

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**UČINKI UVEDBE DAVČNIH BLAGAJN NA SIVO EKONOMIJO V
SLOVENIJI**

Ljubljana, avgust 2014

NEŽKA ZADNIKAR

IZJAVA O AVTORSTVU

Spodaj podpisana Nežka Zadnikar, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtorica magistrskega dela z naslovom Učinki uvedbe davčnih blagajn na sivo ekonomijo v Sloveniji, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem prof. dr. Markom Hočvarjem.

Izrecno izjavljam, da v skladu z določili Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami) dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo 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 v magistrskem delu, citirana oziroma navedena v skladu z navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
 - pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisala;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Zakonu o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/2008 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega magistrskega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

V Ljubljani, dne _____

Podpis avtorice: _____

KAZALO

UVOD	1
1 SIVA EKONOMIJA	4
1.1 Opredelitev pojma sive ekonomije	4
1.2 Razlogi za sivo ekonomijo	8
1.3 Pozitivne in negativne posledice sive ekonomije	10
1.4 Obseg sive ekonomije	13
2 GOTOVINSKO POSLOVANJE KOT PODROČJE UTAJE DAVKOV	17
2.1 Ugotovitve iz opravljenih davčno-inšpekcijskih nadzorov	18
2.2 Nadzorni mehanizmi in ukrepi proti sivi ekonomiji v gotovinskem poslovanju	21
2.2.1 Dosedanji nadzorni mehanizmi in ukrepi v Sloveniji	21
2.2.2 Učinki virtualnih blagajn in poostrelega davčnega nadzora	27
2.2.3 Trenutne aktivnosti v boju proti sivi ekonomiji	29
3 PREDSTAVITEV IN ANALIZA SISTEMOV DAVČNIH BLAGAJN PO SVETU	31
3.1 Republika Hrvaška	31
3.2 Republika Srbska	40
3.3 Ostale države	45
3.3.1 Švedska	45
3.3.2 Italija	46
3.3.3 Grčija	47
4 OCENA SISTEMA DAVČNIH BLAGAJN V REPUBLIKI SLOVENIJI	48
4.1 Predlog sistema davčnih blagajn v Sloveniji	48
4.2 Bistveni faktorji za uspeh sistema davčnih blagajn	52
4.3 Ocena stroškov in koristi davčnih blagajn	54
4.4 Predlogi in vzporedne aktivnosti za uspešnejšo zaježitev sive ekonomije	57
SKLEP	59
LITERATURA IN VIRI	61

KAZALO SLIK

Slika 1: Trend deleža sive ekonomije v Evropi v obdobju 2003–2013	14
Slika 2: Siva ekonomija v razmerju do BDP posamezne države	16
Slika 3: Primer fiskalnega računa, izstavljenega na Hrvaškem	35

KAZALO TABEL

Tabela 1: Delež sive ekonomije v BDP države v obdobju 2008–2012	15
Tabela 2: Delež sive ekonomije v BDP posameznega sektorja – na evropski ravni	17

Tabela 3: Število ugotovljenih kršitev v davčno-inšpekcijskih nadzorih v obdobju 2008–2011.....	18
Tabela 4: Statistični podatki o prihodkih v državni proračun Republike Hrvaške za obdobje 2010–2013 po vrsti davka (v mio. €)	37
Tabela 5: Ocenjeni prihodki in odhodki Republike Hrvaške iz naslova projekta fiskalizacije (v €).....	38
Tabela 6: Podatki o prihodkih v državni proračun Republike Srbije za obdobje 2008–2013 po vrsti davka (v mio. €).....	44

UVOD

Siva ekonomija je pereč ekonomski in družbeni problem, ki se ga države po svetu, še posebej v obdobju iskanja dodatnih prilivov v državni proračun, še kako zavedajo. Slaba podjetniška klima, rastoče breme dodatnih stroškov dela, nezadovoljstvo z delovanjem države, sistem zaposlovanja, vse večji razkorak med nižjim in višjim razredom, togost davčnega sistema, visoki davki in prispevki, birokracija in korupcija so »udarci«, ki posameznike in podjetja motivirajo za prestop v sivo ekonomijo. Ta je po definiciji neprijavljena oziroma napačno prijavljena proizvodnja ter tudi storitve, zaposlenost in drugi dohodki v okviru redne in legalne dejavnosti (Vlada Republike Slovenije, 2013, str. 3). Obsega tako neprijavljeno delo zaradi izognitve plačilu davkov in prispevkov kot tudi neprijavljen oziroma premalo prijavljen promet, ki je pogost predvsem pri gotovinskem poslovanju (Vlada Republike Slovenije, 2013, str. 3).

Obseg sive ekonomije je težko izmeriti, kajti nakup blaga in storitev potekata na individualni ravni, brišejo in prirejajo se prihodki oziroma promet zavezancev, vsako prirejanje podatkov pa je neposredno povezano s celotno verigo dogodkov (od nabave blaga z gotovino do njegove gotovinske prodaje) (Grom Črne, 2012). Opiramo se lahko samo na ocene mednarodnih analiz, ki nakazujejo, da je bilo sive ekonomije v Sloveniji v letu 2010 za okoli 23,7 % bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju BDP), kar v grobem pomeni 8,41 milijarde evrov (v nadaljevanju €) neevidentiranega prometa (Schneider & Buehn, 2012, str. 19). Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju Surs) meni, da so te ocene pretirane, saj v okviru statistike nacionalnih računov ocenjujejo, da je bilo sive ekonomije v letu 2010 za samo 9,8 % BDP (tj. 3,5 milijarde €) (Škrlec, 2013). Namerno napačno poročanje predstavlja večinski del popravka BDP za leto 2010, pri katerem govorimo predvsem o uradnih registriranih podjetjih, ki v svojih računovodskih izkazih prikazujejo nižje prihodke (opravljajo delo brez računa) oziroma višje stroške (ki niso predmet poslovanja), kot jih dejansko dosežejo (Škrlec, 2013). S prikrojevanjem računovodskih izkazov in posledično napačnim poročanjem uradnim institucijam podjetniki utajijo precejšen del svojih davčnih obveznosti. Surs navaja, da so najbolj problematične dejavnosti, ki se opravijo gospodinjstvom in se plačujejo v gotovini, med najbolj sivimi dejavnostmi pa najdejo gostinstvo, zaključna dela v gradbeništvu in druge storitve, ki se izvajajo neposredno gospodinjstvom (Škrlec, 2013). Prav tako tudi Davčna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju Durs) v svojih davčno-inšpekcijskih nadzorih ugotavlja, da je največ sive ekonomije med malimi podjetji v dejavnostih končne potrošnje z gotovinskim plačilom. Pri tovrstnih plačilih zavezanci za opravljeno storitev računa ne izdajo ali pa promet naknadno prilagodijo oziroma izbrišejo. Durs vidi problem predvsem pri uporabi takšnih računalniških programov ali strojne opreme, ki zavezancem omogoča poznejše spreminjanje evidentiranih podatkov (tj. brisanje, spreminjanje itd.) o opravljenem gotovinskem prometu.

Siva ekonomija prizadene tako proračun države kot tudi poštene zavezance. Med negativnimi posledicami lahko naštejemo velik izpad davčnih prihodkov, ki jih država kasneje krpa z višjimi dajatvami drugje, obstoj nelojalne konkurence in »zastonjarski« dostop sivih podjetnikov do javnih storitev in dobrin. Pošteni davkoplačevalci pa so stisnjeni v kot, ko država svoj primanjkljaj krpa ravno na njihov račun.

Država je v začetku leta 2009 napovedala boj proti tovrstnim goljufijam. V okviru projekta Siva ekonomija je spodbujala zavezance k uporabi instituta samoprijave, k registraciji in legalizaciji opravljanja dejavnosti, dvigu davčne kulture in ozaveščanja vseh potrošnikov in davčnih zavezancev o negativnih posledicah sive ekonomije (Ministrstvo za finance, 2009). V aprilu 2010 pa je vlada sprejela Sklep o ustanovitvi medresorske delovne skupine za preučitev sistemskih ukrepov za preprečevanje davčnih utaj pri zavezancih, ki poslujejo z gotovino (v nadaljevanju MDS). Naloge MDS so bile tako preučitev sistemskih ukrepov za preprečitev utaj pri zavezancih, ki poslujejo z gotovino, kot tudi preučiti možnost uvedbe davčnih blagajn, ki bi po podatkih drugih držav zajezile precejšen del sive gospodarstva (Grom Črne, 2012).

Z davčnimi blagajni bi se sistemsko uredilo gotovinsko poslovanje zavezancev z vpeljavo elektronskega sistema za beleženje izdanih računov iz registrskih blagajn zavezancev (Ministrstvo za finance, 2010, str. 12). Ob izdaji računov, bi elektronska naprava varno šifrirala izdane račune, pooblaščen osebe na Dursu pa bi na drugi strani, preko javno-komunikacijskih omrežij, nadzorovale promet zavezanca (Ministrstvo za finance, 2010, str. 12). Kot je v svojem poročilu navedla že MDS, ima omenjeni predlog tako pozitivno kot tudi negativno plat. Z uvedbo davčnih blagajn bi se povečali javnofinančni prihodki proračuna iz naslova večjih vplačil več vrst dajatev (največ pa iz naslova DDV), omogočen bi bil učinkovitejši nadzor nad obsegom gotovinskega poslovanja, preprečila bi se nelojalna konkurenca na trgu, zaščitile bi se pravice potrošnikov, povečala pa bi se tudi učinkovitost nadzornih organov. Kot slabost uvedbe davčnih blagajn pa se največkrat omenja višina investicije v sistem, ki bi bila potrebna tako na strani države kot tudi na strani zavezancev. Obenem pa bi davčne blagajne lahko predstavljale dodatno administrativno oviro pri poslovanju, poleg tega učinkov blagajn ni mogoče predvideti, še vedno pa bi ostajal odprt problem neizdajanja računov zavezancev.

V sredini leta 2011 je predlog Zakona o davčnih blagajnah (v nadaljevanju ZDB) (Vlada Republike Slovenije, 2011) prvič postal predmet razprav in usklajevanj. Interesne skupine in strokovna združenja so bili na splošno konceptu davčnih blagajn naklonjeni, vendar so ob prebiranju predloga izrazili več nestrinjanj. Predlog zakona je namreč navajal, da bi v prehodnem obdobju treh let davčnih blagajn bili oproščeni tako kmetje s svojo osnovno dejavnostjo kot tudi srednja in velika podjetja, stroške uvedbe davčnih blagajn bi nosili tudi zavezanci, treba pa bi bilo izdati več ustreznih podzakonskih predpisov in pravilnikov glede tehničnih lastnosti elektronski naprav. Največja dilema uvedbe davčnih blagajn pa je bila, tako se je na predlagani ZDB odzvalo tudi Ministrstvo za finance RS, ali bodo koristi uvedbe davčnih blagajn resnično odtehtale stroške njihove uvedbe. Kot še navaja Ministrstvo za finance RS, mora vsaka nova naložba zagotavljati merljive pozitivne učinke, za kar pa pri davčnih blagajnah zanesljivih dokazov ni (Ministrstvo za finance, 2012).

Ker so ključna vprašanja za uvedbo davčnih blagajn ostajala nerešena, se je uvedba ZDB začasno preložila. Kot alternativo tej ureditvi je država za ureditev gotovinskega poslovanja s 1. julijem 2013 uvedla t. i. virtualne blagajne. Z novelo Zakona o davčnem postopku – 2F (Ur. l. RS, št. 94/2012, v nadaljevanju ZDavP-2F) se je tako pri zavezancih kot tudi pri dobaviteljnih in proizvajalcih računalniških programov in elektronskih naprav prepovedala vsakršna uporaba

oziroma prodaja ali posredovanje takšnega računalniškega programa oziroma elektronske naprave, ki bi zavezancu omogočali brisanje, popravljanje ali kakšno koli spreminjanje izvornega zapisa podatkov, ne da bi bili ti izvorni zapisi predhodno ustrezno shranjeni v napravi ali na drugem mediju (Ministrstvo za finance, b.l.a). Ureditev je na neki način podobna pravim davčnim blagajnam, a s to razliko, da je ob tem še vedno treba izvesti neposreden davčni nadzor pri zavezancih, prihranek pa naj bi bil na strani stroškov zavezancev, saj so programske hiše na podlagi vzdrževalnih pogodb z zavezanci posodobitve programov zagotovile brezplačno.

Še do konca marca 2014 se je vlada odločala, ali uvesti davčne blagajne, kot jih poznajo na Hrvaškem ali v Srbiji, ali ne, vendar je glede na učinke, ki so jih virtualne blagajne imele na proračun države, sklenila, da pravih davčnih blagajn v Sloveniji ne bo. Čeprav so zavezanci zadovoljni, ker naj bi s to odločitvijo prihranili, državi pa ne bo treba investirati v opremo, ki jo zahteva sistem davčnih blagajn, pa vseeno ostaja vprašanje, ali je država sprejela pravo odločitev. Namreč pozitivni učinki virtualnih blagajn so lahko prej posledica povečanega števila davčno-inšpekcijskih nadzorov kot blagajn samih, še vedno pa se morajo za namene nadzora gotovinskega poslovanja izvajati neposredni pregledi pri zavezancih, ki pa bi bili v primeru pravih davčnih blagajn uspešnejši in učinkovitejši, saj bi bili davčni inšpektorji preusmerjeni k točno tistim zavezancem, pri katerih obstaja sum kaznivega dejanja. Zanima nas tudi, ali bodo zavezanci za sistem virtualnih blagajn resnično odšteli manj sredstev, kot bi jih ob uvedbi pravih. Namreč, na 36. seji Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju vlada), ki je potekala 5. decembra 2013, so ministri sklenili, da se pripravi predlog obvezne uporabe tehnično ustreznih davčnih blagajn tudi pri tistih zavezancih, ki so račune do sedaj izstavljali »na roke«.

Torej, so virtualne blagajne pravi ukrep v boju proti sivi ekonomiji ali pa bi bila uvedba pravih blagajn uspešnejša in učinkovitejša? Kakšni so stroški in koristi v obeh primerih?

Hrvaška se lahko pohvali z zelo dovršenim sistemom davčnih blagajn, ki je v kratkem času dosegel resnično dobre rezultate. Prav tako je na drugi strani dober primer tudi Srbija s svojim nekoliko drugačnim sistemom, sistemom *off-line* blagajn.

Pri pisanju magistrske naloge se bom zato osredotočila na sam sistem davčnih blagajn in na podlagi tuje prakse raziskala, kakšne učinke imajo prave blagajne na proračun države ter kakšno je razmerje med stroški in koristmi za zavezance in državo. Obenem bom preučila tudi, ali so za uspešnejšo zajezitev sive ekonomije potrebne tudi dodatne aktivnosti ali pa morebiti obstaja način, ki ne vključuje davčnih blagajn, pa vendarle prispeva k nižjemu obsegu sive ekonomije in večji davčni disciplini.

Cilj magistrskega dela je na podlagi izkušenj in učinkov uvedbe davčnih blagajn v tujih državah preučiti, ali bi bila tovrstna ureditev primerna tudi za gospodarstvo Republike Slovenije. Z drugimi besedami, poskušala bom ugotoviti, ali ocenjene koristi in davčni izplen iz tega naslova resnično presegajo stroške uvedbe in nadziranja izvajanja Zakona o davčnih blagajnah, preučila pa bom tudi ustreznost našega trenutnega sistema, in sicer glede na spoznanja tujih držav.

Moja raziskava je namenjena regulatorjem in politikom, prav tako pa tudi vsem ostalim odgovornim osebam, ki na kakršen koli način prispevajo k oblikovanju našega davčnega sistema.

Magistrsko delo bo temeljilo na deduktivni metodi, saj bom od teoretičnega dela prehajala k praktičnemu, vsaka analiza pa bo obsegala tako deduktivni kot tudi induktivni del. Najprej bo predstavljen teoretično-analitični pregled strokovne literature, člankov, razprav in raziskovalnih študij, ki bodo obravnavale temo, ki jo želim raziskati. Za analizo bom uporabila deskriptivno metodo, metodo kompilacije pa uporabila za povzemanje ugotovitev, stališč, spoznanj in sklepov domačih in tujih avtorjev. V analitičnem delu magistrske naloge bom uporabila primerjalno in izkustveno metodo, kjer bom primerjala enaka ali podobna dejstva in procese ter ugotavljala skupne značilnosti in razlike. V drugem delu pa bom uporabila tudi analitske metode, in sicer za prikaz obstoječega stanja in njegove analize.

Sekundarne podatke bom zbrala iz že objavljenih podatkov in poročil, ki se dotikajo obravnavanega področja, opravila pa bom tudi interne pogovore z odgovornimi v davčni in računovodski dejavnosti ter odgovornimi v pristojnih davčnih uradih. Pri pisanju magistrske naloge mi bo v pomoč pridobljeno teoretično znanje na dodiplomskem in podiplomskem študiju računovodstva in davkov.

Magistrsko delo bo razdeljeno na štiri glavna poglavja, ta pa razdelana v podpoglavja. Začela bom s samo opredelitvijo sive ekonomije, njenimi vzroki in posledicami. V tem poglavju bom izpostavila tudi področje gotovinskega poslovanja, ki predstavlja največji del davčnih utaj. V tem delu bo poglavje namenjeno tudi ukrepom vlade za zaježitev sive ekonomije ter njeno uspešnost pri tem. Drugo poglavje bo namenjeno predstavitvi sistemov in učinkov uvedbe davčnih blagajn v tujini, s čimer bom dobila vpogled v faktorje, ki so ključni za uspešnost tega sistema. V četrtem poglavju pa se bom, glede na spoznanja iz drugih držav, opredelila, ali bi bil naš predlagani sistem davčnih blagajn ustrezen, kakšna je ocena stroškov in koristi ter kakšni so predlogi za uspešnejši boj proti sivi ekonomiji. V zaključku bom odgovorila na raziskovalno vprašanje, postavljeno v samem uvodu, in magistrsko delo zaključila s sklepnimi ugotovitvami.

1 SIVA EKONOMIJA

1.1 Opredelitev pojma sive ekonomije

Različni domači in tuji avtorji poskušajo v svojih raziskovalnih delih enoznačno definirati pojem sive ekonomije, vendar verjetno to nikoli ne bo možno, kajti gospodarski, politični in socialni sistemi po posameznih državah ustvarjajo različna področja sivine gospodarstva. Ali kot je zapisal Glas (1988, str. 8), je opredelitev sive ekonomije in dejavnosti, ki spadajo vanjo, odvisna od ravni gospodarske aktivnosti, tradicionalne značilnosti posamezne države ter od značilnosti družbenoekonomskega sistema vsake države. Zato se ob raziskovanju pojma sive ekonomije znajdemo pred kopico definicij, med njimi pa iščemo tisto, ki je z vidika našega raziskovalnega dela najprimernejša.

V nadaljevanju bomo zato najprej predstavili nekaj glavnih definicij oziroma opredelitev pojma sive ekonomije, nato pa še opredelitev, ki bo z vidika našega raziskovalnega dela najprimernejša.

Največje razlike v oblikovanju definicije pojma sive ekonomije so v metodološkem pristopu in pojmovanju pojava (npr. podzemna, skrita, neuradna, siva in podobno). Zato moramo biti pri raziskovalni dejavnosti in medsebojnih primerjavah toliko bolj pozorni na primerljivost preučevanega pojava.

Schneider in Enste (2002, str. 7) pred samo opredelitvijo sive ekonomije gospodarstvo delita na uradni sektor in podzemno ekonomijo, ki se nato deli še na sivo ekonomijo in sektor gospodinjstev. Avtorja sta kot sivo ekonomijo opredelila dejavnost, katere proizvodnja je nelegalna, ker ne izpolnjuje predpisov ter prikriva prihodke zaradi davčnih utaj, hkrati pa so proizvodi in storitve, ki so kot outputi proizvodnje legalni, njihova izmenjava pa poteka na trgu.

Ena izmed splošno veljavnih definicij, ki jo je kasneje zapisal še Schneider (2004, str. 4), je, da siva ekonomija zajema vse trenutno neregistrirane ekonomske dejavnosti, ki prispevajo k uradnemu izračunanemu BDP.

Williams (2004, str. 2) pa pri preučevanju pojava sive ekonomije uporablja termin **gotovinsko delo**.¹ Gotovinsko delo je opredelil kot plačano proizvodnjo ter prodajo blaga in storitev, ki je neregistrirana ali oblastem prikrita zaradi razlogov, kot so davki, prispevki za zdravstveno in socialno zavarovanje, delovna zakonodaja, ki pa so legalni v vseh drugih pogledih (Williams, 2004, str. 2). Pri preučevanju pojava sive ekonomije se izrecno izogiba izrazoma *ekonomija* in *sektor*, kajti pojma s svojimi bistvenimi značilnostmi in elementi ne ustrezata pojavnimi oblikami sive ekonomije.

Kukarjeva in Simončič (1984, str. 70) pa navajata, da je siva ekonomija tisti del pridobitnih dejavnosti, ki ga uradne statistične službe ne zajemajo.

Kukarjeva (1995, str. 4) je kasneje sivo ekonomijo opredelila v ožjem in širšem smislu. V ožjem smislu naj bi siva ekonomija obsegala neregistrirane pridobitne dejavnosti, ki niso vključene v uradne podatke o BDP, vendar bi v skladu z obstoječimi metodami sistema nacionalnih računov (v nadaljevanju SNA) morale biti. V širšem smislu pa siva ekonomija pomeni poleg neregistriranih pridobitnih dejavnosti tudi vse tiste neregistrirane dejavnosti, ki po metodologiji SNA ne prispevajo k oblikovanju BDP. Sem štejemo tako imenovane paralelne dejavnosti, kot so samooskrbno gospodarstvo, dejavnosti »naredi si sam«, sosedska pomoč in prostovoljno delo.

Kot je še zapisala Kukarjeva (1995, str. 7), siva ekonomija zajema:

- prijavljeno proizvodnjo blaga in storitev, ki je dovoljena, vendar zaradi prikrivanja podatkov podcenjena,

¹Angl. *Cash-in-Hand Work*.

- neprijavljeno proizvodnjo blaga in storitev, ki sicer je dovoljena in legalna, vendar jo državljani za statistične in davčne namene v celoti prekrivajo,
- proizvodnjo ilegalnih, z zakonom prepovedanih proizvodov in storitev ter
- prikrita dohodke v naravi.

Pojavne oblike sive ekonomije so v Sloveniji različne, med njimi pa najbolj prevladujejo naslednje (Nastav, 2009, str. 22–23):

- proizvodnja proizvodov ali storitev brez ustreznih dovoljenj, registracije (npr. avtomehanična delavnica, storitve osebne nege, frizerske storitve),
- proizvodnja proizvodov ali storitev z neprijavljenim delom (ustrezna pogodba o delu in prijava na Zavodu za zaposlovanje, Zavodu za zdravstveno zavarovanje in podobno ne obstaja, delo opravi registrirano brezposelna oseba),
- plačilo je izvedeno bodisi v gotovini (najpogosteje v primeru izvajanja storitev gospodinjskim subjektom) bodisi preko sicer legalnih poti, vendar na izmišljeni osnovi (npr. prikrito izplačilo plače delavcu preko potnega naloga).

Kot vidimo, se bomo pri raziskovanju pojava sive ekonomije soočali z vprašanjem, kako zagotoviti primerljive podatke obsega sive ekonomije med različnimi gospodarskimi sistemi, ko vsaka država oziroma vsak avtor posebej z različnim pojmom in različno opredelitvijo dostopa do pojava sive ekonomije.

Vsa pojmovanja so neuradnega značaja in so, kot je že bilo omenjeno, odvisna predvsem od gospodarskih, političnih in socialnih faktorjev vsakega sistema države posebej. Če želimo uradno interpretacijo pojma sive ekonomije, se moramo obrniti na uradne metodološke opredelitve, ki pa jih trenutno lahko zagotovi le Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD). Ta je v preteklosti pripravila priročnik za merjenje **neopažene ekonomije**, saj je cilj nacionalnega statističnega sistema, da pojav neopaženih in nemerjenih dejavnosti na zniža na najnižjo možno raven ter zagotovi primerno merjenje in vključitev v BDP tistih, ki kljub temu ostanejo nemerjene (Organisation for economics co-operation and development, 2002, str. 37). S tem lahko statistični uradi odkrivajo, merijo in v nacionalne račune vključujejo ta prikrita oziroma neopažena področja (Nastav, 2009, str. 13–14). Ker je teh področij v neopaženi ekonomiji kar nekaj, so v ta namen oblikovali tako imenovana problemska področja (Nastav, 2009, str. 14–15):

- **Podzemna proizvodnja**, ki se nanaša na dejavnosti, ki so produktivne, legalne, vendar namenoma prikrita javnim oblastem zaradi izogibanja plačilu davkov, prispevkov, standardom in izpolnjevanju administrativnih postopkov.
- **Nelegalna proizvodnja**, ki vključuje dejavnosti, ki so prepovedane z zakonom ali pa jih izvajajo nepooblaščen izvajalci. Za razliko od podzemne proizvodnje te predstavljajo tiste, pri katerih je tudi proizvod ali storitev nelegalna, ne samo sama proizvodnja.

- **Proizvodnja neformalnega sektorja**, ki je legalna proizvodnja, vendar v večini primerov nenamerno prikriva dejavnost administracije, kajti ponekod oblasti enostavno ne zahtevajo formalnih poročil ali prijav.
- **Proizvodnja, ki jo proizvajajo gospodinjstva** za lastno končno proizvodnjo.
- **Proizvodnja, ki ni zajeta zaradi napak** v programih zbiranja podatkov.

Skratka, Surs bo popravke za polno zajetje BDP razvrstil v sedem t. i. tipov, ki predstavljajo neopaženo ekonomijo:

- enote, ki se deloma ali v celoti izognejo registraciji,
- ilegalne dejavnosti,
- dejavnosti gospodinjstev, za katere se ni treba registrirati (npr. samogradnja hiš),
- pravne osebe, ki niso zajete v virih, zaradi neoddaje računovodskih izkazov,
- samozaposleni (v glavnem samostojni podjetniki), ki niso zajeti v virih (niso oddali računovodskih izkazov, napovedi za odmero davkov samostojnih podjetnikov iz dejavnosti),
- namerna napačna poročanja (ki nastanejo zaradi napihovanja stroškov, prikrivanja prihodkov) ter
- druge statistične pomanjkljivosti in popravki.

Med problemskimi področji je včasih zelo težko ali celo nemogoče postaviti ločnico, kajti v praksi se ta največkrat medsebojno prekrivajo oziroma jih v nekaterih državah »prekrijejo« druga področja (Nastav, 2009, 21). Od zgoraj omenjenih problemskih področij je opredeljeni definiciji sive ekonomije opredelitev podzemne proizvodnje dejansko enakovredna, zato lahko ta dva izraza obravnavamo kot sopomenki (Nastav, 2009, 23).

Siva ekonomija bo torej v povezavi z gospodarsko statistiko pomenila »neregistrirano proizvodnjo, zaposlenost in dohodke«, v povezavi z davčno službo pa »neprijavljeno ali napačno prijavljeno proizvodnjo, zaposlenost in dohodke«.

Med skrite in neevidentirane dejavnosti vlada uvršča (Vlada Republike Slovenije, 2013, str. 2):

- **prikrite zakonite dejavnosti**, ki se opravljajo zaradi izogitve plačilu dajatev ali izogitve drugim predpisom o opravljanju dejavnosti, zaposlovanju in delovnem času,
- **prikrite nezakonite dejavnosti** ali t. i. ilegalne dejavnosti (dohodki iz kaznivih dejanj, opravljanje nezakonite neregistrirane dejavnosti),
- **nezajete neregistrirane dejavnosti** in
- **proizvodnja gospodinjstev za lastno rabo.**

Ob tem navaja, da največji del izogibanja davčnim obveznostim lahko pripišemo **sivi ekonomiji**, ki je v ožjem pomenu:

- vsaka neprijavljena ali napačno prijavljena proizvodnja, storitev, zaposlenost in drugi neprijavljeni dohodki v okviru redne ali legalne dejavnosti,
- vsako neprijavljeno delo, ki obsega zaposlitve in plačila, ki niso prijavljeni zaradi izogibanja plačila davkov in prispevkov ter
- vsak neprijavljen ali premalo prijavljen promet in vsaka opravljena storitev brez izdanega računa.

V širši okvir sive ekonomije sodijo še plačilna nedisciplina in črne gradnje.

Čeprav nekateri avtorji med sivo ekonomijo uvrščajo tudi dejavnosti, ki so prikrite že zaradi svoje narave (nezakonite dejavnosti, kot so prodaja drog, tihotapstvo, pranje denarja ipd.), na področju politične ekonomije obstaja konsenz, da te v to področje ne spadajo (Ulčar, 2013, str. 13).

Neprijavljeno delo obsega zaposlitve in plačila, ki niso prijavljena z namenom izogitve plačilu davkov in prispevkov. Pri tem gre lahko tudi za neregistrirano dopolnilno dejavnost in dodatni zaslužek redno zaposlenih ali pa se del plačila za njihovo delo izplača »na roke«.

Neprijavljen ali premalo prijavljen promet pa je pogost pri gotovinskem poslovanju in mogoč s fiktivnim zmanjševanjem davčne obveznosti (Vlada RS, 2013, str. 3).

Interpretacija sive ekonomije, kot jo je oblikovala Vlada RS, je za naše raziskovalno delo najprimernejša, kajti takšna opredelitev je podlaga za preučevanje pojava na davčnem področju. Če se vprašamo, zakaj obstaja siva ekonomija, bo odgovor enostaven: zaradi davčnih obremenitev državljanov in gospodarstva.

1.2 Razlogi za sivo ekonomijo

Razlogov za obstoj sive ekonomije je ogromno, saj je vsak sistem države specifičen, vsaka pa se sooča z različnimi pojavnimi oblikami sive ekonomije. Vseeno pa obstaja nekaj osnovnih, temeljnih dejavnikov, ki podjetja in posameznike motivirajo k prehodu v sivine gospodarstva.

Da se siva ekonomija sploh lahko vzpostavi, so za to potrebni določeni pogoji, ki pa lahko kaj hitro prerastejo v vzroke za njen nastanek (Nastav, 2009, str. 28).

Dellago (1990, str. 150) je kot pogoje za obstoj sive ekonomije navedel naslednje štiri dejavnike:

- tehnologija,
- stroškovna struktura,
- državna regulativa in
- fleksibilnost.

S tehnologijo je razumljena sama narava proizvodnega procesa. Dejavnosti, ki so manj kapitalno intenzivne, so primernejše za razvoj sive ekonomije. Tako kot v svojih davčnih in inšpekcijskih nadzorih ugotavlja tudi Durs, je največ primerov davčnih utaj ravno v storitvenih dejavnostih, kot so frizerska dejavnost, manjša popravila, vzdrževanja vrtov in podobno.

Pri **stroškovni strukturi** je govor o stroških dela in stroških kapitala. Če prvi predstavljajo veliko obremenjenost z davki in prispevki, si bodo izplačevalci prizadevali za njihovo zmanjševanje. Siva ekonomija se bo zato razvijala ravno v delovno intenzivnih dejavnostih.

Državna regulativa je po eni strani potrebna, saj zagotavlja zaščito družbenih in okoljskih koristi, vendar je z vidika podjetnikov redkokdaj upoštevana, saj so transakcijski stroški previsoki. **Nefleksibilnost trga dela** pa velikokrat povzroči, da se del aktivnosti posameznikov odvija v okvirih sive ekonomije ali celo dela na črno.

Omenjeni dejavniki torej predstavljajo idealne pogoje za razvoj sive ekonomije v nekem gospodarstvu. Vzroke, ki jih v svojih delih navajajo številni domači in tuji avtorji, pa se primerno ujemajo z zgornjimi opredelitvami avtorja.

Zanimiva je tudi študija svetovalne družbe A. T. Kearney Inc. in Friedrich Schneider-ja (2013, str. 7–8), ki sta pri svoji raziskavi izpostavila štiri glavne faktorje, ki vplivajo na razvoj sive ekonomije v nekem gospodarstvu.

- **Prihranki:** neprijavljena dejavnost omogoča izogibanje plačilu davkov in prispevkov ter ničelne stroške pri zagotavljanju skladnosti poslovanja.
- **Pomanjkanje »slabe vesti«:** pojav sive ekonomije je razumljen kot normalni del družbe, prav tako pa obstaja veliko nezaupanje v delovanje države in obravnavanje javnih storitev in dobrin kot nepomembnih za družbe. Država je v očeh davkoplačevalcev nemoralna, vase usmerjena, s svojim obdavčenjem pa onemogoča normalen življenjski standard davkoplačevalcev.
- **Majhno tveganje odkritja in sankcioniranja kaznivega delovanja:** za uspešno zmanjševanje sive ekonomije je treba zagotoviti učinkovite organe pregona in delujoč pravosodni sistem.
- **Lahkotnost sodelovanja,** kot je to mogoče pri gotovinskem poslovanju, saj je zaradi narave težko sledljivo.

Če strnemo ugotovitve domačih in tujih avtorjev, bi vzroke za razvoj in obstoj sive ekonomije razdelili na tri glavne sklope:

- neustrezen davčni sistem,
- neustrezen trg dela ter
- nizke moralne vrednote državljanov in podjetij.

Neustrezen davčni sistem je v večini primerov poglavitni razlog za razvoj sive ekonomije. Komisija Vlade Republike Slovenije za odkrivanje in preprečevanje dela in zaposlovanja na črno (2006, str. 1) je v svojem poročilu zapisala, da so vzroki za nastanek in obstoj sive ekonomije predvsem ekonomskega značaja, kamor spadajo: izogibanje davkom, izboljšanje socialnega položaja posameznikov, izognitev ekonomski zakonodaji kot posledica bremena visokih davkov in prispevkov, izognitev birokraciji in tudi zloraba pravic iz naslova socialne varnosti z namenom, da bi osebe, ki delajo na črno, obdržale različne socialne podpore (npr. brezposelnost).

Država s svojimi instrumenti skrbi za zadovoljevanje splošnih družbenih potreb, pravilno alokacijo proizvodnih dejavnikov in razdelitve dobrin med potrošnike. V večjem delu se financira iz naslova davkov in prispevkov, katerih višina pa je v praksi velikokrat problematična in predstavlja poglavitni razlog obstoja sive ekonomije. Da se z višanjem stopnje davkov in prispevkov proračunski prihodki države nižajo, je s krivuljo zelo dobro prikazal ameriški ekonomist Arthur Laffer. Da bi se države izognile nadaljnjemu razvoju sive ekonomije, morajo najti optimalne stopnje davkov in prispevkov, ki na eni strani zadoščajo ustreznemu delovanju sistema, na drugi strani pa za davkoplačevalce ne predstavljajo prevelikega bremena. Ustrezen je namreč takšen davčni sistem, ki podjetjem in posameznikom omogoča normalne pogoje poslovanja, jih motivira k rasti in jih nagraduje za davčno lojalnost, obenem pa omogoča, da so prejeta proračunska sredstva ustrezno porabljena.

Na **trg dela** vplivajo različni dejavniki, kot so globalizacija, gospodarska rast, napredek tehnologije ter tudi regulacija, birokracija in davčni sistem. V zadnjem času smo priča vedno večjemu številu brezposelnih oseb, mladih upokojencev, previsokim cenam delovne sile, pomanjkanju delovnih mest, neustreznimi delovni zakonodaji in nezaposljivosti mlade delovne sile. Vse to je rezultat tako splošne finančne krize kot tudi neustreznega davčnega sistema in regulacije države. Ker je ob tem ogrožen tudi življenjski standard posameznika, bo le-ta svoje delo ponudil na trgu sive ekonomije.

Nizke moralne vrednote podjetij in državljanov so prav tako dejavnik, ki pomembno vplivajo na obseg sive ekonomije. V tem delu se največkrat omenja izraz davčna morala, kajti prehodi v sivo ekonomijo so večinoma rezultat neustreznega davčnega sistema. Z davčno moralo opredeljujemo odnos, vzajemnost med davkoplačevalcem in državo samo. V državi, v kateri prevladuje dobra davčna morala, bodo davkoplačevalci obsojali vsako davčno utajo, medtem ko bo pri slabi davčni morali ravno nasprotno. Za oblikovanje dobre davčne morale je treba vzpostaviti zaupanje v pravosodni sistem, delovanje države in njenih voditeljev. Če davčne utaje obstajajo na samem vrhu sistema in te niso ustrezno sankcionirane, bo njihov odsev viden tudi med samimi davkoplačevalci.

1.3 Pozitivne in negativne posledice sive ekonomije

Na prvi pogled bi sklepali, da ima obstoj sive ekonomije le negativne učinke, saj negativno vpliva na proračun države, vendar pa je v raznih raziskovalnih delih opaziti tudi izpostavljanje

pozitivnih učinkov njenega delovanja. Tehtanje med učinki pa je podlaga odločanju posamezne države o njenem strateškem zmanjševanju. Vendar pa, kot ugotavlja Evropska komisija, je negativnih posledic vse več, zato je potreben strateški pristop k njenemu zmanjševanju na celotni evropski ravni.

Kot je zapisala vlada, s sivo ekonomijo izgublja celotna družba. Siva ekonomija ni le ekonomski, temveč tudi družbeni pojav. V času poslabšanih gospodarskih, finančnih in socialnih razmer se podjetja in posamezniki zatekajo na področje sive ekonomije, ker s tem vsaj malo blažijo težke razmere na trgu. Občutek imajo, da z delovanjem na sivem trgu pridobivajo, vendar pa ne opazijo posrednih posledic njihovega delovanja, ki se odražajo v zmanjšanem obsegu državnega financiranja za šole, vrtce, štipendije, socialno varstvo, zdravstvo, naložbe v infrastrukturo ter drugih javnih dobrin in storitev. Z nakupom proizvodov na sivem trgu pa potrošniki tvegajo njihovo neustreznost, kakovost, varnost in možnost reklamacije. Država izgubljenih sredstev nadomešča z višjimi dajatvami drugje, kar pa zopet posledično napeljuje podjetja in posameznike na področje delovanja v sivi ekonomiji. Vprašanje časa je, kdaj bodo na trg sive ekonomije vstopili tudi pošteni davkoplačevalci, kajti z vsakokratnimi državnimi ukrepi proti sivi ekonomiji ti nosijo vedno večje breme davkov in prispevkov.

Z obstojem sive ekonomije se obenem vzpostavlja tudi nepravičen davčni sistem, kajti do enakega obsega javnih dobrin in storitev so upravičeni tako pošteni davkoplačevalci kot tudi utajevalci.

Problem sive ekonomije je tudi izkrivljanje konkurence, kajti sivi podjetniki in posamezniki na trgu ponujajo svoje proizvode in storitve po precej nižjih cenah kot uradno gospodarstvo, saj njihovi izdelki, storitve in delo niso obremenjeni z davki, prispevki in drugimi administrativnimi stroški. Prihranki pri cenah pa povpraševalce motivirajo v nakupovanje na sivem trgu. Uradni trg tako rekoč ostaja kaznovan za poštenost in legalnost pri poslovanju, saj izgublja kupce, zaradi sive ekonomije so s strani države obremenjeni z vedno večjimi dajatvami, manjši pa so tudi njihovi dobički pri poslovanju. Vse te negativne posledice načnejo njihovo zaupanje v državo in trg, nazadnje pa vodijo v zmanjšano poslovno in davčno moralo.

Posledice delovanja v sivi ekonomiji nosijo tudi utajevalci, saj jim ni omogočen optimalen izkoristek vseh institucij, bank, sodišč in drugih storitev, ki jih nudi država, prav tako pa imajo otežen dostop do kapitalskih trgov, ne morejo uporabiti javnih dobrin, kot so socialno skrbstvo, programi izobraževanja, davčne olajšave in subvencije države. Za njih je tudi značilno, da ostajajo na nižji kapitalsko-tehnološki ravni, saj s prikritim delovanjem ne dosegajo optimalnega razmerja med delom in kapitalom, da bi lahko izkoristili vse kadrovske, tehnološke in organizacijske potenciale. Z izogibanjem delovni zakonodaji pa podjetja, ki delujejo na sivem trgu, ne morejo izboljšati pogojev in zvišati stopnje izobraženosti delavcev, ki delajo v sivi ekonomiji. Stroški izogibanja, prikrivanja bodo tako največkrat presegali njihov prihranek z delovanjem na sivem trgu (Nastoski, 2012, str. 27).

Enake posledice ima obstoj sive ekonomije na trgu dela. Z neuradnim delom delojemalci sicer pridobijo dodaten zaslužek, neobremenjen z davki in prispevki, vendar pa ob tem nimajo nikakršne zakonske zaščite ter zdravstvenega, pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Delovanje na uradnem in sivem trgu hkrati vpliva tudi na splošno zdravje delojemalca, saj je zaradi pomanjkanja počitka pogosto preobremenjen, preutrujen, s tem pa se povečujejo možnosti za njegovo invalidnost. Vprašujoča je tudi njegova kvaliteta opravljenega dela na uradnem trgu, saj pri hkratnem delovanju v sivi ekonomiji prihaja do pretiranega izčrpavanja, nižje intenzivnosti dela in zniževanja produktivnosti dela pri rednem delu. Obenem se znižuje tudi njegova prizadevnost in ustvarjalnost, saj le-te »hrani« za delovanje na sivem trgu (Glas, 1991, str. 17).

Obseg sive ekonomije je težko oceniti, saj v statistiki ni točnih podatkov zaradi same prikritosti pojava. Zato kot še ena negativna posledica sive ekonomije nastaja t. i. statistična iluzija, saj so zaradi nezmožnosti točne ocenitve obsega sive ekonomije posledično tudi podatki o potrošnji, dohodkih in zaposlenosti netočni in pristranski. Ker se ukrepi ekonomske politike oblikujejo na podlagi statističnih podatkov, ki so deloma tudi pristranski, se lahko oblikujejo tudi napačne indikacije za ekonomsko politiko, s tem pa povzročimo, da so učinki drugačni od pričakovanih (Glas, 1991, str. 17).

Med pozitivnimi posledicami sive ekonomije se največkrat omenjajo večja tržna fleksibilnost, izboljšana preskrba prebivalstva, aktiviranje delovne sile in potencialov, področje generiranja idej in novih zamisli, določeni davčni učinki in stabilizacijski konjunktorni učinki.

Siva ekonomija omogoča generatorjem idej, da na trgu sive ekonomije preizkusijo uspešnost novega izdelka ali poslovne ideje, in to brez davčnih in administrativnih ovir. Če je ideja uspešna in jo trg sprejme, večina podjetij posel kasneje legalizira. Delovanje na področju sive ekonomije jim je tako rekoč omogočilo le neko tržno fleksibilnost, preizkus ustreznosti ideje.

Delovanje sivega trga izboljšuje tudi stvarno preskrbo prebivalstva, saj zadovoljuje povpraševanje po izdelkih in storitvah, ki so mnogokrat nedostopni ali omejeno dostopni na legalnih trgih. Razlog za nakup izdelkov in storitev na sivem trgu je tudi v splošni zaostalosti legalnega trga ali previsokih cenah ponujenih izdelkov in storitev. Razlog za povečan obseg sive ekonomije v socialističnih državah je bilo tudi prekomerno povpraševanje po določenih proizvodih in storitvah, ki so bili na legalnih trgih količinsko omejeni, obenem pa slabše kvalitete (Kremič, 2009, str. 19).

Aktiviranje delovne sile je prisotno predvsem v časih večje brezposelnosti, ko legalni trg najema delovno silo s črnega trga in jim tako zagotavlja edini ali dodatni vir za njihovo preživetje. Delovanje v sivi ekonomiji ima tako stabilizacijski konjunktorni učinek, saj zagotavlja dodaten vir zaslužka ter cenejše proizvode in storitve v času težjih gospodarskih in finančnih razmer.

1.4 Obseg sive ekonomije

Če želimo spremljati učinkovitost in uspešnost uvedenih ukrepov na zaježitev sive ekonomije, moramo periodično spremljati tudi njen obseg. Obseg sive ekonomije pa vpliva na odločanje o ukrepih in nadzornih mehanizmih, ki bi bili primerni za njeno dodatno zmanjševanje. Merjenje obsežnosti pojava sive ekonomije v nekem gospodarstvu je torej nujno in potrebno, vendar velikokrat težko ocenljivo. Največjo težavo povzroča sama narava pojava, kajti podatki so težko dostopni in prikriti; če pa že so dostopni, so največkrat pomanjkljivi in nezanesljivi. Zato je merjenje pojava sive ekonomije v nekem gospodarstvu pravi izziv. Kot meni Nastav (2009, str. 58), je terminološko gledano v večini primerov tudi neprimerno govoriti o merjenju obsega sive ekonomije, saj je zaradi definicijske prikritosti pojava njeno merjenje nemogoče. Zato je najprimernejši izraz merjenja sive ekonomije po njegovem mnenju kar ocenjevanje obsega sive ekonomije.

Ne glede na težave, s katerimi se soočamo pri samem merjenju pojava sive ekonomije, pa je z vidika spremljanja dinamike pojava skozi čas ocenjevanje njenega obsega več kot potrebno. Različne metode namreč nakazujejo na različen obseg sive ekonomije v nekem gospodarstvu, vendar ima vsaka izmed njih moč pojasnitve spremembe v razsežnosti pojava skozi čas.

Poznamo vrsto metod za ocenjevanje obsega sive ekonomije, ki so večinoma prilagojene posameznim državam, regijam in sistemom. Te v grobem delimo na neposredne in posredne metode (Schneider & Enste, 2002, str. 16–17).

Neposredne metode:

- ankete in
- raziskave.

Posredne metode:

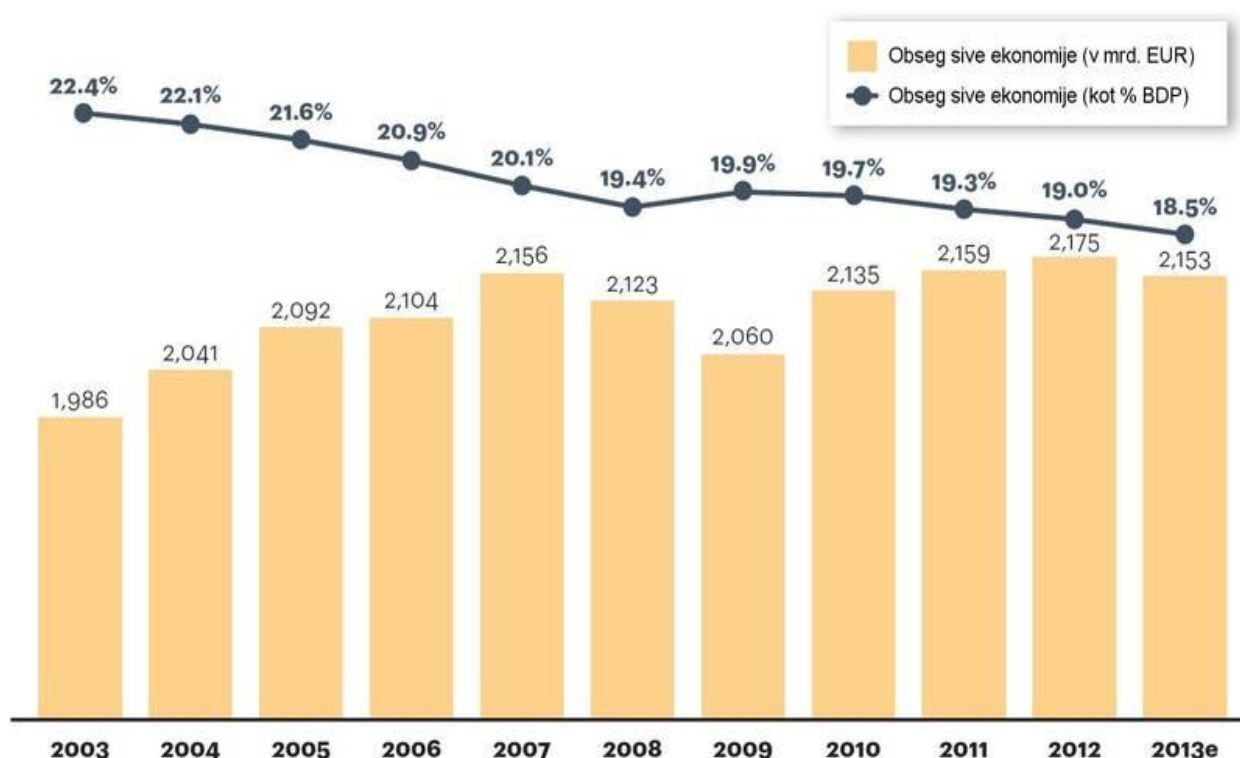
- preko nacionalnega računovodstva (razlika med uradno in dejansko stopnjo dobička),
- denarni pristopi (hitrost denarja v obtoku, hitrost denarja od večjih računov, transakcijska metoda, povpraševanje po denarju),
- poraba električne energije in
- metoda modeliranja (pristop, pri katerem povežemo spremenljivke, ki so vzrok nastanka sive ekonomije, s tako imenovanimi indikatorji delovanja v sivi ekonomiji).

Friedrich Schneider, vodilni strokovnjak na področju raziskovanja pojava sive ekonomije, in podjetje A. T. Kearney sta s pomočjo metode modeliranja raziskala obseg sive ekonomije v Evropi v letu 2013, njeno gibanje skozi čas ter njeno strukturo.

Kot je prikazano na Sliki 1 in Tabeli 1, je v obdobju med letoma 2008 in 2013 razviden postopen upad deleža sive ekonomije v vsaki posamezni evropski državi. Zanimiv je njen povišan obseg v letih 2009 in 2010, kar je po vsej verjetnosti posledica začetka finančne in gospodarske krize ter dodatnih aktivnosti subjektov na trgu sive ekonomije.

Ravno dejstvo, da je po letu 2010 delež sive ekonomije zopet začel upadati, potrjuje, da je to rešitev, ki na kratek rok res pomaga posamezniku, na dolgi rok pa posledice nosi celotna družba (Siva ekonomija ni slovenska posebnost. Gre za globalni pojav, proti kateremu se bori vsa mednarodna skupnost, 2014). V obdobju krize do izraza pride socialna varnost, ki pa jo v okviru različnih javnih sistemov različnim slojem prebivalstva lahko omogoča le država.

Slika 1: Trend deleža sive ekonomije v Evropi v obdobju 2003–2013



Vir: Siva ekonomija ni slovenska posebnost. Gre za globalni pojav, proti kateremu se bori vsa mednarodna skupnost, 2014.

Po spodnjih podatkih lahko sklepamo, da tranzicijske države Srednje in Vzhodne Evrope beležijo višji delež sive ekonomije kot ostale evropske države. Razvoj in obseg sive ekonomije je bil v teh državah hiter in velik, saj so se socialistični sistemi teh držav večinoma osredotočali na tog zakonodajni okvir, bili centralno načrtovani, povpraševanje na trgu pa je večinoma presegalo nadzorovano ponudbo blaga. Prav tako je opaziti povišan delež sive ekonomije v manj razvitih državah kakor v razvitih.

Tabela 1: Delež sive ekonomije v BDP države v obdobju 2008–2012

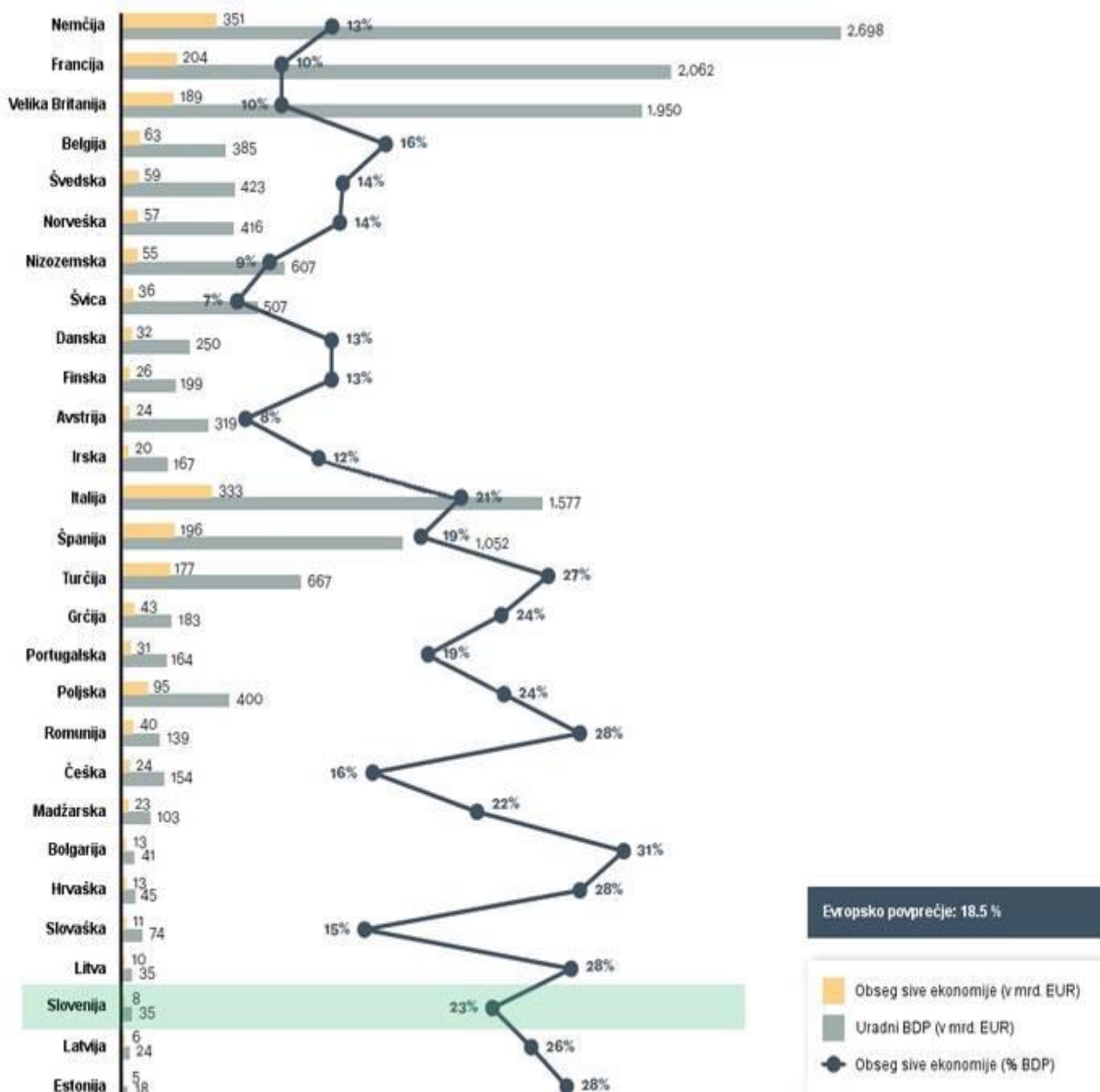
Država	Delež sive ekonomije v BDP države (v %)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Avstrija	8,10	8,50	8,20	7,90	7,60
Belgija	17,50	17,80	17,40	17,10	16,80
Bolgarija	32,10	32,50	32,60	32,30	31,90
Ciper	26,00	26,50	26,20	26,00	25,60
Češka	16,60	16,90	16,70	16,40	16,00
Danska	13,90	14,30	14,00	13,80	13,40
Estonija	29,00	29,60	29,30	28,60	28,20
Finska	13,80	14,20	14,00	13,70	13,30
Francija	11,10	11,60	11,30	11,00	10,80
Nemčija	14,20	14,60	13,90	13,70	13,30
Grčija	24,30	25,00	25,40	24,30	24,00
Madžarska	23,00	23,50	23,30	22,80	22,50
Irska	12,20	13,10	13,00	12,80	12,70
Italija	21,40	22,00	21,80	21,20	21,60
Latvija	26,50	27,10	27,30	26,50	26,10
Litva	29,10	29,60	29,70	29,00	28,50
Luksemburg	8,50	8,80	8,40	8,20	8,20
Malta	25,80	25,90	26,00	25,80	25,30
Nizozemska	9,60	10,20	10,00	9,80	9,50
Poljska	25,30	25,90	25,40	25,00	24,40
Portugalska	18,70	19,50	19,20	19,40	19,40
Romunija	29,40	29,40	29,80	29,60	29,10
Slovenija	24,00	24,60	24,30	24,10	23,60
Španija	18,70	19,50	19,40	19,20	19,20
Slovaška	16,00	16,80	16,40	16,00	15,50
Švedska	14,90	15,40	15,00	14,70	14,30
Združeno kraljestvo	10,10	10,90	10,70	10,50	10,10

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

Za leto 2013 pa sta F. Schneider in A. T. Kearney (2013, str. 3) obseg sive ekonomije ocenila na kar 2,15 milijonov € (v celotnem evropskem merilu).

Kot prikazuje Slika 2, so ocene obsega sive ekonomije po posameznih državah različne in nihajo od 7 % (npr. Švica, Avstrija, ZDA) do kar 31 % BDP posamezne države (npr. v Estoniji, Litva, Poljska). Dve tretjini ocenjene sive ekonomije sta koncentrirani v petih gospodarsko najmočnejših državah, kot so Nemčija, Francija, Italija, Španija in Združeno kraljestvo. Med državami, ki beležijo obseg sive ekonomije na najnižji stopnji, od 7 do 8 % BDP posamezne države, sta Avstrija in Švica, med najvišjimi pa Bolgarija, Hrvaška, Litva in Estonija, pri katerih se ocene obsega sive ekonomije gibljejo okoli 30 % BDP posamezne države (Schneider, A. T. Kearney, 2013, str. 4).

Slika 2: Siva ekonomija v razmerju do BDP posamezne države



Vir: Siva ekonomija ni slovenska posebnost. Gre za globalni pojav, proti kateremu se bori vsa mednarodna skupnost, 2014.

Kar dve tretjini ocenjenega obsega sive ekonomije predstavlja neprijavljeno delo, ki se v največji meri pojavlja na področju gradbeništva, kmetijstva in pomoči na domu (kot so čiščenja, varstva otrok na domu, pomoči starejšim, nege in izobraževanja na domu). Preostalo tretjino pa predstavlja neprijavljen oziroma premalo prijavljen promet podjetij in podjetnikov posameznikov. Sem spadajo predvsem tisti mikro in mali subjekti, katerih poslovanje večinoma poteka v gotovini (Schneider & A. T. Kearney, 2013, str. 3).

Schneider in A. T. Kearney sta v raziskovalni študiji o obsegu sive ekonomije v Evropi prikazala tudi ocenjen obseg sive ekonomije po posameznih sektorjih. Kot je razvidno iz Tabele 2, največji obseg sive ekonomije beležijo sektorji, kot so gradbeništvo (31 % BDP sektorja), trgovina na debelo in drobno (20 % BDP sektorja) ter hotelirstvo in restavracije (19 % BDP sektorja).

Tabela 2: Delež sive ekonomije v BDP posameznega sektorja – na evropski ravni

SEKTOR	Uradni BDP (bilijonov €)	Obseg sive ekonomije (bilijonov €)	Delež sive ekonomije (%°)
Proizvodnja	1.194	177	15
Nepremičnine	933	65	7
Trgovina na debelo in drobno	663	134	20
Transport in komunikacije	519	73	14
Gradbeništvo	374	115	31
Zdravstvo	329	33	10
Osebne storitve	230	20	9
Hoteli in restavracije	201	37	18
Kmetijstvo	157	23	15
Pomoč gospodinjstvu	34	4	12
Sektorji brez sive ekonomije	1.678	5	0
Druge storitve	n. p.	475	–

Vir: F. Schneider & A. T. Kearney Inc., *The Shadow Economy in Europe, 2013, 2013, str. 12.*

Za leto 2013 pa je obseg sive ekonomije v Sloveniji ocenjen na 23 % BDP,² kar je krepko nad evropskim povprečjem, ki znaša 18,5 %. Surs meni, da so te ocene pretirane, saj v okviru statistike nacionalnih računov ocenjujejo, da je bilo sive ekonomije v letu 2010 za samo 9,8 % BDP³ (v primerjavi s študijo Schneiderja in A. T. Kearney, ki sta obseg sive ekonomije v Sloveniji za leto 2010 ocenila na 24,3 %). Namerno napačno poročanje predstavlja večinski del uradnega popravka BDP za leto 2010, pri katerem govorimo predvsem o uradnih registriranih podjetjih, ki v svojih računovodskih izkazih prikazujejo nižje prihodke oziroma višje stroške, kot jih dejansko dosežejo (Škrlec, 2013). Surs navaja, da so najbolj problematične dejavnosti, ki se opravijo gospodinjstvom in se plačujejo v gotovini, med najbolj sivimi dejavnostmi pa najdejo gostinstvo, zaključna dela v gradbeništvu in druge storitve, ki se izvajajo neposredno gospodinjstvom (Škrlec, 2013). Prav tako tudi Durs v svojih davčno inšpekcijskih nadzorih ugotavlja, da je največ sive ekonomije med malimi podjetji v dejavnostih končne potrošnje z gotovinskim plačilom.

2 GOTOVINSKO POSLOVANJE KOT PODROČJE UTAJE DAVKOV

Durs že več let opozarja na kršitve in davčne utaje pri davčnih zavezancih, ki poslujejo z gotovino. V davčno-inšpekcijskih nadzorih namreč ugotavlja, da določena skupina zavezancev prireja podatke o prihodkih, ki so bili poravnani z gotovino. Pri tem zavezanci uporabljajo

²Po podatkih F. Schneiderja in A. T. Kearney (2013, str. 4).

³Škrlec, M. (2013, 27. junij). Popravki zajetja v BDP in siva ekonomija, Slovenija, 2010. Najdeno 23. septembra na spletnem naslovu http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=5588

posebej prirejene registrske blagajne, ki brez sledov omogočajo spremembe na izstavljenih računih.

2.1 Ugotovitve iz opravljenih davčno-inšpekcijskih nadzorov

Narava gotovinskega poslovanja omogoča davčnim zavezancem, da v svojih poslovnih knjigah prikazujejo manjši obseg poslovanja od dejanskega, s tem pa jim je dana možnost, da utajijo precejšen del davkov. Obsega davčnih utaj je na področju poslovanja z gotovino zelo težko oceniti, kajti trgovanje poteka na individualni ravni med prodajalcem in kupcem, izven davčnega nadzora, s prikritim izplačilom v gotovini, ki je težko izsledljiv. Namreč prikrito poslovanje v gotovini se širi po celotni produkcijski verigi od dobaviteljev blaga, zaposlenih, ki del svoje plače prejema v gotovini, do kupcev, ki pri tovrstnem poslovanju ne zahtevajo ali vzamejo računa (Ministrstvo za finance, 2010, str. 3).

Davčna uprava ugotavlja, da davčni zavezanci, ki večino svojih prihodkov prejema v gotovini, precejšen del teh prihodkov ne evidentirajo v skladu s predpisi. Davčni zavezanci ne izdajo računa, brišejo posamezne postavke na izdanem računu ali pa že izdane račune naknadno izbrišejo iz uradnih evidenc, kopije računov pa uničijo ali pa svoje elektronske kopije spremenijo v originalni račun. Tovrstno prirejanje prihodkov jim omogočajo posebne registrske blagajne, ki brez sledi nudijo posege v že izstavljen račun.

Kot najbolj rizične z vidika možnih kršitev, ki so že kar nekaj časa pod drobnogledom davčnega organa, so naslednje dejavnosti: gostinstvo, izvajalci gradbenih in obrtniških del na individualnih zgradbah, trgovina, nastopi glasbenikov, proizvodnja in prodaja kruha, razne servisne in storitvene dejavnosti, osebne storitvene dejavnosti, intelektualne storitve in podjetniško svetovanje, taksi in avtobusni prevozi, oddajanje nepremičnin v najem, dejavnosti turizma na kmetiji, delovanje društev, klubov itd. (Ministrstvo za finance, 2012, str. 22.)

Davčni organ s klasičnimi načini nadzora zelo težko odkriva davčne utaje pri gotovinskem poslovanju, saj so zavezanci v načinu utajevanja davkov postali vse spretnejši.

Zadnji znani podatki o opravljenih nadzorih blagajniškega poslovanja in številu ugotovljenih kršitev so podani v Tabeli 3.

Tabela 3: Število ugotovljenih kršitev v davčno-inšpekcijskih nadzorih v obdobju 2008–2011

Zap. št.	Nadzor blagajniškega poslovanja	2008	2009	2010	2011	Skupaj
1	Število opravljenih nadzorov blagajniškega poslovanja	1.135	2.096	1.607	1.338	6.176
2	Število nadzorov z ugotovljenimi kršitvami (nepravilnostmi)	570	790	610	461	2.431
3	Delež nadzorov z ugotovljenimi kršitvami	50,20	37,70	38,00	34,45	39,40

	(nepravilnostmi) (2/1) (v %)					
4	Število vseh ugotovljenih kršitev	810	1.085	819	615	3.329
5	Število kršitev: obveznost dokumentiranja (vodenje poslovnih knjig in evidenc), hranjenje in vodenje dokumentacije ter sodelovanje zavezancev v davčnem nadzoru (31., 32. in 138. čl. ZDavP-2)	445	483	367	339	1.634
6	Število kršitev: obveznost izdajanja računov in hramba računov (81. in 86. čl. ZDDV-1)	107	248	221	127	703
7	Skupaj število kršitev pod (5 + 6)	552	731	588	466	2.337
8	Delež kršitev 7 (5 + 6) v vseh kršitvah (4) (v %)	68,10	67,40	71,80	75,80	70,20

Vir: I. Grom Črne, Davčni nadzor plačevanja z gotovino – davčne blagajne, 2012.

V letu 2008 je bilo pri nadzoru blagajniškega poslovanja kršitve oziroma nepravilnosti zaznati v več kot polovici primerov, v letu 2009 pa se je ta odstotek znižal na 37,7 %. Znižanje odstotka je posledica strukture glavne dejavnosti zavezancev za davek, ki so bili inšpicirani. Večji delež nadzorov gotovinskega poslovanja v dejavnosti gostinstva je povzročil tudi večji delež nadzorov z ugotovljenimi nepravilnostmi v letu 2008. Sicer pa odstotek nadzorov, pri katerih so bile ugotovljene kršitve, skozi celotno obdobje ostaja na enaki ravni.

Davčni inšpekcijski nadzori obsegajo preverjanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja na podlagi davčnih predpisov, slovenskih računovodskih standardov in drugih predpisov. Zato je za pojasnitev razsežnosti davčnih utaj, povezanih z gotovinskim poslovanjem, pomembno preučiti tudi podatke iz Tabele 3, in sicer pod zaporednimi številkami od 5 do 7, ki podajajo rezultate v povezavi s kršitvami pri obveznostih dokumentiranja (vodenja poslovnih knjig in evidenc), hranjenju in vodenju dokumentacije, sodelovanju zavezancev v davčnem nadzoru, obveznostih izdajanja računov in njihove hrambe. V letu 2008 je bilo zabeleženih kar 68,10 % nadzorov s kršitvami, ki so povezane z dokumentiranjem in hranjenem dokumentacije ter obveznostmi izdajanja računov. Do leta 2011 pa je ta odstotek narasel na kar 75,80 %.

Zakon o davčnem postopku (Ur. l. RS, št. 117-5018/2006, 24-888/2008, 125-5715/2008, 85-3796/2009, 110-4984/2009, 43-2186/2010, 97-5019/2010, 32-1402/2012, 94-3643/2012, 101-3676/2013, 111-4127/2013, 22-832/2014, v nadaljevanju ZDavP-2) in Zakon o davčni službi (Ur. l. RS, št. 57/2004, 139/2004, 59/2005, 114/2006, 40/2009, 33/2011, 25/2014) urejata pooblastila uradne osebe pri opravljanju davčnega inšpekcijskega nadzora. Uradna oseba ima pravico vstopa, ogleda in pregleda poslovnih prostorov, pregleda poslovnih knjig in evidenc, pogodb, poslovnih listin in poslovne dokumentacije, zaslišanja strank in prič v upravnem postopku ter oprave vrste drugih dejanj, ki so v skladu z namenom izvajanja nalog inšpekcijskega nadzora.

Pri inšpiciranju gotovinskega poslovanja nastane največkrat težava v tem, da davčna zakonodaja ne predpisuje posebnih tehničnih lastnosti za registrske blagajne. Podlaga so le davčni predpisi, ki se sklicujejo na Zakon o gospodarskih družbah in računovodske standarde, ki predpisujejo

temeljna načela poslovanja, po katerih se morajo evidentirati vsi poslovni dogodki. Knjigovodske listine, ne glede na to, ali so v papirni ali elektronski obliki, morajo izkazovati poslovne dogodke verodostojno in pošteno, za kar je materialno in kazensko odgovorno le poslovodstvo gospodarske družbe oziroma samostojnega podjetnika posameznika.

Davčni urad Ljubljana je v februarju leta 2010 izdal Poročilo o izbrisanem prometu pri gostincih od novembra 2007 do decembra 2009, v katerem je navedel, da je skupni odstotek ugotovljenega zmanjšanja računov oziroma prirejenega znižanja ustvarjenih prihodkov in davčne osnove pri gostincih znašal kar 82,5 %. Davčni inšpektorji so podatke o prirejenem prometu dobili tako, da so z gotovino plačali račun v gostinskem lokalu, ga fotografirali in nato pustili na mizi. Ob inšpekcijskem pregledu so kasneje preverjali podatke s fotografiranega računa s podatki v poslovnih knjigah davčnega zavezanca. Ugotovljeno je bilo, da zavezanci za prirejanje podatkov uporabljajo različne načine in metode, ob tem pa uporabljajo računalniško vodene registrske blagajne, katerih programska oprema omogoča brisanje oziroma prirejanje podatkov brez sledenja (Grom Črne, 2012). Znano je tudi, da je največ utaj v gostinskih lokalih storjenih v poznih večernih urah ter ob koncu tedna, ko je verjetnost obiska davčnega inšpektorja minimalna. Prav v tem času se v gostinskih lokalih odvijajo razni večji dogodki, slavlja z večjim številom gostov, s katerimi zavezanec ustvarja tudi večje prihodke. Če so ti poravnani z gotovino, obstaja velika verjetnost, da bo zavezanec kasneje račun izbrisal iz evidenc ali pa izbrisal le določene postavke na računu, s tem pa utajil precejšen del davkov.

Inšpektorji pri pregledih ugotavljajo tudi druge kršitve, ki so povezane z gotovinskim poslovanjem, in sicer (Ministrstvo za finance, 2012, str. 22):

- ugotavljajo razlike med evidentiranimi prihodki in gotovino v blagajni,
- nepravilno vodene evidence o nabavi in prodaji pijač,
- nepravilno obračunane stopnje davka na dodano vrednost (v nadaljevanju DDV) na računih,
- onemogočen jim je dostop in vpogled v podatke elektronsko vodenih poslovnih knjig in evidenc,
- uporaba programov, ki omogočajo zavezancu spremembe na že izstavljenih računih,
- neevidentiranje prihodkov, nepravilnosti pri obračunu davčnih odtegljajev in
- opravljanja dela na črno.

Pri ocenjevanju davčne vrzeli pri DDV je zadnja raziskava o pobiranju davkov na ravni Evropske unije (v nadaljevanju EU) za Slovenijo pokazala, da znaša davčna vrzel na področju DDV po metodi »od zgoraj navzdol« za leto 2011 10 % (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2013, str. 82). Slovenija je tako zasedla tretje mesto med 26 evropskimi državami članicami, ki so v obdobju 2000–2011 evidentirale najnižjo davčno vrzel. Vseeno pa je zanimiv že podatek, da je leta 2008 Slovenija beležila le 4% davčno vrzel, na podlagi katere je davčna uprava za 50.284 davčnih zavezancev, ki pretežno poslujejo z gotovino, za obdobje 2008–2009 ocenila neto izpad DDV v višini 41,6 milijona €. Seveda pa je treba upoštevati tudi izpad drugih davčnih in nedavčnih prihodkov, kot so davek od dohodkov pravnih oseb, davek od

dejavnosti, koncesijske dajatve itd. Zadnje znane ocene Računskega sodišča Republike Slovenije o primanjkljaju DDV po metodi od »spodaj navzgor« pa so za leto 2006 6,4 % prihodkov iz naslova DDV, kar vrednostno predstavlja okrog 11,67 milijonov € (Vlada Republike Slovenije, 2011, str. 3).

Obstoječe stanje glede primanjkljaja DDV in ugotovljenih kršitev na gotovinskem področju ni zadovoljivo, obenem pa negativno vpliva na celoten razvojni potencial države, zato je zmanjšanje davčne vrzeli postalo eno izmed glavnih prioritet davčne politike. Durs pa že kar nekaj let želi dosegati dolgoročni cilj, da bi velika večina davčnih zavezancev poravnava svoje obveznosti prostovoljno in v partnerskem odnosu z davčno upravo ter da bi bilo treba le pri manjšem delu davčnih zavezancev uporabiti strožje ukrepe. Ukrepi za zmanjšanje obsega sive ekonomije so različni, prav tako posledice, zato je treba pozornost toliko bolj namenjati stroškom in koristim, ki bi jih posamični ukrepi prinesli.

2.2 Nadzorni mehanizmi in ukrepi proti sivi ekonomiji v gotovinskem poslovanju

Zavezanci postajajo pri poslovanju z gotovino vse bolj izvorni, sama narava poslovanja z gotovino pa jim omogoča, da njihova kazniva dejanja ostajajo skrita očem nadzornega organa. Zavezanci na takšen način utajijo precejšen del DDV, posledično pa tudi druge dajatve, ki so povezane s poslovanjem. Pošteni zavezanci, ki vestno sledijo zakonodaji in izpolnjujejo svoje davčne obveznosti, pa so stisnjeni v kot; borijo se proti nelojalni konkurenci, ki jim ob nižjih cenah odvzema vedno večji del trga. Poglavitni razlog za ukrepanje države na tem področju zato niso samo izgube iz državnega proračuna, temveč je treba vzpostaviti davčni red, disciplino in kulturo, s katero bi na dolgi rok pridobili vsi državljani in subjekti na trgu.

2.2.1 Dosedanji nadzorni mehanizmi in ukrepi v Sloveniji

Knjigovodsko evidentiranje ravnanja z denarnimi sredstvi opredeljuje že Slovenski računovodski standard (Ur. l. RS, št. 118/2005, 10/2006, 58/2006, 112/2006, 112/2006, 3/2007, 12/2008, 119/2008, 1/2010, 90/2010, 80/2011, 2/2012, 64/2012), pravno podlago za ravnanje z denarnimi sredstvi pa sta sprva opredeljevala Zakon o plačilnem prometu (Ur. l. RS, št. 30/2002, 75/2002, 15/2003, 2/2004, 37/2004, 100/2005, 39/2006, 131/2006, 102/2007, 126/2007, 58/2009, 34/2010, 59/2010, v nadaljevanju ZPlaP) in na njegovi podlagi sprejet Pravilnik o plačevanju z gotovino in blagajniškem maksimumu (Ur. l. RS št., 103/2002, 141/2006, 58/2009, v nadaljevanju Pravilnik). Ta Pravilnik je urejal pogoje in načine vplačila, razpolaganja in plačevanj s tolarsko gotovino za imetnike transakcijskih računov, ki so bili vpisani v poslovni register Republike Slovenije, ter merila za določanje in uporabo blagajniškega maksimuma (Pravilnik o plačevanju z gotovino in blagajniškem maksimumu, 2002, 1. člen).

V skladu s 4. členom Pravilnika je imetnik transakcijskega računa s splošnim aktom oziroma drugim dokumentom glede na višino in vrsto izplačil v gotovini določil višino blagajniškega maksimuma. Da se je zagotovila sledljivost denarnih sredstev (bankovcev in kovancev), je moral

imetnik računa gotovino, ki jo je dnevno prejel na kakršni koli podlagi, še isti dan ali pa najpozneje naslednji delovni dan vplačati na svoj poslovni transakcijski račun (Pravilnik, 2002, 6. člen). Poleg blagajniškega maksimuma pa je ob zaključku dneva v blagajni lahko imel tudi gotovino, dvignjeno s transakcijskega računa za namene iz 1. odstavka 3. člena Pravilnika, vendar največ tri delovne dni. Po Pravilniku je iz svojega poslovnega računa lahko dvigoval le sredstva, ki bi bila namenjena izplačilom gotovine v skladu s 1. odstavkom 3. člena Pravilnika ali za namene pokrivanja blagajniškega maksimuma. V skladu s 1. odstavkom 3. člena Pravilnika je z gotovino lahko plačeval:

- blago, storitve in druge obveznosti imetnikom transakcijskih računov, če posamično izplačilo ni bilo večje od 100.000 tolarjev, razen če ni bilo z drugim predpisom določeno drugače,
- takse konzularnim in diplomatskim predstavništvom,
- odkup efektivnega tujega denarja, potovalnih in bančnih čekov ter kreditnih pisem od tujih in domačih fizičnih oseb in
- izplačila fizičnim osebam, ki jih v skladu s predpisom, ki ureja pogoje, pod katerimi je treba plačila in prejemke davčnim zavezancem nakazovati na njihove račune pri bankah in hranilnicah, ter način poročanja bank in hranilnic, ni treba nakazovati na njihove račune pri bankah in hranilnicah.

Pravilnik pa je pri poslovanju z gotovino ločeval pravne osebe od zasebnikov. Določal je, da:

- ne glede na določbe 1., 2. in 3. odstavka 6. člena Pravilnika zasebnik, ki mu v skladu s 3. odstavkom 21. člena ZPlaP ni bilo omogočeno razpolaganje z dobroimetjem na transakcijskem računu, prejete gotovine ni bil dolžan vplačati na svoj transakcijski račun še isti dan oziroma najpozneje naslednji delovni dan;
- je zasebnik lahko prejeto gotovino uporabljal za namene v zvezi z opravljanjem dejavnosti v skladu s 1. odstavkom 3. člena Pravilnika ter tudi za namene, ki niso bili v povezavi z opravljanjem dejavnosti.

Ne glede na pravno urejenost gotovinskega poslovanja pa število utaj pri gotovinskemu poslovanju ni bilo nič manjše. Če se postavimo v kožo nekega gostinca, bomo zlahka videli, da še vedno obstajajo enostavne poti za zmanjšanje prometa in s tem davčnih obveznosti. Gostinec je lahko še vedno ob koncu delovnega dne izbrisal ali kako drugače prilagodil svoj dnevni promet, temu primerno prilagodil zalogo, višek gotovine pa pospravil v svoj žep. Ponudniki registrskih blagajn so seveda bili naklonjeni svojim kupcem in jim omogočili, da se omenjene spremembe na računih v programu niso evidentirale.

Ni jasno, zakaj je kasneje Pravilnik iz ureditve gotovinskega poslovanja izločil zasebnike. Verjetno je bila to posledica političnega pritiska oziroma pritiska interesnih skupin.

Pravilnik je prenehal veljati z avgustom 2009, nasledile pa so ga določbe ZDavP-2 in Pravilnik o izvajanju ZDavP-2 (Ur. l. RS, št. 141/2006, 46/2007, 102/2007, 28/2009, 101/2011, 24/2012, 32/2012, 19/2013, v nadaljevanju P-ZDavP).

ZDavP-2 je s svojim 36. členom obvezoval vse pravne in druge osebe, samostojne podjetnike posameznike, posameznike, ki opravljajo dejavnost, upravne in druge državne organe in organe samoupravnih lokalnih skupnosti ter nosilce javnih pooblastil, da vsa plačila za dobavljeno blago in opravljene storitve ter druga plačila prejemnikom nakazujejo na njihove transakcijske račune, odprte pri ponudnikih plačilnih sredstev. Če pa je šlo za plačila v manjših zneskih, ki so po 23a. členu P-ZDavP znašala 420 €, ali če je kako drugače bila zagotovljena evidenca o teh plačilih, pa plačil za dobavljeno blago, opravljene storitve in druga plačila ni bilo treba nakazovati na transakcijske račune prejemnikom sredstev (2. odstavek 36. čl ZDavP-2).

Katera so tista plačila, ki jih po 2. odstavku 36. člena ZDavP-2 ni bilo treba nakazovati na transakcijske račune prejemnikov sredstev, je natančneje opredeljeval 23a. člen P-ZDavP. Zanimivo je, da do 26. decembra 2011 po omenjenem členu P-ZDavP oseba iz 36. člena ZDavP-2 med drugim ni bila dolžna nakazati na transakcijski račun fizične osebe dohodkov iz delovnega razmerja iz 37. člena Zakona o dohodnini (Ur. l. RS, št. 117/2006, 90/2007, 10/2008, 78/2008, 92/2008, 125/2008, 20/2009, 10/2010, 13/2010, 43/2010, 106/2010, 9/2011, 9/2012, 24/2012, 30/2012, 40/2012, 75/2012, 94/2012, 52/2013, 96/2013, 17/2014, 29/2014, v nadaljevanju ZDoh). To pomeni, da so se plača, nadomestila, regresi, jubilejne nagrade, odpravnine, povračila stroškov v zvezi z delom in drugi povezani dohodki, fizičnim osebam lahko izplačali kar v gotovini. Durs je pri tem zaznal kršitve davčne zakonodaje, saj delodajalec v večini primerov za izplačila plač v gotovini na Durs ni oddal ustreznih obrazcev REK, s katerim bi se obračunali še z izplačilom povezani prispevki in davki.

Z dnem 27. decembra 2011 je začel veljati spremenjen in dopolnjen P-ZDavP, ki je uvedel pomembnejši novosti z namenom zmanjšanja davčnih kršitev pri gotovinskem poslovanju. Po spremenjenem 23a. členu P-ZDavP plačilo dohodkov v gotovini fizični osebi za vse dohodke iz delovnega razmerja iz 37. člena ZDoh ni bilo več mogoče, ampak je bilo možno le še za dohodke iz 8. točke 2. odstavka 37. člena ZDoh (pokojnine, nadomestila in drugi dohodki iz naslova obveznega, obveznega dodatnega in prostovoljnega dodatnega pokojninskega in invalidskega zavarovanja). Obenem je zaradi večje sledljivosti denarnih tokov med poslovnimi subjekti P-ZDavP omejil znesek poslovanja z gotovino s predhodnih 420 na 50 €. Ministrstvo je takrat odločitev sprejelo z namenom učinkovitejšega boja proti sivi ekonomiji, ki je največ prav v gotovinskem poslovanju, a nasprotniki so trdili, da bo omejitev delo na črno le še bolj spodbudila (Gotovinsko plačevanje vrnili na 420 evrov, 2014).

Znižanje meje na 50 € so podjetniki slabo sprejeli, saj naj bi, kot so zagovarjali na Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije (v nadaljevanju OZS), omenjena omejitev v praksi povzročila težave, kot je točenje goriva na bencinskih servisih, kjer naj bi obrtniki prekoračili mejo 50 €, prav tako pa so bili zaradi te omejitve prikrajšani za gotovinske popuste pri nakupih blaga in materiala. Prav tako so podjetniki navajali, da pri plačevanju s plačilnimi karticami ali preko

transakcijskega računa nastajajo dodatni stroški zaradi provizij bankam. S to omejitvijo naj bi jim velikokrat bilo onemogočeno tudi fleksibilno poslovanje, ko so se znašli v situaciji, v kateri so morali nekaj na hitro plačati, vendar so morali najprej na banko, kjer so preko predračuna nakazali kupnino prodajalcu in šele nato lahko blago tudi prevzeli (Gotovinsko poslovanje podjetij nazaj na 420 evrov, 2014).

Na OZS so celo predlagali, da bi se omejitev pri gotovinskem poslovanju popolnoma odpravila ali pa zvišala na 1.000 €. Kot primerjavo so navedli državi Avstrijo in Nemčijo, ki omejitve pri gotovinskem poslovanju nimata, Italija pa ima določeno mejo pri 1.000 €. Podjetniki in OZS se verjetno ne zavedajo, da je stopnja sive ekonomije v Avstriji in Nemčiji precej nižja, prav tako pa je davčna kultura, ki je bistvenega pomena za davčni red in disciplino, na precej višjem nivoju kot pri nas.

Konec marca 2012 se je s spremembo P-ZDavP meja gotovinskega poslovanja zopet dvignila na 420 €. S tem se je dokazalo, kako močna so interesna združenja, ki v dobro svojih članov izbojujejo tisto, kar si večina želi, čeprav je dobro znano, da je nezadovoljstvo izhajalo samo iz dejstva, da določenih transakcij v gotovini ne bodo mogli več prikriti. Kartično poslovanje seveda povzroča stroške provizij, vendar je vsekakor enostavnejše in hitrejše. Niso pa majhni niti stroški provizij dviga gotovine s transakcijskega računa na okencu, kot so to pri meji 420 € počeli podjetniki in obrtniki. Pri gotovinskih popustih bi se verjetno prilagodili tudi prodajalci, kajti znano je, da bi bili izplačevalci v primeru gotovinskega plačila nad zakonsko določenim zneskom v prekršku in tako tvegali kazen oziroma globo.

Z globo od 800 do 10.000 € se namreč kaznuje za prekršek samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, z globo od 1.200 do 15.000 € se kaznuje za prekršek pravna oseba, ki se po zakonu, ki ureja gospodarske družbe, šteje za mikro ali majhno gospodarsko družbo, in z globo od 3.200 do 30.000 € se kaznuje za prekršek pravna oseba, ki se po zakonu, ki ureja gospodarske družbe, šteje za srednjo ali veliko gospodarsko družbo, če v nasprotju z zakonom ne nakazuje plačila za dobavljeno blago ali opravljene storitve ter druga plačila na transakcijske račune prejemnikov v skladu s 1. odstavkom 36. člena ZDavP-2 (1. odstavek 397. člena ZDavP-2).

Prodajalec torej s sprejetjem gotovine, ki presega zakonsko dovoljeni znesek, ne krši ZDavP-2, krši pa ga izplačevalec. Prodajalec je pri prejemanju gotovine omejen le z Zakonom o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (Ur. l. RS, št. 60/2007, 19/2010, 77/2011, 108/2012, 19/2014, v nadaljevanju ZPPDFT), ki omejuje sprejetje gotovine za dobavo blaga nad 5.000 €, ki jo prejme od pravne osebe, zasebnika ali fizične osebe. V tem primeru pa ni omejitve pri prejemanju gotovine za opravljene storitve.

Po pregledu zakonodaje ugotavljam, da ukrepi države proti sivi ekonomiji in za zagotovitev večje sledljivosti gotovinskega poslovanja niso bili ravno najboljši. Gotovinsko poslovanje je namreč tisto področje, ki ostaja težko nadzorovano; prav zaradi tega dejstva je več kot primerno področje za delo v sivini. Na drugi strani pa so interesna združenja s svojimi člani še vedno tako

močna, da dosežejo vse, da so upoštevane želje in predlogi članov, kajti ti za združenja predstavljajo največji del prihodkov.

Vlada se je vseskozi zavedala problema davčnih utaj pri gotovinskem poslovanju, zato je že 15. aprila 2010 na 77. seji sprejela sklep o ustanovitvi MDS z namenom, da se preučijo sistemski ukrepi za preprečevanje davčnih utaj pri zavezancih, ki poslujejo z gotovino. V okviru te preučitve pa je bila naloga MDS tudi preučiti možnost uvedbe davčnih blagajn kot ukrepa, ki bi bistveno pripomogel k zmanjšanju utaj pri gotovinskem poslovanju in zagotovil večjo sledljivost gotovinskih denarnih tokov.

Z davčnimi blagajnami bi se namreč sistemsko uredilo gotovinsko poslovanje zavezancev z vpeljavo elektronskega sistema za beleženje izdanih računov iz registrskih blagajn zavezancev (Ministrstvo za finance, 2010, str. 12). Ob izdaji računov bi elektronska naprava varno šifrirala izdane račune, pooblaščen osebe na Dursu pa bi na drugi strani preko javnih komunikacijskih omrežij nadzorovale promet zavezanca (Ministrstvo za finance, 2010, str. 12). Davčne blagajne bi tako izboljšale zanesljivost evidentiranja milijonov posamičnih gotovinskih transakcij pri prodaji blaga in storitev ter s tem omogočile, da se sistemski nadzor nad gotovinskimi transakcijami osredotoča na manjše število neobičajnih, sumljivih transakcij (Grom Črne, 2012).

MDS je poleg predloga za sprejem predpisov za uvedbo davčnih blagajn predlagal tudi naslednje ukrepe (Grom Črne, 2012):

- v ZPPDFT bi se morala znižati zgornja dovoljena meja za plačevanje blaga v gotovini (do 31. 3. 2014 je bila meja postavljena pri 15.000 €) in hkrati preučiti možnosti za razširitev omejitve, ki trenutno velja samo za gotovinska plačila za blago, tudi za plačila storitev in ostalih gotovinskih transakcij,
- preučiti bi se morala omejitve gotovinskih transakcij med fizičnimi osebami,
- potrebna bi bila okrepitev aktivnosti za pregon nedobrovernih dobaviteljev registrskih blagajn z dopolnitvijo oziroma spremembo Kazenskega zakonika tako, da bo omogočeno samostojno sankcioniranje izdelovanja, pridobivanja, prodaje ali uporabe registrskih blagajn, ki omogočajo spremembo ali izbris v njih zapisanih podatkov, določenih z davčnimi predpisi, in
- poskrbeti bi bilo treba za zviševanje davčne kulture med zavezanci z različnimi komunikacijskimi kampanjami.

Kot odgovor na predlagane ukrepe je v drugi polovici leta 2011 predlog ZDB prvič postal predmet razprav in usklajevanj. Interesne skupine in strokovna združenja so bila na splošno konceptu davčnih blagajn naklonjena, vendar so ob prebiranju predloga izrazila več nestrinjanj. Predlog zakona je namreč navajal, da bi bili v prehodnem obdobju treh let davčne blagajne oproščeni tako kmetje s svojo osnovno dejavnostjo kot tudi srednja in velika podjetja, stroške uvedbe davčnih blagajn bi nosili tudi zavezanci, treba pa bi bilo izdati več ustreznih podzakonskih predpisov in pravilnikov glede tehničnih lastnosti elektronski naprav. Največja dilema uvedbe davčnih blagajn je bila, tako se je na predlagan ZDB odzvalo tudi Ministrstvo za

finance RS, ali bodo koristi uvedbe davčnih blagajn resnično odtehtale stroške njihove uvedbe. Kot je še omenilo Ministrstvo za finance RS, mora vsaka nova naložba zagotavljati merljive pozitivne učinke, za kar pa pri davčnih blagajnah teh zanesljivih dokazov ni bilo (Ministrstvo za finance, 2012).

Ker so ključna vprašanja za uvedbo davčnih blagajn ostajala nerešena, se je uvedba ZDB začasno preložila. Kot alternativo tej ureditvi je vlada za ureditev gotovinskega poslovanja s 1. julijem 2013 uvedla t. i. virtualne blagajne. Z ZDavP-2F in Pravilnikom 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. 35/2013, 42/2013, 57/2013, v nadaljevanju Pravilnik o računalniških programih) se je tako pri zavezancih kot tudi dobaviteljih in proizvajalcih računalniških programov in elektronskih naprav prepovedala vsakršna uporaba oziroma prodaja ali posredovanje takšnega računalniškega programa oziroma elektronske naprave, ki bi zavezancu omogočale brisanje, popravljanje ali kakšno koli spreminjanje izvornega zapisa podatkov, ne da bi bili ti izvorni zapisi predhodno ustrezno shranjeni v napravi ali na drugem mediju (Ministrstvo za finance, b.l.a). Pravilnik o računalniških programih je obvezoval vse tiste zavezance za davek, ki izdajajo račune za prodajo blaga in storitev, ki so delno ali v celoti plačani z gotovino.

Plačilo z gotovino pa po 3. odst. 2. člena Pravilnika o računalniških programih pomeni vsako plačilo z bankovci in kovanci, ki so v obtoku kot plačilno sredstvo, plačilno ali kreditno kartico, čekom ali drugim podobnim načinom plačila.

ZDavP-2 ravnanje v nasprotju s tem zakonom in Pravilnikom o računalniških programih, ki je nastal na njegovi podlagi, šteje kot posebno hudi prekršek.

Kot posebno hudi prekrški pri elektronski obdelavi podatkov pa se po 398.a členu ZDavP-2 štejejo:

- če se ne zagotovi elektronskega obdelovanja podatkov v skladu s 4. odstavkom 38. člena ZDavP-2,
- če zavezanec za davek ima ali uporablja računalniški program ali elektronsko napravo, ki je v nasprotju z ZDavP-2 in Pravilnikom o računalniških programih,
- če kot proizvajalec oziroma dobavitelj oziroma vzdrževalec računalniškega programa, elektronske naprave ali informacijskega sistema zavezancem za davek zagotovi kakršna koli spreminjanja zapisov, shranjenih v informacijskem sistemu, napravi ali na drugem mediju, brez predhodne hrambe izvornih podatkov in poznejših sprememb.

Namen virtualnih blagajn je torej, da se z uzakonitvijo tehničnih lastnosti registrskih blagajn davčnih zavezancev, ki poslujejo z gotovino, sledijo spremembe na izstavljenih računih in tako hitreje odkrivajo davčne kršitve pri gotovinskem poslovanju zavezancev.

Ker pa virtualne blagajne za razliko od pravih davčnih blagajn niso preko komunikacijskih povezav neposredno povezane z davčnim organom, je za uspešno izvajanje tega ukrepa potreben hkraten davčno-inšpekcijski nadzor.

2.2.2 Učinki virtualnih blagajn in poostrenega davčnega nadzora

Cilj vlade je, da v roku treh let zmanjša obseg sive ekonomije za kar polovico prvotnega obsega. Carinska uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju Curs) in Durs sta 27. novembra 2013 predstavili rezultate poostrenega nadzora gotovinskega poslovanja od 1. julija 2013.

V obdobju od julija do novembra 2013 je bilo v poostrenem nadzoru nad gotovinskim poslovanjem izvedenih skupno 20.491 aktivnosti, od tega:

- 14.038 preventivnih obiskov davčnih zavezancev z intenzivnim informiranjem in zbiranjem obvestil s strani carinskih mobilnih enot,
- 3.733 davčnih nadzorov nad izvajanjem določb 8. in 9. odstavka 38. člena ZDavP-2 (metoda fotografiranja računov, nadzor blagajniškega poslovanja, nadzor nad izdajanjem računov) ter
- 2.720 trošarinskih kontrol in davčno-okoljskih kontrol.

Za potrebe nadzora nad gotovinskim poslovanjem je Durs zbiral podatke o izdanih računih na tri načine. Od začetka julija 2013 so prejeli 2.650 MMS sporočil s fotografijami računov, 6.700 računov so zaposleni zbrali na Dursu in Cursu, inšpektorji pa so opravili 3.200 pregledov z metodo fotografiranja računov.

Na področju gotovinskega poslovanja so bile ugotovljene naslednje nepravilnosti (Ministrstvo za finance, b.l.b):

- neizdajanje računov,
- izdajanje večkratnih kopij istega originalnega računa,
- izdajanje dokumenta z drugim nazivom, npr. medračun, vmesni račun, stanje odprte mize,
- izdaja računov, ki ne vsebujejo podatkov o izdajatelju računa,
- brisanje ali popravljanje postavk na računu,
- prilagajanje prometa z neupravičenimi popusti,
- nepravilno ugotovljena stopnja DDV,
- zamenjava artiklov na računu s tistimi, za katere velja nižji DDV,
- uporaba starih stopenj DDV,
- v iztržke in prihodke se ni zajemal promet po vseh registrskih blagajnah, enotah, določenih dni (petek, sobota, nedelja),
- že izkazan promet stornirajo,

- zavezanci ovirajo postopke tako, da niso dosegljivi, blagajna se ob davčnemu nadzoru pokvari, pomotoma so izbrisani vsi podatki v blagajni itd.

V postopkih davčnega nadzora v obdobju od 1. 7. 2013 do 10. 4. 2014 je bilo ugotovljenih že 20 primerov spreminjanja in brisanja računov. Durs je enajstim pravnim osebam izrekel globo v višini 50.000 € in eni pravni osebi v višini 70.000 €. Šestnajstim samostojnim podjetnikom je izrekel globo v višini 20.000 € in enemu samostojnemu podjetniku globo v višini 22.500 €. Skupnih znesek izrečenih glob je znašal 962.500,00 €, več postopkov pa je še odprtih. Od vseh izrečenih glob je bilo 71,3 % glob že plačanih.

V prvem trimesečju leta 2014 je Durs opravil dodatnih 1.131 nadzorov, pri katerih je bilo ugotovljenih za 294.000 € davčnih obveznosti, v sodelovanju s Curs pa je bilo opravljenih skoraj 4.612 preventivnih obiskov pri posameznih davčnih zavezancih. V tem obdobju je bilo izdanih kar 23 odločb prepovedi opravljanja dejavnosti.

Pri zavezancih v gostinski dejavnosti je bil neto učinek pri DDV v 3. četrletju leta 2013 za 2,4 milijona € večji oziroma 25,6-odstoten v primerjavi s 3. četrletjem leta 2012. Pri nekaterih dejavnostih pa so zaznali izrazito povečanje obračunanega DDV. Tako so navedli primer, da je neki gostinec v 3. četrletju leta 2013 obračunal za 198,3 odstotka več DDV kot v enakem obdobju preteklega leta, neki slaščičar pa za kar 70 odstotkov več kot leta 2012 (Neizdajanje računov, brisanje postavk, izdajanje računov fiktivnim podjetjem, 2014).

V obdobju januar–februar 2014 je analiza neto učinka DDV pri zavezancih, kjer se pričakuje pozitivne učinke ukrepov za zajezitev sive ekonomije, pokazala povečanje neto učinka DDV v januarju za skupno 32,5 % v šestnajstih dejavnostih, v februarju pa za 24 % v enaindvajsetih dejavnostih (Dobri rezultati ukrepov proti sivi ekonomiji, 2014).

Na vrsti so bile tudi odvetniške družbe, pisarne, posamezni odvetniki in notarji. Davčni nadzor je v letu 2013 pri 41 odvetniških družbah ugotovil za kar 400.000 € neplačanih davkov. Pri nadzoru odvetniške dejavnosti so se inšpektorji osredotočili zlasti na gmotni položaj odvetnikov. Ugotavljali so razliko med prijavljenimi dohodki in premoženjem ter potrošnjo posameznika. Inšpektorji so med drugim odkrili, da odvetniki velikokrat del prihodkov Dursu ne prijavijo ali pa po prejemu plačila državi ne plačajo DDV (Prijavijo manj, kot dejansko zaslužijo, 2014).

V januarju 2014 je bilo v odvetniški dejavnosti zabeleženo kar 38% povečanje neto učinka DDV, v gostinski 23% , v dejavnosti slaščičarn in kavarn pa je bil neto učinek DDV višji za kar 41 %. Zanimivi so tudi podatki za dejavnost pekarstva, v kateri je bilo zabeleženo povečanje neto učinka DDV za skupno kar 88 % (Dobri rezultati ukrepov proti sivi ekonomiji, 2014).

Poostren je bil tudi nadzor nad sezonskimi dejavnostmi, kot so svečarstvo, cvetličarstvo in vulkanizerstvo. Od 16. oktobra 2013 do 20. novembra 2013 so mobilni oddelki opravili skupno 1.191 preventivnih obiskov s Curs. Izrečenih je bilo 211 sumov nepravilnosti (Dobri rezultati ukrepov proti sivi ekonomiji, 2014).

Zaključeni nadzori cvetličarjev in svečarjev so v novembru 2013 pokazali na le 6 % primerov, kjer se je ugotovila nepravilnost, kar pa je občutno manj kot v preteklih letih, ko je bil ta delež zabeležen pri kar 40 %. Zanimivi so tudi podatki o ugotovljenih nepravilnostih pri vulkanizerjih. V letu 2013 so bile ugotovljene nepravilnosti v le 13 %, medtem ko v letu 2012 v več kot 50 % (Dobri rezultati ukrepov proti sivi ekonomiji, 2014).

Poostren davčni nadzor je vsekakor prinesel rezultate, saj je bilo v prvih devetih mesecih leta 2013 ugotovljenih za kar 255 milijonov € več davčnih obveznosti v primerjavi z enakim obdobjem leto prej, ko je bilo ugotovljenih za 193 milijonov € obveznosti. Vlada namerava s poostrenimi davčnimi nadzori nadaljevati tudi v prihodnje, saj želijo pri zavezancih doseči prostovoljno plačevanje davkov.

2.2.3 Trenutne aktivnosti v boju proti sivi ekonomiji

Povečano število davčnih nadzorov ne bi imelo tako dobrih učinkov na javni proračun, če vzporedno ne bi potekale oglaševalska kampanja Vlade RS s sloganom *Vklopi razum – zahtevaj račun!*, kampanja Tržnega inšpektorata RS *Zbudimo se!* in kampanja Ministrstva za notranje zadeve RS *Stop birokraciji!*.

Osnovni cilj kampanje *Vklopi razum – zahtevaj račun!* in v ta namen postavljene spletne strani *Proti sivi ekonomiji* (<http://www.protisiviekonomiji.si/>) je, da se krepí zavedanje javnosti, da so različne pojavne oblike sive ekonomije (npr. delo in zaposlovanje na črno, neizdaja računov, prikrivanje dejanskega prometa podjetij ter druga nezakonita dejanja) družbeno nesprejemljive, saj zaradi njih dolgoročno izgubljajo vsi – posamezniki in celotna družba (O kampanji, 2014).

Vendar pa vlada v boju proti sivi ekonomiji še vedno ni rekla zadnje besede. Ministrstvo za finance RS se je moralo do konca marca 2014 odločiti glede možnosti uvedbe davčnih blagajn, kot jih poznajo na Hrvaškem, in o morebitni dodatni omejitvi gotovinskega poslovanja po ZPPDFT.

Že na 36. seji Vlade RS, ki je potekala 5. decembra 2013, so se ministri soglasno odločili, da *on-line* blagajn ne bo, bodo pa virtualne blagajne postale obvezne tako za storitvene dejavnosti kot tudi za vse zdravnike in odvetnike. Minister za kmetijstvo in okolje Dejan Židan je pojasnil, da trenutne davčne blagajne dajejo več kot zadovoljive rezultate, tudi po izključitvi učinka dviga stopnje DDV. Na seji pa so podali tudi predlog prepovedi uporabe paragonskih blokov pri izdajanju računov, razen v izjemnih primerih, ki pa bodo definirani s podzakonskimi akti.

Ministri so na seji sprejeli tudi odločitev o omejitvi plačevanja z gotovino po ZPPDFT. S 1. aprilom 2014 je tako začel veljati spremenjeni ZPPDFT, ki omejuje gotovinsko plačevanje s prvotnih 15.000 € na 5.000 €. Omejitev sprejemanja gotovine velja tako za pravne in fizične osebe, ki se ukvarjajo z dejavnostjo prodaje blaga, kot tudi za tiste, ki opravljajo storitve. Vlada načrtuje omenjeno omejitev plačevanja v gotovini v prihodnosti znižati na znesek 1.000 €.

Minister Dejan Židan, ki je na vladni ravni tudi koordinator aktivnosti boja proti sivi ekonomiji, pojasnjuje, da je v letu 2014 uradni cilj, da se državni proračun okrepi za 80 milijonov €, vendar osebno ocenjuje, da priliv naj ne bi bil nižji od 200 milijonov €.

Durs bo tudi v prihodnje veliko pozornosti posvečal preventivnemu delovanju, da bi povečal prostovoljno izpolnjevanje obveznosti. Prav tako bodo v sodelovanju s Cursom intenzivno preverjali vse prijave in nadaljevali z aktivnostmi nadzora pri gotovinskem poslovanju. Durs bo svoje napore usmerjal tudi na področja sive ekonomije, kjer do izogibanja obveznostim pride na podlagi dogovora med zavezancem in potrošnikom (gradbeništvo in področje motornih vozil).

Boj proti sivi ekonomiji se torej zaostruje, interesne skupine pa ugotavljajo, da aktivnosti proti tovrstnim ukrepom niso več uspešne, uspešne pa so lahko tiste, ki iščejo prijaznejše in cenejše poti za doseganje skupnega cilja. Pri razpravljanju s strokovnimi kolegi smo ugotavljali, kaj naj bi bil tisti glavni faktor, ki bi pripomogel k zmanjšanju obsega sive in črne ekonomije ter pripomogel k višji stopnji davčne kulture. Država ima s svojimi nadzornimi mehanizmi sicer moč, da omejuje in predpisuje takšne in drugačne dodatne davčne obremenitve državljanom in podjetnikom, vendar na ta način jih na dolgi rok motivira k utaji davkov, prikrivanju prometa ali do bega v davčno spodbudne države. Znašli smo se namreč v začaranem krogu, ko želimo obseg sive ekonomije zmanjšati s poostrenimi ukrepi in ureditvami, na drugi strani pa s tem na dolgi rok obseg sive in črne ekonomije le še povečujemo, povečujemo pa tudi vedno večje nezadovoljstvo med zavezanci. Ključni faktor za uspešen in učinkovit davčni sistem je spoštovanje in enaka obravnava zavezancev pred zakonom. Dokler bomo priča nekaznovanju protizakonitih dejanj politikov, bodo zavezanci v tej nepošteni igri motivirani ravnati enako. Na to opozarja tudi protikampanja državljanov na spletnem mediju Facebook s sloganom Vklopi razum, zahtevaj denar nazaj od države!, kjer opozarjajo, naj se najprej »najde denar, ki so ga pokradli politiki, tajkuni, banke v zadnjih dvajsetih letih, šele na to bomo to pripravljene storiti državljanji«. Torej, zavezanci so pripravljena financirati državo z dodatnimi davki in drugimi dajatvami, če so pravila igre enaka za vse – tako za politike kot tudi preostale zavezance. Šele na ta način se bo lahko razvilo vedenje, da je nespoštovanje zakonodaje stigma in družbeno nesprejemljivo ravnanje.

Ob vseh trenutnih vladnih ukrepih zoper sivo ekonomijo se poraja vprašanje, ali bo trenutni sistem učinkovit tudi v prihodnosti. Zavedati se moramo, da so dobri rezultati ukrepov le posledica poostrenih davčnih nadzorov, pri katerih so bili nekateri primeri tudi javno izpostavljeni, kar je imelo predvsem psihološki učinek na ostale zavezance. Virtualne blagajne torej niso pripomogle k višje izkazanemu prometu zavezancev, temveč je njihova edina dodatna pozitivna plat, da davčnim inšpektorjem omogočajo, da so pri nadzoru učinkovitejši in uspešnejši, kajti z izvornimi zapisi iz programskih paketov lahko v trenutku opazijo nepravilnosti pri izstavljanju računov. S prepovedjo pisanja računov na roko pa bo večina zavezancev od tedaj zavezana k nakupu programske opreme, kar pomeni, da bo njihov strošek isti, kot če bi se država odločila za uvedbo pravih davčnih blagajn. Verjetno bo država izpostavljala, kako je prihranila svoje stroške, ker se bo izognila stroškom investicije v potrebno opremo in sistem davčnih

blagajn, vendar pa je težko verjeti, da bi način davčnega inšpiciranja in oglaševanja, ki ga je izvajala med letom 2013, lahko izvajala neprekinjeno tudi v prihodnosti.

V nadaljevanju želim s predstavitvijo in analizo davčnih blagajn po drugih državah predstaviti v prvi vrsti sistem pravih davčnih blagajn ter raziskati, s kolikšnimi stroški uvedbe in vzdrževanja sistema so se soočili zavezanci in posamezna država ter kakšne pozitivne učinke so uvedene davčne blagajne imele na sivo ekonomijo in na nacionalno davčno kulturo.

3 PREDSTAVITEV IN ANALIZA SISTEMOV DAVČNIH BLAGAJN PO SVETU

3.1 Republika Hrvaška

Najuspešnejši in najučinkovitejši boj proti sivi ekonomiji je do danes – po mnenju mnogih držav članic EU – napovedala in izvedla ravno Republika Hrvaška. Njihov neprestani boj, prizadevanje k višji stopnji davčne zavesti in kulture ter okoli 13 milijard € visok primanjkljaj v državnem proračunu, ki je nastal zaradi prisotnosti sive ekonomije v dejavnostih, v katerih prevladuje gotovinski promet, jih je pripeljal do točke, ko je bila potrebna enkratna in učinkovita rešitev. Fiskalizacija, kot jo imenujejo sami, je postala glavni in edini ukrep, ki bi lahko znižala stopnjo davčnih utaj in prispevala k večji disciplini zavezancev ter učinkovitosti in uspešnosti samega nadzora davčne uprave (v nadaljevanju DU).

Sama uvedba fiskalizacije je od predloga do zakonske ureditve potekala zelo hitro, kar nakazuje na dejstvo, da sta bili vizija in usklajenost vseh medresorskih skupin ključnega pomena. Projekt fiskalizacije se je pričel z junijem 2012, septembra istega leta je DU na svoji spletni strani vzpostavila informativno mesto »Fiskalizacija – objava novosti«, 28. septembra 2012 je državni zbor potrdil predlog Zakona o fiskalizaciji u prometu gotovinom (Narodne novine RH, št. 133/12, v nadaljevanju ZF), oktobra 2012 so bile na omenjenih spletnih straneh že objavljene tehnične lastnosti davčnih blagajn ter odgovori na najpogosteje zastavljena vprašanja, s 1. januarjem 2013 pa je ZF že stopil v veljavo.

Glavni cilj fiskalizacije je nadzor prometa v gotovini preko neposredne internetne povezave z DU. Kot promet v gotovini ZF opredeljuje promet prodaje blaga in storitev, ki je plačan s kovanci in bankovci, kreditnimi, plačilnimi karticami ali drugimi sredstvi, ki niso plačilo preko poslovnega računa zavezanca.

Fiskalizacija od zavezancev zahteva uporabo zakonsko ustreznih registrskih blagajn z ustreznim certifikatom in neposredno povezavo na DU, prilagoditev elementov računa in ureditev internega akta (s katerim so se opredelila prodajna mesta in zaposleni). DU pa mora na drugi strani, v namen učinkovitega in uspešnega izvajanja fiskalizacije, uporabljati strojno in programsko opremo, ki lahko nemoteno obdeluje 10 milijonov računov dnevno, prejme 2.000 računov v

sekundi, za overitev računa pa porabi zgolj dve sekundi. Kot je na spletnih straneh v Poročilu o uvedbi fiskalizacije v letu 2013 zapisala DU, je sistem deloval nemoteno skozi celotno leto 2013.

Fiskalizacija je bila postopna in je potekala v treh stopnjah:

- 1. stopnja:** od 1. januarja 2013 je bila obvezna fiskalizacija za vsa srednja in velika podjetja ter za subjekte, ki kot eno izmed dejavnosti opravljajo dejavnost gostinstva;
- 2. stopnja:** od 1. aprila 2013 so bili fiskalizaciji dodatno zavezani vsi subjekti, ki kot eno izmed dejavnosti opravljajo dejavnost trgovine, vzdrževanja in popravil motornih vozil in motornih koles, ter vsi subjekti, ki opravljajo dejavnost svobodnih poklicev (to so samostojne dejavnosti zdravstvenih delavcev, veterinarjev, odvetnikov, revizorjev, inženirjev, arhitektov, davčnih svetovalcev, stečajnih upraviteljev, turističnih delavcev itd.);
- 3. stopnja:** od 1. julija 2013 pa je obveznost veljala še za vse zavezance za fiskalizacijo, ki le-te niso izvedli že v prvih dveh stopnjah.

Zavezanci po ZF so naslednji:

1. Fizične osebe, zavezanci za davek na dohodek iz dejavnosti, ki opravljajo:

- obrtne dejavnosti in druge z obrtjo povezane dejavnosti,
- dejavnost svobodnega poklica (zdravstvenih delavcev, veterinarjev, odvetnikov, revizorjev, inženirjev, arhitektov, davčnih svetovalcev, stečajnih upraviteljev, turističnih delavcev itd.),
- kmetijsko in gozdarsko dejavnost in so hkrati ali v preteklem koledarskem letu izkazovali prihodek, višji od 80.500 hrvaških kun (v nadaljevanju HRK), ali bili v sistemu DDV ali prejemajo državne spodbude na način in pod pogoji, predpisanimi z Zakonom o podpori kmetijstva in razvoja podeželja.

2. Fizične osebe, ki so obdavčene po pavšalu – »mali zavezanci«:

- fizične osebe, ki opravljajo dejavnost obrti v skladu s predpisi izvajanja dejavnosti obrti in ki izpolnjujejo vse spodaj navede pogoje:
 - prihodki v preteklem letu niso bili višji od 149.500 HRK,
 - niso zavezanci v skladu z Zakonom o davku na dodano vrednost,
 - nimajo več poslovnih enot in proizvodnih obratov ter
 - ne izvajajo dejavnosti gostinstva in trgovine.

3. Fizične osebe v kmetijstvu in gozdarstvu ter tiste, ki izpolnjujejo vse spodaj navedene pogoje:

- prihodki v preteklem letu niso bili višji od 80.500 HRK,
- niso zavezanci v skladu z Zakonom o davku na dodano vrednost,
- nimajo več poslovnih enot in proizvodnih obratov ter
- ne izvajajo dejavnosti gostinstva in trgovine.

4. Fizične osebe, zavezanci za davek na dobiček in tisti, ki opravljajo obrtno dejavnost iz z obrtjo povezane dejavnosti:

- če so v preteklem davčnem obdobju ustvarile za več kot 2.000.000 HRK prejemkov ali
- so v preteklem davčnem obdobju ustvarile prihodek, višji od 400.000 HRK, ali
- izkazujejo dolgoročna osnovna sredstva v vrednosti več kot 2.000.000 HRK ali
- pa so v preteklem davčnem obdobju zaposlovale več kot 15 zaposlenih.

5. Pravne osebe:

- podjetja,
- poslovne enote nerezidentov,
- druge pravne osebe, zavezanke za davek na dobiček, ki opravljajo gospodarsko dejavnost samostojno, trajno in zaradi ustvarjanja koristi, dobička oziroma prihodka,
- subjekti zasebnega prava in
- druge pravne osebe, ki jih kot zavezance za davek na dobiček obravnava DU (npr. tiste, ki opravljajo gospodarsko dejavnost in zaradi česar se obravnavajo kot zavezanci).

Kot zavezanci se po ZF lahko obravnavajo tudi vsi tisti subjekti, ki so sicer izvzeti iz obveznosti fiskalizacije, vendar opravljajo gospodarsko dejavnost, s katero konkurirajo ostalim udeležencem na trgu (državni organi, organi lokalnih skupnosti, verske skupnosti, politične stranke, sindikati, zbornice, združenja, prostovoljna gasilska društva, druga društva in ustanove ter subjekti).

Po ZF pa so fiskalizacije oproščeni zavezanci, ki:

- opravljajo dejavnost prodaje kart in žetonov v potniškem prometu, cestnin, poljščine na tržnicah, proizvodov in storitev v poštnem prometu, iger na srečo, prodaje na prodajnih avtomatih, bančne in zavarovalne storitve itd.,
- po Zakonu o davku na dodano vrednost niso zavezani k izstavljanju računov,
- po Pravilniku o davku na dohodek niso zavezani k izstavljanju računov in
- zavezanci-fizične osebe, ki so zavezani za davek na dohodek od premoženja.

Po ZF so fiskalizaciji zavezani torej vsi tisti subjekti, ki pri prodaji blaga, proizvodov in storitev evidentirajo gotovinski promet. Edina razlika, ki med temi zavezanci obstaja, je v načinu izvajanja fiskalizacije. Mali davčni zavezanci, kot so obrtniki in subjekti v dejavnosti kmetijstva in gozdarstva, ki ne presegajo zakonsko predpisane meje prihodkov, niso v sistemu DDV, nimajo proizvodnje in ne delujejo v dejavnosti gostinstva in trgovine, lahko izvajajo postopek

fiskalizacije na poenostavljen način, brez ustreznih registrskih blagajn, pridobitve certifikata in neposredne internetne povezave z DU. Od DU pridobijo samo ustrezno označene paragonske bloke, ki jih nato uporabljajo pri evidentiranju svojega gotovinskega prometa.

Vsi ostali zavezanci pa morajo po ZF poskrbeti za ustrezno strojno in programsko opremo, ki je preko internetne povezave povezana z DU.

Ugotavljam, da ne prva ne druga različica fiskalizacije za zavezance ni tehnično zahtevna in stroškovno obremenjujoča.

Splošni postopek fiskalizacije je naslednji:

- 1. korak:** zavezanci morajo posodobiti ali nakupiti registrsko blagajno s programom, ki omogoča podpisovanje dokumentov in izmenjavo podatkov z DU. Večina zavezancev ustrezno strojno in programsko opremo že uporablja, posodobitve programov pa so s strani programskih podjetij zagotovljene brezplačno, na podlagi vzdrževalnih pogodb.
- 2. korak:** zavezanec kupi certifikat pri t. i. javni agenciji FINA⁴ za namene elektronskega podpisovanja dokumentov in izmenjavanja podatkov z DU. FINA z izdajo certifikata zavezanca vpiše v ustrezen register imetnikov certifikata. Za certifikat morajo zavezanci odšteti 600 HRK za obdobje petih let, kar je minimalni letni stroški za fiskalizacijo (torej 30 HRK oziroma približno 16 € na leto).
- 3. korak:** zavezanci morajo sestaviti interni akt z opisom vseh svojih poslovnih prostorov in zaposlenih ter predstaviti številčenje računov po poslovnih prostorih. Zavezanec se nato z internim aktom elektronsko prijavi za fiskalizacijo na DU.
- 4. korak:** zavezanci po povratni potrditvi z DU, testiranju sistema in medsebojne povezave začnejo z izstavljanjem računov na način, kot ga določata ZF in Pravilnik o fiskalizaciji v prometu z gotovino.

Računi morajo vsebovati ustrezne elemente, kot so na Sliki 3:

- datum in čas izdaje računa (datum, ura in minuta);
- številka računa, ki sestoji iz treh delov: številke računa, poslovnega prostora in številke registrske blagajne;
- oznaka o načinu plačila računa (je plačilo, izvedeno z gotovino, čekom, kartico, transakcijski račun itd.);
- oznaka operaterja (npr. ime in priimek natakara);
- zaščitna koda izdajatelja računa ali t. i. ZKI (hr. zaštitni kod izdajatelja), ki skrbi za identifikacijo zavezanca;

⁴ FINA je kratica za hrvaško besedno zvezo *Financijska agencija*.

- edinstveni identifikator računa ali t. i. JIR (hr. jedinstveni identifikator računa), ki je alfanumerični zapis in se generira iz podatkov izstavljenega računa. S tem DU potrjuje zavezancu in kupcu, prejemniku fiskalnega računa, da je račun izdan v skladu z ZF in je potrjen s strani DU;
- vsi drugi potrebni podatki, ki jih mora zavezanec navesti v skladu s povezano davčno in drugo zakonodajo (naziv in naslov zavezanca, davčna številka, količina, vrsta in prodajna cena prodanega blaga oziroma storitve, specifikacija vračunanega DDV itd.);

Slika 3: Primer fiskalnega računa, izstavljenega na Hrvaškem

ABECE d.o.o.			
Boškovićeveva 5, Zagreb			
OIB: 50056328500			
Datum: 02.01.2013.		Vrijeme: 12:38	
RAČUN broj: 57-POSL1-1			
Naziv	Količina	Cijena	Iznos
Pivo 0,2 l	1	14,00	14,00
Gazirani sok	1	15,00	15,00
Pizza	2	20,00	40,00
UKUPNO:			69,00
Način plaćanja:		Novčanice	
----- Obračun poreza -----			
Vrsta poreza	Stopa %	Osnovica	Iznos poreza
PDV	10,00	62,02	6,21
Porez na potrošnju	3,00	25,66	0,77
Oznaka operatera:		Blagajnik 1	
Zaštitni kod izdavatelja računa:			
B29765cab50cce0ee9a3b4197511cb99			
JIR: 550e8400-e29b-41d4-a716-446655440000			

Vir: Porezna uprava, Obveza fiskalizacije, 2013, str. 16.

- 5. korak:** program pred izstavitvijo računa zavezanca z digitalnim potrdilom avtomatsko podpiše in pošlje račun na DU, ki ga ob pravilnih podatkih na računu in veljavnem certifikatu vrne zavezancu z ustrezno kodo JIR. Po pridobitvi te kode, ki se izpiše na samem računu, zavezanec račun lahko natisne in predloži kupcu.

Zakonodajalec je pri fiskalizaciji pomislil tudi na morebitne tehnične zaplete, izpade električne energije, okvare registrske blagajne, na prekinitve internetne povezave ali preprosto na težavo, da zavezanec deluje na območju, kjer je dostop interneta onemogočen.

ZF v primeru okvar registrskih blagajn zavezancu predpisuje, da uporabi paragonski blok, ki ga uporabljajo tudi mali davčni zavezanci. Okvara se mora odpraviti v roku 48 ur, vse račune, ki so se ta čas vpisovali v poseben paragonski blok, pa je treba vnesti v registrsko blagajno in poslati na DU; po pridobitvi kod JIR za posamezne račune pa je treba kode prepisati na ustrezne račune

iz paragonskega bloka. Zavezanci enak postopek izvajajo pri izpadu električne energije. V primeru prekinitve internetne povezave pa zavezanci račune vpisujejo v registrsko blagajno in kupcem izstavljajo račune brez kode JIR; ko pa je internetna povezava znova vzpostavljena, pa vse račune, ki nimajo kodo JIR, pošljejo na DU. Kadar pa zavezanci delujejo na območjih, kjer je internetni dostop onemogočen, morajo od Hrvaške agencije za pošto in elektronske komunikacije (HAKOM) pred fiskalizacijo pridobiti potrdilo o nedostopnosti internetne povezave. V primeru, da ni mogoča neposredna povezava z DU, zavezanec račune izstavlja na posebnem paragonskem bloku, potrjenem s strani DU.

Zanimivo je tudi, da je ZF poleg zavezancev k spoštovanju predpisov zavezal tudi same kupce, prejemnike računov. Zavezanci morajo v skladu z ZF v poslovnem prostoru na vidnem mestu izobesiti obvestilo, da je kupec dolžan prevzeti in zadržati račun prodajalca, zavezanca za fiskalizacijo.

Prejemniki fiskalnega računa lahko preverijo, ali je zavezanec resnično izstavil račun v skladu z zakonom, saj ne glede na novo ureditev izdajanja računov še vedno nastajajo kršitve, kot so npr. kopiranje številke JIR na več računov, izdajanje računov, ki nosijo naslov »ponudba«, »predujem«, »stanje odprte mize«, na računu so navedeni neustrezni artikli (npr. kupec je naročil pico, zaračunani so bili čevapčiči) itd. Prejemniki torej svoj račun lahko brezplačno preverijo na spletnih straneh DU, kot je to <http://www.provjeri-racun.hr/provjeraracuna>, prek SMS ali pa račun preprosto odnesejo v preveritev na sam davčni urad.

Da bi bila država v boju proti sivi ekonomiji resnično uspešna, je v svoj projekt boja morala vključiti tudi same državljane. Da jih je ustrezno motivirala, je v začetku leta 2013 razpisala nagradno igro »Brez računa se ne računa«. Državljanji so morali zbrati 20 fiskalnih računov s kodo JIR (od različnih zavezancev) in jih poslati na Loterijo Hrvaške.⁵ Nagradna igra se je izvedla v štirih krogih in v vsakem krogu so bile razpisane denarne nagrade v vrednosti od 10.000 do 20.000 HRK. Kot poroča DU, je bila akcija odlično sprejeta, kajti v celotnem letu so prejeli kar 500.000 ovojnic po 20 računov, kar znaša skupaj 10 milijonov poslanih računov.

Država je že od samega začetka izvajanja projekta fiskalizacije državljane imela za najpomembnejši faktor uspešne uvedbe zakona, zato je svojo pozornost namenila ne le zavezancem, temveč tudi prejemnikom računa ter jih ustrezno motivirala k doseganju skupnega cilja. Presenetljivo, to ni izvedla na način nekega strogega ukrepa, ampak s pozitivnimi in spodbudnimi dejanji, kot so razne kratke televizijske in radijske reklame, enotna informacijska točka z vsemi potrebnimi informacijami o samem projektu fiskalizacije in nagradna igra. Dobro zastavljene marketinške poteze, predvsem pa ohranjanje pozitivne klime, so pokazale resnično pozitiven odziv, saj po raziskavi trga (izvedene septembra 2013) kar 93 % državljanov podpira projekt fiskalizacije kot način, ki zagotavlja disciplino pri prometu z gotovino.

⁵ Hr. Hrvatska Lutrija.

Kakšni pa so bili dejanski učinki fiskalizacije na letni ravni, pa z DU poročajo, da bo znano ob prejemu obračunov DDV, letnih obračunov davka na prihodek in davka na dobiček. Učinke fiskalizacije je težje izmeriti, kajti v letu 2013 je bilo za 18,5 % manj davčnih zavezancev kot leta 2012; v tem obdobju se je prag vstopa v sistem DDV s 85.000 HRK (približno 10.000 €, op. a.) zvišal na 230.000 HRK (približno 30.000 €), poleg tega pa se je znižala stopnja DDV v gostinstvu in trgovini s 25 % na 10 %.

Tabela 4: Statistični podatki o prihodkih v državni proračun Republike Hrvaške za obdobje 2010–2013 po vrsti davka (v mio. €)

	2010	2011	2012	Ocena 2013	Indeks 2013/2012
DDV	4.967,97	4.971,88	5.358,61	5.212,78	97
Davek na dohodek	158,38	172,35	167,34	180,00	108
Davek na dobiček	844,56	960,68	1.014,64	837,51	83

Vir: Ministarstvo financija, Mjesečni statistički prikaz Ministarstva financija – broj 218, 2013, str. 4.

Po podatkih iz Tabele 4 je razvidno, da je bil tako iz naslova DDV kot tudi iz naslova davka na dobiček viden upad prihodkov v letu 2013 glede na predhodno leto. Kot sem že omenila, pa sta na prihodke državnega proračuna v letu 2013 vplivala tako zvišanje praga za vstop v sistem DDV in spremenjena stopnja DDV kot tudi fiskalizacija. Zato so za vpogled v učinke fiskalizacije najprimernejša vzorčna merjenja DU, pri katerih se je ugotovilo, da so bile največje spremembe v evidentiranem prometu vidne ravno na področju gostinstva in trgovine.

V oktobru 2013 je bilo na podlagi vzorca izmerjeno, da so fizične osebe v dejavnosti gostinstva prijavile za kar 50 %, male pravne osebe pa za 30 % več obdavčljivega prometa kot v enakem obdobju predhodnega leta. Fizične osebe (trgovci) pa so v tem obdobju prijavile za 24 %, male pravne osebe s področja trgovine pa za 10 % več obdavčljivega prometa kot v enakem obdobju predhodnega leta.

Skupno naj bi se po podatkih medijev v državno blagajno do septembra 2013 samo iz naslova DDV nateklo do 1,7 milijarde HRK. Dodatni prilivi v državno blagajno pa bodo prav verjetno nastali tudi z oddajo letnih davčnih obračunov zavezancev fiskalizacije in s poostrenimi davčno-inšpekcijskimi nadzori, ki jih je v letu 2013 (in jih bo tudi v bodoče) izvajala DU. Samo v letu 2013 so pooblaščenice osebe DU v sodelovanju s carinsko upravo opravile skupaj 35.000 nadzorov s področja izvajanja ZF. V 17 % nadzora so bile ugotovljene kršitve, preko 1.000 kršitev je terjalo začasno prekinitev opravljanja dejavnosti zavezanca, izrečenih pa je bilo za skupaj 11 milijonov HRK glob.

Čeprav trenutno razpolagamo z nepopolno sliko davčnega izplena, saj so nam za leto 2013 znani samo dodatni prilivi v državni proračun iz naslova DDV, ne pa tudi ostalih dajatev, pa so v prvem letu že presegli 500 milijonov HRK začetno ocenjenih prilivov iz naslova fiskalizacije. Prav tako so si postavili realni cilj dodatnih prilivov v proračun v naslednjih letih, in sicer milijardo kun na leto.

Več o ocenjeni finančni investiciji države v projekt fiskalizacije, hkrati pa o ocenjenih prihodkih iz tega naslova, sem podala v spodnji Tabeli 5.

Tabela 5: Ocenjeni prihodki in odhodki Republike Hrvaške iz naslova projekta fiskalizacije (v €)

		2013	2014	2015
PRIHODKI		224.349.308	131.121.747	131.121.747
	Dejanski izkaz sep. 2013 (samo DDV in DIN)	224.349.308		
	Ocenjeno po predlogu za ZF	65.560.873	131.121.747	131.121.747
ODHODKI		1.720.317	1.014.882	1.012.260
Postavitev sistema	Ocenjeno po predlogu za ZF	1.704.583	983.413	983.413
Oglaševanje	2013: dejanski podatek, 2014-2015: lastna ocena	9.179	4.589	3.060
Nagradna igra	Strošek Hrvaške loterije za fond 180.000 HRK in povezano oglaševanje za leto 2013	–	–	–
	Lastna ocena – financira država		23.602	23.602
Stroški dela	Lastna ocena	50.000	25.000	16.667
IZID IZ NASLOVA FISKALIZACIJE		222.585.547	130.085.142	130.095.005

Odhodki predstavljajo investicijo v postavitev strojne in programske opreme za namene učinkovitega in uspešnega procesa fiskalizacije. Za leto 2013 je DU na svoji spletni strani navedla, da je v oglaševanje investirala skupno 9.179 €, medtem ko je fond in oglaševanje za namene nagradne igre Brez računa se ne računa⁶ za leto 2013 prispevala Loterija Hrvaške. Ker je po vsej verjetnosti nastalo nekaj dodatnega dela tako na izpostavah davčnih uradov kot tudi pri zunanjih izvajalcih sem ocenila stroške dodatnega dela v letu 2013 na 50.000 €. Ker za leti 2014 in 2015 ni bilo podanih predvidenih nadaljnjih akcij pri oglaševanju, nagradni igri in stroških dodatnega dela, sem ocene pripravila po lastni presoji. Ker je imela nagradna igra izredno uspešen rezultat in odziv pri državljanih, sem glede na mnenje DU, da bo nagradno igro po vsej verjetnosti izvedla tudi v prihodnjih letih, vključila v izračun.

Kot je razvidno iz Tabele 5, je država z uveljavitvijo ZF imela več kot dobre rezultate. Zakon pa nima pozitivnih učinkov le na državni proračun. DU bo na podlagi množičnih podatkov o gotovinskem poslovanju imela uspešnejši in učinkovitejši nadzor nad poslovanjem rizičnih zavezancev, uspešnejša bo pri alociranju delovnih virov, na podlagi podatkov bo lažje načrtovala prihodnje delovne akcije in zakonska ukrepanja, zbrani podatki v procesu fiskalizacije pa bodo uporabni tudi za druge namene, npr. za namene statistike, sociale ter delovne in tržne inšpekcije.

⁶ Hr. Bez računa se ne računa.

Več nezadovoljstva je bilo ob uveljavitvi zakona videti s strani zavezancev za fiskalizacijo. Tisti, ki do sedaj niso evidentirali prometa s pomočjo informacijske in računalniške podpore, jih je ZF prisilil v kar visoko investicijo. Po pregledu vrste ponudnikov računalniške in informacijske opreme, ki je prilagojena fiskalizaciji, ugotavljam, da bi bila začetna investicija zavezanca, ki pri svoji dejavnosti ni uporabljal računalniške in informacijske podpore, v razponu od 450 do 2.000 €; v nadaljnjih letih pa bi se verjetno pojavili še naslednji stroški: dodatni vsakoletni strošek vzdrževanja programske opreme (okoli 26 €), nakup certifikata in programa za izmenjavo podatkov XmlSigner za obdobje petih let (95 €) in internetna povezava (za 4 €/mesec). Na trgu pa sem opazila tudi ponudbo celotne opreme (t. i. android blagajne) po najnižji možni ceni, torej za 310 € na mesec.

Uveljavljeni zavezanci, torej tisti, ki so do tedaj že uporabljali vso potrebno opremo, pa so imeli dodatni strošek v prvem letu zgolj v višini 95 €, kar predstavlja strošek vpisa v register pri agenciji FINA, nakup certifikata in nakup posebnega programa za izmenjavo podatkov XmlSigner. Na podlagi vzdrževalni pogodb so bili ponudniki registrskih blagajn zavezani prilagoditve zakonskim zahtevam zavezancem namreč omogočiti brezplačno.

Zanimivo je, da ob tako visoki začetni investiciji ZF ni omogočil nobene državne subvencije v nakup opreme.

Kljub nejevolji pa zavezanci po letu dni priznavajo, da je investicija v opremo prinesla tudi nekaj koristi. Navedli so:

- večjo lojalnost subjektov na trgu,
- večjo preglednost poslovanja samega zavezanca,
- pregled nad opravljenim delom zaposlenih pri zavezancu (in s tem na morebitne kraje),
- večji pregled prometa in s tem lažje odločanje o marketinških potezah in
- večjo preglednost stanja zaloge in morebitnih kraj.

Projekt fiskalizacije se je torej na Hrvaškem zelo dobro obnesel. Državljeni so projektu naklonjeni in delajo z roko v roki z državo, zavezanci kljub začetnemu nezadovoljstvu že izpostavljajo koristi urejenega vodenja prometa, država pa je s svojimi rezultati in samo izvedbo projekta lahko več kot zadovoljna; lahko je zgled dobro uveljavljenega sistema davčnih blagajn kot ukrepa za zaježitev sive ekonomije. Naj zopet izpostavimo, da so bili glavni faktorji uspeha predvsem dobra vizija, vztrajnost, usklajena projektna skupina, usklajenost vseh organov države, dober marketinški pristop, ki temelji na enostavnosti, pozitivnih dejanjih in motivaciji, enotne in pregledne informacije na enem samem spletnem mestu ter dodatno motiviranje državljanov z nagradno igro namesto s strogo zakonsko ureditvijo.

3.2 Republika Srbija

Izkušnje Srbije z davčnimi blagajnami so skoraj že desetletne. Pred uvedbo davčnih blagajn na Hrvaškem je bila Srbija vzornica naprednejše oblike davčnih blagajn, in sicer t. i. *off-line* davčnih blagajn. Srbija se je ob uvedbi davčnih blagajn na Hrvaškem začela zavedati, da ima njen sistem kar nekaj pomanjkljivosti. Kot je zaslediti iz medijskih razprav, vlada že pripravlja osnutke zakona, ki bi sistem davčnih blagajn izboljšali v sistem, kot ga poznajo na Hrvaškem. Izkušnje Srbije z *off-line* blagajnami pa so vseeno dober primer iz prakse, ki ga predstavljam v nadaljevanju, saj bi bil morebiti koristen za tiste, ki se še odločajo za sistem nadzora gotovinskega poslovanja v nekem gospodarstvu.

Konec leta 2004 je v Srbiji začel veljati Zakon o fiskalnim kasama (Službeni glasnik RS, št. 135/04, 93/12, v nadaljevanju ZFK), ki pa se je začel uporabljati s 1. januarjem naslednjega leta. Namen zakona in njegovih podzakonskih aktov je bil v nadzorovanju gotovinskega prometa na malo s fizičnimi osebami, in sicer preko posebne elektronske blagajne. Tako kot vsako gospodarstvo se je tudi Srbija soočala z naraščajočo stopnjo sive ekonomije, ki je bila najbolj pereča pri gotovinskem poslovanju.

ZFK k fiskalizaciji zavezuje vsa podjetja, ki so vpisana v sodni register kot maloprodajna podjetja, ter tudi podjetja, ki izvajajo storitveno dejavnost fizičnim osebami. Fiskalizacije pa so oproščeni naslednji (*Uredba o odredivanju delatnosti kod čijeg obavljanja ne postoji obaveza evidentiranja prometa*, Službeni glasnik RS, št. 61/10, 101/10, 94/11, 83/12, 59/13):

- kmetijski proizvajalci, ki prodajajo svoje izdelke na tržnicah,
- obrtniki, podjetniki, ki plačujejo davek od dohodka iz samozaposlitve na podlagi pavšala in poslujejo s fizičnim osebami,
- banke,
- zavarovalnice,
- telekomunikacijske dejavnosti in
- javna podjetja, ki fizičnim osebami za svoje dobave izstavljajo račune (ogrevanje, plin, telefon, elektrika, voda).

Prva uvedba fiskalizacije je bila postopna, po posameznih skupinah zavezancev, glede na njihovo velikost in dejavnost, ki jo opravljajo. Zadnja skupina zavezancev je bila v proces fiskalizacije vključena 15. avgusta 2009.

Vsi proizvajalci davčnih blagajn morajo za vsak posamezni tip in model blagajne, ki jih prodajajo na srbskem trgu, pridobiti soglasje Ministrstva za trgovino, da je ta tehnično in zakonsko ustrezen. Proizvajalec zahtevku priloži tudi seznam njegovih prodajalcev in pooblaščenih serviserjev. Proizvajalci z ustreznimi napravami se vpišejo na poseben seznam, ki je objavljen v Službenem glasniku RS, ob tem pa pridobijo posebno identifikacijsko številko (v

nadaljevanju IB), ki mora biti vidna na vsaki napravi modela, za katerega je proizvajalec pridobil soglasje ministrstva.

Nepooblaščen ali nezakoniti posegi v strojno in programsko opremo davčne blagajne so minimalni, kajti vsaka blagajna ima proizvodno, servisno, fiskalno in programsko plombo. Fiskalna plomba onemogoča kakršne koli posege v strojno opremo in razdvajanja le-te, programska plomba pa onemogoča razdvajanje prvotnega programskega paketa od prvotne davčne blagajne.

Davčna blagajna je naprava za evidentiranje podatkov o vrednosti prodanega blaga in storitev, ki se na predpisan način izstavljajo kupcu, prav tako pa istočasno evidentira promet na kontrolnem traku, periodično dodatno še na fiskalnem pomnilniku blagajne, na koncu pa tudi formira in tiska vse potrebne fiskalne dokumente. Dokaz, da je račun izstavljen preko davčne blagajne, je poseben fiskalni logotip, katerega oblika in druge karakteristike so opredeljene s predpisi. Davčna blagajna sestoji iz programskega, operativnega in fiskalnega pomnilnika, ti pa so zaščiteni pred morebitnimi zlorabami. Delovanje blagajne je onemogočeno, če kateri izmed njenih delov ne deluje dobro; onemogoča storniranje in onemogoči nadaljnji vnos podatkov, če je onemogočeno tiskanje računov.

Dodatno mora biti na davčno blagajno priključen tudi ustrezen terminal, t. i. GPRS, ki daljinsko odčitava in omogoča prenos podatkov iz formiranih dnevni poročil davčne blagajne za določeno obdobje do kontrolorja DU. GPRS posreduje tako podatke o prometu kot tudi podatke o spremembah cene na enoto artikla ter ažuriranje baze podatkov. Proizvajalec terminala mora ob dobavi terminala zavezancu priložiti tudi potrdilo o tehnični in zakonski ustreznosti naprave. Spisek priznanih proizvajalcev terminalov je naveden v Službenem glasniku RS.

Postopek fiskalizacije pri zavezancu poteka po naslednjih korakih:

1. korak: Zavezanec pri proizvajalcu oziroma pooblaščenem prodajalcu davčnih blagajn naroči blagajno.
2. korak: Proizvajalec oziroma pooblaščen prodajalec preda pooblaščenemu serviserju davčno blagajno, ki vsebuje IB, identifikacijsko številko modula davčne blagajne (v nadaljevanju IBFM) in plombo proizvajalca.
3. korak: Pooblaščen serviser pregleda verodostojnost plombe in v primeru primernosti seznaniti zavezanca z ustreznostjo naprave.
4. korak: Zavezanec v roku treh dni od obvestila serviserja na DU odda zahtevo za pričetek fiskalizacije.
5. korak: DU obvesti serviserja o datumu in času pričetka fiskalizacije pri zavezancu.
6. korak: Serviser skupaj s pooblaščen osebo z DU začne postopek fiskalizacije, kjer se najprej preveri ustreznost IB in IBFM s samo dokumentacijo naprave.
7. korak: Po pregledu naprave, serviser z dovoljenjem pooblaščen osebe DU začne z vnašanjem osnovnih podatkov zavezanca v program blagajne.
8. korak: Serviser v pristojnosti pooblaščen osebe DU vzpostavi servisno plombo.

9. korak: Med celotnim postopkom fiskalizacije pooblaščen oseba DU vodi zapisnik o kontroli in usposobitvi davčne blagajne za delovanje.

V primeru, da zavezanec želi spreminjati podatke, zamenjati fiskalni ali programski modul blagajne, spremeniti poslovni prostor, kjer opravlja svojo dejavnost, ali pa bo prenehal opravljati dejavnost, mora na posebnem obrazcu to sporočiti DU. Ta seznanjeni pooblaščenega serviserja o spremembah podatkov zavezanca, ta pa nato preveri osnovne komponente fiskalne blagajne in popravi podatke zavezanca.

Davčno blagajno lahko popravlja in servisira samo pooblaščen servis. Redni pregledi se opravljajo enkrat letno, vsi servisni pregledi pa se vpisujejo v servisno knjižico blagajne. Serviser pred začetkom servisiranja preveri servisno plombo blagajne, če je ta enaka navedeni v servisni knjižici ter če je naložen ustrezen certifikat. V primeru, da serviser odkrije napake, ki so v nasprotju z zakonom, mora o tem obvestiti DU. Če so pri tem ugotovljene kršitve zakona, DU odvzame blagajno in izreče prepoved opravljanja dejavnosti zavezanca do 60 dni.

V primeru višje sile (kraje, poplave, požara, potresa) in posledično težav z evidentiranjem prometa preko davčne blagajne zavezanec v roku treh dni pisno obvesti DU. Ta iz evidenc izbriše blagajno zavezanca, zavezanec pa mora v roku osmih dni že pridobiti novo. Do tedaj zavezanec evidentira promet preko predpisanih računov (paragonskih računov), ki jih ustrezno hrani.

Fiskalni račun, izstavljen preko davčne blagajne, mora po 2. odstavku 12. člena ZFK vsebovati naslednje podatke:

- naziv zavezanca ter naziv in naslov prodajnega mesta,
- davčno številko zavezanca (PIB),
- IBFM,
- naziv, količino, enoto mere, ceno na enoto mere, oznako stopnje DDV in vrednost evidentiranega prometa blaga oziroma storitve,
- specifikacijo stopenj DDV,
- vrednosti DDV po posameznih stopnjah,
- skupno vrednost zaračunanega DDV,
- vrednost prometa po posameznih stopnjah DDV,
- skupno vrednost evidentiranega prometa, skupaj znesek za plačilo, način plačila (gotovina, ček, kartica), plačilo kupca in razliko za vračilo kupcu,
- dan, mesec, leto, uro in minuto izdelave fiskalnega računa,
- zaporedno številko fiskalnega računa ter
- fiskalni logo.

Zavezanec mora v skladu z zakonom evidentirati promet blaga in storitev preko davčne blagajne, kupcu pa izstaviti fiskalni račun, ne glede na to, ali kupec ta račun zahteva ali ne.

Po 18. členu ZFK mora zavezanec na vidnem mestu svojega prodajnega mesta izobesiti obvestilo o njegovi obvezi izstavitve fiskalnega računa in o obvezi kupca, da ta račun tudi vzame. Če zavezanec kupcu ne izstavi fiskalnega računa, mu za nakupljeno blago oziroma opravljeno storitev ni treba plačati. Če kupec prejme fiskalni račun, mora le-tega zadržati do 20 metrov od mesta, kjer je prejel račun, in ga na zahtevo pooblaščenih oseb z Ministrstva za trgovino tudi pokazati.

Ko kupec, fizična oseba, prejme račun preko blagajne, ki ni zakonsko ustrezna (brez fiskalnega logotipa), lahko v skladu z 41. členom ZFK račun predloži DU v preveritev. Če se izkaže, da račun resnično ni v skladu z ZFK, DU kupcu povrne od 500 dinarjev (tj. od 4 €) DDV, ki ga je ta plačal zavezancu.

Tako na Hrvaškem kot tudi v Srbiji so poskrbeli, da so se državljani aktivno vključili v proces fiskalizacije. V letu 2013 so organizirali kar dve nagradni igri z naslovom Vzemite fiskalni račun, zaustavite sivo ekonomijo in osvojite avtomobil,⁷ pri katerih je bil glavni dobitnik osebni avtomobil, med ostalimi dobitki pa tudi sesalnik, kuhinjski štedilnik, likalnik, mešalnik, opekač itd. Omenjena nagradna igra je od države zahtevala 13.000 €. Državljanje so morali na DU poslati le 30 fiskalnih računov z zneskom, ki je višji od 300 dinarjev (tj. 2,60 €). DU je v svojih davčno-inšpekcijskih nadzorih namreč ugotavljala, da vsak tretji zavezanec kupcu za opravljeni promet blaga in storitev ne izstavi fiskalnega računa v skladu z zakonom. Z nagradno igro so torej želeli dodatno pozitivno motivirati državljane, da od prodajalcev zahtevajo fiskalni račun in tako preprečijo njihova nadaljnja izigravanja zakonskih določil.

V davčno-inšpekcijskih nadzorih se je ugotovilo, da zavezanci, čeprav imajo na voljo ustrezno davčno blagajno, kupcem še vedno ne izstavljajo računov ali pa jim izstavijo račune brez fiskalnega logotipa, ki je kot dokaz, da je promet evidentiran preko ustrezne blagajne. Takšno osebno izkušnjo je imel tudi nekdanji direktor srbske DU Ivan Simič, ki ob postrežbi hrane ni prejel računa, prav tako ne vsi gosti pred njim. Namesto da bi lastnici lokala izdal kazen, ji je napisal zgolj prijazno pismo in jo spodbudil k spoštovanju zakona. Ob tem primeru je velikokrat izpostavil problem *off-line* blagajn, ki je v neažuriranih, zakasnelih podatkih o prometu zavezancev. Če bi uporabljali blagajne, kot jih poznajo na Hrvaškem, bi na DU v vsakem trenutku imeli pregled nad prometom zavezancev; tako bi lahko hitreje ukrepali v primerih, ko bi zavezanci izkazovali neobičajen obseg evidentiranega prometa. Poleg neažurnosti podatkov pa je po mnenju zavezancev dodatna pomanjkljivost davčnih blagajn tudi v stroških uvedbe fiskalizacije.

Stroški za zavezance so:

- nakup davčne blagajne glede na obseg dela in število artiklov: cene od 250 € brez DDV;
- terminal GPRS, ki je obvezen za vsako posamično blagajno: od 150 € brez DDV;

⁷ Srb. *Uzмите фискални račun, зауставите сиву економију и освојите аутомобил.*

- mesečni prenos podatkov po ceniku Telekoma Srbije: 300 RSD brez DDV (2,6 € brez DDV);
- letno servisiranje davčne blagajne, ki je obvezno po 1. odstavku 30. člena ZFK: po pogodbi.

Za razliko od Hrvaške pa srbski zavezanci po Uredbi o pogojih, načinu in postopkih za dodeljevanje subvencij nakupa terminala za daljinsko odčitavanje prometa davčne blagajne⁸ za nakup zakonsko potrebnega GPRS pridobijo subvencijo v višini 150 €, ki pa je hkrati tudi davčno priznani prihodek in povečuje davčno osnovo zavezanca ob zaključnem davčnem obračunu.

Za vzpostavitev sistema fiskalizacije je bila s strani države potrebna investicija v računalniško in informacijsko opremo, ki je znašala 900.000 €. Kakšen je bil davčni izplen, je razvidno iz rasti prihodkov po posameznih vrstah davkov v spodnji Tabeli 6).

Tabela 6: Podatki o prihodkih v državni proračun Republike Srbije za obdobje 2008–2013 po vrsti davka (v mio. €)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Indeks 2013/2012
DDV	2.612,7	2.571,5	2.765,8	2.965,7	3.182,4	3.296,3	103,6
Davek na dohodek	646,9	617,5	651,0	608,7	402,1	375,7	93,4
Davek na dobiček	302,8	255,4	258,9	296,3	422,6	460,8	109,0

Vir: Macroeconomic and Fiscal Data, May 20, 2014, 2014.

Fiskalizacija v Srbiji je torej prinesla pozitivne rezultate, ki so vidni v državnem proračunu, vendar se v davčno-inšpekcijskih postopkih še vedno ugotavlja, da zavezanci ali ne izstavljajo računov ali pa račune izstavljajo preko zakonsko neustreznih davčnih blagajn. *Off-line* blagajne so problematične z vidika neažurnosti, kajti promet zavezancev ni neprekinjeno nadzorovan, poleg tega pa je za ustrezen nadzor zavezancev še vedno treba aktivirati enako število inšpektorjev kot pred uvedbo fiskalizacije. *On-line* blagajne, za primerjavo, omogočajo pregled prometa zavezanca v vsakem trenutku in s tem ob nepojasnjeni velikosti prometa zavezanca takojšen obisk davčnega inšpektorja. Tako se torej zagotavlja učinkovita alokacija delovnih virov (davčnih inšpektorjev) in učinkovit davčni nadzor zavezancev.

Ravno te bistvene pomanjkljivosti *off-line* davčnih blagajn so spodbudile državo, da pripravi predlog uvedbe blagajn, kot jih poznajo na Hrvaškem. Ivan Simič je razkril, da prehod na *on-line* sistem davčnih blagajn srbskega državnega proračuna ne bo obremenil za več kot 1,2 milijona € (Tax-fin-lex, d.o.o., 2013a). Za prehod na nov sistem davčnih blagajn so se odločili tudi zaradi tehnične in informacijske enostavnosti davčne blagajne, zadosten bo le en internetni dostop za

⁸ Srb. Uredba o uslovima, načinu i postupku davanja subvencija za nabavku terminala za daljinsko odčitavanje dnevnih izveštaja iz fiskalne kase.

več blagajn skupaj, z novim načinom nadzora pa zavezancem ne bo več treba hraniti kopij fiskalnih računov, saj bodo ti shranjeni na DU.

Poleg uspešnega in učinkovitega sistema davčnih blagajn pa je, tako kot je na strokovnih srečanjih že večkrat poudaril pretekli direktor DU Ivan Simič, bistvenega pomena tudi odnos med zavezanci in državo. Zakoni morajo biti za zavezance enostavni in razumljivi, DU pa mora delovati kot servis ter biti na voljo za vsa vprašanja in dvome zavezancev, kajti njen temeljni namen je, da zavezanci delujejo v skladu z zakonom, davke pravilno obračunavajo in jih tudi poravnajo. Če so zavezanci zmedeni, prepuščeni samim sebi, poleg tega pa v stalnem strahu pred nepredvidljivim kaznovanjem, čeprav ravnajo z dobrim namenom, lahko hitro uberejo enostavnejše poti, npr. delo na črno in sivina gospodarstva. Ivan Simič je na svojih strokovnih srečanjih večkrat poudaril, kako bistvenega pomena je pripravljenost države na pozitivne spremembe, ki olajšajo delo, krepijo odnos z zavezanci, in to na prijazen in strokoven način. Ne kot nadzor in držanje zavezancev v strahu, ampak partnersko, vzajemno sodelovanje in svetovanje zavezancem. S tem se dviguje spoštovanje državljanov do predpisov in krepi davčna morala, ki je v teh časih bistvenega pomena za uspešen in učinkovit davčni sistem.

3.3 Ostale države

V nadaljevanju so predstavljeni še sistemi davčnih blagajn v Grčiji, Italiji in na Švedskem. Ker so ti sistemi že zastareli, jih v nadaljevanju povzemamo zgolj na kratko.

3.3.1 Švedska

Tako kot vse države se tudi Švedska bori proti črni in sivi ekonomiji; ti ne opeharita samo državnega proračuna, temveč tudi onemogočata pošteno konkurenco med zavezanci. Ker klasični davčni nadzor ni bil več zadosten, so v letu 2010 z zakonom uvedli davčne blagajne za zavezance, ki poslujejo z gotovino. Z raziskavo so namreč ugotovili, da imajo ti zavezanci naslednje skupne značilnosti (Pevce, 2011, str. 17):

- so mala podjetja z neučinkovitimi notranjimi kontrolami, podjetniki pa sami nadzirajo denarni tok,
- beležijo veliko število manjših denarnih transakcij,
- kupci so večinoma končni potrošniki, fizične osebe, ki nimajo interesa prejeti račun, in
- delujejo v panogah, kjer vlada ostra konkurenca.

Med najbolj rizičnimi zavezanci navajajo gostince, taksiste, frizerje, izvajalce hišnih opravil in trgovce na drobno.

Po temeljnem razmisleku so se odločili uvesti sistem certificiranih blagajn namesto nadgradnje obstoječih blagajn s pomnilniškim medijem in *on-line* blagajno, saj naj bi bila ta takrat v svetu še nepreizkušena in zato nesprejemljiva (Pevce, 2011, str. 17). Certificirana davčna blagajna je sestavljena iz registrske blagajne in kontrolne nadzorne enote, ki je povezana z registrsko

blagajno in ki v kodirani obliki beleži poslovne dogodke na blagajni (izdaja računov, brisanje, spreminjanje itd.) za obdobje najmanj petih let (Vlada Republike Slovenije, 2011, str. 11). Davčne blagajne morajo zadostiti tehničnim zahtevam in predpisanim standardom.

Uporaba davčnih blagajn je obvezna za vse, ki imajo opravka z gotovino, zakon pa predpisuje tudi nekaj izjem. Te izjeme veljajo za (Pevec, 2011, str. 17–18):

- primere, ko gre za nepomemben obseg gotovinskega poslovanja,
- storitve taksistov,
- prodajalce, ki se ukvarjajo z distančno prodajo,
- prodajo preko prodajnih avtomatov,
- igre na srečo preko avtomatov,
- prodajo na tržnicah,
- prodajo na sejmih in
- primere učinkovitih notranjih kontrol.

S podzakonskim aktom pa se je od obveze uporabe certificiranih davčnih blagajn oprostilo tudi zavezance, ki izdajajo račune, s katerimi je omogočena identifikacija strank. Ta določba je prišla v poštev predvsem za zdravnike, odvetnike in podobne poklice, ki izdajajo račune z navedbo imena in naslova stranke. Tovrstnim davčnim zavezancem na Švedskem kljub občasnemu gotovinskemu poslovanju ni bilo treba vzpostaviti davčnih blagajn, saj je bil davčni nadzor z navedbo bistvenih podatkov o kupcu povsem zadosten (Pevec, 2011, str. 18).

Točnih podatkov in analiz o učinkih uvedbe davčnih blagajn na zaježitev sive ekonomije ni. Znani so samo statistični podatki za gostinstvo, ki kažejo, da se je promet gostinske dejavnosti v času uvedbe davčnih blagajn povečal za 8,9 % v primerjavi z avgustom leta, ko še ni bilo fiskalizacije (Vlada Republike Slovenije, 2011, str. 11).

Davčne blagajne pa niso edino orodje, ki ga je država uporabila proti sivi ekonomiji. Že leta 1988 so ustanovili specializirane enote za boj proti davčnim utajam – TFIU,⁹ da se izboljša učinkovitost ukrepov proti davčnim utajam. Organizirane davčne utaje rušijo zaupanje v pravno državo in pravičen davčni sistem. Pri tem je bistvenega pomena tesno sodelovanje z drugimi državnimi organi, kot so policija, urad za preprečevanje pranja denarja in drugi podobni organi (Švedska: Družba, kjer vsak plačuje pravičen delež, 2014).

3.3.2 Italija

Po statističnih podatkih naj bi siva ekonomija obsegala 16,9 % italijanskega BDP, delo na črno pa kar 38 % v celotnem obsegu sive ekonomije.¹⁰ Največji delež sive ekonomije odpade na storitvene dejavnosti, ki zajemajo kar 70 % celotnega obsega sive ekonomije, okoli 17 % je je v

⁹ Angl. *tax fraud investigation units*.

¹⁰ Vir: <http://www.istat.it/en/>

panogi industrije in okoli 3 % v kmetijstvu. Po drugih ocenah pa je okoli polovica sive ekonomije v Italiji povezana s kaznivimi dejanji in organiziranim kriminalom (Italija: Omejitev poslovanja z gotovino, 2014).

Z raznimi davčnimi ukrepi, protikorupcijsko zakonodajo in s preprečevanjem pranja denarja želijo pojav sive ekonomije čim bolj omejiti (Italija: Omejitev poslovanja z gotovino, 2014).

Z začetkom gospodarske krize so največjo pozornost namenili predvsem davčnim utajam, ki potekajo v mednarodnem okolju, že leta 1982 pa so uvedli strog nadzor nad poslovanjem z gotovino z vzpostavitvijo sistema davčnih blagajn. Država je z zakonom predpisala posebne tehnične zahteve registrskih blagajn, obenem pa poskrbela za strog davčni nadzor zavezancev, ki so obvezni fiskalizacije.

Država je z davčnimi blagajnami do leta 2003 predpisovala tudi stroge kazni za potrošnike, ki ob nakupu blaga in storitev pri sebi niso imeli računa. Danes je ureditev nekoliko ublažila obravnavo potrošnikov, je pa povečala sankcije za zavezance, ki ne izdajo računov ali kadar podatki na računu ne odražajo vrednosti in obsega dejanske transakcije ali pa zavezanci preprosto nimajo davčne blagajne. Eden izmed strožjih ukrepov je, da se zavezancu, ki v obdobju petih let stori tri kršitve, odvzame dovoljenje za opravljanje dejavnosti (Vlada Republike Slovenije, 2011, str. 11).

Poleg uvedbe davčnih blagajn pa so bile za omejitev sive ekonomije potrebne tudi dodatne omejitve pri gotovinskih transakcijah, ki so jih omejili pri vrednostih nad 1.000 €. Ob tem so spodbudili tudi banke, da znižajo svoje provizije na kartično poslovanje in tako omogočijo, da se čim več transakcij izvede na viden način.

3.3.3 Grčija

Grški sistem davčnih blagajn je podoben italijanskemu. Davčne blagajne so v Grčiji obvezne že od leta 1988. Te morajo ustrezati tehničnim in zakonskim zahtevam ter standardom.

Dobavitelji davčnih blagajn lahko prodajajo samo blagajne, ki so tehnično ustrezne. Vsaka davčna blagajna po pregledu ustreznosti pridobi registrsko številko, ki se kasneje izpisuje na izdanih računih.

Davčne blagajne imajo poseben elektronski spomin, v katerem se hranijo podatki o izstavljenih računih in v katerega posameznik ne more posegati, obenem pa so podatki zaščiteni z elektronskim podpisom. Vsaka blagajna ima tudi svojo servisno knjižico, v kateri so evidentirana vsa redna vzdrževanja in posodabljanja opreme, s tem pa se zagotavljanja skladnost blagajne z zakonskimi zahtevami.

Ker se tehnologija spreminja, se z njo spreminjajo tudi tehnične zahteve za davčne blagajne. Na posodobitvah in testiranjih novih tehnologij na državnem nivoju sodeluje širša skupina

strokovnjakov, znanstvenikov in profesorjev, ki poskrbijo, da davčne blagajne stopajo v korak s časom in razvojem.

Analiz, kako omenjeni sistem davčnih blagajn vpliva na zmanjševanje davčnih utaj, preprosto ni. Dovolj zgovorni so podatki o vse večjem proračunskem primanjkljaju, za katerega vzrok v precejšnji meri tiči ravno v davčnih utajah.

4 OCENA SISTEMA DAVČNIH BLAGAJN V REPUBLIKI SLOVENIJI

4.1 PREDLOG SISTEMA DAVČNIH BLAGAJN V SLOVENIJI

Vlada je v aprilu leta 2010 sprejela sklep o ustanovitvi MDS z namenom, da se preučijo sistemski ukrepi za preprečevanje davčnih utaj pri zavezancih, ki poslujejo z gotovino, predvsem pa, da se preuči možnost uvedbe davčnih blagajn kot ukrepa, ki bi bistveno pripomogel k zmanjšanju utaj pri gotovinskem poslovanju in zagotovil večjo sledljivost gotovinskih denarnih tokov. Septembra istega leta je tako MDS v svojem poročilu izpostavila bistvene razloge in okvirni koncept vpeljave davčno zanesljivih blagajn. Predlog zakona o davčnih blagajnah je Vlada RS septembra 2011 poslala v obravnavo Državnemu zboru RS (tj. EVA 2011-1611-0050), vendar zakon ni ugledal luči.

Najpomembnejša cilja predlaganega zakona sta bila zmanjšanje obsega sive ekonomije in zmanjšanje davčne vrzeli pri zavezancih, ki poslujejo z gotovino. S predlaganim zakonom se je želel zagotoviti učinkovitejši nadzor nad gotovinskim poslovanjem, posledično pa tudi zagotoviti večje javnofinančne prihodke na področju DDV in tudi ostalih dajatev Vlada Republike Slovenije, 2011, str. 6).

Temeljni namen predlaganega zakona je bilo uveljaviti pravno podlago za uvedbo novega sistema davčnih blagajn, ki bi omogočal pregledno in zanesljivo evidentiranje gotovinskega poslovanja zavezancev in s tem (Ministrstvo za finance, 2010, str. 12–13):

- povečanje javnofinančnih prihodkov proračuna RS iz naslova večjih vplačil več vrst dajatev, med njimi bi največji delež predstavljal DDV in davek na dobiček pravnih oseb ter davek od dohodka iz opravljanja dejavnosti;
- učinkovitejši nadzor nad obsegom gotovinskega poslovanja;
- preprečevanje davčnih utaj in goljufij na področju DDV in ostalih povezanih dajatev;
- vzpostavitev enakopravnih pogojev poslovanja za vse delujoče subjekte (ureditev trga, preprečevanja nelojalne konkurence itd.);
- zaščito potrošnikov;
- preprečevanje trgovanja s ponarejenim in tihotapskim blagom;
- povečanje učinkovitosti nadzornih organov ter v zvezi s tem optimalno uporabo človeških virov (davčnih inšpektorjev);

- analiziranje prejetih podatkov zavezancev za davek, npr. obveznost za registriranje v sistem DDV;
- preprečevanje morebitnih zlorab v programski opremi davčno zanesljivih registrskih blagajn.

Predlagan ZDB naj bi določal obveznost uporabe davčnih blagajn, njihovo registracijo, tehnične zahteve in nadzor nad izvajanjem tega zakona (1. člen ZDB).

Davčna blagajna je naprava za izdajanje računov, ki izpolnjuje predpisane tehnične zahteve glede varnosti in nespremenljivosti vanjo vpisanih podatkov (1. točka 2. člena ZDB). Predstavlja skupek običajne registrske blagajne (to je lahko naprava s predalom za gotovino, računalniški terminal ali podobna naprava) in dodatne elektronske naprave, ki varno (šifrirano) beleži izdane račune ter vodi podatke o prometu in davkih tako, da onemogoča spremembo ali izbris teh podatkov (večina jo poimenuje kar nadzorna enota ali fiskalna kontrolna enota).

Sistemi davčnih blagajn se delijo na odprte in zaprte tipe. Pri odprtih tipih davčnih blagajn država predpiše tehnične zahteve sistema in omogoča kateremu koli dobavitelju na trgu, ki izpolnjuje predpisane zahteve, da na trgu ponudi svoj sistem davčnih blagajn. Pri zaprtem tipu pa država na podlagi razpisa izbere enega samega dobavitelja, ki prevzame odgovornost za vzpostavitev in delovanje sistema davčnih blagajn v celotni državi. V Sloveniji naj bi se uporabljali odprti tipi davčnih blagajn, saj ti ne ovirajo prostega pretoka blaga in storitev na podlagi tehnične zakonodaje, prav tako pa se ohranja trg omenjenih dobaviteljev informacijskih in računalniških sistemov. Seveda morajo dobavitelji davčnih blagajn ob tem pridobiti ustrezen certifikat, ki potrjuje ustreznost sistema z zakonsko predpisanimi tehničnimi zahtevami za tovrstne sisteme.

Zavezanec ali zavezanka za uporabo davčnih blagajn naj bi po ZDB bila vsaka pravna ali fizična oseba, ki v okviru opravljanja dejavnosti prodaja blago ali storitve za plačilo z gotovino (1. odst. 3. člena ZDB). Kot plačilo z gotovino se šteje plačilo z bankovci in kovanci, ki so v obtoku kot plačilno sredstvo, plačilo s plačilno kartico, čekom in drug podoben način plačila, razen plačil na transakcijski račun (4. točka 2. člena ZDB).

Za obdobje treh let bi bila odložena uporaba davčnih blagajn zavezancem, ki po Zakonu o gospodarskih družbah ustrezajo merilom za srednje ali velike družbe ter z lastnim sistemom notranjih kontrol zagotavljajo varnost in nesprejemljivost podatkov o poslovanju z gotovino in izdajanju računov na enaki ali višji ravni kot z uporabo davčnih blagajn. Pogoj za ta začasen odlog obveznosti je, da ti zavezanci spodbujajo plačevanje blaga in storitev s plačilnimi karticami, mobilnimi telefoni in drugimi podobnimi načini plačevanja blaga in storitev (s katerimi se omogoča sledljivost plačil), tako da delež tovrstnih plačil presega 60 % vseh prejetih plačil, obenem pa ne odobravajo dodatnih gotovinskih popustov pri plačilu blaga in storitev z bankovci in kovanci glede na ostale načine plačil (3. odst. 3. člena ZDB).

Za zavezanca pa se po tem zakonu ne bi šteli naslednji (2. in 4. odst. 3. člena):

- fizična oseba, ki opravlja kmetijsko in gozdarsko dejavnost kot fizična oseba, ki ni samostojni podjetnik posameznik;
- pravna ali fizična oseba, ki:
 - prodaja vstopnice, karte in žetone v potniškem prometu,
 - prodaja znamke, vrednotnice in obrazce v poštnem prometu,
 - sprejema vplačila za udeležbo v igrah na srečo ali
 - prodaja blago in storitve z uporabo prodajnih avtomatov.
- Republika Slovenija in samoupravne lokalne skupnosti;

Zavezanci bi smeli uporabljati davčne blagajne le, če je bila ugotovljena skladnost tipa nadzorne enote in skladnost tipa registrske blagajne. Skladnost tipa nadzorne enote je ugotovljena, če nadzorna enota vsebuje predpisane tehnične zahteve, skladnost pa ugotavlja Urad Republike Slovenije za meroslovje, ki za vsak posamezen tip nadzorne enote izda certifikat z veljavnostjo pet let. Skladnost tipa registrske blagajne je ugotovljena, ko ta izpolnjuje vse predpisane tehnične zahteve, te pa mora zagotavljati proizvajalec v skladu z zakonom, ki ureja tehnične zahteve za proizvode in ugotavljanje skladnosti. Skladnost s predpisanimi tehničnimi zahtevami se preverja tudi v času uporabe davčne blagajne.

Zavezanci so pri Dursu dolžni registrirati vse davčne blagajne, ki se nahajajo v njihovih poslovnih prostorih, in sicer pred začetkom njihove uporabe (1. odst. 7. člena ZDB). Durs za namen registracije vzpostavi in vodi evidenco davčnih blagajn (3. odst. 7. člena ZDB). Durs ob registraciji posreduje zavezancu nalepke z identifikacijskimi številkami, ki jih ta nalepi na registrsko blagajno in nadzorno enoto.

Zavezanec po ZDB bi moral za vsako prodajo blaga ali storitve izdati račun preko davčne blagajne in ga izročiti kupcu. Na računu bi morali biti, poleg podatkov iz 82. oziroma 83. člena ZDDV-1 ter drugih predpisov, po ZDB navedeni tudi naslednji podatki (2. odst. 4. člena ZDB):

- oznake, da gre za račun, izdan prek davčne blagajne,
- kdaj in iz katere davčne blagajne je bil račun izdan,
- zaporedna številka računa,
- identifikacijski podatki o zavezancu,
- identifikacijski podatki o osebi, ki je opravila storitev ali prodala blago (njeno osebno ime) z namenom nadzora dela na črno in plačevanju dajatev na podlagi dela,
- podatki o količini, vrsti in vrednosti prodaje blaga in storitev ter
- podatki o vračunanih davkih.

V primeru odtujitve ali okvare davčne blagajne bi moral zavezanec v roku treh ur obvestiti Durs. Do odprave napake ali pridobitve nove davčne blagajne bi zavezanec lahko izdajal račune brez uporabe predpisane davčne blagajne, vendar ne dlje kot štiri dni. Takšni računi se bi morali nato v roku 15 dni od ponovnega začetka uporabe davčne blagajne vnesti v davčno blagajno (6. odst. 4. člena ZDB).

Zavezanec bi moral zagotoviti prenos podatkov o poslovanju z davčno blagajno na strežnik davčnega organa. Način posredovanja podatkov, ki vključuje tudi dinamiko prenosa, in njihova oblika naj bi bila določena s podzakonskim predpisom, ki ga predpiše minister, pristojen za finance. Pošiljajo pa se podatki, določeni v 2. in 3. odstavku 4. člena ZDB. To so predvsem številčni podatki (o prometu in vračunanih davkih) ter o delovanju davčne blagajne (čas delovanja, razne oznake), od osebnih podatkov pa le identifikacija zavezanca in osebe, ki je storitev opravila. Vsi podatki bi morali biti že ob nastanku kriptirani, tako da njihovo naknadno spreminjanje ne bi bilo več mogoče.

Drugi podatki, ki bi se izkazovali na računu v skladu z drugimi predpisi (npr. drugi podatki, kot jih določajo na računu predpisi o DDV, predpisi o trgovini ali drugi področni predpisi o posameznih poklicih itd.), vključno z morebitnimi osebnimi podatki, se ne bi pošiljali na strežnik davčnega organa in tako ne bi bili predmet nadaljnje avtomatske obdelave (EVA 2011-1611-0050, 2011, str. 21).

Država bi po 1. odstavku 13. člena ZDB vsakemu zavezancu po ZDB subvencionirala nakup prve registrirane nadzorne enote v višini 50 %, vendar ne več kot 200 €. S tem bi zasledovala načelo sorazmernosti ukrepa in pripomogla k čim manjšemu dodatnemu finančnemu obremenjevanju mikro in majhnih podjetij.

V predlogu zakona pa so seveda opredeljene tudi globe za posamezne prekrške; to so primeri, ko zavezanec (1. odstavek 11. člena ZDB):

- nima davčne blagajne,
- ne uporablja davčne blagajne ali uporablja davčno blagajno oziroma njen del, ki ni v skladu s tehničnimi zahtevami, določenimi z ZDB in podzakonskim aktom, izdanim na njegovi podlagi,
- ne izda računa ali ga izda brez predpisanih podatkov,
- ne obvesti ali v predpisanem roku ne obvesti Davčne uprave Republike Slovenije o odtujitvi ali okvari davčne blagajne,
- ne registrira davčne blagajne ali ne javi sprememb ali
- ne zagotovi prenosa podatkov o poslovanju z davčno blagajno na predpisan način.

ZDB naj bi dopolnjevali tudi novi podzakonski predpisi, kot so:

- Pravilnik o zahtevah za nadzorne enote,
- Pravilnik o zahtevah za registrske blagajne in
- Pravilnik o uporabi davčnih blagajn.

Po prebiranju vseh omenjenih predpisov, skupaj s predlogom ZDB, ne vidim zadržkov glede njegove dejanske zakonske uveljavitve. Sistem je nekakšna kombinacija hrvaških in srbskih davčnih blagajn in bi bil z manjšimi popravki učinkovit in uspešen. Ugotavljam, da so lobiji in

razna interesna združenja v naši državi tako močni, da pomembno vplivajo na sam pravni red države. Kot argumenti proti blagajnam so bili večinoma izpostavljeni stroški, ki bi jih tovrstne blagajne povzročile zavezancem, vendar bom v nadaljevanju pojasnila, da bodo zavezanci za sistem virtualnih blagajn odšteli enako vsoto sredstev, kot bi jo ob uveljavitvi pravih davčnih blagajn.

Z analizo blagajn v drugih državah ugotavljam, da so za uspešno uveljavitev in vzdrževanje sistema davčnih blagajn potrebni bistveni faktorji, ki jih predstavljam v nadaljevanju. Prav tako bom predstavila stroške in koristi uvedbe davčnih blagajn ter aktivnosti, ki bi bile potrebne, da bi te ugledale luč tudi v našem davčnem okolju.

4.2 BISTVENI FAKTORJI ZA USPEH SISTEMA DAVČNIH BLAGAJN

Vzornici sistema davčnih blagajn sta prav gotovo Hrvaška in Srbija. Hrvaška je za uvedbo davčnih blagajn potrebovala le pol leta, prilivi v državni proračun pa so bili takojšnji, predvsem pa nad pričakovanji. Srbija na drugi strani pa je bila z *off-line* blagajnami med prvimi, ki je imela najbolj dovršen sistem tovrstnih blagajn v Evropi. Večini držav po svetu pa nasprotno ni uspelo ali uvesti ali pa vzdrževati primerne sistema blagajn, kajti učinkov na obseg sive ekonomije niso zabeležili.

Kateri so torej tisti bistveni faktorji, ki so potrebni, da je neki postavljeni sistem davčnih blagajn učinkovit in uspešen, bom predstavila v nadaljevanju. Svoje ugotovitve sem zasnovala na podlagi analize sistema blagajn na Hrvaškem in v Srbiji.

Bistveni faktorji, potrebni za uspešen in učinkovit sistem davčnih blagajn, so:

1. Jasno zastavljena cilj in vizija projekta

Država se mora svojih problemov zavedati, predvsem pa jih dobro poznati, kar pomeni preučiti, zakaj je prišlo do omenjenega problema in kakšne so njegove karakteristike. Šele s to opredelitvijo se lahko izoblikujejo cilji in vizija zelene situacije ter strategija, kako bi ti postali tudi uresničljivi.

Za uspešno vzpostavljen sistem fiskalizacije na Hrvaškem je zaslužno odlično projektno delovanje skupine odgovornih oseb. Skupina je bila izoblikovana z namenom uspešne vzpostavitve sistema davčnih blagajn, cilji in vizija projekta so jim bili jasno definirani (tako sistemsko kot tudi finančno), s tem pa tudi vse potrebne aktivnosti za njegovo uspešno realizacijo. Bistvenega pomena je bila tudi odločnost in usklajenost skupine, kajti pod pritiski zavezancev in lobijev niso klonili, kar dokazuje na njihovo zelo dobro poznavanje problema.

2. Zakonsko podprt in urejen sistem

Sistem davčnih blagajn mora imeti dobro pravno podlago, kar pomeni, da morajo biti pravice in obveznosti jasno in nedvoumno definirane za vse deležnike – zavezance, kupce oziroma državljane, informatike in računalničarje.

Zakon in njegovi podzakonski akti morajo biti enostavni in razumljivi, da se zagotovi njihovo pravilno tolmačenje in ravnanje. Dodaten korak, ki ga je naredila Hrvaška, je vzpostavitev enotnega spletnega mesta, kjer so zbrane vse informacije o fiskalizaciji. Zavedajo se namreč dejstva, da zavezanci in državljani zakone neradi prebirajo, zato so z namenom, da se sistem davčnih blagajn uspešno uvede in izvaja, kar pa je mogoče samo ob pravilnem ravnanju zavezancev, zakonske določbe predstavili tudi v bolj neformalni in enostavnejši obliki.

3. Neposreden davčni nadzor nad izvajanjem procesa fiskalizacije

Realizacija ni uspešna in možna brez neposrednega nadzora nad dejanskim izvajanjem. Tako kot pri vsakem poslovnem projektu je tudi v primeru uvajanja davčnih blagajn pri zavezancih potreben neposreden davčni nadzor. S tem se zagotavlja, da se zakon spoštuje in izvaja, kar je predpogoj za doseg želenega cilja.

Pri tem ne smemo pozabiti še na psihološki učinek javno izpostavljenih kršitev zavezancev, ki prav tako pomembno vplivajo na ravnanje zavezancev.

4. Vključevanje in motiviranje državljanov

Večina državljanov se ne zaveda, kaj kot skupnost s podpiranjem sive in črne ekonomije izgublja. Ker se državljani širine problema ne zavedajo, je toliko bolj treba delati na njihovem ozaveščanju. Hrvaška je že od samega začetka fiskalizacije državljane imela za pomemben člen uspešne realizacije projekta. Pod sloganom *Brez računa se ne računa!* so uspešno izvedli oglaševalsko kampanjo, pomemben faktor pri motiviranju državljanov pa je predstavljala tudi izvedba nagradne igre, pri kateri so državljani zbirali fiskalne račune in tako proces fiskalizacije pri zavezancih še bolj pospešili. Hrvaška vseskozi skrbi tudi za pozitivno klimo, ki je bistvenega pomena pri vzpostavljanju odnosa z državljani.

Ne glede na vse te mehke dejavnike, ki so zaslužni za grajenje odnosa z državljani, pa sta tako Hrvaška kot tudi Srbija uzakonili obvezo za kupce, da ob nakupu blaga in storitev zahtevajo in vzamejo račun. V Srbiji obstaja celo zahteva, da ima kupec pri sebi račun vsaj še 20 metrov od kraja, kjer je račun prejel.

Med drugimi motivacijskimi sredstvi za državljane pa bi lahko omenili tudi olajšave za investicije pri dohodnini, ki smo jih v preteklosti poznali tudi pri nas in ki so pomembno prispevale k ravnanju državljanov, da pri nakupu zahtevajo račun.

5. Neprekinjena davčna kontrola zavezancev

Po uspešno uvedenem sistemu davčnih blagajn je treba zagotoviti tudi nadaljnje spoštovanje in izvajanje zakona ter njegovih podzakonskih aktov. Davčne blagajne so postavljene z namenom, da se promet zavezancev neprestano spremlja in se ob morebitnih nepojasnjenih spremembah tudi inšpicira. Če se ta proces neprestanega nadzora ne izvaja, ne moremo pričakovati učinkov fiskalizacije na obseg sive ekonomije tudi po uvedbi davčnih blagajn.

4.3 OCENA STROŠKOV IN KORISTI DAVČNIH BLAGAJN

Razloge, zakaj se davčne blagajne niso začele uporabljati tudi pri nas, gre iskati v močnih protiargumentih lobijev in institucij. Predlagani ZDB bi po njihovem mnenju povzročil previsoke stroške zavezancem, zaradi česar bi jih velik delež zaradi stroškovne obremenitve razglasilo stečaj oziroma zaprlo svojo dejavnost. Prav tako pa se je na predlagani zakon odzvalo tudi Ministrstvo za finance RS, ki je izpostavilo vprašanje, ali bodo koristi uvedbe davčnih blagajn resnično odtehtale stroške njihove uvedbe.

Bistveni problem, zakaj se davčne blagajne niso začele uporabljati tudi pri nas, je v neodločnosti Ministrstva za finance RS, da problematično področje gotovinskega poslovanja uredi. Če pogledamo primer fiskalizacije na Hrvaškem, se je država tudi tam soočala z močnim nasprotovanjem pri zavezancih in raznih interesnih združenjih, vendar pri projektu ni popuščala, saj se je zavedala širine problema in bila zato pri svojem delu odločna do konca. Kako naj se torej sistem davčnih blagajn začne izvajati tudi pri nas, če ni interesa niti z ene niti z druge strani.

Ker so bili pri nas previsoki stroški glavni protiargument uvedbe davčnih blagajn, bom v nadaljevanju predstavila, kakšni naj bi bili pravzaprav ti stroški, obenem pa tudi, koliko so trenutno že odšteli oziroma bodo še odšteli zavezanci pri sistemu virtualnih blagajn, ki naj bi bile za zavezance in državo stroškovno sprejemljivejše.

Glede na to, da je hrvaški sistem blagajn najbolj dovršen sistem, lahko sklepamo, da bi tudi naša država, v primeru odločitve za prave blagajne, povzela sistem, ki ga poznajo na Hrvaškem. Oceno stroškov tako lahko podamo kar na osnovi dejanskih stroškov, ki so jih imeli pri fiskalizaciji hrvaški zavezanci, saj so cene programskih paketov enake tudi na našem trgu:

- zavezanci, ki so imeli računalniške blagajne in vzdrževalne pogodbe: 0 €;
- zavezanci z računalniškimi blagajnami brez vzdrževalnih pogodb, ki so morali samo nadgraditi programsko opremo: 100–300 €;
- zavezanci, ki so kupili android blagajne (za manjši obseg prometa): 200 €;
- zavezanci, ki so kupili računalniške (PC) blagajne: 450–2.000 €.

Dodatni strošek poleg programske opreme sta tudi nakup certifikata in programa za izmenjavo podatkov XmlSigner za obdobje petih let 95 € (tj. 20 € na leto), da se zagotovi nemotena izmenjava podatkov med zavezancem in DU.

Torej stroški za zavezance, ki so pri svojem poslovanju uporabljali samo paragonske bloke in so morali za namen fiskalizacije investirati v celotno programsko in strojno opremo, so bili v razponu od 450 € do 2.000 € (odvisno od obsega in narave poslovanja).

Strošek je za malo podjetje oziroma posameznika, ki opravlja dejavnost, precejšen, kar so kot protiargument tovrstnim blagajnam navajali pri nas. Vendar pa se nam poraja vprašanje, ali smo z uvedbo virtualnih blagajn resnično prihranili stroške za zavezance.

ZDavP-2 tako pri zavezancih kot tudi pri dobaviteljnih in proizvajalcih računalniških programov in elektronskih naprav prepoveduje vsakršno uporabo oziroma prodajo ali posredovanje takšnega računalniškega programa oziroma elektronske naprave, ki bi zavezancu omogočale brisanje, popraviljanje ali kakšno koli spreminjanje izvirnega zapisa podatkov, ne da bi bili ti izvorni zapisi predhodno ustrezno shranjeni v napravi ali na drugem mediju (Durs, 2013). Pravilnik o računalniških programih obvezuje vse tiste zavezance za davek, ki izdajajo račune za prodajo blaga in storitev, ki so delno ali v celoti plačani z gotovino (bankovci, kovanci, plačilna in kreditna kartica, ček ali podoben način plačila). Namen virtualnih blagajn torej je, da se z zakonitvijo tehničnih lastnosti registrskih blagajn davčnih zavezancev, ki poslujejo z gotovino, sledijo spremembe na izstavljenih računih in tako hitreje odkrivajo davčne kršitve pri gotovinskem poslovanju zavezancev. Zato se kot posebno hudi prekrški pri obdelovanju podatkov po 398a. členu ZDavP-2 obravnavajo primeri, ko zavezanec ne zagotovi elektronskega obdelovanja podatkov, uporablja računalniški program, ki je v nasprotju z zakonom in Pravilnikom o računalniških programih ali pa se izvorni podatki protizakonito spreminjajo.

Na vprašanje Dursu, ali se računi še vedno lahko pišejo v Excelu, Wordu ali na paragonske bloke, ki jih sedaj zavezanci kupujejo pri DZS, d. d., so odgovorili, da je izstavitev računa na takšen način še vedno primerna in dovoljena. Torej z virtualnimi blagajdami se je samo prepovedala uporaba takšnih programov, ki posegajo v izvirne zapise izstavljenih računov, ni pa po ZDavP-2 postala obveza vodenja prometa preko računalniškega programa. Zavezanci lahko še vedno izstavljajo račune »na roko« ali pa pri tem uporabijo računalniške programe, vendar pa morajo biti ti zakonsko ustrezni v skladu z ZDavP-2 in Pravilnikom o računalniških programih. Zavezanci, ki torej pri svojem poslovanju z gotovino ne uporabljajo ustreznih programov, niso v prekršku v skladu z ZDavP-2, bi pa ob morebitnem davčno-inšpekcijskem nadzoru težje dokazovali pravo revizijsko sled izstavljenih računov.

Ker je pri računih, napisanih »na roko«, težko zagotavljati revizijsko sled in s tem odkrivati morebitne kršitve, so na seji vlade dne 5. 12. 2013 ministri soglasno sprejeli sklep o pripravi predloga o obvezni uporabi registrskih blagajn oziroma podobne opreme za izdajanje računov v vseh primerih, ko ponudniki blaga in storitev dobivajo plačilo v gotovini, razen nekaterih izjem.

V roku enega leta zato lahko pričakujemo, da bodo virtualne blagajne obvezne za vse zavezance, tudi za tiste, ki izstavljajo račune »na roko«. Pričakovala sem, da bodo razna interesna združenja ob tej odločitvi ponovno povzdignila svoj glas, vendar so verjetno spregledali dejstvo, da bodo

sedaj vsi zavezanci za virtualne blagajne odšteli ravno toliko, kolikor bi ob uvedbi pravih davčnih blagajn.

Država na drugi strani pa verjetno računa, da je z uveljavitvijo virtualnih blagajn prihranila, kajti ni ji bilo treba investirati v vso potrebno opremo, ki jo zahteva *on-line* sistem blagajn. V medijih je zaokrožila novica, da bi s postavitvijo sistema obremenili proračun za kar 12,6 milijona €, vendar je ocenjeni znesek pretiran, če za primer vzamemo Hrvaško, ki je odštela le približno 2 milijona €, Srbija pa predvideva s postavitvijo *on-line* blagajn v tem letu odšteti le približno 1,5 milijona €. Ni nam znano, kje je torej takšna razlika v ceni postavitve in vzdrževanja opreme pri nas.

Pa vendar, država do tedaj za sistem virtualnih blagajn ni odštela prav veliko; dodatni stroški, ki so v zvezi s projektom boja proti sivi ekonomiji nastali, so bili za oglaševalsko kampanjo *Vklopi razum, zahtevaj račun!*, ki naj bi bila zaslužna za povečanje evidentiranega prometa pri zavezancih, in sicer za leto 2013 v znesku 120.000 €, v tem letu pa predvidoma dodatnih 240.000 €.

Država v tem boju beleži nižje stroške, medtem ko za zavezance zgodba ostaja povsem enaka, kot bi bila v primeru *on-line* blagajn. Čeprav je država problem rešila na način, ki je zanjo stroškovno ugodnejši, pa se verjetno ne zaveda, da bo treba povečano število davčnih nadzorov, ki jih je izvedla v letu 2013, vzdrževati tudi v naslednjih letih, če želi dosegati pozitivne rezultate tudi v prihodnje. Zanima me, kako bodo to uspeli dosegati, če že vrsto let izpostavljajo problem pomanjkanja števila davčnih inšpektorjev. Ti so v letu 2013 delali v povečanem obsegu in ne verjamem, da bodo to uspeli uresničevati tudi v prihodnje. Durs ima seznam kritičnih dejavnosti, ki jih v povečanem obsegu nadzira in inšpicira, vendar pa bi bil nadzor v primeru *on-line* blagajn učinkovitejši in uspešnejši. Davčni kontrolorji bi tekoče spremljali promet zavezancev, hitreje bi opazili nepojasnjene spremembe v poslovanju zavezanca in tako preusmerjali davčne inšpektorje k tistim zavezancem, pri katerih obstaja sum za kazniva dejanja. V takšnem sistemu bi se tako preprečilo brezglavo inšpiciranje od zavezanca do zavezanca, davčno-inšpekcijski postopki pa bi bili uspešnejši in učinkovitejši.

Dilemo, ki jo je ob predlaganem ZDB izpostavilo Ministrstvo za finance RS, ali bodo koristi uvedbe davčnih blagajn resnično odtehtale stroške njihove uvedbe, pa lahko enostavno odpravimo:

- stroški postavitve primerne opreme za delovanje sistema ne bi znašali več kot 1,5 milijona €, če za primerjavo vzamemo Hrvaško, ki je v potrebno opremo investirala 1,7 milijona €, Srbija pa za nov sistem predvideva investicijo v višini 1,2 milijona €,
- stroški vzdrževanja ne bi smeli biti višji od 900.000 € letno,
- ocenjeni priliv v državni proračun bi bil približno 126 milijonov €, če upoštevamo, da je siva ekonomija v letu 2010 predstavljala 24,30 % BDP, 3,5 % BDP pa po podatkih SURS predstavlja namerno napačno poročanje, kar pomeni 1,27 milijarde € skritega prometa, in

da, po besedah Dejana Židana,¹¹ vsaka milijarda € sive ekonomije pomeni 100 milijonov € neto izgube iz proračuna.

Z virtualnimi blagajnami je država na prvi pogled nekoliko prihranila, vendar posredno obremenila svoje delo, ki zahteva več vloženega truda, časa in nazadnje tudi sredstev. Bilo bi potrebnih le še nekaj majhnih korakov do vzpostavitve odličnega sistema, ki bi nadziral gotovinsko poslovanje zavezancev.

4.4 PREDLOGI IN VZPOREDNE AKTIVNOSTI ZA USPEŠNEJŠO ZAJEZITEV SIVE EKONOMIJE

Za uspešno zajezitev sive ekonomije niso zadostne le davčne blagajne in drugi rigidni ukrepi, temveč je treba zgraditi takšno davčno okolje, ki je spodbudno in privlačno za zavezance.

Pri omejevanju obsega sive ekonomije država lahko uporabi ali pristop odvrčanja ali pristop spodbujanja. Pristop odvrčanja je tradicionalen pristop, ki želi spremembo vedenja zavezancev izsiliti preko strogega nadzora in kaznovanja kršiteljev predpisov, medtem ko novejši pristop, pristop spodbujanja, zavezance spodbuja in motivira k pravilnemu ravnanju. Glavni dejavniki pri tem pristopu so preventivni (poenostavitve predpisov, odprava birokratskih ovir, nove oblike dela in zaposlitve, svetovanja za podjetnike, davčne olajšave itd.), motivacijski (spodbujanje potrošnikov, da kupujejo pri prijavljenih podjetjih, dejavniki, ki spodbujajo prehod iz sive v uradno ekonomijo itd.) in zavezovalni (davčno izobraževanje, vzpostavitev percepcije o davčni poštenosti in pravičnosti postopkov itd.) (Ulčar, 2013, str. 15).

V Sloveniji se trudijo poleg pristopa odvrčanja vzpostaviti tudi pristop spodbujanja z omejevanjem birokratskih ovir, z odprtimi telefonskimi linijami na Dursu in grajenja prijaznega odnosa preko javnih komunikacijskih orodij. Vendar pa so naši predpisi na drugi strani še vedno zelo obsežni, nerazumljivi, omejujoči, davčne obremenitve za zavezance pa tolikšne, da so ti še vedno motivirani poslovati v sivini gospodarstva. Zaradi takšne kompleksnosti zakonodaje, ki omogoča različna tolmačenja, zavezance pa drži v strahu, je naše davčno okolje tudi zelo nepriljubeno za tuje investitorje.

Zelo harmoničen odnos z zavezanci je za primerjavo vzpostavila Avstrija, ki za spremembo od ostalih držav, ki se bojujejo proti sivi ekonomiji, nima davčnih blagajn, vendar vseeno beleži nižji obseg sive ekonomije kot ostale države. S tem želim izpostaviti primer, da davčne blagajne niso edini učinkovit in uspešen ukrep, temveč so pri tem bistvenega pomena temelji, na katerih posamezna država gradi svoj odnos z zavezanci.

Ddr. Marian Wakounig, regionalni direktor za davke in carino na avstrijskem zveznem ministrstvu za finance na Dunaju, je v intervjuju s TFL Glasnik povedal, da davčni sistem ocenjuje z dveh vidikov, in sicer z vidika celotne davčne zakonodaje in z vidika, kako se ta

¹¹ Vir: <http://www.24ur.com/novice/slovenija/vlada-nad-sivo-ekonomijo-z-zakonskimi-in-splosnimi-ukrepi.html>

zakonodaja tudi upravlja. Pred približno desetimi leti so v Avstriji spremenili svojo filozofijo in prešli od rigidne davčne uprave do bolj sproščene in prijaznejše davčne uprave. Od takrat na zavezanca ne gledajo več kot le na zavezanca, temveč kot na normalno stranko. Zavezancem namreč želijo v tem odnosu ponuditi kar najboljšo kakovost, kar pomeni ščititi pošteno delujoče in biti neizprosni in trdi do tistih, ki strateško in namerno utajujejo davke. Kot je izpostavil, se v Sloveniji čuti pesimizem, ki ga bi bilo treba analizirati in na tem narediti optimistične korake v prihodnost. Da bi tudi Slovenija lahko vzpostavila tako spodbudno davčno okolje, je ddr. Marian Wakounig izpostavil tri točke (Tax-fin-lex, d. o. o., 2013b).

1. **Jasna strategija**, ki tako davčni upravi kot zavezancem kaže jasno pot razvoja.
2. **Biti neizprosni do davčnih utajevalcev** in bolj moderatorji do splošne javnosti, ki je poštena.
3. Razmisliti o **ustvarjanju *fair play* projektov**, s katerimi bi država dokazala, da je privlačna za zavezance in da je z njimi pripravljena razvijati določene projekte.

Najpomembnejše pri tej formuli pa je, da so ljudje pripravljeni med seboj sodelovati in skupaj dosegati nove cilje.

Po primerjavi z avstrijskim davčnim sistemom ugotavljam, da bi morala naša država delati na kar nekaj kritičnih točkah, da bi davčno okolje postalo tako privlačno, kot je pri naših severnih sosedih.

Na strani države bi se morali narediti bistveni premiki pri sprejemanju zakonodaje in ukrepov. Ne vidim toliko problema v kompleksnosti predpisov kot v stalnih spremembah, ki so najpogostejši ob menjavi vrha oblasti. S stalnimi spremembami se zavezancem daje občutek, da država deluje brez jasne vizije, kratkoročno, predvsem pa z namenom, da se krpajo proračunske luknje, ki jih kratkoročno ni mogoče zapolniti. Zavezanci so ob stalnih spremembah vse bolj zmedeni, inšpekcijske kontrole večinoma kaznujejo in ne svetujejo, davčne obremenitve pa so tolikšne, da so zavezanci vedno bolj motivirani k delu na črno. Obenem pa je tudi problem v neenaki obravnavi zavezancev pred zakonom, ko javno izpostavljene odgovorne osebe kršijo predpise, vendar za to niso ustrezno kaznovane. S tem se daje zgled državljanom o sami davčni morali; na tem področju bi prvi korak morala narediti prav država. Šele z dobrim zgledom in pozitivnim odnosom bi se lahko naredili veliki premiki v smeri primernega davčnega okolja in večje davčne discipline. Trenutno pa država deluje, tako rekoč, brez posluha za zavezance in enosmerno.

Čeprav sam vrh oblasti ni motiviran za doseganje vzajemnosti z zavezanci, pa je k temu naklonjen Durs, saj ugotavljajo, da lahko samo še s pozitivnim pristopom pri zavezancih dvigujejo davčno moralo in spoštovanje predpisov, kar pa samemu organu ob organizacijskih omejitvah olajša delo, prilivi v proračun pa so iz leto v leto malenkostno večji. Ker pa se zavedajo, da se davčna kultura začne razvijati že v sami šoli, je Durs v zadnjem letu izvedel kar nekaj kratkih predstavitev za dijake in študente, kjer so jim predstavili koncept davščin in namen njihovega plačevanja.

Torej, da bi obseg sive ekonomije lahko zmanjšali na najnižjo možno raven, ne zadostujejo le davčne blagajne in drugi ukrepi, temveč je treba začeti graditi zdrave temelje, na podlagi katerih bi se razvila nacionalna davčna disciplina in kultura. Ker zavezanci le reagirajo na ravnanje države, bi po mojem mnenju prve korake k bolj zdravemu odnosu morala narediti prav država. Treba bi bilo razmisliti o dolgoročnih ciljih in razvoju davčnega sistema, vzpostaviti okolje, ki je spodbudno za zavezance in tuje investitorje, predvsem pa delati na komunikaciji in zavezancem svetovati kot enakovreden poslovni partner. Šele s poštenimi nameni bodo ti pripravljeni sodelovati in prispevati nekaj svojega zaslužka za dobro celotne skupnosti.

SKLEP

Z virtualnimi davčnimi blagajnami in obsežno akcijo »Proti sivi ekonomiji« je država v letu 2013 dosegla zadovoljive rezultate na področju zmanjševanja obsega kršitev pri gotovinskem poslovanju. Če rezultati ne bi bili primerni, bi bil potreben temeljit razmislek v smeri uvedbe pravih davčnih blagajn, ki pa so se kot izjemno uspešne izkazale na Hrvaškem.

Virtualne davčne blagajne tako ostajajo glavni način nadzora gotovinskega poslovanja pri nas. Zavezanci so si ob tem nekoliko oddahnili, prav tako država, kajti velikokrat so bili izpostavljeni stroški, ki so potrebni za investicijo v omenjeni sistem. Čeprav trenutni sistem davčnih blagajn nakazuje na prihranke pri obeh straneh, pa temu kaj kmalu ne bo več možno pritrditi. Vlada je namreč že podala predlog, da se obveznost izstavljanja računov preko računalniških programov oziroma drugih elektronskih naprav razširi na vse zavezance, ki poslujejo gotovinsko. Tako bodo morali v virtualne blagajne investirati tudi tisti zavezanci, ki izstavljajo račune »na roke«. Omenjeni predlog pozdravljam, kajti iz lastnih delovnih izkušenj ugotavljam, da majhni podjetniki in obrtniki z računi »na roko« utajujejo kar precejšen del davkov, obenem pa je pri takšnem načinu dela težko zagotavljati revizijsko sled izstavljenih računov, kar predstavlja veliko težavo pri dokazovanju v davčno-inšpekcijskih postopkih.

Zavezanci bodo torej v roku leta dni za virtualne blagajne odšteli enak znesek, kot bi ga ob uvedbi *on-line* davčnih blagajn. Čeprav se je država odločila za sistem blagajn, ki je zanjo stroškovno ugodnejši, pa se verjetno ne zaveda, da bo treba povečano število davčnih nadzorov, ki jih je izvedla v letu 2013, vzdrževati tudi v naslednjih letih, če želi dosegati pozitivne rezultate tudi v prihodnje. Virtualne davčne blagajne ne bi bile tako uspešne, če hkrati ne bi potekala obsežna akcija nadziranja zavezancev in oglaševalska kampanja. Davčni inšpektorji so v letu 2013 delali v povečanem obsegu in ne verjamem, da bodo to uspeli uresničevati tudi v prihodnje. Durs ima seznam kritičnih dejavnosti, ki jih v povečanem obsegu nadzira in inšpicira, vendar pa bi bil nadzor v primeru *on-line* blagajn učinkovitejši in uspešnejši. Davčni kontrolorji bi tekoče spremljali promet zavezancev, hitreje bi opazili nepojasnjene spremembe v poslovanju zavezanca in tako preusmerjali davčne inšpektorje k tistim zavezancem, pri katerih obstaja sum za kazniva dejanja. V takšnem sistemu bi se tako preprečilo brezglavo inšpiciranje od zavezanca do zavezanca, davčno-inšpekcijski postopki pa bi bili uspešnejši in učinkovitejši. Z *on-line* blagajnami si država ne bi zagotovila samo boljše alokacije delovnih virov in boljši nadzor nad

poslovanjem zavezancev, tudi davčni izplen bi bil lahko precej višji, stroški investiranja v opremo in vzdrževanja le-te pa v primerjavi s prilivi v proračun minimalni. Ocenila sem, da bi se državni proračun v primeru *on-line* blagajn okrepil za kar 126 milijonov €, stroški postavitve primerne opreme ne bi presegali zneska 1,5 milijona €, stroški vzdrževanja te opreme pa letno ne bi smeli biti višji od 900.000 €.

Z virtualnimi blagajnami je država na prvi pogled nekoliko prihranila, vendar je posredno obremenila svoje delo, ki zahteva več vloženega truda, časa in nazadnje tudi sredstev. Čeprav se bodo virtualne blagajne v tem letu še približale sistemu *on-line* blagajn, pa menim, da bi z *on-line* blagajnami postal nadzor nad gotovinskim poslovanjem zavezancev enostavnejši, učinkovitejši in uspešnejši. Je pa tudi res, da davčne blagajne kot ukrep proti sivi ekonomiji sploh ne bi bile potrebne, če bi bilo naše davčno okolje primerno in spodbudno za zavezance, davčna kultura pa na precej višjem nivoju. Nekaj manjših premikov v smeri pozitivnega odnosa z zavezanci in spodbujanja prostovoljnega plačevanja davkov je bilo v zadnjem letu že zaslediti. Upam, da se bo naš davčni sistem razvijal v smeri večjega sodelovanja z zavezanci, kjer bo država nastopala kot enakovreden poslovni partner, zavezancem svetovala in jim omogočila dobre pogoje za nadaljnji razvoj, od katerega pa bosta imeli koristi obe strani.

LITERATURA IN VIRI

1. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. (2013, julij). Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States. Najdeno 5. septembra 2013 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf
2. Dellago, B. (1990). *The irregular economy*. Aldershot: Dartmouth.
3. *Dobri rezultati ukrepov proti sivi ekonomiji*. Najdeno 5. maja 2014 na spletnem naslovu http://www.protisiviekonomiji.si/novica/article/dobri_rezultati_ukrepov_proti_sivi_ekonomiji_46170/
4. Glas, M. (1988). *Siva ekonomija v svetu in v Jugoslaviji*. Ljubljana: Delavska enotnost.
5. Glas, M. (1991). *Siva ekonomija v svetu in v slovenskem gospodarstvu*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
6. *Gotovinsko plačevanje vrnilo na 420 evrov*. Najdeno 5. januarja 2014 na spletnem naslovu <http://www.pristar.si/component/content/article/34-novice-prva-stran/203-gotovinsko-plaevanje-vrnili-na-420-%E2%82%AC>
7. *Gotovinsko poslovanje podjetij nazaj na 420 evrov*. Najdeno 5. januarja 2014 na spletnem naslovu <http://www.rtv slo.si/gospodarstvo/gotovinsko-poslovanje-podjetij-nazaj-na-420-evrov/278008>
8. Grom Črne, I. (2012, 1. februar). Davčni nadzor plačevanja z gotovino – davčne blagajne. Najdeno 23. septembra 2013 na spletnem naslovu http://www.gzdbk.si/media/pdf/sekcije/SRS/2012/2_DURS.pdf
9. *Italija: Omejitev poslovanja z gotovino*. Najdeno 5. maja 2014 na spletnem naslovu http://www.protisiviekonomiji.si/po_svetu/italija/
10. Komisija Vlade Republike Slovenije za odkrivanje in preprečevanje dela in zaposlovanja na črno. (2006, april). Poročilo o aktivnostih in učinkih preprečevanja dela in zaposlovanja na črno za leto 2005. Najdeno 23. septembra 2013 na spletnem naslovu http://www.mdds.gov.si/fileadmin/mdds.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/delo_crno_porocilo05_ess.pdf
11. Kremljč, A. (2009). *Preprečevanje dela in zaposlovanja na črno* (diplomsko delo). Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo.

12. Kukar, S., & Simončič, M. (1984). *Obseg sive ekonomije in tendence v njenem razvoju v Jugoslaviji*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
13. Kukar, S. (1995). *Siva ekonomija v Sloveniji – razlogi za njen razvoj in ocene njenega obsega*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
14. *Macroeconomic and Fiscal Data, May 20, 2014*. Najdeno 20. maja 2014 na spletnem naslovu <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=9814>
15. Ministarstvo financija. (2013, november). Mjesečni statistički prikaz Ministarstva financija – broj 218. Najdeno 5. februarja 2013 na spletnem naslovu <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/218%20-%20Studeni%202013.pdf>
16. Ministrstvo za finance. (2009, 16. oktober). Poročilo o aktivnostih davčne uprave v projektu Siva ekonomija. Najdeno 20. septembra 2013 na spletnem naslovu https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.durs.gov.si%2Ffileadmin%2Fdurs.gov.si%2Fpageuploads%2FSporocila_za_medije%2F091016_rezultati_siva_ekonomija.doc&ei=PIH0U4bSDfDT4QSyhoGQCQ&usg=AFQjCNFnI9cg4DD4t5w7Se-nERGoGGrDIA&sig2=u4QqWAHne-cy8hwPxSIf7Q
17. Ministrstvo za finance. (2010, februar). Poročilo Davčne uprave Republike Slovenije o pobiranju dajatev in boju proti davčnim utajam s predlogi ukrepov. Najdeno 23. septembra 2013 na spletnem naslovu http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Sporocila_za_medije/Porocilo_Davcne_uprave_Vladi_RS.pdf
18. Ministrstvo za finance. (2010, marec). Poslovna strategija za obdobje 2010–2013. Najdeno 24. septembra 2013 na spletnem naslovu http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_uradi_in_uradne_ure/Strate_ki_na_rt/Poslovna-strategija-10-13.pdf
19. Ministrstvo za finance. (2010, september). Poročilo Medresorske delovne skupine za pripravo ukrepov za preprečevanje davčnih utaj pri gotovinskem poslovanju. Najdeno 20. septembra 2013 na spletnem naslovu http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade/104_seja/104sv33.doc
20. Ministrstvo za finance. (2012, 23. julij). Predlagam.Vladi.si predlog 3218: uvedba davčnih blagajn. Najdeno 24. septembra 2013 na spletnem naslovu http://predlagam.vladi.si/webroot/files/3218_PVS%203218%20MF.pdf
21. Ministrstvo za finance. (2012, avgust). Poročilo o delu Davčne uprave RS v letu 2011. Najdeno 24. septembra 2013 na spletnem naslovu

http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_uradi_in_uradne_ure/Letna_poro_ila_o_delu_DURS/Porocilo_o_delu_DURS_v_letu_2011-3.pdf

22. Ministrstvo za finance. (2013, 19. junij). Obvladovanje sive ekonomije in gotovinsko poslovanje po 1. 7. 2013. Najdeno 24. septembra 2013 na spletnem naslovu http://www.durs.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article//5897/
23. Ministrstvo za finance. (b.l.a). Informacija o novostih, ki jih prinaša Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davčnem postopku – novela ZDavP-2F. Najdeno 24. septembra 2013 na spletnem naslovu http://www.durs.gov.si/si/aktualno/novosti_zdavp_2f_zddpo_2_zdoh_2_in_zdfs_ki_so_bile_10_12_2012_objavljene_v_uradnem_listu_rs_st_9412/informacija_o_novostih_ki_jih_prinasa_zakon_o_spremembah_in_dopolnitvah_zakona_o_davcnem_postopku_novela_zdavp_2f/
24. Ministrstvo za finance. (b.l.b). Projekt siva ekonomija. Najdeno 24. septembra 2013 na spletnem naslovu http://www.durs.gov.si/si/storitve/davcni_nadzor/podrocja_dela_in_rezultati/aktualni_projekti_ciljno_usmerjeni_davcni_nadzori/projekt_siva_ekonomija/
25. Nastav, B. (2009). *Siva ekonomija v Sloveniji. Merjenje, vzroki in posledice* (doktorska disertacija). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
26. Natoski, V. (2012). *Vpliv sive ekonomije na gospodarstvo in primerjava med Makedonijo in Slovenijo* (diplomsko delo). Univerza v Ljubljani: Višja strokovna šola Academia, Maribor.
27. *Neizdajanje računov, brisanje postavk, izdajanje računov fiktivnim podjetjem*. Najdeno 5. januarja 2014 na spletnem naslovu <http://www.24ur.com/drzavljanivse-pogosteje-specajodacarjem.html>
28. *O kampanji*. Najdeno 5. maja 2014 na spletni strani http://www.protisiviekonomiji.si/o_kampanji/
29. Organisation for economics co-operation and development. (2002). *Measuring the non-observed economy: a handbook*. Pariz: OECD.
30. Pevec, A. (2011). Davčne blagajne. *Odvetnik*, 13(2), 26–29.
31. Porezna uprava (2013, februar). Obveza fiskalizacije. Najdeno 5. novembra 2013 na spletnem naslovu http://www.porezna-uprava.hr/HR_publicacije/Prirucnici_brosure/FiskalizacijaWEB.pdf

32. Pravilnik o plačevanju z gotovino in blagajniški maksimum. *Uradni list RS* št. 103/2002, 141/2006, 58/2009.
33. 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. 35/2013, 42/2013, 57/2013.
34. *Prijavijo manj, kot dejansko zaslužijo*. Najdeno 5. januarja 2014 na spletnem naslovu <http://www.zurnal24.si/prijavijo-manj-kot-dejansko-zasluzijo-clanek-216252>
35. Schneider, F. (2004). *The size of the shadow economies of 145 countries all over the world: first results over the period 1999 to 2003*. Bonn: Institute of the study of labor.
36. Schneider, F., & Enste, D. H. (2002). *The Shadow Economy: An International Survey*. Cambridge: Cambridge University Press.
37. Schneider, F., & Buehn, A. (2012, oktober). Shadow Economies in Highly Developed OECD Countries: What Are the Driving Forces? *Discussion Paper No. 6891*. Najdeno 23. septembra 2013 na spletnem naslovu <http://ftp.iza.org/dp6891.pdf>
38. Schneider, F., & A. T. Kearney Inc. (2013). *The Shadow Economy in Europe, 2013*. Najdeno 23. septembra 2013 na spletnem naslovu http://www.protisiviekonomiji.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2013/siva_ekonomija/The_Shadow_Economy_in_Europe_2013.pdf
39. *Siva ekonomija ni slovenska posebnost. Gre za globalni pojav, proti kateremu se bori vsa mednarodna skupnost*. Najdeno 5. januarja 2014 na spletnem naslovu http://www.protisiviekonomiji.si/po_svetu/
40. Slovenski računovodski standardi. *Uradni list RS* št. 118/2005, 10/2006, 58/2006, 112/2006, 112/2006, 3/2007, 12/2008, 119/2008, 1/2010, 90/2010, 80/2011, 2/2012, 64/2012.
41. Škrlec, M. (2013, 27. junij). Popravki zajetja v BDP in siva ekonomija, Slovenija, 2010. Najdeno 23. septembra na spletnem naslovu http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=5588
42. *Švedska: Družba, kjer vsak plačuje pravičen delež*. Najdeno 5. maja 2014 na spletnem naslovu http://www.protisiviekonomiji.si/po_svetu/svedska/
43. Tax-fin-lex, d.o.o. (2013a, 22. oktober). Aktualno: Simiča so vabili, da bi vodil DURS. *TFL glasnik*. (30). Najdeno 22. oktobra 2013 na spletnem naslovu <http://www.tax-fin-lex.si/TfIGlasnik.aspx?id=2e779cb5-3ceb-49c4-9720-6adcbcf66e10#intervju>

44. Tax-fin-lex, d. o. o. (2013b, 5. november). Ddr. Marian Wakounig: Davčnim zavezancem je treba dati najboljše. *TFL Glasnik*. (31). Najdeno 10. marca 2014 na spletnem naslovu <http://www.tax-fin-lex.si/TflGlasnik.aspx?id=f69c0645-a98e-4c63-b8db-b605e9c50e39>
45. Ulčar, T. (2013). Siva ekonomija: opredelitev, razlogi, posledice in preprečevanje. *Davčno-finančna praksa*, 14(9), 13–16.
46. Uredba o određivanju delatnosti kod čijeg obavljanja ne postoji obaveza evidentiranja prometa. *Službeni glasnik RS* št. 61/10, 101/10, 94/11, 83/12, 59/13.
47. Vlada Republike Slovenije. (2011, 8. september). Predlog Zakona o davčnih blagajnah. EVA 2011-1611-0057. Najdeno 5. septembra 2013 na spletnem naslovu <http://www.tax-fin-lex.si/cp.aspx?EntityId=976b3901-25d4-45cf-8cef-0b9b3fd8fc46&rootEntityId=b9351468-7648-4d0d-9759-25f13de47fe9&createDate=1900-01-01&activeDate=2011-09-13>
48. Vlada Republike Slovenije. (2013, 12. september). *Obvladovanje sive ekonomije v Republiki Sloveniji*. Najdeno 20. septembra 2013 na spletnem naslovu http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2013/siva_ekonomija/Siva_ekonomija_09092013.pdf
49. Williams, C. C. (2004). *Cash-in-hand work: the underground sector and the hidden economy of favours*. Hampshire: Palgrave MacMillan.
50. Zakon o davčnem postopku. *Uradni list RS* št. 117/2006, 24/2008, 125/2008, 85/2009, 110/2009, 43/2010, 97/2010, 32/2012, 94/2012, 101/2013, 111/2013, 22/2014.
51. Zakon o davčni službi. *Uradni list RS* št. 57/2004, 139/2004, 59/2005, 114/2006, 40/2009, 33/2011, 25/2014.
52. Zakon o dohodnini. *Uradni list RS* št. 117/2006, 90/2007, 10/2008, 78/2008, 92/2008, 125/2008, 20/2009, 10/2010, 13/2010, 43/2010, 106/2010, 9/2011, 9/2012, 24/2012, 30/2012, 40/2012, 75/2012, 94/2012, 52/2013, 96/2013, 17/2014, 29/2014.
53. Zakon o fiskalizaciji u prometu gotovinom. *Narodne novine RH* št. 133/12.
54. Zakon o fiskalnima kasama. *Službeni glasnik RS* št. 135/04, 93/12.
55. Zakon o plačilnem prometu. *Uradni list RS* št. 30/2002, 75/2002, 15/2003, 2/2004, 37/2004, 100/2005, 39/2006, 131/2006, 102/2007, 126/2007, 58/2009, 34/2010, 59/2010.
56. Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma. *Uradni list RS* št. 60/2007, 19/2010, 77/2011, 108/2012, 19/2014.