

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

JAKA ŽURMAN

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**SIVA EKONOMIJA V SLOVENIJI IN NJENO OMEJEVANJE S
POMOČJO DAVČNIH BLAGAJN**

Ljubljana, julij 2016

JAKA ŽURMAN

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisani Jaka Žurman, študent Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtor predloženega dela z naslovom Siva ekonomija v Sloveniji – Omejevanje sive ekonomije s poudarkom na davčnih blagajnah, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem Matejem Marinčem.

IZJAVLJAM

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

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1 SIVA EKONOMIJA	3
1.1 Opredelitev sive ekonomije	3
1.2 Vzroki za nastanek sive ekonomije	6
1.3 Metode ugotavljanja sive ekonomije	9
1.3.1 Neposredne metode ugotavljanja sive ekonomije	9
1.3.2 Posredne metode ugotavljanja sive ekonomije	10
1.4 Posledice sive ekonomije	11
1.4.1 Negativne posledice sive ekonomije	11
1.4.2 Pozitivne posledice sive ekonomije	12
2 ANALIZA SIVE EKONOMIJE V SLOVENIJI.....	13
2.1 Prikaz in analiza sive ekonomije po letih	15
2.2 Prikaz in analiza sive ekonomije po vzrokih	16
2.3 Prikaz in analiza sive ekonomije po dejavnostih	17
3 INSTITUCIJE IN UKREPI ZA ZMANJŠEVANJE SIVE EKONOMIJE	19
3.1 Ukrepi za zmanjševanje sive ekonomije.....	21
3.2 Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno	22
3.3 Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno in institucije nadzora	24
4 DAVČNE BLAGAJNE	26
4.1 Obvladovanje gotovinskega poslovanja	28
4.2 Izdajanje računov	28
4.3 Zakon o davčnem potrjevanju računov – uvajanje t.i. davčnih blagajn	29
4.4 Davčne blagajne v drugih državah.....	30
5 MNENJA GLEDE DAVČNIH BLAGAJN, INTERVJU Z UPORABNIKI	31
5.1 Kakšna so pričakovanja vlade.....	31
5.2 Kdo je nasprotoval uvedbi davčnih blagajn in zakaj	31
5.3 Kaj menijo davčni zavezanci - intervju	33

5.4	Kakšni so prvi učinki davčnih blagajn	36
	SKLEP	38
	LITERATURA IN VIRI	41

PRILOGA

KAZALO TABEL

Tabela 1: Najpogostejši izrazi za oznako pojma siva ekonomija.....	4
Tabela 2: Obseg sive ekonomije v svetu po državah in po letih (deleži BDP v %).....	5
Tabela 3: Obseg sive ekonomije v Sloveniji od leta 2003 do 2013 v % BDP	15
Tabela 4: Vzroki za pojav in razvoj sive ekonomije v Sloveniji	16
Tabela 5: Siva ekonomija (srednja ocena) v gospodarstvu kot celoti (kot % BDP) in njena porazdelitev po panogah dejavnostih, kot odstotek celotne ravni sive ekonomije v posameznem letu	17
Tabela 6: Davki in prispevki za socialno varnost v Sloveniji v obdobju 2005–2012.....	19
Tabela 7: Uporabniki davčnih blagajn - intervjuvani davčni zavezanci - v občinah Nova Gorica, Ajdovščina in Vipava na dan 1. junij 2016 po številu zaposlenih in glede na višino letnega prometa v letu 2015	34
Tabela 8: Vprašanja in odgovori intervjuvanih davčnih zavezancev o davčnih blagajnah	35

KAZALO SLIK

Slika 1: Ekonomski dejavniki, ki vplivajo na pojav sive ekonomije	7
Slika 2: Sociološki in institucionalni dejavniki, ki vplivajo na pojav sive ekonomije.....	8
Slika 3: Delež (%) sive ekonomije posamezne panoge gospodarske dejavnosti v sivi ekonomiji celotnega gospodarstva v Sloveniji v letu 2004.....	19
Slika 4: 10-letno povprečje sive ekonomije v državah EU, ki imajo uvedene DB in v državah, kjer DB ni	32

UVOD

Temeljna makroekonomska kategorija vsakega gospodarstva je proizvod (output), ki ga država ustvari v določenem časovnem obdobju, navadno v enem letu. Ko primerjamo bruto družbeni proizvod (BDP) med državami, moramo ločiti med dejansko ustvarjenim BDP in statistično ugotovljenim (uradnim) BDP. Ljudje marsikatero delo opravijo sami, na primer gospodinjska dela, popravila v stanovanju, na hiši, na vrtu itd. Nekatera dela opravijo tudi na črno - gre za neprijavljeno delo brez plačevanja davkov in prispevkov, ki se najpogosteje pojavlja v gradbeništvu, v raznih obrtnih dejavnostih, pri intelektualnih storitvah in podobno. Vsi ti proizvodi in storitve niso zajeti (registrirani) v uradnem BDP, čeprav so del ustvarjenega družbenega proizvoda. Govorimo o pojavu sive (neformalne) ekonomije. Siva ekonomija je značilna tako za razvite kot nerazvite države. Izražamo jo v odstotkih uradnega BDP države.

Velikost sive ekonomije je odvisna od ekonomske moči države in njene institucionalne urejenosti. Najvišja je v državah v razvoju, kjer omogoča ne le izboljšanje gmotnega položaja prebivalcev, ampak marsikomu celo preživetje. Med razlogi za pojav sive ekonomije so najpomembnejši: visoke davčne obremenitve in prispevki, nefleksibilen ekonomski sistem z raznimi birokratski predpisi in ovirami, nezaposlenost ter davčna morala (Schneider & Enste, 2002). Ker gre za neregistrirano dejavnost, ki je lahko legalna, velikokrat pa je nelegalna, je njeno ugotavljanje oteženo, saj je dejavnost prikrita. Velikost sive ekonomije ocenjujemo z različnimi metodami, ki temeljijo na različnih predpostavkah in metodoloških rešitvah. Posledice sive ekonomije so za ekonomske osebe različne. Medtem ko pomeni siva ekonomija za potrošnike večje dohodke in višji življenjski standard, pomeni za državo izgubo javnih prihodkov in težave pri vodenju ekonomske politike. Makroekonomski ukrepi lahko temeljijo na nepravilnih makroekonomskih kazalcih, saj nacionalni računi sive ekonomije ne zajemajo. Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) in Evropski statistični urad (Eurostat) sta oblikovala metodologijo merjenja t. i. skrite ekonomije v nacionalnih računih v okviru statistike nacionalnih računov kot popravke BDP (Umar, Poročilo o razvoju 2014, str. 53). Za podjetnike predstavlja siva ekonomija nelojalno konkurenco, saj je storitev sivih podjetnikov za potrošnike cenejša.

Poglavje Analiza sive ekonomije v Sloveniji je namenjeno prikazu sive ekonomije v Sloveniji po letih, vzrokih in dejavnostih. Poznavanje dejstev o sivi ekonomiji v državi je pomembno pri sprejemanju ukrepov za njeno zmanjševanje. Država skuša s preventivnimi ukrepi ozaveščati podjetnike (davčne zavezance) in potrošnike o dolgoročnih negativnih družbeno ekonomskih posledicah sive ekonomije. Država skrbi tudi za izobraževanje davčnih zavezancev ter jih seznanja s posledicami davčnih utaj. Davčna uprava usmerja delovanje ekonomskih oseb in z navodili davčnim zavezancem skrbi, da je njihovo poslovanje pravilno, da pravočasno in pravilno poravnajo svoje obveznosti. Za zavezance, ki namerno kršijo davčne predpise in ne upoštevajo zakonskih obveznosti,

veljajo strogi ukrepi, od različnih glob do ukrepa o prenehanju poslovanja. Državne institucije (vlada, ministrstva) skušajo z različnimi zakoni (npr. Zakon o omejevanju dela in zaposlovanja na črno, Zakon o davčnem postopku, Zakon o obveznem potrjevanju računov) preprečevati delo in zaposlovanje na črno ter zmanjševati utajevanje davkov. Proti sivi ekonomiji se borijo različne inšpekcijske službe, ki sodelujejo z drugimi organi (davčnim uradom, policijo, uradom za preprečevanje pranja denarja) ne le v Sloveniji, ampak tudi v mednarodnem okolju. Aprila 2014 je Državni zbor Republike Slovenije sprejel Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (Ur.l. RS, 32/2014). Cilj zakona je bil odpraviti nejasnosti in možne zlorabe ter povečati učinkovitost institucij pri preprečevanju dela in zaposlovanja na črno. Julija 2015 je Vlada RS sprejela predlog obveznega potrjevanja računov pri gotovinskem poslovanju (uvajanje t.i. davčnih blagajn) s ciljem čim bolj preglednega evidentiranja gotovinskega prometa davčnih zavezancev, preprečevanja davčnih utaj in s tem zmanjšanja obsega sive ekonomije. Finančna uprava Republike Slovenije (FURS) bo tako lažje izvajala nadzor nad poslovanjem podjetij glede obračunavanja davkov in prispevkov ter zakonitosti zaposlovanja in dela. Zakon o davčnem potrjevanju računov (Ur.l. RS, št. 57/15) je začel veljati 1. avgusta 2015, zavezanci pa so dolžni izvajati postopek potrjevanja računov po tem zakonu od 2. januarja 2016. Davčna blagajna je elektronska registrska blagajna, nadgrajena s posebno nadzorno enoto, ki je preko spleta povezana s centralnim informacijskim sistemom Finančne uprave Republike Slovenije. Davčna blagajna varno in zanesljivo beleži vsako transakcijo z gotovino in informacije pošilja neposredno v baze podatkov o davčnih zavezancih (Vlada RS, Davčne blagajne).

Zadnje poglavje je namenjeno predstavitvi mnenja vlade o razlogih za uvajanje davčnih blagajn in o pričakovanjih vlade ob uvajanju davčnih blagajn (večji davčni prihodki, manj dela na črno) ter predstavitvi nasprotnih mnenj. Pomisleke o smotrnosti tega ukrepa so izrazili predstavniki Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije in politične opozicije. Empirični del naloge ponazarja mnenja davčnih zavezancev o obvezni uporabi davčnih blagajn, ki so bila pridobljena z intervjuji z davčnimi zavezanci. Veliko davčnih zavezancev je izrazilo dvom o učinkovitosti tega ukrepa. V nadaljevanju so prikazani prvi rezultati (ocene) uvajanja davčnih blagajn, ki po mnenju finančnega ministrstva in Finančne uprave Republike Slovenije (FURS) nakazujejo pozitivne rezultate obvezne uporabe davčnih blagajn, ki se kažejo v večjih davčnih prihodkih v prvem četrtletju in v povečanju prijav v socialno zavarovanje (manj dela na črno) v prvih štirih mesecih leta 2016. Vendar je obdobje uporabe davčnih blagajn, ki je bilo upoštevano pri analizi prvih učinkov uvedbe davčnih blagajn prekratko, da bi lahko zanesljivo zaključili, da so prav davčne blagajne prinesle večje proračunske prilive (davke) v primerjavi z enakim obdobjem preteklega leta. Lani namreč še nismo imeli nobenih statističnih podatkov o višini gotovinskega prometa v Sloveniji, saj poslovni subjekti o tem prometu niso poročali ne Agenciji RS za javnopravne evidence in storitve (AJ PES) ne Finančni upravi (FURS). Zato bo možno narediti stvarno analizo podatkov o učinkih uvedbe davčnih blagajn šele

drugo leto, ko bodo na razpolago primerljivi podatki o gotovinskem prometu za obe obdobji.

1 SIVA EKONOMIJA

Siva ekonomija je pojav, ki ga poznajo vse države, tako razvite kot nerazvite. Je del vsakdanjega življenja. Upokojenka z nizko pokojnino bi rada dodatno zaslužila in si izboljšala življenjski standard, zato je pripravljena opravljati določena dela npr. čistiti stanovanja strankam. Ker delo ni prijavljeno, državi ne plačuje dajatev, plačilo se opravi gotovinsko, brez računa in po nižji ceni kot jo zaračuna podjetnik, ki ima registrirano podjetje za opravljanje podobnih storitev. Podjetnik opravi stranki določeno delo ceneje, vendar ne izda računa ali pa izda račun z nižjim zneskom, ki ga kupec nakaže na njegov transakcijski račun, preostali del plača kupec »na roko«, z gotovino. Tako podjetnik prikazuje nižji promet kot je dejanski ter plačuje nižje davke. V sivo ekonomijo spada tudi zaposlovanje delavcev na črno, brez plačevanja prispevkov in davkov. Na prvi pogled je siva ekonomija ugodna tako za potrošnika izdelkov in storitev kot za ponudnika, vendar smo zaradi izogibanja plačilu davkov in prispevkov, kar je najpogostejša posledica neizdanega računa ali zaposlovanja na črno, dolgoročno na slabšem vsi, tako država kot prebivalci in podjetja. Javnofinančni prihodki so manjši, zato je manj denarja za javne dobrine in storitve ter različne oblike socialne pomoči ogroženim skupinam ljudi, na črno zaposleni delavci nimajo delovno-pravne zaščite, sivi podjetniki pa so z nižjimi cenami nelojalna konkurenca tistim, ki davke plačujejo (Vlada RS, 2016).

1.1 Opredelitev sive ekonomije

Smith (1994, str. 18) opredeljuje sivo ekonomijo kot tržno locirano proizvodnjo dobrin in storitev, ki je legalna ali nelegalna in se izogne zaznavi v uradni oceni bruto družbenega proizvoda.

Schneider, Buehn in Montenegro (2010, str. 2) pravijo, da siva ekonomija vključuje legalno proizvodnjo dobrin in storitev, ki se namerno prikriva državnim institucijam, z namenom izogniti se plačilu davkov.

Nekoliko širša definicija sive ekonomije vključuje proizvodnjo blaga in storitev »ki je namenoma prikrita oblastem zaradi izogibanja plačila davkov, upoštevanja standardov ali izpolnjevanja določenih administrativnih postopkov.« (UNSD, 2003, str. 21)

Glas (1994, str. 5) je opredelil sivo ekonomijo kot pojav, ki vključuje vse gospodarske dejavnosti, ki so usmerjene v pridobitnost ali zadovoljevanje lastnih potreb, ki so legalne ali ilegalne ter so povezane z izogibanjem dajatvam oziroma so dajatev oproščene.

Siva ekonomija vključuje množico različnih ekonomskih dejavnosti. Širino in vsebinsko raznovrstnost sive ekonomije ponazarjajo različni izrazi, s katerimi jo označujemo. V angleški terminologiji se uporabljajo naslednji izrazi: *shadow economy*, *informal economy*, *hidden economy* in podobno. V tabeli 1 so prikazani najpogostejši izrazi s katerimi označujemo sivo ekonomijo (Schlosser, 2003, str. 7).

Tabela 1: Najpogostejši izrazi za oznako pojma siva ekonomija

Izraz v angleškem jeziku	Prevod
Hidden economy	Skrita ekonomija
Informal economy	Neformalna ekonomija
Illegal economy	Ilegalna ekonomija
Underground economy	Podzemna ekonomija
Shadow economy	Ekonomija v senci
Dual economy	Dvojna ekonomija
Subterranean economy	Podzemna ekonomija
Parallel economy	Paralelna ekonomija
Second economy	Sekundarna ekonomija
Unofficial economy	Neuradna ekonomija
Underdog economy	Skrivna ekonomija
Irregular economy	Neppravilna ekonomija
Unobserved economy	Neopazovana ekonomija
Marginal economy	Obrobna ekonomija

Vir: E. Schlosser, Reeper Madness: Sex, Drugs, and Cheap Labor in the American Black Market, 2003, str. 7.

Ožji vidik sive ekonomije predstavlja splet neregistriranih pridobitnih dejavnosti, ki niso vključene v uradne podatke bruto domačega proizvoda (BDP), širši vidik pa vključuje tudi aktivnosti, ki po metodologiji sistema nacionalni računov (SNA) ne prispevajo k oblikovanju BDP (neregistrirane dejavnosti za lastne potrebe gospodinjstev), prispevajo pa k boljšemu »materialnemu položaju in blaginji« (Kukar, 1995, str. 4).

Schneider in Feld (2010) menita, da v sivo ekonomijo spadajo vse uradne tržne dobrine in storitve, ki niso pod nadzorom javnih institucij. Razlogi za prikrievanje se nanašajo predvsem na izogibanje plačevanju davkov in prispevkov socialnega zavarovanja, izogibanju določenim tržnim standardom, predpisom in izogibanju določenim administrativnim obveznostim. Izključila sta gospodinjske storitve in neuradne prikrite aktivnosti, kot so preprodaja drog in podobno.

Schneider in Enste (2002, str. 7) delita **nacionalno ekonomijo na dvojno ekonomijo** (angl. *dual economy*), na uradno in skrito ekonomijo. Uradna ekonomija zajema proizvodnjo v javnem in zasebnem sektorju, proizvodi se prodajajo na trgu in so obdavčeni, aktivnost je urejena z zakoni in administracijo. Neuradna ekonomija vključuje

gospodinjiski sektor in samooskrbni del in je mednarodni statistični standardi ne upoštevajo v izračunih ter neregularni in kriminalni sektor, kjer je proizvodnja namerno prikrita in je ni moč statistično spremljati.

Vidimo, da s pojmom **siva ekonomija** označujemo **ekonomske aktivnosti, ki niso registrirane in nad katerimi država nima nadzora**. Gre za ekonomske aktivnosti, ki prispevajo k ustvarjanju družbenega proizvoda (BDP), vendar jih družbeno knjigovodstvo (nacionalni računi) ne evidentira, ker so prikrite. Ilegalne dejavnosti kot so trgovina z mamili, trgovina z orožjem, trgovina z belim blagom in podobno spadajo med najhujše kršitve, zato so zanje predpisane visoke kazni.

Sivo ekonomijo izražamo v odstotkih BDP posamezne države. Tabela 2 prikazuje obseg sive ekonomije (kot delež BDP izražen v odstotkih) v različnih državah po svetu med letoma 2000 in 2005.

Tabela 2: Obseg sive ekonomije v svetu po državah in po letih (deleži BDP v %)

DRŽAVA	1999/2000	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
Argentina	25,4	27,1	28,9	28,6	27,2
Avstralija	14,3	14,1	13,5	13,1	12,8
Avstrija	9,8	10,6	10,9	10,1	9,3
Kanada	16,0	15,8	15,2	14,8	14,1
Kitajska	13,1	14,4	15,6	16,1	16,6
Hrvaška	33,4	34,2	35,4	34,7	34,1
Češka	19,1	19,6	20,1	19,2	18,3
Danska	18,0	17,9	17,3	16,7	16,1
Francija	15,2	15,0	14,5	13,8	13,2
Nemčija	16,0	16,3	16,8	16,1	15,3
Grčija	28,7	28,5	28,2	27,4	26,3
Madžarska	25,1	25,7	26,2	25,3	24,3
Irska	15,9	15,7	15,3	14,8	14,1
Italija	27,1	27,0	25,7	24,8	23,2
Japonska	11,2	11,1	10,8	9,4	8,8
Latvija	39,9	40,7	41,3	40,4	39,4
Makedonija	34,1	35,1	36,3	36,8	36,9
Poljska	27,6	28,2	28,9	28,2	27,3
Rusija	46,1	47,5	48,7	48,2	47,3
Singapur	13,1	13,4	13,7	13,0	12,1
Slovaška	18,9	19,3	20,2	19,1	18,2
Slovenija	27,1	28,3	29,4	28,2	27,3
Španija	22,7	22,5	22,0	21,2	20,5
Švedska	19,2	19,1	18,3	17,2	16,3
Švica	8,6	9,4	9,4	9,0	8,5
Združeno kraljestvo	12,7	12,5	12,2	11,7	10,3
ZDA	8,7	8,7	8,4	8,2	7,9

Vir: B. Nastav, Siva ekonomija v Sloveniji, merjenje, vzroki in posledice, 2009, str. 27.

Iz tabele je razvidno, da so imele manj razvite države precej večji obseg sive ekonomije kot razvite države. V razvitih državah, Avstrija, Japonska, Švica in ZDA, se je obseg sive ekonomije v opazovanih letih gibal med 8 in 11 odstotki BDP, časovno (po letih) je v vseh štirih državah v upadanju. V Nemčiji in Franciji, pomembnih članicah EU, je bil obseg sive ekonomije v tem obdobju podoben (v Nemčiji okoli 16 odstotkov BDP, v Franciji okoli 14 odstotkov), v obeh pa je po letih upadal. Največji obseg sive ekonomije v proučevanih letih sta imeli Rusija (med 47 odstotkov in 48 odstotkov) in Latvija (okoli 40 odstotkov). Visok delež sive ekonomije je značilen predvsem za države v tranziciji, kjer sta na vrhu tudi Hrvaška (okoli 34 odstotkov) in Makedonija (okoli 36 odstotkov). Tudi v Sloveniji je bil obseg sive ekonomije visok, kar okoli 27 odstotkov BDP. Zanimiv je podatek za Kitajsko, ki je ena redkih držav v kateri se je siva ekonomija v tem petletnem obdobju povečala, s 13,1 odstotka v letu 2000 je skočila na 16,6 odstotka v letu 2005, kar predstavlja povečanje za 3,5 odstotne točke, v odstotkih pa kar za 12,7 odstotka.

1.2 Vzroki za nastanek sive ekonomije

Vzrokov za pojav sive ekonomije je veliko in se razlikujejo od države do države. Ker je siva ekonomija neregistrirana dejavnost in je torej prikrita državnim organom, se moramo najprej vprašati, kateri so dejavniki, ki pogojujejo njen nastanek in razvoj. Bruno Dallago (1990, str. 150) navaja štiri pogoje za pojav sive ekonomije:

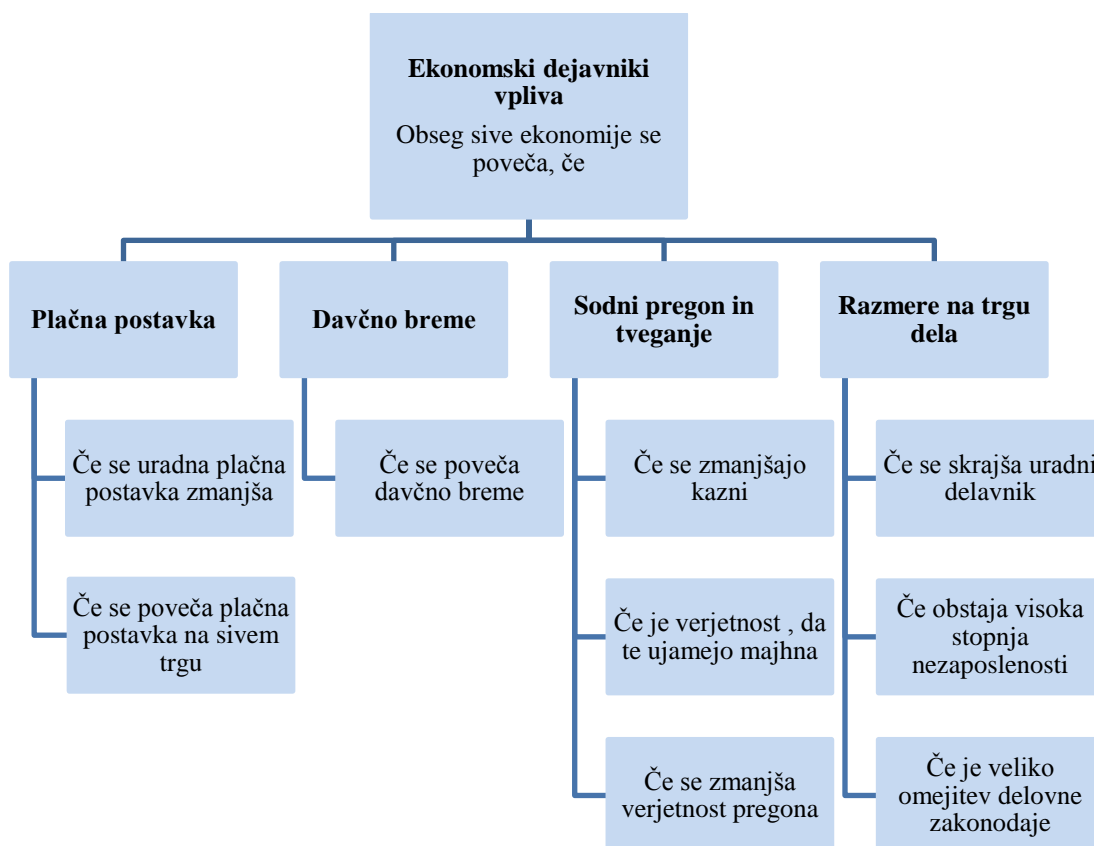
- 1. tehnologija oz. narava proizvodnega procesa:** siva ekonomija se običajno pojavlja v manj kapitalno intenzivnih panogah. Kapitalno intenzivne dejavnosti zahtevajo veliko kapitala in zahtevnejše tehnološke procese, zato je tako dejavnost težje prikriti državnim organom. Poslovanje teh podjetij je običajno negotovinsko, finančne transakcije potekajo preko bančnih računov, torej gre za evidentirano poslovanje, ki se lahko redno nadzoruje. Drugače je v storitvenih dejavnostih npr. osebna nega, popravila avtomobilov in raznih aparatov, turizem, promet, intelektualne storitve;
- 2. stroškovna struktura:** siva ekonomija se pojavlja v delovno intenzivnih dejavnostih, kjer je več delovne sile in so stroški dela visoki. Zaradi visokih davkov in prispevkov (dohodnina, prispevki za zdravstveno in socialno varstvo) se pojavlja zaposlovanje na črno;
- 3. državna regulativa:** državno poseganje na ekonomsko področje se pojavlja predvsem zaradi okoljskih in družbenih dejavnikov. Država odpravlja napake trga, ki so povezane z onesnaževanjem okolja. Zaradi zmanjševanja stroškov podjetniki ne vlagajo dovolj sredstev v čisto tehnologijo. Država pridobi sredstva za vlaganja v varstvo okolja z raznimi dajatvami, kar povečuje stroške podjetij in izdatke gospodinjstev. S prerazdelitvijo dohodkov zagotavlja država prebivalcem javne dobrine in storitve (država blaginje). Zaradi večanja javnofinančnih izdatkov država povečuje razne dajatve, kar vpliva na razvoj sive ekonomije.

4. **fleksibilnost:** na trgu delovne sile se ponudba povečuje, večja se število nezaposlenih delavcev, ki jih podjetja zaposlujejo na črno. Na ta način podjetja zmanjšajo stroške poslovanja, saj ne plačujejo davkov in prispevkov, delavce pa lahko kadarkoli odpustijo, saj niso zaščiteni s strani sindikatov.

O vzrokih za pojav in razvoj sive ekonomije je obširno pisal Kyle (2001). Kot glavne razloge je navedel visoko davčno breme, šibek bančni sistem, podjetniška pravila ter zakonodajo, neučinkovitost državnih institucij in visoko stopnjo nezaposlenosti. Ugotavlja, da je zaradi večje korupcije in nižjih dohodkov siva ekonomija navadno večja v manj razvitih in tranzicijskih državah.

Dejavnike, ki pogojujejo nastanek sive ekonomije sta proučevala tudi Schneider in Enste (2002). **Dejavniki so ekonomski, sociološki in institucionalni.** Slika 1 prikazuje ekonomske dejavnike. Do povečanja obsega sive ekonomije v državi pride, če se poveča davčno breme, če so neugodne razmere na trgu dela (večja stopnja nezaposlenosti, če se skrajša uradni delavnik, če je veliko omejitev delovne zakonodaje), ko je tveganje za sodni pregon manjše (majhne kazni, slab inšpekcijski nadzor) in če se uradna plačna postavka zmanjša ali pa se poveča plačna postavka na sivem trgu.

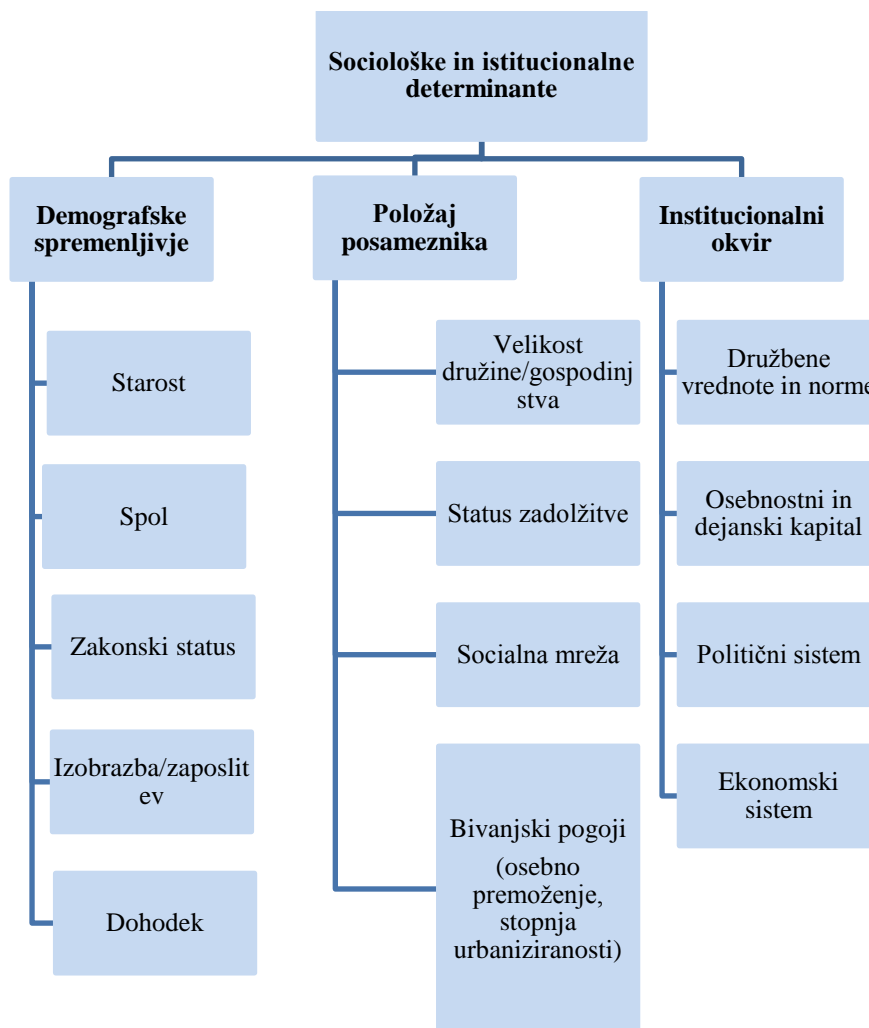
Slika 1: *Ekonomske dejavnike vpliva na pojav sive ekonomije*



Vir: F. Schneider & D. Enste., *Shadow economy*, 2002, str. 66.

Slika 2 prikazuje sociološke in institucionalne dejavnike, ki vplivajo na pojav sive ekonomije v državi. To so demografske spremenljivke (starost, spol, zakonski stan, izobrazba akterjev sive ekonomije in njihov dohodek), položaj posameznika (velikost družine – gospodinjstva in premoženje gospodinjstva, obseg zadolžitve gospodinjstva, socialno okolje ter bivanjski pogoji) in institucionalni okvir (ekonomski in politični sistem). Če je gospodinjstvo veliko in ima majhne dohodke, je tudi dohodek na družinskega člana manjši, zato so potrebe po dodatnem zaslužku v sivi ekonomiji velike. Če ima gospodinjstvo večje premoženje in je manj zadolženo, so potrebe po dodatnem dohodku manjše. V institucionalni okvir sta avtorja uvrstila tudi družbene vrednote in norme, ki pomembno vplivajo na pojav sive ekonomije v posameznih državah. Visoke vrednote in norme, ki so značilne za kulturno razvite družbe, kjer vlada vladavina prava in odgovornost posameznikov, zmanjšujejo pogoje za razvoj sive ekonomije.

Slika 2: Sociološki in institucionalni dejavniki vpliva na pojav sive ekonomije



Vir: F. Schneider & D. Enste, *Shadow economy*, 2002, str. 78.

Glas (1991, str. 5) razlikuje med t.i. ameriško in evropsko razlago glavnih vzrokov za pojav sive ekonomije. Medtem ko ameriška razlaga navaja kot pomembne razloge za pojav sive ekonomije izogibanje davkom (davčna utaja), izogibanje birokratskim predpisom in omejitvam, možnosti ohranitve socialnih prejemkov za brezposelne in za socialno ogrožene posameznike, tudi izražanje nezadovoljstva z delovanjem države, pa kontinentalna (evropska) razlaga obravnava vzroke širše, saj poudarja sociološke dejavnike ter upošteva dolgoročne družbene in gospodarske razvojne procese. Glas poudarja pri vzrokih za sivo ekonomijo ne le obremenitev zasebnega sektorja z davki in socialnimi prispevki in razne administrativne ovire (predpisi, uredbe, standardi, ki otežujejo poslovanje), ampak tudi težnjo k skrajšanju delovnega časa (sprememba vrednot - več prostega časa), upadanje davčne morale ter nezaupanje v državo.

Velikokrat je razlog za velik obseg sive ekonomije nezadovoljstvo ljudi z delovanjem države (politike), preobsežna in neučinkovita birokracija ter dolgotrajnost sodnih postopkov. Avtorja Zagoršek in Jaklič (2002, str. 11) sta označila **sivo ekonomijo kot odsev krize legitimnosti države**. Napisala sta: »V skladu z načelom *če njim ni mar zame, tudi meni ni mar zanje* podjetniki velik del svojega časa porabijo za izogibanje zakonom. Zaradi takega ravnanja so na izgubi vsi: država, prebivalstvo in gospodarstvo.«

Povečanje prikritega ekonomskega delovanja to je sive ekonomije je posledica slabe investicijske klime v državi (Nastav, 2009, str. 39). Poleg politične negotovosti vplivajo na slabšo investicijsko klimo tudi razširjenost korupcije, počasno delovanje sodne veje oblasti, preveliki davki, večja regulacija gospodarskih aktivnosti ter razne finančne in delovne omejitve ter ovire na energijskem področju. Če je investicij manj, je manjša gospodarska rast, večja je nezaposlenost, manjši so proračunski prihodki, večji so proračunski izdatki, ni tehnološkega napredka, manjša je mednarodna konkurenčnost gospodarstva. Dolgoročno izgublja tako država kot podjetniški sektor, negativne posledice pa občutijo vsi prebivalci.

1.3 Metode ugotavljanja sive ekonomije

Ker je siva ekonomija neregistrirana dejavnost, je ni mogoče natančno izmeriti. Njen obseg se ocenjuje s pomočjo različnih metod. Največkrat izberemo metodo, ki je glede na okoliščine v določeni državi najprimernejša. Metode so lahko neposredne ali posredne.

1.3.1 Neposredne metode ugotavljanja sive ekonomije

Z neposredno metodo se ocenjuje obseg sive ekonomije s proučevanjem akterjev, to je udeležencev sive ekonomije. Med udeleženci sive ekonomije se pojavljajo samostojni podjetniki, ki proizvajajo (prodajajo) izdelke in storitve brez računa, zaposlene osebe, ki v popoldanskem času opravljajo delo zaradi dodatnega zaslužka, nezaposlene osebe,

podjetniki, ki zaposlujejo delavce na črno, študenti, upokojenci in druge osebe, ki nimajo rednega dela. Zbiranje podatkov o udeležencih in njihovi dejavnosti poteka z izvajanjem anket, ob uporabi ustreznih vprašalnikov. Podatki se lahko pridobijo tudi iz davčnih in drugih administrativnih virov - evidenc. Rezultati anket so odvisni od odzivnosti vprašanih in pravilnosti odgovorov (resničnosti in popolnosti odgovorov), saj gre za podatke o prikriti, neevidentirani dejavnosti. Pridobivanje podatkov s pomočjo davčnega nadzora (zavezanci so dolžni ustreznim institucijam posredovati podatke) zahteva preverjanje oziroma primerjavo prijavljenih prihodkov davčnim organom z dejanskimi prihodki, ki so zbrani z davčnimi evidencami. Ker zahteva anketiranje veliko finančnih sredstev, se neposredne raziskave običajno izvajajo na manjših krajevnih območjih (regije) ali le v posameznih panogah gospodarstva (Nastav, 2009, str. 58–60).

1.3.2 Posredne metode ugotavljanja sive ekonomije

Posredne metode temeljijo na določenih predpostavkah. Najpogosteje se uporabljajo metode, ki proučujejo odstopanja (razlike) med prijavljenimi in neprijavljenimi aktivnostmi. Na osnovi odstopanj se oceni velikosti sive ekonomije v gospodarstvu države.

Metoda povpraševanja po gotovini predpostavlja, da večina neformalnih transakcij poteka v gotovini, zaradi prikrivanja ekonomske dejavnosti (dohodkov) pred davčno ali katero drugo službo. Večje povpraševanje po gotovini naj bi nakazovalo povečanje obsega sive ekonomije. Presežek denarja, ki kroži v gospodarstvu in ga ni mogoče pojasniti z večjimi evidentiranimi (uradnimi) dohodki, ima najbrž izvor v sivi ekonomiji. Slabost te metode je, da ne zajame tistih transakcij, ki ne potekajo v denarju, ampak v blagu ali protiuslugah. Pojavljajo se tudi **razhajanja na trgu dela**. Gre za razhajanja na strani ponudbe delovne sile (osebe, ki iščejo delo) in na strani povpraševanja po delovni sili (podjetja, ki potrebujejo delavce). Uradno opravljeno delo beležijo pristojne institucije kot je zavod za zaposlovanje. Vendar je dejansko stanje na trgu dela oziroma dejansko opravljeno delo težko izmeriti. Ocenjujemo ga s posebnimi anketami, npr. anketa o delovni sili (ADS), ki jo v Sloveniji izvaja Statistični urad Republike Slovenije (SURS). Razlika nakazuje prikrito delo, torej delo na črno (siva ekonomija). Sivo ekonomijo lahko ocenjujemo tudi z ugotavljanjem razlik med dohodki in izdatki. Ker ustvarja siva ekonomija prikriti prihodek, potrošnja pa je zabeležena, se pojavi razlika, to je odstopanje med agregatom dohodek in agregatom izdatek (potrošnja). Potrošnja na osnovi dohodka je torej razvidna, dohodek pa se lahko v statistiki prikrije. Ugotovljena razlika kaže na pojav sive ekonomije. Ta metoda - **dohodkovna razhajanja** - temelji na dveh postopkih izračuna BDP, metodi dohodkov (stroškov) in metodi izdatkov (potrošnje - porabe BDP). Njena slabost je, da je v stvarnosti težko natančno ugotoviti posamezno sestavino BDP. Poleg tega skuša Statistika nacionalnih računov (SNA) oba izračuna (po revizijah) čim bolj uskladiti (Nastav, 2009, str. 65–68). Poznamo še **metodo porabe elektrike**, s katero ocenjujemo sivo ekonomijo v manj razvitih gospodarstvih, kjer se mnogi posli opravijo v obliki kompenzacij in v gotovini. Obseg sive ekonomije se ugotavlja z merjenjem odstopanja v uporabi fizičnega

proizvodnega vira, običajno elektrike. Dejansko uporabo elektrike primerjamo s pričakovano uporabo pri določeni višini uradnega BDP. Presežek se opredeli kot siva ekonomija. Problem je, če se v proizvodnji uporablja drug vir energije npr. nafta in, ker storitvene dejavnosti, ki prevladujejo v sivi ekonomiji, ne uporabljajo veliko elektrike (Zagoršek, 2002, str. 10).

1.4 Posledice sive ekonomije

Zanima nas, ali ima siva ekonomija le negativen vpliv na gospodarski razvoj ali je njen vpliv tudi pozitiven. Naj jo organi oblasti preganjajo ali tudi dopuščajo? Za gospodarstvo države je namreč pomembno, da se vse aktivnosti izvajajo uradno, da so registrirane in ne prikrite. Raziskave kažejo (Avstrija, Nemčija), da se velik del dodane vrednosti, ki se ustvari v sivi ekonomiji, ne bi proizvedel, če sive ekonomije ne bi bilo. O tej problematiki, o stroških in koristih sive ekonomije, veliko pišeta Schneider in Enste (2002).

1.4.1 Negativne posledice sive ekonomije

Siva ekonomija predstavlja za državo izgubo velikega dela davčnih prihodkov (dohodnina, socialni prispevki, DDV, davek na dobiček) v državnem proračunu. Toda državna blagajna je prikrajšana kar dvakrat, saj siva ekonomija povečuje javnofinančne izdatke, ki se pojavijo zaradi različnih oblik pomoči (socialni transferji) nezaposlenim, osebam - družinam z nizkimi dohodki ali celo brez uradnih dohodkov. Seveda je bistveno večji vpliv na strani izpada javnih prihodkov, kar ima za posledico manj denarja za javne dobrine in storitve, manjši je njihov obseg in slabša kakovost. Siva ekonomija predstavlja nelojalno konkurenco legitimnim podjetjem, čeprav jih zaradi nižjih cen (sivi podjetnik se lahko odpove delu svojih prihrankov, ker ne plača davkov in ima nižje stroške) prisili k večji racionalizaciji poslovanja in večji inovativnosti. Sivi podjetnik ima prihranke tudi, ker ne upošteva zakonodaje in uradnih birokratskih postopkov. Je torej ne le cenejši (brez davkov), ampak tudi hitrejši pri opravljanju storitev ali izdelavi izdelkov. Slaba stran za stranko in za sivega podjetnika pa je tveganje, ki nastane, če so obveznosti pri delu slabo izpolnjene (garancija - reklamacije, tožbe glede kvalitete in časa izvedbe). Prav tako so siva podjetja na slabšem, ker ne morejo najeti posojil, zato opravljajo manjše in kratkoročne posle, investicije so manjše in nezahtevne, podjetje se ne razvija. Ker se pojavlja siva ekonomija predvsem v delovno intenzivnih dejavnostih, se omejeni razpoložljivi viri usmerjajo bolj v trgovino, storitve, gradbeništvo. Siva ekonomija ni zajeta v makroekonomskih agregatih, zato so makroekonomski kazalci popačeni, posledično so ukrepi ekonomske politike države manj učinkoviti, kar je slabo za celotno gospodarstvo oz. celotno družbo. Pri zaposlovanju delavcev na črno se zanemari delovnopravna zakonodaja. Ne upoštevajo se pravice delavcev do bolniške, malice, stroškov prevoza, regresa. Ni pravne zaščite in pomoči sindikata. Zaposleni delajo v slabših delovnih pogojih, slabše je poskrbljeno za varstvo pri delu in podobno (Nastav, 2009, str. 50–51).

Velik obseg sive ekonomije v državi meče slabo luč na urejenost države. Vendar se lahko vprašamo, ali ni prav siva ekonomija posledica nezadovoljstva ljudi z obstoječo družbeno in ekonomsko ureditvijo države. Ljudje izražajo svoje nezadovoljstvo tudi z nelegalnim poslovnim delovanjem. Velik delež sive ekonomije v BDP je pokazatelj neučinkovitosti države, slabih zakonov, prevelikega administriranja oz. množice birokratskih ovir, pa tudi koruptivnosti državnih uradnikov (Zagoršek & Jaklič, 2002, str. 11).

Vlada Republike Slovenije (2014) navaja več negativnih učinkov sive ekonomije ne le za državo in javne blagajne, ampak tudi za prebivalce in podjetja. Zaradi izpada davčnih prihodkov mora država poiskati nove finančne vire, običajno poveča druge dajatve. Na trgu se pojavlja nelojalna konkurenca registriranim podjetjem. Siva podjetja se ne razvijajo, saj ne morejo koristiti bančnih kreditov ali reševati morebitnih sporov preko sodišč. Na črno zaposleni delavci nimajo socialne varnosti (pokojnina, zdravstveno varstvo). Zaradi neprijavljenih oz. manjših dohodkov imajo posamezniki (družine) socialne ugodnosti (otroški dodatki, cenejši vrtec, štipendije), kar je nepravilno do tistih, ki pošteno plačujejo svoje obveznosti. Potrošniki, ki ne zahtevajo računa so v primeru slabo opravljene storitve celo na slabšem, saj ne morejo uveljaviti reklamacij.

1.4.2 Pozitivne posledice sive ekonomije

V nekaterih nerazvitih državah je prav siva ekonomija tista, ki zagotavlja dovolj osnovnih dobrin za preživetje prebivalstva. Zato se postavlja vprašanje, ali jo je v takem primeru smiselno preganjati, saj bi prenehanje te aktivnosti močno zmanjšalo osebno porabo, celoten domači proizvod države (vsota formalnega in neformalnega) in tako močno znižalo življenjsko raven prebivalcev ter povzročilo socialne napetosti v družbi.

Glas (1991, str. 19) meni, da lahko siva ekonomija pozitivno vpliva na gospodarstvo kot celoto. Sivi podjetniki se hitro prilagajajo potrebam kupcev. Če se aktivnosti po določenem času legalizirajo, nastajajo nova delovna mesta. V obdobjih gospodarske krize lahko siva ekonomija olajša preživetje sivih podjetnikov, ljudem pa omogoča boljše življenje. Ker se velik del prihodka ustvarjenega v sivi ekonomiji takoj porabi v formalni ekonomiji, to pozitivno vpliva na razvoj in rast uradne ekonomije in s tem na rast davčnih prihodkov (Schnider & Enste, 2002, str. 12). Večja potrošnja vpliva na povečevanje proizvodnje in posledično na večje zaposlovanje oziroma manjše število nezaposlenih. Marsikateri posameznik, ki se zaradi poslovnega tveganja na začetku ukvarja s prikrito ekonomijo, po določenem obdobju dozorevanja svojo dejavnost legalizira in ustvarja nova delovna mesta.

Ali naj država preganja ali naj ponekod dopusti sivo ekonomijo, če prinaša določene koristi? Države morajo izbrati take ukrepe preprečevanja sive ekonomije, da ne pride do ukinitve podjetij, ampak do njihove legalizacije. Bolj kot kazni so pomembne podjetniške spodbude, ne le denarne subvencije, ampak predvsem nižji davki v začetnih letih

poslovanja novo nastalih podjetij. Prav tako je pomembno čim bolj poenostaviti, skrajšati in poceniti postopke ustanovitve novih podjetij.

2 ANALIZA SIVE EKONOMIJE V SLOVENIJI

Raziskave o sivi ekonomiji v Sloveniji se najpogosteje nanašajo na začetno tranzicijsko obdobje. O njenih razlogih in posledicah je veliko pisal Glas (1991), ki je poudaril tudi njene pozitivne posledice. Z razvojem države obseg sive ekonomije upada in s tem tudi njen pomen v celotnem gospodarstvu. Ker siva ekonomija (različne oblike pomoči med sorodniki, prijatelji, sosedi) izboljšuje življenjski standard ljudi, imajo državni organi določeno toleranco do tega pojava, saj ohranja socialni mir v državi.

Zaradi večanja javnofinančnih odhodkov, ki se zadnja leta približujejo 50 odstotkom BDP, skuša država najti dodatne proračunske vire tudi z ukrepi za zmanjševanje sive ekonomije. (Žlogar, 2015). Gre za ukrepe, ki preprečujejo delo na črno in ukrepe za preprečevanje davčnih utaj. Poznavanje dejanskega stanja v gospodarstvu, tudi podatkov o obsegu sive ekonomije, je pomembno, ker oboje vpliva na velikost javnofinančnih prihodkov, javnofinančnih odhodkov ter na proračunski primanjkljaj in javni dolg, ki sta pomembna fiskalna kriterija. Evropska unija je za vključevanje držav v t.i. Evropsko monetarno unijo (EMU) postavila mejo proračunskega primanjkljaja na 3 odstotke BDP, javnega dolga pa na 60 odstotkov BDP - Maastrichtski konvergenčni kriteriji (Hrovatin, 2004, str. 69). Na gospodarsko dejavnost in njen razvoj vpliva država tudi z ukrepi na trgu delovne sile (predpisi o večji fleksibilnosti delovne sile, zmanjševanje birokratskih ovir pri zaposlovanju delavcev) in z ukrepi za spodbujanje razvoja podjetništva in enakomerne regionalnega razvoja. Glede obremenitve plač zaposlenih v Sloveniji so uspešni podjetniki kritični in smatrajo, da obdavčenje nad 50 odstotkov ni etično, saj gre za delo (Akrapovič, Okorn in Urlep o zatohlosti slovenskega trga dela, 2016).

Glas (1991) je proučeval sivo ekonomijo v Sloveniji tik pred osamosvojitvijo. Poudaril je, da so vzroki za sivo ekonomijo predvsem toga zakonodaja, nestabilen makroekonomski sistem in povečevanje davčnega bremena v obdobju tranzicije. S pomočjo ankete je ugotovil, da je bilo ob koncu 80-ih največ sive ekonomije (opisal jo je kot produktivno dejavnost, ki ni prijavljena oblastem, brez lastne proizvodnje gospodinjstev), pri gradnji in vzdrževanju stanovanj, pri popravilu avtomobilov in gospodinjskih aparatov, v kmetijstvu, trgovini in transportu ter pri opravljanju raznih strokovnih, administrativnih in intelektualnih storitev. V taki prikriti ekonomiji naj bi sodelovalo kar okoli 40 odstotkov vseh zaposlenih, pretežno moškega spola (Glas, 1991, str. 24).

Evropska komisija (2004) je ocenjevala obseg neprijavljenega dela v Sloveniji. Ocenjeno neprijavljeno delo v letu 2003 je predstavljalo okoli 17 odstotkov uradnega BDP. Študija je tudi pokazala, da se obseg sive ekonomije v Sloveniji z razvojem zmanjšuje. Razlog za njeno zmanjševanje je bil verjetno povezan z vključevanjem Slovenije v Evropsko unijo, ki

je poudarjala nujnost vzpostavitve konkurenčnega tržnega gospodarstva in stabilnega makroekonomskega okolja. Avgusta 2003 je bil namreč podpisan pridružitveni sporazum med Slovenijo in EU. Statistični urad Republike Slovenije analizira sivo ekonomijo v Sloveniji v okviru statistike nacionalnih računov. Za leto 2010 je ocenil sivo ekonomijo na 8,3 odstotka BDP (Proti sivi ekonomiji, 2016).

Nastav (2009, str. 22–23) ugotavlja, da se siva ekonomija v Sloveniji pojavlja v različnih pojavnih oblikah, kjer prevladujejo proizvodnja proizvodov in storitev (gradbene storitve, osebna nega) brez ustreznih dovoljenj in registracije, proizvodnja proizvodov in storitev z neprijavljenim delom (brez pogodbe o delu in prijave na Zavodu za zaposlovanje RS), ko gre za plačila v gotovini (plačilo za kmetijske izdelke, inštrukcije, gradbena dela, popravilo avtomobilov, vzdrževanje stanovanj, osebne storitve) in ko se plačila izvedejo preko fiktivnih študentskih izkaznic ali fiktivnih potnih nalogov, pa tudi, ko gre za razne napitnine.

V študiji (Schneider, 2013), ki je zajela 31 evropskih in 5 ostalih držav članic OECD v obdobju 2003 do 2013, je na tretji strani prikazanih 31 držav Evropske unije glede na stopnjo sive ekonomije (izražene v odstotku BDP) v letu 2013. Največji delež sive ekonomije je imela Bolgarija (31,2 odstotka), visok je bil tudi delež sive ekonomije na Hrvaškem (28,4 odstotka). Slovenija je bila z deležem 23,1 odstotka BDP na 12. mestu, Italija pa na 14. mestu (21,1 odstotka). EU povprečje je bilo 18,5 odstotka BDP. Najmanj sive ekonomije je bilo v Avstriji (7,5 odstotka) in Švici (7,1 odstotka).

Država mora najprej ugotoviti značilnosti ekonomskih in institucionalnih dejavnikov, ki pogojujejo nastanek sive ekonomije. Vse večji vpliv na velikost sive ekonomije imajo tudi družbeni dejavniki kot so vrednote, etika in morala. Poleg proučevanja dejavnikov (vzrokov) za pojav in prikrivanje ekonomske dejavnosti različnih osebkov, so pomembne tudi ugotovitve, v katerih dejavnostih se najpogosteje pojavlja siva ekonomija in zakaj se pojavlja. Prav tako je pomembno ugotoviti, kakšna je njena časovna dinamika, saj državni organi sprejemajo različne ukrepe za njeno omejevanje, kar bi se moralo pokazati v zmanjšanju obsega sive ekonomije v kasnejših letih.

Države izvajajo ne le nadzor in sankcije proti kršiteljem zakonov in predpisov, ampak morajo predvsem izboljšati ekonomsko in družbeno okolje za razvoj gospodarstva in spodbujati legalizacijo podjetij (registracijo dejavnosti) in prijavljanje celovitih prihodkov. Z različnimi ukrepi skušajo torej državni organi čim bolj zmanjšati neformalno ekonomijo, kajti odpraviti je ni mogoče. Zaradi vse pogostejših gospodarskih (finančnih) kriz, ki imajo ne le nacionalni, ampak tudi globalni značaj, se bodo ljudje vedno delno ukvarjali s sivo ekonomijo.

2.1 Prikaz in analiza sive ekonomije po letih

Za državo je pomembno spremljanje dinamike - gibanja sive ekonomije v času (po letih). Država namreč vodi politiko zmanjševanja sive ekonomije zaradi njenih negativnih posledic. Negativni učinki sive ekonomije se kažejo v državnem proračunu (manjši davki in javni prihodki, večji izdatki povezani s povečevanjem socialnih transferjev) in pri alokaciji omejenih proizvodnih dejavnikov ter v njihovi učinkovitosti. Zaradi sive ekonomije je makroekonomska slika gospodarskega stanja v državi izkrivljena.

Tabela 3 prikazuje obseg sive ekonomije v Sloveniji med leti 2003 in 2013 izražen v odstotkih BDP.

Tabela 3: Obseg sive ekonomije v Sloveniji od leta 2003 do 2013 v % BDP

Leto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Siva ek. v % BDP	26,7	26,5	26	25,8	24,7	24	24,6	24,3	24,1	23,6	23,1

Vir: F. Schneider, Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013: A Further Decline, 2013, str. 5.

Schneider (2013, str. 5) je opravil študijo na skupini 27 evropskih držav. Iz tabele 3 je razvidno, da je bila siva ekonomija v Sloveniji v začetnem letu proučevanja (leto 2003) 26,5 odstotka BDP. V naslednjih letih je sledilo njeno postopno upadanje. V desetih letih se je obseg sive ekonomije zmanjšal za 3,6 odstotne točke s 26,7 odstotka na 23,1 odstotka BDP oz. obseg sive ekonomije se je v Sloveniji v preučevanem obdobju zmanjšal za 13,5 odstotka.

Zmanjševanje sive ekonomije je posledica različnih ukrepov, ki jih sprejemajo državne institucije (vlada, ministrstva). Z njimi skušajo na različne načine omejiti delo in zaposlovanje na črno in zmanjšati utajevanje davkov. Njihovo delovanje je preventivno (izobraževanje davčnih zavezancev, zmanjševanje administrativnih in drugih zakonodajnih ovir), pri manjših kršitvah organi največkrat kršitelje le opominjajo, pri večjih kršitvah pa je ukrepanje strožje in so kazni zelo visoke. Po drugi strani bi morala država več delovati v smeri spodbujanja razvoja podjetništva z ustvarjanjem ugodnega poslovnega okolja, tudi z zniževanjem davkov. Lafferjeva krivulja, ki kaže povezavo med davčno stopnjo in njenim vplivom na davčne prihodke kaže, da z večanjem stopnje obdavčenja skupni prihodki ne naraščajo proporcionalno, ampak vse počasneje, po določeni točki pa začnejo celo padati, saj se ekonomski osebki zaradi visoke obdavčitve umikajo v območje sive ekonomije (Stanovnik, 2012, str. 54).

2.2 Prikaz in analiza sive ekonomije po vzrokih

Na osnovi poznavanja vzrokov za pojav in razvoj sive ekonomije, vodijo državni organi **strategijo njenega omejevanja** in sprejemajo različne ukrepe za omejevanje in zmanjševanje sive ekonomije v državi.

Leta 2007 je Nastav z anketiranjem prebivalcev ugotavljal vzroke za sivo ekonomijo v Sloveniji. Vzorčni okvir so predstavljali delovno sposobni prebivalci iz Centralnega registra prebivalstva Slovenije (CRP, ki ga vodi Ministrstvo za notranje zadeve), ki so bili na dan 15. marec 2007 stari 15 let in več. Želel je anketirati 5000 oseb, vendar je bilo odposlanih (zaradi določenih napak) le 4641 vprašalnikov, vrnjenih pa je dobil le 890 vprašalnikov, torej le 19 odstotkov odposlanih (Nastav, 2009, str. 143–146). Rezultati raziskave (gre za ocene), ki nakazujejo vzroke za pojav in razvoj sive ekonomije v Sloveniji, so prikazani v tabeli 4. Ugotovljenih vzrokov je veliko, od visokega davčnega bremena za podjetje ter za posameznika, birokratskih ovir in dolgih postopkov za registracijo podjetja in potrebe po dodatnem zaslužku do milih sankcij za kršitelje in majhne verjetnosti, da se kršitev odkrije.

Tabela 4: Vzroki za pojav in razvoj sive ekonomije v Sloveniji

Vzroki za pojav in razvoj sive ekonomije	Število	Povprečje
Visoko davčno breme za podjetja	735	3,5
Visoko davčno breme za posameznika	741	3,8
Birokracija in dolgi postopki registracije za podjetja	744	3,3
Korupcija in »veze in poznanstva« pri delu institucij	744	3,8
Potreba po dodatnem zaslužku	771	4,4
Majhna stopnja verjetnost odkritja kršitve	757	3,6
Mile sankcije za kršitelje	763	3,5
Drugo: slabe gospodarske razmere (inflacija, brezposelnost)	7	5,0
Drugo: miselnost »zakaj pa ne, če lahko«	12	4,7
Drugo: lažje dobiš delo, nižje cene	5	4,2

Vir: B. Nastav, Prikrita proizvodnja, 2009, str. 175.

Kot najpogostejše vzroke za pojav in razvoj sive ekonomije so anketirani prebivalci navajali potrebo po dodatnem zaslužku, birokratske ovire in visoko davčno breme, pa tudi mile sankcije in majhno stopnjo verjetnosti odkritja kršitve. Nekateri so visoko ocenili vzrok izražen z razmišljanjem »zakaj pa ne, če lahko«. Odgovori anketiranih kažejo, da prav vsi navedeni vzroki pomembno (nadpovprečno) vplivajo na pojav in razvoj sive ekonomije v Sloveniji.

2.3 Prikaz in analiza sive ekonomije po dejavnostih

Zaradi visokih stroškov dela povezanih z visokimi davki in prispevki se siva ekonomija najpogosteje pojavlja v delovno intenzivnih dejavnostih. Poznavanje podatkov o dejavnostih, ki prevladujejo pri pojavu sive ekonomije, je pomembno pri sprejemanju ukrepov za njeno zmanjševanje. Nastav (2009) je skušal z raziskavo o sivi ekonomiji v Sloveniji oceniti gibanje obsega sive ekonomije (kot odstotek vrednosti uradnega BDP celotnega gospodarstva) v letih 1995, 2000 in 2004. Uporabil je posredno metodo ocenjevanja sive ekonomije, to je pristop z vidika trga dela. Sivo ekonomijo v posameznem letu je razčlenil po posameznih panogah gospodarske dejavnosti. Iz prikaza lahko vidimo (ugotovimo), katere panoge dejavnosti so imele največje deleže v celotni sivi ekonomiji posameznega leta. Na osnovi teh ugotovitev lahko določimo ukrepe za izboljšanje pogojev poslovanja podjetij v posameznih panogah.

Tabela 5 prikazuje podatke o obsegu sive ekonomije v slovenskem gospodarstvu kot celoti v letih 1995, 2000 in 2004 ter strukturo sive ekonomije v vsakem opazovanem letu po panogah dejavnosti.

Tabela 5: Siva ekonomija (srednja ocena) v gospodarstvu kot celoti (kot % BDP) in njena porazdelitev po panogah dejavnosti, kot odstotek celotne ravni sive ekonomije v posameznem letu

Dejavnost	1995	2000	2004
Gospodarstvo kot celota	21,4	21,1	17,7
Kmetijstvo, lov, gozdarstvo	7,6	4,6	2,6
Ribištvo	0,0	0,0	0,0
Rudarstvo	1,0	0,6	0,5
Predelovalne dejavnosti	26,6	23,9	23,7
Oskrba z elektriko, plinom in vodo	2,2	2,5	2,8
Gradbeništvo	6,0	6,2	6,3
Trgovina in popravila motornih vozil	9,5	9,3	10,1
Gostinstvo	3,0	2,6	2,0
Promet, skladiščenje in zveze	9,1	8,1	10,2
Finančno posredništvo	4,3	4,6	3,9
Nepremičnine, najem in poslovne storitve	17,0	18,4	18,0
Javna uprava, obvezna socialna varnost	5,5	5,9	7,7
Izobraževanje	1,7	4,9	4,1
Zdravstvo in socialno skrbstvo	4,6	5,6	6,1
Druge javne, skupne in osebne storitve	2,0	2,8	2,1
SKUPAJ	100,0	100,0	100,0

Vir: B. Nastav, Prikrita proizvodnja, 2009, str. 106.

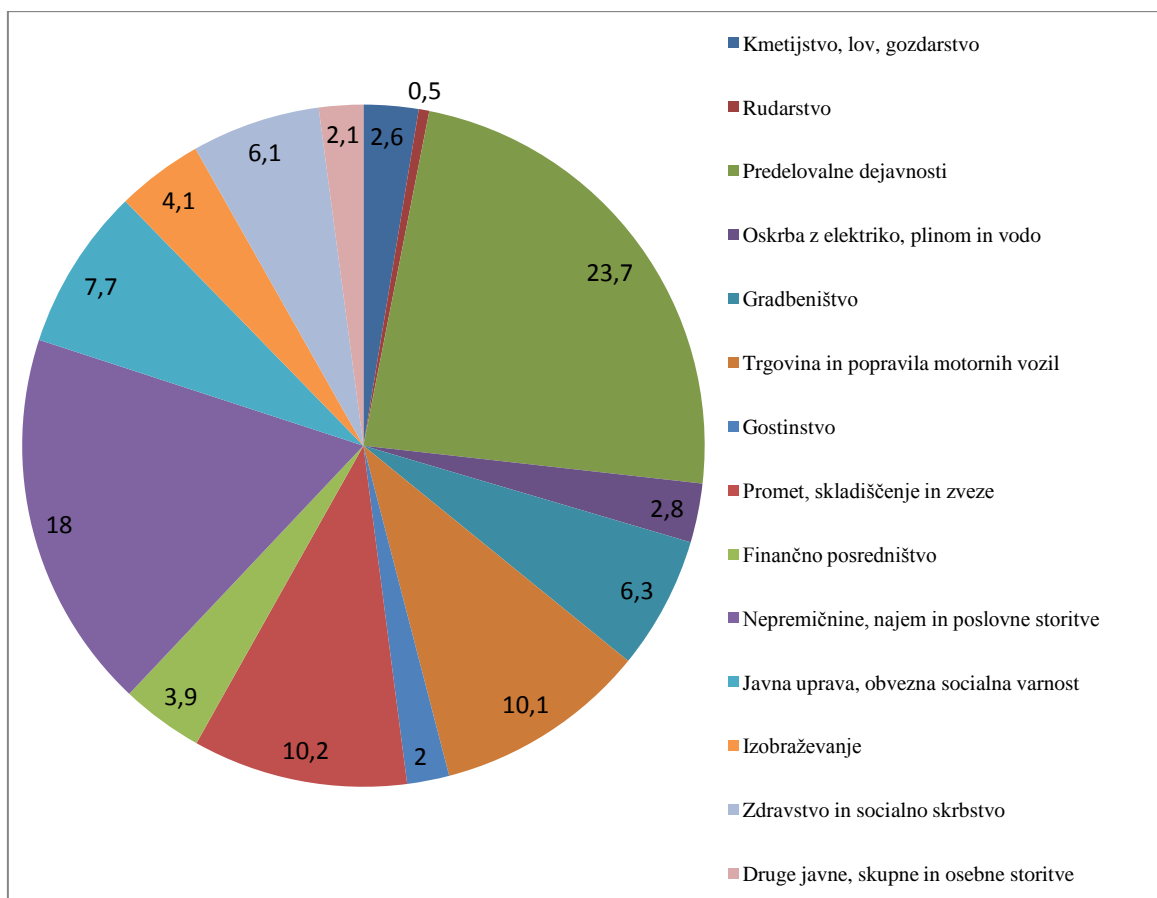
Podatki pridobljeni z anketo kažejo, da se je z razvojem siva ekonomija v Sloveniji po letih zmanjševala. Z 21,4 odstotka ustvarjenega BDP v letu 1995 se je zmanjšala na 21,1 odstotka v letu 2000. Leta 2004 je predstavljala 17,7 odstotka BDP in se je glede na leto 2000 zmanjšala kar za 3,4 odstotne točke oziroma za 16,1 odstotka.

Iz tabele je razvidno, da so v vseh treh letih predstavljale največji delež sive ekonomije v celotnem gospodarstvu predelovalne dejavnosti, približno četrtno celotne sive ekonomije. Po velikosti so izstopale še nepremičnine, najem in poslovne storitve (okoli 18 odstotkov), trgovina in popravilo motornih vozil (okoli 9,5 odstotka) ter promet, skladiščenje in zveze (slabih 10 odstotkov). Medtem ko je bil delež gradbeništva v sivi ekonomiji celotnega gospodarstva po letih konstanten (okoli 6 odstotkov), se je delež v zdravstvu in socialnem skrbstvu v letih povečeval. Leta 1995 je bil 4,6 odstotka celotne sive ekonomije, leta 2004 pa že 6,1 odstotka. Delež sive ekonomije v gostinstvu je upadel s 3 odstotkov v letu 1995 na 2 odstotka leta 2004. Najbolj se je zmanjšal delež v kmetijstvu, ki je leta 1995 predstavljal 7,6 odstotka, kar je skoraj trikrat več kot leta 2004 (2,6 odstotka).

V tretjem stolpcu tabele 5 so prikazani strukturni deleži sive ekonomije po posameznih panogah gospodarskih dejavnosti v sivi ekonomiji celotnega gospodarstva v letu 2004. To leto je zanimivo, ker je meseca **maja 2004 Slovenija vstopila v Evropsko unijo**. Največji delež sive ekonomije v celotnem gospodarstvu je v tem letu odpadel na predelovalno dejavnost (23,7 odstotka). Sledile so: dejavnost nepremičnine, najem in poslovne storitve (18 odstotkov), dejavnost promet, skladiščenje in zveze (10,2 odstotka), trgovina in popravila motornih vozil (10,1 odstotka). Gradbeništvo je predstavljalo 6,3 odstotka sive ekonomije. Kot vidimo je bila siva ekonomija v kmetijstvu, lovu in gozdarstvu (2,6 odstotka) ter gostinstvu (2 odstotka) v sivi ekonomiji celotnega gospodarstva zanemarljivo majhna.

Deleže sive ekonomije (v odstotkih) po panogah gospodarske dejavnosti v letu 2004 nazorno prikazuje slika 3. Največji krožni izsek kaže delež sive ekonomije v predelovalnih dejavnostih (23,7 odstotka). Najmanjši izsek predstavlja delež, ki je odpadel na rudarstvo (0,5 odstotka).

Slika 3: Delež (%) sive ekonomije posamezne panoge gospodarske dejavnosti v sivi ekonomiji celotnega gospodarstva v Sloveniji v letu 2004



Vir: B. Nastav, *Prikrita proizvodnja*, 2009, str. 106.

3 INSTITUCIJE IN UKREPI ZA ZMANJŠEVANJE SIVE EKONOMIJE

Sodobne države financirajo tiste dobrine in storitve, ki jih ni mogoče zagotoviti tržno npr. zagotavljajo varnost prebivalcem, gradijo in vzdržujejo ceste, vodovod in kanalizacijo, telekomunikacijsko omrežje, skrbeti morajo za čisto okolje, spodbujajo inovativnost in razvoj gospodarstva, skrbijo za enakomernjši regionalni razvoj, skrbijo za izobraževanje, zagotavljajo temeljne zdravstvene storitve, sofinancirajo kulturne, športne in druge dejavnosti. S prerazdelitvijo dohodkov, s progresivnim obdavčenjem dohodkov, z izdatki za socialno ogrožene skupine prebivalcev (osebe - družine z nizkimi dohodki, nezaposleni) omogočajo dostojno življenje vsem prebivalcem (Hrovatin, 2004, str. 59–60). Javnofinančni odhodki so v Sloveniji leta 2014 znašali kar 18,56 milijard evrov oziroma 49,8 odstotka BDP, v letu 2007 so predstavljali le 42,2 odstotka BDP (Žlogar, 2015).

Javni izdatki za zdravstveno zaščito, izobraževanje, pokojnine, nadomestila za brezposelnost, stanovanjsko oskrbo in druge oblike dohodkovnih nadomestil in socialnih storitev predstavljajo izdatke za **javne socialne dobrine** (Stanovnik, 2012, str. 145). Če imajo javne blagajne, iz katerih se financirajo tudi javne socialne dobrine, manjše davčne prihodke, jih mora država nadomestiti z višjimi dajatvami od drugod. Siva ekonomija omogoča da so do enakega obsega javnih dobrin in storitev ter socialnih ugodnosti upravičeni vsi enako, tako tisti, ki svoje obveznosti plačujejo pošteno in v realnem obsegu, kot tudi tisti, ki obveznosti ne plačujejo.

Sivo ekonomijo na splošno delimo na dve skupini, na **neprijavljeno delo** (zaposlitve in plačila, ki jih udeleženci sive ekonomije ne prijavijo in se tako izogibajo plačevanju davkov in prispevkov) in **neprijavljen ali premalo prijavljen promet**, ko se pri gotovinskem poslovanju udeleženci sive ekonomije skušajo izogniti plačevanje vseh svojih obveznosti. Najpogostejše dejavnosti sive ekonomije v Sloveniji so: zdravstvene storitve (zobozdravstvo), popravilo avtomobilov, frizerstvo, gostinstvo, popravila elektronskih naprav, gradbeništvo, zasebne inštrukcije, varstvo otrok, oddajanje stanovanj, pomoč na domu, kmetijstvo. Gre predvsem za majhna podjetja v različnih dejavnostih končne potrošnje, ko se opravljena storitev plača z gotovino brez izdaje računa ali pa davčni zavezanci naknadno izbrišejo promet. Podjetniki izplačajo zaposlenim del plače v gotovini in se tako izognejo plačevanju davkov in prispevkov (Vlada RS, 2014).

Pomemben razlog za udejstvovanje v sivi ekonomiji v Sloveniji je velika obremenitev ekonomskih osebkov z raznimi dajatvami. Tabela 6 prikazuje podatke o obremenitvah z davki (neposredni in posredni) in socialnimi prispevki v Sloveniji (kot odstotek BDP) po letih v obdobju 2005 do 2012.

Tabela 6: Davki in prispevki za socialno varnost v Sloveniji v obdobju 2005–2012

Leto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Obremenitev v %BDP	39,0	38,6	38,0	37,6	37,5	38,1	37,6	37,9

Vir: Umar, Poročilo o razvoju 2014, str. 151.

Iz tabele je razvidno, da so se davki in prispevki za socialno varnost v obdobju 2005-2012 postopno zniževali. Od leta 2005 do leta 2012 so padli za 1,1 odstotno točko, vendar so še vedno na visokih 37,9 odstotka BDP.

Prikrivanje ali izogibanje plačevanju raznih obveznosti je v Sloveniji nadpovprečno visoko. Velik obseg sive ekonomije povzroča davčno vrzel, zato se pojavi potreba po večji obremenitvi vseh zavezancev. Največji del sive ekonomije predstavljajo neprijavljena ali napačno prijavljena proizvodnja, storitve, delo na črno in drugi dohodki v okviru redne in zakonite dejavnosti (UMAR, 2014, str. 53).

Siva ekonomija prikriva dejansko velikost dohodkov prebivalstva (skriti prihodki ter neplačevanje davkov) in vpliva na množico različnih socialnih transferjev, ki jih mora država iz proračuna namenjati za tiste posameznike in njihove družine, ki po evidencah izkazujejo nižje dohodke kot so dejanski. Nekateri posamezniki so celo registrirano brezposelni in dobivajo socialno pomoč, dejansko pa so zaposleni na črno.

Davčna uprava je od leta 2009 dejavna v boju proti sivi ekonomiji. Vsako leto določi področja nadzora v okviru projektnega vodenja nadzorov (gostinstvo, gradbeništvo, prevoz s taksijem itd.). Med letoma 2009 in 2013 je bilo opravljenih več kot 12.000 nadzorov, pri katerih so ugotovili skupno za 7,8 mio evrov dodatnih davčnih obveznosti. V primerjavi z letnimi ocenami sive ekonomije je seveda to zelo malo (UMAR, 2014, str. 53).

Pri omejevanju sive ekonomije je razen poznavanja razlogov zanjo pomemben tudi stabilen in pregleden finančni sistem ter učinkovito odkrivanje in kaznovanje kršiteljev.

3.1 Ukrepi za zmanjševanje sive ekonomije

Ukrepanje za omejevanje sive ekonomije se začne že s preventivnim delovanjem državnih institucij, ki skušajo na različne načine preprečiti, da bi do sive ekonomije sploh prišlo. Pomembno je javnost najprej seznaniti o negativnih družbeno ekonomskih posledicah sive ekonomije. Poudarjati je treba vrednote kot je poštenost in pravilno ravnanje potrošnikov in podjetnikov pri poslovanju, tudi z odmevnimi akcijami kot je »Vklopi razum, zahtevaj račun«. Pomembno je tudi izobraževanje davčnih zavezancev, zaradi pravilnega izpolnjevali davčnih obveznosti. Zakonodaja mora biti čim bolj enostavna, pregledna in razumljiva. Spodbujati je treba negotovinsko plačevanje. Sive ekonomije bo manj, če bo poslovno okolje ugodno za razvoj podjetništva. Davčne zavezance je treba opozarjati na pravilno poslovanje ter redno poravnavanje obveznosti. Proti zavezancem, ki namerno kršijo predpise in se izogibajo plačevanju obveznosti, je treba strogo ukrepati (kazni). Največji utajevalci davkov so pogosto povezani s sistemsko korupcijo in pranjem denarja. Poleg denarnih kazni in odvzema nezakonito pridobljenega premoženja je pomemben sodni pregon, ko gre za zelo hude kršitve zakonov (Proti sivi ekonomiji, 2016).

Pri preprečevanju sive ekonomije morajo sodelovati vse institucije, ki izvajajo nadzor nad poslovanjem ekonomskih oseb, od inšpekcijskih služb, davčnih organov, policije do urada za preprečevanje pranja denarja. Te ustanove sodelujejo z ustanovami drugih držav. Pomembno je tudi tesno sodelovanje ministrstev z inšpekcijskimi organi pri pripravi predpisov, saj so prav inšpektorji tisti, ki delajo na terenu in so dnevno v stiku s kršitelji (kršitvami), zato poznajo težave in lahko predlagajo ustrezne in pravočasne rešitve.

V Italiji je ocena sive ekonomije med 17 in 32 odstotkov BDP. Kar 38 odstotkov predstavlja delo na črno. Največji sive ekonomije (okoli 70 odstotkov) je v storitvenih dejavnostih. Ocenjujejo, da je velik delež sive ekonomije povezan s kaznivimi dejanji in

organiziranim kriminalom. Ob gospodarski krizi so poostri ukrepe proti davčnim utajam. Z uvedbo davčnih blagajn leta 1983 so skušali zagotoviti boljše preglednosti gotovinskega poslovanja. Gotovinske transakcije so omejili na 1000 evrov in poostri nadzor pri osebah, pri katerih so ugotovili razlike med njihovim premoženjem in prihodki, ki so jih prijavili ustreznim ustanovam. Ocena davčne luknje znaša **na Švedskem** približno 4 odstotke BDP (največji delež, kar 50 odstotkov odpade na delo na črno, 35 odstotkov pa na mednarodne transakcije). Ustanove, ki preiskujejo davčne utaje so: davčna uprava, urad za gospodarski kriminal, carinska uprava. Tesno sodelujejo s policijo in uradom za pranje denarja (Vlada RS, 2014). Bo Švedska postala prva država brez gotovine? To pomeni, da dobrin in storitev ne bo več mogoče kupiti oz. plačati z bankovci in kovanci. Centralna banka in kritiki opozarjajo, da bi pomenila ukinitve uporabe gotovine prehitro spremembo in težave predvsem za upokojujence, katerih število narašča (Kocbek, 2016).

Za Slovenijo je značilno izogibanje davčnih zavezancev različnim vrstam obveznosti v obliki davkov, prispevkov in drugih vrst dajatev. Poleg preventivnih ukrepov in odločnih ukrepov, ki pomenijo različne sankcije proti kršiteljem predpisov in utajevalcem davkov, so pomembne tudi spodbude in odpravljanje najpomembnejših vzrokov za njen nastanek. Cilji boja proti sivi ekonomiji bodo doseženi, če bodo ukrepi ustreznih institucij vplivali na spremembo obnašanja vseh oseb, ne le podjetij in potrošnikov, ampak tudi države. **Zaupanje ljudi v državo lahko pomembno vpliva na zmanjšanje sive ekonomije.** Gre torej za dvigovanje splošne kulture delovanja in izpolnjevanja obveznosti vseh, ne le posameznikov do države, ampak tudi države do drugih. Država mora z dejanji ustvariti zaupanje ljudi v pravičnost (pravično porazdelitev bremen).

3.2 Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno

Področje preprečevanja dela in zaposlovanja na črno ureja Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Najprej je bil (leta 1997) sprejet **Program odkrivanja in preprečevanja dela in zaposlovanja na črno.** Leta 2000 je začel veljati **Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno – ZPDZC** (Ur.l. RS, št. 36/2000). V letih 2006, 2007, 2010 in 2012 so bili sprejeti popravki, dopolnila in spremembe tega zakona, marca 2013 pa je bil sprejet še Zakon o spremembi in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela (ZUTD-A). Leta 2011 je hotela Vlada RS uvesti spremembe – omejiti sosedsko pomoč. Sosedska pomoč bi bila prepovedana, če bi se delo navezovalo na dejavnost pravne osebe ali samozaposlene osebe. Novela je bila na referendumu (2011) zavržena.

Decembra 2013 je vlada pripravila Predlog zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (predlog za obravnavo v Državnem zboru RS). Z njim je želela povečati vlogo in pristojnosti nadzornih institucij za preprečevanje dela in zaposlovanja na črno. Končni cilj je bil povečati učinkovitost dela vseh nadzornih organov, ki delujejo proti sivi ekonomiji na tem področju. Z jasno opredelitvijo pojmov in ukrepov povezanih z določenimi

kršitvami je Vlada RS skušala preprečiti morebitne zlorabe, ki se lahko pojavijo ob slabo napisanih zakonih. Poleg poostrenih ukrepov, tudi višjih glob za kršitelje zakona, je bilo treba uvesti določene administrativne poenostavitve oziroma odpraviti administrativne ovire pri poslovanju ekonomskih osebkov (Vlada sprejela predlog Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, 2013).

Aprila 2014 je državni zbor RS sprejel **Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno** (Ur.l. RS, št. 32/2014, v nadaljevanju ZPDZC-1), ki v pravni red Republike Slovenije delno vnaša tudi predpise Evropske Unije. ZPDZC-1 najprej opredeljuje tri pravne termine: **delo na črno, omogočanje dela na črno in zaposlovanje na črno** in navaja v katerih primerih gre za te nedovoljene dejavnosti. Opredeljuje še, v katerih primerih se določeno delo ne šteje za delo na črno in določa, kaj je nedovoljeno oglašanje. V nadaljevanju določa organe - institucije, ki nadzorujejo izvajanje določb tega zakona. Nato opisuje postopek nadzora, ki se lahko zaključi z različnimi sankcijami. Če poslovni osebki kršijo določbe zakona dela in zaposlovanja na črno, lahko pride tudi do prepovedi opravljanje dejavnosti podjetja oziroma dela posameznika, ki je zaposlen na črno. Denarne kazni se razlikujejo glede na vrsto kršitve in zadevajo ne le ekonomske osebe, ampak tudi odgovorne osebe. Posamezni členi zakona določajo globe za posamezne kršitve, to je za opravljanje dela na črno, omogočanje dela na črno in zaposlovanje na črno.

ZPDZC-1 v 3. členu govori o delu na črno. **Prepovedano je delo na črno:**

- ko pravna oseba ali tuj pravni subjekt, ki je pravna oseba, opravlja dejavnost, ki ni določena v ustanovitvenem aktu, ali če nima z zakonom predpisanih listin o izpolnjevanju pogojev za opravljanje dejavnosti, določene v ustanovitvenem aktu;
- ko samozaposlena oseba ali tuj pravni subjekt, ki je samozaposlena oseba, opravlja dejavnost, ki ni vpisana v register, ali nima z zakonom predpisanih listin o izpolnjevanju pogojev za opravljanje te dejavnosti.

Delo na črno je tudi, ko pravna oseba, tuj pravni subjekt ali samozaposlena oseba opravlja dejavnost kljub prepovedi opravljanja dejavnosti ter če tuj pravni subjekt opravlja dejavnost v Republiki Sloveniji brez registrirane podružnice ali brez predpisanega dovoljenja.

Ne glede na določbe 3. člena tega zakona **za delo na črno ne štejejo**: sosedska pomoč, sorodstvena pomoč, nujno delo ob naravnih nesrečah, humanitarno delo, karitativno delo, delo za invalidske organizacije in prostovoljsko ter dobrodelno delo (za otroke v vrtcih, šolah, za paciente), osebno dopolnilno delo. Za **osebno dopolnilno delo** gre, ko posameznik opravlja dela pomoči v gospodinjstvu in njim podobna opravila. Lahko se ukvarja z izdelavo izdelkov domače in umetnostne obrti (suha roba, izdelava čipk, kovaški izdelki), lahko izdeluje in prodaja druge domače izdelke (med, kisló zelje, zeliščni čaji, zdravilne kreme), prodaja les, drva, nabira in prodaja gobe in druge rastline. Pred začetkom

mora delo priglasiti pri Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES) in mora imeti vrednotnico (vavčer), ki se glasi na njegovo ime. Vsi, ki prodajajo doma izdelane izdelke morajo torej kupiti vrednotnice. Prav tako morajo kupiti vrednotnico tisti, ki občasno ponujajo inštrukcije, kdor se odloči za najem gospodinjske pomočnice, čistilke ali varuške in podobno.

Prepovedano je omogočanje dela na črno (4. člen ZPDZC-1), za kar šteje dejanje, s katerim delodajalec ali posameznik omogoči opravljanje dela na črno eni ali več osebam, za katere ve, da opravljajo delo na črno. Prepovedano je omogočanje dela na črno, če delodajalec ali posameznik sklene pogodbo o opravljanju dela z drugo pravno osebo, tujim pravnim subjektom, samozaposleno osebo ali posameznikom, za katere ve, da opravljajo delo na črno.

V 5. členu ZPDZC-1 je opisano **zaposlovanje na črno. Prepovedano je, če delodajalec:**

- omogoči delo posamezniku, s katerim ni sklenil pogodbe o zaposlitvi oziroma ki ga ni prijavil v obvezna socialna zavarovanja ali ga je v času trajanja delovnega razmerja odjavil iz obveznih socialnih zavarovanj,
- omogoči delo posamezniku, s katerim ni sklenil pogodbe civilnega prava, na podlagi katere se lahko opravlja delo, oziroma ki ga ni prijavil v obvezna socialna zavarovanja,
- z upokojencem ni sklenil pogodbe o opravljanju začasnega ali občasnega dela v skladu z zakonom, ki ureja trg dela,
- omogoči delo dijaku ali študentu v nasprotju s predpisi, ki urejajo občasno ali začasno delo dijakov in študentov,
- zaposli tujca ali osebo brez državljanstva v nasprotju s predpisi o zaposlovanju tujcev.

3.3 Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno in institucije nadzora

Vlada RS imenuje **Komisijo za preprečevanje dela in zaposlovanja na črno (20. člen zakona ZPDZC-1)**, ki je zadolžena za čim boljše sodelovanje med vsemi nadzornimi organi, ki delujejo pri odkrivanju in preprečevanju dela in zaposlovanja na črno. Komisija usklajuje njihovo delo, s ciljem povečati njihovo skupno učinkovitost. Oblikuje razne ukrepe za povečanje učinkovitosti dela posameznih nadzornih institucij na področju odkrivanja in preprečevanja dela in zaposlovanje na črno in jih predlaga Vladi Republike Slovenije. Komisija poroča o izvajanju in rezultatih dela nadzornih institucij Ekonomsko socialnemu svetu, Vladi Republike Slovenije in Inšpekcijskemu svetu Republike Slovenije.

Naloga komisije je tudi iskanje in priprava izboljšav in sprememb predpisov na področju preprečevanja dela in zaposlovanja na črno, ki jih predlaga Vladi RS.

ZPDZC-1 določa v 18. členu, da v okviru pooblastil, določenih s tem zakonom in s posebnimi zakoni **nadzorujejo, odkrivajo, vodijo postopek in odločajo o prekršku naslednji inšpektorati in drugi organi (nadzorni organi) : inšpektorat, pristojen za trg; organ, pristojen za carino (carinska uprava); inšpektorat, pristojen za delo; inšpektorat, pristojen za promet; davčna uprava.** Če se kršitve določb tega zakona nanašajo na izpolnjevanje posebnih pogojev za opravljanje dejavnosti, izvajajo nadzor organi, pristojni za nadzor na področju kmetijstva in okolja, gozdarstva, energetike in prostora, zdravja, šolstva in športa ter notranjih zadev.

V 19. členu je opredeljen **postopek nadzora.** Če organ, ki je pristojen za nadzor dela na črno (tržni inšpektorat, carinska uprava, davčna uprava) ugotovi kršitve, z odločbo prepove opravljanje dejavnosti ali dela na črno. Če pri izvajanju svojih pristojnosti carinska uprava ugotovi kršitve zaposlovanja na črno izda odločbo, s katero prepove opravljanje dela posamezniku, ki je zaposlen na črno. Če pri izvajanju svojih pristojnosti inšpektorat, pristojen za delo, ugotovi, da obstaja sum zaposlitve na črno, izda odločbo, s katero prepove opravljanje dela posamezniku, ki je zaposlen na črno, in o tem nemudoma seznaniti carinsko upravo. Nadzorni organi, ki pri izvajanju svojih pooblastil ugotovijo, da obstaja sum neizpolnjevanja davčnih obveznosti oziroma neplačanih prispevkov za obvezna socialna zavarovanja, o tem obvestijo davčno upravo.

V 21. členu so določene **globe za kršitev prepovedi dela na črno** npr. pravna oseba, ki opravlja dejavnost, ki ni določena v ustanovitvenem aktu, ali če nima z zakonom predpisanih listin o izpolnjevanju pogojev za opravljanje dejavnosti se kaznuje z globo od 2.000 do 26.000 evrov. Enaka kazen velja, ko gre za samozaposleno osebo, ki opravlja dejavnost, ki ni vpisana v register, ali če nima z zakonom predpisanih listin ter če tuj pravni subjekt opravlja dejavnost v Republiki Sloveniji brez registrirane podružnice ali brez predpisanega dovoljenja. Kaznujejo se tudi odgovorne osebe pravnih oseb oz. samozaposlenih (od 520 do 2600 evrov).

Globe za omogočanje dela na črno (22. člen) se gibljejo od 2.600 do 15.600 evrov. Kaznuje se delodajalec, ki ni posameznik, kadar omogoči opravljanje dela na črno eni ali več osebam, za katere ve, da opravljajo delo na črno, ali če sklene pogodbo glede opravljanja dela z drugo pravno osebo, tujim pravnim subjektom, samozaposleno osebo ali posameznikom, za katere ve, da opravljajo delo na črno.

V primeru kršitve prepovedi zaposlovanja na črno (23. člen ZPDZC-1) se z globo od 5.000 do 26.000 evrov kaznuje npr. delodajalec, ki ni posameznik, kadar omogoči delo posamezniku, s katerim ni sklenil pogodbe o zaposlitvi, oziroma ki ga ni prijavil v obvezna socialna zavarovanja.

Leta 2015 so največkrat prepovedali opravljanje dejavnosti delovni inšpektorji (v 492 primerih), ki so kršitelje največkrat kaznovali finančno. Ker je v Sloveniji veliko sive ekonomije v gradbeni dejavnosti, delovni inšpektorji predlagajo, zaradi večje preglednosti in odgovornosti glavnega izvajalca, omejitev števila podizvajalcev na gradbiščih. Pri projektih, ki se financirajo večinoma iz javnih sredstev, naj bi glavni izvajalec z lastnimi delavci opravil vsaj polovico del. V svojem poročilu za lansko leto je FURS poudaril, da se z razvojem spreminjajo oblike in načini davčnega utajevanja, povečuje se razsežnost davčnih utaj, nadzori so postali zahtevnejši in dolgotrajnejši. Ugotavljajo tudi pomanjkanje davčne kulture in porast poslovanja zavezancev s hišnimi predalčniki, vodenje upravnega in inšpekcijskega postopka pa je preveč birokratsko in zamudno (Dakić, 2016).

4 DAVČNE BLAGAJNE

Po podatkih Davčne uprave Republike Slovenije (DURS) naj bi bil glavni krivec za velik delež sive ekonomije v gospodarstvu nezakonito poslovanje registriranih poslovnih osebkov. Davčno upravo - nadzornike je zanimalo, če davčni zavezanci pravilno in celovito prikazujejo ustvarjene prihodke. Raziskavo so opravili leta 2012. Podatke so zbrali iz računalnikov in računalniških registrskih blagajn 60-ih davčnih zavezancev (vzorec). Z analizo zbranih podatkov so ugotovili, da kar 70 do 80 odstotkov davčnih zavezancev naknadno, z uporabo posebnih računalniških programov v registrskih blagajnah, spreminja posamezne postavke na izdanih računih. Tako prikažejo manjše uradne prihodke. Nadzorniki so tudi ugotovili, da zavezanci povprečno izbrišejo okoli 50 odstotkov prometa. Zaradi naknadnega brisanja in spreminjanje podatkov s pomočjo programske opreme je bila konec leta 2012 sprejeta novela zakona o davčnem postopku, ki je v 38. členu prepovedala nedovoljene posege v računalniške programe in naprave. S 1. julijem 2013 pa je začela veljati na področju elektronske obdelave podatkov nova davčna zakonodaja, ki je prepovedala in poostrila kazni za vse posege, ki omogočajo v računalniških programih in elektronskih napravah naknadno spreminjanje podatkov in brisanje prometa brez revizijske sledi. Taki nedovoljeni posegi se štejejo za posebno hude davčne prekrške pri elektronski obdelavi podatkov, kazni se gibljejo od 3.000 do 250.000 evrov (Fidermuc, 2013).

Zakon o davčnem postopku (Ur.l. RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13, 25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14 in 91/15: ZDavP-2-NPB14, v nadaljevanju ZDavP-2-NPB14) **v 8. točki 38. člena (elektronska obdelava podatkov) navaja:** Zavezanec za davek ne sme imeti ali uporabljati računalniškega programa ali elektronske naprave, ki omogoča brisanje, prilagajanje, popravljanje, razveljavljanje, nadomeščanje, dodajanje, skrivanje ali kakršno koli drugačno spreminjanje katerega koli zapisa, shranjenega v napravi ali na drugem mediju, brez hrambe izvornih podatkov in vseh poznejših sprememb. Zavezanec za davek mora zagotoviti izpis izvornih podatkov in vseh sprememb izvornih podatkov, če je do takih sprememb prišlo. **V 9. točki**

zakon navaja: Proizvajalec oziroma dobavitelj oziroma vzdrževalec računalniškega programa, elektronske naprave ali informacijskega sistema ne sme zavezancem za davek zagotoviti ali omogočiti uporabe računalniškega programa, elektronske naprave ali informacijskega sistema, ki v trenutku prodaje, predaje v uporabo ali namestitve omogoča brisanje, prilagajanje, popravljanje, razveljavljanje, nadomeščanje, dodajanje, skrivanje ali kakršno koli drugačno spreminjanje katerega koli zapisa, shranjenega v informacijskem sistemu, napravi ali na drugem mediju, brez hrambe izvornih podatkov in vseh poznejših sprememb. V zakonu so določene tudi kazni v primeru, da elektronsko obdelovanje podatkov ni zagotovljeno na predpisan način, če se uporablja računalniški program ali elektronska naprava, ki omogoča brisanje, popravljanje, itd. Globe se gibljejo od 2.000 do 5.000 evrov za prekršek posameznika, z globo od 3.000 do 50.000 evrov se kaznuje za prekršek samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, z globo od 4.000 do 75.000 evrov pa se kaznuje za prekršek pravna oseba. Če gre za večje gospodarske družbe je kazen še višja.

Za zavezance, ki izdajajo ročno izpisane račune, predpisi o elektronski obdelavi podatkov ne veljajo. Ti zavezanci morajo po ZDavP-2 uporabljati račune iz vezane knjige računov, ki jo izda davčni organ. Vezana knjiga računov vsebuje določeno število v knjigo vezanih računov, ki so predhodno natisnjeni, oštevilčeni in evidentirani pri davčnem organu. O izdanih vezanih knjigah računov vodi evidenco davčni organ. Na ta način je povečan nadzor pri ročno napisanih računih, ki jih izdajo posamezni prejemniki (uporabniki) vezane knjige računov, ki jo bodo zavezanci lahko uporabljali do konca leta 2017. Izjeme od obveznosti izdajanja računa (ZDDV-1) veljajo za kmete pavšaliste, ki dobavljajo kmetijske in gozdarske pridelke in storitve neposredno končnemu potrošniku (če kmet prodaja peso, računa ni treba izdati, če prodaja sok iz pese, mora biti posel evidentiran - mora biti izdan račun) ter pri prodaji vozovnic, kart, žetonov v potniškem prometu, znamk, kolekov, vrednotnic in obrazcev v poštnem prometu, pri prodaji iz avtomatov (Nova pravila za izdajo ročno izpisanih računov pri gotovinskem poslovanju s 1.1.2015, 2014).

Zaradi večje preglednosti, evidence in nadzora nad gotovinskim poslovanjem ter preprečevanja davčnih utaj je Vlada Republike Slovenije na seji 4. decembra 2014 sprejela sklep o uvedbi davčnih blagajn. **»Davčna blagajna je elektronska registrska blagajna, nadgrajena s posebno nadzorno enoto, ki je preko spleta povezana s centralnim informacijskim sistemom Finančne uprave Republike Slovenije. Davčna blagajna varno in zanesljivo beleži vsako transakcijo z gotovino in informacije pošilja neposredno v baze podatkov o davčnih zavezancih. Finančni upravi omogoča, da potrjuje in shranjuje podatke o računih pri gotovinskem poslovanju v postopku njihove izdaje v realnem času.«** (Davčne blagajne, 2016)

4.1 Obvladovanje gotovinskega poslovanja

Pri plačilih v gotovini je preglednost poslovanja v primerjavi z negotovinskim plačevanjem bistveno manjša. Ko gre za negotovinsko poslovanje, lahko davčni organ preverja denarne prilive z vpogledom v transakcijski račun davčnega zavezanca. Pri gotovinskem poslovanju (plačilih) pa se pojavijo težave, saj ne obstajajo verodostojni bančni podatki, ki bi omogočali nadzor. Plačevanje višjih zneskov v gotovini predstavlja veliko tveganje za neplačevanje davčnih obveznosti. Zato države pogosto sprejemajo ukrepe za spodbujanje negotovinskega poslovanja in omejujejo poslovanje z gotovino. Zaradi preglednosti in nadzora podatkov mora biti evidentiranje podatkov o gotovinskih transakcijah v poslovne knjige in evidence čim bolj sistematično. Vlada RS je na seji 4. decembra 2014 sprejela nov sveženj ukrepov obvladovanja sive ekonomije in med drugim sprejela sklep o uvedbi davčnih blagajn. FURS namenja posebno pozornost davčnim tveganjem pri gotovinskem poslovanju. Pomembno je izvajanje določb 38. člena ZDavP, ki predpisuje za davčne zavezance in razvijalce programske opreme obveznost zagotavljanja revizijske sledi in njenega izpisa. Omejitve gotovinskega poslovanja so urejene s predpisi s področja preprečevanja pranja denarja in z davčni predpisi. Zaradi učinkovitejšega preiskovanja in odkrivanja spornih finančnih transakcij mora biti delovanje državnih institucij čim bolj povezano in usklajeno (Vlada RS, 2014).

4.2 Izdajanje računov

Pravila o izdajanju računov ureja Zakon o davku na dodano vrednost (Uradni list RS, št. 13/2011, v nadaljevanju ZDDV-1), ki je usklajen z Direktivo Sveta 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost. Zakon določa, da mora biti račun izdan vsakokrat, ko poslovni subjekt opravi dobavo blaga ali storitev na ozemlju Republike Slovenije. Obveznost izdajanja računov se ne nanaša na davčne zavezance, ki opravljajo dobavo kmetijskih in gozdarskih pridelkov in storitev neposredno končnemu potrošniku (npr. neposredna prodaja na domu, prodaja na premičnih stojnicah, na tržnicah) ali za lastno rabo v okviru kmečkega gospodinjstva davčnega zavezanca.

ZDDV-1 določa, da se lahko račun izda v papirni ali elektronski obliki. Račun mora zagotavljati pristnost izvora, celovitost vsebine in čitljivost od trenutka izdaje do konca obdobja hrambe računa. Po zakonu je vsak davčni zavezanec dolžan hraniti kopije izdanih in prejetih računov za obdobje najmanj desetih let po poteku leta, na katero se računi nanašajo. Davčni zavezanci ne smejo uporabljati računalniških programov, ki omogočajo kakršno koli naknadno spreminjanje (brisanje) podatkov, dobavitelji programske in strojne opreme pa ne smejo davčnim zavezancem omogočiti uporabe takih programov ali opreme. Za kršitelje predpisov o elektronski obdelavi podatkov so predpisane visoke globe. Kot kažejo ugotovitve nadzornih organov, so navedene spremembe davčne ureditve, ki so bile sprejete julija 2013, spodbudile davčne zavezance, da so začeli uporabljati opremo, ki ne

omogoča naknadnega spreminjanja podatkov o izdanih računih brez revizijske sledi (Vlada RS, 2014).

4.3 Zakon o davčnem potrjevanju računov – uvajanje t.i. davčnih blagajn

Julija 2015 je vlada sprejela predlog obveznega potrjevanja računov pri gotovinskem poslovanju. Cilj tega ukrepa je bil omogočiti pregledno gotovinsko poslovanja ekonomskih osebkov in celovito evidentiranje računov in prometa davčnih zavezancev, da ne bi prihajalo do prikrivanja prometa in davčnega utajevanja. To je bil dodaten ukrep za preprečevanje sive ekonomije, ki naj bi vplival ne le na povečanje evidentiranega prometa in vplačanega davka, ampak tudi na zmanjšanje zaposlovanja na črno oziroma na povečanje prijav v socialno zavarovanje. Uvajanje davčnih blagajn omogoča FURS-u boljši nadzor nad obračunavanjem davkov in prispevkov davčnih zavezancev ter nadzorovanje zakonitosti njihovega zaposlovanja in dela (Proti sivi ekonomiji, 2016).

Zakon o davčnem potrjevanju računov (Ur.l. RS, št. 57/15, v nadaljevanju ZDavPR) je začel veljati 1. avgusta 2015, zavezanci pa so dolžni izvajati postopek potrjevanja računov po tem zakonu od 2. januarja 2016. **Ponudniki blaga in storitev (zavezanci) morajo ob vsakem plačilu z gotovino izdati račun prek elektronske naprave, ki izpolnjuje predpisane pogoje in prek spleta omogoča izvedbo postopka potrjevanja računa pri FURS.**

V 4. členu ZDavPR so opredeljene obveznosti zavezanca. Natančno sta predpisana tudi oblika in način izdaje računov (5. člen). V 6. členu je opisan postopek potrjevanja računov z uporabo elektronske naprave za izdajo računov. Zakon določa, da mora kupec blaga oziroma prejemnik storitve hraniti račun, ko odhaja iz poslovnega prostora. Če pooblaščen oseba davčne uprave zahteva od kupca, da pokaže račun, ji ga mora kupec izročiti. Preko SMS sporočila ali na spletni strani FURS lahko kupec za račune, ki so mu bili izdani preveri so bili zakonito prijavljeni davčni upravi. Tako sistem omogoča dvojno kontrolo izdanih računov, kontrolo nadzornega organa in kontrolo kupca. Za nadzor nad izvajanjem določb tega zakona je pristojen FURS. Če FURS v postopku nadzora ugotovi, da zavezanec krši določbe o izvajanju postopka potrjevanja računov, mu lahko z odločbo prepove opravljanje dejavnosti do odprave razlogov za prepoved.

Globe za kršitelje zakona (18. člen ZDavPR) se gibljejo od 1.500 do 25.000 evrov za samostojne podjetnike, od 2.000 do 50.000 evrov za pravne osebe in od 5.000 do 75.000 evrov za srednje in velike gospodarske družbe, odgovorna oseba pa se kaznuje z globo od 800 do 5.000 evrov.

4.4 Davčne blagajne v drugih državah

Države, ki davčne blagajne uporabljajo že več let, so: Bolgarija, Bosna in Hercegovina, Ciper, Češka, Grčija, Italija, Litva, Madžarska, Makedonija, Malta, Poljska, Romunija, Srbija in Švedska (Cvjetović, 2011).

Na Hrvaškem naj bi se po uvedbi davčnih blagajn (1. januar 2013) prijavljen promet bistveno zvišal. Po treh mesecih od uvedbe davčnih blagajn so hrvaški gostinci prijavili za 38 odstotkov večji promet v primerjavi z enakim obdobjem leta 2012. Pri majhnih podjetjih je bil ta odstotek celo višji, saj so prijavili kar za 42 odstotkov več prometa kot v enakem obdobju predhodnega leta (Repovž, 2013). Davčnih blagajn ni treba uporabljati osebkom, ki se jim davek na dohodek odmerja pavšalno. Gre za fizične osebe, ki samostojno opravljajo obrtniško dejavnost in imajo letne prihodke do 19.700 evrov ali samostojno opravljajo dejavnost poljedelstva in gozdarstva in imajo letne prihodke do 10.500 evrov in ki hkrati niso zavezanci za DDV. Do leta 2013 na Hrvaškem niso imeli davčne zakonodaje, ki bi določala, da davčni zavezanci ne smejo imeti ali uporabljati računalniških programov, ki omogočajo naknadno spreminjanje podatkov brez revizijske sledi (Davčne blagajne pri 7500 evrih na leto, 2016).

Od 1. januarja 2016 so v Avstriji obvezne elektronske blagajne (za tiste, katerih letni promet preseže 15.000 evrov, če od tega gotovinski preseže 7.500), ki pa niso neposredno povezane z davčno službo (Smrekar, 2015). Gre torej za takšne blagajne, ki so bile v Sloveniji obvezne od julija 2013 in v katerih ni mogoče naknadno brez sledi brisati in spreminjati podatkov.

Davčna blagajna, ki se v Italiji imenuje '*registratore di cassa*' (registrska blagajna), je bila uvedena postopoma od leta 1983 dalje. Z njimi skušajo nadzorovati promet podjetji, ki se ukvarjajo s prodajo končnim kupcem. Blagajna knjiži celodnevno prodajo, ki se zaključí ob koncu poslovnega dne ali ob polnoči. Ob zaključku dnevnega poslovanja mora davčni zavezanec povzetek poslovanja (plačil) vpisati v register plačil. Davčna blagajna za vsako plačilo natisne račun, »davčni odrezek«, znesek pa se avtomatično knjiži v poslovni dnevnik, ki je na voljo nadzornikom (Fidermuc, 2015).

Na Švedskem davčne blagajne ne potrebujejo zavezanci, ki imajo letni gotovinski promet pod 18.600 evrov in tudi ne večja podjetja, za katere je davčna uprava ugotovila, da imajo dobro notranjo kontrolo (Posebna ponudba, 2016).

Na Portugalskem ni potrebno davčno potrjevanje računov, če je poslovni subjekt ustanovljen na Portugalskem in ima manj kot 100.000 evrov letnega prometa (Davčne blagajne pri 7500 evrih na leto, 2016).

5 MNENJA GLEDE DAVČNIH BLAGAJN, INTERVJU Z UPORABNIKI

5.1 Kakšna so pričakovanja vlade

Vlada je ukrep o davčnem potrjevanju računov oz. obvezni uporabi davčnih blagajn sprejela na osnovi ugotovitev DURS, da naj bi bil največji krivec za velik delež sive ekonomije predvsem nezakonito poslovanje registriranih poslovnih subjektov. Do takih zaključkov je prišla davčna uprava na osnovi raziskave, ki je bila opravljena leta 2012 na vzorcu 60-ih davčnih zavezancev. Pričakovanja vlade so, da bo uporaba davčnih blagajn omogočila bolj pregledno, zanesljivo in celovito evidentiranje gotovinskega prometa davčnih zavezancev, omogočila naj bi boljši nadzor in povečala učinkovitost nadzora državnih organov na področju gotovinskega poslovanja ekonomskih oseb. S tem ukrepom naj bi se preprečilo prikazovanje manjšega prometa od dejanskega (prikrivanje dela prometa) in neplačevanja davkov in prispevkov državi – davčne utaje. (Davčne blagajne, 2016).

Z uvajanjem davčnih blagajn je vlada skušala doseči naslednje cilje (Davčne blagajne, 2016):

- zmanjšanje obsega sive ekonomije,
- povečanje javnofinančnih prihodkov,
- pobiranje obveznih dajatev,
- pravičnejša porazdelitev davčnega bremena med zavezanci,
- večja finančna disciplina pri plačevanju socialnih obveznosti,
- večja zaščita potrošnikov

Z uvedbo davčnih blagajn je skušala vlada omogočiti tudi učinkovitejši nadzor dela in zaposlovanja na črno.

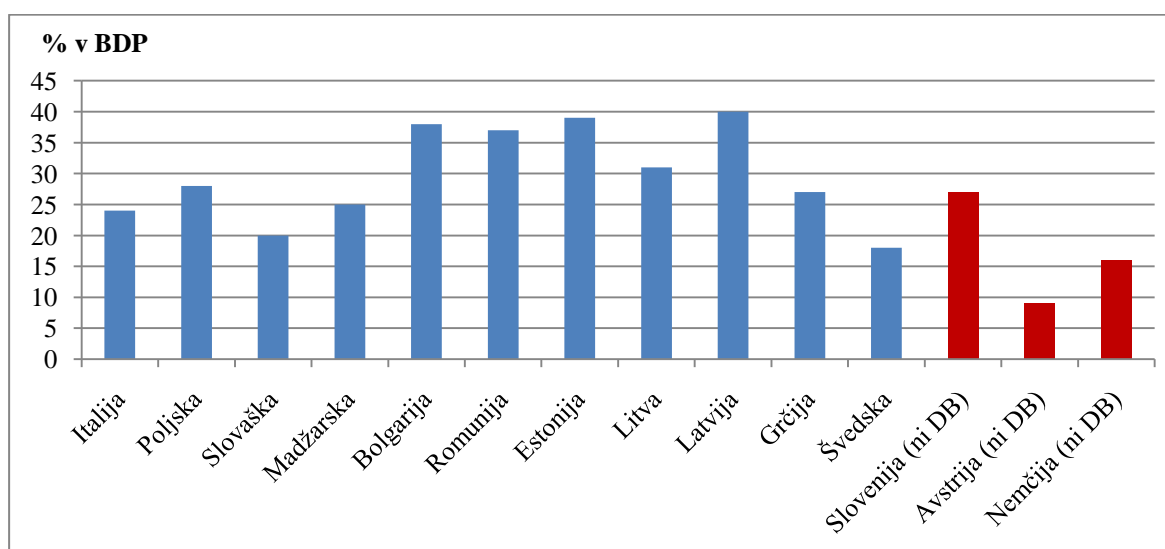
5.2 Kdo je nasprotoval uvedbi davčnih blagajn in zakaj

S 1. julijem 2013 je v Sloveniji začela na področju elektronske obdelave podatkov veljati nova davčna zakonodaja, ki je zelo zaostрила kazni za vse posege, ki omogočajo v računalniških programih in elektronskih napravah naknadno spreminjanje podatkov in brisanje prometa brez revizijske sledi. Taki nedovoljeni posegi se štejejo za posebno hude davčne prekrške pri elektronski obdelavi podatkov, kazni se gibljejo od 3.000 do 250.000

evrov. Zato se nekateri poznavalci davčne problematike z uvedbo davčnih blagajn niso strinjali. Smatrali so, da je obstoječa zakonodaja, ki preprečuje naknadne posege in spreminjanje podatkov o izdanih računih dovolj učinkovita pri omejevanju sive ekonomije. Po njihovem mnenju je učinek davčnih blagajn glede na stroške njihovega uvajanja vprašljiv, kajti davčna blagajna ne rešuje problema ne-izdajanja računov. Razprave o davčnih blagajnah so potekale že več let, predlog zakona se je pripravljaj že od leta 2008, kasneje (konec leta 2012) je bila sprejeta novela zakona o davčnem postopku, ki je v 38. členu prepovedala nedovoljene posege v računalniške programe in naprave, s 1. julijem 2013 pa so se močno dvignile kazni za te prekrške. V prejšnjem ministrstvu za finance so poudarili, da v nekaterih državah kljub davčnim blagajnam davčni zavezanci le teh ne uporabljajo oz. blagajne ne delujejo v skladu s predpisanimi tehničnimi zahtevami ali pa zavezanci računov sploh ne izdajajo (Fidermuc, 2013).

Predstavniki Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije (2010, str. 23) so menili, da obstoječi podatki o sivi ekonomiji v državah z davčnimi blagajnam in v državah brez blagajn ne kažejo zanesljivih pozitivnih rezultatov njihove uporabe. Slika 4 prikazuje 10-letno povprečje sive ekonomije (v odstotkih BDP) v državah EU, kjer so imeli uvedene davčne blagajne in v državah (Nemčija, Avstrija, Slovenija), kjer davčnih blagajn ni bilo. Slika kaže, da je bilo najmanj sive ekonomije v Nemčiji in Avstriji, kar nakazuje, da davčne blagajne nimajo velikega vpliva na zmanjšanje sive ekonomije in so pomembnejši drugi dejavniki, ki se med državami razlikujejo.

Slika 4: 10-letno povprečje sive ekonomije (v % BDP) v državah EU, ki imajo uvedene DB in v državah, kjer DB ni



Vir: P. Sedovnik et al., *Predlogi za bistveno zmanjšanje obsega sive ekonomije v Sloveniji*, Ljubljana 2010.

Glede preprečevanja sive ekonomije so predstavniki zbornice predlagali večji nadzor državnih institucij nad sivo ekonomijo, zahtevali so višje kazni za kršitelje zakonov in predpisov (s spremembo Zakona o davčnem postopku 1. julija 2013 so se kazni poostrele), poudarili so tudi potrebo po davčno stimulativnem prehodu iz sive v legalno ekonomijo z uvajanjem nižjih davkov za prvi začetek poslovanja podjetij.

Opozicijski poslanci (Brinovšek, 2016) so uvedbi davčnih blagajn večinsko nasprotovali, češ da ne bodo prinesle zelenega učinka. Menili so, da tisti, ki računov niso izdajali prej, jih tudi sedaj ne bodo. Po njihovem mnenju uvedba davčnih blagajn še ne pomeni, da bodo posamezniki registrirali svoje poslovanje in tako plačevali davke in prispevke. Poudarili so potrebo po znižanju davkov in razbremenitvi podjetnikov, kar bi omogočilo legalizacijo sivih aktivnosti, večjo zaposlenost in zmanjšanje neloyalne konkurence.

Tudi nekatera društva so izrazila nezadovoljstvo zaradi novega zakona. Planinska zveza Slovenije in društva upokojencev so opozorili, da je v Sloveniji več kot 17.000 majhnih lokalnih društev, ki jim davčne blagajne povzročajo veliko težav. Predlagali so, da zakon ne bi veljal za društva z manj kot 10.000 evri letnega prihodka ter za planinske kočje, kjer je slab mobilni signal ali ga sploh ni (Davčne blagajne pri 7500 evrih na leto, 2016).

Na seji Sveta za kmetijstvo in podeželje, ki je posvetovalni organ ministrstva za kmetijstvo, so razpravljali tudi o težavah, ki so se že pokazale po uvedbi davčnih blagajn. Kmetijsko ministrstvo bo predlagalo vladi, da bi upoštevala sistem, ki ga je uveljavila sosednja Avstrija. Minister za kmetijstvo je dejal: »Želimo, da se postavi razumna meja za davčne blagajne pri 7.500 evrih prihodkov na leto.« (Davčne blagajne pri 7500 evrih na leto, 2016)

5.3 Kaj menijo davčni zavezanci - intervju

Potem ko je Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije izrazila odklonilno mnenje do uvedbe davčnih blagajn, češ da bodo stroški njihovega uvajanja večji kot bodo koristi (povečanje davčnih prihodkov in prispevkov), me je zanimalo, kaj menijo o obvezni uporabi davčnih blagajn njihovi uporabniki – davčni zavezanci, nekateri tudi člani območnih obrtno-podjetniških zbornic in združenj. Davčne blagajne so namenjene predvsem tistim manjšim poslovnim subjektom, ki poslujejo tudi z gotovino. Gre za davčne zavezance, ki se ukvarjajo najpogosteje z gradbeništvom, gostinstvom, mizarstvom, popravilom avtomobilov kmetijstvom ter raznimi storitvami (turizem, frizerska in kozmetična dejavnost, računovodske storitve in podobno.

V občinah Nova Gorica, Ajdovščina in Vipava sem obiskal enaintrideset poslovnih subjektov - davčnih zavezancev. Enaindvajset jih je na pogovor pristalo, ostali so sodelovanje zavrnilo, kar nakazuje, da je siva ekonomija pojav, o katerem marsikdo, kljub zagotovljeni tajnosti podatkov, ni pripravljen spregovoriti. Sklepamo lahko, da se verjetno

kar nekaj davčnih zavezancev, ki niso želeli sodelovati – odgovarjati na vprašanja o njihovi dejavnosti, ukvarja tudi s kakšno prikrito ekonomsko dejavnostjo. Tako sem opravil intervjuje s predstavniki enaindvajsetih poslovnih subjektov (eno društvo), ki se ukvarjajo z naslednjimi dejavnostmi: gradbeništvo, postavljanje keramike, mizarstvo, kmetijstvo, popravilo avtomobilov, računovodstvo, gostinstvo, turizem, frizerstvo, kozmetika, kultura) in so v času intervjuja imeli največ štiri zaposlene osebe. Njihov letni promet se je gibal od 15.000 do 200.000 evrov.

V tabeli 7 so prikazani davčni zavezanci (intervjuvanci), ki so razvrščeni po letnem prometu in številu zaposlenih.

Tabela 7: Uporabniki davčnih blagajn - intervjuvani davčni zavezanci - v občinah Nova Gorica, Ajdovščina in Vipava na dan 1. junij 2016 po številu zaposlenih in glede na višino letnega prometa v letu 2015

Letni promet v 1000EUR	skupaj	Število zaposlenih			
		1	2	3	4
Skupaj	21	5	8	6	2
Do 30	5	5			
Nad 30 do 60	3		3		
Nad 60 do 90	5		5		
Nad 90 do 120	4			4	
Nad 120 do 150	2			2	
Nad 150	2				2

Najmanj prometa je ustvarilo pet zavezancev, vsak z enim zaposlenim. Največ, osem zavezancev, je imelo po 2 zaposlena ter celoletni promet nad 30 do 90 tisoč evrov. Šest zavezancev je imelo po 3 zaposlene, njihov promet pa se je gibal med 90 in 150 tisoč evrov. Le dva zavezanca sta imela lani nad 150 tisoč evrov letnega prometa, vsak pa je imel 4 zaposlene.

V tabeli 8 sem davčne zavezance (intervjuvance) razvrstil po odgovorih na postavljena vprašanja v zvezi z davčnimi blagajnami.

Najprej me je zanimalo njihovo mnenje o smiselnosti uvajanja davčnih blagajn in njihovo opažanje o obnašanju kupcev po obvezni uporabi davčnih blagajn. Tisti, ki uporabljajo davčne blagajne (17 zavezancev), so odgovarjali tudi na vprašanje o težavah, ki so jih imeli pri samem uvajanju davčnih blagajn in o morebitnih kasnejših težavah z delovanju blagajn. Zanimalo me je tudi, ali so davčni zavezanci pred uvedbo davčnih blagajn redno izdajali račune kupcem in če so po uvedbi davčnih blagajn spremenili svoje obnašanje glede izdajanja računov. Na koncu me je zanimalo tudi ali je obvezna uporaba davčnih blagajn vplivala na registracijo zaposlenih delavcev. Cilj uvajanja davčnih blagajn je bi namreč tudi manjše zaposlovanje na črno.

Tabela 8: Vprašanja in odgovori intervjuvanih davčnih zavezancev o davčnih blagajnah

VPRAŠANJA / ODGOVORI	DA	NE
Ali je uvedba davčnih blagajn smiselna?	11	10
Ali se kupci drugače obnašajo po uvedbi davčnih blagajn?	2	19
Ali imate davčno blagajno?	17	4
Ali ste imeli kakšne težave pri uvajanju davčnih blagajn?	3	14
Ali ste pred uvedbo davčnih blagajn redno izdajali račune?	9	8
Če pred uvedbo niste redno izdajali računov, ali jih sedaj redno izdajate?	4	4
Ali ste od uvedbe davčnih blagajn imeli kakšne težave z delovanjem?	1	16
Ali so davčne blagajne vplivale na zaposlovanje na črno?	2	15

Na vprašanje ali menijo, da je uvedba davčnih blagajn smiselna, je dobra polovica vprašanih (11 od 21) odgovorila pozitivno z utemeljitvijo, da bo sedaj poslovanje zavezancev, to je evidentiranje gotovinskega prometa bolj pregledno, boljši bo nadzor nad zakonitostjo poslovanja, kar bi se moralo pokazati v povečanju pobranih davkov in zmanjšanju dela na črno. Vendar mnogi med njimi (7 od 11) menijo, da bodo pozitivni učinki in koristi države manjši, kot pričakuje vlada. Slaba polovica zavezancev (10 od 21) smatra, da uvedba davčnih blagajn ni smiselna. Večina vprašanih je bila mnenja, da tisti, ki do sedaj niso izdajali računov, bodo tako delali še naprej.

Kar petina vprašanih (4 od 21) sploh nima blagajne, saj »uradno« poslujejo le preko transakcijskega računa (TRR). Trije obrtniki so pošteno odgovorili: *Največ posla opravimo z državo in podjetji in plačila gredo preko TRR. Če pa delamo za kakšno fizično osebo, se zmenimo za »plačilo na roko«.* Vidimo, da nekateri, ko gre za manjše posle in gotovinsko plačilo, še vedno ne izstavljajo računov. Sklepamo lahko tudi, da marsikdo izstavi račun vendar v manjšem znesku od vrednosti opravljenega posla, preostali del plačila je poravnal v gotovini. Tako delovanje je težko nadzorovati, zato v takih primerih davčna blagajna ni rešitev za preprečevanje sive ekonomije.

Od vseh enaindvajsetih udeležencev intervjuja ima davčne blagajne sedemnajst poslovnih subjektov. Večina imetnikov in uporabnikov davčnih blagajn (14 od 17) ni imela težav pri njihovem uvajanju, le pri nekaterih so se pojavile manjše težave. Morali so poklicati dobavitelja programske opreme, da so bili na računih prikazani vsi zahtevani podatki. Problem se je pojavil tudi, ko je bilo treba zagotoviti internetno povezavo na nekaterih mestih (v naravi, v cerkvi), kjer so se odvijali določeni dogodki – prireditve.

Glede stroškov v zvezi z nakupom oziroma z uvedbo davčne blagajne so bili odgovori zelo različni. Tisti, ki so že imeli računalniški program, ki deluje po istem principu kot davčna blagajna, so imeli enkratni strošek okoli 150 evrov ter strošek 10 evrov vsak mesec. Večina je imela z uvajanjem davčne blagajne strošek okoli 500 evrov.

Večina uporabnikov je za uvedbo davčne blagajne potrebovala le nekaj ur, le četrtnina je porabila celoten delovni dan.

Na vprašanje, ali so pred obvezno uporabo davčnih blagajn redno izstavljali račune, je pritrdilno odgovorilo le 9 od 17 uporabnikov davčnih blagajn. Od tistih, ki niso redno izstavljali računov (8 od 17), je po obvezni uporabi davčnih blagajn začela bolj redno izstavljanje računov le polovica uporabnikov (4 od 8). To kaže, da davčne blagajne ne bodo rešile problema ne-izdajanja računov, na kar so opozarjali kritiki uvajanja davčnih blagajn, tudi predstavniki Obrtno-podjetniške zbornice.

Po štirimesečni uporabi davčnih blagajn večina davčnih zavezancev ni imela tehničnih težav (bodisi težav z internetom, bodisi zaradi slabega delovanja serverja davčne uprave). Le eden je omenil težave s potrjevanjem računov. Na računu se je pojavil zapis, da ni davčno potrjen, vendar je program za izdajanje računov račun naknadno avtomatično potrdil. Najverjetneje je bila napaka v povezavi s serverjem davčne uprave.

Na vprašanje, če so davčne blagajne vplivale na manjše zaposlovanje na črno, sta dva zavezanca – uporabnika davčne blagajne (lastnika gostinskega lokala) odgovorila, da sta po obvezni uvedbi davčnih blagajn prijavila več zaposlenih kot pred uvedbo.

Na vprašanje, ali se kupci po uvedbi davčnih blagajn obnašajo drugače kot pred njihovo uvedbo (ali kupci od njih zahtevajo račun), so bili odgovori v glavnem negativni. Davčni zavezanci torej nimajo problemov, če ne izdajo računa, v določenih primerih (manjša gradbena dela, mizarstvo) so se kupci za nižjo ceno pripravljani odpovedati izdaji - prejemu uradnega računa. So pa zavezanci menili, da nagradne igre lahko vplivajo na obnašanje kupcev pri izdaji računov.

5.4 Kakšni so prvi učinki davčnih blagajn

Po ocenah FURS je zavezancev za uporabo davčnih blagajn med 60.000 in 80.000. Na dan 15. aprila 2016 je bilo število zavezancev, ki so davčno blagajno potrdili oz. davčno potrdili račune, zgolj 44.998. Zakon namreč dopušča dveletno prehodno obdobje, ko je mogoče račune še vedno izdajati iz vezanih knjig računov. »Število uporabnikov davčnih blagajn kaže na to, da so številni posamezniki raje pričeli uporabljati vezano knjigo računov, kar je do konca leta 2017 tudi še mogoče«, je bila kritična politična opozicija v prispevku Davčne blagajne gospodarstvo zgolj dodatno finančno in administrativno obremenjujejo (Brinovšek, 2016).

Ministrstvo za finance je sredi maja podalo prvo oceno zakona o davčnem potrjevanju računov, ki je veljaven od 2. januarja letos. Po njihovem mnenju je zakon, kot kažejo prvi podatki, dosegel namen. Namen je bil ne le povečanje javnofinančnih prihodkov, ampak tudi zmanjšanje dela in zaposlovanja na črno ter pravičnejše plačevanje davčnih obveznosti. Minister za finance je ob javni predstavitvi prvih rezultatov Zakona o

davčnem potrjevanju računov povedal, da »so se davčni prihodki, ki jih lahko pripišejo uvedbi davčnih blagajn, pri DDV zvišali za približno 14 milijonov evrov (izločili so vpliv nominalne gospodarske rasti), na področju prispevkov za socialno varnost in dohodnine pa za 7 milijonov evrov. Taka četrletna raven bo na letni ravni prinesla 75 milijonov evrov, kolikor so tudi predvideli pred uvedbo davčnih blagajn.« Glede zaposlovanja in dela na črno je minister poudaril, da »se je v prvih štirih mesecih povečalo število zavarovancev za socialna zavarovanja (tistih, ki so prijavljeni vanje) za okoli 22.000 oseb, med njimi jih ima 9.800 tudi davčne blagajne.« Od 31. decembra 2015 se je povečalo tudi število poslovnih subjektov pri vseh skupinah, tudi pri samostojnih podjetnikih, društvih in nepridobitnih organizacijah. V **FURS** poudarjajo, da imajo davčne blagajne pozitivne učinke, ki se vidne v povečanju prijavljenega prometa, ki izhaja iz dobav blaga in storitev, v povečanju vplačil DDV in v večjemu številu prijav fizičnih oseb v socialno zavarovanje. Gostinci, so letos od januarja do marca obračunali za 1,8 milijona evrov več DDV kot v enakem obdobju preteklega leta. Vlada je z uvajanjem davčnih blagajn skušala povečati učinkovitost pri nadzoru in preprečevanju dela in zaposlovanja na črno. V FURS so povedali da »je bilo prvih štirih mesecih 2016 pri zavezancih, ki uporabljajo davčne blagajne v zavarovanje na novo prijavljenih 22.705 oseb pri 9.361 delodajalcih, od tega je 9.808 novo prijavljenih oseb, ki izdajajo račune. Ob predpostavki, da vseh teh 9.808 oseb prejema zgolj minimalno plačo, je mogoče ugotoviti, da se je v javne blagajne iz tega naslova v obdobju od februarja do aprila 2016 steklo 7 milijonov evrov, kar je mogoče potrditi s povečanimi vplačili javnofinančnih prihodkov« (Fidermuc, 2016).

Prezgodaj za resne ocene?

Ob prvih ocenah o pozitivnih učinkih davčnih blagajn, ki jih je posredoval minister za finance Mramor, je predsednik **Obrtno-podjetniške zbornice** Meh zadržan. Opozarja, da je učinek sprejetega zakona slab, glede na stroške in težave, ki jih je gospodarstvo s tem imelo. Predstavniki zbornice poudarjajo, da je vsaj 5 milijonov evrov več pobranega DDV posledica nabave davčnih blagajn in programske opreme in ocenjujejo, da so bili stroški uvedbe blagajn za zavezance precej višji od 300 evrov kot je ocenjevalo ministrstvo. Rast zaposlenosti ne pripisujejo uvedbi blagajn, ampak letošnji gospodarski rasti (Rednak, 2016). Ob uvajanju davčnih blagajn je za **Združenje malih trgovcev Slovenije znotraj Podjetniško-trgovske zbornice pri GZS** pripravila mnenje davčna svetovalka B. Macarol. Ob javni predstavitvi prvih učinkov davčnih blagajn je povedala: »Menimo, da štiri mesece po uvedbi davčnih blagajn še ne moremo z gotovostjo trditi, da so prav davčne blagajne prinesle večje proračunske prilive v primerjavi z enakim obdobjem preteklega leta. Lani namreč še nismo imeli nobenih statističnih podatkov o višini gotovinskega prometa v Sloveniji, saj poslovni subjekti o tem prometu niso poročali ne Ajpesu ne Fursu.« V računovodskih izkazih namreč podatki o gotovinskem in negotovinskem prometu lani še niso bili ločeno prikazani Ker ima FURS, zaradi davčnega potrjevanja računov, letos prvič na razpolago podatke o znesku gotovinskega prometa v Sloveniji, bo možno narediti stvarno analizo podatkov o gotovinskem prometu in o učinkih uvedbe

davčnih blagajn šele, ko bodo na razpolago primerljivi podatki za leti 2016 in 2017. »Finančni minister se je sicer pohvalil z zneski prilivov v proračun zaradi uvedbe davčnih blagajn, ni pa jih mogel primerjati z lanskimi, niti zagotoviti, da so višji proračunski prilivi res posledica uvedbe davčnih blagajn«, je še dejala Macarolova. (Fidermuc, 2016). Ko analiziramo podatke, ki jih je posredoval FURS oziroma koliko pomeni 21 milijonov več pobranih davkov in prispevkov zaradi uvedbe davčnih blagajn v prvem četrtletju je treba vedeti, da so lani skupaj pobrani davki in prispevki v Sloveniji znašali 13,75 milijard evrov, od tega v državnem proračunu 7,02 milijard evrov. Rast neto vplačil DDV naj bi bila (FURS) po uvedbi davčnih blagajn 4,9 odstotka glede na isto obdobje lani (v gostinstvu pa 18,5 odstotka). Vendar, glede na kratko obdobje in majhne zneske, podatki o rasti ne morejo biti zanesljivi, saj lahko že enkratni dogodki zelo povečajo prilive. Kaže tudi, da so učinki uvedbe davčnih blagajn pri nas precej manjši, kot so bili na Hrvaškem, pri čemer so tam ob uvedbi tudi znižali davčne stopnje, kar se pri nas ni zgodilo (Rednak, 2016).

Zaradi pripomb neprofitnih organizacij je finančno ministrstvo že pripravilo **spmembo Pravilnika o izvajanju Zakona o davku na dodano vrednost**, ki je stopila v veljavo 4. junija 2016 (Finančna uprava razveselila gasilce, 2016). Če društva v koledarskem letu ne bodo presegla 5.000 evrov prihodkov, ki jih ustvarijo priložnostno in izključno v svojo korist, jim ne bo treba izdati računa za dobavo blaga in storitev osebam, ki niso davčni zavezanci. Take izjeme veljajo npr. za gasilska društva, ki organizirajo gasilske veselice z namenom zbiranja sredstev za delovanje organizacije, za kulturna društva, ki imajo amaterske predstave lokalnega značaja, za licitacije lastnih ali podarjenih predmetov v organizaciji društva proti mučenju živali, ko se zbirajo sredstva za brezdomne živali.

SKLEP

Siva ekonomija je značilna tako za razvite kot nerazvite države. Je posledica nasprotja med željami in potrebami države, ki potrebuje javnofinančne prihodke (najpomembnejšo vlogo imajo različni davki) za financiranje javne porabe ter pripravljenostjo posameznih davčnih zavezancev, da prispevajo svoj delež v skupnem davčnem bremenu. Siva ekonomija je tisti del neformalnega gospodarstva, ki je legalen in posledično zakonsko zavezan plačilu davkov in drugih dajatev, vendar poteka brez neposrednega nadzora davčnih organov in se njegovi akterji plačilu davkov in dajatev aktivno izogibajo.

Vzrokov za nastanek in razvoj sive ekonomije je veliko. Ne gre le za pridobitništvo oz. kopičenje bogastva. Velikokrat gre za možnosti preživetja (v nerazvitih državah) ter za izboljšanje gmotnega položaja gospodinjestev. Siva ekonomija blaži socialne napetosti v družbi. Razlog za njen pojav je tudi nefleksibilen ekonomski sistem (birokratski predpisi in ovire, korupcija, visoki davki). Za gospodarstvo države je pomembno, da se vse aktivnosti

izvajajo uradno, da so registrirane. Raziskave kažejo (Avstrija, Nemčija), da se kar dve tretjini dodane vrednosti, ki se ustvarita v sivi ekonomiji, ne bi proizvedli, če le ta ne bi obstajala. Zato si mora država prizadevati za spodbujanje podjetništva – legalizacijo delovanja »sivih podjetij«.

Siva ekonomija v Sloveniji je danes obsežna predvsem po številu udeležencev, sicer pa je razdrobljena in sestavljena iz množice majhnih, nepovezanih osebkov, ki so prisotni v vseh panogah gospodarstva. Ima visoko stopnjo legitimnosti med državljani predvsem zaradi nezadovoljstva ljudi z delovanjem države in neučinkovitostjo birokracije.

Zaradi negativnih makroekonomskih in drugih posledic obstajajo v Sloveniji različne institucije, ki preganjajo sivo ekonomijo. Vlada sprejema različne ukrepe za njeno omejevanje. Tako je aprila 2014 Državni zbor RS sprejel Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (ZPDZC-1), ki v pravni red RS delno vnaša tudi predpise EU.

Decembra 2014 je Vlada RS sprejela nov sveženj ukrepov obvladovanja sive ekonomije, med drugim je sprejela tudi sklep o uvedbi davčnih blagajn, ki so postale z 2. januarjem 2016 obvezne. Mnogi so temu nasprotovali z utemeljevanjem, da bodo stroški večji od koristi. Po mnenju ministrstva za finance nakazujejo prvi rezultati uspešnost ukrepa obvezne uvedbe davčnih blagajn, saj so se povečali tako davčni prihodki kot tudi število zavarovancev za socialna zavarovanja. Ker gre za kratko obdobje, so lahko podatki le ocene. Ni pa podatkov o stroških uvajanja davčnih blagajn.

Sam se strinjam z mnenjem Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije (OZS), da davčne blagajne davčnih navad ne bodo izboljšale. To nakazujejo tudi odgovori davčnih zavezancev, s katerimi sem opravil intervju. Potrebna je prevzgoja ponudnikov in potrošnikov, dvig davčne morale in davčne spodbude. V praksi se še vedno pogosto dogaja, da potrošniki silijo obrtnike in podjetnike, da jim prodajo storitev ali produkt brez računa in posledično po nižji ceni. Če obrtnik ali podjetnik želi imeti posel, je na to primoran pristati. Gre torej za začaran krog, zato je ključno ozaveščanje tako ponudnika kot kupca. Odgovori davčnih zavezancev, uporabnikov davčnih blagajn kažejo, da jih le polovica misli, da je uvedba davčnih blagajn smiselna, saj bo tako poslovanje davčnih zavezancev (evidentiranje gotovinskega prometa) bolj pregledno, boljši bo nadzor nad zakonitostjo poslovanja, več bo pobranih davkov, manj bo dela na črno. Vendar tudi ti menijo, da bodo pozitivni učinki in koristi države manjši od pričakovanj vlade. Preostala polovica zavezancev smatra, da uvedba davčnih blagajn ni smiselna, saj »tisti, ki do sedaj niso izdajali računov, bodo tako počeli še naprej«.

Na osnovi poznavanja dejstev o sivi ekonomiji v Sloveniji in mnenj različnih akterjev - udeležencev tega pojava mislim, da je pri reševanju problema sive ekonomije treba upoštevati ukrepe »korenčka in palice«, pri čemer mora v prvi vrsti država (njene institucije, zaposleni) s svojim delovanjem dajati vzgled državljanom. Država mora s svojim delovanjem ustvariti zaupanje ljudi, v družbi morajo vladati vrednote resnica,

poštenost, etika in morala v stvarnem življenju in ne le na papirju. V takem okolju bi k zmanjšanju sive ekonomije bolj kot strogi ukrepi za kršitelje (kazni) prispevali ukrepi za spodbujanje podjetništva z nižjimi davki in prispevki ter drugimi spodbudami in olajšavami.

LITERATURA IN VIRI

1. Akrapovič, Okorn in Urlep o zatohlosti slovenskega trga dela. *Finance*. Najdeno 3. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.finance.si/8844370/Akrapovic-Okorn-in-Urlep-o-zatohlosti-slovenskega-trga-dela>
2. Bertoncej-Popit, V. (2011, 23. februar). Kakšen je resnični obseg sive ekonomije v Sloveniji? *Delo*. Najdeno 30. marca 2016 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/clanek/141430>
3. Brinovšek, N. (2016, 21. april). Davčne blagajne gospodarstvo zgolj dodatno finančno in administrativno obremenjujejo. *Sds.si*. Najdeno 5. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.sds.si/novica/davcne-blagajne-gospodarstvo-zgolj-dodatno-financno-administrativno-obremenjujejo-11741>
4. Cvjetović, S. (2011, 29. avgust). Davčne blagajne proti davčnim utajam in sivi ekonomiji. *Siol.net*. Najdeno 18. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://siol.net/novice/slovenija/davcne-blagajne-proti-davcnim-utajam-in-sivi-ekonomiji-326598>
5. Dakić, L. (2016, 28. april). Kateri inšpektorji najraje kaznujejo in kateri najpogosteje le opozarjajo. *Finance*. Najdeno 29. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://www.finance.si/8844336/Kateri-inspektorji-najraje-kaznujejo-in-kateri-najpogosteje-le-opozarjajo?metered=yes&sid=111384128>
6. *Davčne blagajne*. 2016. Najdeno 20. aprila 2016 na spletnem naslovu http://www.vlada.si/teme_in_projekti/projektna_pisarna/davcne_blagajne/
7. Dallago, B. (1990). *Irregular Economy: The Underground Economy and the Black Labour Market*. Aldershot: Dartmouth.
8. *Davčne blagajne pri 7500 evrih na leto?* *Rtvslo.si* Najdeno 5. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.rtvsllo.si/posebnaponudba/davcne-blagajne-pri-7500-evrih-prihodkov-na-leto/391225>
9. Evropska komisija (2004). *Undeclared work in an enlarget Union*. Bruselj: Evropska komisija.
10. Fidermuc, K. (2013, 14. junij). Durs hoče vedeti, kaj se dogaja v blagajni. *Delo*. Najdeno 26. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/gospodarstvo/finance/durs-hoce-vedeti-kaj-se-dogaja-v-blagajni.html>
11. Fidermuc, K. (2015, 23. maj). Avstrijci se za blagajne še niso odločili, Italija jih ima. *Delo*. Najdeno 26. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/gospodarstvo/finance/avstrijci-se-za-blagajne-se-niso-odlocili-italija-jih-ima.html>
12. Fidermuc, K. (2016, 16. maj). Minister Mramor: Bravo, davčne blagajne! *Delo*. Najdeno 16. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/gospodarstvo/finance/minister-mramor-bravo-davcne-blagajne.html>

13. Finančna uprava razveselila gasilce (2016, 3. junij). *Žurnal*. Najdeno 4. junija 2016 na spletnem naslovu
<http://www.zurnal24.si/financna-uprava-razveselila-gasilce-clanek-271971>
14. FURS. (2015, 2. november). Davčne blagajne - Zavezanec po Zakonu odavčnem potrjevanju računov – ZDavPR. Najdeno 22. maja 2016 na spletnem naslovu
http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Nadzor/Podrocja/Davcne_blagajne_in_VKR/Opis/Davcne_blagajne_-_zavezanec_po_Zakonu_o_davcnem_potrjevanju_racunov_ZDavPR.pdf
15. Glas, M. (1991). *Siva ekonomija v svetu in v slovenskem gospodarstvu*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
16. Glas, M. (1994). *Prispevek k politični ekonomiji*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
17. Hrovatin, N. (2004). *Razvojne poti slovenskega gospodarstva*. Ljubljana: ZRSŠ.
18. Kocbek, D. (2016, 26. april). Švedski boj z gotovino. *Večer*. Najdeno 26. aprila 2016 na spletnem naslovu
<http://www.vecer.com/svedski-boj-z-gotovino-6216387>
19. Kukar, S. (1995). *Siva ekonomija v Sloveniji: razlogi za njen razvoj in ocene njenega obsega*. Ljubljana: Društvo ekonomistov.
20. Kyle, S. (2001). *The Shadow Economy in Bulgaria*. Sofija: Agency for Economic Analysis and Forecasting.
21. Nastav, B. (2009). *Prikrita proizvodnja . Siva ekonomija v Sloveniji*. Koper: Fakulteta za management Koper.
22. Nastav, B. (2009). *Siva ekonomija v Sloveniji, merjenje, vzroki in posledice*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Ekonomska fakulteta. Univerza v Ljubljani.
23. *Nova pravila za izdajo ročno izpisanih računov pri gotovinskem poslovanju s 1.1.2015*. *Nucleus.si*. Najdeno 4. maja 2016 na spletnem naslovu
<http://www.nucleus.si/nova-pravila-za-izdajo-rocno-izpisanih-racunov-pri-gotovinskem-poslovanju-s-1-1-2015/>
24. Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije. (2015, 5. februar). Stališče OZS glede uvedbe davčnih blagajn. *OZS.si*. Najdeno 10. maja 2016 na spletnem naslovu
<http://www.ozs.si/Ponudba/Novice/Novinarskosredi%C5%A1%C4%8De/Podrobnostnovice/tabid/1501/ArticleId/3590/Default.aspx>
25. *Proti sivi ekonomiji. 2016*. Najdeno 20. aprila 2016 na spletnem naslovu
<http://www.protisiviekonomiji.si/>
26. Rednak, A. (2016, 16. maj). Tako malo so dale davčne blagajne! Minister Mramor pa je zadovoljen...., *Finance*. Najdeno 17. maja na spletnem naslovu
<http://www.finance.si/8844911/Tako-malo-so-dale-davcne-blagajne-Minister-Mramor-pa-je-zadovoljen?metered=yes&sid=111384121>
27. Repovž, E. (2013, 13. junij). Tržni inšpektorat se zavzema za uvedbo davčnih blagajn. *Delo*. Najdeno 15. marca 2016 na spletnem naslovu
<http://www.delo.si/gospodarstvo/finance/trzni-inspektorat-se-zavzema-za-uedbo-davcnih-blagajn.html>

28. Schlosser, E. (2003). *Reefer Madness: Sex, Drugs, and Cheap Labor in the American Black Market*. Boston: Houghton Mifflin
29. Schneider, F., Enste, D.H. (2002). *The Shadow Economy: An International Survey*. Cambridge: Cambridge University Press.
30. Schneider, F., & Buehn, A. (2009, 27. oktober). Shadow Economies and Corruption All Over the World: Revised Estimates for 120 Countries. *Economics*. Najdeno 4. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2007-9>
31. Schneider, F., & Feld P.L. (2010, januar). Survey on the Shadow Economy and Undeclared Earnings in OECD Countries. *Econ.jku*. Najdeno 14. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://www.econ.jku.at/members/schneider/files/publications/latestresearch2010/surveysha decontaxevasion.pdf>
32. Schneider, F., Buehn, A., & Montenegro E.C. (2010, 6. september). New Estimates for the Shadow Economies all over the World. *Econ.jku*. Najdeno 14. aprila 2016 na spletnem naslovu http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/LatestResearch2010/SHAD OW_ECONOMIES_ITax.pdf
33. Schneider, F. (2013, 5. april). Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013: A Further Decline. *Econ.jku*. Najdeno na 14. aprila 2016 spletnem naslovu http://www.econ.jku.at/members/schneider/files/publications/2013/shadeceurope31_jan20 13.pdf
34. Sedovnik, P. et al. (2010). *Predlogi za bistveno zmanjšanje obsega sive ekonomije v Sloveniji*. Ljubljana: Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije.
35. Smith, P. (1994). *Assesing the Size of the Underground Economy: The Statistics Canada Perspectives*. Canada: Canadian Economic Observer
36. Smrekar, T. (2015, 24. julij). Davčne blagajne v Avstriji? Da, a nikakor ne tako vohunske, kot pri nas. *Finance*. Najdeno 4. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://www.finance.si/8825397>
37. Stanovnik, T. (2012). *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
38. UMAR. (2014). Poročilo o razvoju 2014. *Kazalniki razvoja Slovenije* (str 151). Najdeno 10. maja 2016 na spletnem naslovu http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2014/III/3_3.pdf
39. UMAR. (2014). Poročilo o razvoju 2014. *Učinkovitost države* (str. 53). Najdeno 21. marca 2016 na spletnem naslovu http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2014/IIIp.pdf
40. UNSD. (2003). *National Accounts: a Practical Introduction*. New York: UNSD.
41. Vlada RS. (2014). Obvladovanje sive ekonomije v Republiki Sloveniji (dec. 2014). Najdeno 20. aprila 2016 na spletnem naslovu http://www.protisiviekonomiji.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2014/siva_ekonomija/Ob vladovanje_sive_ekonomije_-_december_2014.pdf

42. Vlada sprejela predlog Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno. *Racunovodja.com*. Najdeno 4. maja 2016 na spletnem naslovu [http://www.racunovodja.com/clanki.asp?clanek=7658/Vlada_sprejela_predlog_Zakona_o_prepre%
E8evanju_dela_in_zaposlovanja_na_%E8rno](http://www.racunovodja.com/clanki.asp?clanek=7658/Vlada_sprejela_predlog_Zakona_o_prepre%E8evanju_dela_in_zaposlovanja_na_%E8rno)
43. Zagoršek, H. (2002). Siva ekonomija. Hkrati zibelka podjetništva in leglo kriminala. *Delo*, SP, str. 10
44. Zagoršek, H., Jaklič, M. (2002, 11. september). Siva ekonomija. Podaljševalka tranzicije. *Delo*, str. 11
45. Zakon o davku na dodano vrednost. *Uradni list RS*, št. 13/2011.
46. Zakon o davčnem postopku. *Uradni list RS*, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13, 25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14 in 91/15: ZDavP-2-NPB14.
47. Zakon o davčnem potrjevanju računov (ZDavPR). *Uradni list RS*, št. 57/15
48. Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (ZPDZC-1) . *Uradni list RS*, št. 32/2014.
49. Žlogar, M. (2015, 17. julij). *Slovenija* troši veliko več kot njene evropske partnerice. *SiolNET*. Najdeno 4. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://www.siol.net/novice/slovenija/slovenija-trosi-veliko-vec-kot-njene-evropske-partnerice-335247>

PRILOGA

Vprašalnik za davčne zavezance

1. S katero dejavnostjo se ukvarjate?

2. Koliko imate zaposlenih?

3. Kolikšen je bil vaš lanski promet?

4. Ali menite, da je uvedba davčnih blagajn (DB) smiselna?

DA Zakaj? Ali bodo pozitivni učinki veliki (mnenje vlade) ali ne?

NE Zakaj?

5. Ali imate davčno blagajno?

DA

NE Zakaj?

6. Kolikšen strošek ste imeli z uvedbo DB?

7. Ali ste imeli kakšne težave pri uvajanju DB? Katere?

8. Koliko dodatnega dela in časa ste porabili za delovanje DB?

9. Ali ste pred uvedbo DB redno izdajali račune?

DA

NE Če je odgovor NE: Ali sedaj bolj redno izdajate račune?

10. Kakšno je obnašanje kupcev po spremembi zakonodaje, ali zahtevajo izdajo računa?

11. Ste imeli po štirimesečni uvedbi DB kakšne tehnične težave pri izdajanju računov (težave z internetom, slabo delovanje serverja davčne uprave ...)?

12. Ali je uvedba DB pri vašem poslovanju vplivala na manjše zaposlovanje na črno?