

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO
DAVČNA REFORMA V SLOVENIJI

Ljubljana, december 2004

BOJAN KOREN

IZJAVA

Študent Bojan Koren izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom dr. Bogomirja Kovača in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis:

KAZALO:

1.	Uvod.....	1
2.	Davčni sistem in davčna politika	2
2.1.	Davki	2
2.1.1.	Zgodovina davkov.....	2
2.1.2.	Značilnosti davkov	3
2.1.3.	Cilji obdavčitve	3
2.2.	Davčni sistem	3
2.2.1.	Zaželenosti lastnosti davčnega sistema	4
2.2.2.	Nacionalni in mednarodni davčni sistemi	4
2.2.2.1.	Nacionalni davčni sistemi	4
2.2.2.2.	Mednarodni davčni sistemi	5
2.3.	Davčna politika	5
2.3.1.	Cilji davčne politike	6
2.3.2.	Davčna načela	6
3.	Davki v Evropski uniji	7
3.1.	Različnost davčnih sistemov	7
3.2.	Harmonizacija posrednih davkov	8
3.2.1.	Davek na dodano vrednost	8
3.2.2.	Trošarine.....	9
3.3.	Harmonizacija neposrednih davkov	10
3.4.	Decentraliziranost davčne politike EU.....	11
3.5.	Pravilo fiskalne nevtralnosti.....	12
3.6.	Težave EU na področju davkov	12
3.7.	Pričakovane spremembe na področju davkov v EU v prihodnosti	12
4.	Davčni sistem v Sloveniji.....	13
4.1.	Davčna uprava Republike Slovenije (DURS).....	13
4.2.	Struktura davčnih prihodkov ter bilanca javnofinančnih prihodkov in odhodkov...	14
4.3.	Swot analiza slovenskega davčnega sistema pred novo davčno reformo	20
4.4.	Razvoj slovenskega davčnega sistema	21
4.4.1.	Obdobje tranzicije (1991-1996)	22
4.4.2.	Priprave na vstop v EU (1997-2003).....	24
4.4.3.	Vstop Slovenije v EU (2004-).....	26
5.	Vzroki za reformiranje slovenskega davčnega sistema.....	27
5.1.	Teoretična izhodišča davčnih reform	27
5.1.1.	Institucionalni vzroki.....	28
5.1.2.	Stabilizacijski in razvojni vzroki.....	29
6.	Nova davčna reforma	31
6.1.	Vladna izhodišča pri sprejetju pomembnejših zakonov	32
6.1.1.	Davek od dohodka fizičnih oseb (Dohodnina).....	32
6.1.2.	Davek od dohodka pravnih oseb	34
6.1.3.	Zakon o davku na nepremičnine	35
6.1.4.	Zakon o davčni službi	36
6.1.5.	Zakon o davčnem postopku.....	36
7.	Ocena nove davčne reforme	37
7.1.	Obdavčitev dela, kapitala in zemlje	38
7.1.1.	Obdavčitev dela.....	38
7.1.2.	Obdavčitev kapitala.....	40
7.1.3.	Obdavčitev nepremičnin	41
8.	Sklep.....	43
	Literatura.....	44

Viri	45
Slovarček slovenskih prevodov tujih izrazov	

1. UVOD

Davki so izredno pomemben vir državnih prihodkov, brez katerih si danes nihče več ne predstavlja obstoja moderne države. Tako kot včasih tudi danes davki niso priljubljeni, vendar pa se je v ljudeh zakoreninila misel, da je to pač nujnost, ki omogoča normalno delovanje demokratičnih gospodarstev.

Kljub temu pa spremembe davčnih sistemov vedno sprožijo val negotovanj in protestov. V današnjem času, ko svet s procesom globalizacije postaja bolj povezan kot kadarkoli prej, postajajo davčni sistemi posameznih držav še pomembnejši. Danes je naloga države še bistveno bolj zapletena kot nekoč. Ni več dovolj, da država z davki zagotovi potrebna sredstva za svoje delovanje, temveč je bistvenega pomena tudi to, da v razmerah mednarodne konkurence, zagotovi domačemu gospodarstvu ustrezno, mednarodno konkurenčno okolje.

Slovenija je imela precej zahtevno nalogo. Pred osamosvojitvijo je imela, kot del komunistične Jugoslavije s planskim gospodarstvom, povsem neprimeren davčni sistem. Zato je bila prva naloga Vlade Republike Slovenije po osamosvojitvi postaviti davčni sistem, ki bo primerljiv s sistemi v ostalih evropskih državah in ki bo primeren za razmere tržnega gospodarstva. Slovenija je takoj po osamosvojitvi pričela z izvajanjem celovite davčne reforme, ki še vedno traja. V veliki večini je Slovenija prilagodila svoj davčni sistem mednarodnim standardom ter zahtevam Evropske unije, vendar pa mora v prihodnosti tudi z ustrezno davčno politiko zagotoviti konkurenčnost slovenskega gospodarstva.

Za pisanje diplomskega dela s tem naslovom sem se odločil zato, ker so davki v zadnjem času precej aktualna tema in na žalost je okrog tega veliko kritik in negotovanj, za kar je kriva predvsem Vlada sama, ker izvaja reformo, ki je zavita v tančico tajnosti, za razliko od ostalih držav, kjer se spremembe davčnih zakonov pripravljajo v sodelovanju z gospodarskimi subjekti.

Namen diplomskega dela ni natančno opisovati vseh zakonskih sprememb, ki so povezane z davki, pač pa pregled skoraj 15-letnega dogajanja v Sloveniji na področju davkov, iskanje vzrokov za izvedbo davčne reforme, analizo sprememb, katerim smo priča že danes oz. jim bomo v bližnji prihodnosti ter ocena Vladne politike na področju sprejemanja novih davčnih zakonov.

Diplomsko delo je razdeljeno na 6 vsebinskih sklopov. V prvem delu opredelim logiko davčnih sistemov in davčne politike s teoretičnega vidika.

V nadaljevanju namenim pozornost davčni ureditvi držav Evropske unije. Dejstvo je, da EU vsaj zaenkrat še nima enotnega davčnega sistema, temveč za posamezne države veljajo zgolj določene davčne direktive, ki jih morajo države spoštovati. Slovenija je 1. maja 2004 postala polnopravna članica Evropske unije, zato je morala do vstopa dokončno uskladiti naš davčni sistem ter izpolniti zahteve EU.

V nadaljevanju pozornost namenim javno finančnim razmeram v Sloveniji, da bi dobili vpogled v sestavo davčnih prihodkov. Znano je, da se večina držav v zadnjih letih srečuje s povečevanjem državne porabe, kar je značilno tudi za Slovenijo. Vse večje potrebe države pa zahtevajo tudi vedno več proračunskih prihodkov. Torej je povsem jasno, da so reforme davčnih sistemov več kot nujne. Spremembe v davčnem sistemu, ki smo jim bili priča v zadnjih petnajstih letih, so posledica predvsem slovenske osamosvojitve ter vključevanja v EU.

Sledi analiza vzrokov za spremembe na davčnem področju v preteklih 14 letih. Za reformo je seveda več vzrokov, vsekakor pa lahko kot najpomembnejšega izpostavimo vključitev Slovenije v EU ter nasploh v mednarodno konkurenčno okolje. Vlada je morala v preteklih letih z reformami zagotavljati potrebna sredstva za prestrukturiranje gospodarstva, zadostiti zahtevam EU ter krepiti konkurenčnost slovenskega gospodarstva.

V naslednjem poglavju sem se omejil na novo davčno reformo, zlasti na pet pomembnejših zakonov. Namen tega poglavja je prikaz vzrokov, ciljev ter ukrepov v sklopu posameznega zakona.

Na koncu diplomske naloge pa ocenim slovensko davčno reformo. Predvsem na račun zadnjega dela davčne reforme je namreč mogoče slišati izredno veliko pripomb. To je razumljivo, saj davčna zakonodaja tako ali drugače učinkuje na vsako pravno in fizično osebo. Predvsem gre Vladi zameriti to, da je s sprejetjem zakonov v sklopu zadnjega dela davčne reforme odlašala na predvolilni čas, ki nikakor ni primeren za sprejemanje tako kočljivih zakonov, poleg tega pa mnogi Vladi zamerijo tudi to, da predloge zakonov sestavlja v nekakšni tajnosti, kar gotovo ni praksa drugih razvitih držav.

2. DAVČNI SISTEM IN DAVČNA POLITIKA

2.1. Davki

2.1.1. Zgodovina davkov

Davki so izrazito zgodovinska kategorija, saj jih zasledimo že v daljni zgodovini človeštva. Sprva niso bili obravnavani kot obvezna dajatev, temveč kot darilo. Skozi zgodovino so imeli davki spreminjajočo vlogo in pomen v življenju ljudi. Za novejšo zgodovino pa je bistvena novost ta, da država preko njih vrši intervencije na trgu in poleg fiskalnih ciljev uresničuje tudi številne druge cilje (Pernek, 1999, str. 107-108). Zaradi tega bi danes težko našli državo, ki obdavčuje davčne zavezance z enim samim davkom. Raznovrstnost davkov zagotavlja lažje doseganje zelenih učinkov, ima zaradi tega ugodnejši ekonomski učinek in je tudi iz socialnega vidika sprejemljivejša (Pernek, 1999, str. 135-137).

Pomembna pa je tudi značilna tendenca rasti davkov, predvsem v obdobju zadnjega stoletja. Že Schumpeter je opozoril na vpliv vladnih izdatkov na gospodarstvo. V obdobju zadnjih stotih let je namreč produktivnost v vseh industrijskih državah naraščala, vendar pa so ob tem državni izdatki rasli še hitreje. Predvsem je značilno, da se je v obdobju kriz odstotek državne porabe v celotnem bruto domačem proizvodu bistveno povečal. Bistveno pa je tudi to, da se vladni izdatki nikoli več niso vrnili na prejšnjo raven, temveč vseskozi kažejo trend rasti (Samuelson, 1998, str. 283).

Dejstvo, da se v nekaterih državah z davkom razporeja do 30% in več narodnega dohodka, postavlja davke na prvo mesto fiskalnih dohodkov. Glede na to, da imajo v današnjem času davki ne samo fiskalno vlogo, temveč tudi vlogo instrumentov ekonomske in socialne politike, torej ni čudno, da fiskalna teorija in praksa davkom posvečata posebno pozornost (Pernek, 1999, str. 105).

2.1.2. Značilnosti davkov

Davki imajo v sodobnih državah sledeče značilnosti (Rupnik, Stanovnik, 1995, str. 18):

- zakonitost davčne obveznosti, kar pomeni, da je plačilo davkov obvezno in da organi oblasti poskrbijo za izterjavo davčne obveznosti v primeru, da se zavezanci plačilu davka upirajo;
- davki ne nudijo neposrednega nadomestila davčnim zavezancem, pač pa služijo za zagotavljanje javnih dobrin, ki so dostopne vsem. To je tudi bistvena lastnost, ki ločuje davčne prihodke od nedavčnih;
- davki imajo dvojni učinek, z njimi pa država dosega tako fiskalne kot nefiskalne cilje. Davki se pobirajo v javnem interesu, saj država z njimi omogoča zadovoljevanje splošnih, družbenih potreb, hkrati pa vplivajo na prerazdelitev dohodka, stabilizacijo gospodarstva, globalni, strukturni ter socialni razvoj. Te cilje je mogoče doseči neposredno (npr. z zmanjšanjem porabe gospodinjstev) ali posredno preko sprememb v ravnanju ekonomskih subjektov (npr. zmanjšanje ali povečanje porabe visoko ali nizko obdavčenih dobrin).

2.1.3. Cilji obdavčitve

Cilji obdavčitve so odvisni od številnih dejavnikov. V grobem cilje državne obdavčitve delimo na fiskalne in nefiskalne cilje. Cilj torej ni izključno samo zagotavljanje finančnih sredstev s katerim država financira državni proračun, temveč lahko država z različnimi davki med drugim zaščiti domačo proizvodnjo, pospeši razvoj posameznih gospodarskih dejavnosti, preprečuje inflacijo, spreminja razmerje materialnega položaja prebivalcev oz. vpliva na socialne razlike med njimi, itd. (Pernek, 1999, str. 120).

2.2. Davčni sistem

Davčni sistem predstavlja celovitost davčnih oblik določene države, z namenom izpolnjevanja njegovih fiskalnih, ekonomskih in socialnih ciljev. Je pomemben del družbenopolitičnih in

ekonomskih ureditev posamezne države in se je spreminjal skupaj z razvojem človeka ter njegovega družbenega življenja. Davčni sistem skupaj s carinskim sistemom, sistemom taks, prispevkov za socialno zavarovanje in ostalih dajatev, tvori fiskalni sistem posamezne države.

2.2.1. Zaželenosti lastnosti davčnega sistema

Opredelitve zaželenih lastnosti davčnih sistemov se med posameznimi avtorji nekoliko razlikujejo, vendar obstaja soglasje, da najbolj izstopajo sledeče (Stanovnik, 1998, str. 32-33):

- davčni sistem mora biti pravičen, kar pomeni, da mora vsak davčni zavezanec prispevati k financiranju države. Načelo horizontalne izenačenosti zahteva enako obravnavanje posameznikov, ki so v enakem položaju glede na relevantne značilnosti. Načelo vertikalne izenačenosti pa zahteva različno obravnavanje posameznikov, ki so v različnem položaju glede relevantnih značilnosti;
- davčni sistem mora biti tak, da čim manj posega v ekonomske odločitve oz., da povzroča čim manjšo ekonomsko izgubo učinkovitosti;
- davčni sistem mora biti tak, da so stroški pobiranja davkov, stroški upravljanja in stroški izpolnjevanja davčne obveznosti, v primerjavi s celotno vrednostjo pobranih davkov, nizki.

Problem, ki se pri tem pojavlja je medsebojna odvisnost želenih lastnosti davčnega sistema. Tako denimo nižji administrativni stroški lahko vodijo do večje nepravičnosti, ker je obdavčen predvsem tip dohodka, katerega davčno spremljanje je enostavnejše, ipd.

2.2.2. Nacionalni in mednarodni davčni sistemi

2.2.2.1. Nacionalni davčni sistemi

V osnovi ločimo centraliziran in decentraliziran tip davčnega sistema, ki je tudi bolj običajen.

Decentralizirano strukturo javnega sektorja sestavlja več ravni oblasti (Bird, 1996, str. 11):

- a) najvišja raven, ki jo predstavlja centralna vlada;
- b) nižje oz. subcentralne ravni:
 - regionalni organi oblasti (npr. pokrajine, province, kantoni, dežele);
 - lokalni organi oblasti (občine).

Pomen posamezne ravni oblasti je odvisen od posamezne države, saj pristojnosti in naloge posameznih ravni opredelijo države z zakonskimi akti. Pomembno pa je tudi, ali je država vključena v federacijo oz. unijo, saj se v tem primeru vloga centralne vlade prenese na višjo raven.

2.2.2.2. Mednarodni davčni sistemi

V današnjih razmerah povezovanja svetovnih trgov in mednarodnega sodelovanja, poleg davčne ureditve posamezne države, stopa v ospredje tudi mednarodna davčna ureditev. Združevanje evropskih držav v EU, vedno večja vloga multinacionalnih podjetij, financiranje mednarodnih organizacij, kot sta npr. NATO in OZN ter zavedanje o neučinkoviti delitvi dohodka na mednarodni ravni, povečuje potrebo po mednarodnem davčnem usklajevanju.

Sredstvo, s katerim se države tega lotevajo, so mednarodni sporazumi. S tem se naloge in cilji davčne politike ne spremenijo. Pravzaprav se pri tem pojavljajo še nove zahteve, kot je denimo davčna enakopravnost med državami. Poleg tega pa nastane problem vprašanje upravičenosti do »davčnega kolača«. Mednarodno sodelovanje namreč vodi k temu, da davčni zavezanci svojega dohodka ne ustvarjajo zgolj v matični državi, temveč tudi zunaj meja le-te (Musgrave, 1993, str. 609-624).

Prizadevanja na področju mednarodnega obdavčenja danes tečejo predvsem v smeri izboljšanja pretoka kapitala med posameznimi državami z vidika multinacionalnih podjetij. Največje napake v procesu izboljševanja mednarodnega obdavčenja so bile predvsem (Pernek, 1999, str. 279-282):

- dvojno obdavčenje;
- neenotne davčne stopnje;
- neenakost v obravnavanju domače in tuje proizvodnje.

Pomanjkljivosti skušajo posamezne države reševati:

- s harmonizacijo davčnega sistema;
- z zmanjševanjem razlik v davčnih stopnjah med posameznimi državami;
- z enotnim davčnim sistemom.

Osnovni problem mednarodne obdavčitve je v tem, da vsak mednarodni davčni ukrep posega v avtonomijo posameznih držav, zaradi česar ponavadi nastajajo problemi. Tudi izkušnje v Evropski uniji kažejo na to, da je harmonizacija sicer mogoča, vendar je to težak in dolgotrajen proces.

2.3. Davčna politika

Davčna politika je sistem ukrepov, preko katerih država vpliva na delovanje gospodarskih subjektov. To lahko stori neposredno tako, da spreminja javno porabo, ali pa posredno spreminja razpoložljivi dohodek ekonomskih subjektov. Ob denarni politiki uravnavanja količine denarja v obtoku, je fiskalna politika najpomembnejša sestavina ekonomske politike (Hrovatin, 2000, str. 334-339).

Današnje vlade skušajo z učinkovito kombinacijo monetarne in davčne politike ter regulacijo finančnega sistema ublažiti gospodarske cikle. Pomembno je zagotavljanje dolgoročne

gospodarske rasti ter s tem izogibanje gospodarskim šokom (Samuelson, 1998, str. 286). Pogost problem davčne politike je ta, da deluje s časovnim zamikom. Vzrok za to je predvsem v tem, da davčni ukrepi pogosto zahtevajo spremembo zakonodaje ter sprejetje oz. popravke proračuna, kar pa je pogosto zamuden postopek. Zaradi tega lahko pride celo do tega, da davčni ukrepi začnejo delovati šele takrat, ko ni več potrebe za to in je zato učinek celo ravno nasproten (Hrovatin, 2000, str. 354-356).

Tudi danes ostaja osnovna dilema, kakšno davčno politiko naj vodi država. Vprašanje, ali je smotnejše voditi aktivno davčno politiko, ali je bolje prepustiti gospodarstvo delovanju tržnih sil, je še vedno odprto. V praksi se je že večkrat izkazalo, da ne ena ne druga politika ni ustrezna povsod in v vsakem trenutku. Dejstvo je, da večjih motenj ni mogoče izravnati brez intervencije države (Norčič, 1996, 98-99).

2.3.1. Cilji davčne politike

Pri uravnavanju narodnogospodarskih tokov opravlja davčna politika več različnih funkcij, od katerih so najpomembnejše (Stanovnik, 1998, str. 1-6):

- Alokacijska funkcija, ki pomeni, da določene dobrine in storitve financira država, saj zasebni sektor ni zainteresiran za njihovo proizvodnjo, ker gre praviloma za nedonosne dejavnosti. Država javne dobrine zagotavlja s subvencioniranjem zasebnih podjetij oz. tako, da je sama lastnik t.i. javnih podjetij. Poleg tega pa država skrbi za najboljšo razdelitev ter izrabo proizvodnih faktorjev.
- Prerazdelitvena funkcija, ki se vrši v dveh stopnjah, saj država s pomočjo davčne politike preko progresivne obdavčitve dohodkov na eni strani in s transferi socialno šibkejšim na drugi strani skrbi za to, da razdelitev poteka bolj »pravično«.
- Stabilizacijska in razvojna funkcija, ki pomeni ukrepe vlade, s katerimi usmerja gospodarstvo k doseganju visoke zaposlenosti, umiritvi inflacijskih gibanj, pospešitvi gospodarske rasti ter k doseganju zadovoljivega salda tekočega računa plačilne bilance.

2.3.2. Davčna načela

Davčna načela so priporočilo zakonodajalcu, na kakšen način naj obdavči gospodarske subjekte, da bodo davki predstavljali izdaten vir državnega proračuna ter da bodo hkrati spodbudni za gospodarstvo in socialno pravični. Tako veljajo splošno uveljavljena načela (Pernek, 1999, str. 120-122):

- Finančno načelo, ki določa, da mora država zagotoviti toliko sredstev, kolikor jih potrebuje za kritje javnih izdatkov.
- Ekonomskopolitična načela, po katerih država z obdavčitvijo ne sme povzročati motenj v delovanju gospodarstva. To pomeni, da davek ne sme posegati v obstoječe premoženje, temveč lahko zmanjšuje zgolj novo ustvarjeno vrednost tega premoženja. Pomembno je tudi, da davčni sistem ne omogoča prevalitve davkov, ker sicer ni mogoče doseči zastavljenih ciljev.

- Socialnopolitična načela, katerih temeljna zahteva je davčna pravičnost. V praksi velja, da so pravični davki tisti, ki relativno dobro upoštevajo mnenje večine. To pomeni, da morajo biti davki splošni in enakomerni. Splošnost davkov pomeni izrazito negativen odnos do davčnih privilegijev, ki pa jih nikakor ne smemo enačiti z olajšavami ali oprostitvami.

3. DAVKI V EVROPSKI UNIJI

Davčna politika je za države bistvenega pomena, saj državni prihodki omogočajo izvajanje vladne politike. Gre za inštrument, s katerim lahko vlada vpliva na obseg potrošnje, spodbuja investicije v gospodarstvu ali kako drugače vpliva na poslovanje podjetij. Davčna politika je pomembna za vse države članice, politika ene države pa ima pogosto vpliv tudi na druge države. Zato je bistvenega pomena, da države članice težijo k enotni davčni politiki, na skupnem evropskem trgu. Za vzpostavitev notranjega trga je zelo pomembna nevtralnost sistema obdavčenja potrošnje (Tax Policy in the European Union, 2000).

Fiskalna politika Evropske unije (EU) ni centralizirana. Obstajajo zgolj nacionalne fiskalne politike, ki so bolj ali manj prepuščene državam članicam.

3.1. Različnost davčnih sistemov

Proces harmonizacije in koordinacije davčnih sistemov posameznih držav članic je zelo dolgotrajen, predvsem zaradi kompleksnosti in dejstva, da je za spremembe potrebno soglasje vseh članic (Tax Policy in the European Union, 2000). Namen tega procesa je zlasti zagotavljanje štirih temeljnih svoboščin in sicer prost pretok blaga, storitev, oseb in kapitala ter preprečevanje škodljive davčne konkurence med državami.

Kljub temu, da je državam prepuščena suverenost pri vodenju davčne politike, pa morajo države članice upoštevati določena načela, ki jih predpisuje EU. Predvsem gre za načela, ki se osredotočajo na:

- področje posrednih davkov, kjer je temeljni cilj EU zagotavljanje nevtralnega in nediskriminatornega obdavčenja ter nevtralnega delovanja davčnih sistemov posameznih držav;
- področje neposrednih davkov, ki je šele na začetku harmonizacij;
- kodeks etičnih pravil, s katerimi se želi preprečiti škodljive davčne konkurence;
- preprečevanje dvojnega obdavčevanja povezanih oseb ter na reševanje sporov.

Uvedba maastrichtskih kriterijev je namenjena predvsem bolj učinkovitemu vstopu novih članic v EU. Omejitve, ki jih postavljajo maastrichtski kriteriji, preprečujejo pojav negativnih učinkov, ki jih lahko posamezna država povzroči ostalim članicam. Ob tem pa imajo države, vsaj zaenkrat, še vedno relativno samostojno možnost izbire strukture davkov, prav tako še niso formalno obvezane k poenotenju davčnih stopenj.

Po svoje je ovira pri centralizaciji davčne politike tudi Evropska monetarna unija (EMU). Države članice EMU so, kar se tiče monetarne politike, izredno omejene. Instrumenti monetarne politike so v rokah Evropske centralne banke, kar pomeni, da države lahko nevtralizirajo učinke skupne monetarne politike le s pomočjo instrumentov davčne politike. Ob tem pa se seveda pojavlja problem, ki je nakazan že v začetnem teoretičnem poglavju. Država mora voditi enotno ekonomsko politiko. To pa je praktično nemogoče, v kolikor imamo na eni strani centralizirano monetarno oblast, na drugi strani pa množico fiskalnih oblasti, ki so med seboj precej nezdružljive.

3.2. Harmonizacija posrednih davkov

Davčna diskriminacija, ki bi posredno ali neposredno dajala prednost domači proizvodnji, je nedopustna. To pomeni, da je potrebno zagotoviti enako obdavčitev za blago domače proizvodnje, kot tudi za blago, ki je uvoženo. V tem smislu se harmonizacija na področju davkov v EU usmerja predvsem na posredne davke, kot sta davek na dodano vrednost (v nadaljevanju DDV) in trošarine. Večina davčnih predpisov EU ureja davek na dodano vrednost (DDV) in trošarine na gorivo, pijače ali cigarete, saj lahko spremembe v omenjenih obdavčitvah zelo hitro negativno vplivajo na konkurenčnost.

Izenačevanje davčnih stopenj je zahtevalo mnogo usklajevanj, veliko dela pa države članice še čaka. Čezmejno nakupovanje kaže na to, kako razlike v davčnih stopnjah predstavljajo veliko ugodnost za prebivalce držav z višjimi davčnimi stopnjami. Primer je Luxemburg, ki z nizkimi trošarinami privablja potrošnike iz sosednjih držav. Zaradi tega in drugih primerov, je cilj EU še naprej usklajevati davčne stopnje posameznih držav (Activities of the European Union-Taxation, 2003).

3.2.1. Davek na dodano vrednost

Postopek davčne koordinacije držav EU se je začel že z ustanovnim aktom Evropske ekonomske skupnosti (EES), s t.i. Rimskim sporazumom, leta 1957. Leta 1977 je bila sprejeta tudi direktiva, s katero so bili določeni ključni elementi, ki so potrebni za praktično uporabo DDV, s čimer je bil postavljen skupni sistem DDV (Potočnik et al., 2004, str. 755-767).

Pomemben mejnik v davčni koordinaciji je tudi leto 1985, ko je bil sprejet program, t.i. Bela knjiga, o vzpostavitvi enotnega evropskega trga do leta 1992 in torej ukinitvi fizičnih, tehničnih in davčnih ovir. Nadaljnji predlogi so tekli predvsem v smeri poenotenja stopenj DDV.

Leta 1992 je Komisija EU sprejela minimalne stopnje DDV in sicer 15 odstotkov za splošno stopnjo in 5 odstotkov za znižano, s čimer so želeli omejiti davčno tekmovanje med državami. Z ustanovitvijo EU je bil ukinjen tudi davčni nadzor na mejah držav EU.

Tabela 1: Stopnje davka na dodano vrednost v posameznih evropskih državah

Država	Znižana stopnja	Splošna stopnja
Slovenija	8,5	20
Avstrija	10/12	20
Italija	4/10	20
Nemčija	7	16
Irska	0/4,3/7,5	20
Finska	8/17	22
Španija	4/7	16
Portugalska	5/12	17
Madžarska	0/12	25
Češka	5	22
Poljska	0/7	22

Vir: Benchmarking SLOVENIA 2003, str. 78.

Nov predlog za dokončni sistem DDV je bil podan leta 1996. V ospredje je zopet stopila ideja o obdavčenju po načelu izvoznice¹, poleg tega pa je predvidel nadaljnjo harmonizacijo DDV ter poenostavitev obdavčenja, s katero naj bi davčni zavezanci za DDV vse zadeve urejali pri eni davčni upravi, ne glede na to, v katerih državah poslujejo. Predlog je bil deležen mnogih kritik in vsaj za zdaj je popolna harmonizacija DDV odmaknjena v prihodnost.

Dolgoročni cilj ostaja čim večja harmonizacija znotraj Unije. Do takrat pa se evropska komisija osredotoča predvsem na poenostavitvi predpisov. Trenutni predpisi, ki veljajo za DDV, so bili oblikovani postopoma. Posledica tega je obsežnost in zapletenost. Vse to povečuje stroške in predstavlja resno oviro za mednarodne aktivnosti (Activities of the European Union-Taxation, 2003).

3.2.2. Trošarine

Države so bile usklajevanju trošarin bistveno manj naklonjene, kot usklajevanju sistemov prometnega davka. Trošarine imajo namreč specifičen pomen, saj omogočajo večje davčne obremenitve manjšega števila izdelkov, poleg tega pa jih je enostavno prilagajati različnim gospodarskim, socialnim in strukturnim zahtevam gospodarstva. Smernice EU določajo načela obdavčenja s trošarinami za alkohol in alkoholne pijače, tobačne izdelke ter naftne derivate (Potočnik et al., 2004, str. 755-767).

Ko je EU dosegla določeno poenotenje na področju DDV, je Komisija EU sprejela tudi predpise, s katerimi je določila, kateri proizvodi se obdavčujejo s trošarinami. Usklajevanje na področju trošarin se je začelo že leta 1972, ko so bila sprejeta temeljna načela obdavčitve tobaka. Pri usklajevanju trošarin na naftne derivate ter na alkohol pa je poenotenje potekalo

¹ Obdavčitev po načelu države izvoznice je dokaj podobno obdavčevanju prometa znotraj ene države. To pomeni uporaba davčne stopnje izvoznika ob izvozu, ki jo potem uvoznik uveljavi kot vstopni davek in jo davčna uprava države uvoznice terja od davčne uprave države izvoznice.

precej počasneje. Pomemben je sklep sodišča EU, ki je države obvezoval, da ne smejo postavljati davčnih ovir ter s tem postavljati domače proizvajalce v privilegiran položaj.

Danes v EU velja poenoten sistem obdavčitve s trošarinami. Države so namreč sistem trošarin harmonizirale, odstopanja so le pri davčnih stopnjah ter oprostitev. Komisija EU je za vse najpomembnejše trošarine določila obvezne najnižje stopnje, s katerimi morajo države obdavčevati določene izdelke.

3.3. Harmonizacija neposrednih davkov

V praksi se je pokazalo, da je zaradi učinka neposrednih davkov na prost pretok blaga in storitev, tudi tu potrebno usklajevanje. To ne drži v tolikšni meri, kot za posredne davke, zato Evropska unija izrecno ne predpisuje uskladitve na področju neposrednih davkov. Pri nekaterih vrstah neposredne obdavčitve pravzaprav niso potrebna nikakršna usklajevanja, zato so povsem prepuščene posameznim državam. Vendar pa je zaradi vpliva na temeljne svoboščine v EU, potrebna določena stopnja usklajevanja tudi pri neposrednih davkih (Tax Policy in the European Union, 2000).

EU si prizadeva, da bi odpravila čimveč škodljivih davčnih praks. Poleg tega EU postavlja določene zahteve oz. pravila pri mednarodnih podjetniških transakcijah in nekaterih oblikah osebnega varčevanja, da bi tako ob prostem pretoku kapitala zagotovili državam pravičen del prihodkov iz naslova obdavčitve.

Usmeritev poenotenja neposrednih davkov je šla v preteklosti v smer izogibanju dvojnemu obdavčenju, kar so države urejale z bilateralnimi pogodbami. Danes je pozornost prvenstveno namenjena preprečevanju erozije davčnih prihodkov posameznih držav članic ter onemogočenje postavljanja konkurenčnih prednosti, česar se poslužujejo posamezne države.

Pomemben korak pri harmonizaciji neposrednih davkov je bil storjen leta 2003. Zaradi relativno velikega števila davčnih utaj v t.i. davčnih rajih, je EU sprejela direktivo o obdavčenju prihrankov, ki bo stopila v veljavo 1. januarja 2005. Direktiva ureja avtomatično izmenjavo podatkov o izplačilu obresti od vseh dolžniških obveznosti posameznikom nerezidentom. V EU je 66 davčnih oaz, ki so označene kot škodljivi davčni režimi, saj so v nasprotju s kodeksom načel obnašanja, poleg tega pa ovirajo podjetja pri investicijskih odločitvah. Do datuma, ko stopi direktiva v veljavo, morajo torej vse države odstraniti davčne oaze, v katerih je davčna stopnja ponavadi ničelna.

Nacionalne vlade imajo proste roke pri postavljanju davčnih in izdatkovnih prioritet, kljub temu pa morajo poskrbeti za preglednost javnih financ, ter za usklajevanje z gospodarskimi smernicami EU.

3.4. Decentraliziranost davčne politike EU

Klasični liberalizem decentralizirano odločanje opravičuje z dvema dejavnikoma. Prvi razlog je množica različnih preferenc. Razvitost držav EU je precej različna, razlike v preferencah pa potrjujejo tudi mnoge primerjalne mnenjske ankete.

Drugi razlog za podporo decentralizaciji pa je dejstvo, da tekmovalnost med vladami ščiti svobodo posameznika. Raznolikost namreč povečuje možnost primerjav in izbire. V EU je opazna politična integracija. Za razliko od združevanja trgov politično združevanje omejuje konkurenco.

EU je uspešno odpravila notranje ovire pri trgovanju in pretoku produkcijskih faktorjev znotraj Unije same. Vendar pa je hkrati EU postavila različne nevarinske ovire proti vsem »zunanjim« državam. To kaže na to, da je tudi v ideji EU po popolni svobodi trgovanja nekaj anomalij.

Velike razlike v dohodkih med državami govorijo proti enotnim davčnim stopnjam. Dodatna ovira pri centralizaciji obdavčevanja pa je tudi različna učinkovitost pobiranja davkov v posameznih državah ter različni stroški, ki so s tem povezani. Poleg tega razlike v preferencah, različna razpoložljivost virov in tehnologije, zahtevajo različen sistem obdavčenja.

To seveda ne pomeni, da je zgolj skupni trg EU dovolj. Institucije na mednarodni ravni bi morale oblikovati pravila tekmovalnosti med vladami. To je glede na razmere vsekakor boljše rešitev od centralizacije. Za željo po centralizirani politiki se pogosto skriva želja po moči in ugledu (Vaubel, 1999, str. 10-50).

Skupna valuta in torej centralizirana denarna politika je državam članicam gotovo odvzela določeno stopnjo avtonomije, saj so države ob pomembnem instrumentu uravnavanja gospodarstva. Ker pa pri tem odpade tudi politika deviznih tečajev, je davčna politika pravzaprav edino učinkovito orodje v rokah držav, s katero lahko samostojno uravnavajo različna gospodarska nihanja.

Težko je torej verjeti, da bi države pristale na centralizacijo davčne politike. Glede na to, da je EU skupek tako različnih držav, je gotovo boljše, da se ohrani sedanji sistem. Pomembno je, da se določi neka pravila, po katerih lahko države delujejo prek davkov, da bi na ta način preprečili negativne eksternalije, ki jih lahko posamezna država povzroči drugim, vsekakor pa je tekmovalnost na davčnem področju zelo dobrodošla. Potrebna je uskladitev neposrednih davkov do določene mere, predvsem v smislu izogibanja poslabševanja konkurenčnih pogojev zaradi različnih davčnih politik posameznih držav.

3.5. Pravilo fiskalne nevtralnosti

Pomemben korak pri doseganju davčne nevtralnosti je bil sprejet že z vzpostavitvijo skupnega sistema DDV ter uskladitvijo trošarin. Nikakor pa davčna nevtralnost ne more biti dosežena v celoti, dokler posamezne države vodijo različno davčno politiko. Na enotnem trgu nižji davki v eni državi pravzaprav pomenijo subvencijo, kar pa ni skladno z idejo skupnega trga (Activities of the European Union-Taxation, 2003).

Spoštovanje pravila nevtralnosti pomeni, da je zagotovljena enaka obdavčitev za blago domače proizvodnje ter blago iz tujine, ne glede na to ali je uvoženo iz tujine ali iz druge države članice EU. V preteklosti so posamezne države z davčnimi vzpodbudami privabliale tuje investitorje, pogosto na škodo druge države. Države članice so sedaj obvezane k temu, da ne omejujejo konkurenčnosti z davčnimi mehanizmi.

Obstajajo tudi določila, ki zagotavljajo podjetjem enakopravno obravnavo v primerih, ko podjetja prenašajo obresti, licenčnine ali dividende hčerinskim oz. matičnim podjetjem v drugih državah znotraj EU. Prav tako so prisotna prizadevanja, da bi zagotovili enak pristop pri obdavčitvi povezanih podjetij ter dosegli primerljive kriterije pri obravnavi t.i. transfernih cen (Activities of the European Union-Taxation, 2003).

3.6. Težave EU na področju davkov

Poleg vseh že omenjenih težav, ki izhajajo iz raznolikosti davčnih sistemov EU, je izredno pereč problem na področju neposrednega obdavčenja tudi mednarodno izogibanje davkom. Problem mednarodnega izogibanja davkov je, da povzroča izkrivljanje konkurenčnih pogojev ter nenormalno gibanje kapitala. Seveda pa to pomeni tudi relativno velike proračunske izgube za države. Davkoplačevalci prikrivajo svoje obveznosti, za katere se plačuje davek izven meja svoje države, kjer je davčna stopnja nižja oz. je možnost manipulacij večja. Poseben problem pri tem predstavljajo tudi multinacionalna podjetja, ki manipulirajo s transfernimi cenami znotraj podjetja (Moussis, 1999, str 237-238).

Države EU tovrstne težave rešujejo z bilateralnimi sporazumi, usklajevanjem minimalnih davčnih stopenj itd., vendar pa težavo predstavljajo tudi države nečlanice, predvsem t.i. davčne oaze, kjer je EU bolj nemočna.

3.7. Pričakovane spremembe na področju davkov v EU v prihodnosti

Oblikovanje enotnega davčnega prostora v EU gre v smer poenotenja davčnih zakonov in oblikovanje federalnega davčnega sistema gotovo še dolgo ne bo postala realnost. Gotovo je, da bodo davčni sistemi tudi v prihodnosti različno vplivali na konkurenčne pogoje, dokler ne bodo tesno usklajeni.

Na področju posrednih davkov lahko pričakujemo oblikovanje končnega sistema DDV, ki bo vključeval plačilo DDV v državi izvora. Sistem bi moral postati bolj transparenten in enostaven, s čimer bi dosegli večje spoštovanje zakona, omogočil pa bi tudi lažji nadzor (Potočnik et al., 2004, str. 769-770).

Na področju neposrednih davkov bo proces usklajevanja gotovo potekal bistveno dlje. Uskladitev neposrednih davkov s področja gospodarske integracije sicer ni tako pomembna, vendar pa so določene uskladitve vsekakor nepogrešljive. Pričakujemo lahko usklajevanja predvsem v smeri usklajevanja stopenj, potrebna pa bo tudi večja koordinacija davčnih politik posameznih držav.

Demografski pritiski, ki jim je priča tako rekoč celotna Evropa, bodo v prihodnosti povzročili nove težave, zlasti zaradi financiranja pokojnin in zdravstva. Potrebna bo torej tudi večja medsebojna koordinacija držav članic EU oz. EMU.

4. DAVČNI SISTEM V SLOVENIJI

Davčni sistem v Republiki Sloveniji skuša vzpostaviti sistem obdavčenja, ki ne ustvarja nesoglasij med gospodarskimi dejavnostmi, ne škoduje konkurenčnosti gospodarstva, spodbuja učinkovito uporabo resursov, upošteva element socialne pravičnosti in je prilagodljiv tistim pri glavnih trgovinskih partnerjih (Pernek, 1999, str. 14).

V Sloveniji imamo decentralizirano strukturo javnega sektorja, ki je sestavljena iz dveh ravni in sicer države oz. vlade ter občin. Občine so opredeljene kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti in posedujejo, pridobivajo in razpolagajo z vsemi vrstami premoženja, ustanavljajo javna in druga podjetja ter v okviru sistema javnih financ določajo svoj proračun.

Izvirni dohodki občin so davki in druge dajatve ter dohodki od premoženja. Med davke, ki so neposredni prihodek občin, štejemo davek od premoženja, davek na dediščine in darila ter davek na promet nepremičnin ter davek na dobitke od iger na srečo. Poleg tega pa imamo v Sloveniji tudi sistem deljivega prihodka iz naslova dohodnine. Občinam pripada 35 odstotkov davčnih prihodkov iz naslova dohodnine, preostali del pa je prihodek države.

4.1. Davčna uprava Republike Slovenije (DURS)

DURS kot enotna davčna služba opravlja odmero, obračunavanje ter izterjavo vseh državnih davkov ter drugih dajatev v Republiki Sloveniji. Poleg tega je njena naloga tudi vzpostavitev ter vzdrževanje registra davčnih zavezancev. Vsebinsko je davčni nadzor najpomembnejša naloga DURS-a. Ta obsega davčno kontrolo, ki zajema predvsem preverjanje pravilnosti vloženi napovedi, obračunov in drugih predpisanih postopkov ter inšpekcijske preglede, kjer se ugotavlja pravilnost poslovanja oz. prijavljanja dohodkov zavezanca.

Slika 1: Organizacijska struktura Davčne uprave v Sloveniji



Vir: Predstavitev DURS, 2004.

Glavni urad organizira delo davčnih uradov ter zagotavlja enotno izvajanje davčnih in drugih nalog, opravlja neposreden nadzor nad delom davčnih uradov, vzpostavlja in organizira enotno vodenje davčnega registra, določa vsebino in obliko davčnih obrazcev, organizira izvajanje davčnega nadzora, določa in izvaja programe za strokovni in tehnični napredek dejavnosti davčne uprave, izvaja programe za izpopolnjevanje in usposabljanje delavcev davčne uprave in opravlja druge naloge določene z zakonom ali drugimi predpisi.

Davčni urad odmerja in pobira davke ter vodi o tem predpisane evidence, odloča v davčnem postopku na prvi stopnji, opravlja kontrolo in inšpekcijske preglede davčnih zavezancev, opravlja naloge v zvezi z vzdrževanjem davčnega registra, evidentira podatke o obračunanih in plačanih davkih in denarnih kaznih, izvaja postopke prisilne izterjave davkov in denarnih kazni, izvršuje plačilo preveč plačanih davkov in opravlja druge naloge, določene z zakonom ali drugimi predpisi.

Posebni davčni urad opravlja naloge davčnega urada na celotnem območju Republike Slovenije za banke in hranilnice, zavarovalnice, družbe, ki prirejajo posebne igre na srečo in trajne klasične igre na srečo, borze, borzno posredniške družbe, investicijske družbe, družbe za upravljanje in klirinško depotne družbe ter za gospodarske družbe, katerih skupni prihodki so v preteklem davčnem letu presegli 5 milijard tolarjev (Predstavitev DURS, 2004).

4.2. Struktura davčnih prihodkov ter bilanca javnofinančnih prihodkov in odhodkov

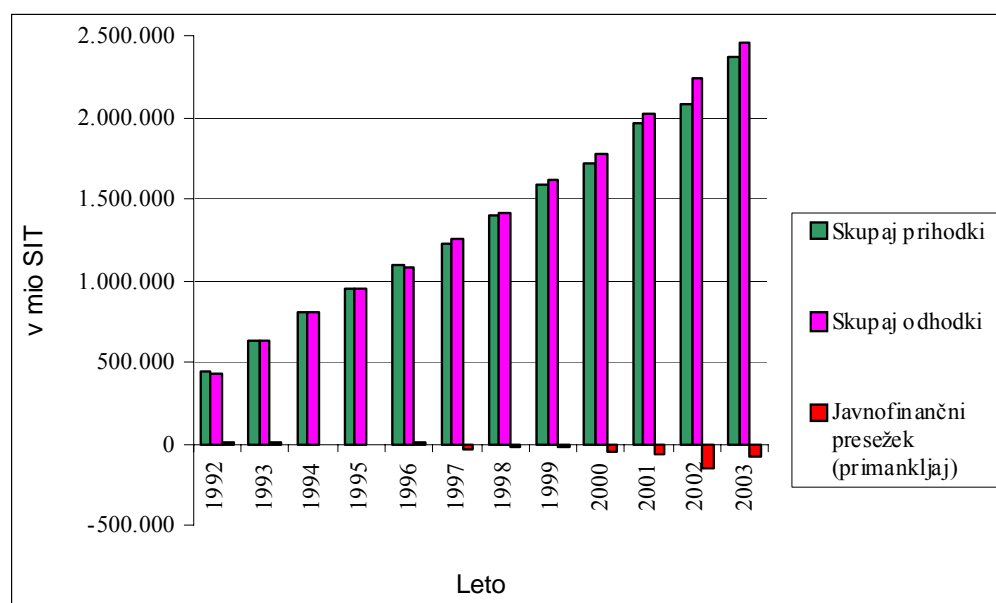
Bilanca prihodkov in odhodkov nam nudi dober vpogled v značilnosti slovenskega davčnega sistema oz. v to, kje država pridobiva sredstva na eni strani ter na drugi strani, kako zbrana sredstva razporeja med različne uporabnike.

Tabela 2: Konsolidirana bilanca prihodkov in odhodkov javnega financiranja 1992 – 2004 v mio SIT

Leto	Skupaj prihodki		Skupaj odhodki		Javnofinančni presežek (primankljaj)	
	v mio SIT	% BDP	v mio SIT	% BDP	v mio SIT	% BDP
1992	440.962	43,3	428.524	42,1	12.438	1,2
1993	640.895	44,7	628.363	43,8	12.532	0,9
1994	803.560	43,4	803.355	43,4	205	0
1995	958.186	43,1	957.273	43,1	913	0
1996	1.091.815	42,7	1.083.586	42,4	8.229	0,3
1997	1.222.587	41,5	1.256.668	43,2	-34.081	-1,7
1998	1.397.903	42,8	1.423.494	43,7	-25.591	-0,9
1999	1.590.017	42,9	1.613.314	44,2	-23.297	-1,3
2000	1.726.724	42,2	1.781.444	44,1	-54.720	-1,9
2001	1.967.785	42,9	2.030.978	44,5	-63.193	-1,6
2002	2.083.860	42,5	2.239.883	44,1	-156.023	-1,6
2003	2.375.840	41,5	2.454.309	42,9	-78.469	-1,4
2004 (jan-april)	847.652		842.488		5.163	

Vir: Bilten javnih financ, junij 2004, str. 9.

Slika 2: Grafični prikaz rasti prihodkov in odhodkov javnega financiranja 1992 – 2004 v mio SIT



Vir: Lastni vir.

Iz bilance javnih prihodkov in odhodkov je očitno trend občutne rasti tako javnofinančnih prihodkov kot javnofinančnih odhodkov. Vendar pa je njun obseg na enoto BDP praktično stagniral, spreminjala se je le struktura. Tisto kar lahko postane problematično, je trend rasti javnofinančnega primanjkljaja, ki se vleče že vse od leta 1997.

Prihodke v bilanci javnega financiranja sestavljajo t.i. tekoči javnofinančni prihodki, kamor prištevamo vse davčne in nedavčne prihodke, poleg tega pa tudi kapitalski prihodki, prejete donacije in transferni prihodki.

Glede na predmet diplomskega dela se bom bolj posvetil davčnim prihodkom. Le-ti zajemajo davke na dohodek in dobiček, prispevke za socialno varnost, davke na plačilno listo in delovno silo, davke na premoženje, domače davke na blago in storitve, davke na mednarodno trgovino in transakcije ter ostale davke. Tudi sicer so davčni prihodki najpomembnejši vir javnofinančnih prihodkov, saj predstavljajo več kot devetdeset odstotni delež.

Drugi najpomembnejši vir prihodkov so nedavčni prihodki, kamor pa uvrščamo udeležbo države pri dobičku in dohodkih iz premoženja, takse, pristojbine, različne denarne kazni, prihodke od prodaje blaga in storitev ter druge nedavčne prihodke.

Tabela 3: Struktura prihodkov bilance javnega financiranja 1995 - 2003 kot % v celotnih prihodkih

Leto	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (jan-apr)
Davčni prihodki	93,45	94,04	93,45	95,63	94,55	94,56	93,19	94,30	92,64	91,39	91,64	92,16	92,08
Nedavčni prihodki	6,14	5,73	3,63	4,12	5,20	4,98	6,31	5,02	5,53	7,06	6,43	6,28	6,46
Kapitalski prihodki	0,41	0,23	0,19	0,19	0,16	0,31	0,32	0,40	0,56	0,52	0,73	0,67	0,53
Prejete donacije	0,00	0,00	0,00	0,05	0,09	0,14	0,18	0,27	0,43	0,55	0,68	0,56	0,04
Transferni prihodki	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,84	0,48	0,53	0,33	0,08
Prejeta sredstva iz EU													0,79
Skupaj	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Vir: Bilten javnih financ, junij 2004, str. 10.

Podatki iz tabele 3 kažejo na to, da se struktura prihodkov bilance javnega financiranja bistveno ne spreminja. Daleč najpomembnejši vir predstavljajo davčni prihodki, ki skupaj z nedavčnimi prihodki predstavljajo skoraj celoten znesek vseh prihodkov javnega financiranja.

Nadaljnja analiza pa nam omogoča tudi vpogled v to, kateri davki so v Sloveniji najpomembnejši oz. predstavljajo največji vir prihodkov.

Tabela 4: Delež posameznih davkov v davčnih prihodkih konsolidirane bilance javnega financiranja

Leto	Dohodnina	Davek od dobička pravnih oseb	Prispevki za socialno varnost	Davki na plačilno listo in del. silo	Davki na premoženje	Domači davki od prometa proizvodov in storitev	Davki na mednarodno trgovino in transakcije	Drugi davki
1992	16,81	1,44	46,01	0,00	0,69	26,97	7,88	0,20
1993	16,28	1,10	45,60	0,00	0,71	27,75	8,54	0,02
1994	16,28	1,94	41,07	0,77	0,55	31,06	8,32	0,01
1995	16,09	1,41	39,61	0,42	1,35	32,54	8,53	0,05
1996	16,92	2,16	36,44	1,77	1,42	33,85	7,42	0,02
1997	16,79	2,90	34,65	3,24	1,69	35,65	5,06	0,02
1998	16,38	3,04	34,42	3,52	2,13	36,82	3,63	0,06
1999	15,45	2,81	33,10	3,70	1,77	40,11	3,04	0,01
2000	16,23	3,24	34,54	4,26	1,66	37,69	2,38	0,00
2001	16,08	3,82	34,53	4,64	1,83	37,44	1,65	0,01
2002	16,75	3,94	35,70	4,92	1,80	35,23	1,64	0,02
2003	16,13	4,90	33,69	4,91	1,57	37,20	1,58	0,01
2004 (jan-apr)	16,49	6,29	32,73	4,78	0,75	37,24	1,48	0,23

Vir: Bilten javnih financ, 2004, str. 11.

Med najpomembnejšimi davčnimi prihodki so prispevki za socialno varnost, kamor uvrščamo prispevke zaposlenih, samozaposlenih ter delodajalcev. Približno enak odstotek v davčnih prihodkih predstavljajo domači davki od prometa proizvodov in storitev, torej davek na dodano vrednost in trošarine. Več kot 16 odstotkov vseh davčnih prihodkov predstavlja dohodnina, nekaj manj kot 5 odstotkov pa davek od dobička pravnih oseb ter davki na plačilno listo in delovno silo.

Da bi dobili boljši vpogled v slovenski sistem, je potrebno narediti primerjavo z ostalimi državami EU. Zanimiva je struktura davkov po posameznih državah, ki kaže na politiko posamezne države oz. na to, kaj se v posameznih državah bolj obdavčuje, poleg tega pa je pomembna tudi stopnja celotne davčne obremenitve.

Tabela 5: Struktura davkov v posameznih državah leta 1999

Država	Dohodnina	Davek od dobička pravnih oseb	Davki na plačilno listo in delovno silo	Prispevki za socialno varnost	Davki na premoženje	Davki od prometa proizvodov in storitev	Drugi davki
Slovenija	15,4	2,8	3,7	33,1	1,8	40,1	0,0
Avstrija	22,9	4,1	6,2	34,3	1,3	28,3	0,8
Italija	26,4	7,7	0,0	28,5	4,6	27,5	5,1
Nemčija	25,1	4,8	-	39,3	2,5	28,0	0,0
Irska	30,1	12,1	0,3	12,9	5,5	38,4	-
Finska	31,9	9,1	-	25,5	2,4	31,0	0,1
Španija	19,5	8,0	-	34,8	6,2	30,0	0,5
Portugalska	16,9	11,7	-	25,4	3,3	41,3	0,7
Madžarska	17,3	5,9	0,3	33,7	1,7	40,4	0,8
Češka	12,9	9,5	0,0	43,7	1,5	32,5	0,0
Poljska	23,1	7,4	0,6	28,1	3,2	37,6	7,9
EU 15	25,6	8,7	1,2	27,5	4,9	30,4	0,8
ZDA	40,7	8,3	-	23,9	10,7	16,4	-
OECD	26,3	8,8	1,0	25,1	5,4	31,7	1,3

Vir: Benchmarking SLOVENIA, 2003, str. 77.

Podatki so sicer iz leta 1999, vendar pa nam glede na to, da bistvenih sprememb v strukturi, razen prihodkov iz naslova davka od dobička pravnih oseb, ni bilo, omogočajo relativno dobro primerjavo. Očitno je, da se struktura davkov v Sloveniji precej razlikuje od povprečja EU. Delež davka od prometa blaga in storitev je v Sloveniji bistveno višji, medtem ko je delež dohodnine in davka od dobička pravnih oseb občutno nižji od povprečja držav EU.

Tabela 6: Primerjava stopenj davčne obremenitve med posameznimi državami

Država	Davki (kot % BDP)			Posredni davki (kot % v celotni davčni obremenitvi)		Neposredni davki (kot % v celotni davčni obremenitvi)		Prispevki za socialno varnost (kot % v celotni davčni obremenitvi)	
	1995	2001	2002	1995	2002	1995	2002	1995	2002
EU25	40.5	41.1	40.4	33.6	34.8	31.5	33.1	34.9	32.1
EU15	40.6	41.2	40.5	33.5	34.6	31.5	33.5	34.9	31.9
Belgija	45.1	46.2	46.6	29.5	29.7	37.9	38.8	32.7	31.4
Češka	39.9	34.3	35.4	34.7	31.3	25.1	26.2	40.2	42.4
Danska	49.3	49.9	48.9	34.8	36.1	62.1	60.5	3.1	3.4
Nemčija	40.8	40.8	40.2	30.1	30.5	27.5	27.1	42.4	42.3
Estonija	33.4	35.5	36.2	32.6	33.6	31.3	31.3	36.0	35.2
Francija	44.0	45.0	44.2	36.8	35.2	20.6	27.6	42.6	37.2
Irska	33.4	30.5	28.6	43.9	43.7	41.1	40.8	15.0	15.5
Italija	41.2	42.5	41.7	30.9	35.9	37.4	34.5	31.6	29.5
Ciper	-	32.7	32.5	-	42.7	-	35.8	-	21.5
Latvija	37.2	31.8	31.3	40.7	37.7	23.2	29.9	36.1	32.4
Litva	28.6	29.1	28.8	43.0	43.5	30.7	26.2	26.4	30.2
Luxemburg	42.3	40.7	41.9	31.9	33.4	41.6	39.3	26.5	27.3
Madžarska	-	39.4	38.8	-	39.2	-	26.9	-	33.9
Malta	27.7	30.4	31.3	46.0	42.5	31.4	36.1	22.6	21.4
Nizozemska	40.6	40.0	39.5	29.3	33.5	31.2	31.3	39.5	35.2
Avstrija	42.3	45.3	44.4	35.9	35.2	28.4	31.6	35.6	33.2
Poljska	34.3	41.2	39.1	37.5	40.4	33.2	18.7	29.4	40.9
Portugalska	33.6	35.6	36.3	43.5	42.1	26.6	26.9	29.9	30.9
Slovenija	41.3	39.4	39.8	39.5	41.9	17.5	20.2	43.0	37.9
Slovaška	41.5	32.9	33.0	37.7	36.4	27.9	22.6	34.5	41.0
Finska	46.0	46.0	45.9	31.0	30.6	38.2	42.9	30.8	26.5
Švedska	49.5	52.2	50.6	32.8	34.3	40.8	36.8	26.4	28.9
Velika Britanija	35.4	37.3	35.8	39.9	38.9	42.6	44.2	17.5	16.9

Vir: Taxation in the EU from 1995 to 2002, 2004.

Primerjava davčnih stopenj kaže, da se stopnja davčne obremenitve od leta 1995 do 2002 bistveno ni spremenila. V Sloveniji je sicer ta stopnja nekoliko upadla, vendar smo po tem kriteriju zelo blizu evropskega povprečja, iz česar lahko trdimo, da Slovenija, kar se tiče celotne davčne obremenitve, ne izstopa.

Vendar pa je Slovenija kar daleč od evropskega povprečja, če skupne davčne prihodke kot delež v BDP razdelimo na neposredne in posredne davke ter prispevke za socialno varnost. V Sloveniji je delež posrednih davkov za 7 odstotnih točk višji od povprečja EU, delež prispevkov za socialno varnost je višji za več kot 5 odstotnih točk, medtem ko je na drugi strani delež neposrednih davkov v celotnem BDP skoraj 13 odstotnih točk nižji. Iz tega torej sledi jasen zaključek, da Slovenija v skupni davčni obremenitvi sodi povsem v povprečje evropskih držav, problematična je le struktura davčnih prihodkov, ki se precej razlikujejo od

evropskega povprečja. To je tudi eden od razlogov za novo davčno reformo, ki je podrobneje razdelana v 6. poglavju.

4.3. Swot analiza slovenskega davčnega sistema pred novo davčno reformo

Slovenski davčni sistem je relativno dober in primerljiv z davčnimi sistemi ostalih držav. Postavitev popolnoma novega davčnega sistema, ki jo je narekovala osamosvojitev Slovenije, vstop Slovenije v povsem tržno naravnano okolje ter zahteve EU, je vsekakor zahtevna naloga, saj je bilo po eni strani potrebno zagotoviti pogoje za prestrukturiranje in razvoj slovenskega gospodarstva in hkrati spoštovati temeljna mednarodna načela, ki veljajo na področju davkov.

Slika 3: Swot analiza

<p><i>Prednosti</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - relativno nizka stopnja davka od dohodka pravnih oseb - dobra davčna evidenca in relativno kvaliteten nadzor DURS 	<p><i>Slabosti</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - visoka obdavčitev dela - izrazita progresivnost dohodninske lestvice - relativno zapleten sistem davkov - dokaj visoka stopnja izogibanja davkom - relativno visok delež davčnih prihodkov iz naslova posrednih davkov
<p><i>Priložnosti</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - sprememba davčne zakonodaje v smeri doseganja večje konkurenčnosti - privabljanje tujih investicij ter posledično povečanje števila davčnih zavezancev - sprememba davčnega sistema v smeri zmanjševanja davčnih utaj - prilagoditev strukture davčnih prihodkov državam EU 	<p><i>Nevarnosti</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - nadaljnja selitev domače proizvodne dejavnosti v tujino - nezanimanje tujcev za opravljanje dejavnosti v Sloveniji - selitev visoko izobraženega kadra v tujino - trend zniževanja davka od dohodka pravnih oseb v državah EU - želja po izogibanju davkom - neuspešnost nove reforme

Vir: Lastni vir.

Ocenjujem, da je edina izrazita prednost slovenskega davčnega sistema nizka stopnja davka od dohodka pravnih oseb (prej davek od dobička pravnih oseb). Vendar pa je že mnogo držav EU znižalo stopnjo davka od dohodka pravnih oseb, medtem ko Slovenija to stopnjo ohranja in z novim zakonom celo zmanjšuje olajšave. Slovenija je bila na tem področju dokaj ugodna z vidika podjetij. Na tem mestu pa je potrebno reči, da relativno nizka obdavčitev dobička ni pripomogla k večjemu interesu tujcev. Vzroke za to bi verjetno morali iskati predvsem v preveliki birokratizaciji ustanavljanja novih podjetij ter javni nenaklonjenosti tujim vlaganjem, gotovo pa tudi v visoki obdavčitvi dela, ki vsekakor zmanjšuje relativno ugodnost davka na dohodek pravnih oseb.

Na področju obdavčitve dela Slovenija vsekakor izstopa (poglavje 7). Obdavčitev dela v Sloveniji je namreč izredno visoka, nad čimer se pritožujejo tako delodajalci kot zaposleni, saj država povzroča izredno velik razpon med dejanskim zaslužkom zaposlenih ter stroški dela z vidika podjetij. Dodatna težava je izrazita progresivnost dohodninske lestvice, ki deluje destimulativno ter napeljuje k utaji davčnih prihodkov in gotovo pripomore k ohranjanju sive ekonomije. V zadnji reformi je Vlada sprejela nekaj ukrepov, s katerimi želi razbremeniti delo in povečati obremenitev kapitala. Kakšni bodo učinki sprememb, bomo lahko videli šele v prihodnjem letu, saj večina sprememb v davčni zakonodaji, ki so bili sprejeti v zadnjem času, stopi v veljavo šele v začetku leta 2005.

Težava, kateri je priča večina držav EU, je selitev proizvodnje na Bližnji vzhod, nezanimanje tujcev za poslovanje v Sloveniji ter selitev izobraženih kadrov v tujino. Na tem področju bo morala Slovenija sprejeti določene ukrepe, s katerimi bo povečala konkurenčnost gospodarstva, odpravila birokratske ovire ter dosegla višjo stopnjo spoštovanja davčne obveznosti.

4.4. Razvoj slovenskega davčnega sistema

Davčna reforma je proces, ki se je začel z osamosvojitvijo Slovenije in še vedno traja. V tem obdobju smo bili Slovenci priča popolni prenovi celotnega gospodarskega sistema in sistema javnih financ, za kar so bili potrebni tudi veliki miselni preobrati od samoupravnega planskega gospodarstva k tržno naravnemu, kapitalističnemu načinu razmišljanja. Tako je v preteklih 14-ih letih Slovenija izpeljala proces tranzicije. Takoj po osamosvojitvi je bilo potrebno oblikovati novo, samostojno državo, kasneje pa je Slovenija vstopila v aktiven proces vključevanja v EU. Vzporedno s tem se je preoblikoval tudi slovenski davčni sistem. Na ta način smo dobili preurejen sistem javnih financ, ki je bil za razliko od prejšnjega t.i. sistema družbenih financ, vsaj načeloma primerljiv z davčnimi sistemi razvitih držav s tržnim gospodarstvom (Pernek, 1999, str. 2-3).

Da bi sistematično prikazal potek slovenske davčne reforme, je najbolj smiselna razdelitev tega štirinajst letnega obdobja na tri sklope, ki so tako po vzrokih za spremembe kot samih usmeritvah v spremenjeni davčni zakonodaji relativno zaokrožene celote:

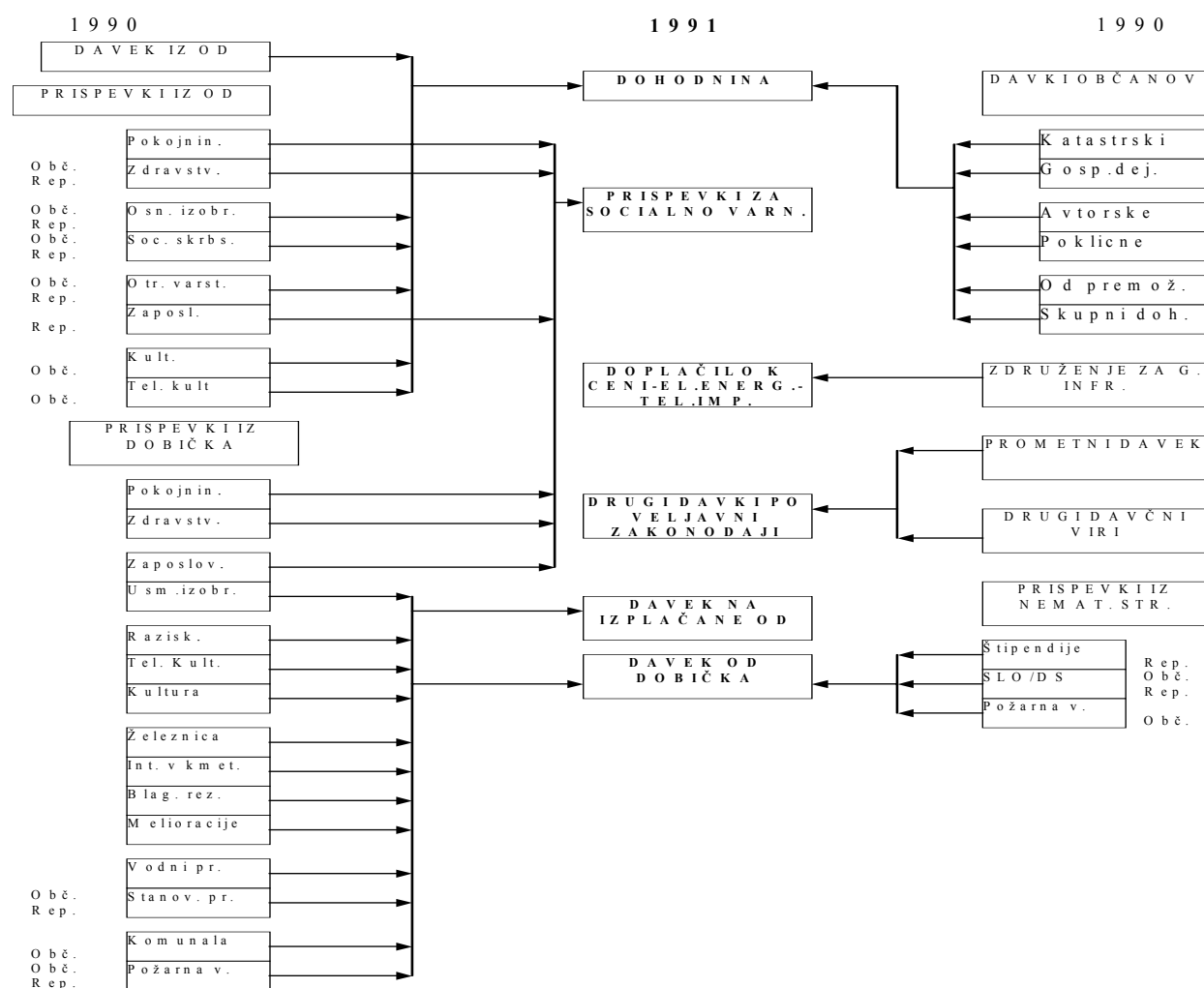
1. Osamosvojitve Slovenije, s katero je Slovenija sprejela nalogo, da oblikuje novo državo, za kar so bile potrebne številne spremembe v zakonodaji, saj obstoječ sistem, ki smo ga poznali v Jugoslaviji, ni bil primeren.
2. Odločitev Slovenije, da bo vstopila v EU, s čimer je sprejela prav tako zahtevno nalogo, saj je bilo potrebno v relativno kratkem obdobju prilagoditi zakonodajo evropskim direktivam ter zahtevam, ki so pogojevale vstop Slovenije v EU.
3. Danes, ko je Slovenija že članica EU, pa so pred njo novi izzivi, saj mora v mednarodnem okolju obdržati konkurenčnost ter s tem zagotoviti uspešnost slovenskega gospodarstva, čaka jo uvedba skupne evropske valute, poleg tega pa mora zagotoviti stabilnost javnih financ na način, ki bo krepil konkurenčnost slovenskega gospodarstva ter hkrati razrešil

demografske in socialne težave. To pa je hkrati predmet zadnje reforme ter sprememb, ki bodo sledile v prihodnosti.

4.4.1. Obdobje tranzicije (1991-1996)

Konec leta 1990 je Slovenija temeljito reformirala davčni sistem in tako odpravila sistem samoupravnih javnih financ, ki ni imel enotnega proračuna, davčne stopnje so se določale na mnogih mestih, davčne politike pa praktično ni bilo.

Slika 4: Spremenjen sistem dajatev v letu 1991



Vir: Kopač, 1991, str.8.

Težava jugoslovanskih samoupravnih financ je bil izredno zapleten davčni sistem. Kot primer naj naveden samo podatek takratnega republiškega sekretariata za finance, da so podjetja izplačevala sedeminštirideset davkov in prispevkov. Da bi dosegli večjo preglednost, so bili v novem davčnem sistemu ukinjeni vsi prispevki, z izjemo treh, in sicer pokojninsko-invalidskega, zdravstvenega ter prispevka za zaposlovanje. Poleg teh treh prispevkov pa so bile izpeljane tudi poenostavitve različnih oblik davkov (Kopač, 1991, str. 6-12).

Iz teh razlogov je takratna Vlada izvršila naslednje ukrepe:

- centralizacija vladnih funkcij ter centralizirano načrtovanje državne porabe,
- poenostavitev sistema davkov, ki zaradi svoje zapletenosti ni dajal možnosti za premišljeno vodenje davčne politike, ki je bila v razmerah po osamosvojitvi nujno potrebna,
- prestrukturiranje javne lastnine v privatno je zahtevalo povsem drugačen davčni pristop.

Temeljni cilj reforme je bil ustanovitev enotne in učinkovite davčne službe, ki bo omogočala učinkovitejše pobiranje davkov in ostalih dajatev. V Sloveniji smo imeli nekaj let dve službi davčnega nadzora, ki sta skrbeli za pobiranje in nadzor nad izvajanjem davčnih obveznosti in sta imeli različen sistem delovanja, organiziranosti in odgovornosti:

- leta 1991 je naloge Službe družbenega knjigovodstva Jugoslavije v celoti prevzela Služba družbenega knjigovodstva (SDK) v Republiki Sloveniji,
- leta 1992 je bila poleg preoblikovanja SDK ustanovljena tudi Republiška uprava za javne prihodke (RUJP), ki je bila organ v sestavi Ministrstva za finance,
- leta 1994 pa je pravno nasledstvo SDK prevzela Agencija Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje (APPNI), ki je bila odgovorna Državnemu zboru. Tega leta je bil izdan tudi Zakon o računskem sodišču, ki je od SDK prevzelo nadzor in revizijo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. APPNI je bila ustanovljena kot prehodna rešitev do vzpostavitve enotne davčne službe (Zgodovinski razvoj revidiranja na ozemlju današnje Slovenije, 2004).

Naloge RUJP so bile vezane na obdavčitev, pobiranje, izterjavo in nadziranje davkov fizičnih oseb in samostojnih podjetnikov, medtem ko je bila APPNI pristojna za pravne osebe. Zaradi različnega delovanja je bila obravnava pravnih in fizičnih oseb diskriminatorna, saj APPNI ni vršila podrobnih inšpekcijskih pregledov. Hitro rastoče število davčnih zavezancev in vedno večja davčna nedisciplina pa je narekovalo vzpostavitev enotne davčne službe. Državni zbor je tako 20. marca 1996 sprejel Zakon o davčni službi. Z združitvijo RUJP in APPNI imamo tako v Sloveniji od 1. julija 1996 DURS (Šircelj, Juren, 2003, str. 413-414).

Postopki v obeh davčnih službah so temeljili na Zakonu o splošnem upravnem postopku ter na določbah posameznih materialnih predpisov (npr. Zakon o dohodnini, Zakon o davkih občanov, itd.), ki so lahko drugače urejali področje obdavčenja ter posamezna dejanja v davčnem postopku. Že sama številčnost pravnih podlag je povzročala nepreglednost davčnega postopka tako za davčne organe kot tudi za davčne zavezance, dve davčni službi pa sta še dodatno oteževali obračunavanje in plačevanje davkov (Šircelj, Juren, 2003, str. 35-36). Potreba po poenotenju vseh postopkovnih določb na davčnem področju ter sprejem novega Zakona o davčni službi, sta narekovala sprejetje Zakona o davčnem postopku, ki se je začel uporabljati 1. januarja 1997.

Pomembna novost v sistemu dajatev je Zakon o dohodnini, ki je stopil v veljavo 1.1.1991. Prej so bili dohodki fizičnih oseb obdavčeni z več vrstami davkov (Davčna reforma s poudarkom na obdavčitvi dohodkov fizičnih in pravnih oseb ter nepremičnin, 2003). Na področju obdavčitve fizičnih oseb je bil tako narejen pomemben korak, saj je to pomenilo, da

je več kot 1,2 milijona ljudi moralo izpolnjevati dohodninsko napoved. Če se v času pred osamosvojitvijo večina zaposlenih zaradi zapletenosti samega sistema ter dejstva, da so bili dohodki večine zaposlenih takšni, da ni bilo potrebno izpolnjevati davčnih napovedi za minulo leto, je nova ureditev vzbudila zavest državljanov, da so postali davkoplačevalci.

V letih po osamosvojitvi so bile izpeljane reforme tudi na področju fiskalne politike, kar je omogočilo stabilizacijo gospodarstva ter umiritev inflacijskih gibanj na relativno nizko raven (Mrak, Rojec, Jáurequi, 2004, str. XX). Ob osamosvojitvi je Slovenija »podedovala« notranje in zunanje gospodarsko neravnovesje Jugoslavije. Ob izredno visoki inflaciji in visokem zunanjem dolgu je Slovenija izgubila tudi velik del jugoslovanskega trga ter pričela z intenzivnejšim vstopom v trgovanje z ostalimi državami.

4.4.2. Priprave na vstop v EU (1997-2003)

Že mnoge spremembe v začetku 90-ih let so bile nujno potrebne tudi z vidika kasnejših pred pristopnih pogajanj za vstop v EU, vendar pa se je Slovenija s podpisom pristopne izjave v EU formalno zavezala, da bo sprejela pravni red EU. Leta 1993 je slovenska vlada zaprosila za začetek pogajanj o sklenitvi evropskega sporazuma, ki je bil podpisan 10. junija 1996, ko je Vlada RS tudi formalno zaprosila za članstvo v Uniji. Julija 1997 je Evropska komisija predstavila mnenje o državah kandidatkah za vstop v EU. Ker je bilo mnenje o Sloveniji ugodno, je bila decembra 1997 uvrščena v prvi krog držav za začetek pogajanj, ki so se 31. marca 1998 tudi uradno začela (Vključevanje Slovenije v Evropsko Unijo).

Evropska komisija, je od konca leta 1998, vsako leto pripravljala redna poročila o napredku posameznih držav kandidatk pri njihovem vključevanju v EU, pri čemer je bil poudarek predvsem na sprejemanju pravnega reda EU. Slovenija je imela kot ena od pristopnih kandidatk odprtih 31 poglavij, med katerimi je bilo tudi poglavje 10, to je poglavje obdavčitve oz. davkov (Poročilo Vlade RS o napredku Slovenije pri vključevanju v EU, 1999). Redna letna poročila o napredku Slovenije je pripravljala tudi Vlada RS. Ta poročila so skupaj s poročili evropske komisije dober kronološki pregled sprememb v slovenski davčni zakonodaji.

Poleg sprememb zakonodaje je bilo potrebno narediti tudi velik korak pri upravnih usposobljenosti in usposobljenosti institucij za izvajanje pravnega reda EU. Slovenija se je v pogajanjih o vstopu v EU zavezala, da bo pri spreminjanju davčnega sistema v prihodnje upoštevala Kodeks obnašanja EU, ki je usmerjen predvsem v nediskriminatorno obravnavo nerezidentov na območjih nacionalnih gospodarstev. Slovenija je ves čas krepila administrativno usposobljenost in povezljivost davčnega informacijskega sistema, da bi zagotovila izmenljivost podatkov z državami EU (Poročilo Vlade RS o napredku Slovenije pri vključevanju v EU, 2002). Vzajemna pomoč in sodelovanje med Slovenijo in EU potekata v okviru sistema VIES (izmenjava podatkov o DDV), SEED (izmenjava podatkov za trošarine), FISCALIS (izobraževanje) in SCENT (ukrepanje zoper zlorabe). Temeljne davčne funkcije so bile prenesene iz davčne uprave na davčne urade, s čimer je bila dosežena večja učinkovitost

dela in celovitejši pristop do davčnih zavezancev. V okviru nadaljnjih organizacijskih sprememb Davčne uprave RS pa je bila ustanovljena služba za mednarodno izmenjavo podatkov (CLO-Central liaison office), katere naloga je izmenjava podatkov o posrednih in neposrednih davkih med članicami EU (Poročilo Vlade RS o napredku Slovenije pri vključevanju v EU, 2000).

V letu 1999 je Slovenija tako naredila velik korak in dosegla znaten napredek na področju prilagajanja davčne zakonodaje evropskim regulativam. Davčna uprava RS je sredi leta 1999 začela s projektom modernizacije in preobrazbe davčne uprave. Tako se je začel proces reorganizacije davčne uprave, s katerim je Slovenija želela racionalizirati postopke ter povečati učinkovitost pobiranja davka na dodano vrednost. Davčna uprava je razvila računalniško podporo za DDV, uspešno je izvedla registracijo zavezancev za DDV, poleg tega pa je vzpostavila register plačnikov trošarin (Regular Report on Slovenia's progress towards accession, 1999).

Poleg sprememb v davčnem sistemu je morala Slovenija prilagoditi sistem posrednega obdavčenja. Slovenija je uporabljala t.i. prometni davek, ki pa ga države EU niso poznale. Ta davek je prav tako kot DDV urejal sistem obdavčitve proizvodov in storitev, s to razliko, da je bil to kumulativni davek. Tako je zakon zajemal 7 davčnih tarif za promet blaga in 4 davčne tarife za promet storitev. Poleg Zakona o prometnem davku pa smo včasih imeli tudi Zakon o posebnem prometnem davku (Uradni list RS, št. 4/92). Slovenija je leta 1997 začela s pilotnim projektom o uvedbi davka na dodano vrednost, s programom obveščanja javnosti ter usposabljanjem uslužbencev davčne uprave (Regular Report on Slovenia's progress towards accession, 1998).

Slovenija je pri vpeljavi davka na dodano vrednost ter trošarin nekoliko zamujala, saj je rok za uvedbo večkrat prestavila. Zakon o davku na dodano vrednost ter Zakon o trošarinah je parlament sprejel konec leta 1998, nova zakonodaja pa je stopila v veljavo 1. julija 1999. Instituciji, ki sta odgovorni za izvajanje omenjenih davkov, sta Davčna in Carinska uprava RS. Pri pripravi zakonov je Vlada upoštevala načela Skupnosti in v oba zakona vključila sistemske rešitve o obdavčenju v državah EU, kljub temu pa so bile v prihodnjih letih potrebne določene korekcije v smislu popolne uskladitve s splošnimi določbami zakonodaje EU (Regular Report on Slovenia's progress towards accession, 1998).

Uvedba DDV je izpolnila Vladna pričakovanja, prav tako pa je potrebno poudariti, da smo bili po uvedbi DDV priča povsem normalnemu in stabilnemu gibanju cen. V sistem DDV se je prijavilo 68.000 zavezancev, kar je 16.000 več kot je bilo zavezancev pred uvedbo DDV (Regular Report on Slovenia's progress towards accession, 1999).

Septembra 2001 je Slovenija uveljavila zahtevo evropske komisije in sprejela Zakon o preoblikovanju prosto carinskih prodajaln na cestnih mejnih prehodih z državami članicami EU. S tem je izenačila davčne in carinske pogoje za poslovanje teh prodajaln z drugimi prodajalnami. Pomembno je tudi, da je Slovenija konec leta 2001 sprejela Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o ekonomskih conah, s čimer je izpolnila obljubo, da bo spoštovala Kodeks ravnanja na področju podjetniškega obdavčenja.

4.4.3. Vstop Slovenije v EU (2004-)

To zadnje obdobje se pravzaprav šele začinja. Slovenija je 1. maja 2004 postala polnopravna članica EU, kar pomeni, da je sedaj tudi formalno zavezana k spoštovanju evropskega pravnega reda in smernic.

Cilj davčne politike ostaja zmanjševanje strukturnega primanjkljaja ter hkrati izboljšanje mednarodne konkurenčnosti gospodarstva. To pa seveda pomeni, da si Vlada ne more več privoščiti povečevanja davčnih prihodkov, temveč mora davčne vire ustrezno prestrukturirati. Za obstoječo strukturo dajatev sta značilni relativno visoka obremenitev dela kot proizvodnega ustvarjalca in prešibka usmerjenost spodbud v gospodarsko rast in zaposlovanje, medtem ko je obdavčitev preostalih dveh produkcijskih faktorjev, torej dela in kapitala, relativno nizka.

Spremembe v obdavčevanju bo moralo v prihodnosti spremljati tudi učinkovitejše administriranje javnih dajatev. Pobiranje javnih dajatev mora temeljiti na upravnem sistemu, ki spodbuja prostovoljno izpolnjevanje obveznosti, s čimer bi zmanjšali stroške pobiranja (Program za učinkovit vstop v Evropsko unijo, 2003). Pomembno je tudi, da je davčna uprava z vstopom v EU dobila nove naloge. Potreba po mednarodni izmenjavi podatkov in sodelovanje davčnih organov posameznih držav je v prvi vrsti narekovala spremembo davčnih zakonov v smislu razširitve davčnih načel.

Poleg tega, da se je Slovenija zavezala k temu, da bo sprejela evropski pravni red na področju javnih financ, veljajo konvergenčni kriteriji, ki določajo, da (Kriteriji za uvedbo Evra, 2004):

- javno-finančni primanjkljaj ne sme presegati 3% BDP, razen če je to razmerje znatno in neprestano upadalo ter doseglo raven blizu referenčne vrednosti ali, v drugem primeru, je prekoračitev referenčne vrednosti samo izjemna in začasna ter razmerje ostaja blizu referenčne vrednosti;
- javni dolg ne sme presegati 60% BDP, razen če se to razmerje zadostno zmanjšuje in z zadovoljivo hitrostjo dosega referenčno vrednost.

Glede teh dveh kriterijev Slovenija ni imela večjih težav, čeprav je v zadnjih letih trend precej negativen. Vse od leta 1997 Slovenija beleži primanjkljaj (glej tabela 2, na str. 16), ki je iz leta leto višji. Dolg države je v letu 2002 znašal 27,9 % BDP, v letu 2003 pa 27,7 % BDP. To je sicer bistveno manj od meje 60 %, ki jih predpisujejo maastrichtski kriteriji, vendar pa je glede na to, da je Slovenija relativno mlada država in da je trend v zadnjih letih zelo neugoden, potrebno doseči uravnoteženje javnih financ, sicer se bo Slovenija tej meji vedno bolj približevala. To pa pomeni, da bo potrebno izboljšati tudi strukturo javnofinančnih odhodkov. Predvsem plače v javnem sektorju ter izdatki za socialno varnost so v zadnjih letih rasli hitreje od izdatkov namenjenih za razvojno prioritete namene, kar dolgoročno gotovo ni ugodno.

V sklopu nove davčne reforme so bili predlagani naslednji zakoni (Korenita davčna reforma v obdavčevanje vpeljuje evropske principe, 2003), ki so bili v letu 2004 večinoma tudi sprejeti (glej poglavje 4):

- Zakon o dohodnini,
- Zakon o davku od dohodka pravnih oseb (nadomestil bo Zakon o davku od dobička pravnih oseb),
- Zakon o davku na nepremičnine v povezavi z Zakonom o vrednotenju nepremičnin,
- Zakon o davku na dodano vrednost,
- Zakon o trošarinah,
- Zakon o davčnem postopku,
- Zakon o davčni službi,
- Zakon o davčnem postopku,
- Zakon o carinski službi,
- Zakon o katastrskem dohodku,
- Zakon o upravnih taksah in še nekaj drugih.

Mnogo ukrepov, ki so namenjeni doseganju nakazanih problemov, je Vlada že sprejela, nekaj pa jih čaka na nov mandat. Konkretnije je nova davčna reforma analizirana v 6. poglavju.

5. VZROKI ZA REFORMIRANJE SLOVENSKEGA DAVČNEGA SISTEMA

Slovenija pri prenovi davčnega sistema pravzaprav ni nobena izjema. V zadnjem desetletju so se mnoge države lotile temeljitih prenov davčnih sistemov. Vzrokov za reformo slovenskega davčnega sistema je seveda več. Kot že rečeno je smiselno obdobje od nastanka nove države razdeliti na tri dele. Namen tega poglavja je predvsem analizirati vzroke za spremembe v davčni zakonodaji do leta 2004 ter ugotoviti, kaj je Slovenija v teh letih na davčnem področju dosegla.

5.1. Teoretična izhodišča davčnih reform

V mnogih državah je, zaradi znatnega povečevanja javne porabe v zadnjih letih, davčna reforma aktualen predmet razprav. Zaradi vedno večje javne porabe, so postala davčna bremena težja in posledica tega so vedno večje kritike na račun nepravičnosti in zapletenosti davčnega sistema. Države si prizadevajo, da bi spremenile trend rasti javne porabe in hkrati reformirale svoj davčni sistem (Pernek, 1999, str. 258-279).

Predpogoj za uspešnost davčnih reform so jasno zastavljeni cilji ter zakonodaja, ki bo zagotavljala učinkovit in pravičen sistem davkov, pri čemer je poleg nacionalnih gospodarskih potreb potrebno zagotoviti tudi mednarodno konkurenčnost. Pri davčnih reformah je potrebno upoštevati politične in praktične omejitve. Obstoječa zapletenost davčnih sistemov onemogoča hitre spremembe, prav tako je potrebno vedeti, da vsakršno zmanjšanje davčnega bremena na eni strani, zahteva nadomestitev tega vira nekje drugje, torej

lahko logično sklepamo, da tisti, ki so z davčno reformo na nek način kaznovani, reformi nasprotujejo. Z drugimi besedami to pomeni, da se pri postavljanju ciljev, ki naj bi jih davčna reforma prinesla, vedno znova ustvarjajo konflikti zaradi različnih zahtev posameznih interesnih skupin. Tu je vzrok, da so korenite reforme davčnega sistema relativno redke, saj radikalne spremembe ponavadi naletijo na ostra nasprotovanja (Pernek, 1999, str. 258-279).

Pri reformi davčnega sistema mora vsaka država izbrati kakšno strukturo davkov želi. Pri tem gre predvsem za naslednje odločitve (Pernek, 1999, str. 258-279):

1. obdavčitev z neposrednimi ali posrednimi davki

Pomanjkljivost neposrednih davkov je predvsem ta, da lahko povzroči zmanjšanje motiva gospodarskih subjektov. Primer za to je uvedba višje davčne stopnje na dobiček v Nemčiji, posledica česar je bila takojšnja selitev kapitala v Švico. To je jasen primer nepremišljene davčne reforme, ki je imela zelo neugodne gospodarske posledice. Posredni davki pa omogočajo davkoplačevalcem večjo prilagodljivost, vendar pa niso odvisni od plačilne sposobnosti.

2. razdelitev davčnih bremen med podjetji in gospodinjstvi

Razdelitev davčnega bremena med fizične in pravne osebe mora biti izvedena na podlagi temeljitih analiz, s katerimi je mogoče predvideti posledice posameznih odločitev. Dejstvo pa je, da nobena analiza ne daje garancije za doseg zastavljenih ciljev, saj je nemogoče predvideti vse makroekonomske učinke.

3. razdelitev davčnih bremen med nacionalne in lokalne oblasti

Države imajo različno stopnjo centralizacije davčne oblasti. Pri tem je bistvena predvsem razvitost posameznih območij znotraj države. Tu so si mnenja različna, saj nekateri opravičujejo decentralizacijo z večjo pripravljenostjo plačevanja davkov za financiranje lokalnih skupnosti, kjer posamezniki vidijo tudi svoj interes in korist, spet po drugi strani, pa je v primeru neenakomerne razvitosti posameznih območij primerneje dajati prednost centralni obdavčitvi.

4. prestrukturiranje gospodarstva in vstop v EU

Vključevanje v svetovne, posebej pa še v evropske gospodarske tokove je cilj že od same osamosvojitve Slovenije. Predpogoj za enakopravno gospodarsko sodelovanje pa je bila prilagoditev tistim predpisom, ki so veljali v državah, s katerimi je Slovenija sodelovala oz. je želela sodelovati (Pernek, 1999, str.1).

5.1.1. Institucionalni vzroki

Institucionalni vzroki so pravzaprav tisti, pri katerih Slovenija ni imela veliko manevrskega prostora. Pri tem gre predvsem za dva pomembna dejavnika:

- osamosvojitve Slovenije in potreba po prestrukturiranju gospodarstva,
- pogajanja za vstop ter formalni vstop v EU.

Osamosvojitve Slovenije je narekovala popolno prenovi javnofinančnega sistema. Temeljni vzroki za to so predvsem sistem samoupravnih financ, ki ga Evropa, kot bodoči partner ni poznala, zapletenost davčnega sistema, ki ni dovoljeval vodenja moderne davčne politike,

prestrukturiranje javne lastnine v privatno lastnino, močna decentraliziranost davčnega sistema, visoka državna poraba ter neenotnost davčnega nadzora. Ker je bila stabilizacija gospodarstva temeljni cilj, so bile sistemske spremembe predpogoj za doseganje tega cilja.

Že kmalu po osamosvojitvi je Slovenija sprejela odločitev, da si bo prizadevala za vstop v EU. Na ta način se je Slovenija obvezala, da bo v svojo davčno ureditev vpeljala načela in norme, ki veljajo v EU. To je pomenilo, da je Slovenija morala prilagoditi predvsem sistem posrednih davkov ter prilagoditi sistem delovanja služb davčnega nadzora na način, ki bo zagotavljal sodelovanje z drugimi državami ter zagotavljal enakost tako domačih kot tujih davčnih zavezancev.

Slovenija je letos tudi formalno postala del EU. Iz tega razloga je Vlada RS letos sprejela množico zakonov, ki dokončno vpeljujejo evropska načela. Vendar pa sam vstop Slovenije ni edini razlog za spreminjanje davčne zakonodaje. Nekateri razvojni problemi, ki so prikazani v nadaljevanju, pravzaprav zahtevajo spremembe v davčnem sistemu. Vlada bo morala v prihodnje ustvariti pogoje, ki bodo zagotavljali kakovostno gospodarsko rast, ki bo temeljila na znanju, idejah, informacijah in novih tehnologijah, s čimer bo mogoče zmanjšati zaostanek v produktivnosti slovenskega gospodarstva (Program za učinkovit vstop v Evropsko unijo, 2003).

5.1.2. Stabilizacijski in razvojni vzroki

Stabilizacijski in razvojni dejavniki so se tekom 14 let spreminjali, vendar pa jih lahko v grobem povzamemo:

- pritisk na transferje po osamosvojitvi in kupovanje socialnega miru,
- struktura javnofinančnih prihodkov in odhodkov, ki ni usklajena z vrednostmi v drugih državah,
- poslabševanje demografske strukture prebivalstva Slovenije,
- primanjkljaj javnofinančne bilance in večanje dolga države,
- poslabšana struktura javnofinančnega trošenja,
- spremembe v trošenju gospodinjestev.

V majhnem in odprtem gospodarstvu, kot je slovensko, je obseg državne porabe ključen faktor njegove odprtosti. Pomembnost takšnega gospodarstva je v svetovnem merilu zanemarljiva, zato lahko ekonomska politika take države le omogoča učinkovito prilagajanje tokovom svetovnega gospodarstva. To poenostavljeno pomeni, da na dolgi rok tako državna potrošnja, kot njena struktura ne more bistveno odstopati od običajne vrednosti v njenem okolju, saj bi to pomenilo zmanjševanje konkurenčnosti gospodarstva ali pa nižanje socialne varnosti (Bole, 1999a, str. 29).

Značilnost slovenskih javnih financ so zakonsko opredeljeni, kratkoročno fiksni izdatki, v zadnjih letih pa tudi javnofinančni primanjkljaj. To pomeni, da bi imela fiskalna politika v primeru poslabšanja gospodarskih razmer zelo malo prostora za ukrepanje. Potrebne bodo

torej tudi spremembe v obsegu in strukturi javnih financ, pri čemer pa bo nastal politični problem. Krčenje socialnih pravic, nižanje plač v javnem sektorju ter krčenje pokojnin bo gotovo povzročilo močne odzive velikega števila ljudi, ki so do teh pravic udeleženi in ki hkrati predstavljajo velik del volilnega telesa (Kovač, 2004, str. 16). Vprašanje je torej, katera Vlada si bo upala te ukrepe v polni meri udejaniti.

Obseg državne porabe s cca. 43 odstotki BDP (glej Tabela 2, na str. 16) v Sloveniji doslej ni bistveno odstopal od vrednosti, ki veljajo v bolj razvitih gospodarstvih. Je pa problematična struktura trošenja. Do leta 1996 je bilo relativno počasno poslabševanje strukture javnofinančnega trošenja prikrito z enkratnimi izdatki države (npr. predčasno upokojevanje, izdatki za nezaposlene, prestrukturiranje podjetij), s katerimi je lajšala prestrukturiranje gospodarstva (Bole, 1999a, str. 29). Državna intervencija je bila nujna za lajšanje pritiska hitrega naraščanja števila nezaposlenih ter masovnega propadanja podjetij. Dolgoročna vzdržnost fiskalne pozicije se je po letu 1992 slabšala. Agregatni izdatki javnofinančnega sektorja sicer ne kažejo opazne fiskalne širitve (glej Tabela 2, na str. 16), vendar pa se je slabšala struktura, saj je bilo vedno več izdatkov države vezanih na povečanje transferjev prebivalstvu ter na večanje plač v javnem sektorju (Bole, 1999, str. 27-42).

Tako so se v obdobju 90-ih let transferji prebivalstvu povečali za 1,5 odstotne točke, povečali so se tudi izdatki za plačilo obresti za 0,8 odstotne točke, plače v javnofinančnem sektorju pa so se povzpele skoraj za 2 odstotni točki. Ob tem so se zaradi predčasnega upokojevanja po osamosvojitvi ter slabšanja demografske strukture povečali tudi izdatki pokojninskega sistema za več kot 3,5 odstotne točke. Zaradi prestrukturiranja javnofinančnih izdatkov slabšanje fiskalnega položaja v bilanci javnofinančnega sektorja ni vidno je pa več kot očitno prisotno (Bole, 1999, str. 36-38).

Po letu 1999 je prišlo do spreminjanja v uravnavanju javnofinančnega sektorja. Pritiski na plače so prevzeli vlogo pritiskov na transferje. Povečanje plač je pomenilo spremenjeno strukturo materialnih izdatkov države, zlasti za zdravstvo in šport, zaradi česar je pričela trpeti kvaliteta teh storitev. Povečani pritiski na povečanje tekočih izdatkov, ki bi to odpravili, je vplivalo tudi na povečanje trošenja javnofinančnega sektorja. Težave s prihodki pa so se sistematično začele reševati s povečanju domačih davkov na blago in storitve ter s povečanjem posredno ali neposredno nadziranih cen. Vlada je sistematično uporabljala zlasti trošarine, s čimer je nevtralizirala izpad davčnih prihodkov, ki ga je povzročil predvsem zmanjšan delež trošenja gospodinjev (Bole, 2003, str. 23-24).

Dodaten argument za spremembe pa predstavlja tudi nizek in nepredvidljiv donos iz naslova davka na dodano vrednost. Kljub temu da gre za moderno davčno obliko, je donos še bolj nepredvidljiv kot pri starem prometnem davku. Vzrok za to pa je predvsem ponovno zmanjšanje deleža trošenja prebivalstva ter izdatkov države za investicije, blago in storitve v domačem produktu (Bole, 2002, str. 25-27).

6. NOVA DAVČNA REFORMA

Kljub temu, da se zadnjih letih povečuje javnofinančni primanjkljaj in javni dolg, je Slovenija po nominalnih konvergenčnih kriterijih javnofinančno zdravo gospodarstvo. Vstop v EU pomeni zmanjšanje dela proračunskih virov, hkrati pa povečuje del izdatkov, saj bo Slovenija morala del sredstev nameniti evropskemu proračunu. Slovenija je začela z novim sklopom reform, s katerimi bo v naslednjih letih reformirala celoten davčni sistem in prestrukturirala sistem državnih izdatkov. Usmeritev teh reform gre v smeri (Strokovna gradiva za pripravo Strategije razvoja Slovenije, 2004):

- postopnega in selektivnega zniževanja splošne davčne obremenitve;
- zmanjšanja davčne obremenitve dela ter povečanja obremenitve kapitala in premoženja;
- prestrukturiranja javnofinančnih virov;
- prestrukturiranja javnih izdatkov, kar bo omogočilo spodbujanje tehnološkega napredka in intelektualnega kapitala;
- prenosa izdatkov in storitev v zasebno financiranje in izvajanje;
- obvladovanja izdatkov, racionalizacije stroškov in bolj učinkovitega in racionalnega zagotavljanja javnih funkcij.

Splošni cilj davčne reforme je ohranjanje višine obveznih dajatev v primerjavi z BDP na sedanji ravni, kar pomeni, da se splošna davčna obremenitev gospodarstva ne bo povečala. Z ukrepi želi Vlada doseči prestrukturiranje davčnih virov, da bo celoten sistem spodbudnejši za gospodarsko rast in zaposlovanje (Program za učinkovit vstop v Evropsko unijo, 2003).

Spremembe v obdavčevanju bo spremljalo tudi učinkovitejše administriranje javnih dajatev. Cilj Vlade je, da bi vzpodbudili prostovoljno izpolnjevanje davčnih obveznosti, s čimer se zmanjšujejo stroški države pri pobiranju dajatev.

Spremembe na področju dohodnine in premoženja, ki jih je prinesla davčna reforma, bodo imele bistveno večji vpliv na prebivalstvo kot na samo gospodarstvo. Reforma se sama po sebi dotika mnogih interesnih skupin na eni strani, prav tako pa ima bistven vpliv na premoženjski položaj posameznega državljana, posledica česar so številna negotovanja in diskusije ob vpeljavi zakonskih sprememb. Dohodnina ter davek na nepremičnine bosta imela na gospodarstvo posredni učinek, medtem ko bo zaradi selekcioniranja davčnih olajšav, davek na dobiček imel večji, neposreden učinek na slovensko gospodarstvo (Korenita davčna reforma v obdavčevanje vpeljuje evropske principe, 2003).

Naloga Slovenije je, da z uveljavitvijo spremenjene davčne zakonodaje poveča svojo konkurenčnost, zagotovi delovna mesta ter zniža stroške dela (Z davčno reformo v EU do večje konkurenčnosti, delovnih mest in nižjih stroškov dela, 2003). Vlada načrtuje, da bo z novimi zakoni razbremenila vse plačne razrede. Z drugimi besedami, naj bi se na račun znižanih davkov povečale neto plače in to brez pritiska na povišanje inflacije. Z vstopom na evro območje bo morala Slovenija rast plač vezati na gospodarsko uspešnost in ne na

inflacijo, kot je to počela do sedaj (Z davčno reformo v EU do večje konkurenčnosti, delovnih mest in nižjih stroškov dela, 2003).

6.1. Vladna izhodišča pri sprejetju pomembnejših zakonov

Vsi Zakoni, ki so obravnavani v tem poglavju, razen Zakona o davku na nepremičnine, so že sprejeti in se začnejo uporabljati s 1.1. 2005, razen posameznih določb, ki že veljajo in so vezane na mednarodno sodelovanje in so povezane z nemotenim izvrševanjem obveznosti, ki izhajajo iz članstva Slovenije v Evropski uniji.

6.1.1. Davek od dohodka fizičnih oseb (Dohodnina)

a) Temeljni razlogi za spremembo zakona, ki jih je Vlada RS upoštevala pri pripravi zakona so:

- spremenjen način, na katerega fizične osebe ustvarjajo dohodek;
- povezanost davčnega sistema s spremembami v zakonodaji, ki na novo opredeljuje dohodke ter status fizičnih oseb;
- nujnost doseganja večje mednarodne primerljivosti ter upoštevanje predpisov EU;
- uresničitev treh do sedaj nerealiziranih odločb, ki jih je izdalo Ustavno sodišče RS;
- relativno visoka davčna obremenitev dela;
- neenakomernost obdavčitve posameznih vrst dohodkov ter posledično prehajanje zavezancev iz davčno bolj obremenjenih področij na manj obremenjene.

b) V sklopu celotne reforme je Vlada pri pripravi zakona o dohodnini zasledovala naslednje cilje:

- doseči globalno razbremenitev vseh davčnih zavezancev, zlasti tistih, ki so v najnižjih dohodkovnih razredih;
- razširitev davčne osnove, s tem da bi obdavčili dohodke, ki do sedaj niso bili upoštevani v izračunu davčne osnove;
- preglednejša obravnava dohodkov ter enakomernejša razporeditev davčnega bremena med zavezanci.

Ti cilji so rezultat ugotovitev, da imamo v Sloveniji, v primerjavi z drugimi državami, zelo visoko obremenjene dohodke iz dela, zaradi česar so zavezanci prehajali iz davčno bolj obremenjenih oblik dohodkov v davčno manj obremenjene. V Sloveniji namreč določene vrste dohodkov fizičnih oseb do sedaj niso bile obdavčene ali pa so bile obdavčene le deloma. Primeri za to so obresti od bančnih vlog ter od dolžniških vrednostnih papirjev, ki za razliko od držav v EU v Sloveniji niso bile obdavčene ter dohodki od študentskega dela ter avtorski honorarji, ki so bili obdavčeni le delno (Davčna reforma s poudarkom na obdavčitvi dohodkov fizičnih in pravnih oseb ter nepremičnin, 2003).

- c) Pri pripravi zakona so bila upoštevana naslednja načela:
- načelo davčne obveznosti, ki pomeni, da se vsak dohodek fizične osebe prišteva v davčno osnovo;
 - načelo vodoravne izenačenosti, kar pomeni enako obdavčitev za vse zavezanke, ki so v relativno enakem ekonomskem položaju;
 - načelo navpične izenačenosti, ki določa progresivnost davčne lestvice, saj izhaja iz predpostavke, da so osebe z več dohodka sposobne plačevati več davka.
- d) Rešitve, s katerimi želi Vlada doseči zastavljene cilje in načela (Davčna reforma s poudarkom na obdavčitvi dohodkov fizičnih in pravnih oseb ter nepremičnin, 2003):
- ohranitev sintetične obdavčitve, pri čemer enota obdavčitve ostaja posameznik;
 - uveljavitev načela obdavčitve rezidentov po svetovnem dohodku ter načela obdavčitve po viru dohodka v Sloveniji za nerezidente, s čimer bo doseženo povečanje obsega davčne obveznosti. Pomanjkljivost navedenega principa je ta, da vodi v dvojno obdavčitev. Iz tega razloga se bo davek plačan v tujini priznal kot odbitek pri plačilu davka v matični državi. Zaradi tega bodo bilateralne konvencije o izogibanju dvojni obdavčitvi dohodka bistveno bolj pomembne;
 - obdavčitev obresti od denarnih depozitov pri bankah, od dolžniških vrednostnih papirjev ter ostalih podobnih finančnih terjatev, kar med drugim predpisuje tudi deklaracija EU, ki je bila sprejeta junija 2003. Pri tem velja poudariti, da Vlada v zakonu predvideva določen neobdavčen del dohodka iz naslova obresti;
 - vnaprej znana lestvica za odmero dohodnine. V smislu predvidenega zmanjšanja inflacije, ki je med drugim tudi pogoj za vstop Slovenije v EU, bo ukinjena indeksacija dohodninske lestvice in olajšav;
 - sprememba lestvice za odmero dohodnine. Davčnih razredov je po novem pet, pri čemer je najnižja stopnja dohodnine znižana za eno odstotno točko, na 16%, najvišja stopnja pa je ostala nespremenjena v višini 50%;
 - povečanje splošne olajšave se je povečala in je določena na ravni minimalnih življenjskih stroškov za odraslo osebo, prav tako se je povečala posebna olajšava za vzdrževane družinske člane;
 - osebne olajšave namenjene invalidom, prejemnikom pokojnin, nadomestil iz obveznega invalidskega zavarovanja in priznavalnin ter osebam, starejšim od 65 let;
 - olajšava za izobraževanje mladih, ki je namenjena vsem osebam do 26. leta starosti, ki bodo imele status učenca, dijaka ali študenta. Večina olajšav je po novem zakonu določenih v absolutnih zneskih in bodo valorizirane enkrat letno glede na indeks rasti cen življenjskih potrebščin. Le olajšave za prejemnike pokojnin, priznavalnin in nadomestil iz obveznega invalidskega zavarovanja so določene v relativnem znesku;
 - sedanjo 3% olajšavo bodo nadomestile olajšave, ki so povezane z vlaganjem fizičnih oseb v določene namene in sicer za prostovoljna dodatna pokojninska in invalidska zavarovanja, prostovoljne prispevke za različne namene, samoprispevke ter za investicije, ki so namenjene reševanju stanovanjskih problemov, vendar za največ 2% letne davčne osnove zavezanca.

6.1.2. Davek od dohodka pravnih oseb

a) Za spremembe v obdavčenju dohodkov pravnih oseb obstaja več razlogov (Davčna reforma s poudarkom na obdavčitvi dohodkov fizičnih in pravnih oseb ter nepremičnin, 2003):

- Zaveza Slovenije EU, ki je sprejela direktivo o skupnem sistemu obdavčenja na področju povezanih družb ter na področju združevanja podjetij. Temeljno načelo EU je namreč načelo nevtralnosti davčnega režima, kar pomeni, da davčni sistem posamezne države ne sme predstavljati konkurenčne ovire za prost pretok kapitala med državami članicami EU.
- Spremenjene gospodarske razmere, predvsem razvitost našega gospodarstva in globalizacija, ki je tesno povezana z mobilnostjo kapitala.
- Harmonizacija davčnega sistema Slovenije z drugimi državami z uvedbo različnih institutov.
- Prilagoditev sistema na področjih, ki jih urejajo Zakon o gospodarskih družbah, Zakon o delovnih razmerjih ter novi računovodski standardi.
- Odprava pomanjkljivosti, ki se kažejo pri izvajanju obstoječega zakona.

b) Cilji novega zakona:

- razširitev in zaščita davčne osnove;
- zagotavljanje enakopravnosti in s tem nevtralnosti davčnega sistema;
- odprava dvojne obdavčitve rezidenta.

c) Načela, ki so vključena v zakon:

- obravnava vsake pravne osebe kot zavezanca, tudi če nima pravne osebnosti in se ne obdavči po Zakonu o dohodnini, pri čemer prav tako kot pri davku od dohodka fizičnih oseb velja načelo navpične izenačenosti;
- razširitev neomejene davčne zaveze, kar pomeni, da se rezidenstvo določa ne le na podlagi registriranega sedeža, temveč na podlagi kraja, kjer opravljajo dejavnost;
- obdavčitev po načelu svetovnega dohodka;
- mehanizmi za preprečitev davčnemu izogibanju;
- izogibanje dvojnemu obdavčevanju.

d) Rešitve, s katerimi želi Vlada doseči zastavljene cilje in načela (Program za učinkovit vstop v Evropsko unijo, 2003):

- širitev davčne osnove z drugačno opredelitvijo davčnih zavezancev in določitvijo podrobnejših pogojev za oprostitvev tistih, ki opravljajo nepridobitne dejavnosti;
- uvedba večje ciljne naravnosti davčnih spodbud, ki so usmerjene k spodbujanju konkurenčnosti (odprava splošne olajšave za naložbe v osnovna sredstva, torej olajšave za opravljene naložbe in njihove rezerve ter uvedba olajšave za prihodnja vlaganja in uvedba pospešene amortizacije za sredstva, ki se uporabljajo za raziskave in razvoj);

- uvedba podrobnejše ureditve ugotavljanja davčne osnove in davčne obravnave transernih cen, obresti med povezanimi osebami, obdavčitve pri prenosu dejavnosti, zamenjavi kapitalskih deležev, združitvah in delitvah;
- razširitev kroga dohodkov, ki se obdavčijo na viru;
- ohranitev sedanje davčne stopnje na ravni 25 odstotkov.

6.1.3. Zakon o davku na nepremičnine

Potrebno je poudariti, da novega Zakona o davku na nepremičnine ter spremljajočega Zakona o vrednotenju nepremičnin še nimamo in da nepremičnine v Sloveniji, vsaj zaenkrat, ostajajo obdavčene z davkom od premoženja ter z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča.

- a) Razlogi Vlade za spremembe na področju obdavčitve nepremičnin so (Davčna reforma s poudarkom na obdavčitvi dohodkov fizičnih in pravnih oseb ter nepremičnin, 2003):
- zavezanci za davek od premoženja so zgolj fizične osebe;
 - administrativnost določanja davčne osnove brez upoštevanja tržnih elementov;
 - oba sistema imata neusklajen sistem oprostitev in olajšav;
 - zastarelost in nepopolnost nepremičninskih evidenc.
- b) Cilj Vlade je:
- zagotoviti enakopravnejšo in pravičnejšo obravnavo vseh zavezancev;
 - povečati preglednost in objektivnost sistema obdavčitve in obstoječi sistem nadomestiti z enotnim sistemom davka ter na ta način doseči enakopravno obravnavo davčnih zavezancev;
 - zmerno povečati prihodke iz tega naslova.
- c) Predvideni ukrepi (Program za učinkovit vstop v Evropsko unijo, 2003):
- obdavčitev vseh nepremičnin, ki so lahko predmet pravnega prometa ne glede na lastništvo s čimer bi povečali prihodek iz tega naslova;
 - prihodek iz naslova davka bi ostal občinski prihodek;
 - davčne olajšave bi uporabljali predvsem v smislu dopolnilnega instrumenta prostorske politike;
 - državni organi naj bi prevzeli sistem nepremičninskih evidenc, izvajanje večine faz ugotavljanja davčne osnove ter odmere davka, pri čemer bi občinam pustili možnost nadzora nad tem;
 - avtomatizacija postopkov in s tem znižanje stroškov;
 - kot davčno osnovo bi določila tržno vrednost nepremičnine (ob tem bo pripravila zakon o sistemu vrednotenja nepremičnin);
 - določila davčno stopnjo, tako da nov davek na posamezno nepremičnino ne bo bistveno odstopal od sedanje davčne obremenitve te nepremičnine.

Predpogoj za izvedbo tovrstnih sprememb je v veliki meri vezan na izpopolnitev in posodobitev osnovnih evidenc o nepremičninah in lastnikih. Kljub temu da je nov zakon, ki

bo opredelil obdavčitev nepremičnin, nujno potreben v tem paketu davčnih zakonov ni bil sprejet. To pomeni, da lahko sprejetje tega zakona pričakujemo šele naslednje leto. Vzrok, da Vlada ni ukinila davka na izplačane plače, je potrebno iskati ravno tu. Vlada je namreč z Zakonom o davku na nepremičnine želela uravnovesiti izgubo iz naslova ukinitve davka na izplačane plače.

6.1.4. Zakon o davčni službi

a) Razlogi (Vlada potrdila Zakon o davčni službi, 2004):

- vstop v EU;
- uskladitev z novim Zakonom o davčnem postopku;
- uskladitev s spremembami, ki so bile sprejete na področju organizacije državne uprave, na področju pravic in obveznosti javnih uslužbencev, na področju prekrškov in inšpekcijskega nadzora.

b) Cilji:

- zaščita finančnih interesov EU;
- boljše administriranje javnih dajatev;
- urediti organizacijo in delovanje davčne službe.

c) Ukrepi:

- vodenje vseh evidenc po zavezancih za vse zavezance na enoten način, po enakih pravilih in tesno integrirane med seboj;
- vzpostavitev novega davčnega informacijskega sistema;
- učinkovito odpravljanje starih dolgov;
- usposobitev davčne in carinske službe za sodelovanje s pristojnimi organi držav članic;
- reorganizacija davčne in carinske službe.

6.1.5. Zakon o davčnem postopku

a) Razlogi (Vlada sprejela predlog Zakona o davčnem postopku, 2004):

- uskladitev z novostmi na področju materialnih davčnih zakonov ter s spremembami na drugem zakonodajnem področju;
- določbe petih evropskih direktiv, ki določajo obveznost izmenjave podatkov in urejajo medsebojno upravno pomoč med davčnimi organi na področju davka na dodano vrednost, trošarin, carinskih dajatev, kmetijskih dajatev in direktnih davkov;
- zapletenost postopkov.

b) Cilji:

- izpolnitev obveznosti izmenjave podatkov ter zagotavljanje medsebojne upravne pomoči med davčnimi organi posameznih držav na področju davka na dodano vrednost, trošarin, carinskih dajatev, kmetijskih dajatev in direktnih davkov;
- doseganje višje stopnje prostovoljnega izpolnjevanja davčne obveznosti.

c) Ukrepi:

- poenostavitev postopkov in s tem zmanjšanje administrativnih stroškov davčnih zavezancev;
- uskladitev z novostmi na področju materialnih davčnih zakonov, z Zakonom o splošnem upravnem postopku, Zakonom o državni upravi, Zakonom o prekrških, odločbami Ustavnega sodišča ter evropskimi direktivami;
- natančnejša ureditev davčne tajnosti.

7. OCENA NOVE DAVČNE REFORME

Ocena 15-letnega dogajanja na davčnem področju v Sloveniji je moje osebno videnje, zato se gotovo kdo z njim ne bo strinjal. Na podlagi teoretičnih kriterijev ter posameznih primerjav z drugimi državami pa trdim, da v posameznih delih slovenski davčni sistem ni ustrezen in da povzroča negativne učinke na gospodarstvo.

Iz povsem teoretičnega vidika, po mojem mnenju, slovenski davčni sistem z vidika zaželenih lastnosti davčnega sistema ne zadošča vsaj dvema kriterijema. Po mojem prepričanju slovenski davčni sistem ni pravičen, prav tako pa ni učinkovit. Letošnje spremembe pri obdavčitvi treh produkcijskih faktorjev, jasno kažejo na to, da obdavčitev vsaj do sedaj ni bila pravična. Delo je v Sloveniji izrazito preveč obdavčeno, medtem ko sta kapital in zemlja premalo obdavčena. To sicer nekoliko poenostavljeno pomeni, da so plače v Sloveniji manjše, kot bi lahko bile, ravno zato, ker država prevelik del vzame zase. To pa ob želji po zagotavljanju socialnega miru pomeni, da mora država velik del zbranega denarja prek socialnih transferjev tako rekoč vrniti nazaj davkoplačevalcem. Ravno ta segment državnih izdatkov se je, kot že rečeno, v 90-ih letih tudi najbolj povečal. To potovanje denarja od davkoplačevalcev, preko države, zopet nazaj k davkoplačevalcem pa, po mojem mnenju, pomeni precejšen nesmisel, saj povzroča nepotrebne administrativne stroške.

Slovenski davčni sistem ne zadošča niti socialnopolitičnemu davčnemu načelu. V praksi velja, da so pravični davki tisti, ki relativno dobro upoštevajo mnenje večine. Pri sprejemanju nove zakonodaje pa je glavni očitke kritikov ravno to, da Vlada sprejema zakone v tajnosti in da v pripravo zakonov ne vključuje ostalih subjektov. Taka politika Vlade ob dejstvu, da je s sprejemanjem nove davčne zakonodaje odločala prav do vstopa Slovenije v EU, ko je bil pritisk na sprejetje tako oblikovanih zakonov še večji, pa jasno pomeni, da zakoni naletijo na negodovanje prizadetih subjektov. Zato je bilo večkrat mogoče slišati očitke na račun Vlade, da s tem daje možnost predvsem interesnim skupinam, da preko političnih usklajevanj dosejajo svoje interese. Praksa v drugih demokratičnih državah je šla pogosto v to smer, da je vlada osnutke davčnih zakonov, zlasti tistih, ki se nanašajo na širok krog ljudi, pripravljala na podlagi mnenj podjetij in posameznikov s področja, ki je bilo predmet davčnih sprememb. V Sloveniji pa se davčni zakoni pripravljajo pod tančico državne skrivnosti, zaradi česar pripravljavci zakonov nimajo povratne informacije oz. odziva javnosti na predlagane spremembe. Posledica tega je, da se na podlagi internih predlogov zakonov, v medijih

pojavnjajo nepopolne informacije, ki povzročajo zmedo, kar pa lahko močno oteži sprejemanje davčne reforme oz. jo časovno odmakne.

7.1. Obdavčitev dela, kapitala in zemlje

Odločitev Vlade, da spremeni strukturo davčnih prihodkov, pomeni predvsem spremembe, ki so nakazane v 6. poglavju. Na ta način naj bi se Slovenija namreč približala vrednostim, ki veljajo za preostale države EU. Pri tem je zanimivo, da se denimo v vladnem programu za učinkovit vstop v Evropsko unijo, ukrepi na področju obdavčitve treh produkcijskih faktorjev tako matematično ujemajo. Zaradi razbremenitve dela, naj bi namreč država utrpela izpad 35 milijard tolarjev prihodka in ravno toliko naj bi pokrila s povečanjem prihodkov iz naslova davka od dohodka pravnih oseb ter nepremičnin. To je po svoje sicer razumljivo, po drugi strani pa kaže na to, da so imeli pripravljavci zakonov pred očmi predvsem kriterij, kako napolniti državno blagajno in ne toliko razvojnih učinkov novih zakonov.

7.1.1. Obdavčitev dela

Problem v slovenskem sistemu obdavčitve je izrazit na področju obdavčitve dela. Obdavčitev dela je v Sloveniji izjemno visoka, kar zmanjšuje konkurenčnost domače delovne sile. Na drugi strani pa imamo relativno nizko obdavčitev preostalih dveh produkcijskih faktorjev, torej kapitala in zemlje. V dobršni meri je to verjetno posledica pretekle miselnosti, ki se je očitno ohranila.

Tabela 7: Odstotek bruto plače na letni ravni, ki jo prejme zaposleni po odbitku davka in prispevkov za socialno varnost, 2003

Država	Zaposleni, ki je poročen in ima dva otroka		Samski zaposleni brez otrok	
	Letni bruto dohodek 50.000 €	Letni bruto dohodek 1.000.000 €	Letni bruto dohodek 50.000 €	Letni bruto dohodek 1.000.000 €
Avstrija	62,05	56,71	61,32	56,68
Belgija	62,43	41,54	53,32	41,09
Češka	63,70	59,73	62,75	59,66
Danska	69,61	38,40	56,72	37,70
Finska	62,70	45,64	62,70	45,64
Francija	74,36	48,94	65,57	47,57
Nemčija	71,80	54,04	54,09	52,46
Grčija	62,70	51,02	62,10	50,99
Madžarska	56,39	57,92	56,39	57,92
Irska	79,08	57,10	66,94	56,53
Italija	62,24	55,20	60,04	55,05
Latvija	70,97	74,80	70,95	74,80
Litva	64,73	64,04	64,67	64,03
Luksemburg	85,48	61,34	70,94	60,37
Nizozemska	69,71	49,10	65,39	48,89
Norveška	69,77	46,28	66,89	46,14
Poljska	65,38	58,41	60,45	58,16
Portugalska	69,38	54,44	63,22	53,91
Slovaška	80,68	80,98	79,45	80,92
Slovenija	54,00	39,70	50,64	39,53
Švedska	63,20	45,91	63,20	45,91
Švica	82,00	54,36	76,66	53,31
Združeno kraljestvo	72,99	59,75	72,99	59,75
ZDA	86,96	65,38	75,65	65,00

Vir: The tax misery index, 2003.

Podatki iz zgornje tabele so povzeti iz študije, ki jo je lani maja izdelala revija Forbes. Gre za t.i. Forbes Global Tax Misery Index, ki vključuje vse razvitejše države. Podatki nam povedo, kolikšen odstotek letne bruto plače dejansko prejme zaposleni. Iz zgornje tabele je moč razbrati, da je Slovenija v samem vrhu davčne obremenitve plač. Sama študija zajema 51 držav, ki so ocenjene z vidika letnega bruto dohodka na zaposlenega ter z vidika družinskega statusa. Tako deli zaposlene na samske in na poročene z dvema otrokoma, poleg tega pa obravnava štiri različne dohodkovne razrede. Sam sem se omejil na trideset, zlasti evropskih držav, poleg tega pa sem se omejil zgolj na zaposlene z letnim bruto dohodkom 50.000 oz. 1.000.000 €.

Slovenija je po ocenah Forbes Globala tako v kategoriji zaposlenega, ki je poročen in ima dva otroka, kot zaposlenega, ki je samski, povsem na vrhu davčne obremenitve plač. Po teh

kriterijih se Slovenija uvršča na 51. oz. 50. mesto glede na delež bruto plače, ki je izplačana zaposlenemu.

Visoka obremenitev plač z davki in socialnimi prispevki je gotovo eden od poglobitnih razlogov, da se tuji kapital izogiba Slovenije oz. da se domači kapital seli v države z nižjo obremenitvijo plač (Kovač, 2004a, str. 8). Dodatna težava pri obdavčitvi fizičnih oseb je progresivnost dohodninske lestvice, ki je sicer prizanesljiva do zaposlenih s slabimi dohodki, spet na drugi strani pa je seveda očitna regresivnost davkov na potrošnjo. Delež dohodka, ki ga revni porabijo za potrošnjo, je v primerjavi z bogatejšimi namreč bistveno večji.

Zaposleni z visokimi plačami so podvrženi izredno visoki davčni obremenitvi plač, kar je izredno nestimulativno. Praviloma so dobro plačani zaposleni tudi najbolj produktivni oz. imajo visoko strokovna znanja. Ko se bo trg dela v EU povsem sprostil, je vprašanje, če bodo slovenska podjetja še uspela zadržati visoko izobražen kader.

Ta analiza povsem potrjuje pogoste očitke kritikov slovenske davčne ureditve, ki se nanašajo na izredno visoko obdavčitev plač. Z drugimi besedami to pomeni tudi to, da je podjetje ki želi vzdrževati evropsko primerljivo plačo, ki jo prejema zaposleni, izredno obremenjeno, saj izredno velik delež bruto plače vzame država. To pa je izredno nestimulativno tako za zaposlene, kot tudi za sama podjetja. Na ta način postane bolj jasen tudi konflikt med delodajalci in zaposlenimi. Medtem ko se zaposleni večinoma pritožujejo nad višino plač, je v resnici potrebno povedati, da za podjetja delojemalci resnično predstavljajo precej velik strošek. Pravzaprav bi bilo bolje, če bi rekli, da ni draga slovenska delovna sila, temveč država, ki si vzame svoj delež, ki pa je v primerjavi z ostalimi državami že kar nenormalno visok.

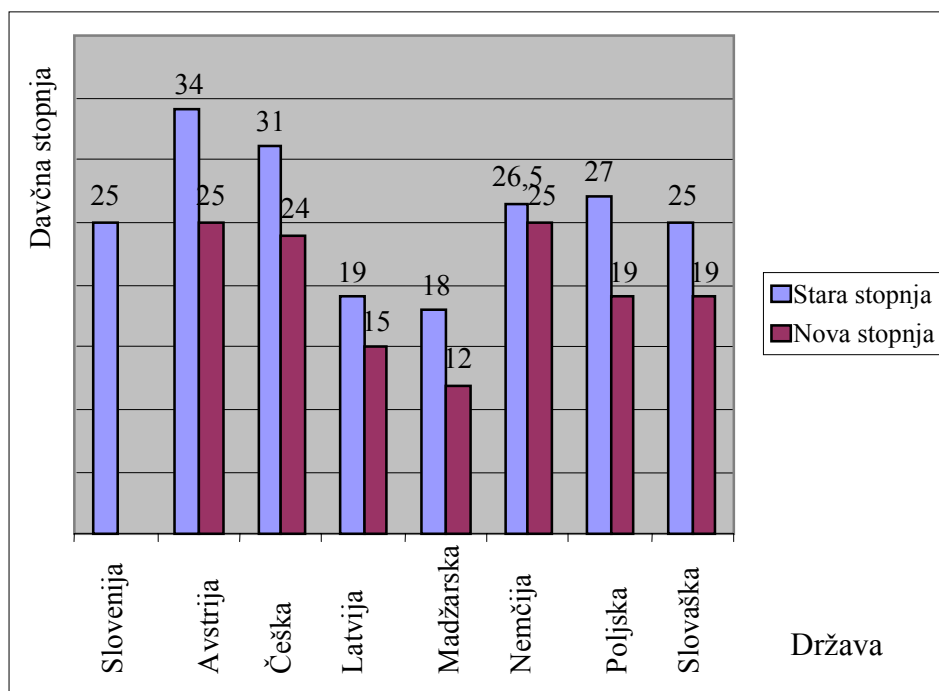
7.1.2. Obdavčitev kapitala

Ob tem, da imamo v Sloveniji visoko obdavčitev dela, pa je kapital relativno nizko obdavčen. Podatki o strukturi davkov (glej Tabela 4, na str. 18) kažejo na to, da pri nas imetniki kapitala, torej lastniki podjetij in ljudje z veliko premoženja prispevajo relativno majhen delež v državni proračun. Zdi se, kot da je država pravzaprav zaščitila kapitaliste. Posplošeno lahko rečemo, da imajo bogatejši sloji praviloma v rokah več premoženja, očitno pa je, da pri financiranju države sodelujejo zgolj takrat, ko imajo tudi visoke dohodke in torej plačujejo dohodnino ter prispevke za socialno varnost. Ostale države članice EU imajo bistveno višje deleže davka na premoženje ter davka od dobička pravnih oseb v bruto domačem proizvodu kot Slovenija. V povprečju države EU iz naslova davka od dobička pravnih oseb zberejo trikrat toliko sredstev kot Slovenija, iz naslova davka od premoženja pa celo pet krat več. Ob tem se seveda lahko povsem upravičeno vprašamo, ali je to res značilnost socialne države, kakršna naj bi Slovenija bila.

Ta »izpad« dohodka pa mora država nekje nadomestiti. Rekli bi lahko, da to počne z dohodnino, prispevki za socialno varnost ter davkom na promet blaga in storitev. Dohodnina,

v primerjavi z povprečjem EU, predstavlja precej nižji vir davčnih prihodkov, vendar pa se ta razlika utegne kaj kmalu zmanjšati, saj novi Zakon o dohodnini širi pojem dohodka tudi na tiste vire, ki do sedaj niso bili obdavčeni. Prispevki za socialno varnost ter davek od prometa blaga in storitev pa pri nas zavzemata bistveno pomembnejši delež, kot je povprečje EU (Mrkaić, 2004, str. 8).

Slika 5: Stare in nove davčne stopnje davka na dobiček v posameznih državah EU v %



Vir: Bošnik, 2004, str. 3.

Analiza davčnega sistema, ki ga je naredila Evropska komisija leta 2001, je pokazala, da je efektivna obdavčitev podjetij v državah EU med 19,7 in 26,9 odstotka, medtem ko je po podatkih ministrstva za finance ta stopnja v Sloveniji 12,1 odstotka. To je posledica obsežnih investicijskih olajšav, ki pa niso dajale ustreznega učinka. To bi moralo namreč pomeniti, da slovenska podjetja veliko sredstev vlagajo v raziskave in razvoj ter da imamo v Sloveniji veliko število inovativnih podjetij. Iz tega razloga nov zakon na novo opredeljuje olajšave, kar naj bi pripomoglo k temu, da bodo olajšave resnično namenjene tehnološkemu razvoju ter raziskovalni dejavnosti (Bošnik, 2004, str.3).

7.1.3. Obdavčitev nepremičnin

Največja kritika pri obdavčitvi nepremičnin gre seveda na račun tega, da kljub obljubam novega zakona nismo dobili. Poleg tega je tudi okrog tega zakona veliko govoric in bolj malo uradnih podatkov o tem kakšen zakon bomo sploh dobili. Ob tem, da Vlada obljublja, da se obremenitev iz naslova tega davka ne bo bistveno spremenila, se seveda samo po sebi ponuja vprašanje, čemu potem sploh korenita sprememba pri obdavčitvi nepremičnin in s tem povezani stroški.

Tabela 8: Obdavčitev nepremičnin v nekaterih evropskih državah

Država	Vrsta davka	Predmet obdavčitve	Davčni zavezanec	Davčna osnova	Davčna stopnja
Avstrija	Davek na nepremičnine	Zemljišča in stavbe	Lastnik	»enotna« vrednost	0,5-2 %
Danska	Zemljiški davek Davek na stavbe	Zemljišča in stavbe	Lastnik	Tržna vrednost	0,6-2,4 %
Francija	Davek na nepremičnine Davek na zemljišča Davek na stanovanja	Zemljišča in stavbe	Uporabnik Lastnik Uporabnik	Rentna tržna vrednost	Ne sme preseči 2,5-kratnega povprečja v državi
Irska	Davek na nepremičnine Davek na stanovanja	Zemljišča in stanovanja	Lastnik	1. Letna omejena vrednost 2. Tržna vrednost	Pavšalni znesek 1,5 % na prekoračitev praga tržne vrednosti
Italija	Davek na nepremičnine	Zemljišča in stavbe	Lastnik	Letna rentna vrednost	0,4-0,7 %
Nemčija	Davek na nepremičnine	Zemljišča in stavbe	Lastnik	Tržna vrednost	Enotna 0,35 % občine lahko povečajo stopnjo za 500 %
Nizozemska	Davek na nepremičnine	Zemljišča in stavbe	Lastniki in uporabniki	Letna rentna vrednost ali pavšalni znesek na m ²	Okoli 1 %
Švedska	Davek na nepremičnine	Zemljišča in stavbe	Lastniki	Tržna vrednost	Fiksna: 1,5, 2,5 in 3,5%
Velika Britanija	Davek na nepremičnine	Poslovne nepremičnine in stanovanja	Uporabniki, za stanovanja uporabniki ali lastniki	Poslovni prostori: rentna vrednost stanovanja: tržna vrednost	Progresivna v letno določenih absolutnih zneskih
Švica	Davek na nepremičnine	Zemljišča in stavbe	Lastniki	Tržna vrednost	Različna po kantonih

Vir: Nepremičnine ne bodo bolj obdavčene, samo davek se bo pobiral dosledneje, 2003.

Po tem, kar je znanega do sedaj, bo slovenski sistem obdavčitve nepremičnin podoben nemškemu oz. italijanskemu. Vendar pa v Sloveniji obstaja težava, ki je druge države nimajo. Vsaj ne v taki meri. Izredno velik delež stanovanj v Sloveniji je lastniških, k čemur je pripomogel predvsem Jazbinškov zakon. Dodatna težava je, da so Slovenci vedno radi gradili velike hiše, pa čeprav so za to porabili vse prihranke. Zaradi teh dejavnikov in dejstva, da so tržne vrednosti zemljišč in stanovanjskih objektov vsaj v nekaterih območjih Slovenije že kar nenormalno visoke. Ravno na to pa naj bi bil vezan novi davek, zato dvomim, da se bo davek med davkoplačevalci sploh lahko uveljavil. Če vzamemo povsem hipotetičen primer 20 milijonov SIT vrednega stanovanjskega objekta in 0,7 % stopnjo davka to pomeni 140.000 SIT davčne obveznosti. Verjetno bi na ta način zares prišli do sprostitve trga nepremičnin, vendar menim, da bo večina ljudi odločno proti temu, saj so Slovenci na svoja stanovanja in hiše preveč navezani, poleg tega pa je večina v njih vložila preveč truda, da bi jih zapuščali zaradi »širše družbene koristi«.

8. SKLEP

Več kot desetletna zgodovina slovenske davčne ureditve je že precej obsežna. Številne spremembe, ki smo jim bili deležni, so bile deležne različnih odzivov, kakorkoli pa je očitno, da je Slovenija na davčnem področju dosegla določen napredek pri preoblikovanju davčnega sistema, ki bo primerljiv z evropskimi. Prva in še kako pomembna napaka je arogantnost pristojnih državnih organov, ki pripravljajo zakonodajo praktično brez sodelovanja ostalih gospodarskih subjektov. Na ta način se že vnaprej ustvarja negativen pristop do sprememb v davčni zakonodaji, povečuje pa se tudi napetost med posameznimi gospodarskimi subjekti oz. družbenimi sloji. Zelo pogost je namreč vtis, da država pravzaprav igra dvojno politiko. Večkrat se zdi, da gre pravzaprav samo za to, da bo strukturo davčnih prihodkov samo nekoliko korigirala, vendar brez prave strategije kakšen učinek bo to imelo oz. kaj s tem sploh želi doseči.

Tudi ukrepi, ki jih Vlada vrši v letošnjem letu, zbujejo vrsto vprašanj. Nižanje olajšav pri davku od dohodka pravnih oseb z izgovorom, da relativno nizka davčna stopnja skupaj z olajšavami ni dala zelenih rezultatov, je pravzaprav zelo nespametno početje. Najprej je to jasen dokaz, da tudi v preteklosti Vlada ni vedela kaj pravzaprav počne, poleg tega pa se lahko vprašamo, kako naj bi nižanje olajšav spodbudilo tujce k vlaganjem v slovensko gospodarstvo. Opazno je, da Vlada sprejema ukrepe, ki niso celoviti.

Davčna reforma si v posameznih delih ne zasluži takega imena. Vsekakor je potrebno priznati, da je bilo na področju davkov vendarle veliko narejenega, vendar gre zgolj za korekcije oz. za nujna prilagajanja zahtevam EU. Predvsem je problematična neusklajenost teh sprememb in pomanjkanje vizije. Z množico sprememb v davčni zakonodaji smo pravzaprav v stanju, ko so nezadovoljni praktično vsi. Podjetja se vedno težje soočajo z visokimi stroški dela in se odločajo za selitev v druge države, predvsem na vzhod, kjer je cena dela bistveno nižja kot v Sloveniji. Novi davek od dohodka pravnih oseb pa bo verjetno razmere še poslabšal.

Zaposleni z visokimi dohodki so podvrženi visokim efektivnim davčnim stopnjam, kar gotovo ni v prid temu, da sposoben kader zadržimo v Sloveniji, glede na trenutne razmere pa tudi ni pričakovati, da bi tuji strokovnjaki množično iskali zaposlitev v Sloveniji.

Davčna politika nima razvojne naravnosti. Ukrepi vlade so namenjeni predvsem polnjenju državne blagajne. Drugače si pač vsega tega ne moremo razlagati. Vladi gre zameriti tudi to, da se je spremembe nekaj pomembnih davčnih zakonov lotila pred volitvami, to pa je povsem neprimeren čas, saj politične stranke, v upanju na boljši volilni rezultat, podlegajo pritiskom posameznih interesnih skupin.

Slovenija davčno reformo pravzaprav šele začinja. Vlada bo morala ustvariti pogoje, ki bodo konkurenčni ostalim evropskim državam, poleg tega pa se mora bolj konkretno odločiti, kaj pravzaprav želi. Vprašati bi se morali, ali je prihodnost Slovenije v tem, da ohranja

proizvodna podjetja z nizko dodano vrednostjo, ali bi bilo nemara bolje usmeriti se v visoko tehnološke panoge z visoko dodano vrednostjo.

Predpogoj za vse to pa je seveda spremenjen način priprave zakonskih predlogov in torej večja participacija ostalih gospodarskih subjektov, ki bo pripomogla k temu, da bodo davčni zavezanci spremenili miselnost pri plačevanju davčnih obveznosti, kar bo v končni fazi koristno za vse.

LITERATURA

1. Bole Velimir: Davek na dodano vrednost v 2001. Dinamika donosa in povračil. Gospodarska gibanja, Ljubljana, 2002, 336, str. 24-40.
2. Bole Velimir: Denarna politika v času odštevanja. Gospodarska gibanja, Ljubljana, 2003, 346, str. 23-43.
3. Bole Velimir: Javnofinančni izdatki in problemi ekonomske politike. Gospodarska gibanja, Ljubljana, 999, 306, str. 28-60.
4. Bole Velimir: Proračunska povečava. Delo, Ljubljana, 1999, 181, str. 29.
5. Bošnik Lucija: Drugi nižajo davke, mi nasprotno. Finance, Ljubljana, 2004, 13, str. 3.
6. Hrovatin Nevenka: Uvod v gospodarstvo. 3. izdaja. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2000. 377 str.
7. Kopač Janez: Davki po novem. Ljubljana : ČZP Enotnost, 1991. 94. str.
8. Kovač Stanislav: Gospodarstvo brez zaščite. Finance, Ljubljana, 2004, 194, str. 16.
9. Kovač Stanislav: Ujetniki davčnega primeža. Finance, Ljubljana, 2004, 52, str. 8.
10. Moussis Nicolas: Evropska unija: Pravo, ekonomija, politike. Ljubljana : Littera picta, 1999. 575 str.
11. Mrak Mojmir, Rojec Matija, Silva-Jáurequi Carlos: Slovenia. From Yugoslavia to the European Union. Washington : The World Bank, 2004. 446 str.
12. Mrkaić Mićo: Banana davčna republika Slovenija. Finance, Ljubljana, 2004, 88, str. 8.
13. Musgrave Richard, Musgrave Peggy: Javne financije u teoriji i praksi. Zagreb : Institut za javne financije, 1993. 674 str.
14. Norčič Oto: Uvod v politično ekonomijo : alternativni politekonomske izzivi v sodobni ekonomski teoriji. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1996. 199 str.
15. Pernek Franc et al: Finančno pravo in javne finance. Posebni del. Maribor : Pravna fakulteta, 1999. 376 str.
16. Pernek Franc: Finančno pravo in javne finance. Splošni del. Maribor : Pravna fakulteta, 1999. 391 str.
17. Potočnik Janez et al.: Evropsko pravo. Zbirka gradiv šole Evropskega prava. Ljubljana : Primath, 2004. 891 str.
18. Rant Domen: Nepremičnine ne bodo bolj obdavčene, samo davek se bo pobiral dosledneje. Dnevnik&Svet Nepremičnin, Ljubljana, 5(2003), 38, str. 8-9.
19. Rupnik Lado, Stanovnik Tine: Javne finance. 1. del: Javne finance v svetu. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1995. 196 str.

20. Samuelson Paul A., Nordhaus William D.: Economics. 16. edition. Boston : Irwin/McGraw-Hill, 1998. 781 str.
21. Senjur Marjan: Makroekonomija: Makroekonomija majhnega odprtega gospodarstva. Maribor : MER Evrocenter, 2001. 424 str.
22. Stanovnik Tine: Javne finance. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1998. 199 str.
23. Šircelj Andrej, Juren Peter: Predpisi o davkih. Druga, spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana : GV založba 2003. 1992 str.
24. Vaubel Roland: Centralizacija Zahodne Evrope. Murska Sobota : Regionalna razvojna agencija Mura 1999. 67 str.

VIRI

1. Benchmarking SLOVENIA 2003. Ljubljana : Ministry of the Economy, 2003. 180 str.
2. Bilten javnih financ. Ljubljana : Ministrstvo za finance Republike Slovenije, junij 2004. 125 str.
3. Davčna reforma s poudarkom na obdavčitvi dohodkov fizičnih in pravnih oseb ter nepremičnin. Ljubljana : Ministrstvo za finance, 31.7.2003. 22. str.
4. Europa-Activities of the European Union-Taxation. [URL:http://europa.eu.int/pol/tax/overview_en.htm], 25.11.2003.
5. Fiskalna politika v obdobju 2000–2004. Ljubljana : Državni zbor Republike Slovenije, 31. avgust 2004. [URL:http://www.gov.si:80/mf/slov/mediji/prezentacija_31_08_04.ppt], 10.9.2004.
6. Korenita davčna reforma v obdavčevanje vpeljuje evropske principe. Ljubljana : STA, 1.8.2003.
7. Kriteriji za uvedbo Evra. [URL:<http://www.bsi.si/html/projekti/evro/kriteriji.htm>], 7.6.2004.
8. Poročilo o napredku Republike Slovenije pri vključevanju v Evropsko Unijo. Ljubljana : Vlada republike Slovenije, 1999.
9. Poročilo o napredku Republike Slovenije pri vključevanju v Evropsko Unijo. Ljubljana : Vlada republike Slovenije, 2000.
10. Poročilo o napredku Republike Slovenije pri vključevanju v Evropsko Unijo. Ljubljana : Vlada republike Slovenije, 2002.
11. Predstavitev DURS. [URL: <http://www.gov.si/durs/index.php?lg=sl&f=02.html>], 6.6.2004.
12. Program za učinkovit vstop v Evropsko unijo. B.k : Vlada Republike Slovenije, julij 2003.
13. Regular Report on Slovenia's progress towards accession. Brussels : Commission of the European communities, 1998.
14. Regular Report on Slovenia's progress towards accession. Brussels : Commission of the European communities, 1999.
15. Statistični letopis RS 2003. Ljubljana : Zavod RS za statistiko, 2003.
16. Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo. [URL:<http://evropa.gov.si/vkljucevanje/strategija-vkljucevanja/>], 1.7.2004.

17. Strokovna gradiva za pripravo Strategije razvoja Slovenije: Gospodarstvo, [URL: <http://www.sigov.si/umar/projekti/srs/gradiva.php>], 30.10.2004.
18. Tax Policy in the European Union. Luxemburg : European Commission, 2000. 38 str.
19. Taxation in the EU from 1995 to 2002, EU25 overall tax burden decreased from 41.1% of GDP in 2001 to 40.4% in 2002, Lower tax burden on average in the new Member States. [URL:<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=2-01072004-EN-BP-EN&mode=download>], 6.8.2004.
20. The tax misery index . Forbes Global. [URL: <http://pdf.forbes.com/media/pdfs/TaxMisery.pdf>], 1.6.2004.
21. Vključevanje Slovenije v Evropsko unijo. [URL:<http://evropa.gov.si/vkljucevanje>], 20.4.2004.
22. Vlada potrdila Zakon o davčni službi. [URL:http://www.sigov.si/mf/slov/mediji/spor6_29_04_04.htm], 30.10.2004.
23. Vlada sprejela predlog Zakona o davčnem postopku. [URL:http://www.sigov.si/mf/slov/mediji/spor1_05_04_04.htm], 29.10.2004.
24. Z davčno reformo v EU do večje konkurenčnosti, delovnih mest in nižjih stroškov dela. STA, 26.11.2003.
25. Zgodovinski razvoj revidiranja na ozemlju današnje Slovenije. [URL:<http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/0/F6D19D8E4AC22EA0C1256C52004B66C2?OpenDocument>], 18.9.2004
26. Zakon o davku na dodano vrednost (Uradni list RS, št. 4/92).

SLOVARČEK SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV

tax policy – davčna politika

European Union – Evropska Unija

revenue – (državni) prihodek

consumption – potrošnja

member states – države članice

tax rate – davčna stopnja

excise – trošarina

VAT (value added tax) – DDV (davek na dodano vrednost)

SEED (System for the Exchange of Excise Data) – Sistem za izmenjavo podatkov o DDV

VIIES (VAT Information Exchange System) – Sistem za izmenjavo podatkov o trošarinah