Slovenija*. Najdeno 16. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/8946/attachments/1/translations/sl/renditions/pdf>
11. Evropska komisija, TAXUD. (2015). *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States, 2015*. Najdeno 12. januarja 2016 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015\\_slovenia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_slovenia_en.pdf)
12. Časnik Finance, d.o.o. (2016, 22. februar). *Kako zaslužiti s spletno trgovino*. Najdeno 11. julija 2016 na spletnem naslovu <http://pro.finance.si/8840718?cctest&&cookietime=1468550697>
13. Finančna uprava Republike Slovenije. (2015a). *Davčno potrjevanje računov, Pogosta vprašanja in odgovori*. Najdeno 29. maja 2016 na spletnem naslovu

- [http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Nadzor/Podrocja/Davcne\\_blagajne\\_in\\_VKR/Vprasanja\\_in\\_odgovori/Vprasanja\\_in\\_odgovori\\_1\\_izdaja\\_Davcno\\_potrjevanje\\_racunov.pdf](http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Nadzor/Podrocja/Davcne_blagajne_in_VKR/Vprasanja_in_odgovori/Vprasanja_in_odgovori_1_izdaja_Davcno_potrjevanje_racunov.pdf)
14. Finančna uprava Republike Slovenije. (2015b). *Davčne blagajne. Zavezanec za izvajanje postopka davčnega potrjevanja računov, Podrobnejši opis*. Najdeno 29. maja 2016 na spletnem naslovu [http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Nadzor/Podrocja/Davcne\\_blagajne\\_in\\_VKR/Opis/Podrobnejši\\_opis\\_1\\_izdaja\\_Zavezanec\\_za\\_izvajanje\\_postopka\\_davcnega\\_potrjevanja\\_racunov.pdf](http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Nadzor/Podrocja/Davcne_blagajne_in_VKR/Opis/Podrobnejši_opis_1_izdaja_Zavezanec_za_izvajanje_postopka_davcnega_potrjevanja_racunov.pdf)
  15. Finančna uprava Republike Slovenije. (2015c). *Finančni inšpekcijski nadzor. Projekt »Siva ekonomija«, Podrobnejši opis*. Najdeno 27. junija 2016 na spletnem naslovu [http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Nadzor/Podrocja/Inspekcijski\\_nadzor/Opis/Podrobnejši\\_opis\\_Projekt\\_Siva\\_ekonomija.pdf](http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Nadzor/Podrocja/Inspekcijski_nadzor/Opis/Podrobnejši_opis_Projekt_Siva_ekonomija.pdf)
  16. Finančna uprava Republike Slovenije. (2016a). *Letno poročilo Finančne uprave Republike Slovenije 2015*. Ljubljana: Finančna uprava Republike Slovenije.
  17. Finančna uprava Republike Slovenije. (2016b). *Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar–marec 2015* (interno gradivo). Ljubljana: Finančna uprava Republike Slovenije.
  18. Finančna uprava Republike Slovenije. (2016c). *Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar–marec 2016* (interno gradivo). Ljubljana: Finančna uprava Republike Slovenije.
  19. Frey, B. S., & Schneider, F. (2000). Informal and Underground Economy. *International Encyclopedia of Social and Behavioral Science*. Najdeno 7. septembra 2015 na spletnem naslovu [http://faculty.nps.edu/relooney/3041\\_MT\\_2.pdf](http://faculty.nps.edu/relooney/3041_MT_2.pdf)
  20. Glas, M. (1991). *Siva ekonomija v svetu in v slovenskem gospodarstvu*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
  21. Grahek, A. (2015). Kateri sistem davčnih blagajn je najprimernejši? *DATA*. Najdeno 12. septembra 2015 na spletnem naslovu <http://data.si/blog/2015/02/03/kateri-sistem-davcnih-blagajn-je-najprimernejši/>
  22. Jemec, N., Sila, U., & Yashiro, N. (2015). *Zbirka »Boljše življenje«. Slovenija. Učinki strukturnih reform na gospodarsko rast*. Pariz: OECD.
  23. Johnson, S., Kaufmann, D., McMillan, J., & Woodruff, C. (2000). Why do firms hide? Bribes and unofficial activity after communism. *Journal of Public Economics*, 76, 1. Najdeno 7. septembra 2015 na spletnem naslovu <http://econwpa.repec.org/eps/pe/papers/0308/0308004.pdf>
  24. Komisija Vlade Republike Slovenije za preprečevanje dela in zaposlovanja na črno. (2007). *Poročilo o aktivnostih in učinkih preprečevanja dela in zaposlovanja na črno za leto 2006*. Najdeno 27. junija 2016 na spletnem naslovu [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/pdzc\\_porocilo2006.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/pdzc_porocilo2006.pdf)
  25. Komisija Vlade Republike Slovenije za odkrivanje in preprečevanje dela in zaposlovanja na črno. (2015). *Poročilo o dejavnostih in učinkih preprečevanja dela in zaposlovanja na črno za leto 2014*. Najdeno 10. januarja 2016 na spletnem naslovu

- [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/dpd/Porocila\\_o\\_dejavnostih\\_in\\_ucinkih\\_PDZC\\_za\\_let\\_2014.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/dpd/Porocila_o_dejavnostih_in_ucinkih_PDZC_za_let_2014.pdf)
26. Kos, S. (2015, 16. september). Slovenci smo večji davčni utajevalci kot Grki. *Dnevnik*. Najdeno 12. marca 2016 na spletnem naslovu <https://www.dnevnik.si/1042720500>
  27. Kyle, S., Warner, A., Dimitrov, I., Krustev, R., Alexandrova, S., & Stanchev, K. (2001). The shadow economy in Bulgaria. Najdeno 5. januarja 2016 na spletnem naslovu <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan004708.pdf>
  28. Laffer, A. (2004). The Laffer Curve: Past, Present, and Future. Najdeno 23. septembra 2016 na spletnem naslovu <http://www.heritage.org/research/reports/2004/06/the-laffer-curve-past-present-and-future>
  29. Le Blanc, P., Battiau, P., & Paturot, D. (2014). *Zbirka OECD »Boljše Politike«. Slovenija. Reforme za močno in trajnostno oživitev*. Pariz: OECD.
  30. Mantarova, A. (2000). Unemployment and Hidden Economy. Najdeno 9. junija 2016 na spletnem naslovu <http://www.unesco.org/most/p86unm12.doc>
  31. Ministrstvo za finance. (2015a). *Akcijski načrt za uvedbo davčnih blagajn v Republiki Sloveniji*. Najdeno 25. maja 2016 na spletnem naslovu [http://www.protisiviekonomiji.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2015/Siva/Davcne\\_blagajne/2015feb05\\_akcijski\\_davcne\\_blagajne.pdf](http://www.protisiviekonomiji.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2015/Siva/Davcne_blagajne/2015feb05_akcijski_davcne_blagajne.pdf)
  32. Ministrstvo za finance. (2015b). *Zakon o davčnem potrjevanju računov*. Najdeno 27. maja 2016 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/mediji/2015/2015maj07\\_zakon\\_davcno\\_potrjevanje\\_racunov.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/mediji/2015/2015maj07_zakon_davcno_potrjevanje_racunov.pdf)
  33. Ministrstvo za finance. (2015c). *Vlada sprejela mnenje o zahtevi za ponovno odločanje o Zakonu o potrjevanju računov*. Najdeno 27. junija 2016 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/si/medijsko\\_sredisce/novica/article/3/2464/d258560c8c47f4b77b63bbadddd4a2f/](http://www.mf.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/3/2464/d258560c8c47f4b77b63bbadddd4a2f/)
  34. Ministrstvo za finance. (2016a). *Poročilo o uvedbi sistema davčnega potrjevanja računov v Republiki Sloveniji*. Najdeno 31. maja 2016 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/mediji/2016/marec/porocilo\\_davcne\\_blagajne.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/mediji/2016/marec/porocilo_davcne_blagajne.pdf)
  35. Ministrstvo za finance. (2016b). *Poročilo o prvih učinkih uvedbe sistema davčnega potrjevanja računov V Republiki Sloveniji za obračunsko obdobje januar – marec 2016*. Najdeno 1. junija 2016 na spletnem naslovu [http://www.vlada.si/delo\\_vlade/gradiva\\_v\\_obravnavi/gradivo\\_v\\_obravnavi/?tx\\_govpapers\\_pi1\[single\]=%2FMANDAT14%2FVLADNAGRADIVA.NSF%2F18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54%2F1fac0db95cc565a1c1257fb5004923d3%3FOpenDocument&cHash=b8290ee7786d874](http://www.vlada.si/delo_vlade/gradiva_v_obravnavi/gradivo_v_obravnavi/?tx_govpapers_pi1[single]=%2FMANDAT14%2FVLADNAGRADIVA.NSF%2F18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54%2F1fac0db95cc565a1c1257fb5004923d3%3FOpenDocument&cHash=b8290ee7786d874)
  36. Nastav, B. (2009). *Siva ekonomija v Sloveniji: merjenje, vzroki in posledice* (doktorska disertacija). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
  37. Obrtni zakon. *Uradni list RS* št. 40/04-UPB, 117/06-ZDavP-2, 102/07, 30/13, 36/13 popr.

38. Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije. (2015, 19. maj). *Pripombe OZS na predlog Zakona o davčnem potrjevanju računov*. Najdeno 1. julija 2016 na spletnem naslovu <http://imss.dz-rs.si/imis/8d52eefbb6aba2f0e7eb.pdf>
39. OECD. (2002). *Measuring the non-observed economy – a handbook*. Pariz: OECD.
40. OECD. (2010a). *Understanding and Influencing Taxpayers` Compliance Behaviour*. Pariz: OECD.
41. OECD. (2010b). *Evaluating the effectiveness of compliance risk treatment strategies*. Pariz: OECD.
42. OECD. (2012). *Reducing opportunities for tax non-compliance in the underground economy*. Pariz: OECD.
43. OECD. (2013). *Electronic Sales Suppression: A Threat to Tax Revenues*. Pariz: OECD.
44. Petrič, D. (2016). Davčne blagajne na Hrvaškem: več prijavljenih prihodkov, a hkrati nižane davčne stopnje. *Finance.si*. Najdeno 29. junija na spletnem naslovu <http://www.finance.si/8842799>
45. Porezna uprava Republike Hrvatske. (2014, 31. julij). *Borba protiv sive ekonomije daje rezultate*. Najdeno 25. junija 2016 na spletnem naslovu [http://www.porezna-uprava.hr/HR\\_press/Documents/U%C4%8Dinci%20fiskalizacije%20za%202013\(31072014\).pdf](http://www.porezna-uprava.hr/HR_press/Documents/U%C4%8Dinci%20fiskalizacije%20za%202013(31072014).pdf)
46. Pravilnik o izvajanju Zakona o davčnem potrjevanju računov. *Uradni list RS* št. 60/15, 75/15 in 90/15.
47. Pravilniku o izvajanju Zakona o davku na dodano vrednost. *Uradni list RS* št. 141/06, 52/07, 120/07, 21/08, 123/08, 105/09, 27/10, 104/10, 110/10, 82/11, 106/11, 108/11, 102/12, 54/13, 85/14 in 95/14.
48. Pravilnik o osebnem dopolnilnem delu. *Uradni list RS* št. 94/14.
49. Pravilnik o zahtevah za računalniške programe in elektronske naprave, upravljanje in delovanje informacijskega sistema ter vsebini, obliki, načinu in rokih za predložitev podatkov. *Uradni list RS* št. 57/13.
50. Pučko, N. (2014). *Davčne utaje in vloga davčnih blagajn* (magistrsko delo). Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
51. Rauker, B. (2013). *Odprava administrativnih ovir: Program minus 25* (magistrsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
52. Schneider, F. (2007). *Shadow economies and corruption all over the world: new estimates for 145 countries*. Linz: Johannes Kepler University of Linz, Austria.
53. Schneider, F. (2012). *The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?* Germany: IZA Discussion Paper No. 6423, Institute for the Study of Labor, 1-73.
54. Schneider, F. (2013). *Size and Development of the Shadow Economies of Portugal and 35 other OECD Countries from 2003 to 2013: Some New Facts*. Najdeno 30. septembra na spletnem naslovu [http://www3.eeg.uminho.pt/economia/nipe/docs/Actividades\\_Seminarios/2013/2013-03-13\\_Schneider35otherOECD.pdf](http://www3.eeg.uminho.pt/economia/nipe/docs/Actividades_Seminarios/2013/2013-03-13_Schneider35otherOECD.pdf)

55. Schneider, F., & Buehn, A. (2009). Shadow Economies and Corruption All Over the World: Revised Estimates for 120 Countries. *Economics E-Journal*. Vol. 2, 2009-10. Najdeno 30. septembra 2015 na spletnem naslovu [www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2007-9/version-2/at\\_download/file](http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2007-9/version-2/at_download/file)
56. Schneider, F., & Enste, D. (2000). *Shadow Economies Around the World: Size, Causes and Consequences*. B.k.: International Monetary Fund.
57. Schneider, F., & Enste, D. (2002). *The Shadow Economy – An International Survey*. United Kingdom: Cambridge University Press.
58. Schneider, F., & A. T. Kearney Inc. (2013). The Shadow Economy in Europe, 2013. Najdeno 30. septembra 2015 na spletnem naslovu [http://www.protisiviekonomiji.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2013/siva\\_ekonomija/The\\_Shadow\\_Economy\\_in\\_Europe\\_2013.pdf](http://www.protisiviekonomiji.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2013/siva_ekonomija/The_Shadow_Economy_in_Europe_2013.pdf)
59. Schneider, F., & Williams, C. C. (2013). The Shadow Economy. Najdeno 10. marca 2016 na spletnem naslovu <http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/IEA%20Shadow%20Economy%20web%20rev%207.6.13.pdf>
60. TSmedia, d.o.o. (2015, 15. julij). *Furs želi mlade podučiti, zakaj je treba plačevati davke*. Najdeno 3. junija 2016 na spletnem naslovu <http://siol.net/novice/slovenija/furs-zeli-mlade-poduciti-zakaj-je-potrebno-placevati-davke-358737>
61. Skatteverket. (2013). *Requirement of cash registers. Impact evaluation*. Najdeno 12. junija 2016 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](https://www.skatteverket.se/download/18.46ae6b26141980f1e2d11b2/1382084687220/Summary+of+Report+2013_2+The+Requirement+of+Cash+Registers.+An+impact+evaluation.pdf)
62. Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in kohezijsko politiko. (2016, 19. maj). *Znižanje zakonodajnih bremen v obdobju 2009–2015*. Najdeno 22. junija 2016 na spletnem naslovu [http://www.svrk.gov.si/si/medijsko\\_sredisce/novica/article/1328/6313/fc5a6d37de681691162b13966fbf44ec/](http://www.svrk.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/1328/6313/fc5a6d37de681691162b13966fbf44ec/)
63. Statistični urad Republike Slovenije. (2012, 29. februar). *Popravki zajetja v BDP in siva (neopazovana, skrita) ekonomija, Slovenija, 2007*. Najdeno 20. junija 2016 na spletni strani <http://www.stat.si/StatWeb/glavnanavigacija/podatki/prikazistaronovico?IdNovice=4526>
64. Swedish Tax Agency. (2012). *Businesses that sell goods and/or services for payment in cash must use a certified cash register. SKV 613B, 2*. Najdeno 5. junija 2016 na spletnem naslovu <https://www.skatteverket.se/download/18.3810a01c150939e893f20d61/1453380934762/613B02.pdf>
65. Škrlec, M. (2013, 27. junij). *Popravki zajetja v BDP in siva ekonomija, Slovenija, 2010*. Najdeno 8. februarja 2016 na spletni strani

<http://www.stat.si/StatWeb/glavnanavigacija/podatki/prikazistaronovico?IdNovice=5588>

66. Tahiri, S. (2015). *Problem sive ekonomije med mladimi v Sloveniji* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
67. United Nations, Statistics Division. (2003). *National Accounts: A Practical introduction*. Najdeno 10. novembra 2015 na spletnem naslovu [http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/seriesF\\_85.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/seriesF_85.pdf)
68. Urad za makroekonomske analize in razvoj. (2015). *Poročilo o razvoju 2015*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
69. Vlada Republike Slovenije. (2013). *Obvladovanje sive ekonomije v Republiki Sloveniji*. Ljubljana, september 2013. Najdeno 10. aprila 2016 na spletnem naslovu [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje\\_vlade\\_2013/Siva\\_ekonomija\\_09092013.doc](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade_2013/Siva_ekonomija_09092013.doc)
70. Vlada Republike Slovenije. (2014). *Obvladovanje sive ekonomije v Republiki Sloveniji*. Ljubljana, december 2014. Najdeno 10. aprila 2016 na spletnem naslovu [http://www.protisivieekonomiji.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2014/siva\\_ekonomija/Obvladovanje\\_sive\\_ekonomije\\_-\\_december\\_2014.pdf](http://www.protisivieekonomiji.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2014/siva_ekonomija/Obvladovanje_sive_ekonomije_-_december_2014.pdf)
71. Vlada Republike Slovenije. (2015). *Nacionalni reformni program 2015–2016*. Najdeno 25. junija 2016 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015\\_slovenia\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_slovenia_sl.pdf)
72. Vlada Republike Slovenije. (2016). *Mnenje o Predlogu zakona o dopolnitvah Zakona o davčnem potrjevanju računov*. Najdeno 29. maja 2016 na spletnem naslovu <http://imss.dz-rs.si/imis/04095562981ec9b4901d.pdf>
73. Vodovnik, D., & Červek, U. (2013). Hrvaška zadovoljna z rezultati davčnih blagajn, Avstrijci neizprosni. *Delo*. Najdeno 29. junija 2016 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/gospodarstvo/finance/hrvaska-zadovoljna-z-rezultati-davcnih-blagajn-avstrijci-neizprosni.html>
74. Vuraić Kudeljčan, M., & Dodig, D. (2013). *Fiskalizacija u prometu gotovinom s komentarom*. Zagreb: Institut za javne financije.
75. Wallace, C., Haerpfer, C., & Latcheva, R. (2004). *The Informal Economy in East-Central Europe 1991-1998*. Najdeno 9. junija 2016 na spletnem naslovu <http://www.equi.at/dateien/rs64.pdf>
76. Williams, C. (2004). *Cash-in-hand work: the underground sector and the hidden economy of favours*. Houndmills, Basingstole, Hampshire; New York : Palgrave Macmillan.
77. Williams, C. C., & Renooy, P. (2013). *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway: Approaches and measures since 2008*. Najdeno 12. januarja 2016 na spletnem naslovu [http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1324en3.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1324en3.pdf)
78. Zadnikar, N. (2014). *Učinki uvedbe davčnih blagajn na sivo ekonomijo v Sloveniji* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.



79. Zakon o davčnem postopku. *Uradni list RS* št. 13/11-UPB, 32/12, 94/12, 101/13-ZDavNepr, 111/13, 25/14-ZFU, 40/14-ZIN-B, 90/14, 91/15.
80. Zakon o davčnem potrjevanju računov. *Uradni list RS* št. 57/2015.
81. Zakonu o davku na dodano vrednost. *Uradni list RS* št. 13/11-UPB, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14, 90/15.
82. Zakon o delovnih razmerjih. *Uradni list RS* št. 21/13, 78/13 popr., 47/15-ZZSDT, 33/16-PZ-F.
83. Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju. *Uradni list RS* št. 13/14-UPB, 10/15 popr., 27/16; *Odl. US*: U-I-57/15-3, U-I-2/16-6, *Odl. US*: Up-386/15-26, U-I-179/15-8.
84. Zakon o finančni upravi. *Uradni list RS* št. 25/14.
85. Zakon o gospodarskih družbah. *Uradni list RS* št. 65/09-UPB, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13, 55/15; *Odl. US*: U-I-311/11-16.
86. Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno. *Uradni list RS* št. 32/14, 47/15-ZZSDT, NPB1.
87. Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma. *Uradni list RS* št. 60/2007, 19/2010, 77/2011, 108/2012, 19/2014.
88. Zakon o Slovenskem državnem holdingu. *Uradni list RS* št. 25/14.
89. Zakon o uvedbi eura. *Uradni list RS* št. 116/06.
90. Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. *Uradni list RS*, št. 62/10, 40/11, 40/12-ZUJF, 57/12-ZPCP-2D, 14/13, 56/13-ZŠtip-1, 99/13, 14/15-ZUUIFO, 57/15, 90/15.
91. Zakonom o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih. *Uradni list RS* št. 30/06, 51/14.
92. Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev. *Uradni list RS* št. 47/15.
93. Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje. (2016a, 6. april). *Povečano zaposlovanje brezposelnih*. Najdeno 27. julija 2016 na spletnem naslovu <http://www.ess.gov.si/obvestila/obvestilo/povecano-zaposlovanje-brezposelnih>
94. Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje. (2016b). *Registrirana brezposelnost. Registritane brezposelne osebe po spolu, 2005–2016*. Najdeno 27. junija 2016 na spletnem naslovu [http://www.ess.gov.si/trg\\_dela/trg\\_dela\\_v\\_stevilkah/registrirana\\_brezposelnost](http://www.ess.gov.si/trg_dela/trg_dela_v_stevilkah/registrirana_brezposelnost)
95. Žužek, A. (2014). Davčne blagajne na Hrvaškem delajo čudeže: izgube postajajo dobiček. *Planet Siol.net*. Najdeno 29. junija 2016 na spletnem naslovu <http://siol.net/novice/svet/davcne-blagajne-na-hrvaskem-delajo-cudeze-izgube-postajajo-dobicki-15704>



## **PRILOGE**



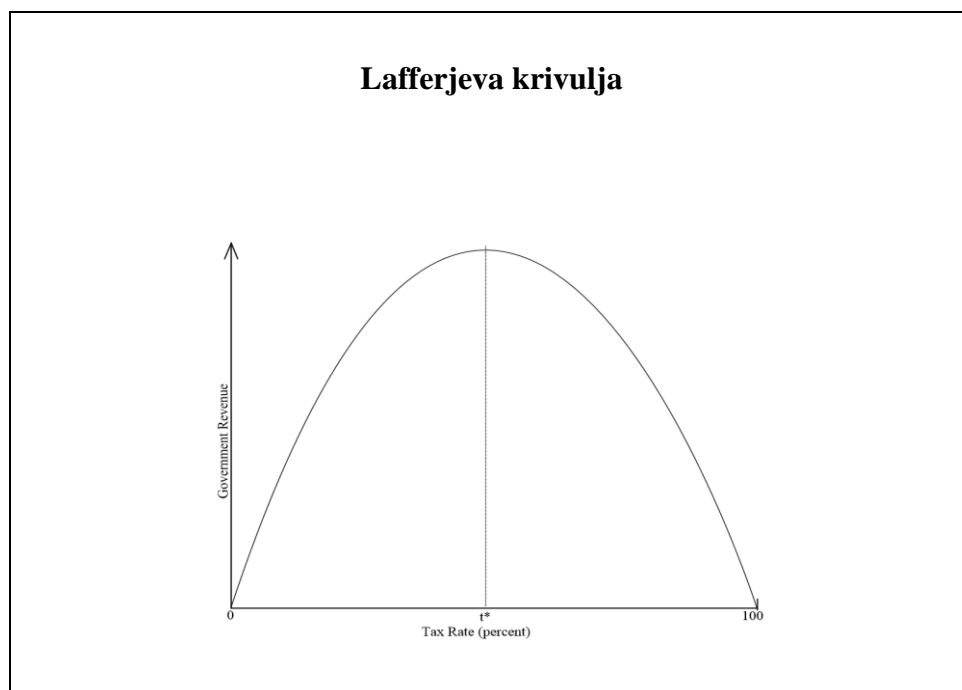
## KAZALO PRILOG

PRILOGA 1: Lafferjeva krivulja.....	1
PRILOGA 2: Strategija za obvladovanje gotovinskega poslovanja Avstralije.....	2
PRILOGA 3: Strategija za obvladovanje gotovinskega poslovanja Švedske .....	3
PRILOGA 4: Inovativni ukrepi za obvladovanje sive ekonomije.....	4
PRILOGA 5: Merjenju učinkov in ocena uspešnosti strategije .....	7
PRILOGA 6: Struktura proizvodnje v sivi ekonomiji.....	8
PRILOGA 7: Struktura potrošnje v sivi ekonomiji.....	9
PRILOGA 8: Ukrepi za omejevanje sive ekonomije v Sloveniji.....	10
PRILOGA 9: Spremljanje učinkov ukrepov za obvladovanje sive ekonomije.....	11
PRILOGA 10: Ureditev davčnih blagajn na Madžarskem.....	12
PRILOGA 11: Ureditev davčnih blagajn na Portugalskem.....	13
PRILOGA 12: Analiza podatkov iz obračunov DDV za obdobje januar–marec 2016 glede na 2015 v Sloveniji .....	14



## PRILOGA 1: Lafferjeva krivulja

Slika 1: Davčni prihodki v odvisnosti od davčne stopnje - Lafferjeva krivulja



Vir: A. Laffer, *The Laffer curve: Past, Present, and Future*, 2004.

## PRILOGA 2: Strategija za obvladovanje gotovinskega poslovanja Avstralije

Slika 2: Strategija za obvladovanje gotovinske ekonomije v Avstraliji

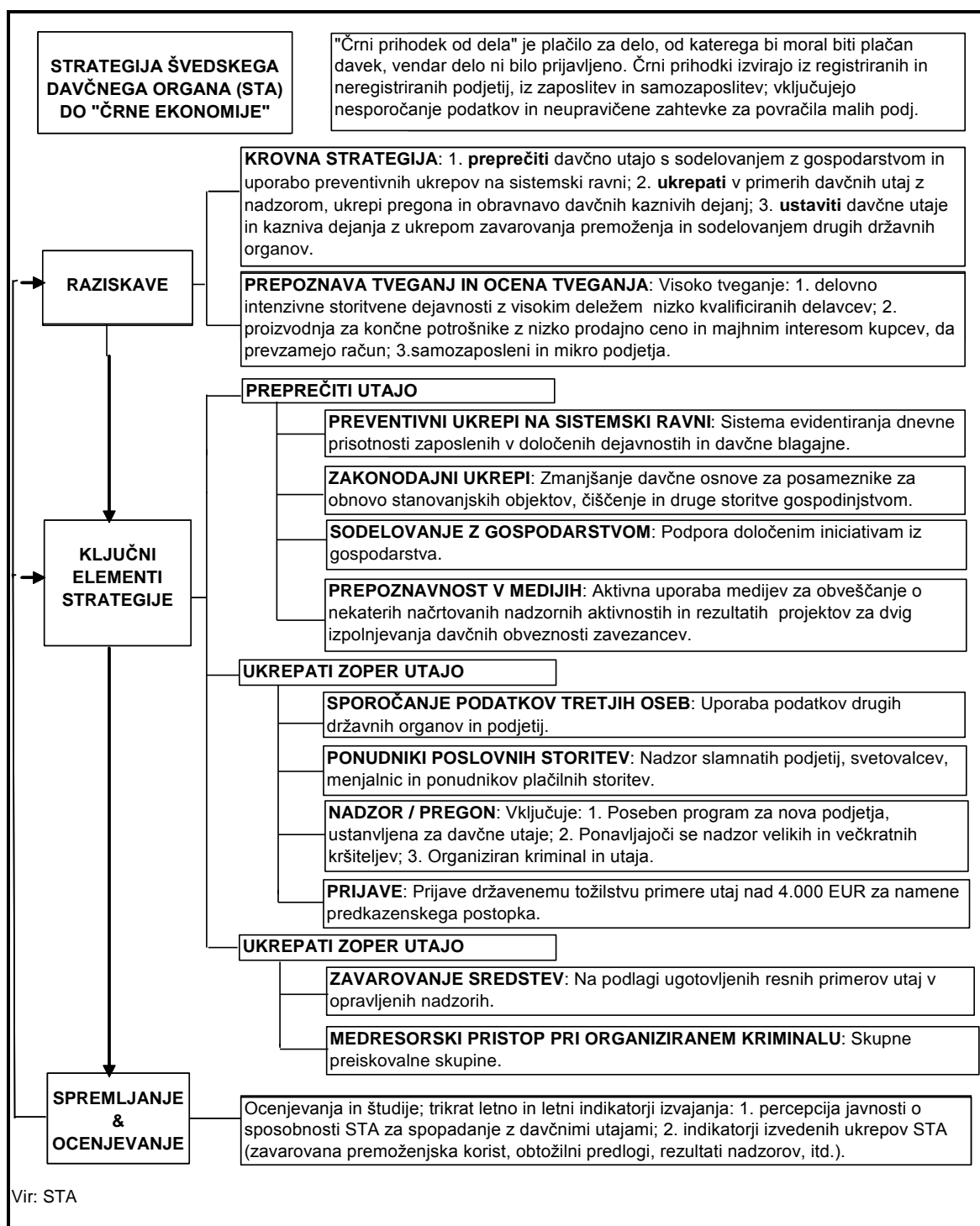


Vir: OECD, *Reducing opportunities for tax non-compliance in the underground economy*, 2012, str. 19.



## PRILOGA 3: Strategija za obvladovanje gotovinskega poslovanja Švedske

Slika 3: Strategija za obvladovanje črnih prihodkov od dela na Švedskem



Vir: OECD, *Reducing opportunities for tax non-compliance in the underground economy*, 2012, str. 22.

## PRILOGA 4: Inovativni ukrepi za obvladovanje sive ekonomije

Tabela 1: Inovativni ukrepi držav članic OECD do sive ekonomije

Država	Novi ukrepi iz strategije države
Irska	<p><b>1. Sistem zadržanja davka za določena pogodbeno dela v gradbeništvu, v mesnopredelovalni dejavnosti in gozdarstvu</b></p> <p>Izvajalec pogodbenih del mora prek elektronskega sistema davčnemu organu sporočiti vsa izvršena plačila, davčni organ pa mu v odgovor posreduje avtorizacijo, s katero izvajalec lahko uveljavlja odbitek davka.</p> <p><b>2. Sistem licenciranja ponudnikov v dejavnosti varovanja za vse posameznike in podjetja ob predhodni pridobitvi potrdila davčnega organa o rednem izpolnjevanju davčnih obveznosti</b></p> <p>S tem ukrepom so bili vsi udeleženci v dejavnosti varovanja prisiljeni urediti poslovanje v skladu z zahtevami predpisov. Tudi davčne oblasti ocenjujejo, da se je izpolnjevanje obveznosti v ciljnem sektorju izboljšalo.</p>
Mehika	<p><b>Davek na gotovinske transakcije za lastnike računov, odprte v mehiškem finančnem sistemu, in sicer za vse pologe v gotovini, ki presegajo približno 2.300 ameriških dolarjev</b></p> <p>Na ta način država pobere davke na sredstva, ki jih zavezanci drugače morda ne bi prijavili davčnim oblastem, in pridobi informacije o gotovinskih plogih posameznih subjektov za namene ocene tveganja.</p>
Kanada	<p><b>1. Sistem sporočanja podatkov o določenih plačilih davčnemu organu</b></p> <p>Zavezanci morajo davčnemu organu poročati o izvršenih plačilih države pogodbenim dobaviteljem in o izvršenih plačilih gradbenih podjetij pogodbenim podizvajalcem. Davčni organ uporabi podatke za analize tveganja in ugotavljanja odstopanj prijavljenega dohodka prejemnikov plačil od pričakovanega dohodka na podlagi sporočenih podatkov. Poleg tega se je s tem sistemom povečalo tveganje za odkritje nepravilnosti, kar podjetja odvrča od prikrivanja dejanskih prihodkov.</p> <p><b>2. Povračilo dela stroškov za obnovo stanovanjske nepremičnine lastniku nepremičnine</b></p> <p>Je začasen ukrep, pri katerem je lastnik upravičen do povračila dela stroškov ob predložitvi dokumentacije, iz katere so jasno razvidni identifikacijski podatki o izvajalcu (na primer pogodbe, računi, potrdila o izvršenih plačilih). Ta ukrep je pomenil spodbudo za vse ponudnike storitev obnove in popravil stanovanjskih nepremičnin, da delujejo v okviru formalne ekonomije in imajo dostop do tega donosnega trga.</p>

se nadaljuje

nadaljevanje

Država	Novi ukrepi iz strategije države
Švedska	<p><b>1. Obvezno vodenje dodatnih evidenc o dnevni prisotnosti zaposlenih za podjetja v dejavnosti restavracij in frizerskih storitev</b></p> <p>Ti dejavnosti sta bili prepoznani kot dejavnosti z najvišjo stopnjo tveganja za neizpolnjevanje davčnih obveznosti. Davčni organ lahko izvaja nenapovedane nadzore, za kršitve so predpisane kazni. V letu 2009 je bila izvedena ocena učinkovitosti tega ukrepa, ki je pokazala, da je imel velik učinek na prijavljene dohodke zaposlenih v restavracijah, nekoliko manjši je bil učinek v dejavnosti frizerskih storitev, ki pa je s časom upadal.</p> <p><b>2. Obvezna uporaba certificiranih davčnih blagajn za vse gospodarske subjekte, ki se ukvarjajo s prodajo blaga in storitev in sprejemajo plačila z gotovino ali plačilnimi karticami</b></p> <p>S tem je zagotovljeno evidentiranje in možnost nadzora nad gotovinskimi transakcijami v tveganih dejavnostih. Dodaten ukrep je obvezna izdaja računa kupcu za vsako transakcijo. Davčni organ lahko izvaja nenapovedane nadzore in izvaja kontrolne nakupe za odkrivanje kršitev.</p>
Čile	<p><b>Mehanizem obrnjene davčne obveznosti</b></p> <p>S tem je bila učinkovito prenesena obveznost plačila DDV z večjega števila manjših na bolj disciplinirana večja podjetja. Ocenjujejo, da se je s tem ukrepom pobrani davek na dodano vrednost povečal za 30 do 35 %.</p>
Nizozemska	<p><b>Obveznost beleženja vseh transakcij taksi prevoznikov na certificiranih tabličnih računalnikih</b></p> <p>Od leta 2011 morajo prevozniki za vsako vožnjo beležiti podatke o prevoženih razdaljah in cenah na certificiranih napravah.</p>
Norveška	<p>Norveška je z letom 2011 uvedla dva <b>ukrepa za zmanjševanje uporabe gotovine pri plačilih:</b></p> <p><b>1. Možnost uveljavljanja določenih stroškov za obnovo in popravila stanovanjskih objektov za zmanjšanje davčne osnove</b> pod pogojem, da je bilo plačilo izvajalcu izvršeno z nakazilom prek banke ali drugega ponudnika elektronskih plačilnih storitev.</p> <p><b>2. Uvedba verige odgovornih oseb za utajo davka na dodano vrednost in drugih davkov izvajalca del za obnovo in popravila stanovanjskih objektov, ki so povezani z zaporednimi plačili v gotovini v vrednosti več kot približno 1.250 evrov .</b></p> <p>Oba ukrepa naslavljata kupce, da bi pri plačilih v čim večji meri nadomestili uporabo gotovine z elektronskimi prenosi denarja, pri katerih je zagotovljena sledljivost izvršenih plačil. Država je želela dvigniti zavedanje javnosti o povezavi med načini plačila in tveganjem za utajo davka in spremeniti preference posameznikov pri izbiri načina plačila.</p>

se nadaljuje

nadaljevanje

<b>Država</b>	<b>Novi ukrepi iz strategije države</b>
Turčija	<b>Dodatne zahteve pri plačilih, ki presegajo 8.000 TRY in pri plačilih najemnin, ki presegajo 500 turških lir</b> Ta morajo biti izvršena prek bančnega ali poštne sistema. Samozaposleni zdravniki, zobozdravniki in veterinarji morajo izdajati račune z uporabo blagajne. Podjetja, ki zaposlujejo več kot 10 oseb, morajo zaposlenim izplačevati vse prejemke prek bančnega sistema.
Belgija	<b>Sistem vavčerjev za manjša priložnostna dela za brezposelne osebe</b> Namen je preusmeriti storitve gospodinjstvom iz neformalnega v formalni sektor in neprijavljeno delo v prijavljeno ter reintegracija dolgotrajno brezposelnih na trg dela. Brezposelni obdržijo vse pravice iz naslova nezaposlenosti in dodaten zaslužek v višini 4,10 evrov na uro opravljenega dela. V letu 2004 je Belgija uvedla sistem vavčerjev tudi za določene storitve, ki jih za privatna gospodinjstva opravljajo podjetja.

Vir: OECD, *Reducing opportunities for tax non-compliance in the underground economy*, 2012, str. 35–39.

## **PRILOGA 5: Merjenju učinkov in ocena uspešnosti strategije**

V prilogi je opisan pristop avstralskega davčnega organa k merjenju učinkov in oceni uspešnosti strategije do denarne ekonomije.

<b>Pristop Australian Tax Office – ATO k merjenju učinkov strategije do gotovinske ekonomije</b>
<p>Ocena uspešnosti strategije upošteva naslednje cilje strategije:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• sposobnosti ATO, da odkrije nepravilnosti in ukrepa v primeru kršitev in povečanje prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti;</li><li>• skupnost je ustrezno izobražena na področju davkov in toleranca do sive ekonomije je manjša;</li><li>• javnost zaupa v integriteto in poštenost davčnega sistema.</li></ul> <p>ATO uporablja naslednje indikatorje za merjenje uspešnosti svojega pristopa do gotovinske ekonomije:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• spremembe ključnih indikatorjev za spremljanje poravnavanja davčnih obveznosti na ravni posameznih zavezancev in na ravni dejavnosti;</li><li>• spremembe ključnih indikatorjev za spremljanje izpolnjevanja davčnih obveznosti v dejavnostih z ocenjenim razponom pričakovanih prihodkov za mala podjetja (podjetja, ki ne presegajo 2 milijona avstralskih dolarjev letnih prihodkov);</li><li>• spremembe pri vlaganju davčnih obračunov zavezancev v gotovinski ekonomiji;</li><li>• spremembe pri uporabi načinov plačil subjektov v gotovinski ekonomiji;</li><li>• število prijav potencialnih kršitev javnosti, kar kaže na vključevanje javnosti in manjšanje tolerance do nespoštovanja davčnih obveznosti;</li><li>• število obiskov spletnih objav o gotovinski ekonomiji, kar kaže na stopnjo osveščenosti javnosti;</li><li>• odgovori posameznikov, podjetij in davčnih svetovalcev na vprašalnike ATO</li><li>• način poročanja o gotovinski ekonomiji v medijih;</li><li>• vključevanje gospodarskih združenj v boj proti gotovinski ekonomiji;</li><li>• primerjave izpolnjevanja davčnih obveznosti v Avstraliji z drugimi državami;</li><li>• število odzivov zavezancev na pozive ATO (samoprijav, popravkov sporočenih podatkov).</li></ul>

*Vir: OECD, Evaluating the effectiveness of compliance risk treatment strategies, 2010, str. 42-43.*

## PRILOGA 6: Struktura proizvodnje v sivi ekonomiji

Tabela 2: Struktura sive ekonomije po panogah dejavnosti za leto 2007

Dejavnost	Delež v celotni sivi ekonomiji (v %)
<b>Kmetijstvo, lov, gozdarstvo</b>	<b>16,8</b>
Ribištvo	2,9
Rudarstvo	0,0
Predelovalne dejavnosti	12,9
Oskrba z elektriko, plinom in vodo	3,2
Gradbeništvo	10,1
Trgovina in popravila motornih vozil	12,1
Gostinstvo	11,4
Promet, skladiščenje in zveze	0,6
Finančno posredništvo	0,6
Nepremičnine, najem in poslovne storitve	1,3
Javna uprava, obvezna socialna varnost	0,0
Izobraževanje	6,7
Zdravstvo in socialno skrbstvo	2,9
<b>Druge javne, skupne in osebne storitve</b>	<b>16,7</b>
Zasebna gospodinjstva z zaposlenim osebjem	1,8
<b>Skupaj</b>	<b>100,0</b>

Vir: Nastav, Siva ekonomija v Sloveniji, 2009, tabela 27, str. 132.

## PRILOGA 7: Struktura potrošnje v sivi ekonomiji

Tabela 3: Struktura potrošnje v sivi ekonomiji po proizvodih in storitvah za leto 2007

<b>Proizvodi in storitve</b>	<b>Delež v potrošnji v sivi ekonomiji (v %)</b>
Hrana in brezalkoholne pijače	17,2
Alkoholne pijače, tobak	5,0
Oblačila in obutev	12,0
Stanovanje, voda, elektrika, plin in druga goriva	7,1
Pohištvo, gospodinjska oprema in tekoče vzdrževanje stanovanj	11,9
Zdravstvo	5,2
Transport	13,4
Komunikacije	1,5
Rekreacija in kultura	6,5
Izobraževanje	3,1
Hoteli, kavarne in restavracije	1,9
Različne dobrine in storitve	15,3
<b>Skupaj</b>	<b>100,0</b>

Vir: Nastav, Siva ekonomija v Sloveniji, 2009, tabela 35, str. 141

## PRILOGA 8: Ukrepi za omejevanje sive ekonomije v Sloveniji

Tabela 4: Možni ukrepi za omejevanje sive ekonomije v Sloveniji

<b>Odvračanje</b>	Izboljšanje odkrivanja	Okrepitev inšpekcijskih služb
		Povezovanje informacijskih zbirk in izmenjava podatkov
		Celovita strategija
	Kazni	Povečanje kazni
		Učinkoviti sodni postopki za sankcioniranje
<b>Olajšanje izpolnjevanja</b>	Preventivni ukrepi	Enostavnost izpolnjevanja
		Neposredne in posredne spodbude
		Enostaven prehod v zaposlitev ali samozaposlitev
		Razvoj mikro podjetništva
		Ukrepi za preprečevanje brisanja in prirejanja evidenc o prometu davčnih zavezancev
		Spodbujati uporabo negotovinskega plačevanja
		Spodbujati denarne depozite na bankah
		Prijazno poslovno/zakonodajno okolje
		Informacije in pomoč pri ustanavljanju, poslovanju (ustrezen servis prek spletnih in fizičnih točk VEM)
	Kurativni ukrepi	Medsebojni nadzor
		Prostovoljna prijava
	Spodbujanje občutka zavezanosti	Komunikacijska kampanja
		Davčna in postopkovna pravičnost
		Ozaveščanje o prednostih redne zaposlitve
		Mednarodna izmenjava informacij, meddržavni sporazumi

Vir: Vlada Republike Slovenije, *Obvladovanje sive ekonomije v Republiki Sloveniji*, 2013, str. 5.



## PRILOGA 9: Spremljanje učinkov ukrepov za obvladovanje sive ekonomije

Tabela 5: Načrt spremljanja obračunanega DDV po ciljnih skupinah zavezancev za davek v Sloveniji

Ciljna skupina zavezancev	Dejavnost SKD	Spremljanje od	Spremljanje do
Zavezanci za DDV (vse dejavnosti)		avgust 2013	do nadaljnjega
Gostinska dejavnost	55, 56	avgust 2013	do nadaljnjega
Podskupine gostinske dejavnosti	56.101, 56.102, 56.103, 56.300	avgust 2013	do nadaljnjega
Trgovina na drobno	47	avgust 2013	do nadaljnjega
Proizvodnja kruha, svežega peciva in slaščic, trajnega peciva, testenin	10.7	avgust 2013	do nadaljnjega
Cvetličarstvo	izbrana skupina	december 2013	do nadaljnjega
Vrtnarstvo	izbrana skupina	december 2013	do nadaljnjega
Svečarstvo	izbrana skupina	december 2013	do nadaljnjega
Vulkanizerstvo	izbrana skupina	december 2013	do nadaljnjega

Vir: Vlada Republike Slovenije, *Obvladovanje sive ekonomije v Republiki Sloveniji*, 2013, str. 32.

## **PRILOGA 10: Ureditev davčnih blagajn na Madžarskem**

V prilogi je opisan sistem davčnih blagajn, ki ga Madžarska razvija od leta 1996, v letu 2016 pa vključuje različna modela davčnih blagajn za zavezance za DDV in za ostale davčne zavezance.

<b>Navadne in posebne certificirane davčne naprave za izdajo računov</b>
<p>Madžarska je davčne blagajne uvajala postopoma, in sicer najprej kot certificirane elektronske naprave v letih 1996 in 1997, nato pa so morali zavezanci s 1. januarjem 2014 te naprave tudi povezati z davčnim organom za sporočanja podatkov o izdanih računih po elektronski poti.</p> <p>V skladu s predpisi, ki urejajo davčne blagajne, so zavezanci za izdajo računov z uporabo davčne blagajne predvsem trgovine in drugi prodajalci blaga in storitev končnim potrošnikom. Ti zajemajo lekarne, drogerije, živilske trgovine, maloprodajo prehrambnih izdelkov, knjig, časopisov, oblačil, glasbenih proizvodov, iger, gostinski obrati, hoteli, izposojevalnice in druge. Zavezanci so tudi podjetja, ki se sicer ukvarjajo s trgovino na debelo pri dobavah končnim potrošnikom.</p> <p>Zakon o davčnih blagajnah določa zahteve in tehnične specifikacije za davčne blagajne, distribucijo, vzdrževanje in uporabo, postopek v primeru nezmožnosti dostopa do spleta in zamenjavo davčne blagajne.</p> <p>Račun, izdan z navadno davčno blagajno, ne vsebuje vseh podatkov v skladu s predpisi, ki urejajo davek na dodano vrednost in ne služi za namene DDV, temveč služi le evidentiranju ustvarjenega prometa zavezanca. Zato obstajajo poleg navadnih tudi posebne davčne blagajne za izdajo računov, ki vsebujejo vse podatke v skladu s predpisi, ki urejajo DDV, in jih prejemnik lahko uporabi za uveljavljanje odbitka DDV.</p>

*Vir: Ministrstvo za finance, Zakon o davčnem potrjevanju računov, 2015b, str. 12.*

## **PRILOGA 11: Ureditev davčnih blagajn na Portugalskem**

V prilogi je opisan sistem davčnih blagajn Portugalske, ki je uvedla obveznost sporočanja podatkov o vseh računih ne glede na obliko plačila.

<b>Certificirana programska oprema za izdajo računov</b>
<p>Portugalska je 1. januarja 2013 uvedla sistem davčnih blagajn v obliki certificirane programske opreme za izdajo računov, pri čemer razvijalec pridobi certifikat za programsko opremo od davčnega organa. Zavezanci za izdajo računa z uporabo davčne blagajne so dobavitelji blaga in storitev, ki opravljajo dobave pravnim osebam ali končnim porabnikom. Zavezanec je vsak poslovni subjekt, ustanovljen na Portugalskem, ki ustvari letni promet v višini nad 100.000 evrov, in vsako drugo podjetje, ki za izdajo računov uporablja elektronski sistem. Poslovni subjekti, ki so pod pragom za obvezno uporabo davčnih blagajn in ne izdajajo računov z uporabo elektronske naprave, lahko izdajajo račune le na prednatisnjenih obrazcih, ki jih je potrdil davčni organ.</p> <p>Zavezanci za DDV, ki uporabljajo davčne blagajne, morajo mesečno sporočati podatke o vseh izdanih računih davčnemu organu. Izmenjava podatkov lahko poteka v realnem času ali naknadno s paketnim prenosom podatkov. Zavezanci za DDV, ki izdajajo račune brez uporabe elektronske naprave, pa morajo vnesti podatke o računih, izdanih z uporabo prednatisnjenega obrazca v spletni portal davčnega organa.</p> <p>Kupec je vedno dolžan zahtevati račun, v nasprotnem primeru je zanj predpisana globa. Pravna oseba, ki ne zahteva računa, je lahko tudi soodgovorna za plačilo davka za račun, ki ni bil izdan.</p> <p>Obveznost izdaje računov v sistemu davčnih blagajn in sporočanja podatkov o računih davčnemu organu ni vezana na gotovinska plačila, temveč je sistem obvezen za vse zavezanca ne glede na način plačila. Razlog je v tem, da je namen tega ukrepa ne le nadzorovanje vrednosti ustvarjenega gotovinskega prometa, temveč širše tudi nadzor nad blagovnimi tokovi za lažje odkrivanje in boj proti raznovrstnim goljufijam in utajam davkov, predvsem na področju DDV. Zato so zavezanci za uporabo davčnih blagajn v osnovi vsi davčni zavezanci, ustanovljeni na Portugalskem, ki opravljajo dejavnost za namene predpisov, ki urejajo davek na dodano vrednost. To je zelo podobna opredelitev zavezanca kot v primeru Slovenije.</p>

*Vir: Ministrstvo za finance, Zakon o davčnem potrjevanju računov, 2015b, str. 12.*

**PRILOGA 12: Analiza podatkov iz obračunov DDV za obdobje januar–marec 2016 glede na 2015 v Sloveniji**

*Tabela 6: Spremembe v prometu, osnovi za DDV in obračunanem DDV po velikosti zavezancev*

Velikost zavezancev	Število	Delež (v %)	Sprememba prometa* (v evrih)	Sprememba prometa* (v %)	Sprememba osnove za DDV* (v evrih)	Sprememba osnove za DDV* (v %)	Sprememba obračunanega DDV* (v evrih)	Sprememba obračunanega DDV* (v %)	Število računov	Delež računov (v %)
<b>ZAVEZANCI ZA DDV IN DPR (22.156)</b>										
Mikro	20.080	90,63	90.561.464	8,01	83.939.335	7,59	15.571.880	7,88	69.368.751	32,94
Majhni	959	4,33	53.527.615	6,57	51.049.102	6,54	10.163.563	6,92	12.070.133	5,73
<b>Mikro, majhni</b>	<b>21.039</b>	<b>94,96</b>	<b>144.089.079</b>	<b>7,41</b>	<b>134.988.437</b>	<b>7,15</b>	<b>25.735.443</b>	<b>7,47</b>	<b>81.438.884</b>	<b>38,67</b>
Srednji	353	1,59	83.413.523	8,16	72.531.020	7,41	16.211.323	8,99	19.737.377	9,37
Veliki	249	1,12	-181.210	-0,01	-22.882.509	-0,63	-5.422.031	-0,80	103.641.101	49,21
Velikost se ne računa	515	2,32	7.043.568	4,21	7.161.759	4,30	950.304	4,61	5.783.023	2,75
<b>Skupaj</b>	<b>22.156</b>	<b>100,00</b>	<b>234.364.960</b>	<b>3,28</b>	<b>191.798.706</b>	<b>2,87</b>	<b>37.475.039</b>	<b>3,07</b>	<b>210.600.385</b>	<b>100,00</b>
<b>ZAVEZANCI ZA DDV, KI POSLUJEJO ZGOLJ NEGOTOVINSKO (49.605)</b>										
Mikro	46.818	94,38	117.483.236	6,49	90.762.144	5,32	19.035.594	5,50	0	-
Majhni	1.492	3,01	16.867.248	1,76	4.693.390	0,54	418.734	0,24	0	-
<b>Mikro, majhni</b>	<b>48.310</b>	<b>97,39</b>	<b>134.350.484</b>	<b>4,85</b>	<b>95.455.534</b>	<b>3,71</b>	<b>19.454.328</b>	<b>3,72</b>	<b>0</b>	<b>-</b>
Srednji	407	0,82	20.335.172	2,22	9.533.323	1,24	1.876.585	1,26	0	-
Veliki	348	0,70	-140.304.593	-4,45	-110.937.758	-4,49	-27.381.687	-5,45	0	-
Velikost se ne računa	540	1,09	-7.430.518	-14,24	-7.864.026	-15,15	85.242	1,01	0	-
<b>Skupaj</b>	<b>49.605</b>	<b>100,00</b>	<b>6.950.545</b>	<b>0,10</b>	<b>-13.812.927</b>	<b>-0,24</b>	<b>-5.965.532</b>	<b>-0,50</b>	<b>0</b>	<b>-</b>

se nadaljuje

nadaljevanje

Velikost zavezancev	Število	Delež (v %)	Sprememba prometa* (v evrih)	Sprememba prometa* (v %)	Sprememba osnove za DDV* (v evrih)	Sprememba osnove za DDV* (v %)	Sprememba obračunanega DDV* (v evrih)	Sprememba obračunanega DDV* (v %)	Število računov	Delež računov (v %)
<b>VSI ZAVEZANCI ZA DDV (71.761)</b>										
Mikro	66.898	93,22	208.044.700	7,08	174.701.479	6,22	34.607.474	6,37	69.368.751	32,94
Majhni	2.451	3,42	70.394.863	3,97	55.742.492	3,38	10.582.297	3,27	12.070.133	5,73
<b>Mikro, majhni</b>	<b>69.349</b>	<b>96,64</b>	<b>278.439.563</b>	<b>5,91</b>	<b>230.443.971</b>	<b>5,16</b>	<b>45.189.771</b>	<b>5,21</b>	<b>81.438.884</b>	<b>38,67</b>
Srednji	760	1,06	103.748.695	5,35	82.064.343	4,70	18.087.908	5,50	19.737.377	9,37
Veliki	597	0,83	-140.485.803	-1,96	-133.820.267	-2,19	-32.803.718	-2,78	103.641.101	49,21
Velikost se ne računa	1.055	1,47	-386.950	-0,18	-702.267	-0,32	1.035.546	3,57	5.783.023	2,75
<b>Skupaj</b>	<b>71.761</b>	<b>100,00</b>	<b>241.315.505</b>	<b>1,72</b>	<b>177.985.779</b>	<b>1,42</b>	<b>31.509.507</b>	<b>1,31</b>	<b>210.600.385</b>	<b>100,00</b>

Legenda: \* Sprememba v prometu/osnovi za DDV/obračunanem DDV v obdobju 2015-2016

*Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2015 (interno gradivo), 2016b; Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2016 (interno gradivo), 2016c.*

Tabela 7: Spremembe v prometu, osnovi za DDV in obračunanem DDV zavezancev za davčno potrjevanje računov po dejavnosti

ZAVEZANCI ZA DDV IN DPR (22.156)										
Dejavnost po SKD	Število	Delež (v %)	Sprememba prometa* (v evrih)	Sprememba prometa* (v %)	Sprememba osnove za DDV* (v evrih)	Sprememba osnove za DDV* (v %)	Sprememba obračunanega DDV* (v evrih)	Sprememba obračunanega DDV* (v %)	Število računov	Delež računov (v %)
A Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	650	2,93	-701.793	-1,24	-1.246.313	-2,25	-216.552	-2,85	643.268	0,31
B Rudarstvo	31	0,14	-4.798.412	-11,92	-4.565.582	-11,80	-1.003.586	-11,97	73.431	0,03
C Predelovalne dejavnosti	2.735	12,34	45.500.228	4,56	26.573.549	3,57	3.935.444	3,20	14.052.888	6,67
D Oskrba z električno energijo, plinom in paro	87	0,39	1.160.762	0,45	1.316.421	0,51	283.277	0,50	889.321	0,42
E Oskrba z vodo, ravnanje z odpadki in saniranje okolja	88	0,40	3.830.487	3,30	3.865.321	3,34	267.822	1,86	1.097.492	0,52
F Gradbeništvo	893	4,03	-15.235.594	-17,13	-15.996.223	-18,14	-3.451.552	-20,79	1.130.903	0,54
G45 Trgovina z motornimi vozili in popravila motornih vozil	1.703	7,69	97.312.314	17,17	93.340.118	16,85	20.523.126	16,86	2.363.392	1,12
G46 Posredništvo in trgovina na debelo, razen z motornimi vozili	2.306	10,41	18.251.856	1,89	9.293.489	0,99	1.826.794	1,04	14.568.789	6,92
G47 Trgovina na drobno, razen z motornimi vozili	3.621	16,34	-39.059.108	-1,52	-21.117.355	-0,85	-6.280.805	-1,43	116.623.992	55,38
H Promet in skladiščenje razen 49.320)	610	2,75	15.834.839	3,50	-12.415.603	-3,43	-921.526	-1,33	6.552.548	3,11
H49.320 Obratovanje taksijev	94	0,42	-26.338	-1,15	-45.880	-2,01	4.542	1,74	252.992	0,12
I Gostinstvo	4.028	18,18	21.553.393	7,63	21.248.711	7,55	2.620.119	6,71	32.467.912	15,42
J Informacijske, komunikacijske dejavnosti	432	1,95	21.036.445	6,82	21.493.015	7,08	4.867.166	7,71	4.271.321	2,03

se nadaljuje

nadaljevanje

Dejavnost po SKD	Število	Delež (v %)	Sprememba prometa* (v evrih)	Sprememba prometa* (v %)	Sprememba osnove za DDV* (v evrih)	Sprememba osnove za DDV* (v %)	Sprememba obračunanega DDV* (v evrih)	Sprememba obračunanega DDV* (v %)	Število računov	Delež računov (v %)
K Finančne in zavarovalniške dejavnosti (razen 64.91, 64.92 in 65.1)	38	0,17	-640.118	-20,81	-615.897	-20,33	-128.946	-22,40	49.053	0,02
K64.91 in 64.92 Finančni zakup in drugo kreditiranje	8	0,04	46.550.358	42,63	45.547.812	41,47	10.076.674	41,79	3.185	0,002
K65.1 Dejavnost zavarovanja (zavarovalnice)	8	0,04	403.543	38,02	397.316	37,43	81.924	39,33	4.626.062	2,20
L Poslovanje z nepremičninami	138	0,62	4.209.652	15,63	4.189.059	15,56	925.410	16,49	1.759.200	0,84
M Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti	1.356	6,12	6.311.503	6,95	5.929.652	6,60	1.300.976	7,37	2.747.136	1,30
N Druge raznovrstne poslovne dejavnosti	541	2,44	3.202.456	3,89	5.213.649	6,73	954.662	6,02	964.021	0,46
O Dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti	120	0,54	1.067.746	5,17	1.016.711	4,93	181.262	4,46	775.274	0,37
P Izobraževanje	315	1,42	1.127.991	6,51	1.329.890	7,86	160.064	5,04	513.609	0,24
Q Zdravstvo in socialno varstvo	336	1,52	-445.179	-1,78	-439.197	-1,76	16.907	0,47	1.055.785	0,50
R Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti	548	2,47	4.830.623	14,45	4.436.572	13,34	872.076	15,49	1.769.827	0,84
S Druge dejavnosti	1.122	5,06	3.037.989	8,41	3.005.215	8,35	588.738	9,48	1.338.618	0,64
Ni podatka	348	1,57	49.317	1,56	44.255	1,40	-8.977	-2,60	10.366	0,01
<b>Skupaj</b>	<b>22.156</b>	<b>100,00</b>	<b>234.364.960</b>	<b>3,28</b>	<b>191.798.706</b>	<b>2,87</b>	<b>37.475.039</b>	<b>3,07</b>	<b>210.600.385</b>	<b>100,00</b>

Legenda: \* Sprememba v prometu/osnovi za DDV/obračunanem DDV v obdobju 2015-2016

Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2015 (interno gradivo), 2016b; Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2016 (interno gradivo), 2016c.

Tabela 8: Spremembe v prometu, osnovi za DDV in obračunanem DDV zavezancev za DDV z izključno negotovinskim poslovanjem po dejavnosti

ZAVEZANCI ZA DDV, KI POSLUJEJO ZGOLJ NEGOTOVINSKO (49.605)										
Dejavnost po SKD	Število	Delež (v %)	Sprememba prometa* (v evrih)	Sprememba prometa* (v %)	Sprememba osnove za DDV* (v evrih)	Sprememba osnove za DDV* (v %)	Sprememba obračunanega DDV* (v evrih)	Sprememba obračunanega DDV* (v %)	Število računov	Delež računov (v %)
A Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	1.635	3,30	3.126.510	5,21	3.068.505	5,15	485.079	5,88	0	
B Rudarstvo	42	0,08	-1.919.973	-26,41	-1.828.154	-26,02	-407.232	-27,31	0	
C Predelovalne dejavnosti	8.254	16,64	-41.111.840	-1,90	-35.950.199	-2,29	-10.050.724	-3,08	0	
D Oskrba z električno energijo, plinom in paro	1.035	2,09	-38.759.526	-5,45	-35.502.323	-5,01	-7.813.286	-5,03	0	
E Oskrba z vodo, ravnanje z odpadki in odpadki, saniranje okolja	168	0,34	2.194.769	3,72	1.833.509	3,23	430.247	5,18	0	
F Gradbeništvo	6.558	13,22	-42.960.440	-18,12	-44.323.670	-19,04	-9.763.789	-23,24	0	
G45 Trgovina z motornimi vozili in popravila motornih vozil	980	1,98	73.468.890	22,03	38.921.451	12,88	8.562.293	12,88	0	
G46 Posredništvo in trgovina na debelo, razen z motornimi vozili	5.419	10,92	4.998.554	0,32	15.560.446	1,20	1.288.314	0,56	0	
G47 Trgovina na drobno, razen z motornimi vozili	908	1,83	-4.938.802	-8,80	-5.265.352	-9,47	-1.030.242	-9,27	0	
H Promet in skladiščenje razen 49.320)	4.899	9,88	-5.126.838	-1,25	60.351	0,02	407.543	0,62	0	
H49.320 Obratovanje taksijev	11	0,02	1.036	1,53	224	0,33	1.340	12,34	0	
I Gostinstvo	419	0,84	-2.729.746	-25,72	-3.039.704	-28,99	-380.773	-21,81	0	
J Informacijske, komunikacijske dejavnosti	2.738	5,52	13.369.936	5,48	11.539.757	4,85	2.472.540	4,84	0	

se nadaljuje



nadaljevanje

Dejavnost po SKD	Število	Delež (v %)	Sprememba prometa* (v evrih)	Sprememba prometa* (v %)	Sprememba osnove za DDV* (v evrih)	Sprememba osnove za DDV* (v %)	Sprememba obračunanega DDV* (v evrih)	Sprememba obračunanega DDV* (v %)	Število računov	Delež računov (v %)
K Finančne in zavarovalniške dejavnosti (razen 64.91, 64.92 in 65.1)	239	0,48	5.229.901	3,27	5.026.324	3,15	713.036	2,04	0	
K64.91 in 64.92 Finančni zakup in drugo kreditiranje	36	0,07	-4.096.432	-3,99	-4.235.741	-4,12	896.091	4,43	0	
K65.1 Dejavnost zavarovanja (zavarovalnice)	4	0,01	-36.537	-13,76	-36.527	-13,75	-8.036	-13,75	0	
L Poslovanje z nepremičninami	1.106	2,23	25.610.899	34,22	25.776.858	34,74	5.123.164	32,40	0	
M Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti	9.905	19,97	3.066.192	0,63	-1.002.391	-0,22	-21.730	-0,02	0	
N Druge raznovrstne poslovne dejavnosti	1.470	2,96	6.319.836	4,53	5.086.791	3,68	1.084.594	3,69	0	
O Dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti	277	0,56	7.715.494	43,74	7.630.032	43,27	1.645.940	45,17	0	
P Izobraževanje	670	1,35	-643.301	-4,25	-857.580	-5,74	-183.607	-6,38	0	
Q Zdravstvo in socialno varstvo	117	0,24	11.525	0,39	2.461	0,08	-6.781	-1,17	0	
R Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti	787	1,59	98.238	0,71	-181.340	-1,32	36.071	1,37	0	
S Druge dejavnosti	707	1,43	3.475.350	12,99	3.351.434	12,65	463.597	9,54	0	
Ni podatka	1.221	2,46	586.850	6,08	551.911	5,70	90.819	8,45	0	
<b>Skupaj</b>	<b>49.605</b>	<b>100,00</b>	<b>6.950.545</b>	<b>0,10</b>	<b>-13.812.927</b>	<b>-0,24</b>	<b>-5.965.532</b>	<b>-0,50</b>	<b>0</b>	

Legenda: \* Sprememba v prometu/osnovi za DDV/obračunanem DDV v obdobju 2015-2016

Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2015 (interno gradivo), 2016b; Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2016 (interno gradivo), 2016c.

Tabela 9: Spremembe v prometu, osnovi za DDV in obračunanem DDV vseh zavezancev za DDV po dejavnosti

VSI ZAVEZANCI ZA DDV (71.761)										
Dejavnost po SKD	Število	Delež (v %)	Sprememba prometa* (v evrih)	Sprememba prometa* (v %)	Sprememba osnove za DDV* (v evrih)	Sprememba osnove za DDV* (v %)	Sprememba obračunanega DDV* (v evrih)	Sprememba obračunanega DDV* (v %)	Število računov	Delež računov (v %)
A Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	2.285	3,18	2.424.717	2,08	1.822.192	1,59	268.527	1,69	643.268	0,31
B Rudarstvo	73	0,10	-6.718.385	-14,13	-6.393.736	-13,98	-1.410.818	-14,28	73.431	0,03
C Predelovalne dejavnosti	10.989	15,31	4.388.388	0,14	-9.376.650	-0,41	-6.115.280	-1,36	14.052.888	6,67
D Oskrba z električno energijo, plinom in paro	1.122	1,56	-37.598.764	-3,87	-34.185.902	-3,53	-7.530.009	-3,55	889.321	0,42
E Oskrba z vodo, ravnanje z odpadki in saniranje okolja	256	0,36	6.025.256	3,44	5.698.830	3,30	698.069	3,08	1.097.492	0,52
F Gradbeništvo	7.451	10,38	-58.196.034	-17,85	-60.319.893	-18,79	-13.215.341	-22,54	1.130.903	0,54
G45 Trgovina z motornimi vozili in popravila motornih vozil	2.683	3,74	170.781.204	18,97	132.261.570	15,45	29.085.419	15,46	2.363.392	1,12
G46 Posredništvo in trgovina na debelo, razen z motornimi vozili	7.725	10,76	23.250.410	0,92	24.853.936	1,11	3.115.108	0,77	14.568.789	6,92
G47 Trgovina na drobno, razen z motornimi vozili	4.529	6,31	-43.997.910	-1,68	-26.382.708	-1,04	-7.311.047	-1,62	116.623.992	55,38
H Promet in skladiščenje razen 49.320)	5.509	7,68	10.708.001	1,24	-12.355.252	-1,84	-513.983	-0,38	6.552.548	3,11
H49.320 Obratovanje taksijev	105	0,15	-25.302	-1,07	-45.656	-1,94	5.882	2,16	252.992	0,12
I Gostinstvo	4.447	6,20	18.823.647	6,43	18.209.007	6,23	2.239.346	5,49	32.467.912	15,42
J Informacijske, komunikacijske dejavnosti	3.170	4,42	34.406.381	6,23	33.032.772	6,10	7.339.706	6,43	4.271.321	2,03

se nadaljuje

nadaljevanje

Dejavnost po SKD	Število	Delež (v %)	Sprememba prometa* (v evrih)	Sprememba prometa* (v %)	Sprememba osnove za DDV* (v evrih)	Sprememba osnove za DDV* (v %)	Sprememba obračunanega DDV* (v evrih)	Sprememba obračunanega DDV* (v %)	Število računov	Delež računov (v %)
K Finančne in zavarovalniške dejavnosti (razen 64.91, 64.92 in 65.1)	277	0,39	4.589.783	2,82	4.410.427	2,71	584.090	1,64	49.053	0,02
K64.91 in 64.92 Finančni zakup in drugo kreditiranje	44	0,06	42.453.926	20,03	41.312.072	19,42	10.972.765	24,74	3.185	0,002
K65.1 Dejavnost zavarovanja (zavarovalnice)	12	0,02	367.006	27,66	360.789	27,19	73.888	27,70	4.626.062	2,20
L Poslovanje z nepremičninami	1.244	1,73	29.820.551	29,30	29.965.917	29,63	6.048.574	28,24	1.759.200	0,84
M Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti	11.261	15,69	9.377.695	1,62	4.927.261	0,91	1.279.246	1,12	2.747.136	1,30
N Druge raznovrstne poslovne dejavnosti	2.011	2,80	9.522.292	4,30	10.300.440	4,78	2.039.256	4,51	964.021	0,46
O Dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti	397	0,55	8.783.240	22,94	8.646.744	22,60	1.827.202	23,71	775.274	0,37
P Izobraževanje	985	1,37	484.690	1,49	472.311	1,48	-23.543	-0,39	513.609	0,24
Q Zdravstvo in socialno varstvo	453	0,63	-433.654	-1,55	-436.736	-1,57	10.126	0,24	1.055.785	0,50
R Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti	1.335	1,86	4.928.861	10,42	4.255.232	9,05	908.147	10,99	1.769.827	0,84
S Druge dejavnosti	1.829	2,55	6.513.339	10,36	6.356.648	10,17	1.052.335	9,51	1.338.618	0,64
Ni podatka	1.569	2,19	636.167	4,96	596.166	4,64	81.842	5,76	10.366	0,005
<b>Skupaj</b>	<b>71.761</b>	<b>100,00</b>	<b>241.315.505</b>	<b>1,72</b>	<b>177.985.779</b>	<b>1,42</b>	<b>31.509.507</b>	<b>1,31</b>	<b>210.600.385</b>	<b>100,00</b>

Legenda: \* Sprememba v prometu/osnovi za DDV/obračunanem DDV v obdobju 2015-2016

Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2015 (interno gradivo), 2016b; Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2016 (interno gradivo), 2016c.

Tabela 10: Spremembe v prometu, osnovi za DDV in obračunanem DDV mikro in majhnih zavezancev za davčno potrjevanje računov po dejavnosti

MIKRO IN MAJHNI ZAVEZANCI ZA DDV IN DPR (21.039)										
Dejavnost po SKD	Število zavezancev	Delež zavezancev (v %)	Sprememba prometa* (v evrih)	Sprememba prometa* (v %)	Sprememba osnove za DDV* (v evrih)	Sprememba osnove za DDV* (v %)	Sprememba obračunanega DDV* (v evrih)	Sprememba obračunanega DDV* (v %)	Število računov	Delež računov (v %)
A Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	635	3,02	829.782	2,73	856.279	2,88	66.509	1,78	506.666	0,62
B Rudarstvo	25	0,12	-1.035.950	-17,24	-1.042.416	-17,34	-215.388	-16,72	6.324	0,01
C Predelovalne dejavnosti	2.578	12,25	17.050.886	6,86	14.589.521	6,23	2.640.463	6,36	9.946.564	12,21
D Oskrba z električno energijo, plinom in paro	78	0,37	-62.225	-1,37	-49.204	-1,09	-43.013	-5,14	40.396	0,05
E Oskrba z vodo, ravnanje z odplakami in odpadki, saniranje okolja	57	0,27	933.569	2,93	910.978	2,87	40.473	1,04	275.882	0,34
F Gradbeništvo	877	4,17	111.970	0,29	88.157	0,23	-313.620	-4,61	1.078.404	1,32
G45 Trgovina z motornimi vozili in popravila motornih vozil	1.662	7,90	31.809.978	12,60	31.188.364	12,80	6.852.415	12,81	1.893.363	2,32
G46 Posredništvo in trgovina na debelo, razen z motornimi vozili	2.209	10,50	19.167.273	4,47	15.246.658	3,67	2.874.920	3,72	10.503.624	12,90
G47 Trgovina na drobno, razen z motornimi vozili	3.511	16,69	15.103.648	4,70	14.928.993	4,68	2.705.689	4,85	20.417.540	25,07
H Promet in skladiščenje	573	2,70	5.737.889	7,68	3.300.565	5,03	633.869	5,18	1.253.772	1,50
H49.320 Obratovanje taksijev	94	0,40	-26.338	-1,15	-45.880	-2,01	4.542	1,74	252.992	0,30
I Gostinstvo	3.982	18,93	17.479.300	9,22	17.334.851	9,18	2.283.879	8,21	27.906.198	34,27

se nadaljuje

nadaljevanje

Dejavnost po SKD	Število zavezancev	Delež zavezancev (v %)	Sprememba prometa* (v evrih)	Sprememba prometa* (v %)	Sprememba osnove za DDV* (v evrih)	Sprememba osnove za DDV* (v %)	Sprememba obračunanega DDV* (v evrih)	Sprememba obračunanega DDV* (v %)	Število računov	Delež računov (v %)
J Informacijske in komunikacijske dejavnosti	412	1,96	11.748.697	21,28	11.364.410	21,09	2.573.911	26,03	816.835	1,00
K Finančne in zavarovalniške dejavnosti	35	0,17	-269.853	-26,58	-288.820	-28,52	-57.022	-31,01	26.362	0,03
K64.91, K64.92 Finančni zakup in drugo kreditiranje	5	0,02	8.628.406	16,41	8.605.268	16,36	1.931.938	16,75	1.649	0,002
L Poslovanje z nepremičninami	132	0,63	2.375.384	14,31	2.354.421	14,19	519.212	15,48	647.836	0,80
M Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti	1.338	6,36	5.571.476	7,62	5.265.210	7,32	1.145.412	8,22	2.349.933	2,89
N Druge raznovrstne poslovne dejavnosti	524	2,49	1.196.626	2,44	3.201.512	7,25	782.034	8,69	786.190	0,97
O Dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti	32	0,15	110.915	9,31	112.408	9,46	20.443	10,45	109.349	0,13
P Izobraževanje	202	0,96	1.169.678	14,06	1.127.885	13,59	133.240	7,93	163.550	0,20
Q Zdravstvo in socialno varstvo	189	0,90	53.099	1,05	-18.198	-0,36	-2.426	-0,31	213.717	0,26
R Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti	440	2,09	3.569.574	16,82	3.152.489	14,90	634.458	17,17	1.018.279	1,25
S Druge dejavnosti	1.101	5,23	2.785.978	9,40	2.760.732	9,35	532.482	10,61	1.213.093	1,49
Ni podatka	348	1,65	49.317	1,56	44.255	1,40	-8.977	-2,60	10.366	0,01
<b>Skupaj</b>	<b>21.039</b>	<b>100,00</b>	<b>144.089.079</b>	<b>7,41</b>	<b>134.988.437</b>	<b>7,15</b>	<b>25.735.443</b>	<b>7,47</b>	<b>81.438.884</b>	<b>100,00</b>

Legenda: \* Sprememba v prometu/osnovi za DDV/obračunanem DDV v obdobju 2015-2016

*Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2015 (interno gradivo), 2016b; Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2016 (interno gradivo), 2016c.*

Tabela 11: Spremembe v prometu, osnovi za DDV in obračunanem DDV srednje velikih zavezancev za davčno potrjevanje računov po dejavnosti

SREDNJE VELIKI ZAVEZANCI ZA DDV IN DPR (353)										
Dejavnost po SKD	Število zavezancev	Delež zavezancev (v %)	Sprememba prometa* (v evrih)	Sprememba prometa* (v %)	Sprememba osnove za DDV* (v evrih)	Sprememba osnove za DDV* (v %)	Sprememba obračunanega DDV* (v evrih)	Sprememba obračunanega DDV* (v %)	Število računov	Delež računov (v %)
A Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	10	2,83	-2.309.619	-13,38	-2.212.411	-12,97	-250.379	-10,37	114.984	0,58
B Rudarstvo	3	0,85	-1.344.848	-28,29	-1.325.069	-31,59	-303.185	-36,35	66.421	0,34
C Predelovalne dejavnosti	81	22,95	10.608.692	7,67	2.246.300	1,98	551.219	2,88	1.800.432	9,12
D Oskrba z električno energijo, plinom in paro	1	0,28	-374.232	-10,19	-383.706	-10,49	-85.793	-12,55	27.855	0,14
E Oskrba z vodo, ravnanje z odplakami in odpadki, saniranje okolja	24	6,80	910.843	1,74	985.810	1,89	204.344	3,21	815.676	4,13
F Gradbeništvo	7	1,98	718.195	7,36	676.879	7,03	217.487	11,10	34.857	0,18
G45 Trgovina z motornimi vozili in popravila motornih vozil	32	9,07	32.077.668	18,76	30.334.341	17,97	6.671.859	17,97	326.319	1,65
G46 Posredništvo in trgovina na debelo, razen z motornimi vozili	63	17,85	1.188.966	0,49	188.596	0,08	144.645	0,34	2.362.918	11,97
G47 Trgovina na drobno, razen z motornimi vozili	51	14,45	4.296.305	2,07	4.163.862	2,01	947.576	2,47	10.450.224	52,95
H Promet in skladiščenje	21	5,95	651.127	1,47	1.109.758	2,96	258.135	3,84	99.478	0,50
I Gostinstvo	18	5,10	1.485.251	4,27	1.560.666	4,50	173.036	4,35	2.106.388	10,67
J Informacijske in komunikacijske dejavnosti	3	0,85	-541.910	-8,97	-544.728	-9,01	-126.281	-9,50	8.642	0,04

se nadaljuje

nadaljevanje

Dejavnost po SKD	Število zavezancev	Delež zavezancev (v %)	Sprememba prometa* (v evrih)	Sprememba prometa* (v %)	Sprememba osnove za DDV* (v evrih)	Sprememba osnove za DDV* (v %)	Sprememba obračunanega DDV* (v evrih)	Sprememba obračunanega DDV* (v %)	Število računov	Delež računov (v %)
K64.91, K64.92 Finančni zakup in drugo kreditiranje	2	0,57	34.040.042	74,39	33.705.042	72,99	7.432.425	73,28	1.305	0,01
L Poslovanje z nepremičninami	4	1,13	893.580	16,24	894.230	16,26	202.703	17,00	939.769	4,76
M Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti	4	1,13	129.023	2,31	120.976	2,16	19.637	1,77	229.557	1,16
N Druge raznovrstne poslovne dejavnosti	6	1,70	407.635	1,84	405.517	1,83	39.619	0,86	134.173	0,68
Q Zdravstvo in socialno varstvo	14	3,97	97.571	9,53	113.009	11,04	22.962	13,67	59.400	0,30
R Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti	7	1,98	563.519	13,57	575.112	13,94	106.243	13,65	61.886	0,31
S Druge dejavnosti	2	0,57	-84.285	-1,55	-83.164	-1,53	-14.929	-1,51	97.093	0,49
<b>Skupaj</b>	<b>353</b>	<b>100,00</b>	<b>83.413.523</b>	<b>8,16</b>	<b>72.531.020</b>	<b>7,41</b>	<b>16.211.323</b>	<b>8,99</b>	<b>19.737.377</b>	<b>100,00</b>

Legenda: \* Sprememba v prometu/osnovi za DDV/obračunanem DDV v obdobju 2015-2016

*Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2015 (interno gradivo), 2016b; Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2016 (interno gradivo), 2016c.*

Tabela 12: Spremembe v prometu, osnovi za DDV in obračunanem DDV velikih zavezancev za davčno potrjevanje računov po dejavnosti

VELIKI ZAVEZANCI ZA DDV IN DPR (249)										
Dejavnost po SKD	Število zavezancev	Delež zavezancev (v %)	Sprememba prometa* (v evrih)	Sprememba prometa* (v %)	Sprememba osnove za DDV* (v evrih)	Sprememba osnove za DDV* (v %)	Sprememba obračunanega DDV* (v evrih)	Sprememba obračunanega DDV* (v %)	Število računov	Delež računov (v %)
A Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	5	2,01	778.044	8,76	109.819	1,29	-32.682	-2,27	21.618	0,02
B Rudarstvo	3	1,20	-2.417.614	-8,19	-2.198.097	-7,71	-485.013	-7,74	686	0,001
C Predelovalne dejavnosti	76	30,52	17.840.650	2,92	9.737.728	2,45	743.762	1,19	2.305.892	2,22
D Oskrba z električno energijo, plinom in paro	8	3,21	1.597.219	0,63	1.749.331	0,70	412.083	0,75	821.070	0,79
E Oskrba z vodo, ravnanje z odplakami in odpadki, saniranje okolja	7	2,81	1.986.075	6,22	1.968.533	6,19	23.005	0,56	5.934	0,01
F Gradbeništvo	9	3,61	-16.065.759	-39,02	-16.761.259	-40,85	-3.355.419	-42,76	17.642	0,02
G45 Trgovina z motornimi vozili in popravila motornih vozil	9	3,61	33.424.668	23,35	31.817.413	22,51	6.998.852	22,51	143.710	0,14
G46 Posredništvo in trgovina na debelo, razen z motornimi vozili	33	13,25	-2.103.816	-0,71	-6.141.193	-2,15	-1.192.119	-2,12	1.698.258	1,64
G47 Trgovina na drobno, razen z motornimi vozili	34	13,65	-64.120.230	-3,32	-45.866.559	-2,47	-10.506.597	-3,14	82.447.000	79,55
H Promet in skladiščenje	16	6,43	9.445.823	2,84	-16.825.926	-6,50	-1.813.530	-3,62	5.199.298	5,02
I Gostinstvo	12	4,82	2.437.603	4,48	2.350.228	4,31	161.483	2,35	2.311.475	2,23

se nadaljuje



nadaljevanje

Dejavnost po SKD	Število zavezancev	Delež zavezancev (v %)	Sprememba prometa* (v evrih)	Sprememba prometa* (v %)	Sprememba osnove za DDV* (v evrih)	Sprememba osnove za DDV* (v %)	Sprememba obračunanega DDV* (v evrih)	Sprememba obračunanega DDV* (v %)	Število računov	Delež računov (v %)
J Informacijske in komunikacijske dejavnosti	12	4,82	9.886.842	4,01	10.730.673	4,41	2.427.102	4,68	3.401.116	3,28
K Finančne in zavarovalniške dejavnosti	3	1,20	-370.265	-17,97	-327.077	-16,21	-71.924	-18,36	22.691	0,02
K64.91, K64.92 Finančni zakup in drugo kreditiranje	1	0,40	3.881.910	35,78	3.237.502	29,28	712.311	29,28	231	0,0002
K65.1 Dejavnost zavarovanja (zavarovalnice)	8	3,21	403.543	38,02	397.316	37,43	81.924	39,33	4.626.062	4,46
L Poslovanje z nepremičninami	2	0,80	940.688	19,45	940.408	19,45	203.495	19,13	171.595	0,17
M Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti	4	1,61	679.758	6,05	607.884	5,34	147.403	5,99	165.180	0,16
N Druge raznovrstne poslovne dejavnosti	4	1,61	1.587.774	14,48	1.596.212	14,60	132.147	5,93	35.458	0,03
Q Zdravstvo in socialno varstvo	2	0,80	-100.039	-15,29	-108.722	-16,36	-20.853	-16,01	50.971	0,05
R Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti	1	0,40	105.916	4,75	103.275	4,62	12.539	4,02	195.214	0,19
<b>Skupaj</b>	<b>249</b>	<b>100,00</b>	<b>-181.210</b>	<b>-0,01</b>	<b>-22.882.509</b>	<b>-0,63</b>	<b>-5.422.031</b>	<b>-0,80</b>	<b>103.641.101</b>	<b>100,00</b>

Legenda: \* Sprememba v prometu/osnovi za DDV/obračunanem DDV v obdobju 2015-2016

Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2015 (interno gradivo), 2016b; Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2016 (interno gradivo), 2016c.

Tabela 13: Spremembe v prometu, osnovi za DDV in obračunanem DDV zavezancev za davčno potrjevanje računov, za katere se ne izračunava velikost, po dejavnosti

ZAVEZANCI ZA DDV IN DPR, ZA KATERE SE NE IZRAČUNAVA VELIKOST (515)										
Dejavnost po SKD	Število zavezancev	Delež zavezancev (v %)	Sprememba prometa* (v evrih)	Sprememba prometa* (v %)	Sprememba osnove za DDV* (v evrih)	Sprememba osnove za DDV* (v %)	Sprememba obračunanega DDV* (v evrih)	Sprememba obračunanega DDV* (v %)	Število računov	Delež računov (v %)
G46 Posredništvo in trgovina na debelo, razen z motornimi vozili	1	0,19	-567	-4,40	-571	-4,44	-652	-27,49	3.989	0,07
G47 Trgovina na drobno, razen z motornimi vozili	25	4,85	5.661.169	5,21	5.656.349	5,21	572.527	5,17	3.309.228	57,22
I Gostinstvo	16	3,11	151.239	4,23	2.966	0,08	1.721	0,46	143.851	2,49
J Informacijske, komunikacijske dej.	5	0,97	-57.184	-17,60	-57.339	-17,72	-7.566	-16,23	44.728	0,77
M Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti	10	1,94	-68.754	-7,29	-64.418	-6,90	-11.476	-7,69	2.466	0,04
N Druge raznovrstne poslovne dej.	7	1,36	10.421	5,82	10.407	5,81	862	2,26	8.200	0,14
O Dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti	88	17,09	956.831	4,92	904.303	4,65	160.819	4,16	665.925	11,52
P Izobraževanje	113	21,94	-41.687	-0,46	202.005	2,34	26.824	1,79	350.059	6,05
Q Zdravstvo in socialno varstvo	131	25,44	-495.810	-2,72	-425.286	-2,34	17.224	0,68	731.697	12,65
R Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti	100	19,42	591.614	10,16	605.696	10,56	118.836	14,09	494.448	8,55
S Druge dejavnosti	19	3,69	336.296	32,58	327.647	31,74	71.185	35,46	28.432	0,49
<b>Skupaj</b>	<b>515</b>	<b>100,00</b>	<b>7.043.568</b>	<b>4,21</b>	<b>7.161.759</b>	<b>4,30</b>	<b>950.304</b>	<b>4,61</b>	<b>5.783.023</b>	<b>100,00</b>

Legenda: \* Sprememba v prometu/osnovi za DDV/obračunanem DDV v obdobju 2015-2016

Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2015 (interno gradivo), 2016b; Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2016 (interno gradivo), 2016c.

Tabela 14: Spremembe v prometu, osnovi za DDV, obračunanem DDV zavezancev - spletnih trgovcev po velikosti zavezancev

Velikost zavezancev	Število	Delež (v %)	Sprememba prometa* (v evrih)	Sprememba prometa* (v %)	Sprememba osnove za DDV* (v evrih)	Sprememba osnove za DDV* (v %)	Sprememba obračunanega DDV* (v evrih)	Sprememba obračunanega DDV* (v %)	Število računov	Delež računov (v %)
<b>ZAVEZANCI ZA DDV IN DPR (349)</b>										
Mikro	4	1,15	1.648.438	108,11	1.664.924	113,40	346.003	107,12	88.314	16,55
Majhni	343	98,28	4.182.506	25,61	4.009.498	25,03	811.454	25,63	288.095	54,00
<b>Mikro in majhni</b>	<b>347</b>	<b>99,43</b>	<b>5.830.944</b>	<b>32,66</b>	<b>5.674.422</b>	<b>32,45</b>	<b>1.157.457</b>	<b>33,17</b>	<b>376.409</b>	<b>70,55</b>
Srednji	1	0,29	1.141.721	16,11	1.141.790	16,12	240.174	15,59	110.028	20,62
Veliki	1	0,29	-2.189.877	-21,43	-2.682.323	-41,31	-589.890	-41,30	47.069	8,82
<b>Skupaj</b>	<b>349</b>	<b>100,00</b>	<b>4.782.788</b>	<b>13,60</b>	<b>4.133.889</b>	<b>13,31</b>	<b>807.741</b>	<b>12,51</b>	<b>533.506</b>	<b>100,00</b>
<b>ZAVEZANCI ZA DDV, KI POSLUJEJO ZGOLJ NEGOTOVINSKO (229)</b>										
Mikro	10	4,37	1.203.308	33,06	1.202.290	33,02	206.663	29,71	0	-
Majhni	219	95,63	-240.918	-3,70	-382.585	-5,93	-41.424	-3,37	0	-
<b>Skupaj</b>	<b>229</b>	<b>100,00</b>	<b>962.390</b>	<b>9,48</b>	<b>819.705</b>	<b>8,12</b>	<b>165.239</b>	<b>8,59</b>	<b>0</b>	<b>-</b>
<b>VSI ZAVEZANCI ZA DDV (578)</b>										
Mikro	14	2,42	2.851.746	55,21	2.867.214	56,11	552.666	54,26	88.314	16,55
Majhni	562	97,23	3.941.588	17,25	3.626.913	16,14	770.030	17,52	288.095	54,00
<b>Mikro in majhni</b>	<b>576</b>	<b>100</b>	<b>6.793.334</b>	<b>24,25</b>	<b>6.494.127</b>	<b>23,55</b>	<b>1.322.696</b>	<b>24,44</b>	<b>376.409</b>	<b>70,55</b>
Srednji	1	0,17	1.141.721	16,11	1.141.790	16,12	240.174	15,59	110.028	20,62
Veliki	1	0,17	-2.189.877	-21,43	-2.682.323	-41,31	-589.890	-41,30	47.069	8,82
<b>Skupaj</b>	<b>578</b>	<b>100,00</b>	<b>5.745.178</b>	<b>12,68</b>	<b>4.953.593</b>	<b>12,04</b>	<b>972.980</b>	<b>11,61</b>	<b>533.506</b>	<b>100,00</b>

Legenda: \* Sprememba v prometu/osnovi za DDV/obračunanem DDV v obdobju 2015-2016

Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2015 (interno gradivo), 2016b; Finančna uprava Republike Slovenije, Podatki iz obračunov DDV za obdobje januar-marec 2016 (interno gradivo), 2016c.