



UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tomaž Lavrič

Mentor:
Izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

DAVČNA SLUŽBA IN NJEN POMEN ZA DRŽAVO

Diplomsko delo

Ljubljana, 2004

ZAHVALA

Diplomsko delo z naslovom Davčna služba in njen pomen za državo, sem pripravljal samostojno in ob virih, ki so navedeni na koncu, v seznamu literature.

Za strokovno pomoč in sugestije pri izdelavi tega diplomskega dela, se posebej zahvaljujem mentorju, izrednemu profesorju, dr. Marjanu Brezovšku.

Za podporo in potrpljenje v času tega študija, se zahvaljujem tudi moji ženi Metki.

Besedilo je lektorirala Laura Poplašen.

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

IZJAVA O AVTORSTVU
diplomskega dela

Spodaj podpisani **TOMAŽ LAVRIČ**, z vpisno številko 21015723, rojen 5.12.1974 v kraju **LJUBLJANA**, sem avtor diplomskega dela z naslovom:

DAVČNA SLUŽBA IN NJEN POMEN ZA DRŽAVO

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je priloženo diplomsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem, pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafriziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede.

V Ljubljani, dne _____

Podpis avtorja: _____

KAZALO:

1. METODOLOŠKI NAČRT IZDELAVE DIPLOMSKEGA DELA	8
2. DRŽAVA, OBLAST, UPRAVA IN JAVNE FINANCE	9
2.1. TEORETIČNA OPREDELITEV DRŽAVE.....	9
2.2. OBLAST V DRŽAVI.....	10
2.3. POMEN JAVNE UPRAVE IN JAVNEGA SEKTORJA	11
2.3.1. DRŽAVNA UPRAVA IN LOKALNA SAMOUPRAVA	13
2.3.2. FUNKCIJE IN STRUKTURA JAVNE IN DRŽAVNE UPRAVE.....	14
2.4. JAVNE FINANCE - SPLOŠNO TEORETSKI PREGLED	15
2.4.1. OPREDELITEV JAVNIH DOBRIN IN JAVNIH KORISTI	15
2.4.2. POLITIKA FINANCIRANJA JAVNE PORABE	17
2.4.3. DENARNI VIDIK V OKVIRU JAVNIH FINANC.....	18
2.5. JAVNO FINANCIRANJE V REPUBLIKI SLOVENIJI	18
2.5.1. JAVNOFINANČNI PRIHODKI IN JAVNOFINANČNI ODHODKI.....	19
2.5.2. BILANCA JAVNEGA FINANCIRANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	21
2.5.3. ZNAČILNOSTI PRORAČUNSKEGA POSLOVANJA.....	24
2.5.4. POSTOPEK SPREJEMANJA PRORAČUNA	25
2.5.5. FINANCIRANJE PRORAČUNSKEGA PRIMANJLJAJA.....	26
2.5.6. NAČIN FINANCIRANJA OBČIN.....	27
2.5.7. PRORAČUN EVROPSKE UNIJE	28
2.6. FINANČNI NADZOR NAD JAVNIMI FINANCAMI	30
2.6.1. RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE.....	30
2.6.2. URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA NADZOR PRORAČUNA	31
2.6.3. VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA PRI NADZORU JAVNIH FINANC	31
2.6.4. EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE.....	31
3. ORGANIZACIJA, NALOGE IN USPEŠNOST SLOVENSKE DAVČNE SLUŽBE	33
3.1. PROJEKTNA ZASNOVA NASTANKA NOVE DAVČNE SLUŽBE.....	33
3.1.1. DAVČNA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE - ORGAN V SESTAVI.....	35
3.1.1.1. GLAVNI URAD.....	36
3.1.1.2. DAVČNI URADI IN NJIHOVE NALOGE	38
3.2. ZAKON O DAVČNEM POSTOPKU IN NEKATERE SPLOŠNE DOLOČBE	38
3.2.1. VODENJE DAVČNIH EVIDENC IN DAVČNEGA REGISTRA	40
3.2.2. DAVČNI NADZOR.....	41
3.3. USPEŠNOST DELA DAVČNE UPRAVE REPUBLIKE SLOVENIJE	42
3.4. PODOBA DAVČNE UPRAVE RS V POSLOVNI IN ŠIROKI JAVNOSTI.....	43

4. UČINEK DOHODNINE NA JAVNOFINANČNE PRIHODKE	46
4.1. SPLOŠNA PREDSTAVITEV DOHODNINE.....	46
4.1.1. <i>POBIRANJE DAVKOV MED LETOM.....</i>	47
4.1.2. <i>DOHODNINSKI RAZREDI.....</i>	47
4.1.3. <i>DOHODNINSKE OLAJŠAVE</i>	48
4.1.4. <i>POSTOPEK ODMERE DOHODNINE</i>	48
4.2. VLOŽENE NAPOVEDI ZA ODMERO DOHODNINE V LETU 1999 IN 2000.....	49
4.2.1. <i>ŠTEVILO DAVČNIH ZAVEZANCEV ZA ODMERO DOHODNINE.....</i>	50
4.2.2. <i>PREGLED PORAZDELITVE ZAVEZANCEV PO VIRU DOHODNINE</i>	51
4.3. DOSEŽENI BRUTO DOHODEK V SLOVENIJI	52
4.4. UVELJAVLJANJE ZMANJŠANJA DAVČNE OSNOVE PREKO OLAJŠAV	52
4.5. PREGLED PLAČANE DOHODNINE.....	53
4.5.1. <i>PREGLED OBSEGA DOPLAČIL IN VRAČIL</i>	53
4.6. REALIZIRANA DOHODNINA.....	54
4.7. SPREMEMBA ZAKONA O DOHODNINI V SLOVENSKEM PROSTORU	55
4.7.1. <i>OCENA STANJA IN CILJI PRIPRAVE NOVEGA ZAKONA O DOHODNINI</i>	57
4.7.2. <i>POVZETEK PREDLOGA REŠITEV</i>	58
4.7.3. <i>EKONOMSKI UČINEK - VZROK ZA UZAKONITEV NOVELE ZAKONA</i>	59
4.8. SPREJETI PREDLOG NOVELE ZAKONA O DOHODNINI	60
5. MODERNIZACIJA IN REORGANIZACIJA DAVČNIH SLUŽB	62
5.1. PRENOVA DAVČNIH SLUŽB V DRŽAVAH LATINSKE AMERIKE	62
5.2. NEKATERI CILJI REFORME SLOVENSKE JAVNE UPRAVE.....	63
5.3. MODERNIZACIJA IN PREOBRAZBA DAVČNE UPRAVE RS V OKVIRU PREDPRISTOPNE STRATEGIJE ZA EVROPSKO SKUPNOST	64
5.4. REORGANIZACIJA DAVČNIH URADOV - CENTRALIZACIJA FUNKCIJ	66
5.5. NOVOSTI ZAKONA O DAVČNI SLUŽBI.....	68
6. ZAKLJUČEK	72
7. SEZNAM LITERATURE	77
8. SEZNAM UPORABLJENIH TABEL IN GRAFOV.....	80
PRILOGA A: INTERVJU.....	81

UVOD

Država brez zadostnih davčnih prihodkov ne more ustrezno funkcionirati, saj predstavljajo davki pomemben vir javnih financ. Prav z davčno politiko vpliva država na višino porabe prihrankov ter organizacijsko obliko podjetij. Ustrezna davčna politika je tako bistvenega pomena za posamezno državo, ima pa pomemben vpliv tudi na sosednje države, zato bo na enotnem trgu držav Evropske unije toliko bolj potrebno medsebojno sodelovanje. Oblikovanje davčne politike je torej v vsaki državi pomembno dejanje, saj je njene učinke možno meriti tako v gospodarstvu, kot tudi v javnem sektorju, s proračunskim presežkom ali primanjkljajem (Davčni bilten, 2001: 1).

Uvodni odstavek v glasilu, ki ga Davčna uprava Republike Slovenije izdaja že od uvedbe davka na dodano vrednost dalje, se mi zdi pravšnji tudi za uvod v moje diplomsko delo. Pospremil ga bom s komentarjem: davki so sicer za državo res pomembnejši (ker predstavljajo nek konkreten vir) kot služba, ki mora opravljati to nevhvaležno delo pobiranja dajatev. Pa vseeno bom poskušal v nadaljevanju teoretično in praktično predstaviti pomen, vlogo ter funkcije davčne službe v zvezi s pobiranjem javnofinančnih prihodkov. Še s toliko večjim navdušenjem, ker se z delom v tej službi dnevno srečujem že dobro sedmo leto.

Za izbrano temo, ki jo bom predstavil v diplomskem delu, sem se odločil na podlagi osebne odločitve, po preučevanju literature in predpisov, ki urejajo davčno področje. O vlogi davčnih služb iz medijev ali drugih gradiv izvemo bolj malo, zato bo moja naloga dati, tako naključnemu bralcu kot tistemu, ki bo v tem diplomskem delu iskal podrobnejše poglobljene informacije, kompleksno predstavitev specifičnosti davčne službe in njenega pomena za državo (predvsem v smislu zbiranja javnih prihodkov).

Poleg uvoda, metodološkega načrta in zaključka, sem si za predstavitev zastavil štiri področja.

Prvo delovno področje pogojuje ostale tri. Uokvirjajo ga opisi nekaterih temeljnih pojmov kot so država, oblast, uprava in javne finance. Za samo razumevanje koncepta države, je bila nujna predstavitev teoretične vloge oblasti, javne uprave ter pomena javnega sektorja, javnih dobrin in družbenih koristi. Iz tega opisa sem v nadaljevanju podrobneje opisal še nekatere značilnosti in lastnosti javnih financ, javnega financiranja, proračunskega poslovanja in finančnega nadzora državnih organov nad javno porabo in javnimi financami v Sloveniji. V tem poglavju lahko najdete še opis pomena proračuna za državo in lokalne skupnosti, zaustavil pa sem se tudi pri predstavitvi proračuna Evropske unije.

Drugo delovno področje ima naslov Organizacija, naloge in učinkovitost slovenske davčne službe. Temelji na poteku projektne zasnove in na nastanku Davčne uprave Republike Slovenije, njeni organizacijski strukturi ter zakonih, ki so bili potrebni za sprejem in materialno pravno podlago k njenemu delu. Poglavje zaključujem z rezultati uspešnosti pobranih javnofinančnih prihodkov v letu 2002 in 2003 ter javnomnenjsko raziskavo o podobi davčne uprave v poslovni in široki javnosti.

Pri pisanju tretjega delovnega področja sem zasledoval analitične rezultate, ali bolje učinek, enega od večjih davkov, ki jih pobira davčna uprava, kajti le s praktičnim primerom o znesku resnično pobranih sredstev, si bralec lahko oblikuje sliko kompleksnega in zahtevnega pobiranja dajatev, ki mora biti obvladljiv, pregleden in učinkovit. Za analizo sem si izbral dohodnino, ki je dovolj prepoznaven davek na osebne prejemke. Poglavje delajo zanimivo zbrani statistični podatki, še posebej, če se zavedamo dejstva, da se z rezultatom pobranih davkov lahko meri učinkovitost davčne službe in kot je videti ta v celoti ni le zasluga uslužbencev te organizacije, še več omenjeni davek nam bolj podrobno prikazuje nekatere potencialne vzrode za oblikovanje davčne politike.

V četrtem delovnem področju opisujem modernizacijo in reorganizacijo davčnih služb, s poudarkom na primeru slovenske davčne službe. Pišem o reformi javne uprave, ki je lahko koristen in uspešen strateški cilj države, na poti k procesom reorganiziranja služb, racionaliziranja postopkov ter odpravljanja birokratskih ovir do posameznikov in institucij. Slednjo trditev podkrepim z nekaterimi konkretnimi že izvedenimi stopnjami prenove slovenske davčne uprave, skladno z zahtevami Evropske unije in potrebami davčne uprave same. Na koncu tega poglavja sem se zaustavil še pri nekaterih določbah iz predloga novega Zakona o davčni službi, ki že vključuje evropska določila.

Davčna služba je le ena izmed organizacij, ki zagotavlja, da se državni mehanizmi v okviru javnega sistema lahko sprotno izvajajo in omogočajo nemoteno delovanje vseh javnih funkcij. Kolikšen pa je resnični vpliv službe, ki pobira te dajatve in prispevke za polnjenje državnega proračuna, pa si bo najlažje presodil in predstavljal vsak davkoplačevalec sam.

1. METODOLOŠKI NAČRT IZDELAVE DIPLOMSKEGA DELA

Predmet proučevanja ki ga bom teoretično predstavil in praktično potrdil, je vloga službe, ki pobira dajatve in prispevke za polnjenje državnega proračuna. Pri tem sem se omejil od državnih sistemov kjerkoli po svetu, ki imajo enako nalogo, se primarno navezal na Slovenijo, to je na Davčno upravo Republike Slovenije, predstavil njeno organizacijo in naloge ter njeno vlogo v povezavi z zbranimi javnofinančnimi prihodki in vse pogostejšimi procesi organizacijske modernizacije.

Hipoteza, ki si jo pri tem delu zastavljam, se glasi:

Davčna služba se kot organizacija znotraj državne uprave nahaja v vse bolj kompleksnem in spreminjajočem se okolju, ki od nje zahteva izredno hitro prilagajanje in vse več pobranih dajatev za zagotavljanje stabilnih javnih financ ter ustvarjanje pogojev za oblikovanje primerne davčne politike.

Postavljeno hipotezo bom poskušal dokazati ali ovreči s tem, da bom najprej deskriptivno predstavil specifične in manj specifične definicije nekaterih temeljnih ekonomskih elementov bistvenih za obstoj države, v nadaljevanju pa na praktičnem tabelaričnem primeru ponazoril finančne učinke, ki potrjujejo tezo, da je služba za "pobiranje" dajatev v državi nujno potrebna.

Teoretični vir v tej nalogi predstavljajo: literatura in ostala gradiva iz izbranega področja (tako domača kot tuja), področni zakoni in poročila o obravnavani temi oziroma aktualnosti objavljene na svetovnem spletu.

Pri pojasnjevanju bom uporabil deskriptivno metodo, pri ugotavljanju razlik, ob upoštevanju drugih praks, pa primerjalno metodo. Zaradi razjasnitve nekaterih podrobnosti in konkretizacije potrditve sem opravil tudi intervju z javnim uslužbencem - uradnikom v Davčni upravi Republike Slovenije, natančneje v Glavnemu uradu.

2. DRŽAVA, OBLAST, UPRAVA IN JAVNE FINANCE

Denar in davki so temelj ekonomske novoveške družbene zgradbe. Brez denarja ni trga, brez davkov ne obstaja država. Trg omogoča menjavo dobrin, prisvajanje bogastva in velja za ekonomski mehanizem, ki je v zadnjih petsto letih prispeval k neprimerljivemu razvoju človeške civilizacije. Država je na drugi strani izhodišče politične ureditve, mehanizem prerazdeljevanja moči in zadovoljevanja družbenih interesov ljudi. Trg in država sta temeljni politično ekonomski instituciji sodobne družbe. (Kovač v Matičič, 1999: 16).

To so besede dr. Bogomirja Kovača. Najdete jih v predgovoru knjige Vizija davčnega, bančnega in kreditnega sistema XXI. stoletja. Citat podaja tipičen ekonomsko - materialistični pogled na poglavje, ki ga bom opisal v nadaljevanju, to je vloge države, oblasti in posredno s tem javnih financ, ki so eden najpomembnejših vzvodov obstoja države z njej lastno oblastjo.

2.1. TEORETIČNA OPREDELITEV DRŽAVE

Če sledimo Maxu Weberu, s pojmom država na splošno pojmujeemo zgodovinsko določeno obliko organizacije moči in zgradbe oblasti, katere značilnost je, da ima zakonit monopol nad sredstvi za prisilo eno samo telo, to pa je država. "Značilna poteza sodobne države je politični monopol, zato lahko govorimo tudi o istovetnosti države in političnega. Ta monopol se uveljavlja z racionalnimi postopki in sredstvi in sicer na eni strani s pravom, ki določa abstraktna, splošna in brezosebna pravila, na drugi strani pa z uradniškim upravljanjem, ki temelji na hierarhičnosti in poklicnosti. To dvoje je zagotovilo zakonitosti, se pravi objektivnosti in predvidljivosti politično upravnega postopka". (Weber v Matteucci, 1999: 87)

Država je tako posebna oblika prisilne organizacije, ki povezuje določeno družbeno skupino na določenem ozemlju, in to skupino loči od drugih skupin.

Številni družboslovci štejejo med osnovne prvine države naslednje:

- ozemeljsko enoto,
- prebivalstvo in
- suvereno oblast.

K tem prvinam prištevamo še dodatne elemente, ki vplivajo na koncept sodobne države. Ti so:

- ekonomski sistem (monetarni, davčni, regulativni, bančni, intervencijski, ...),
- koncept države blaginje (zagotavljanje obrambe, zdravstvenega in socialnega varstva, zagotavljanje infrastrukture, javnega reda,...),
- koncept nacionalne države, ki se odraža skozi etično in kulturno vrednoto (jezik, kulturo, zgodovino itd.).

S teoretičnega vidika v družboslovju zasledimo opredeljevanje države v ožjem in širšem smislu. Na ta način državo opredeljujeta tudi Rod Hague in Martin Harrop.

Državo v širšem smislu lahko razumemo kot ozemlje s točno določenimi mejami, prebivalstvom, efektivno oblastjo in njeno sposobnostjo, da vstopi v mednarodne odnose z drugimi državami ter da izpolnjuje mednarodne obveznosti. Država v ožjem smislu pa pomeni strukturo državnih organov in njihovih medsebojnih odnosov ter pristojnosti, pri katerem je pravni sistem tisti, ki opredeljuje vse te odnose med državnimi institucijami. (glej Hague, Harrop, 2001: 12-13)

Da je državo potrebno razumeti kot politično pravno organizacijo v ožjem pomenu, nas poučuje tudi Gramsci. V knjigi *Civilna družba in država* ji kot najbolj ustrezen pripenja izraz "država-veilleur de nuit, država-karabinjer, katere funkcije so omejene le na čuvanje javnega reda in spoštovanja zakonov." (Gramsci, 1987: 129)

Država kot entiteta ne bi mogla niti delovati niti obstojati brez atributa suverenosti. Ideja suverenosti se je skozi čas spreminjala. Od zakonite pravice do oblikovanja zakonov se je prelevila v zavezujočo pravico za doseganje poslušnosti s pomočjo monopola nad močjo z dejansko prisilo. Oblast je suverena, njena legitimnost pa odvisna od njene učinkovitosti.

Jean Bodin bistvo suverenosti opredeli s pravico "do dajanja in ukinjanja zakonov, saj naj bi šlo za pravico, ki vključuje vse druge pravice in ki pomeni kot ukazovanje tudi kohezivno silo, ki ohranja družbo strnjeno". (Bodin v Matteucci, 1999: 171)

Thomas Hobbes se z razkrivanjem dotika še bolj izvršilne prvine, to je moč prisile, ki je edina zmožna vsiliti določeno vedenje in je edina primerna pot za doseg cilja, to je poslušnosti.

Jean Jacques Rousseau pa je tisti, ki suverenost poveže z zakonodajno oblastjo, kjer lahko suveren izdaja le splošne in abstraktne zakone, nikakor pa ne sme dajati konkretnih ukazov. (glej Matteucci, 1999: 171-175)

Kakorkoli že, država se razlikuje od drugih oblik organizacije oblasti. Nastopa namreč kot subjekt, ki ima svoje organe in funkcije, je nad vsemi svojimi sestavnimi deli s svojo izvorno in vrhovno pravico vladanja.

2.2. OBLAST V DRŽAVI

Oblast pomeni dejansko pravico vladati, ki ti jo daje obstoječi politični sistem (gre za pravico odločanja o skupnih družbenih zadevah). Oblast je tako nujno pogojena s političnim in pravnim sistemom, imajo pa jo tisti, ki jim je formalno podeljena.

Z instrumentalističnega pogleda na oblast, je njen osnovni cilj razdelitev moči z namenom zagotovitve čim večje učinkovitosti in maksimalne družbene koristi.

Že v preteklosti so družbe poznale različne oblike delitve oblasti. Najbolj znano načelo delitve oblasti je kot revolucionarno trditev postavila francoska Deklaracija o pravicah človeka in državljana iz leta 1789, in sicer da: "V družbi, v kateri ni opredeljene delitve oblasti, sploh ni ustave, torej enotnega konstitutivnega akta, ki bi opredeljeval razmerje med oblastjo in civilno družbo."

Posledica česa pa je delitev oblasti ?

Po Antoniu Gramsciju je "posledica boja med civilno družbo in politično družbo nekega zgodovinskega obdobja, v katerem vlada nestalno ravnovesje razredov, ki ga povzroči dejstvo, da so določene kategorije intelektualcev v neposredni državni službi (predvsem civilna in vojaška birokracija) še vedno preveč navezane na stare vodilne razrede." (Gramsci, 1987: 127)

Danes razlikujemo naslednje oblike klasifikacij državne oblasti:

1. po načelu enotnosti oblasti:

a) funkcije oblasti so skoncentrirane v enem nosilcu, kjer je oblast enotna in nedeljiva, tipi takih političnih sistemov pa so:

- absolutna monarhija, ki ne obstaja več,
- skupščinski ali konventni politični sistem, kot je npr. v Švici in
- ljudska demokracija, danes poznana na Kitajskem, v Kubi, S. Koreji,...

2. po načelu delitve oblasti, pri čemer politični sistemi države temeljijo na:

a) delitvi oblasti :

– pri delitvi oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, kjer se te med seboj kontrolirajo in sodelujejo,

– primer so evropske parlamentarne države,

b) ločitvi oblasti:

– znotraj koncepta ločitve so vse tri veje oblasti med seboj prirejene in neodvisne, kot je to v ZDA

c) polpredsedniških sistemih:

– primer Finska, Hrvaška, Rusija, Francija, ki imajo šibko zakonodajno oblast, pomembnejšo vlogo pa ima predsednik države.

Pri opredeljevanju enotnosti države in razdelitvi oblasti lahko ugotovimo, da je parlament bolj navezan na civilno družbo, sodna oblast pa je nekje med vlado in parlamentom, ker zagotavlja kontinuiteto spoštovanja pisanega zakona (parlament, sodstvo in vlada so tako imenovane tri veje oblasti in organi politične hegemonije).

Ob pojmu oblasti ne moremo prezreti vloge državljanov in posledično sodelovanja ali nesodelovanja državljanov pri politični oblasti in organizaciji oblasti. Tu naštevam samo nekatere tipe političnih sistemov, nastale na ta način: politični sistem demokracije¹, poldemokracije in nedemokratski politični sistemi (kamor štejemo totalitarne² in avtoritarne³ sisteme).

Oblast je lahko hierarhično porazdeljena. Če bi upoštevali Webrovo definicijo oblasti, bi takoj prepoznali naslednje tri tipe oblasti: tradicionalno, karizmatično in racionalno ali formalno legalno oblast.

Oblast brez legitimnosti in legalnosti ne bi mogla dolgo obstati. Zato sta obe med seboj povezani, kar pomeni, da se na dolgi rok oblast brez legitimnosti in oblast, ki je le legalna težko obdržita.

Osnovo legitimnosti predstavlja dejansko sprejemanje oblasti in njenega ravnanja. Legalnost pa pomeni skladnost s pravnim redom in sistemom, vezana je na načelo ustavnosti in zakonitosti, torej stanja usklajenosti predpisov z ustavo, zakoni in drugimi splošnimi ter individualnimi akti.

2.3. POMEN JAVNE UPRAVE IN JAVNEGA SEKTORJA

Zgodovinsko gledano se je uprava začela razvijati s prvim razvojem držav in v oblikah vojaške formacije. Danes je povsem odvisna od državnega režima. Za njo je značilna delitev vej oblasti, visoka stopnja profesionalnosti in pretežno servisna narava.

Uprava v sodobnem svetu odločilno vpliva na vsa področja človekovega organiziranega delovanja, s tem pa tudi na gospodarski, finančni, socialni, kulturni in splošni civilizacijski razvoj družbe. "Velika moderna uprava lahko prevzame in uresniči družbene naloge in tako prispeva k gospodarskemu in kulturnemu razcvetu, lahko pa ostane sredstvo vladavine med ljudmi in nevarno sredstvo moči. To je možno tudi zato, ker razpolaga s sredstvi fizične prisile, gospodarskega nadzora ter komunikacijskega vpliva, s katerimi sodeluje pri oblikovanju mišljenja ljudi". (Brezovšek, Haček, 2003: 71)

¹ Demokracija, demokratičnost (najbolj neposreden izraz demokratičnosti pri nas predstavlja načelo tretjega člena Ustave Republike Slovenije, ki določa, da ima oblast ljudstvo, ki jo izvršuje neposredno z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno.

² Totalitarizem po SSKJ: "Politična ureditev, v kateri se celotno družbeno in osebno življenje državljanov nasilno enoti in podreja ciljem državnega vodstva". (glej SSKJ, 1995: 1410)

³ Avtoritarne po SSKJ: "Osnovan na popolnem podrejanju oblasti, samovoljen". (glej SSKJ, 1995: 29)

"Uprava je torej upravna dejavnost, ki jo je potrebno razumeti v organizacijskem in funkcionalnem smislu". (Pusić, Nauka o upravi, 1968: 2)

Upravo definiramo kot skupno ime za javno ali državno upravo⁴, politični sistem, izobraževalno, zdravstveno in raziskovalno sfero in je nujno sredstvo regulacije gospodarskih in drugih družbenih procesov v državi.

Upravni sistem torej vključuje elemente državne uprave, lokalne samouprave in javnih služb.

"Značilnosti, ki jih Šmidovnik določa za javno upravo so naslednji:

- država deluje preko svoje javne uprave,
- organizacijsko jo sestavljajo državne in paradržavne organizacije,
- funkcionalno je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb,
- bistveni element je odgovornost resornih ministrstev in vlade,
- financiranje je proračunsko ali iz drugih javnih virov,
- normativno zanjo velja upravno, delno pa tudi civilno pravo,
- spoštovanje načel ustavnosti in zakonitosti,
- stroka naj bi imela poseben pomen v smislu kombiniranja znanja in izkušenj,
- vzpostavljen je uslužbenki sistem". (Šmidovnik, 1998: 1070)

Če prehajamo iz javne uprave na opredeljevanje javnega sektorja, lahko ugotovimo nekatere povezave, predvsem pa razloge za obstoj javnega sektorja. Ti izhajajo iz potrebe po dostopu do javnih dobrin in storitev, včasih tudi iz uporabe mehanizmov državne intervencije in regulacije. Vlada oblikuje javne ekonomske politike zaradi relativne redkosti dobrin in storitev s ciljem alokacije resursov, ki povečujejo stabilnost v alokativnem in distribucijskem procesu in skrbijo za boljše zadovoljevanje človekovih potreb. Vzrok za tako usmerjeno delovanje je v pomanjkanju dobrin in njegovem primernem razdeljevanju.

Splošni družbeni interes je tisti, ki zagotavlja zadovoljevanje tistih družbenih potreb, ki so za obstoj in razvoj določene družbe nujno potrebne.

Upravni teoretik Lado Vavpetič ugotavlja: "Vsaka organizacija se ustanovi zato, da opravlja določeno dejavnost oziroma določene naloge. Zato tudi obstaja in to toliko časa, dokler obstaja potreba po opravljanju teh nalog". (Vavpetič, 1961: 13)

Te naloge, zaradi katerih je določena organizacija ali javna služba ustanovljena, imenuje *Temeljne naloge organizacije*.

"Tako finančna dejavnost javnega sektorja zasleduje tri temeljne cilje vsakega družbenoekonomskega in gospodarskega sistema:

- zadovoljevanje človeških potreb v javnem interesu (alokacijski vidik javnih financ),
- prerazdelitev narodnega dohodka v smeri večje socialne pravičnosti (distribucijski vidik javnih financ) ter
- enakomeren in stabilen gospodarski in družbeni razvoj (stabilizacijsko razvojni vidik javnih financ)". (Žibert, 1993: 11)

Če nadaljujemo z definicijami javnega sektorja, pravi naslednja: "Javni sektor je zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti po netržnih načelih, ki se v prvi vrsti kaže s proračunskim financiranjem". (Ferfila, Kovač, 2000: 148)

⁴ Javna ali državna uprava predstavlja organizacijo služb, določenih za opravljanje javnih funkcij, ki jih naloži oblast. Ali natančneje "Javna uprava je del javnega sektorja, ki opravlja družbene dejavnosti s ciljem varovanja javnih koristi po netržnih načelih. Organizacijsko javna uprava vključuje državno upravo, javne službe pa tudi lokalno samoupravo". (Haček, 2001: 29).

V javni sektor sodi vse tisto, kar je v lasti države, ne glede na to, na katerem področju se nahaja.

Značilnosti javnega sektorja so še: "odgovornost, velikost, kompleksnost upravnega aparata, delovna intenzivnost, velika pripadnost zaposlenih in etika javnega dela s politično nevtralnostjo, lojalnostjo in nepristranskostjo". (Farnham in Horton, 1996: 20)

Definicijo poznamo. Značilnosti oziroma posamezne elemente tudi, kakšne pa so naloge oziroma cilji javnega sektorja ter mehanizmi za uresničevanje teh ciljev? Gremo lepo po vrsti. Med naloge javnega sektorja sodi zagotavljanje tistih dobrin, ki jih zasebni trg nima interesa ali možnosti opravljati. Javni sektor lahko prepove trgovanje z blagom, kjer bi bili dobički veliki in učinki negativni. Prepove lahko tudi uporabo določenih produkcijskih tvorcev in omeji uporabo določenih tehnologij. Spodbudi pa tehnološki napredek s financiranjem raziskav in omogoča uporabo virov, ki so splošnega pomena za družbo. Med mehanizme za doseganje ciljev javnega sektorja Flynn (glej Flynn, 1993: 83) šteje:

- javno lastnino,
- proračunsko financiranje,
- državno (javnopravno in zasebnopravno regulacijo) in
- pogodbeni management.

2.3.1. DRŽAVNA UPRAVA IN LOKALNA SAMOUPRAVA

Država je družbena organizacija, ki je sestavljena iz različnih sistemov in vezana predvsem na teritorij. Vsaka država pa je običajno razdeljena tudi na enote, kot so občine, regije, pokrajine,... Te enote so v določenih pogledih samostojne in neodvisne od centralne državne oblasti. Za izvajanje oblasti in upravne dejavnosti je zato najbolj pomembno razmerje med lokalno samoupravo in centralno državno oblastjo - vlado. Ključni element je seveda stopnja avtonomnosti lokalne oblasti v razmerju do državne oblasti.

Ožji del javne uprave, ki predstavlja državo kot skupnost ljudi, ki živi na določenem območju in zadovoljuje njihove potrebe, hkrati pa izvršuje državno prisilo in je aparat za izvrševanje monopola fizične prisile, je državna uprava. Po organizacijski definiciji opredelimo državno upravo kot organizacijo določene družbene skupnosti, ki ji ta skupnost poveri opravljanje določenih funkcij, sestavljena pa je iz sistema upravnih organov - represivne funkcije in upravnih organizacij - servisne funkcije. (Rakočević, 1991: 15)

Državna uprava je sestavni del državne organizacije, ki opravlja določene naloge, ki morajo biti v državi uresničene. Državna organizacija je odgovorna, da se uresničujejo tiste naloge od katerih je odvisen obstoj in razvoj njene družbe, ne glede na to kdo ji trenutno vlada in kdo jih neposredno izvršuje. Pristojnosti, ki jih izvaja država v okviru državne uprave z državnimi organi so: izvrševanje predpisov, odločanje o upravnih stvareh, izvajanje upravnega nadzora, zbiranje informacij in oblikovanje alternativ za podporo upravnemu odločanju ter pospeševanje gospodarstva.

Na podlagi 121. člena Ustave Republike Slovenije opravljajo naloge (državne) uprave neposredno ministrstva. V istem členu je določeno, da se z zakonom lahko z javnim pooblastilom prenese opravljanje nekaterih funkcij državne uprave na druge subjekte oziroma posameznike izven državne uprave. Izvajanje upravnih funkcij je v Sloveniji organizirano po ministrstvih na podlagi resornega načela, kar pomeni, da se posamezno ministrstvo ustanovi za eno ali več med seboj povezanih upravnih področij z zakonom.

V Sloveniji uporabljamo upravni sistem z dualizmom državne uprave in lokalne samouprave.

Lokalna samouprava pomeni uresničevanje pravic ljudi na določenem območju, da soupravljajo pri stvareh lokalnega pomena.⁵ Upravni proces na ravni občine je izvršilne narave v razmerju do državne regulative, vsebuje pa nekatere izvirne samoupravne elemente. Zakon dopušča prenesen delokrog nalog državne uprave na občine, če te podajo predhodno soglasje in država zagotovi sredstva za izvajanje teh nalog. S tem pa izvaja država poleg nadzora nad splošno zakonitostjo dela občin tudi nadzor nad učinkovitostjo in smotrnostjo pri izvajanju državnih nalog in porabe javnega denarja. Občine izvajajo lokalne javne službe, gospodarijo z lokalnim javnim dobrom, lokalno javno infrastrukturo, pospešujejo gospodarski razvoj, se ukvarjajo s prostorskim urejanjem in izdajajo gospodarske akte. Uresničevanje lokalne samouprave, predvsem pa opravljanje lokalnih zadev javnega pomena, ki zadevajo prebivalce občine, določa Ustava Republike Slovenije.

Reforma državne uprave, ki je bila začeta s sprejetjem ustave v letu 1991 in zakoni s področja lokalne samouprave, so povzročili spremembe tako v organiziranosti kot v pristojnostih posameznih organov. Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin, pa je izvrševanje državnih funkcij iz občin prenesel na državno upravo, kjer so bile na lokalnem nivoju ustanovljene upravne enote.

2.3.2. FUNKCIJE IN STRUKTURA JAVNE IN DRŽAVNE UPRAVE

"Vlada kot vrh izvršilno-upravne veje oblasti ima po zakonu *eksekutivno* funkcijo izvrševanja zakonskih aktov, *koordinativno* in *reprezentativno* funkcijo, iz določb o odgovornosti vlade pa sledi tudi njena kurativna funkcija. Vladna ekonomika vladi nalaga alokacijsko, distribucijsko, stabilizacijsko in regulativno funkcijo". (Ferfila, 1994: 36)

Javna uprava ima regulativno funkcijo, to je dejavnost priprave in izdaje pravnih aktov. Širše gledano pa tudi servisno funkcijo z neposrednim zadovoljevanjem potreb preko javnih služb in asociativno funkcijo, to je dejavnost združevanja nevladnih organizacij z javnim pooblastilom. Rakočević natančno definira tri funkcije državne uprave v ožjem smislu:

- eksekutivna funkcija, ki pomeni izdajanje, izvrševanje pravnih predpisov in skrb za njihovo uveljavitev, odločanje v upravnih stvareh, upravni nadzor, institucionirano javno nasilje,
- kurativna funkcija kot skrb za ustrezno stanje stvari oziroma za prilagajanje stvarnosti (nadzor nad zakonitostjo v upravnem procesu, upravni in inšpekcijski nadzor) za izvajanje javnih služb in za pospeševanje družbenega nadzora in
- servisna funkcija, ki skrbi za izvajanje storitev za druge državne organe.

Šmidovnik (glej Šmidovnik, 1985: 135) loči štiri kategorije javne uprave, in sicer: policijske naloge, javne službe, pospeševalne naloge in skrb za obstoj družbenega in ustavnega sistema.

Osborne in Gaebler (glej Osborne in Gaebler, 1994: 31) opredeljujeta tri skupine dejavnosti javnih uslužbencev v ZDA:

- tradicionalne (regulacija, nadzor, izvajanje licenc, davčna politika, subvencije),
- inovativne (franšizing, javna podjetja, zavarovanja, investicijska politika) in
- avangardne (prekonstruktiranje trga, poslovanje z lastnino, prostovoljna združenja).

⁵ Pri opredeljevanju lokalne samouprave v Sloveniji je potrebno poznati razvoj uprave v jugoslovanskem kontekstu samoupravljanja. Zaradi obsežnosti načel družbene lastnine in odmiranja države se je skušalo realizirati deetatizirano javno upravo, kar je vodilo v globoka teoretična in praktična protislovja. Teoretično naj bi šlo za deetatizacijo dejavnosti, ki jih ne more upravljati nihče drug kot država ali druga organizacija z državno intervencijo. V praksi pa se je poskušalo tržne mehanizme zamenjati za samoupravljanje in družbeno upravljanje, kar je vodilo v položaj, da je država ostajala v ozadju kot garant mehanizmov, ki sami ne morejo zadovoljivo delovati. (Šmidovnik, 1998: 122)

Samo organiziranje strukture upravnega sistema poteka po enem izmed naslednjih načel oziroma principov:

- "resorni princip (resor je zaokroženo upravno področje, na katerem se upravne naloge povezano izvršujejo, resorji so klasični, gospodarski in socialni), v ospredju sta kriterija cilja in klientele organizacije,
- funkcionalni princip po kriteriju dejavnosti, kjer se istovrstne strokovne naloge izvršujejo v eni enoti (princip je pogosteje upoštevan na mikroravni) ter
- teritorialni princip s teritorialnimi izpostavami ne glede na resor (upravne enote na mikroravni, medtem ko notranja organizacija sledi resornemu načelu, podrobnejša delitev funkcionalnemu načelu)". (Ferfila, Kovač, 2000: 156)

2.4. JAVNE FINANCE - SPLOŠNO TEORETSKI PREGLED

V tem podglavju namenjam preučevanju javnih financ nekaj več besed, predvsem zaradi navezave na temo, ki jo obravnavam v nadaljevanju.

Znani slovenski ekonomist, Dr. Tine Stanovnik pravi, da javne finance opravljajo tri osnovne funkcije, in sicer:

- alokacijo produkcijskih tvorcev oziroma finančnih virov: to je proces, s katerim se opravlja ne samo razdelitev resursov na produkcijo javnih in produkcijo zasebnih dobrin, temveč tudi nadaljnja alokacija znotraj skupine javnih dobrin,
- prerazdelitev dohodka: s prerazdelitvijo dohodka javne finance praviloma popravljajo tržne izide in to tako, da se prerazporeja dohodek od premožnejših k manj premožnim,
- stabilizacijo gospodarstva: to pomeni, da bi država s primernimi instrumenti fiskalne in monetarne politike zasledovala določene makroekonomske cilje, kot so: nizka brezposelnost, nizka inflacija, visoka gospodarska rast ipd.

Dodati moramo še obstoječo četrto funkcijo. To je regulatorna funkcija, s katero država zagotavlja in skrbi za institucije in pravni red, ki so potrebni za nemoteno delovanje zasebnega sektorja. Regulatorna funkcija ponavadi ni deležna posebne pozornosti javnih financ.

Skozi te štiri navedene funkcije se že kaže povezanost z državo, oblastjo in seveda financami. Za podrobnejšo predstavo o povezanosti vseh treh elementov si moramo oblikovati še predstavo o javnih dobrinah, ki se uresničujejo z javnimi odločitvami in financirajo z javnimi sredstvi.

2.4.1. OPREDELITEV JAVNIH DOBRIN IN JAVNIH KORISTI

Javno dobro se v strokovni literaturi opredeljuje kot:

- dobrine ali storitve, ki omogočajo uveljavljanje javnega interesa,
- dobrine, ki so namenjene skupni rabi,
- stvari ali dobrine v javni lasti,
- stvari ali dobrine, do katerih je zagotovljen enak dostop. (glej Društvo občanski forum - Veljko Rus, 2003: 107-110)

Obravnavanim opredelitvam javnega dobra je najbolj skupno to, da so družbene in relativne. Med drugim tudi to, da producirajo nujnost opredelitve javnih dobrin.

Javne dobrine bi po ekonomski definiciji opredelili kot: "dобрine, pri katerih izključevanje iz potrošnje ni družbeno zaželeno. Mejni stroški oskrbe dodatne osebe so enaki nič, zaradi česar bi izključitev osebe iz potrošnje imela za posledico nepotrebno izgubo blaginje". (Stanovnik, 1998: 7)

Po definiciji dr. Bogomila Ferfile bi javne dobrine opredelili kot "stvari ali upravičenja, ki jih skupaj troši več potrošnikov tako, da potrošnja enega v ničemer ne omejuje količine ali kakovosti v potrošnji drugega. Dodatni uporabnik koristi javnih dobrin ne povzroči dodatnih stroškov. To imenujemo nerivalstvo. Javne dobrine pa imajo tudi drugo lastnost, neizključenost, kar pomeni, da je posameznika težko ali nemogoče izključiti od uživanja javne dobrine". (Ferfila, 2000: 80)

Javne dobrine nastopajo kot storitve ali dobrine, ki se porabljajo kolektivno in jih ni mogoče stoodstotno nadzirati (stroški nadzora so večji kot stroški uporabe teh sredstev).

Kriza, ki je značilna za industrijsko razvite države, izvira iz tega, ker se javna sredstva vse bolj trošijo za zasebne dobrine. "V ZDA je bilo v šestdesetih letih za individualne dobrine in storitve namenjenih 27 % zveznih sredstev, kasneje že 57 % sredstev". (glej Ferfila, 2000: 80-85)

V teoriji javnih financ obstaja skupina čistih javnih dobrin (obramba, notranji red, javna uprava) in meritornih dobrin (izobraževanje, zdravstvo, kultura, infrastruktura). Za oskrbo s temi dobrinami obstaja nek javni interes, kljub temu, da so to zasebne dobrine. Takšen javni interes zagotavlja javno financiranje in oskrbo na področju zdravstva, šolstva, storitev socialnega zavarovanja, itd.

Javne dobrine in dobra so torej dobrine, ki so enako dostopne vsem, ki imajo potrebo po teh dobrinah. In to ne glede na njihove materialne možnosti, ker se te dobrine zagotavlja in financira iz javnih danosti in sredstev. Te dobrine se financirajo iz javnih sredstev, to je sredstev davkoplačevalcev. (glej Društvo občanski forum - Viljem Merhar, 2003: 118-122)

Z ekonomskega vidika pridobiva javni sektor del dohodka ekonomskih subjektov predvsem prisilno, to je z davčnimi prihodki (davki, prispevki) in nedavčnimi prihodki (takse, pristojbine, dobiček javnih podjetij,...). Pridobljeni dohodek pa porablja za:

- transfer določenim skupinam prebivalstva oziroma
- za financiranje in oskrbo določenih dobrin.

Ko govorimo o javnih izdatkih moramo vanje vključiti še:

- javno potrošnjo: gre za tekoče nakupe dobrin in storitev s strani države, prav tako so vključene tudi plače javnih uslužbencev⁶,
- javne investicije, ki vključujejo kapitalske izdatke v izgradnjo infrastrukture - vodovoda, energetike, cest, železnic, druge komunikacijske infrastrukture,
- transferji privatnemu sektorju, ki zajemajo pokojnine, nadomestila za brezposelnost, subvencije kmetijskih izdelkov, subvencije končnih proizvodov, socialne pomoči, subvencioniranje izvoza, posojil, državne garancije,...
- obresti na javni dolg: pa so plačila namenjena servisiranju preteklih dolgov.

Javni sektor je torej sektor, ki se ukvarja z oskrbo tako čistih javnih dobrin kot javnih in meritornih dobrin. Dobre, za katere prevzema odgovornost javni sektor, niso predmet tržne menjave. Država pri tem sama določi nabor in kvaliteto dobrin, s katerimi oskrbuje svoje prebivalstvo.

Da bi zaščitili javno korist⁷ in zadovoljili javni interes⁸, namenja vlada (oblast) temu določena proračunska sredstva in uporablja zaščitne mehanizme (upravne akte).

⁶ Plače in ostala nadomestila se ponavadi ne štejejo v potrošnjo države, saj zagotavlja država dobrine in storitve po proizvodnih stroških (izobraževanja, upravne storitve, policijsko varstvo, sodna oblast), med katerimi so tudi plače zaposlenih v državni upravi.

2.4.2. POLITIKA FINANCIRANJA JAVNE PORABE

"Država in drugi javnopravni subjekti z javnimi pooblastili, s svojimi instrumenti in ukrepi ekonomske politike, spreminjajo lastninsko strukturo, v kateri se odvija proces družbene reprodukcije. Težišče te politike je na politiki dohodkov faktorjev in politiki cen produktov ter na fiskalni politiki". (Žibert, 1993: 18)

V tržnih gospodarstvih je fiskalna politika nad politiko dohodkov in cen, saj prevladuje ponudba in povpraševanje. Ker tržne cene najbolj optimalno opravljajo alokacijo faktorjev in distribucijo dohodkov v narodnem gospodarstvu, se morajo cene na trgu oblikovati prosto brez poseganja države. V teh primerih ostane državi le redistribucijska funkcija, to je korekcija dohodkov, ki je rezultat relativno samostojnega nastopanja gospodarskih subjektov na trgu.

Najučinkovitejši mehanizem za korekcijo je instrument javnega financiranja, predvsem z davščinami in transfernimi izdatki. Z njimi država spreminja obstoječo lastninsko strukturo gospodarstva. Država z nadpovprečno obdavčitvijo lastninskih dohodkov odvzame del individualnega presežnega dohodka v splošno družbeno korist. Z ustrezno progresivno davčno lestvico pa relativno močnejše obdavčuje višje dohodke. Z različnimi transferi - socialnimi pomočmi, pokojninami, dohodki za primer brezposelnosti - povečuje kupno moč oseb z nižjimi dohodki.

Ko govorimo o finančnem odločanju v državi moramo poudariti, da le-ta ne temelji na pridobitnem načelu, kar je temelj v gospodarstvu, ampak je njegov cilj predvsem zadovoljevanje potreb v javnem interesu.

Pomemben instrument prerazdelitve družbenega dohodka so davščine. Nosilec davčne politike z uporabo progresivne oziroma diferencirane lestvice davčnih stopenj, z davčnimi olajšavami in oprostitvami na eni strani ter s transfernimi izdatki na drugi strani, deli družbene dohodke drugače, kot so bili primarno razdeljeni. Govorimo o distribucijskem vidiku davščin oziroma javnega proračuna. Z davčno politiko država upravlja s področjem gospodarske rasti, cen, nezaposlenosti, ekonomskih odnosov s tujino ter skrbi za enakomeren regionalni razvoj narodnega bogastva.

Davčne politike lahko vplivajo na nagnjenost k varčevanju in pripravljenosti k investiranju ter posledično na obseg oblikovanja kapitala. Rast kapitalne opremljenosti direktno določa rast produktivnosti in davčne politike so tesno povezane z njo.

Država lahko financira svojo porabo tudi iz naslednjih virov, če ne upoštevamo državnega vložka v podjetjih, in sicer:

- z izposojanjem iz bančnega sistema (centralne banke) in preko kapitalskega trga,
- z izposojanjem iz tujine (od držav, mednarodnih finančnih institucij, bank),
- z obdavčenjem subjektov - prebivalstva, v obliki prispevkov (prostovoljnih ali prisilnih) in
- z izposojanjem od domačih gospodarskih subjektov (več o tem glej Bajt, Štiblar, 2002: 431-433).

⁷ "Javno korist predstavljajo javno zavarovane dobrine, ki jih zakon opredeli kot take. To so javni red in javna morala, neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi ali premoženje in interesi gospodarstva". (Jerovšek 1998: 66)

⁸ Javni interes je uzakonjen splošni interes, če splošni interes opredelimo kot način zadovoljevanja družbenih potreb, ki so spoznane kot potrebe vsakega člana družbe in za katere večina priznava, da jih država lahko najbolj primerno zagotavlja. Na ta način javni interes nadvlada nad zasebnim, pravica posameznika pa se uveljavlja v pravnem postopku kot posledica podreditve javnemu interesu.

2.4.3. DENARNI VIDIK V OKVIRU JAVNIH FINANC

Denarna politika vsebuje ekonomsko teorijo, ki ni najbolj prizanesljiva do financ. Pa vendar omenjam še nekaj teh domnev.

Monetaristi pripisujejo pri oblikovanju gospodarskega ravnotežja pomembno vlogo količini denarja v obtoku. Če se zmanjšuje količina denarja v obtoku, pada povpraševanje. To povzroči povečanje zalog, zmanjšanje proizvodnje in povečanje nezaposlenosti. Če pada obrestna mera, potem se povečajo investicije, naraste proizvodnja, zaposlenost in potrošnja. Bistvo tega pristopa je v tem, da je začetna sprememba gospodarskih dogajanj vezana na denar.

Vsaka denarna politika skuša uravnnavati najmanj štiri ključne spremenljivke: ponudbo denarja v obtoku, obresti, devizni tečaj in državno porabo oziroma javne izdatke.

Poleg monetaristične teorije se s tem ukvarja tudi Keynesova. Ta temelji na "logičnem krogu ekonomskih procesov in ukrepov in se pričinja pri spodbujanju učinkovitega povpraševanja, ki povečuje proizvodnjo in zaposlenost. Zaposlenost je funkcija proizvodnje in je odvisna od dinamike učinkovitega povpraševanja (nasprotno so monetaristi prepričani v sposobnost trga, da s svojimi tržnimi silami omogoči doseganje ravnovesnih cen, gospodarsko rast in določeno stopnjo zaposlenosti ali brezposelnosti)". (Glas in drugi, 1990: 216) Po Keynesovi teoriji dosežemo predvsem gospodarsko intervencijo in se približamo polni zaposlenosti samo z dodatno državno intervencijo na trgu.

Financiranje državnega proračuna je torej možno z emisijo denarja, kar povzroči inflacijo⁹ ali pa z zadolževanjem na trgu kapitala, kar povečuje obresti in zmanjšuje investicijske možnosti zasebnih investitorjev.

2.5. JAVNO FINANCIRANJE V REPUBLIKI SLOVENIJI

Preko sistema javnih financ je država vpletena v delovanje narodnega gospodarstva. Z njim država opravlja svojo funkcijo redistribucije dohodka ter posega v delovanje gospodarstva, s tem ko pobira davke daje subvencije, gradi osnovno gospodarsko infrastrukturo ter določa zakonske okvire finančnega poslovanja. Najbolj pomemben podatek o obsegu javnih financ države je njen delež v bruto domačem proizvodu, ki pove, kolikšen delež bruto družbenega proizvoda znašajo javno finančni prihodki in odhodki. (Polanec, Fabjančič, 1998: 199)

Pomemben dejavnik, ki vpliva na velikost deleža javnih financ je velikost države. Običajno imajo majhna gospodarstva celo višji delež v BDP v primerjavi z velikimi, saj morajo ravno tako zagotavljati celoten obseg javnih storitev, kar pa je za majhno državo toliko težje.

V Sloveniji se delež javno finančnih prihodkov in odhodkov giblje povprečno okrog 43-45 %¹⁰. Ta delež predstavlja precej visoko udeležbo države v gospodarstvu, zato lahko glede na splošno prepričanje sklenemo, da se v prihodnje vloga države v gospodarstvu ne bi smela več povečevati.

V Sloveniji je bila z Zakonom o javni porabi, sprejetim v letu 1990, uresničena zamisel vseobsežnega integralnega proračuna in javnih financ.

⁹ Inflacija predstavlja največjo nevarnost tržnega gospodarstva. Povzroča jo predvsem prevelika količina denarja v obtoku, ki je potrebna za financiranje državne blaginje in njene ekonomsko-socialne vloge. Učinkovito sredstvo za doseganje stabiliziranja cen je strogo omejevanje količine denarja v obtoku (povzroča povečanje obrestne mere) in zmanjšanje davkov (deregulacija, privatizacija javnega sektorja).

¹⁰ V primerjavi s Slovenijo znaša povprečni delež javnofinančnih prihodkov v Evropski uniji od 46 do 50 %, javno finančni odhodki pa predstavljajo po cenah Eurostata okrog od 48 do 50 %. Nižji delež od evropskih držav imajo le države Južne Amerike, afriške države in nekatere azijske države (od 20 do 30%). (glej, Stanovnik: 165).

Bilanco financiranja javne porabe tako v Sloveniji predstavljajo: proračun države, proračuni občin ter proračun blagajne Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

Da je prišlo do sprejetja zakonov s področja javnih financ, moramo navesti nekatere razloge:

- makroekonomsko stanje države,
- pravni razlogi: zagotoviti celovito urejanje javnofinančnih odhodkov v enem sistemskem zakonu in enotnem urejanju vseh nosilcev javnega financiranja,
- večletno proračunsko načrtovanje, večja preglednost prikaza proračuna na podlagi novih metodologij, ki omogoča mednarodne primerjave,
- vpeljava notranjega nadzora nad uporabo proračunskih sredstev in
- povečanje pristojnosti in s tem odgovornosti predstojnikov neposrednih uporabnikov proračuna.

2.5.1. JAVNOFINANČNI PRIHODKI IN JAVNOFINANČNI ODHODKI

Z javnimi prihodki mislimo na tista sredstva, ki jih država s svojimi fiskalnimi mehanizmi zagotovi in pobere za opravljanje svoje javne funkcije. Javno finančni ali proračunski prihodki tako obsegajo:

- davčne prihodke,
- nedavčne prihodke,
- kapitalske prihodke,
- prejete donacije iz domačih in tujih virov,
- transferne prihodke.

Pa podrobno opišimo vsakega od njih. **Davčni prihodki** zajemajo vse vrste davkov in obvezne prispevke za socialno varnost, med njimi:

- davek na dohodek posameznikov (dohodnina),
- davek na dohodek podjetij (davek od dobička pravnih oseb),
- prispevke za socialna zavarovanja (pokojninsko, zdravstveno, za primer brezposlenosti,...),
- davek na plačilno listo,
- davke na premoženje (kot so davek na hiše, avtomobile, jahte, počitniške hiše, zemljišča, dediščine itd.),
- davke na blago in storitve (davek na dodano vrednost, posebni prometni davek od iger na srečo, takse, trošarine, cestnine, davek na alkoholne izdelke, tobačne izdelke, pogonska goriva, carine),
- davke na mednarodno trgovino in transakcije (carine in druge uvozne dajatve, izvozne davščine) in
- druge davke.

Davki se glede na način pobiranja delijo na neposredne in posredne. Neposredne davke plačujejo davčni zavezanci. Neposredno obremenijo posameznika in podjetja (dohodnina, davek od premoženja, davek na dediščino). Drugi neposredni davki so še davki podjetij na osnovi plačilnih list, trošarin za alkohol, tobačnih izdelkov, carin in uvoznih dajatev. Posredni davki za razliko od neposrednih obdavčujejo posameznike in podjetja ob aktivnostih, kot so proizvodnja, nakup, prodaja proizvodov in storitev. Sem štejemo prometne davke: davek na dodano vrednost, trošarine in carine.

Med **nedavčne prihodke** se štejejo:

1. prihodki od upravljanja z državnim (občinskim) premoženjem, kot so prihodki od najemnin, zakupnin (država in občine lahko pridobijo nekaj svojih prihodkov tudi od prodaje in zamenjave lastnega državnega ali občinskega premoženja), licenčnin, podeljenih koncesij idr.,
2. takse in pristojbine, ki predstavljajo plačilo (oziroma delno plačilo) za opravljene storitve državnih organov - javne uprave,
3. denarne kazni, ki jih plačujejo pravne in fizične osebe zaradi prestopkov in prekrškov na osnovi različnih zakonov.¹¹

Kapitalski prihodki predstavljajo prihodke od prodaje realnega premoženja (zgradb, opreme), nematerialnega premoženja (patentov, licenc, blagovnih znamk) ter zalog in blagovnih rezerv.

Transforni prihodki so prihodki, ki jih institucija javnega financiranja prejema od drugih javnofinančnih institucij (državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti, skladov socialnega in zdravstvenega zavarovanja). Ker gre za transfer sredstev med javnofinančnimi blagajnami, to niso izvorni javnofinančni prihodki in se pri sestavi bilance javnega financiranja konsolidirajo (pobotajo s transfornimi odhodki).

Tabela 3.1: Javnofinančni prihodki Slovenije v letih 1992-1999 v deležu (%)

Javnofinančni prihodki	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Tekoči prihodki	99,6	99,8	99,8	99,7	99,7	99,5	99,5	99,3
Davčni prihodki	93,5	94,0	96,2	95,6	94,5	94,6	93,2	94,3
Nedavčni prihodki	6,1	5,7	3,6	4,1	5,2	5,0	6,3	5,0
Kapitalski prihodki	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4
Prejete donacije	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3
Transforni prihodki	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(Vir: Hrovatin (2000): Uvod v gospodarstvo. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, str. 342)

Iz tabele lahko povzamemo, da davčni prihodki med vsemi skupinami javnofinančnih prihodkov predstavljajo največji delež vseh prihodkov v proračun.

Pri zajemanju javnofinančnih prihodkov in odhodkov uporablja Slovenija ekonomsko klasifikacijo javnofinančnih tokov, usklajeno s standardi Mednarodnega denarnega sklada.

Med instrumente, s katerimi se uravnava javnofinančno trošenje, sodijo:

1. tekoči odhodki,
2. tekoči transferi,
3. investicijski odhodki in
4. investicijski transferi.

Tekoči odhodki zajemajo:

- plače in druge izdatke zaposlenim v javnem sektorju,
- prispevke delodajalcev za socialno varnost,
- izdatke za blago in storitve,
- plačila obresti za servisiranje domačega in tujega dolga ter
- sredstva rezerv.

¹¹ Davčni in nedavčni prihodki skupaj, tvorijo tekoče prihodke.

Tekoči transferi obsegajo vse socialne transfere posameznikom in gospodinjstvom (štipendije, pokojnine, boleznine, nadomestila za nezaposlenost, ...), transfere neprofitnim organizacijam in ustanovam (društvom, dobrotelnim verskim organizacijam), transfere za financiranje nižjih ravni države (proračunom lokalnih skupnosti), transfere tujini (članarine mednarodnim organizacijam, ...), transfere javnim zavodom in drugim izvajalcem javnih služb ter subvencije podjetjem, finančnim institucijam, zasebnikom (kmetom, obrtnikom). Subvencije se lahko izkazujejo z regresom, kompenzacijami, premijami, nadomestili ali povračili. Njihov najpogostejši namen je znižanje cen za končnega uporabnika ali povečanje dohodkov proizvajalcev.

Investicijski odhodki zajemajo vse odhodke, povezane z nakupom osnovnih sredstev, zemljišč, blagovnih rezerv in interventnih zalog ter za investicijsko vzdrževanje osnovnih sredstev. Ti odhodki povečujejo realno premoženje države, kar se kaže v povečanju vrednosti dolgoročnih sredstev v bilanci stanja države na centralni in lokalni ravni.

Za razliko od investicijskih odhodkov, investicijski transferi ne povečujejo realnega premoženja države, pač pa realno premoženje prejemnikov teh sredstev. Prejemniki investicijskih transferov so neproračunski uporabniki.

Javnofinančni izdatki se od države do države razlikujejo. Nekatere države namenjajo večji del sredstev obrambnim izdatkom, druge financiranju šolstva, kulture, socialnim transferom. Večji delež socialnih transferov kaže na večjo vlogo prerazdelitvene funkcije fiskalne politike. Države s takšno poudarjeno vlogo fiskalne politike so t.i. države blaginje, med katerimi so zgled predvsem skandinavske države.

Mencinger je leta 1997 ocenil, da je bila: "Temeljna usmeritev fiskalne politike na odhodkovni strani, bolj ali manj pasivno prilagajanje stabilizacijsko-porabniški, namesto varčevalno-razvojni naravnosti slovenske družbe". (Mencinger, 1997: 27) Na to kažejo tudi spremembe v strukturi proračunske porabe države, kjer se je povečal delež izdatkov za plače iz 12 na 16 odstotkov, delež subvencij v gospodarstvu se je prepolovil, delež plačil zavodom se je zmanjšal, delež državnih investicij pa je ostal vglavnem nespremenjen.

2.5.2. BILANCA JAVNEGA FINANCIRANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

Slovenski proračun izkazuje dve glavni sestavini: bilanco prihodkov in odhodkov ter račun financiranja. V bilanci prihodkov in odhodkov je skupen znesek prihodkov razčlenjen po posameznih prihodkovnih virih, to je po posameznih davčnih in nedavčnih prihodkih. Odhodki proračuna so v bilanci prihodkov in odhodkov razdeljeni na tekoči in investicijski del. Tako vsebuje tekoči del bilance sredstva za potrošnjo, socialne transferje prebivalstvu, transferje drugim blagajnam javnih financ in plačilu obresti na javni dolg. Investicijski del bilance pa vsebuje investicijske naložbe in kapitalske naložbe (več o tem glej Čok in drugi, 1999: 5-6).

Račun financiranja izkazuje novo zadolževanje države in odplačevanje dolgov. Povezan je s financiranjem izkazanega salda bilance prihodkov in odhodkov. Novo zadolževanje je določeno z velikostjo fiskalnega deficita in z zneskom dolgov, ki jih je potrebno odplačati v danem letu. Proračun tako vsebuje tudi podroben prikaz odhodkov po posameznih proračunskih uporabnikih.

Tabela 3.2: Državni proračun - januar 2004, prva objava

v milijonih SIT	Skupaj	Skupaj	Skupaj	2003 ⁷⁾			2003 ⁷⁾		2004
	2001 ⁵⁾	2002 ⁶⁾	2003 ⁷⁾	apr.jun.	jul.sep.	okt.dec.	november	december	januar
BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV									
I. SKUPAJ PRIHODKI	1.144.579	1.173.121	1.392.687	362.477	338.721	369.049	104.368	144.292	122.776
TEKOČI PRIHODKI (1. + 2.)	1.133.537	1.157.651	1.378.618	359.846	335.235	363.260	101.893	140.923	122.636
1. Davčni prihodki	1.039.585	1.071.313	1.281.821	334.665	311.082	345.297	97.357	134.350	118.186
1.1. Davki na dohodek in dobiček	256.694	283.299	336.908	108.523	71.529	85.135	27.096	32.713	26.333
1.2. Prispevki za socialno varnost	7.267	8.112	8.793	2.152	2.191	2.334	741	865	735
1.3. Davki na plačilno listo in delovno silo	83.369	93.897	107.424	25.887	26.464	29.694	8.965	12.063	9.527
1.4. Davki na premoženje	3.117	1.830	346	-314	0	660	63	0	0
1.5. Domači davki na blago in storitve	659.314	652.507	793.460	189.257	202.824	217.309	56.457	85.541	78.975
1.6. Davki na mednarodno trgovino in transakcije	29.607	31.341	34.653	9.098	8.026	10.084	4.009	3.136	2.600
1.7. Drugi davki	218	328	237	62	47	82	27	32	16
2. Nedavčni prihodki	93.952	86.338	96.798	25.181	24.153	17.963	4.536	6.573	4.450
3. Kapitalski prihodki	889	2.147	1.889	871	200	562	15	313	119
4. Prejete donacije	10.057	13.228	12.079	1.736	3.261	5.201	2.452	3.049	13
5. Transferni prihodki	95	94	100	25	25	25	8	8	8
II. SKUPAJ ODHODKI	1.194.151	1.311.748	1.461.158	379.400	335.228	396.451	125.234	155.965	118.083
TEKOČI ODHODKI	369.713	406.512	454.007	121.021	90.470	122.064	33.938	55.288	33.412
v tem: Plačila obresti	71.044	80.917	90.042	32.744	9.817	14.281	5.800	4.705	5.172
TEKOČI TRANSFERI	712.015	795.612	873.229	235.846	214.741	220.471	75.696	74.659	76.780
INVESTICIJSKI ODHODKI	58.607	50.429	64.454	8.572	12.038	30.542	8.655	15.546	4.554
INVESTICIJSKI TRANSFERI	53.816	59.195	69.468	13.961	17.979	23.375	6.946	10.471	3.337
III. PRORAČUNSKI PRESEŽEK (PRORAČUNSKI PRIMANJKLJAJ) (I. - II.)	-49.572	-138.627	-68.471	-16.924	3.493	-27.403	-20.866	-11.672	4.693
PRIMARNI PRESEŽEK (PRIMANJKLJAJ) (PRIHODKI BREZ PRIHODKOV OD OBRESTI MINUS ODHODKI BREZ PLAČIL OBRESTI)	16.106	-63.438	8.758	12.294	9.853	-15.818	-15.576	-8.428	9.615
TEKOČI PRESEŽEK (PRIMANJKLJAJ)	51.809	-44.473	51.382	2.978	30.023	20.726	-7.740	10.976	12.444

v milijonih SIT	Skupaj	Skupaj	Skupaj	2003 ⁷⁾			2003 ⁷⁾		2004
	2001 ⁵⁾	2002 ⁶⁾	2003 ⁷⁾	apr.jun.	jul.sep.	okt.dec.	november	december	januar
RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB									
IV. PREJETA VRAČILA DANIH POSOJIL IN PRODAJA KAPITALSKIH DELEŽEV	22.297	117.189	7.675	3.453	706	1.733	23	751	560
V. DANA POSOJILA IN POVEČANJE KAPITALSKIH DELEŽEV	10.417	14.900	9.310	1.426	2.698	3.143	799	2.128	462
VI. PREJETA MINUS DANA POSOJILA IN SPREMEMBE KAPITALSKIH DELEŽEV (IV. - V.)	11.880	102.289	-1.636	2.027	-1.991	-1.410	-775	-1.378	98

	Skupaj	Skupaj	Skupaj	2003 ⁷⁾			2003 ⁷⁾		2004
v milijonih SIT	2001 ⁵⁾	2002 ⁶⁾	2003 ⁷⁾	apr.jun.	jul.sep.	okt.dec.	november	december	januar
ZADOLŽEVANJE IN ODPLAČILA DOLGA									
VII. ZADOLŽEVANJE	249.116	277.166	224.596	65.761	36.290	44.656	4.766	7.374	12.612
1. Domače zadolževanje ¹⁾	120.897	272.166	216.516	65.698	35.831	37.273	4.766	42	12.612
1.1. Najeti krediti pri poslovnih bankah	15.300	23.457	7.465	1.603	1.472	2.405	0	0	0
1.2. Ostalo	105.597	248.708	209.051	64.094	34.359	34.867	4.766	42	12.612
2. Zadolževanje v tujini	128.219	5.001	8.080	63	459	7.384	0	7.332	0
VIII. ODPLAČILA DOLGA	176.998	142.702	199.477	36.393	31.735	27.075	6.328	17.754	33.597
1. Odplačila domačega dolga ¹⁾	68.596	116.400	179.711	33.803	28.038	17.319	5.960	8.835	32.789
1.1. Odplačila kreditov poslovnim bankam	22.352	25.611	23.204	1.833	2.594	5.354	0	2.834	3.289
1.2. Ostalo	46.244	90.788	156.507	31.970	25.445	11.966	5.960	6.002	29.500
2. Odplačila dolga v tujino	108.402	26.303	19.766	2.591	3.696	9.756	369	8.918	808
IX. POVEČANJE (ZMANJŠANJE) SREDSTEV NA RAČUNIH (III.+VI.+VII.-VIII.) ²⁾	34.426	98.126	-44.988	14.472	6.057	-11.232	-23.204	-23.430	-
X. NETO FINANCIRANJE ³⁾ (VI. + VII. - VIII. - IX. = - III.)	49.572	138.627	68.471	16.924	-3.493	27.403	20.866	11.672	-4.693

(Vir: spletna stran Ministrstva za finance: www.gov.si/mf/slov/tekgib/n_dr_pr.htm, z dne 5.3.2004)

1. Kratkoročni krediti so prikazani v neto vrednosti v postavki zadolževanje.
2. Pozitivna vrednost predstavlja rast sredstev na računih in rast gotovine.
3. Neto financiranje je financiranje proračunskega primanjkljaja (presežka) in zajema prejeta minus dana posojila in spremembe kapitalskih deležev, zadolževanje in odplačila dolga ter spremembe sredstev na računih.
4. Podatki zajemajo prejemke in izdatke, ki skladno s 35. členom Zakona o izvrševanju proračuna RS za leto 2000 (glej Ur.list RS, št. 9/00) sodijo med prejemke in izdatke proračuna 2000.
5. Podatki zajemajo prejemke in izdatke, ki skladno s 39. členom Zakona o izvrševanju proračuna RS za leto 2001 (Ur. list RS, št. 32/01) sodijo med prejemke in izdatke proračuna 2001.
6. Končni podatki (korigiran Zaključni račun za leto 2002 na osnovi revizije Računskega sodišča).
7. Podatki so predhodni.

Tabela 3.3: Konsolidirana bilanca državnega proračuna, proračunov občin, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
v mio SIT								
BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV								
I. SKUPAJ PRIHODKI	958.186	1.091.815	1.222.587	1.397.903	1.590.017	1.726.724	1.967.785	2.083.860
TEKOČI PRIHODKI (1. + 2.)	955.790	1.089.017	1.217.023	1.390.982	1.579.255	1.695.040	1.937.367	2.043.509
1. Davčni prihodki	916.328	1.032.285	1.156.099	1.302.752	1.499.430	1.599.594	1.798.343	1.909.594
1.1. Davki na dohodek in dobiček	160.370	196.930	227.624	252.936	273.818	311.429	357.877	395.045
1.2. Prispevki za socialno varnost	363.000	376.184	400.630	448.398	496.371	552.574	620.908	681.816
1.3. Davki na plačilno listo in delovno silo	3.829	18.259	37.491	45.905	55.416	68.071	83.369	93.897
1.4. Davki na premoženje	12.343	14.628	19.589	27.722	26.597	26.513	32.965	34.428
1.5. Domači davki na blago in storitve	298.159	349.451	412.094	479.713	601.470	602.895	673.380	672.703
1.6. Davki na mednarodno trgovino in transakcije	78.176	76.593	58.463	47.291	45.657	38.089	29.607	31.341
1.7. Drugi davki	451	241	208	787	100	23	238	365
2. Nedavčni prihodki	39.462	56.732	60.924	88.230	79.825	95.447	139.024	133.915
3. Kapitalski prihodki	1.824	1.738	3.805	4.471	6.430	9.674	10.199	15.165
4. Prejete donacije	470	940	1.760	2.449	4.332	7.421	10.788	14.223
5. Transferni prihodki	102	119	0	0	0	14.588	9.431	10.962
II. SKUPAJ ODHODKI	957.273	1.083.586	1.256.668	1.423.494	1.613.314	1.781.444	2.030.978	2.241.482
TEKOČI ODHODKI	421.348	486.948	564.341	641.978	707.925	797.009	924.007	1.027.598
v tem: Plačila obresti	25.598	31.121	34.686	41.721	50.945	60.956	72.809	85.127
TEKOČI TRANSFERI	442.622	489.259	571.146	641.153	737.619	813.491	908.026	1.006.977
INVESTICIJSKI ODHODKI	57.376	63.643	67.637	82.206	109.476	111.003	127.996	128.733
INVESTICIJSKI TRANSFERI	35.928	43.736	53.545	58.158	58.294	59.942	70.949	78.174
III. PRORAČUNSKI PRESEŽEK (PRORAČUNSKI PRIMANJKLJAJ) (I. - II.)	913	8.230	-34.081	-25.591	-23.297	-54.720	-63.193	-157.622
PRIMARNI PRESEŽEK (PRIMANJKLJAJ) (PRIHODKI BREZ PRIHODKOV OD OBRESTI MINUS ODHODKI BREZ PLAČIL OBRESTI)	21.161	34.601	-4.289	9.804	20.709	-3.790	1.144	-80.623
TEKOČI PRESEŽEK (PRIMANJKLJAJ)	91.820	112.811	81.536	107.852	133.711	84.541	105.334	8.934

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
v mio SIT								
RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB								
<i>IV. PREJETA VRAČILA DANIH POSOJIL IN PRODAJA KAPITALSKIH DELEŽEV</i>	9.318	11.297	16.310	26.635	16.607	19.714	27.026	120.103
<i>V. DANA POSOJILA IN POVEČANJE KAPITALSKIH DELEŽEV</i>	7.050	14.148	16.614	22.726	17.814	14.672	12.025	16.308
<i>VI. PREJETA MINUS DANA POSOJILA IN SPREMEMBE KAPITALSKIH DELEŽEV (IV. - V.)</i>	2.268	-2.851	-304	3.909	-1.207	5.042	15.000	103.795

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
v mio SIT								
RAČUN FINANCIRANJA								
<i>VII. ZADOLŽEVANJE</i>	19.606	45.595	65.595	116.523	123.641	182.551	251.716	296.571
1. Domače zadolževanje	762	1.432	26.387	72.036	47.688	98.225	123.497	291.571
1.1. Najeti krediti pri poslovnih bankah	496	1.365	10.327	37.011	32.695	39.465	17.075	37.080
1.2. Ostalo	267	67	16.060	35.025	14.993	58.759	106.422	254.491
2. Zadolževanje v tujini	18.844	44.163	39.208	44.487	75.953	84.327	128.219	5.001
<i>VIII. ODPLAČILA DOLGA</i>	25.086	34.428	33.641	80.865	80.546	131.686	178.534	146.816
1. Odplačila domačega dolga	12.517	13.365	14.532	47.695	65.964	117.226	70.132	120.513
1.1. Odplačila kreditov poslovnim bankam	4.070	4.202	7.265	17.964	33.536	29.214	23.125	27.323
1.2. Ostalo	8.447	9.163	7.266	29.731	32.427	88.012	47.008	93.189
2. Odplačila dolga v tujino	12.569	21.063	19.109	33.169	14.583	14.461	108.402	26.303
<i>IX. POVEČANJE (ZMANJŠANJE) SREDSTEV NA RAČUNIH (I.+IV.+VII.-II.-V.-VIII.)</i>	-2.298	16.545	-2.431	13.976	18.591	1.186	24.989	95.929
<i>X. NETO FINANCIRANJE (VI.+VII.-VIII.-IX.-=III.)</i>	-913	-8.230	34.081	25.591	23.297	54.720	63.193	157.622

(Vir: spletna stran Ministrstva za finance: www.gov.si/mf/slov/tekgib/bilvl.htm, z dne 5.3.2004)

2.5.3. ZNAČILNOSTI PRORAČUNSKEGA POSLOVANJA

Da bi imeli Vlada RS, Državni zbor RS, organi pravosodja, z vsemi njihovimi organi, in državljani pregled na proračunsko porabo, se proračun sestavlja po določenih načelih. Ta načela so pomembna tako za sestavo, sprejem, izvrševanje proračuna kot za njegov nadzor.

Ker služijo proračuni opravljanju del in nalog državnih in občinskih organov (za opravljanje nalog javnih služb, gospodarskih javnih služb, za intervencije v gospodarstvu in za druge izredne naloge po zakonih ali odlokih) je toliko bolj pomembna "transparentnost" porabe javnega denarja.

Iz proračunskega poslovanja Republike Slovenije je mogoče povzeti, da je sestava proračuna z ekonomskega in finančnega vidika izjemno pomembna, še posebej, ko se poudarja ekonomski razvoj, posredno v zvezi s tem pa tudi krepitev politične ureditve države.

Pri pripravi proračuna se upoštevajo naslednja proračunska načela:

- **enotnost:** kjer so vsi prihodki in odhodki proračunskih uporabnikov opredeljeni v enem samem aktu - proračunu,
- **popolnost:** v okviru tega načela se zahteva, da se vsi prihodki in odhodki izkazujejo v bruto zneskih (le sistem bruto proračuna daje pregledno sliko sredstev, s katerimi razpolagajo državni organi in omogoča oceno učinkovitosti dela javnega sektorja),
- **preglednost:** sredstva v proračunu morajo biti do neke meje specificirana, zaradi česar se proračun tehnično deli na splošni del, ki se nadalje deli na normativni del (navedba obdobja, za katerega se proračun sprejema, predvideni skupni prihodki in odhodki,...) in bilanco proračuna (vsi prihodki in odhodki se izkažejo po njihovih vrstah, in oblikah) ter posebni del,

- **javnost:** zakon o proračunu in zaključni račun se objavita v uradnem listu, seje razprav o proračunu v Državnem zboru pa lahko državljani spremljajo preko medijev,
- **ravnotežje:** nekateri ekonomisti poudarjajo uravnoteženost proračuna, kjer so odhodki enaki izvirnim prihodkom (proračunsko ravnotežje mora biti v funkciji ravnotežja ponudbe in povpraševanja celotnega gospodarstva, zagotavlja pa se lahko tudi z možnostjo kratkoročnega in dolgoročnega zadolževanja države in občin),
- **periodičnost:** proračun se sprejme za eno koledarsko leto¹² in velja v tistem letu, za katero je bil sprejet (v Sloveniji se od leta 2000 proračun sprejema za dve koledarski leti),
- **stvarnost:** ki vključuje proračunsko planiranje z različnimi metodami (v razvitejših državah se najpogosteje uporablja metoda medsektorske analize narodnega gospodarstva, ki omogoča zajetje avtonomnih sprememb proračuna),
- **pravočasnost in natančnost:** proračun mora biti sprejet pred začetkom leta, saj v nasprotnem velja začasno financiranje v obsegu lanskega proračuna,
- **zakonitost, smotrnost in varovanje konkurence:** pri naročilih morajo vsa izplačila proračunskih uporabnikov temeljiti na predpisanih listinah, za kar so odgovorni odredbodajalci, finančno ministrstvo, ki zagotavlja nadzor porabe sredstev državnega proračuna in Državni zbor, ki izvaja splošni nadzor nad politiko porabe proračunskih sredstev (pomembna je tudi vloga Računskega sodišča, ki ga podrobneje opisujem v nadaljevanju),
- **zadolževanje in poroštva:** država se lahko kratkoročno ali dolgoročno zadolžuje, vlada pa daje tudi poroštva za posojilne in druge obveznosti pravnih oseb in podjetnikov,
- **proračunske rezerve in priprava zaključnega računa proračuna:** država vplačuje v rezerve vsako leto del prihodkov, ki so namenjeni izrednim odhodkom v primeru naravnih nesreč in za kritje proračunskega primanjkljaja (zaključni račun proračuna sprejme po preteku leta Državni zbor, vsebuje pa prikaz predvidenih dejanskih sestavin in neporavnanih obveznosti).

2.5.4. POSTOPEK SPREJEMANJA PRORAČUNA

Postopek sestavljanja in sprejemanja proračuna poteka v več fazah. Uvodno fazo predstavlja izdaja predloga za pripravo zakona o proračunu za naslednje proračunsko leto. Ta predlog (proračunski memorandum) določi Vlada in ga pošlje Državnemu zboru. V predlogu opredeli smernice in določi okvire, v katerem naj bi po sklepu Državnega zbora potekalo javno financiranje v naslednjem letu.

Drugo fazo predstavlja izdelava osnutka zakona o proračunu, ki ga določi Vlada v skladu z že sprejetim predlogom. Pri izdelavi osnutka proračuna je težišče strokovnega dela v zvezi s planiranjem proračunske porabe na Ministrstvu za finance. Da pa bi ministrstvo lahko pripravilo osnutek proračuna, mu morajo vsi proračunski uporabniki predložiti svoje delovne programe in predloge njihovih finančnih načrtov ter predračunov za upravičenost zahtevkov po sredstvih. Zaradi materialne enotnosti se v tej fazi ugotavljajo tudi potrebe posebnih nosilcev javnega financiranja in utemeljujejo zahtevki po finančni izravnavi med različnimi nivoji oblasti.

Ko finančno ministrstvo zbere vse predloge, to je zahtevke uporabnikov proračunskih sredstev, začne z njihovo obdelavo. Ministrstvo o svojem delu pri pripravi osnutka proračuna poroča vladi, od katere dobi ustrezna navodila, kako naj reagira na predložene zahtevke po sredstvih iz proračuna. Tako se proračun gradi sistemsko od spodaj navzgor "*Bottom-Up*", medtem ko se iz ekonomskopolitičnega vidika gradi od zgoraj navzdol.

¹² Koledarsko leto je primerno časovno obdobje, ko se lahko ugotovi uspešnost sprejete proračunske politike in omogoči napovedovanje makroekonomskih gibanj.

Ko je na seji vlade sprejet načrt osnutka proračuna, je predložen Državnemu zboru, kjer ga pred razpravo obravnavajo še njegova delovna telesa, odbor za finance, odbor za proračun, ... Če se z osnutkom proračuna Državni zbor strinja, se Vlado zadolži, da pripravi predlog zakona o proračunu in pri tem ustrezno upošteva stališča ter pripombe posredovane v parlamentarni razpravi.

Končno fazo sestavljanja proračuna predstavlja odločitev predloga o proračunu in njegova predložitev Državnemu zboru. O predlogu zakona o proračunu ponovno najprej razpravljajo odbori Državnega zbora, šele nato se vnese na dnevni red državnozbornske seje. Sprejeti zakon o proračunu se uradno objavi v Uradnem listu in s tem se prične njegovo izvrševanje.

Če Državni zbor proračuna ne sprejme pred začetkom novega proračunskega leta, se proračunsko financiranje po njegovi odločitvi začasno nadaljuje na podlagi proračuna iz preteklega leta (začasno financiranje). Poraba proračunskih sredstev po tem instrumentu je časovno omenjena na tri mesece z možnostjo podaljšanja in v okviru porabe dvanajstine proračunskih sredstev iz preteklega leta.

Med letom je mogoče predlagati rebalans proračuna, ki ga sprejema Državni zbor po hitrem postopku. Vlada pa je dolžna Državnemu zboru najkasneje za junijsko sejo predložiti zaključni račun proračuna.

2.5.5. FINANCIRANJE PRORAČUNSKEGA PRIMANJKLJAJA

Proračunski primanjkljaj je potrebno pokriti z zadolževanjem države, saj mora biti proračun na koncu uravnotežen. V Sloveniji so najpogostejši načini financiranja proračunskega primanjkljaja naslednji:

- dolžniško financiranje,
- denarno financiranje,
- prodaja državnega premoženja,
- povečanje davkov in
- zadolževanje v tujini.

Dolžniško financiranje državnega proračuna poteka tako, da se država zadolži pri prebivalstvu. V njenem imenu se zadolžuje državna zakladnica, ki zbira proračunske prihodke in opravlja plačila v imenu države. Izdaja lahko državne obveznice, ki jih kupi prebivalstvo s prihranki v obliki gotovine ali različnih vlog pri bankah. Količina denarja v obtoku se ne spremeni, saj se denar samo prelije od prebivalstva k državi.

V primeru denarnega financiranja se država zadolžuje pri centralni banki. Državna zakladnica izda državne obveznice, ki jih kupi centralna banka. Plača jih z izdajo primarnega denarja, zato se pri denarnem financiranju poveča tudi količina denarja v obtoku. Če gre za večje vsote, ima denarno financiranje lahko inflacijske posledice. Ker se državni dolg z izdajo primarnega denarja spremeni v denar, pomeni to monetarizacijo dolga. Denarno financiranje je z vidika inflacijskih učinkov nevarnejše od dolžniškega, vendar je z vidika denarja v obtoku dolžniško financiranje nevtralno, zato tudi nima inflacijskih posledic.

Pri prodaji državnega premoženja se plačila običajno prelijejo v državni proračun. Povečajo se proračunski prihodki in tako odpravi proračunski primanjkljaj. Država prodaja državna ali javna podjetja. Ohranja in ščiti pa nekatere konkurenčne organizacije, kot so proizvodnja električne energije, telekomunikacijske storitve. Ker se najboljši ekonomski rezultati dosežejo ravno v teh panogah, se jih ponavadi prepušča privatni iniciativi.

Omeniti velja, da je Evropska unija s sprejetimi Maastrichtskimi kriteriji za pridružitve v evropsko denarno unijo omejila državni dolg na 60 % BDP in proračunski primanjkljaj tekočega leta na 3 % BDP. S prihodki od "privatizacije" mnoge vzhodno in srednje evropske države zmanjšujejo državni dolg. Privatizacija ali odprodaja državnega premoženja je lahko le začasen reševalni ukrep, saj nepravilna vlaganja pridobljenega kapitala od prodaje lahko proračunsko izčrpa državo.

Povečanje davkov je najmanj priljubljen ukrep za odpravljanje proračunskega primanjkljaja. Država mora plačevati obresti na državne obveznice in zato povečati davke. Čeprav bi povečane davke plačevali isti subjekti, ki prejemajo obresti na državne obveznice, bi davki moteče vplivali na zasebni sektor. Če se poveča dohodninska stopnja, bo marsikdo pripravljen delati manj, pa tudi manj varčevati, kar tudi utegne negativno vplivati na investicije v naložbe.

Z zadolževanjem v tujini je kratkoročno primerno polnjenje proračunske luknje, dolgoročno pa predstavlja breme za bodoče generacije, ki bodo plačevale za prekomerno porabo sedanjih prejemnikov proračunskih sredstev. Zunanji dolg je slabši od notranjega, zato ker se pri plačevanju obresti odpove delu ustvarjenega BDP. Zaradi prekomernega zadolževanja pred desetletji so se nekatere države latinske Amerike, Poljska, bivša Jugoslavija znašle v težavah zaradi nezmožnosti tekočega odplačevanja dolga (glej Hrovatin, 2000: 330-335).

2.5.6. NAČIN FINANCIRANJA OBČIN

Občine so v Sloveniji opredeljene kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti¹³. Ustava Republike Slovenije v 9. členu določa: "V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava".

Ker predstavlja občina na podlagi te določbe avtonomijo, ki jo priznava in spoštuje tudi država, je njeno delovno področje dokaj ozko, saj spadajo v pristojnost občine le lokalne zadeve, ki jih ta ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Seveda urejajo občine tudi druge naloge, z vidika države pa so pomembne predvsem tiste, ki jih prenese v upravljanje iz državne pristojnosti na občino ob soglasju, če seveda za to zagotovi potrebna sredstva. Pri tem država poleg zakonitosti nadzoruje tudi primernost in strokovnost delovanja občinskih organov ter smotrnost in racionalnost porabe proračunskih sredstev, prenesenih na občino.

Financiranje občin je po reformi lokalne samouprave urejal Zakon o financiranju občin (glej Ur. list RS, št. 80/94 s spremembami).

Občine posedujejo, pridobivajo in razpolagajo z vsemi vrstami premoženja, ustanavljajo in vodijo druga podjetja ter v okviru javnih financ določajo svoj proračun.¹⁴

Vsebina in oblika proračuna občine je smiselno enaka določbam državnega proračuna. Proračun se sprejema za proračunsko leto, ki je enako koledarskemu letu. V primeru da ni pravočasno sprejet se podobno kot državni proračun tudi občinska javna poraba lahko začasno financira po proračunu za prejšnje leto. Občinam predstavljajo vir financiranja:

- izvorni prihodki - lastni viri,
- dodatna sredstva države in
- zadolžitve.

¹³ 2. člen Zakona o lokalni samoupravi (glej Ur. list RS, št. 72/93 s spremembami).

¹⁴ 20. člen Zakona o lokalni samoupravi (glej Ur. list RS, št. 72/93 s spremembami).

Izvorni prihodki občin so:

- davki in druge dajatve ter dohodki od njenega premoženja (davek na dediščine in darila, davek od premoženja, davek na dobitke od iger na srečo, davek na promet od nepremičnin, upravne takse, krajevne (turistične) takse, komunalne takse, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, drugi davki določeni z zakonom),
- najpomembnejši vir davčnih prihodkov je dohodnina (35%),
- drugi premoženjski dohodki, ki so: najemnine za nepremičnine v občinski lasti, dohodki od vlaganj kapitala ter kupljeni vrednostni papirji, dohodki od rent, dobička od javnih podjetij in koncesij.

Osnova za izračun financiranja občin je primerna poraba - to je obseg sredstev, s katerimi občina lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog.

Sredstva iz državnega proračuna se občinam namenjajo za finančno izravnavo (občinam z nezadostnimi lastnimi dohodki zagotavlja dopolnilna sredstva državni proračun, vendar največ v višini 100 % lastnih občinskih sredstev).

Država je po zakonu o lokalni samoupravi dolžna zagotoviti občini dodatna sredstva za:

- opravljanje nujnih nalog,
- financiranje nalog, ki jih prenese v opravljanje občini,
- sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima poseben interes za njen razvoj,
- izravnavo z investicijskim vložkom v skladu s programom v občinah z najnižjim komunalnim standardom.

Višino sredstev se za posamezno občino določi glede na število prebivalstva in poseljenost občine, geografske značilnosti, status države z vidika posebnih interesov države za njen razvoj, z državnim proračunom za posamezno proračunsko obdobje ob upoštevanju enakomernega regionalnega razvoja.

Občine se smejo zadolževati pod strožjimi pogoji kot država. Zadolževanje je možno le za investiranje investicij, ki jih potrdi občinski svet ob predhodnem soglasju ministra za finance, obseg zadolžitve ne sme preseči 10 % realiziranih prihodkov v preteklem letu, odplačilo glavnice in obresti pa ne sme preseči 5 % realiziranih prihodkov v tekočem letu.

Namen dolgoročnega zadolževanja občin je le v financiranju dejavnosti gospodarske infrastrukture na ravni občine.

2.5.7. PRORAČUN EVROPSKE UNIJE

Primerjalno k postopku sprejemanja proračuna v Sloveniji lahko povzamemo tudi način sprejemanja proračuna v Evropski uniji.

Unija zbira prihodke v lasten proračun, prav tako preko proračunskega postopka. Proračun je tudi najbolj izpostavljena točka evropskih institucij in integracijskih procesov.

Proračun Unije je leta 1998 znašal približno 90 milijard evrov, kar je znašalo nekaj več kot 1% BDP vseh držav članic in približno 2,5% celotne javne porabe držav EU. Največji delež javne porabe so predstavljala področja: obrambe, šolstva, zdravstva, socialne varnosti, ki pa je v glavnem še vedno v domeni nacionalnih proračunov.

Financiranje in sama struktura evropskega proračuna se je v zadnjih nekaj letih močno spremenila. Že pogodba o ESPJ¹⁵ Visoki oblasti je zagotovila prvi evropski davek, tako da je obdavčila proizvodnjo premoga in jekla v višini 1%, kjer pa je bila Evropska gospodarska skupnost (v nadaljevanju: EGS) še vedno odvisna od prispevkov iz držav članic. Šele v letih 1970-1975 je bila podoba evropskega proračuna spremenjena, saj je financiranje iz nacionalnih prispevkov prešlo na sistem lastnega financiranja. S tem so države članice povečale finančno neodvisnost EGS in izboljšale njeno učinkovitost. Dohodki evropskega proračuna so tako postali: carine in ostale pristojbine, kmetijski prelevmani in delež DDV, največ do višine 1 %.

Zaradi naraščajočih potreb in obveznosti integracijskega procesa, je EGS sklenila nov sporazum o financiranju proračuna. Sporazum iz Fontainebleauja je vseboval naslednje vsebine: prispevki Velike Britanije v skupni proračun so se zmanjšali in države članice so od leta 1986 dalje plačevale višje prispevke iz naslova DDV (z 1% so se povečale na 1,4%). Ker je bil ta predlog sprejet prepozno in je vseboval premalo radikalnih rešitev, ni mogel rešiti proračunske krize skupnosti. Tako je bil v Bruslju leta 1986 sprejet še en sporazum o proračunski disciplini in izboljšanju proračunske procedure, ki je določal še četrti vir sredstev članic, glede na svoj trenutni gospodarski položaj.

S ciljem, da bi Unija izpolnila vse naloge, ki so si jih države članice zadale v Maastrichtski pogodbi, je bil leta 1992 v Edinburghu sprejet dogovor, da lahko institucije Unije do leta 1999 povišajo prag lastnih sredstev iz 3,2 % na 1,27 % BNP celotne unije.

"Lastni prihodki Evropske unije so trenutno sestavljeni iz:

- prihodkov od skupne carinske stopnje in ostalih zunanjetrgovinskih pristojbin,
- kmetijskih prelevmanov, premij in ostalih pristojbin, ki jih EU zbere preko sistema Skupne kmetijske politike,
- davkov (DDV), ki jih EU zbere po enotnem sistemu po vseh državah članicah EU, in sicer 1,4 % DDV,
- določenega deleža BNP držav članic, ki se ga določi na osnovi razvitosti in zmožnosti države članice po obstoječih tržnih cenah". (Ješovnik, 1997: 35)

Proračunski okvir se določi s sedemletnimi finančnimi sporazumi med Svetom EU, Evropskim parlamentom in Komisijo. Trenutni finančni okvir velja za obdobje od leta 2000 do leta 2006. Ta sporazum določa zgornjo omejitev za letni proračun EU, ki v sedanjem proračunskem obdobju ne sme preseči 1,27 % BDP držav članic.

Osnutek proračuna za leto 2003 namenja okrog 100 milijard evrov za financiranje politik Skupnosti, kar znaša 1,4-odstotno povečanje glede na prejšnje leto. Iz proračuna se financira naslednjih šest glavnih področij politik Unije:

- kmetijstvo (v višini 45%),
- strukturni ukrepi - večinoma podpore za revnejše regije (34%),
- notranje politike, na primer raziskave in razvoj (6,7%),
- zunanje politike - za pomoč in obnovo Afganistana (5%),
- priprave na širitev - krepitev administrativne in pravne sposobnosti bodočih držav članic (3,4%),
- administrativni stroški - plače uslužbencev, stroški prevajanja in podobno (5,5%).

Za primerjavo navajam še strukturo evropskega proračuna iz leta 1993, kjer je DDV predstavljal 53,8 % prihodkov proračuna, BNP 22,4 % prihodkov, carinske tarife 19,8 %, kmetijski prelevmani 3,4 % in drugi prihodki 0,7 % prihodkov.

¹⁵ Evropska skupnost za premog in jeklo

V prihodnosti bo delež prihodkov, ki bodo izhajali iz DDV izgubljal na pomenu, vedno večji vir prihodkov proračuna pa bodo postali dohodki, ki jih članice plačujejo na osnovni velikosti BNP.

EU Observer v eni od zadnjih izdaj poroča, da: "pripravlja Evropska komisija kompromisni predlog za večletni proračun Unije po letu 2007, ki naj bi zadovoljil tako neto plačnice v proračun kot tudi nove članice Unije in bi mejo dvignili do 1,24 odstotka BDP." (www.euobserver.com, z dne 18.12.2003) Avtor članka navaja, da je tak kompromis predlog pritiska šestih največjih plačnic¹⁶ v proračun, ki zahtevajo, da bi proračun v letu 2007 omejili na en odstotek BDP na nivoju Unije.

Na podlagi zadnjega poročila, objavljenega na spletni strani je: "Evropska komisija sprejela nekatere spremembe proračuna za leto 2004, ki predvidevajo dodatnih 11,8 milijarde evrov namenjenih za financiranje desetih novih pristopnic. Gre za dodatek, ki je bil politično že prej dogovorjen in ki kljub povečanju, ohranja prispevek držav še vedno pod enim odstotkom BDP Unije. Evropska komisija pa je sprejela tudi odločitev, da od držav članic zahteva vračilo 143,2 milijona evrov, ki so jih te prejele iz kmetijskega proračuna in jih nenamensko porabile." (www.euobserver.com, z dne 16.2.2004)

Evropska komisarka za proračun Michaela Schreyer je zgornjemu pojasnilu dodala: "S to dopolnitvijo je proračun pripravljen na širitev. V letu 2004 bomo postopoma začeli z vsemi izplačili, ki so bila dogovorjena in odprli vse programe Unije na načelu enakopravnosti za vseh 75 milijonov novih državljanov."

2.6. FINANČNI NADZOR NAD JAVNIMI FINANCAMI

S finančnim nadzorom nad javnimi financami razumem organiziran, načrtovan in strokovni pregled finančnega poslovanja državnih organov, to je uporabnikov proračunskih sredstev. Finančni nadzor vsebuje ugotavljanje zakonitosti in učinkovitosti gospodarjenja z dodeljenimi javnofinančnimi sredstvi organa. Nosilec nadzorne funkcije je tisti organ, ki kontrolira finančno poslovanje posameznih proračunskih uporabnikov v imenu države.

Učinkovitega in zakonitega razpolaganja s proračunskimi sredstvi, si ne moremo zamisliti brez organiziranega proračunskega nadzora. Zato imajo vsi proračunski sistemi držav več različnih organov, ki so pristojni za proračunsko kontrolo. Njihove pravice, dolžnosti in sam nadzorni postopek urejajo zakoni.

2.6.1. RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE

Strokovni nadzor nad zakonitostjo in tudi smotrnostjo poslovanja celotnih javnih financ na vseh ravneh javne uprave v Sloveniji opravlja Računsko sodišče, ki je pričelo z delom leta 1995. Z ustanovitvijo je sodišče postalo najvišji neodvisni strokovni organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe z zelo širokimi pooblastili. Pravno materialno podlago mu daje Zakon o računskem sodišču (glej Ur. list RS, št. 48/94), temeljno osnovo za delovanje pa v 150. členu ureja Ustava RS. Člen določa, da je Računsko sodišče najvišji organ kontrole računov, državnega proračuna in celotne javne porabe.

Računsko sodišče je po položaju v državnem sistemu enakovredno Ustavnemu sodišču. Sestavlja ga devet članov. Čeprav ima sodišče senatni način odločanja, ne gre za sodišče v pravem pomenu te besede, ker ne odloča o sporih in pravicah in tudi samo poročilo nima izvršilne moči.

¹⁶ šest največjih držav plačnic v proračun – Nemčija, Francija, Velika Britanija, Švedska, Avstrija in Nizozemska

Sodišče je odgovorno za nadzor vseh pravnih oseb javnega prava, vseh oseb civilnega prava, ki prejemajo sredstva iz državnega proračuna, lokalnih proračunov in vseh drugih virov javnih financ, lahko revidira in inšpicira tudi pravne osebe, v katerih je država vsaj delni lastnik ter vseh drugih oseb, ki so v poslovnih razmerjih z organi javnih financ.

Sodišče torej po zakonu in poslovniku opravlja:

- nadzor nad zakonito, namensko, gospodarno in učinkovito rabo sredstev javnih financ,
- predhodno revidiranje finančnih načrtov in revidiranje računovodskih izkazov proračunov in drugih uporabnikov javnih financ,
- nadzor nad pobiranjem javnih dajatev,
- svetovanje javni upravi in druge naloge.

2.6.2. URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA NADZOR PRORAČUNA

Služba za nadzor proračuna, ki je delovala v okviru Ministrstva za finance, se je s 1.1.2004 preimenovala v Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna in deluje kot organ v sestavi Ministrstva za finance. Urad RS za nadzor proračuna nadaljuje delo službe za nadzor proračuna.

Urad je centralni organ za sistem notranjega nadzora javnih financ, zadolžen za razvoj, usklajevanje in preverjanje finančnega poslovanja in notranjih kontrol ter notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega in občinskih proračunov. Na področju porabe sredstev evropskih skladov izvaja predakreditacijske preglede, neodvisno kontrolo pravilnosti porabe sredstev, certificira letne obračune in izdaja zaključne deklaracije o porabi sredstev. Evropski komisiji pošilja tudi poročila o nepravilnostih, je kontaktni organ za Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) in usklajuje delovanje na področju zaščite finančnih interesov evropskih skupnosti. (glej spletno stran Ministrstva za finance: www.gov.si/mf)

2.6.3. VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA PRI NADZORU JAVNIH FINANC

Nadzor nad smotrnostjo porabe proračunskega denarja opravlja tudi Državni zbor. Državni zbor svojo nadzorno funkcijo opravlja sam v okviru Komisije za nadzor proračuna in drugih javnih financ, ki jo vodi dr. Andrej Bajuk in Odbora za finance in monetarno politiko, ki jo vodi Ciril Pucko ali pa jo naroči neodvisni instituciji, to je Računskemu sodišču.

Namen politične kontrole je preizkus smotrnosti uporabe odobrenih proračunskih sredstev z narodnogospodarskega vidika. V ta namen se ugotavlja ali država ravna gospodarno, namensko in racionalno z javnim denarjem. V tak nadzor so vključeni vsi uporabniki proračunskih sredstev, tudi tisti, ki niso po zakonu ali drugih predpisih prejemniki sredstev, pa so taka sredstva pridobili.

Odbor ali komisija Državnega zbora o ugotovitvah pripravi poročilo, ki ga posredujeta v državnozbornsko razpravo. Ugotovitve nadzora ne prinašajo pravnih pač pa le politične in finančne posledice, kot so dodeljena manjša sredstva za prihodnje proračunsko leto.

2.6.4. EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE

Evropsko računsko sodišče nadzira zakonito, gospodarno in ustrezno porabo denarja iz evropskega proračuna in finančno poslovanje vseh teles, ki jih je ustanovila Unija. Prav tako preverja in revidira vse prihodke in odhodke na vseh računih organov in institucij Unije, med drugim tudi nacionalne, regionalne in lokalne organe, ki upravljajo s sredstvi Unije (strukturni skladi, subvencije Unije,...).

Računsko sodišče nadzira proračun Unije, nekatere finančne operacije, ki niso vključene v proračun, kot so najemanje kreditov in tudi dodeljevanje finančne pomoči nerazvitim državam.

Sodišče ima 15 članov, ki jih soglasno imenuje Svet EU za obdobje šestih let z možnostjo podaljšanja. Sodniki objavijo letno poročilo o izvrševanju proračuna za določeno leto, ki ga predstavijo pred Svetom EU in pred Evropskim parlamentom. Evropske ustanove in organi v državah članicah morajo sodelovati z Računskim sodiščem in na njihovo zahtevo izročiti potrebne dokumente.

Po sprejemu proračuna opravlja nadzor pravilne porabe javnih sredstev tudi Evropski parlament oziroma njegov Odbor za nadzor proračunske porabe. Odbor podrobno nadzoruje upravljanje s sredstvi, izvaja ukrepe za preprečevanje, odkrivanje in kaznovanje poneverb in ugotavlja ali so bila sredstva Unije uporabljena za doseganje najboljših možnih rezultatov. Parlament sprejme vsako leto oceno o tem, kako je Komisija porabila proračunska sredstva in potrdi realizacijo proračuna za nazaj.

Za države članice je zelo pomembna zaščita finančnih in ekonomskih interesov kot tudi boj proti čezmejnemu organiziranemu kriminalu, goljufijam in ostalim protizakonitim dejavnostim, ki lahko škodijo proračunu Unije. Komisija je leta 1999 ustanovila Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), s katerim je želela okrepiti ukrepe za preprečevanje goljufij.

Urada je zagotovljena popolna samostojnost pri njegovem delovanju in ima široka pooblastila za izvajanje preiskav v boju proti goljufijam. Naloga urada OLAF je, da ščiti interese Unije, se bori proti goljufijam, korupciji in drugim nepravilnostim, vključno z nepravilnostmi storjenimi v okviru institucij Unije. OLAF tesno in redno sodeluje s policijami, sodnimi in upravnimi organi držav članic z namenom poenotenja njihovih naporov v boju proti širokemu spektru nelegalnih dejavnosti, ki so postale zelo organizirane na mednarodni ravni. Urad je pooblaščen ne le za izvajanje notranjih preiskav, temveč tudi za preiskave izven institucij, kadar gre za goljufijo ali korupcijo, ki škodi finančnim interesom Skupnosti. (podrobneje glej spletno stran www.evropska-unija.si/pages/evropska_unija/vodic/financne_vsebine.html, z dne 4.2.2004)

3. ORGANIZACIJA, NALOGE IN USPEŠNOST SLOVENSKE DAVČNE SLUŽBE

Republika Slovenija je pričela z davčno reformo in reorganiziranjem službe za pobiranje dajatev takoj po osamosvojitvi. Leta 1991 je bil v Sloveniji uveden nov sistem javnega financiranja in na novo urejeno področje javnih financ. S tem je bil v prejšnji sistem družbenih financ uveden sistem, ki je postal primerljiv s fiskalnimi sistemi držav z razvitim gospodarstvom. Uveljavil se je tako imenovani integralni proračun financiranja javne porabe z izjemo pokojninsko-invalidskega zavarovanja, zdravstvenega zavarovanja ter financiranja občin. Prav tako se je sistem pobiranja carin in dajatev reorganiziral v smislu plačevanja na račune v okviru novega proračuna in z zagotovljeno stoddotno avtonomnostjo upravljanja teh sredstev.

Vloga davčne službe je v vsaki državi izjemno pomembna, saj se njeno delovanje nanaša tako na izvajanje davčne politike, vplivanje na makroekonomsko stanje in uravnoteženost bilance javnih financ države, kakor tudi na iskanje političnih kompromisov med reprezentativnimi političnimi strankami o višjih dajatvah, oprostitvah itd.

3.1. PROJEKTNA ZASNOVA NASTANKA NOVE DAVČNE SLUŽBE

Zasnova projekta vzpostavitve nove davčne službe v Sloveniji izvira iz izhodišč, ki jih je obravnavala in sprejela Vlada RS na svoji seji, dne 13. maja 1993.

V začetku leta 1995 je bila izdelana dokončna študija Projekta nove davčne službe. V prvem delu je študija predvidevala vzpostavitev davčne službe v treh delih, pri čemer je prvi del potekal do uveljavitve davčne zakonodaje in s tem ustanovitve Davčne uprave Republike Slovenije. Obravnaval je reformo davčnega sistema in davčnih služb v državah OECD in državah Evropske skupnosti ter prikazoval organiziranost davčnih služb Nizozemske, Avstrije ter podrobno davčno službo v Sloveniji.

Drugi del je predstavljal projektni pristop k delu za vzpostavitev organizacije in vodenja projekta davčnega nadzora, novega davčno-informacijskega sistema, potrebna finančna sredstva in podrobnejšo predstavitev vseh štirih podprojektov.

Tretji del se je zaključil s pripravo na uveljavitev davka na dodano vrednost in spremembami nekaterih ključnih materialnih predpisov (Projekt Davčne službe Republike Slovenije, Poročilo o zaključku projekta).

Na podlagi teh stališč in rešitev v primerjalni študiji Projekta, je bil pripravljen še osnutek Zakona o davčni službi, ki je bil poslan v parlamentarno proceduro v prvo branje že v začetku oktobra leta 1994.

Državni zbor RS je Zakon o davčni službi sprejel v prvem branju v mesecu januarju leta 1995. S tem je bil potrjen koncept delovanja davčne službe. S sprejetjem izhodišč za pripravo Zakona o davčni službi, je bila opredeljena še:

- ◆ pristojnost in odgovornost davčne službe, organizacija davčne uprave, način spremljanja vseh davčnih zavezancev, vloga davčnega registra, uporaba davčne številke in pristojnost davčnih inšpektorjev ter izterjevalcev.

Vlada RS je 16. februarja 1995 obravnavala pripravljene Projekt nove davčne službe, sprejela strategijo izvajanja projekta ter imenovala direktorja projekta. Konec aprila 1995, je bilo pripravljeno tudi besedilo za drugo branje Zakona o davčni službi, ki ga je nato Vlada obravnavala in poslala v nadaljnjo parlamentarno proceduro.

Državni zbor RS je v sredini oktobra leta 1995 sprejel Zakon o davčni službi in z amandmaji tudi Zakon o davčnem postopku, ki je bil v drugem branju.

Zakon o davčni službi in Zakon o davčnem postopku, ki ju je Državni zbor potrdil 20. marca 1996, uporabljati pa sta se začela s 1. julijem 1996, sta zagotovila usklajeno zasnovan koncept vzpostavitve in pričetka dela enotne davčne službe.

Projekt je že v obdobju nastajanja sledil ciljem in izhodiščem po vzpostavitvi nove, enotno organizirane in učinkovite davčne službe, ki bo usmerjena k davkoplačevalcem. Ob vzpostavitvi zmogljivega davčno - informacijskega sistema kot podporne funkcije v doseganju večje učinkovitosti pri pobiranju in nadzoru davkov si je država zagotovila pregleden, koordiniran in kontroliran dotok kapitala v državni proračun.

Preoblikovanje davčnega sistema je zahtevna naloga zaradi hkratnega prestrukturiranja systemskega in izvajalskega dela davčnega področja.

Tako je bila uspešnost in dinamika ustanovitve enotne davčne službe v sredini devetdesetih let v Sloveniji v veliki meri odvisna od:

1. politične volje parlamentarnih strank in podpore Vlade RS,
2. konsistentne podpore vodstva znotraj Ministrstva za finance,
3. aktivnega sodelovanja obeh davčnih institucij (RUJP-a in APPNI-ja),
4. ciljno izdelane strategije prehoda v eno službo,
5. sprejemanja in pripravljenosti zavezancev na spremembe v novem davčnem sistemu,
6. prednosti, ki jih je nova davčna služba zagotavljala z uveljavitvijo predpisov in
7. zaupanja v strokovno kompetentnost ter predanosti posameznim rešitvam.

Prenova davčnega sistema in oblikovanje davčne službe je bila v Sloveniji izpeljana v dveh fazah. **Prva faza** je določala:

- ustanovitev Republiške uprave za javne prihodke - RUJP (ustanovljena je bila prvega marca 1992) kot prve davčne službe za pobiranje davkov in prispevkov fizičnih oseb,
- uvedbo dohodnine, to je davka na dohodek fizičnih oseb - najprej za leto 1991,
- preoblikovanje davka od dobička pravnih oseb.

Druga faza pa je obsegala:

- ustanovitev nove, enotne davčne službe (združitve RUJP in APPNI¹⁷),
- uvedbo davka na dodano vrednost¹⁸ in trošarin,
- preoblikovanje obdavčevanja premoženja.¹⁹

V Sloveniji sta do leta 1996 delovali dve davčni instituciji, in sicer: Agencija za plačilni promet, nadziranje in informiranje (APPNI), ki je bila usmerjena v izvajanje davčnih aktivnosti pravnih oseb in odgovorna Državnemu zboru ter Republiška uprava za javne prihodke (RUJP), ki je izvajala davčne aktivnosti fizičnih oseb in bila organ v sestavi Ministrstva za finance.

Davčna uprava Republike Slovenije je ob svoji ustanovitvi (1. julija 1996) prevzela naloge in kadrovske ter materialne vire obeh dotedanjih služb in postala dokončno organ v sestavi Ministrstva za finance. Zaradi takšnega izhodišča in položaja obeh institucij, so se stroški z združitvijo obeh služb zmanjšali. Z vzpostavitvijo povsem nove službe pa je bilo zagotovljeno kontinuirano financiranje proračuna in s tem obstoj slovenske države.

¹⁷ APPNI - Agencija za plačilni promet, nadziranje in informiranje, njena predhodnica je bila SDK - Služba družbenega knjigovodstva.

¹⁸ uvedba DDV-ja kot nove davčne oblike. Ta je bila v večini držav Evropske unije že uveljavljena. S strategijo Vlade RS se je želelo nadomestiti to obliko posrednega davka, to je prometnega davka (davek na promet je doživel svoj razcvet že v času prve svetovne vojne, ko je bilo potrebno pridobiti čim več denarnih sredstev za vojne namene ter financiranje izgub), ki je bil v Sloveniji uveden z Zakonom o prometnem davku, s 1. februarjem 1992.

¹⁹ Projekt Davčne uprave Republike Slovenije, Poročilo o delu na projektu.

Za zagotovitev kontinuitete delovanja obstoječega davčnega sistema in racionalnega prenosa znanj in veščin v novo davčno službo je bila pripravljena nova prilagojena sistemizacija delovnih mest na osnovi izdelane makroorganizacijske sheme in v naprej opredeljenega števila lokalnih enot (izpostav). Za vzpostavitev izpostav so bili opredeljeni naslednji kriteriji:

- število davčnih zavezancev na teritoriju upravnih enot, ekonomičnost in stroški poslovanja v sorazmerju do pobranih dajatev, tehnologija izvajanja davčnih storitev, stopnja znanja in usposobljenost izbranih uslužbencev.

Iz poročil o vzpostavitvi projekta enotne davčne službe sem zasledil, da se je pri oblikovanju davčne uprave zapletalo predvsem na kadrovski organiziranosti, ker:

- naj bi nova davčna služba zahtevala več davčnih inšpektorjev in manj administrativnega osebja,
- naj bi osebni dohodki - razmerja plač primerjalno presegli določene zneske v odstotku, kar bi med zaposlenimi, ki so prešli iz ene od institucij povzročilo probleme zaradi višjih zneskov plač, kot jih je opredeljevala takratna zakonodaja,
- je bila delovna kultura uslužbencev iz obeh institucij različna in zato je bilo potrebno izvesti ustrezna izobraževanja za prilagoditev in izboljšanje delovnih odnosov,
- je bil prehod zaposlenih možen samo ob protiukrepih potencialnega nekontroliranega odhoda takratnih zaposlenih v druge organizacije.

3.1.1. DAVČNA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE - ORGAN V SESTAVI

Delovna področja ministrstev so v Republiki Sloveniji urejena z zakoni. Najpomembnejši zakoni, ki določajo organizacijo in delovanje ministrstev so: Zakon o vladi, Zakon o upravi in Zakon o državni upravi.²⁰

Ministrstvo za finance upravlja s proračunom RS, finančnim premoženjem države, denarnimi sredstvi in dolgovi države, ima regulativno vlogo na področju finančnega sistema. Po zakonu o organizaciji in delovnem področju ministrstev opravlja Ministrstvo za finance zadeve, ki se nanašajo na: denarni, bančni ter devizni sistem, na sistem finančnih odnosov s tujino, sistem davkov, prispevkov, taks, carin in drugih javnih prihodkov, sistem zavarovalništva, vrednostnih papirjev, skladov in drugih finančnih organizacij; sistem iger na srečo; sistem javne porabe, proračuna, vključujoč javno naročanje in sistem računovodstva, revizije in finančnega poslovanja, pa tudi skupne naloge državnih upravnih organov in vladnih služb pri opravljanju finančno-računovodskih služb. (glej spletno stran Ministrstva za finance: www.gov.si/mf/slov/predmf2.html, z dne 4.3.2004)

Kot navaja Trstenjakova so organi v sestavi Ministrstva za finance naslednji: Carinska uprava RS, Davčna uprava RS, Uprava RS za javna plačila, Urad RS za nadzor prirejanja iger na srečo, Urad RS za preprečevanje pranja denarja, Urad RS za nadzor proračuna in Devizni inšpektorat RS". (Trstenjak, 2002: 25)

Organi predstavljajo notranje organizacijsko enoto v ministrstvih in imajo status upravnega organa. Te organe določa Zakon o državni upravi (14. člen).

²⁰ Zakon o vladi je bil objavljen v Ur. listu RS, št. 4/93, Zakon o upravi pa v Ur. listu RS, št. 67/94 (veljal je do 29.6.2002). Podrobnejšo organizacijo je do 29.6.2002 določal tudi Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Ur. list RS, št. 71/94). Republika Slovenija je na podlagi odločbe Ustavnega sodišča RS (z dne 30.3.1995) razmejila naloge med starimi občinami ter državo in sprejela Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin. S programom reforme državne uprave, je Državni zbor dne 31.5.2002 sprejel Zakon o državni upravi (ZDU-1), ki na novo določa funkcijo posameznih ministrstev v Sloveniji.

Organ v sestavi ministrstva se ustanovi za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oziroma, če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog.

Zakon v 23. členu določa razmerje med ministrstvom in organi v sestavi, ki izvajajo naloge v skladu z zakonom, drugimi predpisi, programom dela, ki ga sprejme minister na predlog predstojnika organa v sestavi, in finančnim načrtom, ki se sprejme v skladu z zakonom o javnih financah. Minister daje organu v sestavi tudi obvezna navodila za delo ter mu naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter mu o tem poroča.

Davčna uprava Republike Slovenije je torej po zakonu organ v sestavi Ministrstva za finance in edina služba, ki je zadolžena za odmero, obračunavanje, nadzor in izterjavo vseh vrst davkov in prispevkov, med drugim tudi dohodnine kot davka na osebni dohodek. Hkrati ima ta služba pomembno vlogo, saj predlaga posredno preko Ministrstva za finance, izvršni oblasti, to je Vladi RS, spremembe in dopolnitve predpisov, metodologijo pobiranja dajatev ter promovira prostovoljno plačevanje dajatev. Sedež Davčne uprave Republike Slovenije je v Ljubljani.

Strateški načrt Davčne uprave RS za obdobje 2001-2004 opredeljuje, da je temeljno poslanstvo Davčne uprave Republike Slovenije učinkovito pobiranje davkov v dobro države in njenih državljanov, s korektnim odnosom do davčnih zavezancev in doseganju višje ravni prostovoljnega plačevanja davčnih obveznosti.

Naloge Davčne uprave Republike Slovenije, ki je dejavnost državne uprave so: odmera, obračunavanje, pobiranje, izterjava davkov, opravljanje davčnega nadzora nad zavezanci, vodenje davčnih postopkov, vodenje in vzdrževanje davčnega registra in davčnih evidenc, evidentiranje plačevanja davkov, organiziranje in vodenje davčnega informacijskega sistema, izterjava denarnih kazni, izvajanje programov izpopolnjevanja in usposabljanja delavcev davčne uprave, promoviranje plačevanja davkov kot državljanske vrednote, opravljanje drugih nalog, določenih z zakonom in drugimi predpisi.²¹

Tretja določba Zakona o davčni službi opredeljuje organizacijo in naloge davčne uprave. Skladno s Pravilnikom o notranji organizaciji Davčne uprave RS je podrobneje urejena organizacija davčne službe, pristojnosti glede odločanja v upravnem postopku ter funkcija notranje organizacijskih enot davčne službe.

Pravilnik o notranji organizaciji Davčne uprave RS v nadaljevanju določa, da se:

- a) "v Davčni upravi RS opravljajo naloge davčne službe, in sicer v Glavnemu uradu, v davčnih uradih, ustanovljenih za posamezna davčna območja in v Posebnem davčnem uradu,
- b) naloge Glavnega urada, davčnih uradov in Posebnega davčnega urada se organizirajo v notranjih organizacijskih enotah, te pa so: sektor, služba, oddelek, izpostava in referat". (Pravilnik o notranji organizaciji DURS, 1996, dopolnitev 2002: 1)

3.1.1.1. GLAVNI URAD

Davčno upravo sestavljajo Glavni urad, davčni uradi in Posebni davčni urad. To organizacijo davčne službe predpisuje tudi 5. člen Zakona o davčni službi.

²¹ Več o tem v Zakonu o davčni službi (glej Ur. list RS, št. 18/96 s spremembami).

Notranjo organizacijo določa Pravilnik o notranji organizaciji Davčne uprave RS, ki ga je predpisal minister za finance 3. junija 1999.

Skladno s sklepom Vlade RS o soglasju k predlogu Pravilnika o spremembah in dopolnitvah pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Davčni upravi RS št. 013-117/99 z dne 26.2.2002, je minister za finance dne 19.2.2002 potrdil omenjeni pravilnik in s tem prenovil organizacijsko strukturo Glavnega urada.

Glavni urad je bil do 31.12.2002 drugostopenjski organ pri odločanju v zadevah v upravnem postopku, in sicer nad davčnimi uradi in pod Ministrstvom za finance.²²

Kot lahko ugotovim je davčna služba v nenehnih spremembah. Nekatero aktualne novosti bom predstavil v nadaljevanju tega podpoglavja.

Pravilnik o notranji organizaciji Davčne uprave RS navaja, da so;

1. v Glavnemu uradu naslednje notranje organizacijske enote:

- služba za odnose z javnostmi,
- služba za notranji nadzor,
- davčni sektor,
- sektor za nadzor,
- sektor za davčno knjigovodstvo in izterjavo,
- sektor za načrtovanje, analiziranje in statistiko,
- kadrovsko-izobraževalni sektor²³,
- sektor za materialne in splošne zadeve,
- sektor za organizacijo in razvoj informacijske tehnologije.

Glavni urad kot določa Pravilnik o notranji organizaciji DURS, opravlja naloge: "organiziranja dela davčnih uradov ter zagotavljanja enotnega izvajanja davčnih in drugih predpisov, neposreden nadzor nad delom davčnih uradov, vzpostavlja in organizira enotno vodenje davčnega registra, določa vsebino davčno-informacijskega sistema in skrbi za njegov razvoj, predlaga vsebino in obliko davčnih obrazcev, organizira izvajanje davčnega nadzora, določa in izvaja programe za strokovni in tehnični napredek dejavnosti davčne uprave, izvaja programe za izpopolnjevanje in usposabljanje delavcev, promovira plačevanje davkov kot državljanske vrednote ter opravlja druge naloge, določene z zakonom in drugimi predpisi". (Pravilnik o notranji organizaciji DURS, 1996: 5)

Ker predstavljam v tem delu pomen davčne službe, bom predstavil še Davčni sektor, ki je po pravilniku zadolžen za opravljanje naslednjih nalog: sodeluje pri pripravi temeljnih zakonodajnih aktov z ministrstvi, ki urejajo področje davkov in drugih obveznih dajatev, zagotavlja vsebinske razlage davčnih zakonov z vidika izvajanja in njihove vgraditve v davčno prakso, oblikuje in definira izvedbene predpise in postopke, izdeluje enotno metodologijo in navodila za operativno izvajanje zakonov ter sporazumov o odpravi dvojne obdavčitve, oblikuje obrazce in odredbe o dostavi podatkov za potrebe kontroliranja in odmere davkov, predlaga spremembe in dopolnitve davčnih in drugih predpisov, zbirke enotnih razlag davčnih predpisov namenjenih v pomoč davčnim zavezancem pri pravilnem in pravočasnem izpolnjevanju svojih davčnih obveznosti, sodeluje pri uvedbi izvajanja enotne metodologije in delovnih postopkov ter opravlja pravne naloge.

²² Skladno s 76. členom Zakona o državni upravi so naloge odločanja v upravnem postopku na drugi stopnji prešle s 1.1.2003 na Ministrstvo za finance.

²³ S spremembo akta o notranji organizaciji je bil v letu 2003 Kadrovsko izobraževalni sektor reorganiziran v Službo za organizacijo in kadre in v Izobraževalni center.

3.1.1.2. DAVČNI URADI IN NJIHOVE NALOGE

Tudi vloga vseh petnajstih davčnih uradov kot prvostopenjskih organov je pomembna z vidika celotnega sistema pobiranja davkov in drugih dajatev. Glede na pravilnik o notranji organizaciji, so v davčnem uradu naslednje notranje organizacijske enote:

- oddelek za kontrolo in pobiranje davkov in drugih dajatev,
- oddelek za davčno inšpiciranje,
- oddelek za pravne naloge,
- oddelek za načrtovanje, analiziranje, statistiko ter registracijo in informiranje,
- oddelek za delovanje davčno-informacijskega sistema,
- oddelek za skupne naloge in
- davčne izpostave, ki jih je skupaj 58.

Davčni urad opravlja naloge: odmere in pobiranja davkov ter vodenja predpisanih evidenc, odločanja o davčnem postopku na prvi stopnji, kontrole in inšpekcijske preglede davčnih zavezancev, naloge v zvezi z vzdrževanjem davčnega registra, evidentiranje podatkov o obračunanih in plačanih davkih ter denarnih kaznih, izvajanja postopkov prisilne izterjave davkov in denarnih kazni, izvrševanja vračil preveč plačanih davkov ter drugih nalog določenih z zakonom ali z drugimi predpisi.

Davčne izpostave pa opravljajo kontrolo pravočasnosti in pravilnosti vlaganja davčnih napovedi in davčnih obračunov, obračunavanja in plačevanja davkov na podlagi obrazcev in drugih predpisanih podatkov, vodijo postopke odmere ter obračun davkov in drugih dajatev, vodijo predpisane evidence, postopke prisilne izterjave davkov in drugih dajatev iz osebnih prejemkov, terjatev iz denarnih sredstev dolžnikov pri bankah in hranilnicah, izterjujejo denarne kazni ter vodijo predpisane evidence o tem. Izpostave opravljajo tudi knjigovodske naloge v zvezi z vodenjem glavne in pomožne knjige, izdajajo potrdila o plačanih davkih in drugih dajatvah, informirajo davčne zavezance, opravljajo naloge v zvezi z registracijo davčnih zavezancev ter druge splošno-administrativne in tehnične naloge ter naloge, ki jih določi direktor davčnega urada.

Posebni davčni urad je poseben davčni organ, saj opravlja naloge urada na celotnem območju Slovenije, in sicer: za banke, zavarovalnice, družbe, ki prirejajo posebne igre na srečo in trajne klasične igre na srečo, borze, investicijske družbe, družbe za upravljanje in klirinško depotne družbe ter za velike gospodarske družbe, ki se ukvarjajo s proizvodnjo, uvozom ali prometom na debelo z nafto in naftnimi derivati, tobakom in tobačnimi izdelki ter proizvodnjo alkohola in alkoholnih pijač.

3.2. ZAKON O DAVČNEM POSTOPKU IN NEKATERE SPLOŠNE DOLOČBE

Zakon o davčnem postopku, ki ga je sprejel Državni zbor RS, dne 20. marca 1996 (uporabljeni se je začel s 1. januarjem 1997) enotno ureja davčni postopek za vse dajatve fizičnih in pravnih oseb v Sloveniji, razen carin in drugih uvoznih dajatev, za katere je zadolžena Carinska uprava RS.

Uveljavitev tega zakona je narekovala potreba po poenotenju vseh postopkovnih in izvajalskih določb, ki se uporabljajo na davčnem področju od ustanovitve nove davčne službe.

Zakon o davčnem postopku vsebuje postopkovne določbe iz dosedanjih materialnih predpisov, ki so izboljšane in prilagojene določbam in se že uporabljajo v drugih evropskih državah. Te so usmerjene in prilagojene uporabi v slovenski davčni upravi.

Eden glavnih vzrokov za sprejetje omenjenega zakona je v dejstvu, da se države v gospodarskem prehodu prilagajajo spremembam na področju finančno-davčnega področja ostalim državam, ki imajo to obliko politike urejeno oziroma popravljeno, pri skupnem meddržavnem sodelovanju ter v zadnjem času tudi pri: ozaveščanju, informiranju davčnih zavezancev, izvajanju politike varnosti in enostavnosti pri izvajanju postopkov s pomočjo davčne številke.

Ker je Evropska komisija (preko direktorata TAXUD²⁴) vsem državam kandidatkam za vstop v Unijo predpisala sprejetje nekaterih skupnih določil in kriterijev, je v usklajevanju na Ministrstvu za finance že noveliran Zakon o davčnem postopku. Ta novela zakona vključuje nekatere postopke in načine posredovanja podatkov, ki veljajo v evropskem davčnem prostoru.

V prvem delu zakona, to je v splošnih določbah, je opredeljeno, da uporablja davčni organ ta zakon, kadar odloča v davčnih in drugih stvareh, o obveznih dajatvah oziroma davkih, o pravicah posameznikov, pravnih oseb in drugih strank, na podlagi drugih predpisov pa uporabljajo ta zakon tudi drugi državni organi.

Določbe tega zakona veljajo še za pravne osebe, posameznike, druge stranke ter državne in druge organe, kadar imajo status davčnega zavezanca ali kadar za davčnega zavezanca obračunavajo in plačujejo davke (delodajalci) ali pa so jim naložene druge dolžnosti v zvezi z ugotavljanjem obveznosti davčnih zavezancev.

V Davčni upravi RS sta za odločanje v davčnem postopku na prvi stopnji pristojna krajevni davčni urad in Posebni davčni urad, za odločanje na drugi stopnji pa Ministrstvo za finance.

Krajevno pristojen urad za odločanje v davčnem postopku je urad, na območju katerega je zavezanec vpisan v davčni register oziroma kjer ima sedež, stalno ali začasno prebivališče oziroma, kjer pridobiva dohodke če nima stalnega oziroma začasnega prebivališča.

Kadar organ druge stopnje ugotovi, da so bila v postopku na prvi stopnji nepopolno ali zmotno ugotovljena dejstva ali da v postopku niso bila upoštevana pravila postopka, ki bi mogla vplivati na odločitev o stvari ali da je izrek izpodbijane odločbe nejasen ali pa v nasprotju z obrazložitvijo, dopolni postopek in odpravi omenjene pomanjkljivosti, bodisi sam bodisi po organu prve stopnje. Če organ druge stopnje spozna, da je treba na podlagi dejstev, ugotovljenih v dopolnilnem postopku, stvar rešiti drugače, kot je bila rešena z odločbo, odpravi odločbo prve stopnje s svojo določbo, in sam reši stvar²⁵.

V izreku odločbe o odmeri davka, ki ga izda davčni organ, morajo biti vsebovani: davčna osnova, stopnja in znesek odmerjenega davka ter rok plačila dajatev, če zakon ne predpisuje drugače.

Zakon določa tudi, da se lahko v petnajstih dneh od vročitve odločbe, vložijo pritožba na krajevno pristojen davčni urad. Pritožba pri tem ne zadrži izvršitve odločbe o odmeri davka, davčni organ pa lahko do odločitve uspeha pritožbe odloži prisilno izterjavo, če oceni, da bo pritožbi ugodeno.

Vsaka odločba, izdana s strani kateregakoli upravnega organa, ki odloča o stvari, in je predmet kakega postopka, se mora izdati v pisni obliki. Taka odločba mora vsebovati: uvod, izrek ali dispozitiv, obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, ime organa s številko, datum, podpis uradne osebe in pečat organa.

²⁴ Taxation and Customs Union Directorate General

²⁵ 21. člen Zakona o davčnem postopku (glej Ur. list RS, št. 18/96 s spremembami).

3.2.1. VODENJE DAVČNIH EVIDENC IN DAVČNEGA REGISTRA

Davčni registri in evidence so zaživel v novi preobrazbi šele z Zakonom o davčni službi, saj so pred tem zaradi ločenega pobiranja davkov in drugih obveznosti po vrstah davčnih zavezancev (RUJP in APPNI) nastali tudi ločeni registri in evidence obeh služb. V takem stanju ni bilo mogoče povezati obeh registrov in evidenc zaradi različnih identifikatorjev davčnih zavezancev in vrst davkov. Edina delujoča povezava je bila med izpostavami RUJP-a in enotami APPNI-ja na področju plačilnega prometa.

Težava pa se je pojavila tudi na denarnem toku saj je, zaradi zadrževanja plačanih davkov in drugih obveznosti fizičnih oseb na prehodnem računu 846, v današnjih zahtevah po hitrem obračanju denarja bila ta oblika povsem neustrezna.

Osnova davčnega sistema je davčni register in ob njem davčne evidence. Ključ za dostop do davčnega registra in davčnih evidenc pa je številka davčnega zavezanca oziroma davčna številka, predvsem, ker je uporaba te številke omejena le na davčno področje.

Za davčno številko se je izoblikoval naslednji model: davčna številka je naključna, negovoreča ter sedemmestna, s kontrolno številko po modulu 11, in namenjena izključno samo za davčne naloge. (glej Poročilo o delu na projektu, Davčno-informacijski sistem, Ministrstvo za finance, Ljubljana, 1996).

Davčna številka je identifikacijski znak, ki označuje davčnega zavezanca in se uporablja za enotno opredelitev in povezavo podatkov v davčnih evidencah, ki jih vodi organ o davčnem zavezancu.

Davčni zavezanec je dolžan navesti davčno številko na:

- davčni napovedi, obračunu in drugih vlogah, naslovljenih na davčni organ,
- na drugih dokumentih, če zakon tako določa ter
- na računih, ki jih izstavi kupcu izdelkov oziroma naročnikom storitev pri poslovanju, poleg tega pa tudi davčno številko kupca izdelkov oziroma naročnikov storitev.

Zakon o davčni službi določa o davčnem registru naslednje:

- davčni organ vzpostavi in vzdržuje enotni davčni register davčnih zavezancev, kot enotno, z drugimi evidencami povezano informatizirano bazo podatkov,
- davčni register se vzpostavi na podlagi številke davčnega zavezanca in drugih podatkov o davčnem zavezancu.

V davčnem registru je mogoče pri pregledu potrebnih podatkov, tako za fizične kot za pravne osebe ugotoviti povezave oziroma podatke z drugimi državnimi registri ali evidencami (Centralni register prebivalstva, ZZZS, ZPIZ, RZZ, sodni register,...).

V davčni register se vpiše vsak:

- samostojni podjetnik posameznik,
- druga fizična in pravna oseba, ki opravlja dejavnost in je vpisana v drug register oziroma drugo predpisano evidenco na območju Slovenije,
- tuja fizična in pravna oseba, ki nima sedeža ali druge registrirane oblike v Sloveniji, če opravlja dejavnost na območju Republike Slovenije,
- drug zavezanec za plačilo dohodnine in posamezne podvrste dohodnine, ki ni zajeta v prejšnjih alinejah,
- zavezanec za druge davke po davčnih in drugih zakonih²⁶.

²⁶ 31. člen Zakona o davčni službi

Zakon o davčni službi določa v 32. členu, da se fizična oseba s stalnim prebivališčem v Sloveniji, vpiše v davčni register po uradni dolžnosti. Vpis izvede davčni urad, ki je na sedežu stalnega prebivališča, na podlagi podatkov iz centralnega registra prebivalcev.

Samostojni podjetnik posameznik in druga fizična oseba, ki opravlja dejavnost in je vpisana v kakšen drug register oziroma evidenco, prijavi v zvezi z opravljanjem dejavnosti vpis v davčni register davčnemu uradu, na območju katerega ima sedež.

Podjetnik posameznik, ki je subjekt vpisa v vpisnik podjetnikov, predloži prijavo za vpis v davčni register ob priglasitvi za vpis v vpisnik podjetnikov.

Davčni urad izbriše subjekt vpisa iz davčnega registra, ko ta umre oziroma preneha obstajati in, če je plačan njegov davčni dolg ali pa je ugotovljeno, da je le-ta neizterljiv. O izbrisu iz davčnega registra obvesti davčni urad njegove pravne naslednike.

Davčni organ vodi in vzdržuje tudi naslednje evidence:

- evidence o odmeri, obračunu, izterjavi in knjiženju davkov (ki vsebuje podatke iz davčnih napovedi in davčnih obračunov, podatke iz odločb, zapisnikov, sklepov in drugih dejanj davčnega organa, obračune in ugotovitve davčnega organa v davčnem postopku, podatke, ki jih je dolžan voditi davčni organ za knjiženje davkov, podatke iz sklepov o prisilni izterjavi davkov),
- evidence o podatkih in postopkih vodenja davčnega nadzora ter
- evidence o kršitvah davčnih predpisov.

Centralna evidenca zavezancev je združena baza vseh izpostav, statističnega urada in ZPIZ-a za centralno odmero dohodnine. Osnovni ključ je EMŠO, uporablja pa se prav tako za križno kontrolo vsebine zapisov različnih pošiljateljcev. Ta oblika evidence se pojavlja v več oblikah ter za posebne namene.

Določba 52. člena Zakona o davčni službi določa, da se za postopke zbiranja, obdelave, shranjevanja, posredovanja uporabe in arhiviranja podatkov, vsebovanih v davčnih evidencah, uporabljajo določbe zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov, če ni s tem zakonom ali z Zakonom o davčnem postopku drugače določeno.

3.2.2. DAVČNI NADZOR

Davčni organ opravlja davčni nadzor s kontrolo in inšpekcijskimi pregledi na podlagi Zakona o davčni službi, Zakona o davčnem postopku ter Zakona o državni upravi.

Davčna kontrola obsega: preverjanje pravilnosti in pravočasnosti oddanih davčnih napovedi in davčnih obračunov, obračunavanje in plačevanje davkov na podlagi obrazcev in drugih predpisanih podatkov (kontrola se praviloma opravlja v prostorih davčnega organa, opravlja pa jo davčni kontrolor).

Inšpekcijski pregled obsega: preverjanje pravilnosti in pravočasnosti obračunavanja davkov poslovanja davčnih zavezancev, preverjanje knjigovodskih in drugih evidenc, ugotavljanje neprijavljenih dohodkov in odrejanje ukrepov določenih z zakonom. Inšpekcijski pregled se praviloma opravlja v prostorih in na stvareh davčnega zavezanca. Če pa so poslovne knjige in evidence pri osebi, ki jih vodi za davčnega zavezanca, se inšpekcijski pregled lahko opravi tudi pri tej osebi.

Inšpekcijski pregled opravlja davčni inšpektor na območju svojega davčnega urada, odgovoren pa je direktorju davčnega urada. Inšpektor opravlja naloge inšpekcijskega pregleda samostojno, v davčnem postopku pa odloča in odreja druge ukrepe, za katere je pooblaščen v takem postopku.

Da inšpektor pri pregledu lahko ugotovi višino davčne obveznosti, ima pravico pregledati poslovne prostore in druge prostore, ki se uporabljajo za opravljanje take dejavnosti, naprave, blago, stvari, predmete, poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente, ki omogočajo vpogled v poslovanje davčnega zavezanca.

Inšpektor ima pravico največ za 15 dni zaseči listine, predmete, vzorce in drugo blago, če je to potrebno za zavarovanje dokazov, za natančno ugotovitev nepravilnosti ali če davčni zavezanec to uporablja za kršitve, oziroma če je bilo to pridobljeno s kršitvami davčnih predpisov ter ima pravico za največ tri dni prepovedati opravljanje dejavnosti.

Inšpektor lahko z odločbo začasno prepove opravljanje dejavnost in zapečati poslovne in druge prostore, ki se uporabljajo za opravljanje dejavnosti:

- ◆ če je zavezanec ali fizična oseba, ki pri davčnem zavezancu opravlja promet proizvodov oziroma storitev, dvakrat v enem letu prodala blago oziroma opravila storitev brez izdaje ustrezne listine - računa,
- ◆ če davčni zavezanec ali fizična oseba, ki pri davčnem zavezancu opravlja promet proizvodov oziroma storitev, dvakrat v enem letu za nabavljeno blago za nadaljnjo prodajo ali reprodukcijo oziroma za prejete storitve ni imel ustreznih listin.

Druga pooblaščen uradna oseba, ki nastopa v primeru izterjave davkov, pa je izterjevalec, ki je pri opravljanju nalog izterjave samostojen in je za svoje delo odgovoren direktorju davčnega urada.

Pri opravljanju izterjave ima izterjevalec pravico vstopiti v poslovne prostore in druge prostore, ki se uporabljajo za opravljanje dejavnosti ali pridobivanje dohodkov in pravico pregledati naprave, blago, stvari, predmete poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente, ki omogočajo izterjavo. Izterjevalec opravlja izterjavo po Zakonu o davčnem postopku.

3.3. USPEŠNOST DELA DAVČNE UPRAVE REPUBLIKE SLOVENIJE

Za potrebe ocenjevanja uspešnosti dela Davčne uprave Republike Slovenije je potrebno analizirati stanje pobranih javnofinančnih prihodkov po posameznih virih in ob koncu upoštevati vsa porabljena sredstva, potrebna za pobiranje dajatev.

V spodnji tabeli, ki vključuje nekatere osnovne analitične podatke o stanju in številu zavezancev ter kazalce uspešnosti za prvih devet mesecev v letu 2003 v primerjavi z enakim obdobjem leta 2002, na kratko predstavljam te kazalce uspešnosti, objavljene na spletni strani davčne uprave.

Tabela 4.1: Osnovni podatki s kazalci uspešnosti Davčne uprave Republike Slovenije

Osnovni podatki	Leto		Indeks 03/02	Leto 2001	Indeks 02/01
	2003	2002			
I. Davčni register					
Število vseh zavezancev, vpisanih v RDZ	2.449.174	2.402.784	102	2.359.661	102
Število aktivnih davčnih zavezancev - skupaj	2.364.584	2.329.425	102	2.300.634	101
Število aktivnih davčnih zavezancev - pravne osebe	91.292	89.294	102	87.796	102
Število aktivnih davčnih zavezancev - fizične osebe	2.273.292	2.240.131	101	2.212.838	101
Število aktivnih davčnih zavezancev, ki opravljajo dejavnost	75.453	73.549	103	69.673	106
II. Prihodki - preliminarni podatki					
Pobrani prihodki - SKUPAJ - v mio SIT (za leto 2003 - preliminarni podatki) *Niso dokončni podatki	1.630.407	1.511.975	108	1.371.339	110

III. Prisilna izterjava					
Izdani sklepi prisilne izterjave (v mio SIT)	122.343	103.524	118	81.117	128
Prisilna izterjava na podlagi izdanih sklepov (v mio SIT)	44.207	38.228	116	32.294	118
Delež pobranih prihodkov na podlagi prisilne izterjave (v %)	2,7	2,5	107	2,4	107
IV. Inšpekcija					
Število opravljenih inšpekcijskih pregledov	6.223	9.542	65	12.659	75
Dodatno ugotovljene obveznosti (v mio SIT)	33.366,3	26.037,2	128	21.663,30	120
Plačila dodatno ugotovljenih obveznosti (v mio SIT)	18.761,3	13.793,6	136	15.977,90	86
Drugi učinki inšpekcije (v mio SIT)	23.275,5	23.301,2	100	17.925,30	130
Dodatno ugotovljene obveznosti na inšpekcijski pregled (v mio SIT)	5,4	2,7	196	1,7	159
V. ŠTEVILO ZAPOSLENIH DELAVCEV					
Število zaposlenih delavcev skupaj (stanje na dan 31. 12.)	2.585	2.524	102	2.534	100
VI. Porabljena sredstva					
Skupaj - stroški plač (v mio SIT)	12.832,2	11.393,0	113	10.118,90	113
Skupaj - materialni stroški (v mio SIT)	5.558,0	5.208,2	107	4.865,40	107
Skupaj - investicije v (mio SIT)	678,0	420,3	161	688,6	61
Skupaj - porabljena sredstva (v mio SIT)	19.117,1	17.060,8	112	15.695,90	109
Porabljena sredstva na zaposlenega (v mio SIT)	7,4	6,8	109	6,2	109
Porabljena sredstva/pobrani prihodki	1,17	1,13	104	1,14	99
Stroški plač/porabljena sredstva (v %)	67,1	66,8	101	64,5	104
Investicije/porabljena sredstva (v %)	3,5	2,5	144	4,4	56

KAZALCI USPEŠNOSTI ZA PRVIH DEVET MESECEV LETA 2003 IN PRIMERJAVA Z ENAKIM OBDOBJEM PRETEKLEGA LETA (Zneski v 000 SIT)

VRSTA PRIHODKA	Leto 2003	Leto 2002	Indeks 03/02
A DAVČNI PRIHODKI	1.128.649.400	1.041.881.793	108
B NEDAVČNI PRIHODKI	4.671.008	9.933.450	47
C TRANSFERNI PRIHODKI	55.276.051	51.702.469	107
D SKUPAJ A + B + C	1.188.596.460	1.103.517.712	108

Vir: spletna stran Davčne uprave RS: www.sigov.si/durs/index.php?lg=sl&f=02,04.html, z dne 5.3.2004

Iz tabele 4.1 lahko razberemo, da je delež pobranih dajatev s strani davčne uprave velik. Kljub konstantnemu številu zaposlenih in z omejenimi finančnimi sredstvi, je znašal po oceni davčne uprave delež njenih izdatkov v pobranih javnofinančnih prihodkih 1,1 %.²⁷

Iz navedene tabele lahko še ugotovim, da se je delež davčnih in transfernih prihodkov v razmerju s predhodnim letom povečal v povprečju za 7 %, skoraj za polovico pa se je zmanjšal delež pobranih nedavčnih prihodkov. Povzamem lahko, da predstavlja delež davčnih prihodkov največji dohodek v proračun (med njimi je tudi dohodnina).

3.4. PODOBA DAVČNE UPRAVE RS V POSLOVNI IN ŠIROKI JAVNOSTI

Ker pristopajo sodobne davčne službe k pozitivni vlogi pobiranja dajatev za državo, je tu poleg pobranih javnofinančnih prihodkov pomembna tudi podoba davčne službe v javnosti.

Temu področju namenja Davčna uprava Republike Slovenije velik pomen, saj izda letno kar nekaj vrst tiskanega gradiva, s katerim obvešča davčne zavezanca o njihovih pravicah, dolžnostih, načinu plačevanja davkov in o drugi davčni praksi.

Davčna uprava se je v letu 2003 s podjetjem Gral-Iteo d.o.o. dogovorila za izvedbo javnomnenjske raziskave z naslovom: "Podoba DURS v poslovni in široki javnosti".

²⁷ Podatek sem pridobil iz Poročila o delu Davčne uprave RS v letu 2002.

V nadaljevanju predstavljam le povzetek temeljnih ciljev raziskave, ki so bili predstavljeni medijem v juliju 2003:

- ugotoviti, kakšen ugled ima DURS
- ugotoviti, kaj o sodelovanju z DURS menita poslovna in široka javnost
- ugotoviti, kaj mora DURS storiti za izboljšanje servisa davčnim zavezancem.

Izbrano podjetje je tako ocenjevalo poslovno javnost (direktorje pravnih oseb (152), računovodje (303), samostojne podjetnike (502) in široko javnost (polnoletne, redno zaposlene osebe (1003), kjer so ugled izmerili tako, da so anketiranci na lestvici od 1 do 5 ocenjevali postavljene trditve.

Raziskava je bila opravljena telefonsko s snemanjem pogovora in spraševanjem anketirancev na podlagi vnaprej zastavljenih vprašanj.

Tabela: 4.2: Povprečne ocene trditev o ugledu DURS

Tip ocenjevanja	direktor	računovodja	Samostojni podjetnik	Široka javnost
Splošno o ugledu	3,0	3,0	3,0	3,2
Organizacija dela	2,9	2,9	3,0	3,2
Evidentiranje in obdelovanje podatkov	3,5	3,2	3,5	3,4
Odnos do davčnih zavezancev	3,3	3,3	3,3	3,4
Lastnosti zaposlenih	3,3	3,2	3,3	3,7
Učinkovitost pri pobiranju davkov	3,3	3,2	3,5	3,1
Nepriistranost	3,2	3,2	3,3	3,4
Povprečna ocena ugleda	3,2	3,1	3,3	3,4

Vir: (2003) Podoba DURS-a v poslovni in široki javnosti, Gral iteo d.o.o., prezentacija

Povzetek analize, ki jo je pripravilo raziskovalno podjetje navaja manjši ugled DURS v podjetjih z večjim številom zaposlenih, v organizacijah, ki so dolžniki DURS in v organizacijah, ki so se v zadnjih petih letih pritožile na sklepe DURS. Po oceni izvajalca raziskave je ravno reševanje pritožb kriterij, ki znižuje oceno ugleda DURS, predvsem pa so zavezanci manj zadovoljni z delom inšpektorjev. Široka javnost ocenjuje ugled DURS na način, da več kot ima posameznik stikov s to službo, nižje se ocenjuje njegov ugled.

Glede poslovnega sodelovanja javnosti z DURS, iz povzetka raziskave posameznih anketirancev izhaja: "Direktorji menijo, da bi morala DURS jasneje, redno in točno informirati, organizacijam nuditi več informacij in tudi pridobiti več informacij o organizaciji, menijo tudi, da je izterjava davkov neučinkovita predvsem pri večjih dolžnikih".

Računovodje so poleg nerednega informiranja opozorili na premalo možnosti poslovanja preko interneta in elektronske pošte ter slabi ažurnosti evidenc o poravnanih obveznostih ter ažurnosti sprememb podatkov o posameznem davčnem zavezancu.

Samostojni podjetniki menijo podobno kot direktorji, da je izterjava davkov pri največjih dolžnikih neuspešna.

Tabela 4.3: Predlogi za izboljšanje dela DURS

Predlogi	%
Spremeniti zakonodajo, davke, obdavčitve	13,0
Strokovnost (izobraževanje delavcev)	8,3
Izboljšati plačilno disciplino, izterjavo, vračanje denarja	7,7
Hitrost dela	5,6
Elektronsko poslovanje	5,6
Ažurnost, doslednost	5,5
Prijaznost delavcev, osebni pristop	5,4
Preglednost podatkov, informacij, evidenca	5,0
Tehnično področje, programska oprema	3,5
Izterjava starih dolgov	3,4
Enakost za vse zavezance	3,3
Boljše informiranje, svetovanje	3,1
Več zaposlenih	3,0
Fleksibilnost, reševanje problemov	2,9
Boljša kontrola	2,9
Organizacija, nositi odgovornost v primeru napak	2,5
Pri izdajanju odločb	2,0

Vir: (2003) Prezentacija Gral-Iteo d.o.o.

Anketiranci so v raziskavi navedli tudi predloge, kaj bi morala davčna služba storiti, da bi bila uspešnejša. Po mnenjih, zbranih v javnosti, bi bilo potrebno za boljše delo davčne službe spremeniti zakonodajo, davke in obdavčitve, s čimer se je strinjalo kar 13 odstotkov vprašanih, 8 odstotkov jih meni, da vidi pot do izboljšav preko višje strokovnosti uslužbencev, 7,7 odstotkov pa je menilo, da bi bilo potrebno izboljšati plačilno disciplino, izterjavo in vračanje denarja.

Obe javnosti sta v raziskavi menili, da vzbuja DURS pri ljudeh strahospoštovanje, da se DURS pri svojem delovanju ne ozira na mnenje političnih strank in da je vprašanje, če so zaposleni na DURS zadovoljni ljudje.

Časnik Dnevnik je po predstavitvi raziskave zapisal: "Iz raziskave, ki so jo na DURS-u predstavili izhaja, da davčna služba uživa večji ugled kot ga prikazujejo mediji, zlasti glede korektnosti, podkupljivosti, apolitičnosti, spoštovanja zaupnosti podatkov o davčnih zavezancih, spoštovanja zakonodaje, pregleda nad prihodki in hitrosti izdajanja odločb". (Dnevnik, z dne 10.7.2003)

Direktor davčne uprave je za časnik Delo o rezultatih raziskave dejal: "Očitno imajo tisti, od katerih denar pobiramo, o nas boljše mnenje kakor tisti, za katere denar zbiramo". (Delo, z dne 10.7.2003)

4. UČINEK DOHODNINE NA JAVNOFINANČNE PRIHODKE

V tem poglavju nameravam opisno, tabelarično in grafično predstaviti eno od vrst osebnih in neposrednih davkov, o katerem sem že navedel nekaj lastnosti.

Eden od teh neposrednih davkov je dohodnina. Ta predstavlja drugi največji davčni prihodek v državni proračun, iz katerega se potem opravljajo redistribucije teh sredstev, kot sem jih naštel že v tretjem poglavju.

Letos se bomo že trinajsto leto zapored pripravljali na oddajo dohodninske napovedi. Kot običajno nas bo znova pred koncem meseca marca zajela mrzlica ob zbiranju odrezkov in računov, na katerih so zapisani prejeti dohodki med letom ter ostalih dokumentov, s katerimi bomo dokazovali in uveljavljali olajšave. Gospod Darko Končan, državni sekretar za davčni in carinski sistem na Ministrstvu za finance v letu 2000, bi nas ob tem spomnil z naslednjimi besedami: "Čeprav je dohodnina letni zbir davkov na vse osebne dohodke, je zaradi sprotnega obračunavanja posameznih davkov in optimiziranja končne davčne obveznosti treba nanjo misliti med letom in ne le med pisanjem in oddajo letne napovedi". (Končan, 2000: 8).

V nadaljevanju bom natančneje predstavil pojem dohodnine ter obravnaval analitične podatke o dohodnini (primerjalno) v obdobju od 1995 do leta 2000.

4.1. SPLOŠNA PREDSTAVITEV DOHODNINE

Dohodnina je zbirni davek na vse dohodke, ki jih je posameznik prejel v koledarskem letu in so obdavčeni po Zakonu o dohodnini. Med vire teh dohodkov se štejejo: osebni prejemki, dohodki iz kmetijstva, dohodki iz dejavnosti, dohodki iz kapitala, dohodki iz premoženja in dohodki iz premoženjskih pravic (glej 2. člen Zakona o dohodnini, Ur. list RS, št. 34/91).

Dohodnina je torej osebni davek, kar pomeni, da je za njegovo plačevanje vse do konca življenja, ko dohodninska dolžnost tudi preneha, odgovoren vsak posameznik (zavezanec) sam.

Dohodnina se obračunava dvakrat, in sicer:

- med letom, ko se od posameznih dohodkov odvajajo akontacije dohodnine (pri plačah je to davek od osebnih prejemkov, pri avtorskih honorarjih je to davek od dohodkov iz premoženjskih pravic, pri dividendah je to davek od dohodkov iz premoženja) in
- z odločbo, ki jo na osnovi dohodninske napovedi izda davčna uprava.²⁸

Država si s temi davki zagotovi, da dobi del dohodkov že med letom, ki bi ji sicer pripadali po odmeri dohodnine.

Davčne stopnje so progresivne, kar pomeni, da tisti, ki zaslužijo več, prispevajo v državno blagajno ne samo nominalno več denarja, pač pa si država od njihovega dohodka vzame večji delež davka, glede na razred in stopnjo, v katero z dohodki zapade.

Princip dohodnine teži k temu, da so obdavčene vse vrste dohodkov, ki jih dobivajo zavezanci, saj bi neobdavčenje določenih vrst dohodkov lahko privilegiralo tiste, ki zaslužijo več takih dohodkov. Slednje ni redek pojav. Dogaja se tudi v Sloveniji. Namreč dohodnina v Sloveniji ne obdavči vseh dohodkov. Med takšne spadajo bančne in nekatere druge obresti, ki so popolnoma neobdavčene, kapitalski dobički doseženi v tujini, dobitki pri igrah na srečo in še nekateri drugi dohodki, ki pa so sicer obdavčeni z drugimi zakoni. Vendar pa Vlada že razmišlja o pripravi predpisov, s katerimi bi obdavčila te vire dohodkov.

²⁸ To zadnje predstavlja na koncu proračun, ki vse prejete dohodke med letom obdavči z enako davčno stopnjo.

4.1.1. POBIRANJE DAVKOV MED LETOM

Za boljši pregled nad akontacijami davkov, ki jih plačamo med letom, in obračunano dohodnino, moramo pogledati kako prihaja do vplačevanja davkov in kaj se z njimi med letom dogaja.

"Najboljši sistem pobiranja davkov je tisti, po katerem se med letom vplačuje ravno toliko davka, da na koncu ni ne doplačila in ne preplačila davka". (Šircelj, 1992: 25) Temu načelu sledi obračunavanje in plačevanje davkov za najpogostejše dohodke (plače, pokojnine), saj so ti dohodki relativno stanovitni, pri obračunu pa je možno upoštevati tudi posebnosti zavezanca (npr. uveljavljanje olajšave za otroka). Obstaja tudi nekaj vrst dohodkov, kjer izplačevalci za določene dohodke med letom obračunavajo akontacijo davka kar po enotni davčni stopnji (npr. avtorski honorar po 25 % na davčno osnovo).

V praksi poznamo še nekaj posebnosti obračunavanja davkov, med katerimi lahko omenim obračun na koncu leta (na primer, za dosežen kapitalski dobiček pri prodaji vrednostnih papirjev v preteklem letu) ali pa obračun davka od dohodkov ene fizične osebe pri drugi fizični osebi. V obeh primerih obračuna davka ne izvede izplačevalec, ampak davčna uprava z odločbo na osnovi napovedi, ki jo mora vložiti zavezanec, ki je tak dohodek prejel.

Ne glede na način plačila akontacij in različnih davčnih stopenj, po katerih zavezanec med letom vplačuje dohodnino, mora v letni napovedi za odmero dohodnine napisati vse prejete dohodke in plačane akontacije dohodnine. Pozitivno razliko po kontrolnem obračunu davčna uprava povrne ali pa naloži zavezancu, da jo doplača.

4.1.2. DOHODNINSKI RAZREDI

Dohodninski razredi omogočajo izračun dohodnine, saj si z njihovo pomočjo preračunamo koliko davka smo dolžni plačati glede na davčno osnovo (tu gre za osnovo, ki jo tvorijo vsi neto dohodki, zmanjšani za olajšave).

Pri obravnavi davčnega razreda, kakršen je opredeljen po zakonu in velja v Sloveniji, lahko omenim, da je ta, glede na druge države relativno ozek, zaradi česar se seveda hitro dviguje tudi davčna stopnja, ko pridobi zavezanec večji dohodek. Zavezanec, ki prejema višje lastne dohodke, zapade v višji davčni razred.

Tabela 5.1: Razredi dohodninske lestvice - veljavnost do februarja 2004

Če znaša letna osnova (v SIT)			znaša davek (v SIT)	
Davčni razred	nad	do		
1. razred		1.403.322		17 %
2. razred	1.403.322	2.806.642	238.563	+ 35 % nad 1.403.322,00
3. razred	2.806.642	4.209.966	729.725	+ 37 % nad 2.806.642,00
4. razred	4.209.966	5.613.285	1.248.956	+ 40 % nad 4.209.966,00
5. razred	5.613.285	8.419.927	1.810.286	+ 45 % nad 5.613.285,00
6. razred	8.419.927		3.073.274	+ 50 % nad 8.419.927,00

Vir: (2003) Pravilnik o valorizaciji zneskov za odmero dohodnine za leto 2002 (Ur. list RS, št. 19/03). (Veljala do februarja 2004).

Tabela 5.2: Razredi dohodninske lestvice - veljavnost od marca 2004

Če znaša letna osnova (v SIT)			znaša davek (v SIT)	
Davčni razred	nad	do		
1. razred		1.508.571		17 %
2. razred	1.508.571	3.017.140	256.455	+ 35 % nad 1.508.571,00
3. razred	3.017.140	4.525.713	784.454	+ 37 % nad 3.017.140,00
4. razred	4.525.713	6.034.281	1.342.628	+ 40 % nad 4.525.713,00
5. razred	6.034.281	9.051.422	1.946.057	+ 45 % nad 6.034.281,00
6. razred	9.051.422		3.303.770	+ 50 % nad 9.051.422,00

Vir: (2004) Pravilnik o valorizaciji zneskov za odmero dohodnine za leto 2003 (Ur. list RS, št. 18/04). (Velja od marca 2004 dalje).

Iz primerjave podatkov tabel 5.1 in 5.2 ugotovimo, da se davčne stopnje, v obdobju za odmero dohodnine 2002 in 2003, niso spreminjale. Spremenile so se le vrednosti letnih osnov za odmero po posameznih davčnih razredih. Razlog dviga letne osnove je po oceni UMAR,²⁹ tako v dvigu plač v prejšnjem letu kot v dvigu blaginje in zmanjšanju stopnje inflacije v primerjavi z letom 2002.

4.1.3. DOHODNINSKE OLAJŠAVE

Olajšave so oblika "popustov", s katerimi država dodatno stimulira posamezne družbene skupine (študente, invalide, starše) ali pa določene investicije zavezancev (npr. za nakup varčnega pralnega stroja, delnic, članarine,³⁰ ...). Dohodninsko osnovo predstavljajo vsi prejeti dohodki, zmanjšani za olajšave in stroške. Olajšave tako znižujejo letni dohodek in s tem tudi osnovo za plačilo dohodnine.

Država zagotavlja na podlagi zakona možnost, da si vsak zavezanec sam zniža svojo dohodninsko osnovo za največ 3 %, v kolikor je imel v preteklem letu izdatke za nakup določenih izdelkov oziroma storitev.

Zakon zagotavlja tudi olajšavo za vzdrževane družinske člane, to je otroke. Za vzdrževanje družinskih članov ponuja država možnost znižanja davčne osnove v fiksnih zneskih, ki jih določi vsako leto (npr. za prvega otroka je to 10 % povprečne letne slovenske plače).

Olajšave se priznajo za vzdrževane otroke in druge vzdrževane družinske člane, če ti v dohodninskem letu niso prejeli lastnih sredstev. V primeru da so sredstva pridobili, se olajšava ustrezno zmanjša. Kadar pa olajšavo za vzdrževane člane koristita oba zavezanca (mož in žena), se morata sporazumeti koliko bosta oba od njiju uveljavljala v davčni olajšavi. V nasprotnem primeru to določi davčna uprava.

Iz prakse je mogoče ugotoviti, da partnerji pogosto prenesejo olajšavo na tistega, ki je med letom prejemal večje dohodke in na ta način znižujejo osnovo za dohodnino enemu od njiju.

4.1.4. POSTOPEK ODMERE DOHODNINE

Postopek oddaje dohodninske napovedi se prične z javnim pozivom, s katerim davčna uprava pozove zavezance k oddaji dohodninskih napovedi.

Dohodninsko napoved za preteklo leto je tako potrebno oddati do zadnjega dne v mesecu marcu.

²⁹ Urad za makroekonomske analize in razvoj

³⁰ Posameznik te nakupe lahko uveljavlja, če jih je sam kupil (račun ali dokument se mora glasiti na njegovo ime).

Zakon o dohodnini v 120. členu določa, da morajo zavezanci za odmero dohodnine oddati oziroma vložiti dohodninsko napoved za preteklo leto na predpisanih obrazcih, ki se dobijo v prodajalnah, najkasneje do 31. marca, davčnemu uradu ali izpostavi v kraju, kjer so vpisani v register.

Davčna uprava je nato dolžna do 31. oktobra istega leta narediti odmero dohodnine. Med tem časom se na davčnih uradih napovedi vpisujejo v računalniški program, kjer se izdela primerjava podatkov s tistimi, ki jih je davčna uprava dobila od različnih izplačevalcev in ostalih virov, na podlagi katerega se nato odmeri dohodnina.

V primeru da se odkrijejo neskladja v dohodninski napovedi, pozovejo davčni referenti zavezanca z namenom pojasnitve teh neskladij (ponavadi s predložitvijo dodatne pisne dokumentacije). Če neskladij ni, izda davčna uprava na osnovi take napovedi davčnemu zavezancu odločbo in v njej odmeri dohodnino. Omeniti velja, da je potrebno doplačilo dohodnine plačati v roku 30. dni od prejema odločbe, pri preplačilu pa država vrača denar v svojem roku. S tem je odmera dohodnine za preteklo leto končana. Ponovno odprtje tako končanega postopka je mogoče le, če se zavezanec z izdano odločbo ne strinja in s pritožbo sproži ponovno odločanje na drugi stopnji ali če davčna inšpekcija pri pregledu izplačevalca odkrije nepravilnosti obračunavanja dohodninskih davkov in na osnovi ugotovitev inšpekcijskega postopka posreduje podatke davčnemu referentu za ponovno odmero dohodnine.

Da bi davčna uprava po oddanih dohodninskih napovedih lahko verodostojno odmerila dohodnino, je potrebna resničnost posredovanih podatkov s strani zavezancev in izplačevalcev, prav tako pa tudi kontrola vnosa podatkov v računalniško aplikacijo.

Pri obravnavi dohodninskih podatkov je njihova odvisnost vezana na način obdelave dohodnine in postavljene parametre, ki so v veljavi v davčni upravi. Za davčno upravo izvajajo računalniško obdelavo primerjanja kontrolnih podatkov dohodkov podjetje RRC, Računalniške storitve d.d. Ljubljana.

Končni rezultati pobrane dohodnine so odvisni od nenehnih sprememb vrednosti posameznih davčnih razredov, doseganja bruto dohodka v primerjavi s povprečno plačo v RS, objavljene stopnje dohodninske lestvice in izračunane povprečne plače v RS (glej Poročilo o delu Davčne uprave RS v letu 2001).

Z novelo zakona o dohodnini, ki ga na kratko predstavljam v nadaljevanju, so predvidene nekatere novosti, ki bodo posegle v strukturo in odmero dohodnine v prihodnje, zahtevale pa bodo tudi drugačno obdelavo podatkov, za kar se pričakuje boljša preglednost in uporabnost informacijskih virov davčne uprave.

4.2. VLOŽENE NAPOVEDI ZA ODMERO DOHODNINE V LETU 1999 IN 2000

Praviloma davčni zavezanci dohodninske napovedi prinašajo sami na izpostave, del njih jih posreduje s pošto naslovljeno na davčni organ. S pravkar uvedenim informacijskim sistemom EDP (elektronsko davčno poslovanje) pa zavezanci lahko že oddajajo svoje podatke (elektronske napovedi) za odmero dohodnine kar po internetu.

V nadaljevanju predstavljam število vloženih napovedi za odmero dohodnine po davčnih uradih za leti 1999 in 2000.

Tabela 5.3: Pregled števila vloženih napovedi za odmero dohodnine po davčnih uradih v letu 1999 in 2000

DAVČNI URAD	Skupaj vloženih v roku - 1999	Skupaj nepravočasno vložene - 1999	Skupaj za 1999	Skupaj vloženih v roku - 2000	Skupaj nepravočasno vložene - 2000	Skupaj za 2000
BREŽICE	40.185	61	40.246	39.947	34	39.981
CELJE	106.874	212	107.086	106.399	95	106.494
KOČEVJE	16.872	23	16.895	16.990	12	17.002
KOPER	64.482	151	64.633	64.044	87	64.131
KRANJ	111.201	135	111.336	111.871	77	111.948
LJUBLJANA	305.911	793	306.704	307.102	422	307.524
MARIBOR	162.638	214	162.852	163.004	130	163.134
MURSKA SOBOTA	66.076	32	66.108	66.206	41	66.247
NOVA GORICA	74.812	159	74.971	73.885	73	73.958
NOVO MESTO	61.070	99	61.169	61.264	99	61.363
POSTOJNA	21.116	24	21.140	21.339	17	21.356
PTUJ	45.958	49	46.007	46.534	49	46.583
HRASTNIK	25.283	34	25.317	25.602	24	25.626
VELENJE	34.461	36	34.497	34.548	27	34.575
SKUPAJ	1.136.939	2.022	1.138.961	1.138.735	1.187	1.139.922

Vir: (2001) Poročilo o delu Davčne uprave RS v letu 2000, Ljubljana.

Iz zgornjih statističnih podatkov ugotavljam, da je dohodninsko napoved za leto 2000 oddalo skupaj 1.139.922 zavezancev, v letu 1999 pa je do 31. marca oddalo napoved 1.138.961 zavezancev. Po zakonsko določenem roku je napovedi oddalo še 1.187 zavezancev.

Iz predstavljene tabele lahko še razberemo, da je največje število oddanih dohodninskih napovedi (tu lahko za primerjavo vštajemo tudi druge davčne izkaze) v vseh večjih mestih Sloveniji, to je v Ljubljani, Mariboru, Kranju, Celju, Kopru, Novem mestu itd. V navedenih mestih (glej tabelo 5.3) je večji tudi odstotek nepravočasno vloženih napovedi. Za tako število oddanih napovedi lahko navedem naslednje razloge: naseljenost populacije v teh predelih Slovenije, večje gospodarske možnosti, razvoj podjetništva in zaposlenost v terciarnih ter kvartarnih dejavnostih.

Iz primerjave med leti 1999 in 2000 izluščim, da je bilo v letu 2000 za 0,08 % več vloženih davčnih napovedi. Iz primerjave stolpcev skupaj nepravočasno vloženih napovedi za odmero dohodnine opazim, da se je v primerjalnih letih zmanjšalo število tistih, ki so napoved oddali nepravočasno, to je za 41,3 % oziroma 835 zavezancev.

4.2.1. ŠTEVILO DAVČNIH ZAVEZANCEV ZA ODMERO DOHODNINE

Kot bo razvidno iz spodnje tabele je število zavezancev za odmero dohodnine glede na preteklo leto naraslo (pridobljeni podatki so bili na voljo za leta 1999, 2000 in 2001)

Tabela 5.4: Število davčnih zavezancev po davčnih razredih - od 1999 do 2001

Davčni razred	Število zavezancev - 1999	Število zavezancev - 2000	Število zavezancev - 2001
I.	724.304	737.055	736.964
II.	321.642	320.060	312.607
III.	63.584	63.929	65.235
IV.	20.535	20.354	20.468
V.	14.245	14.024	14.336
VI.	8.725	8.501	8.299
SKUPAJ	1.153.035	1.163.923	1.157.909

Vir: (2001) Poročilo o delu Davčne uprave RS v letu 2000, Ljubljana.

V tej tabeli prikazujem hkrati število zavezancev, ki so v posameznem letu oddali dohodninske napovedi in število zavezancev, ki so bili ugotovljeni v posameznem davčnem razredu. Na podlagi te zadnje primerjave je mogoče ugotoviti tudi število premožnejših zavezancev, ki so bili konec leta obdavčeni po višji stopnji. Takih višje obdavčljivih zavezancev je bilo v primerjavi med razredoma V. in VI. ter v razmerju s I. razredom, v letu 1999 za skupaj 3,17 % več, kot v letu 2000, kjer jih je bilo le še za 3,06 %. Primerjalno prikazujem tudi število zavezancev za leto 2001.

Po ocenah Ministrstva za finance se število davčnih zavezancev v prvem davčnem razredu iz leta v leto povečuje. Tako je bilo v letu 1994 v prvem davčnem razredu 59,2 % davčnih zavezancev, v letu 2001 pa že 63,7 %. V letu 2001 so davčni zavezanci iz prvega davčnega razreda plačali 18,6 % celotne realizirane dohodnine, v letu 1994 pa nekoliko manj, in sicer 18 % realizirane dohodnine obravnavanega leta. Do prerazporeditve davčnih zavezancev v prvi davčni razred prihaja predvsem iz drugega davčnega razreda, saj je v tem davčnem razredu čedalje manj davčnih zavezancev. Tako jih je bilo v letu 1994, 31,2 %, v letu 2001 pa le 27 %.

4.2.2. PREGLED PORAZDELITVE ZAVEZANCEV PO VIRU DOHODNINE

Pregled porazdelitve zavezancev za dohodnino po posameznih podvrstah dohodnine daje tudi odgovor na vprašanje povezano s trendi naraščanja števila zavezancev v posameznih sektorjih.

Tabela 5.5: Porazdelitev zavezancev po virih dohodnine - 1999/2000

Vir dohodnine	Število zavezancev - 1999	Delež v %	Število zavezancev - 2000	Delež v %
Plača, nadomestilo plače in povračilo stroškov	751.451	65,17	761.141	65,39
Stimulacije oz. bonitete	167.041	14,49	153.166	13,16
Regres	645.560	55,99	658.302	56,56
Odpravnine, jub. nagrade, drugi prejemki iz del. razmerja	45.832	3,97	47.685	4,10
Pokojnine in nadomestila SPIZ-u	313.587	27,20	319.453	27,45
Nadomestilo izplačano po drugih izplačevalcih	96.058	8,33	87.798	7,45
Drugi prejemki, nagrade, podobni prejemki	28.902	2,51	26.730	2,30
Plača iz tujine	122	0,01	153	0,01
Pokojnina iz tujine	17.382	1,51	17.135	1,47
Prejemki doseženi z opravljanjem storitev in poslov po pogodbah	90.198	7,81	92.000	7,90
Prejemki učencev, študentov, prejeti preko organizacij	25.670	2,23	29.879	2,57
Katastrski dohodek od kmetijskih in gozdnih zemljišč	498.026	43,19	491.478	42,23
Dobiček dosežen pri fizičnih osebah	799	0,07	805	5,54
Dobiček dosežen pri pravnih osebah	1.851	0,16	2.093	0,18
Dobiček dosežen pri pravnih osebah in zasebnikih	2.396	0,21	2.409	0,21
Dobiček ugotovljen na podlagi davčnega obračuna	111	0,01	108	0,01
Dobiček iz kapitala dosežen s prodajo nepremičnin	8.521	0,74	7.762	0,67
Dobiček iz kapitala dosežen s prodajo delnic oz. deležev	1.457	0,13	1.449	0,12
Udeležba pri dobičku v RS	313.771	27,12	280.201	24,07
Udeležba pri dobičku osebnih družb v RS	793	0,07	922	0,08
Udeležba pri dobičku v tujini	99	0,01	86	0,01
Obresti na posojila	6.780	0,59	5.563	0,48

Vir: (2001) Poročilo o delu Davčne uprave RS v letu 2000, Ljubljana.

Iz preglednice razberemo, da je v obeh obravnavanih letih največje število obdavčljivih zavezancev pri dohodkih (virih) od plač (65 %), regresu (56 %), ki se izplača enkrat letno, katastrskem dohodku kmetijskih in gozdnih zemljišč (43 %), udeležbi pri dobičku (27 %) in pri izplačanih pokojninah (27 %).

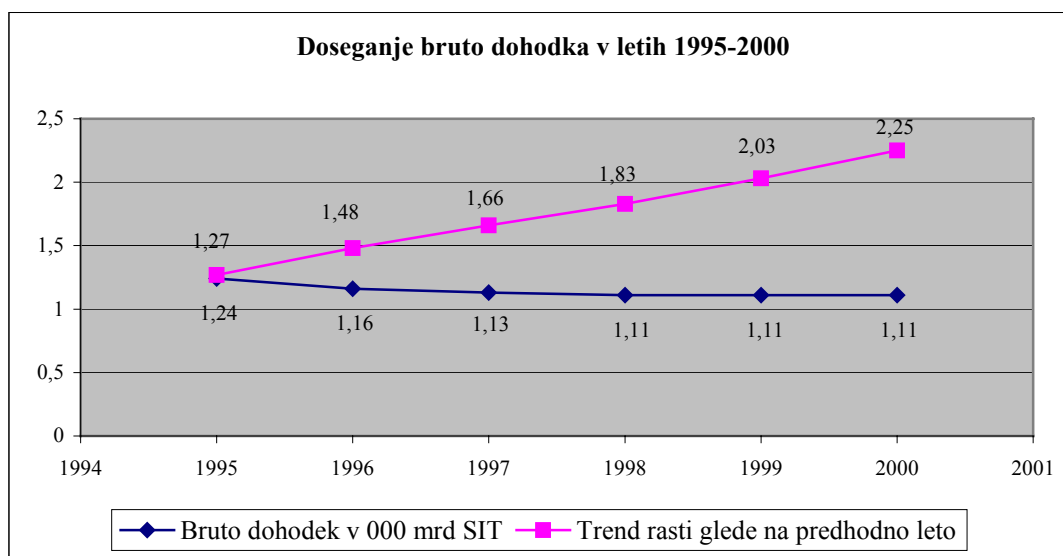
Ugotovimo lahko, da predstavljajo strukturo za polnjenje proračuna zaposleni, kmetje in upokojenci. Brez teh treh struktur prebivalstva bi bilo delovanje države ohromljeno in nemogoče. Upokojenci oziroma njihova izplačila, izplačana tretji državni blagajni, predstavljajo tretje mesto oziroma so za več kot polovico nižja po številu zavezancev in po prihodkovni strani za proračun v primerjavi z zaposlenimi, ki prejemajo plačo, druge dohodke in regres.

S pogodbenim delom se je v letu 2000 ukvarjalo skoraj 8 % vseh davčnih zavezancev, v skupnih virih dohodnine so prejemki, doseženi z opravljanjem storitev in poslov po pogodbah in na drugih podlagah zavzemali približno 1%.

4.3. DOSEŽENI BRUTO DOHODEK V SLOVENIJI

Bruto dohodek zavezancev za dohodnino je za leto 2000 znašal 2.252 milijard SIT, kar je za 18,8 % več kot leta 1999. Primerjava bruto dohodka v zadnjih petih letih pokaže na postopno umirjanje rasti, saj je bil v letu 1995 večji za 25 %, leta 2000 pa glede na prejšnje leto le še za približno 11 %. Pregled trenda rasti bruto dohodka v zadnjih šestih letih je podan v spodnjem grafu.

Graf 5.1: Trend rasti bruto dohodka 1995-2000



4.4. UVELJAVLJANJE ZMANJŠANJA DAVČNE OSNOVE PREKO OLAJŠAV

Zakon o dohodnini priznava zmanjšanje davčne osnove za največ 3 %. Glede na ta "popust", je pravico do olajšave v letu 2000 uveljavilo le dobrih 89 % vseh zavezancev.

Tabela 5.6: Pregled uveljavljanja zmanjšanja davčne osnove po davčnih razredih glede na število zavezancev

Davčni razred	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	SKUPAJ
Število zavezancev	623.423	308.116	63.002	20.077	13.790	8.277	1.036.685
Delež (%) od vseh zavezancev	84,58	96,27	98,55	98,64	98,33	97,37	89,07

Vir: (2001) Poročilo o delu Davčne uprave RS v letu 2000, Ljubljana.

Pregled uveljavljanja zmanjšanja davčne osnove kaže, da kar 15,4 % zavezancev v najnižjem razredu ni uveljavilo 3 % olajšave. Iz poročila sem tudi razbral, da je povprečen znesek olajšave na zavezanca v letu 2000 znašal 48.984 SIT. V I. davčnem razredu je povprečen znesek olajšave znašal 30.722 SIT, v II. razredu 58.941 SIT, v III. razredu 93.506 SIT, v IV. 129.432 SIT, v V. razredu 176.167 SIT in v VI. razredu 307.853 SIT. Že v prejšnjem poglavju sem omenil, da je lestvica progresivna, kar pomeni, da z razredom raste tudi delež olajšav in stopnja davka.

Največji delež olajšav so predstavljali: prispevki in premije namenjene povečanju socialne varnosti zavezancev na področjih pokojninskega, invalidskega in zdravstvenega varstva, za nakup zdravil, zdravstvenih in ortopedskih pripomočkov ter sredstev porabljenih za nakup ali gradnjo stanovanjske hiše ali vzdrževanje objektov.

4.5. PREGLED PLAČANE DOHODNINE

V letu 2000 je bilo vplačanih skupaj 272.9 milijard SIT akontacije dohodnine, kar je za 12 % več kot je v letu 1999. Povprečna medletna akontacija dohodnine na zavezanca je v letu 2000 znašala 234.448 SIT.

Tabela 5.7: Pregled plačane akontacije po davčnih razredih

Davčni razred	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	SKUPAJ
Plačana akontacija v mlrd SIT	64.140	87.209	41.709	22.601	25.031	32.190	272.880
Delež (%) akontacij v realizirani dohodnini	142	107	101	99	96	89	108

Vir: (2002) Poročilo o delu Davčne uprave RS v letu 2001, Ljubljana.

Kot je mogoče ugotoviti, so največji delež plačane akontacije prispevali zavezanci, ki sodijo v II. davčni razred (31,96 %) in I. razred (23,5 %). Glede na poročilo o delu Davčne uprave RS v letu 2001 je bilo razbrati, da je bila dohodnina realizirana v višini 289.763 milijonov tolarjev, kar je za 11 % več kot je bila leta 2000, akontacija dohodnine pa je znašala 310.815 milijonov SIT.

4.5.1. PREGLED OBSEGA DOPLAČIL IN VRAČIL

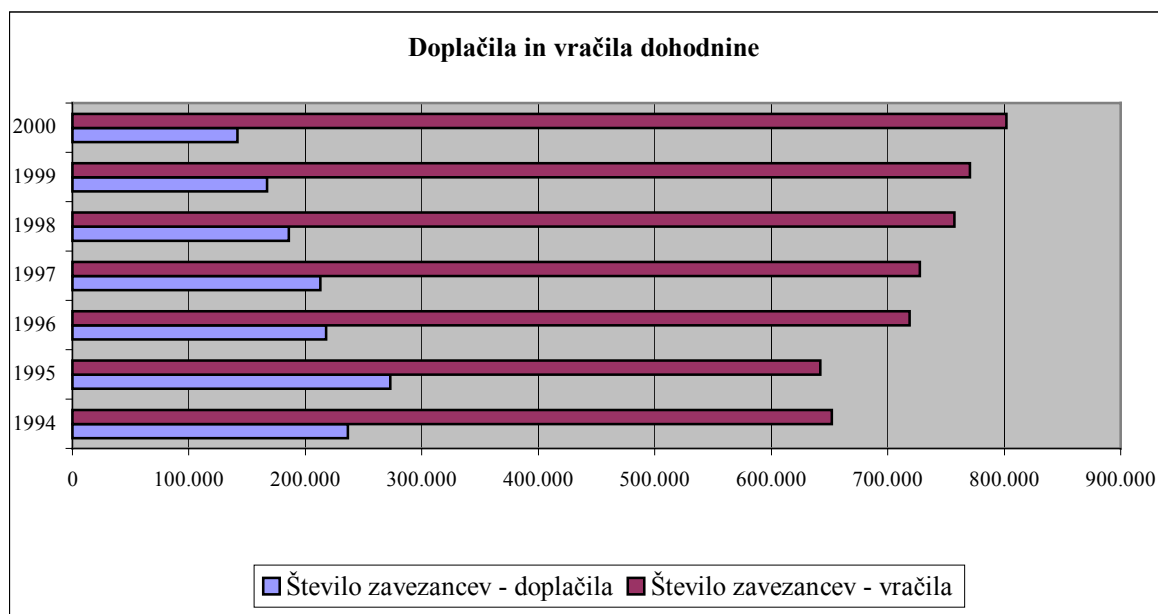
Država v primeru preplačil akontacije ali dohodkov izplačevalcev vrne razliko preveč plačane akontacije zavezanca ali zahteva v primeru manjšega plačila doplačila od zavezancev.

Tabela 5.8: Pregled doplačil in vračil po številu zavezancev

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Število zavezancev - doplačila	236.451	272.818	217.807	212.812	185.724	167.014	141.784
Število zavezancev - vračila	652.151	641.836	718.490	727.671	757.057	770.619	801.908

Vir: (2002) Poročilo Glavnega urada, Oddelka za analize in statistiko, Priloga 1, Ljubljana.

Graf 5.2: Doplačila in vračila dohodnine po številu zavezancev (računano v SIT)



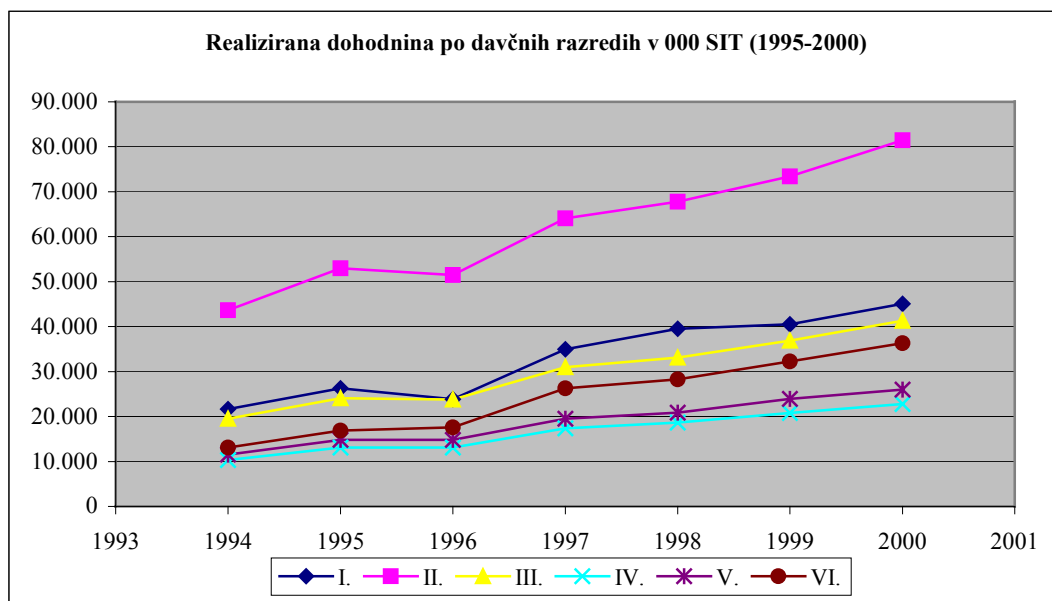
Vir: (2002) Poročilo o delu Davčne uprave RS v letu 2001, Ljubljana.

Graf nam natančno prikaže število zavezancev, ki se jim zadnja leta dohodnina vrača oziroma jo morajo doplačati. Graf kaže, da se je v letu 1999/2000 zmanjšalo število doplačil in povečalo število vračil preveč plačane dohodnine. Iz poročila za leto 2001 izhaja, da je bilo tega leta zaradi previsokih akontacij dohodnine upravičenih do vračila dohodnine kar 790.374 zavezancev oziroma 68,3% vseh obravnavanih davčnih zavezancev, in sicer v skupni višini 33,3 mlrd tolarjev oziroma 11,6% realizirane dohodnine (do preplačil dohodnine pride v glavnem pri zavezancih, ki v napovedih uveljavljajo do 3% zmanjšanje osnove za dohodnino iz naslova osebnih olajšav, v skladu z 9. členom Zakona o dohodnini). Iz analitičnih vzorcev je mogoče razbrati, da se je plačilna disciplina plačevanja dajatev normalizirala in zagotavlja večjo varnost pri poslovanju in spoštovanju državljske pokorščine.

4.6. REALIZIRANA DOHODNINA

V letu 2000 je bilo realizirane dohodnine za 252.8 milijard SIT, kar je za 10 % več kot v predhodnjem letu. Delež realizirane dohodnine se iz leta v leto zmanjšuje in sicer iz 14,3 % v letu 1994 na 13,6 % v letu 2000. Pri pregledu zadnjih šestih let so opazni trendi upadanja zlasti v I. in II. davčnem razredu, medtem ko III. davčni razred označuje rahlo zvišanje v primerjavi s predhodnim letom. Največji delež realizirane dohodnine, to je 32,2 %, se nahaja v II. razredu, najmanjši pa v IV. davčnem razredu, in sicer 9 %.

Graf 5.3: Pregled realizirane dohodnine - 1995/2000



Vir: (2002) Statistična obdelava dohodnine za leto 2000, RRC d.d., Ljubljana.

Rezultat realizirane rasti dosežene dohodnine je usklajen s pričakovano letno rastjo. Bolj opazen je strukturni premik zavezancev v nižji davčni razred, ki kaže trenutno slabšanje socialnega položaja zavezancev.

Iz grafa je najbolj razvidno, da predstavlja drugi davčni razred največje število zavezancev (tako imenovani srednji sloj), ki prispevajo v državno blagajno največ sredstev. Hkrati lahko povzamem, da delež tistih, ki so v šestem, najvišje obdavčljivem razredu, ni zanemarljiv in prinaša v odstotku vsako leto vedno večji donos: leta 2000 je v primerjavi z letom 1999 znašal že 37,76 % oziroma 0,08 % več v primerjavi z letom 1999.

4.7. SPREMEMBA ZAKONA O DOHODNINI V SLOVENSKEM PROSTORU

Postopnost izvajanja reform, ki je bilo v Sloveniji splošno uveljavljena in sprejeta s širokim konsenzom, je značilna tudi za javno finančni sektor. Ekonomsko upravičen je bil zlasti v začetnem obdobju, ko je ublažil šok prehoda ter zmanjšal negotovost na finančnem trgu. V zadnjih letih pa deluje zaviralno, saj otežuje nujne reforme in s tem ovira vstop novih subjektov v proces, zato bo potrebno v naslednjih letih pospešiti proces prestrukturiranja finančnega sektorja.³¹

Osnovni cilj procesa, s katerim bo Slovenija vzpostavila učinkovit denarni sistem, je v povečanju finančne neodvisnosti, ki bo omogočala uspešno integracijo na skupnem evropskem trgu. Kljub reformam v zadnjih letih, slovenski finančni sektor še vedno ni primerljiv z drugimi zahodnoevropskimi državami glede trdnosti, zanesljivosti plačilnega sistema, učinkovitosti in stroškov poslovanja. Pomembno vlogo pri krepitvi bodo imeli vladni ukrepi na področju ekonomske politike, predvsem z vidika obdavčitve novih dohodkovnih virov. Ne glede na posledice, nas v Sloveniji še vedno čaka zaključek procesa prestrukturiranja gospodarstva, vključno s privatizacijo ter dokončno uskladitvijo zakonodaje s pravnim redom Evropske unije.

³¹ Poročilo o makroekonomskih gibanjih in uresničevanju ekonomske in strukturne politike (marčno poročilo), sprejeto na seji Vlade RS, dne 12.4.2001, ki ga je pripravil Urad za makroekonomske analize in razvoj, je bilo namenjeno predstavitvi programa prodaje deležev v kapitalskih družbah (Nova LB, Nova NKBM, Poštna banka, itd.) ter predstavljeno javnosti konec aprila 2001 (glej www.sigov.si/vrs/slo/vlada/vladni-dokumenti.html, z dne 15.1.2002).

Ob pripravi tega diplomskega dela, se mi je v spomin vtisnil eden od odstavkov iz poročila Vlade RS, ki sporoča, da je postopek tranzicije v Sloveniji v zaključni fazi, da so pred nami nove reforme, ki v prvi fazi niso bile predvidene in so ostale neizvedene. Zato bo vlada v prihodnjem obdobju, to je pred vstopom Slovenije v Evropsko unijo, predstavila še nekatere novosti, ki se pripravljajo na področju davščin.³²

Kot sem opisal na začetku prejšnjega poglavja je Slovenija pričela z davčno reformo takoj po osamosvojitvi, v devetdesetih letih. Znatne spremembe pri uvedeni dohodnini so nastopile že leta 1994, nanašale pa so predvsem na standardne in nestandardne olajšave, saj se je zmanjšal obseg nestandardnih olajšav od možnih 10 % na vsega 3 %, prav tako pa tudi prispevki za socialno varnost. Namreč od leta 1994 ti niso bili več element dohodka, ki bi bil predmet davčne obravnave.

Vlada RS je v času izvajanja reforme v devetdesetih letih posvetila večjo pozornost:

- zavezancem pri prilagajanju na nov sistem plačevanja davkov, nudenju pomoči pri razlagi davčne zakonodaje, ustvarjanju razmer za enostavnejše poravnavanje obveznosti in
- izgradnji zaupanja v institucije, pripravljenosti za samoplačevanje davkov, prispevkov ter drugih dajatev v državni proračun.

Nekatere druge države v zahodni Evropi so ob uvajanju reform naredile korak naprej in pripravile programe izobraževanja z namenom pomoči davkoplačevalcem (videokasete, izobraževalni programi v osnovni in srednji šoli, redne objave v dnevnem časopisju,...). S tem so zagotovile boljšo osveščenost in poznavanje zakonodaje s področja davčnih obremenitev fizičnih in pravnih oseb.

Priprava novega zakona o dohodnini je zamišljena v smislu celovite prenove sistema dohodnine. Potrebna je zaradi večje uskladitve z mednarodnimi standardi na področju uveljavitve načela obdavčitve po kraju stalnega prebivališča in po viru dohodka. Kot pomemben kriterij šteje tudi razširitev obdavčitve rezidentov po svetovnem dohodku ter razširitev davčne osnove na vse vire dohodkov. Evropska unija hkrati določa še pravila, ki onemogočajo izogibanje plačila davka ter določajo nove inflacijske mehanizme, s katerimi se zagotavlja popolnejšo uskladitev sistema dohodka fizičnih in pravnih oseb.

Sam predlog Zakona o dohodnini je bil v obravnavo v redni postopek Državnega zbora RS vložen večkrat. Od leta 1993, ko je bilo sprejeto končno besedilo sedaj veljavnega zakona, so v državnozbornsko obravnavo predloge sprememb in dopolnitev zakona o dohodnini vložile naslednje skupine:

- Zakon o spremembi zakona o dohodnini, klasifikacijska številka: 435-01/90-0004/0169, EPA: 60-II, predlagatelj dne 25.3.1997: poslanec Ciril Pucko,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o dohodnini, klasifikacijska številka: 435-01/90-90-0004/0174, EPA: 32-II, predlagatelja dne 9.12.1997: poslanca: Franc Pukšič in Branko Kelemina,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o dohodnini, klasifikacijska številka: 435-01/90-90-0004/0186, EPA: 804-II, predlagatelj dne 7.5.1999: Državni svet Republike Slovenije,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o dohodnini, klasifikacijska številka: 435-01/90-90-0004/0206, EPA: 457-II, predlagatelji dne 27.2.2002: skupina poslancev, s prvo podpisanim poslancem Janezom Drobničem,
- Predlog Zakona o dohodnini, klasifikacijska številka: 435-01/90-0004/0213, EPA: 1088 – III, predlagatelj dne 24.12.2003: Vlada Republike Slovenije.

³² Danes Ustava RS določa, da država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki, drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja. Tako predpisuje država davke, carine in druge dajatve z zakonom.

Predsednik Državnega zbora Republike Slovenije, Borut Pahor je na spletni strani Državnega zbora, dne 28.2.2002 z dopisom št. 435-01/90-4/206 EPA 457-III, skupini poslancev, s prvopodpisanim Janezom Drobničem, poslal dopis, v katerem v nadaljevanju povzema, da so predlog sprememb in dopolnitev zakona o dohodnini v obravnavo Državnemu zboru že vložili poslanci Ciril Pucko, Franc Pukšič, Branko Kelemina in Državni svet RS. V zaključnem stavku tega dopisa pa predlagateljem sporoča, da zaradi tega, ker zakonodajni postopki zgoraj navedenih predlogov zakonov še niso končani, se obravnava predloga zakona v Državnemu zboru začasno zadrži. Državni zbor je predlog sprememb tega zakona obravnaval 4.9.2002.

4.7.1. OCENA STANJA IN CILJI PRIPRAVE NOVEGA ZAKONA O DOHODNINI

Iz analiz vladnega urada za makroekonomske analize in razvoj izhaja, da so davčne obremenitve neenakomerno porazdeljene med davčnimi zavezanci in da so tako dohodki iz naslova opravljanja dejavnosti fizičnih oseb kot samostojnih podjetnikov posameznikov, ki opravljajo dejavnost, efektivno manj obdavčeni kot primerljivi dohodki pravnih oseb.

Glede na navedeno je temeljni cilj reforme naslednji: uvesti sistem dohodnine s poudarkom na socialni komponenti, doseči razbremenitev nižjih dohodkovnih razredov ter zagotoviti enakomerno porazdelitev davčnih bremen med zavezanci. Z novim zakonom o dohodnini naj bi dosegli prerazdelitve davčne obremenitve, prestrukturiranje davčnih olajšav in lestvice za odmero dohodnine ter povečanje davčne obveznosti oziroma razrešitev davčne osnove na dohodke, ki doslej niso bili obdavčeni. Razširjena in zaščitena naj bi bila davčna osnova na način, da so v osnovo oziroma v obdavčitev zajeti vsi dohodki.

Glede na navedene cilje, so bila pri pripravi zakona upoštevana naslednja izhodišča:

1. kot osnovni koncept oziroma izhodišče je ohranjena sintetična obdavčitev dohodkov fizičnih oseb in obdavčitev posameznika kot enote obdavčitve,
2. uveljavljeno je načelo obdavčitve rezidentov po svetovnem dohodku in nerezidentov po viru dohodka v Sloveniji, s čimer je doseženo povečanje obsega davčne obveznosti v Sloveniji in v tujini (princip obdavčitve svetovnega dohodka), in povečane obveznosti za nerezidente, saj bodo jasneje kot doslej določena pravila, kdaj se šteje, da je dohodek obdavčen v Sloveniji; na ta način bo v polni meri uveljavljeno načelo obdavčitve po rezidentstvu in po viru dohodka, kot je uveljavljeno v vseh razvitih državah; slabost oziroma pomanjkljivost: navedeni princip vodi v dvojno obdavčitev dohodkov fizičnih oseb, zato bo potrebna uporaba bilateralnih sporazumov o izogibu dvojne obdavčitve dohodka in premoženja (v je zato zakon vgrajen tudi poseben mehanizem izogiba dvojne obdavčitve za primere, ko z določeno državo Slovenija nima sklenjenega sporazuma),
3. uveljavljena je razširitev davčne osnove na ta način, da so v obdavčitev načeloma zajeti vsi dohodki fizičnih oseb, vključno s pokojninami, dohodki študentov, transferji, ki jih izplačuje država za različne namene in obresti,
4. zakon uvaja tudi posamezne definicije dohodka za namene tega zakona, saj definicije, ki izhajajo iz določb druge zakonodaje, niso zadostne za potrebe izvajanja zakona o dohodnini; vrsto dohodka in način obdavčitve ne bi določala pravna podlaga, temveč bi bila vrsta dohodka in način njegove obdavčitve določena predvsem ob upoštevanju statusa fizične osebe oziroma razmerja, na podlagi katerega se bo pridobival dohodek, in iz narave dohodka,
5. določena so le nekatera pravila, ki bodo onemogočala izogibanje plačilu davka, kot je to primeroma pravilo transfernih cen, ki se uporablja v primeru transakcij in izplačil dohodkov med povezanimi osebami,
6. dosežena je uskladitev sistema obdavčitve dohodkov fizičnih oseb in pravnih oseb v vseh potrebnih stičnih točkah,

7. uveljavljena je sprememba inflacijskih mehanizmov (zaradi zmanjšanja inflacije je ukinjena medletna indeksacija in za leto vnaprej določena fiksna dohodninska lestvica, tako da si bo vsak zavezanec lahko že med letom ugotovil svojo letno davčno obveznost),
8. poleg standardnih olajšav so v predlogu podane tudi olajšave, ki so povezane z dejanskim vlaganjem fizične osebe v določene namene, predvsem v dolgoročno varčevanje za starost, torej za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje, za prostovoljno dodatno zdravstveno zavarovanje ter za prostovoljne prispevke za humanitarne namene (navedene olajšave so za razliko od standardnih olajšav, predlagane v obliki znižanja davčne osnove),
9. v novem zakonu so vsebinsko prilagojene tudi določbe v zvezi s katerimi so bile sprejete odločbe Ustavnega sodišča RS, ki se nanašajo na veljavni zakon o dohodnini, in sicer v zvezi z višino olajšav za otroke kot vzdrževane družinske člane, z določitvijo podlage v zakonu za določanje višine povračil stroškov in drugih prejemkov, z delom, do katere ti niso obdavčeni ter z upoštevanjem olajšave za pastorka v izvenzakonski skupnosti.³³

4.7.2. POVZETEK PREDLOGA REŠITEV

Predlog zakona določa, da so obdavčljivi dohodki strukturirani v šest skupin, in sicer v dohodek iz zaposlitve, dohodek iz dejavnosti, dohodek iz kmetijske in gozdarske dejavnosti, dohodek iz premoženja, dobiček iz kapitala in druge dohodke.

Med dohodek iz zaposlitve se po novem uvrščajo dohodki iz vseh razmerij. Poleg delovnega razmerja tudi vsa druga podobna pogodbeno razmerja, vključno z avtorskim delom iz delovnega razmerja, prejemki, ki izhajajo iz inovacij iz delovnega razmerja ter pokojnine in drugi prejemki iz naslova obveznega pokojninskega zavarovanja.

Pri dohodku iz dejavnosti bo opredelitev dohodkov širša v smislu opredelitve samostojnega neodvisnega opravljanja dejavnosti ter v smislu zavezanosti za dohodnino nerezidentov, ki opravljajo dejavnost na območju Slovenije. Princip ugotavljanja davčne osnove bo mogoče zasledovati na podoben način kot pravne osebe preko vodenja poslovnih knjig in evidenc.

Dohodek iz osnovne kmetijske in gozdarske dejavnosti bo obdavčen vnaprej na podlagi pavšalne ocene katastrskega dohodka. Novost bo v tem, da se bodo v davčno osnovo vštete tudi subvencije za kmetijsko oziroma gozdarsko dejavnost. Davčni zavezanec bo oseba, uradno zavedena v evidencah oziroma dejanski uporabnik kmetijskega ali gozdnega zemljišča.

Novosti, ki bodo vplivale na dohodek iz premoženja so namenjene štirim vrstam dohodkov: dohodku iz oddajanja v najem, dohodku iz prenosa premoženjske pravice, obresti in dividend.

Pri oddajanju v najem se bo kot cena pri rabokupnih pogodbah štela poleg najemnin tudi kakšna druga stvar ali blago, normirani stroški pa bodo določeni v enakem odstotku v primeru oddajanja opremljenih ali neopremljenih prostorov.

Pri dohodkih iz prenosa premoženjske pravice se bodo obdavčevala le plačila, ki bodo prejeta kot nadomestilo za prenos premoženjske pravice.

V okviru teh dohodkov se štejejo tudi dohodki iz avtorskih pravic, kjer naj bi se spremenilo sedanje nepravilno opravljanje dela oziroma storitev na podlagi avtorskih pogodb. Razmejitev med avtorskim honorarjem za opravljeno delo in dohodkom za prenos pravice uporabe izkoriščanja avtorskega dela bo jasneje določena.

Predlog zakona predvideva tudi spremembe v sistemu standardnih olajšav. Novost je, da bo olajšava za stooletne invalide, seniorje (nad 65 let) in olajšava za otroke z motnjami v telesnem in duševnem razvoju določena v absolutnih zneskih in bo valorizirana enkrat na leto v skladu s koeficientom rasti cen življenjskih potrebščin. Prav tako bosta povečani splošna olajšava in posebna olajšava za otroke. Določeni bosta na ravni minimalnih življenjskih stroškov. Predlagano je tudi povečanje olajšave za 34.400 tolarjev za drugega in vsakega nadaljnjega otroka. Predvidena je tudi nova stopnja za zmanjšanje letne davčne osnove za različne namene iz treh na dva odstotka letne davčne osnove zavezanca.

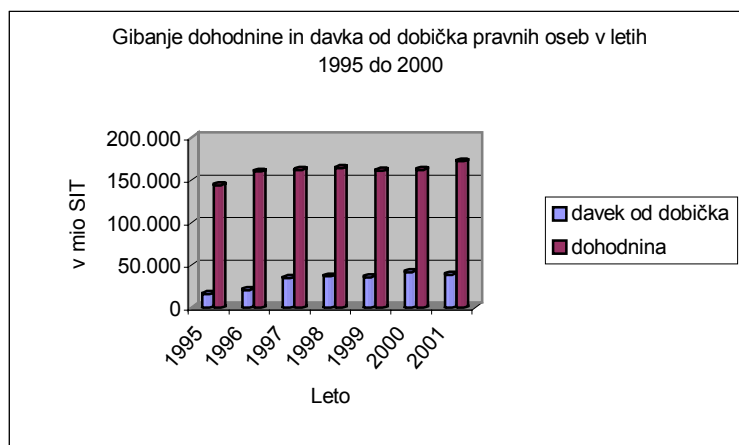
³³Pripravljeno gradivo za sejo vlade, Ministrstvo za finance, z dne 23.6.2001.

Novosti se dotikajo tudi obdavčevanja obresti in dividend. Pri obrestih naj bi se po novem obdavčevalo: finančno dolžniški dogovor, finančni najem, dogovor v zvezi z življenjskim zavarovanjem ter dogovor v zvezi z dodatnim pokojninskim zavarovanjem. Pri obdavčevanju dividend naj bi se odpravile nekatere sedanje pomanjkljivosti, v veljavo pa bo prišla opredelitev prikritih dividend (preprečilo se bo prelivanje dividend v kapitalske dobičke, ki sploh niso obdavčeni).

4.7.3. EKONOMSKI UČINEK - VZROK ZA UZAKONITEV NOVELE ZAKONA

Dohodnina je med neposrednimi davki z vidika finančnega učinka največji vir proračuna v Sloveniji, ki se deli med občine (35%) in državo (65%). Projekcije dohodnine izhajajo iz predvidene rasti plač in drugih prejemkov ter iz nespremenjenih stopenj dohodnine in enakih olajšav. Pri pregledu gibanja dohodnine je upoštevan tudi zakon o izjemnem znižanju davčne obveznosti na podlagi katerega se zavezancem iz nižjih dohodkovnih razredov zniža obveznost iz naslova dohodnine.

Graf 5.4: Gibanje dohodnine in davka od dobička pravnih oseb v letih 1995 do 2000



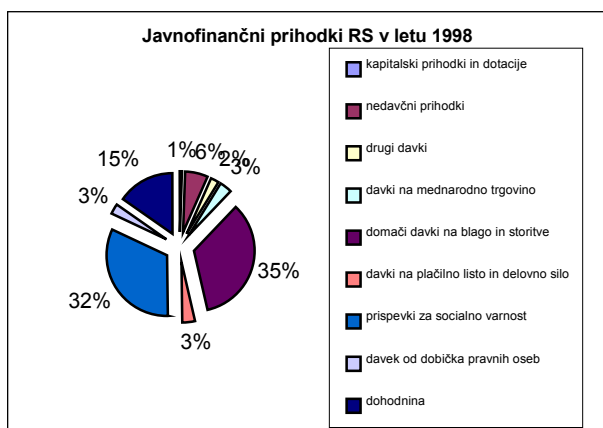
Vir: (2001) Poročevalec Državnega zbora RS, št. 16/III-01, str. 338.

Ocena iz preglednice prikazuje, da se bo trend rasti dohodnine (vseh njenih podvrst) nadaljeval tudi v letu 2002 - 2004. Torej že iz te prve skromne ocene je mogoče razbrati, da država pri znižanju osnove in olajšav ne bo prepustila nadzora nad deležem, ki ga prinaša ta javnofinančni prihodek. Torej lahko povzamem, da tudi ostale države članice Evropske unije s pravo finančno in davčno politiko obvladujejo ravnovesje pri konkretnem dohodku, ki se knjiži v dobro države.

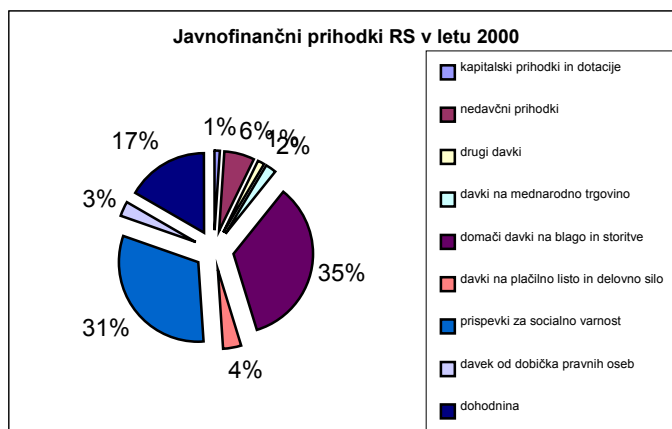
Vlada Republike Slovenije je v svoj delovni program za leto 2002 zapisala temeljne aktivnosti, ki jih bo skušala izpeljati med letom. Med drugim so v programu navedeni tudi zakoni, ki jih bo kot predloge resornih ministrstev predložila v sprejem zaradi vključevanja v Evropsko unijo. Zakon o dohodnini ni povezan z vključevanjem Slovenije v Evropsko unijo je pa bil predviden kot predlog že za prvo obravnavo v Državnem zboru, v juniju 2002. Noveliran zakon naj bi bil sprejet predvidoma do konca leta 2004.

Na podlagi poročila za leto 2000, kjer je davčna uprava vsem davčnim zavezancem poslala odločbo o odmeri dohodnine, je razvidno, da večino prihodkov v javno finančni sferi predstavljajo predvsem davki na blago in storitve, ki znašajo kar 337,1 milijardo tolarjev. Drugi večji prihodki, ki si sledijo pa so: pokojninski prispevki (252,5 milj. SIT), zdravstveni prispevki (166,9 milj. SIT), dohodnina za državni del (119,3 milj. SIT), prihodki s strani carinskih obveznosti (99,7 milj. SIT), drugi davki in prispevki (46,3 milj. SIT) ter ostala sredstva.

Graf 5.5:
Javnofinančni prihodki RS v letu 1998



Graf 5.6:
Javnofinančni prihodki RS v letu 2000



Vir: (1998 in 2000) Odločba o odmeri dohodnine za leto 1998 in 2000, zadnja stran.

Grafa prikazujeta stanje javnofinančnih prihodkov v Sloveniji v letu 1998 in 2000. Izračun teh podatkov je pripravilo Ministrstvo za finance. Razbrati je mogoče, da je odstotek pobrane dohodnine med obema letoma, v letu 2000 višji za 2 %.³⁴

Skupni prihodki iz dohodnine za leti 2001 in 2002 so predvideni v višini 189,3 mlrd SIT, kar je za 12,2 % oz. realno za 4,1 % več kot v preteklem letu. Delež dohodnine v skupnih prihodkih bo po napovedih ministrstva znašal 16,5 %, kar je v primerjavi z letom 2000 nekoliko manj, ko je znašal 17 %.

Iz poročila Urada za makroekonomske raziskave in razvoj za leto 2003 izhaja, da so se: "Javnofinančni prihodki realno povečali za 13,8% in tako za realno 16,7% presegli lansko mesečno povprečje, predlanskega pa za 21,8%. Glede na december 2002 so se povečali za realno za 3%. V letu 2003 so se javnofinančni prihodki glede na leto prej realno povečali za 4,5%. Prihodki iz dohodnine so se decembra sezonsko močno povečali glede na november, in sicer realno kar za 30,7%". (APP, UJP, obrazec B2, Metodologija in preračuni UMAR).

4.8. SPREJETI PREDLOG NOVELE ZAKONA O DOHODNINI

Zakon o dohodnini je, kot je razvidno iz delovnega programa Vlade RS, v obravnavi v Državnemu zboru RS.

Realizacije sprejetja novele Zakona o dohodnini v tej nalogi ne bom uspel analizirati. Izvajanje zakona in s tem vplive na gospodarstvo pa bo možno meriti šele, ko bo pripravljeno prvo makroekonomsko poročilo urada, glede realne ocene javnofinančne dohodkovne strani in gospodarske rasti naše države v prihodnjem letu.

S stališča projekcij donosnosti javnofinančnega prihodka - dohodnine v državni proračun, se ni bati drastičnega deficita pri financiranju in delovanju države. Poleg tega poznajo sodobne države tudi vire dohodkov, kot so obdavčenje hišnih živali, luksuznih dobrin (plovila idr.), trošarin pri nakupu alkohola, stroga davčna kontrola znotraj države ter delovanje finančne policije. Vlada lahko sprejme tudi takšne rešitve.

³⁴ Podatek o planiranih javnofinančnih prihodkih za leto 2001 v tem primeru še ni bil konsolidiran.

Novosti bodo vsekakor vplivale tudi na davčne zavezance. S stališča mladih družin, dohodkovno šibkejših ter finančno odvisnih članov družbe, študentov lahko že sedanji predlog zakona povzroči dvig praga revščine določene skupine v Sloveniji. Ustava RS opredeljuje načelo socialne države. Določene ciljne skupine, ki jih bodo novosti najbolj prizadele, se sicer lahko obrnejo na ustrezne centre državne pomoči, vendar svojega slabega materialnega položaja ne bodo mogle popraviti.

Še težje pa bo zagotavljati približno enak nivo materialnosti, v kolikor bo gospodarstvo počasi tonilo v pogubo v primeru nadaljevanja stečajev, v primeru odpuščanja delavcev brez ustrezne pomoči države za okrevanje ekonomsko najbolj šibkih podjetij.

5. MODERNIZACIJA IN REORGANIZACIJA DAVČNIH SLUŽB

Najboljša davčna služba ni preprosto tista, ki pobere največ davkov in prispevkov. Pri tem je pomembno tudi to, da je dohodek posameznika, ki se ga obdavči, rezultat dobrega gospodarskega in političnega delovanja vlade. Slabše organizirane in po številu kadrov manjše davčne službe lahko dosežejo pri obdavčevanju delavskega sektorja večji javnofinančni prihodek oziroma izplen davkov, kot pa ga bi bile sposobne pobrati in izterjati v velikih podjetjih in mednarodnih korporacijah.

Višina pobranih davkov v državi ne predstavlja nekega pravila večje učinkovitosti davčne službe. Bolj natančnejše merilo učinkovitosti bi po tem predstavljalo razmerje med dejansko pobranimi davki in stroški opravljanja te naloge na enoto davka.

5.1. PRENOVA DAVČNIH SLUŽB V DRŽAVAH LATINSKE AMERIKE

Velik korak na področju izpopolnjevanja učinkovitosti davčnih služb so v zadnjih treh desetletjih naredile vlade večine držav južne Amerike, karibskih držav in Iberskega polotoka.

Z novostmi, ki so se pojavile ob davčnih reformah, so se najprej srečali davčni uslužbenci. Te novosti so predstavljale številne spremembe davčnih stopenj, oprostitve pri plačilu davkov, podaljšane plačilne roke in druge novosti, ki so bile uvedene v večini primerov iz političnih in nazadnje tudi gospodarskih razlogov.

Prav tako je davčnim službam v številnih državah povzročala težave višja inflacija v gospodarstvu, kar je imelo za posledico negativne učinke v povečanju cen dobrin in s tem posledično v dvigu davkov. Zaradi teh razlogov je večina davčnih služb v zahodni Evropi v osemdesetih letih prejšnjega stoletja s pomočjo reform izboljšala kvaliteto svojega dela.

Ko je bilo na pohodu uvajanje nove informacijske tehnologije, je večina politikov mislila, da bo to rešilo težave davčnih služb. Če so bila sedemdeseta leta za večino podjetij obdobje negotovosti in je postalo jasno, da informatika ni storila nobenega večjega premika, so se države latinske Amerike v osemdesetih srečale še z visoko stopnjo zadolženosti in gospodarske nestabilnosti. Na koncu se je izkazalo, da je bilo to desetletje ugodno predvsem za dokončen razvoj reform davčnih služb v teh državah³⁵. Uspeh, ki so ga dosegle je bil v tem, da so v relativno kratkem času in ob pravih pogojih, uspele povečati učinkovitost in uspešnost davčne službe. Rezultat je bil viden v spoznanju, da takrat ko se služba kot celota sooča z novimi nalogami, vpeljuje nov red, pridobi nove kadre in nova znanja, rezultati pobranih davkov povečajo. Poveča pa se tudi učinkovitost, ker se v istem času zmanjšujejo visoke davčne stopnje in uveljavljajo ukrepi za večji učinek izterjave davkov v različnih dohodkovnih ravneh davčnih zavezancev. V času izvajanja reform so v državah južne Amerike ukinili vsa neproduktivna dela, ki so se izvajala v upravi in s tem znatno zmanjšali stroške za izvajanje tekočih nalog, predvsem pri obdelavi računov davčnih zavezancev. Ves čas so se usmerjali k bolj produktivnemu, strokovnemu in kvalitetno izpeljanemu delu v upravi.

Primer dobro izpeljane notranje reorganizacije davčne službe je država Urugvaj, kjer so ustanovili posebne oddelke za nadzor, za izpolnjevanje mesečnih in letnih napovedi, za plačevanje davka pri večjih zavezancih ter oddelke za izterjavo.

Davčna služba je tem oddelkom namenila posebno vlogo, saj se večina sredstev steka v proračun (od 60 do 70 %), zavezanci pa so večinoma podjetja. Namen teh oddelkov je bil, da se zavezancem omogoči pomoč pri izpolnjevanju napovedi, obračunov in z njihove strani zagotovi, da ti svoje obveznosti plačajo v predpisanih rokih. (glej Bird, Casanegra de Jantcher, 1992: 22-24)

³⁵ Proučeval sem predvsem države latinske Amerike: Bolivijo, Čile, Kolumbijo in Urugvaj.

Strategije reforme, ki se izvajajo, so različne od države do države, toda za vse je pomemben eden od elementov, to pa je zmožnost zagotoviti potrebne vire za učinkovito izvedbo reforme davčne službe. Pri reformi - preoblikovanju službe, je potrebno kot strategijo omeniti načine poenostavljanja delovnih postopkov. Ko je ta postopek izpeljan, se lahko služba usmeri na izvajanje svojih strokovnih nalog in na nadzor delovanja davčnega sistema. Reforma javnih služb, ki se izvaja v kateri od držav, zahteva torej veliko dodatnih virov, tako materialno tehničnih kot strokovnih in pravnih. Brez potrebnih virov se zaradi neprilaganja trenutnim razmeram in času izvajanja reforme, ta ne more izvesti skladno s projektom in je tako lahko obsojena na neuspeh, prepočasno implementacijo sprememb in s tem na propad.

"Strategijo reforme predstavlja tudi uvedba tehnike informacijskega managementa, kar pomeni, da večja podjetja in multinacionalne družbe, ki imajo zaposlenih več sto ljudi ter s tem urejene finance in poslovanje in jih vodijo odlični managerji, redno poravnavajo svoje obveznosti davčni službi. Take družbe pa naj bi bile zgled vsem ostalim podjetjem in fizičnim davčnim zavezancem³⁶". (Kotler, 1996: 79)

Zadnjih deset let se poskuša pri reformi davčne službe uvajati sodobno računalniško tehnologijo za obdelavo podatkov. Kot kažejo zadnje raziskave, države z najuspešnejšimi izpeljanimi reformami in z uveljavljenim računalništvom niso uspele doseči takih rezultatov kot so jih pričakovale. Uspeh in napredek so dosegle predvsem s preoblikovanjem svojih služb, reorganizacijo, z novimi postopki in s procesi pri obdelavi napovedi, pri vračilih davka in sodobnejših oblikah plačevanja dajatev.³⁷

5.2. NEKATERI CILJI REFORME SLOVENSKE JAVNE UPRAVE

Sodobna javna uprava mora delovati po načelu zakonitosti, do uporabnika mora biti učinkovita, strokovna in politično nevtralna, njen cilj pa naj bi bile hitre in uspešne javne storitve. Približevanje Slovenije Evropski uniji in tudi sodobni javni upravi je torej cilj sprememb v slovenski javni upravi in njeni preobrazbi v evropsko primerljiv sistem. Pomemben del reforme tako predstavlja posodobitev notranjih razmerij med organi in postavitev preglednega sistema javnih funkcij, ki bi bile naravnane potrebam uporabnikov in jim nudile učinkovite javne storitve. V okviru vstopa v Evropsko unijo je Republika Slovenija zavezana spoštovati določbe iz Evropskega sporazuma o pridružitvi in veljavne predpise Unije.

"Reforma javne uprave je širok in politično občutljiv projekt, katerega cilj je učinkovita in državljanom prijazna javna uprava", so besede dr. Gorazda Trpina, ki jih je izjavil za Evrobilten. (Evrobilten, 2000: 2)

Reforma javne uprave je v Republiki Sloveniji s sprejetjem vladne strategije preobrazbe javne uprave iz leta 1997 obravnavana kot sistemsko prioriteta naloga. V zadnjih letih se je projekt reforme nadgradil v modernizacijo uprave kot stalne naloge moderne države.

Slovenija ima izgrajen sistem javne uprave in javnih uslužbencev že od osamosvojitve dalje, nadaljnji razvoj slovenske javne uprave pa je usmerjen v nadgradnjo obstoječega sistema v smislu večje strokovnosti, politične nevtralnosti, odprtosti, učinkovitosti in kakovosti ter splošne usmerjenosti k uporabnikom javnih storitev. Zaradi systemskega pristopa je bila v letu 2003 pripravljena tudi nova vladna Strategija nadaljnje razvoja slovenskega javnega sektorja za obdobje 2003-2005.

³⁶ Prav tako mora država nuditi ustrezno varnost tem podjetjem ter paziti na njihov obstoj, saj so pomemben vzor in motivator plačevanja davkov in prispevkov državi.

³⁷ Kot so plačilne kartice, plačila na obroke in z odlogom, plačila preko drugih elektronskih medijev (internet, mobilni telefon itd.)

Prvi cilj na področju reforme javne uprave je bila pospešitev institucionalnega preoblikovanja javnega sektorja. V ta okvir sodi nova organizacija državne uprave, ki jo je uredil Zakon o državni upravi, organizacija paradržavnih organizacij, ki jih ureja Zakon o javnih skladih in Zakon o javnih agencijah ter organizacija institucij za izvajanje javnih služb, ki jo ureja Zakon o javnih zavodih. Zakon o državni upravi je v skladu s prakso v državah članicah Unije prenesel velik del pooblastil za urejanje organizacije državne uprave iz parlamenta na vlado in s tem zagotovil večjo fleksibilnost in manjše obremenjevanje parlamenta, prenovil sistem vodenja v državni upravi (postavil jasno ločnico med političnimi funkcijami in najvišjimi uradniškimi položaji) in jasneje uredil status organov v sestavi ministrstev. Uredba o organih v sestavi ministrstev, prinaša pregledno in uravnoteženo strukturo organov in določitev njihovih delovnih področij. Uredba je število prej obstoječih organov zmanjšala za četrtno. Ob tej uredbi sta bila pripravljena tudi obsežna projekta reorganizacije in racionalizacije nekaterih vladnih služb ter upravnih enot.

Eden od temeljev reforme javne uprave je tudi vzpostavitev položaja javnih uslužbencev ter opredelitev pravil njihovega ravnanja, vedenja, odgovornosti v razmerju do državljanov, ki ga je uredil Zakon o javnih uslužbencih vključno z uredbami. Ta zakon oblikuje hrbtenico normativnega dela reforme javne uprave in je eden od pomembnejših predpisov iz paketa evropske zakonodaje, predvsem s področja administrativne usposobljenosti javne uprave za vstop v Evropsko unijo.

Pomemben del tega zakona je urejanje njihovega plačnega dela. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju poleg plačnega sistema ureja tudi postopek določitve plač zaposlenih in funkcionarjev.

Zakon naj bi zasledoval predvsem naslednje glavne cilje:

- vzpostavitev skupnega plačilnega sistema za vse zaposlene v javnem sektorju,
- določitev ustreznih razmerij med plačami zaposlenih v javnem sektorju,
- vzpostavitev fleksibilnega plačnega sistema, ki bo višino plač bolj povezal z učinkovitostjo in rezultati dela in
- transparentnost ter obvladljivost plačnega sistema z vidika javnih financ.

Plače so do sprejetja tega zakona urejali številni predpisi med drugim tudi interni predpisi vsakega ministrstva, kar pa se je s sistemskim zakonom uskladilo in poenotilo.

5.3. MODERNIZACIJA IN PREOBRAZBA DAVČNE UPRAVE RS V OKVIRU PREDPRISTOPNE STRATEGIJE ZA EVROPSKO SKUPNOST

Skladno z zahtevami Evropske komisije je Generalni direktorat za carino in davke (DG XXI) leta 1997 posredoval vsem davčnim upravam držav kandidatki za vstop v Evropsko unijo v podpis pred-priključitveno strategijo, s katero so te pristale na način in metode izdelave analize razhajanj z evropskimi standardi in na kasnejše uveljavljanje načrta teh sprememb.

Tako je bila v okviru Medevropske organizacije davčnih služb - IOTA, s sedežem v Budimpešti (članica te organizacije je tudi Davčna uprava RS), konec leta 1999 opravljena prva predstavitev projekta na temo: **“Modernizacija in preobrazba DURS v okviru predpristopne strategije za Evropsko skupnost 2003 do 2005”**.

Davčna uprava Republike Slovenije je v skladu s tem projektom modernizacije davčnih služb in davčnega sistema v državah srednje in vzhodne Evrope oblikovala strokovno delovno skupino, ki je v času od 1. januarja do 30. junija 2000 v okviru štirih podskupin do predvidenega roka izdelala Načrt upravljanja sprememb poslovanja (NUSP).

Osnovni cilj izdelave tega načrta je bila priprava usklajenega, enotnega izhodiščnega dokumenta, ki naj bi bil podlaga za uresničevanje nalog pri spremembah poslovanja in prilagoditvi davčne uprave za vstop v Evropsko unijo. Načrt upravljanja sprememb poslovanja je tako sestavljen iz treh delov, in sicer iz Povzetka, Analize razhajanj in Analize potreb (ugotovljenih posamičnih ciljev in tehničnih potreb).

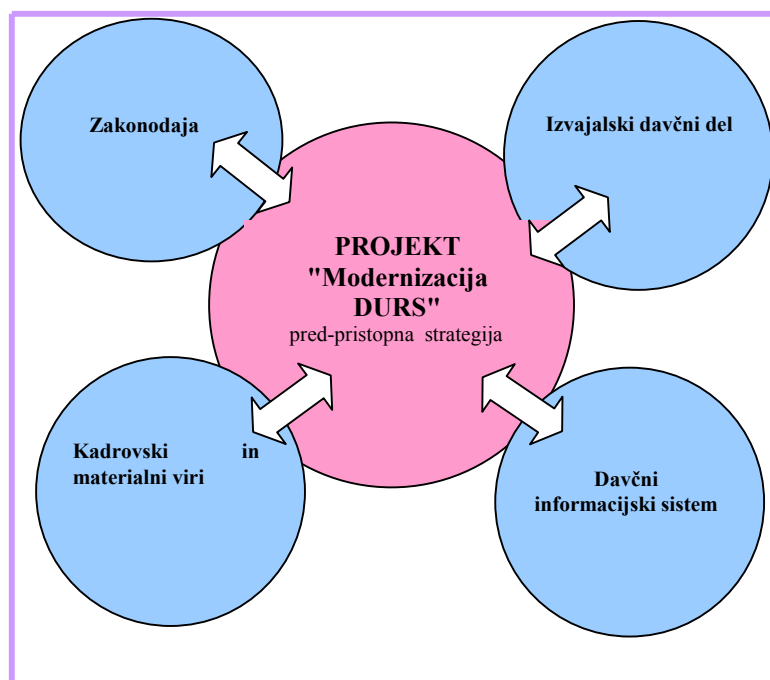
Celotno delo na projektu modernizacije in preobrazbe Davčne uprave RS je v skladu s programom reforme in ob pomoči tujih davčnih strokovnjakov - inštruktorjev IOTE potekalo po fazah, in sicer časovno opredeljeno:

- izdelava analize potreb v DURS (december 1999),
- identifikacija rešitev (januar, februar 2000),
- ocena izdelave prioriternih rešitev (januar, februar),
- izdelava **prvega** osnutka NUSP in Analize tehničnih potreb (marec),
- izdelava **končnega** NUSP in analize tehničnih potreb (junij).

Pri tem je potrebno poudariti, da je šlo pri Programu modernizacije in preobrazbe DURS za dva tipa projektov, in sicer:

- projekt IOTA - uveljavljanje **Načrta upravljanja sprememb poslovanja v DURS** in
- ministrski projekt, kjer naj bi se realizirali preostali posamično zastavljeni cilji NUSP v Ministrstvu za finance.

Graf 6.1: Shema razdelitve področij za izdelavo analize razhajanj in priprave izhodiščnih dokumentov programa modernizacije in preobrazbe DURS v okviru pred-pristopne strategije za vstop v Evropsko skupnost



Vir: (2000) Program modernizacije in preobrazbe DURS, verzija 2.2.

Administrativna usposobljenost Davčne uprave Republike Slovenije za prevzem pravnega reda Evropske unije na področju izvajanja davčne zakonodaje temelji na aktivnostih v okviru izvajanja programa modernizacije in preobrazbe DURS.

Z vzpostavitvijo davčne uprave leta 1996 je bila uresničena šele prva faza reforme davčne uprave. Ta razvoj se je nadaljeval v novi davčni službi z uvedbo davka na dodano vrednost.

Do sedaj je bilo s programom modernizacije in preobrazbe DURS izvedeno naslednje:

1. organizirano je bilo centralizirano izvajanje postopkov pobiranja DDV:
 - postopki pri pobiranju DDV se izvajajo na 15. davčnih uradih; za te potrebe je bil izdelan lasten računalniški informacijski sistem, ki omogoča sprotno in centralno nadziranje teh postopkov, tako na operativnem kot tudi na poslovodnem nivoju;
2. reorganiziran je bil Glavni urad:
 - ustanovljeni so bili naslednji novi oddelki: oddelek za mednarodno izmenjavo podatkov, oddelek za preiskave, oddelek za davčno knjigovodstvo, oddelek za nadzor in oddelek za izterjavo,
 - drugi oddelki so bili okrepljeni in zadolženi za nove naloge, kot npr.: služba za odnose z javnostmi, služba za notranji nadzor, oddelek za izobraževanje in sektor za organizacijo in razvoj informacijske tehnologije.

V davčni upravi so bile opredeljene še nekatere prioritete izdelane iz končne rešitve načrta, ocenjen je bil tudi začetek in konec posameznih nalog ter predvidena finančna sredstva za njihovo realizacijo.

Tako je večina področij davčnega dela uspešno pokrita, vendar so kljub temu še določena odstopanja, ki jih je potrebno v prihodnje izboljšati.

Področja administrativne usposobljenosti, ki jih je potrebno še izboljšati:
Vzpostavitev sistema za celovit pristop k promociji prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti
Izdelava strategije razvoja IT, ki bo temeljila na poslovni strategiji
Vzpostavitev sistema za spremljanje in merjenje učinkovitosti poslovanja
Vzpostavitev sistema nadzora davčnih zavezancev
Vzpostavitev sistema za boj proti davčnim goljufijam
Implementacija politike in sistema zaščite informacij
Vzpostavitev sistema za izmenjavo informacij z državami članicami EU
Zagotovitev doslednega izvajanja davčne zakonodaje
Nove zakonske podlage za učinkovito delovanje DURS
Vzpostavitev sistema za izmenjavo podatkov s tujimi davčnimi upravami
Razvoj standardov in metod za razvoj in upravljanje informacijskih sistemov
Izdelava politike upravljanja z ICT infrastrukturo
Vzpostavitev sistema za elektronsko davčno poslovanje
Razvoj računalniško podprtih orodij za analizo podatkov
Enotno centralizirano davčno knjigovodstvo
Register davčnih zavezancev

Vir: (2000) Poročilo za Misijo Republike Slovenije pri Evropski Uniji.

Davčna uprava nadaljuje z izvajanjem nekaterih nalog opredeljenih v načrtu. Davčno informacijski sistem je večinoma vključila v projekt iDIS (integriran davčno informacijski sistem), ki je namenjen podpori in vodenju davčnih postopkov v DURS.

5.4. REORGANIZACIJA DAVČNIH URADOV - CENTRALIZACIJA FUNKCIJ

Z ustanovitvijo Davčne uprave Republike Slovenije je bila oblikovana trinivojska organizacijska struktura te službe: Glavni urad, davčni uradi in izpostave.

Pri oblikovanju organizacijskih struktur se upoštevata dve temeljni načeli strukturiranja organizacije: centralizacija in decentralizacija. Vsaka izmed njiju ima svoje posebnosti.

Pri decentralizaciji se ena naloga opravlja na več mestih, medtem ko se pri centralizaciji vse dogaja na istem mestu. Dva znana strokovnjaka s področja upravljanja s kadri, Lipičnik in Mežnar menita: "da med prednosti decentralizacije štejejo večjo avtonomijo in večjo svobodo posameznikov ter delovnih skupin pri delu v organizaciji. Njena pomanjkljivost je prevelika konkurenca med posameznimi organizacijskimi enotami. Med prednosti centralizacije pa štejeta: povečanje specializacije dela in ugoden vpliv na stroške. Njena pomanjkljivost pa je v tem, da se specializacija ne prenaša, kar lahko otežuje opravljanje nalog". (Lipičnik, Mežnar, 1998: 53)

S programom modernizacije in preobrazbe DURS je bila v enem od poglavij opredeljena tudi naloga preoblikovanja davčnih uradov in izpostav. Tako je faza centralizacije mišljena kot prenos temeljnih davčnih funkcij iz izpostav na davčne urade.

Predlog zasnove nove organiziranosti davčne uprave je temeljil na naslednjih izhodiščih:

- v zmanjševanju dislociranih enot (ukinitev izpostav v istem kraju in na isti lokaciji sedeža davčnega urada),
- na koncentraciji nalog na sedežu davčnega urada (na urad se prenesejo vse naloge iz izpostave),
- v dislociranih organizacijskih enotah se izvajajo le naloge kontrole in odmere dajatev fizičnih oseb.

Glavne cilje za vzpostavitev centralizacije davčnih funkcij v okviru davčnih uradov pa so predstavljeni:

- premestitev in usposobitev kadrov za potrebe funkcij na davčnih uradih (povečanje kvalitete storitev zavezancem v obliki informativnih pisarn, ki še vedno ostanejo v izpostavi in na uradu),
- prilagoditev in dopolnitev delovnih postopkov, prilagoditev informacijske podpore za izvajanje postopkov dela na uradih in izpostavah,
- vzpostavitev operativnega delovnega okolja za izvajanje osnovnih davčnih funkcij (primernih poslovnih prostorov za delo),
- zagotovitev učinkovitejšega izpolnjevanja temeljnih nalog davčne službe (odmera, pobiranje, izterjevanje obveznih dajatev ter nadzor in evidentiranje njihovega plačevanja na podlagi zakona).

Ob uvedeni centralizaciji v prvih dveh testnih uradih, Murska Sobota in Hrastnik, so bili takoj zaznani naslednji pozitivni rezultati:

- "omogočen je bil takojšen dostop do ažurnih baz podatkov, ki so potrebni za učinkovitejše in uspešnejše izvajanje postopkov (vsi podatki, informacije in kadri so na enem mestu),
- dostopi do centralnih baz podatkov so bili definirani in omejeni v skladu s potrebami glede na posamezne funkcije,
- vse baze podatkov so bile zlite na centralnem strežniku,
- lažje je bilo načrtovanje in usklajevanje izvajanja posameznih nalog, spremljanje materialnih stroškov in njihove porabe,
- zagotovljena je bila možnost maksimalne izkoriščenosti in obremenjenosti kadrov,
- hitrejši je bil pretok dokumentarnega gradiva znotraj urada,
- zagotovljena je bila boljša preglednost nad učinkovitostjo, storilnostjo in operativnostjo delovnih nalog". (Pilotski projekt davčnih uradov Murska Sobota in Hrastnik, 2000, str. 6)

Utemeljitev davčne uprave v zvezi s centralizacijo funkcij je naslednja: "Delovanje srednje velikega ali manjšega davčnega urada na več lokacijah je neekonomično, povzroča dodatne napore pri poenotenju, usklajevanju in organizaciji dela ter pri nadzoru nad izvajanjem nalog, zahteva več časa pri izvajanju funkcij statistike, analize, planiranja na davčnem uradu - predvsem zbiranja in združevanja podatkov z večih lokacij s časovnimi zamiki.

S prenosom temeljnih davčnih funkcij iz izpostav na davčni urad bo delovanje davčnega urada učinkovitejše, kvalitetno, poenoteni bodo vsi postopki dela, večji in lažji bo nadzor nad izvajanjem posameznih nalog". (glej Vzpostavitevni dokument projekta Centralizacija davčnih uradov, 1999)

V davčni upravi se reorganizacija davčnih uradov nadaljuje. Največje težave, s katerimi se služba sooča, so finančna sredstva za investiranje v poslovne prostore in lokacije poslovnih prostorov samih. V nekaterih primerih so preglavice povzročali zaposleni, ki bi se morali po novem v službo voziti na razdalji več kot 100 km (Dravograd, Tolmin) in župani slovenskih občin, ki so zahtevali, da se funkcija pobiranja dajatev fizičnih oseb še vedno ohrani v sedanjih izpostavah.

Glede na to, da so se reorganizirali (prenesli v urade) le oddelki, ki so opravljali naloge za pravne osebe, te pa so v glavnem v večjih mestih, so naloge z fizičnimi davčnimi zavezanci ostale nespremenjene na obstoječih davčnih izpostavah.

5.5. NOVOSTI ZAKONA O DAVČNI SLUŽBI

Ker je davčna služba kjerkoli po svetu v stanju nenehnih sprememb, bom v nadaljevanju v nekaj točkah predstavil le nekatere novosti iz Zakona o davčni službi - v pripravi, ki naj bi veljale po vstopu Slovenije v Evropsko unijo.

Kot sem že navedel, je v paketu reforme javne uprave in s tem državnih organov v smeri približevanja Evropski uniji tudi zakonodaja, ki jo je potrebno še prilagoditi oziroma harmonizirati. V noveli Zakona o davčni službi so glede na sedanje določbe, nekatere vsebine spremenjene. Te tudi predstavljam v nadaljevanju.

Skladno z novim zakonom, njegov drugi člen določa, da naloge davčne službe opravlja Davčna uprava Slovenije kot upravni organ v sestavi ministrstva, pristojnega za finance.

Termin "Republike" je namenoma izpuščen in opredeljen šele v variantnem besedilu, kot polno ime sedanje Davčne uprave Republike Slovenije.

Predlog zakona med naloge davčne uprave šteje:

- pobiranje davkov od fizičnih in pravnih oseb in izvrševanje postopkov davčne izvršbe,
- opravljanje nadzora nad zakonitostjo in pravilnostjo izpolnjevanja davčnih obveznosti zavezancev za davke,
- preprečevanje in odkrivanje kaznivih dejanj in prekrškov zavezancev za davke,
- izvajanje mednarodnih pogodb, ki jih je v skladu z zakonom uveljavila Slovenija,
- pojasnjevanje pravic in obveznosti zavezancem za davke,
- pravočasno obveščanje zavezancev za davke o spremembah v predpisih o obdavčenju in v drugih predpisih, ki se tičejo obdavčenja,
- proučevanje in analiziranje delovanja davčnega sistema in ukrepov davčne politike in dajanje pobud za reševanje zadev s tega področja,
- opravljanje drugih nalog, določenih z zakonom ali s predpisom na podlagi zakona.

Za promoviranje izpolnjevanja davčnih obveznosti kot državljanske vrednote in s tem učinkovito pobiranje davkov, pa bo davčna uprava po novem:

- pojasnjevala zavezancem za davke, njihove pravice in obveznosti,
- pravočasno in na primeren način obveščala zavezance za davke o spremembah v predpisih o obdavčenju in v drugih predpisih, ki se tičejo obdavčenja.

Naloge teh določb po mojem mnenju v tem predlogu niso strogo represivne, kot jih navaja sedANJI zakon, pač pa dajejo večji pomen in podlago promoviranju ter prostovoljnemu plačevanju dajatev.

Predlog zakona določa, da je davčna uprava je zadolžena za pobiranje davkov, ki so prihodek državnega proračuna, proračuna Evropske skupnosti in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, za pobiranje obveznih prispevkov za socialno varnost, ki so prihodek državnega proračuna in prispevkov za socialno varnost, ki so prihodek Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, če je z zakonom, ki ureja področje pokojninskega in invalidskega ter zdravstvenega zavarovanja tako določeno.

Davčna uprava bo po novem zadolžena tudi za pobiranje davkov, ki so prihodek proračuna Evropske skupnosti. Po variantnem predlogu bo zakonsko določeno, da pobira davčna uprava dajatve, ki so prihodek drugih oseb javnega prava, če je tako določeno z zakonom o njihovi uvedbi (npr. članarine zbornicam).

Naslednji variantni predlog zakona je določilo, ki pravi da za pokrivanje dela stroškov opravljanja nalog, ki se ne nanašajo na državni proračun in na proračun Evropske skupnosti, pripada državnemu proračunu del pobranih davkov izražen v deležu od plačanih posameznih vrst davkov. Ta delež se določi za vsako proračunsko leto v zakonu, ki ureja izvrševanje državnega proračuna, glede na predvidene stroške izvajanja teh nalog v proračunskem letu.

Davčno upravo sestavljajo generalni davčni urad, davčni uradi in izpostave. Davčni urad je organizacijska enota davčne uprave, ki se ustanovi za opravljanje nalog davčne uprave na določenem območju ali za določeno področje dela davčne uprave. Izpostave so notranje organizacijske enote davčnih uradov.

To določilo ni spremenjeno razen v imenu urada. Dodana je predpona imenu urada, in sicer "generalni". Podobno se to dodano ime navaja v ostalih členih v zvezi z vodenjem uprave.

Davčno upravo vodi generalni direktor. Generalni direktor je za svoje delo in delo službe odgovoren ministru, pristojnemu za finance. Generalni direktor ima namestnika. Namestnik nadomešča generalnega direktorja, kadar je ta odsoten ali zadržan.

Generalni davčni urad opravlja naslednje naloge:

- organizira delo službe, spremlja in proučuje njen razvoj ter ustrezno ukrepa za njeno delovanje,
- organizira in nadzira delo davčnih uradov,
- zagotavlja enotno uporabo predpisov s področja obdavčevanja in drugih predpisov iz delovnega področja službe,
- nudi strokovno pomoč pri izvajanju davčnih predpisov ter daje pojasnila iz delovnega področja službe,
- organizira izvajanje davčnega nadzora in skrbi za enotno izvajanje metod davčnega nadzora,
- razvija metode in tehnike preprečevanja in odkrivanja davčnih prekrškov ter drugih kaznivih ravnanj v zadevah iz pristojnosti službe,
- opravlja nadzor nad obračunavanjem in plačevanjem davkov zavezancev za davke, izvaja postopke prisilne izterjave davkov in o tem vodi evidence,
- odloča v davčnem postopku na prvi stopnji, če ni z zakonom o davčnem postopku ali drugim zakonom pristojnost odločanja prenešana na ministrstvo, pristojno za finance,
- izvaja postopke prisilne izterjave denarnih terjatev države in samoupravnih lokalnih skupnosti, ki niso davki, če je tako določeno z zakonom in o tem vodi evidence,
- upravlja davčni register,

- zbira, obdeluje, hrani, daje na razpolago in razkriva podatke s področja dela službe,
- prejemnike davkov vsaj enkrat mesečno obvešča o plačanih davkih v preteklem mesecu,
- vsaj enkrat mesečno skupaj z notranjo organizacijsko enoto ministrstva, pristojnega za finance, preverja izvrševanje državnega proračuna z vidika prihodkov,
- vzpostavi, vodi, vzdržuje in povezuje zbirke podatkov in evidenc s področja dela službe,
- določa vsebino informacijskega sistema, ga upravlja in skrbi za njegov razvoj,
- izdaja in zalaga uradne obrazce in publikacije v okviru svoje dejavnosti oziroma za izvajanje te dejavnosti izbere in pooblasti izvajalca v skladu s predpisi, ki urejajo javna naročila,
- določa in izvaja programe za kadrovske, strokovne in tehnični razvoj službe ter skrbi, da so zagotovljeni pogoji za uspešno opravljanje nalog,
- razvija in izvaja programe za izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje delavcev službe,
- skrbi za izvajanje mednarodnih pogodb, za katerih izvajanje je zadolžena davčna uprava,
- sodeluje z davčnimi organi drugih držav in mednarodnimi organizacijami ter strokovnimi organizacijami s področja davčnega sistema,
- sodeluje z državnimi organi in drugimi organizacijami v zadevah, ki se nanašajo na delovno področje službe,
- skrbi za obveščanje javnosti o delu službe,
- opravlja druge naloge, določene s tem zakonom ali drugimi predpisi.

Potrebno je omeniti, da so naloge generalnega davčnega urada glede na sedanji zakon precej razširjene, usmerjene pa bolj v upravljalno in koordinatorsko vlogo do davčnih uradov in sistema davčne službe. Naloge davčnih uradov so ostale v večini nespremenjene, dodane so le nove možnosti povezovanja z drugimi represivnimi organi.

Pooblaščenim uradnim osebam sta: davčni inšpektor in davčni izterjevalec. Inšpektor ima pravico:

- ogledati in pregledati poslovne prostore³⁸ in druge prostore, ki se uporabljajo za opravljanje dejavnosti ali pridobivanje dohodkov,
- pregledati objekte, postroje, naprave, delovna sredstva, napeljave, predmete, blago, snovi, poslovne knjige, pogodbe, listine, poslovno korespondenco, in druge dokumente ter evidence ali kakršenkoli drug dokument in druge predmete, ki omogočajo vpogled v poslovanje davčnega zavezanca,
- pregledati tudi poslovne knjige in evidence, pogodbe, poslovne listine in poslovno dokumentacijo drugih oseb, ki se nahajajo pri osebi, ki je predmet davčnega nadzora,
- pregledati evidence o zaposlenih, njihovem številu, pogodbah in dohodkih ter jih primerjati s prijavljenimi podatki in podatki iz uradnih evidenc,
- pregledati listine, ki dokazujejo pravno in osebno stanje davčnega zavezanca ter druge listine in dokumente, s katerimi se dokazuje istovetnost oseb, ki sodelujejo v inšpekcijskem nadzoru,
- brezplačno vzeti vzorce blaga in opraviti preiskave vzetih vzorcev ter brezplačno vzeti vzorce materialov in opreme za potrebe preiskav,
- preveriti listine, ki spremljajo blago na poti oziroma pri transportu, če se mora pri preverjanju blaga na poti ali pri transportu posebej urediti prometni režim, mora inšpektor zahtevati pomoč policije,
- fotografirati ali posneti na drug nosilec vizualnih podatkov osebe, prostore, objekte, postroje, napeljave in druge predmete iz prve in druge točke,
- zaslišati stranke in pričë v upravnem postopku.

³⁸ Za poslovne prostore se štejejo tudi stanovanjski prostori, ki jih je davčni zavezanec določil kot svoj sedež oziroma kot poslovni prostor, kjer se opravlja dejavnost.

Določbi o pooblaščenih uradnih osebah davčne uprave so jasneje opredeljene kot to določa sedanji zakon, prav tako pa so pristojnosti obeh konkretnije določene v tem predpisu.

Delavci davčne uprave so pri izvajanju nalog dolžni ravnati v skladu z ustavo in zakoni ter spoštovati človekove pravice in temeljne svoboščine, spoštovati in ravnati morajo v skladu s pravili etike javnih uslužbencev in pravili etike delavcev davčne uprave. Delavec davčne uprave ne sme biti član uprave ali nadzornega sveta gospodarskih družb in ne sme opravljati dejavnosti, ki je nezdržljiva z opravljanjem davčne službe (podrobnejše določbe o tem, katere dejavnosti delavci davčne uprave ne smejo opravljati določi minister, pristojen za finance, na predlog generalnega direktorja).

Kršitev določb 36. in 37. člena tega zakona se šteje za hujšo kršitev delovnih obveznosti, za katero se lahko izreče ukrep prenehanja delovnega razmerja in ugotavlja odškodninska odgovornost delavca.

Delavci davčne uprave morajo po tem predlogu zakona spoštovati nekatera načela, ki jih sedanji zakon ne določa. Določbe so v nekem delu povzete iz Zakona o javnih uslužbencih, nanašajo pa se tudi na kodeks etike javnih uslužbencev in kodeks etike davčnih delavcev, ki v davčni upravi velja že od leta 2001.

6. ZAKLJUČEK

Področje ekonomskega, proračunskega, bančnega in finančnega poslovanja države je bilo v zadnjih stotih letih predmet neštetihi strokovnih knjig, člankov, proučevanj, analiz, študij. Tematsko so vsa opažanja in zapisi ekonomistov oziroma preučevalcev usmerjeni k ugotavljanju, kakšne učinke bodo imele pobrane dajatve za proračun ter komu in za katere namene jih bo država dodelila. Najbolj kritična pa danes v javnosti ostajajo tista odkritja zlorab davkoplačevalskega denarja, ki je bil namenjen negospodarni in neracionalni rabi, vzeti v zasebne namene ali protipravno prisvojen (pranje denarja, korupcija,...).

Obdavčitev prometa, storitev in dela z neposrednimi in posrednimi davki je torej tista cena, ki jo morajo plačati državljani, vlada pa jo distribuira ne le njim neposredno, ampak družbi kot celoti in to v različnih oblikah. To ceno morajo plačati ne glede na to ali želijo ali ne in ne glede na število uradnih storitev države, ki jim je bilo namenjeno. Jasno je, da so v državah z večjim številom državnega uradništva in bolj obsežnimi javnimi programi davki višji, saj država troši več. Zadolževanje države doma ali v tujini pomeni "odloženi" davek, ki ga bo morala vlada prej ali slej vrniti in vrnila ga bo s pobranimi davki.

Da bi postala ta vzajemna pot kroženja denarja, ki ga s svojim mehanizmom pobira in upravlja država preko svojih ministrstev bolj razumljiva, sem v tem delu na kratko predstavil štiri temelje takega delovanja.

Skozi proučevanje in študij obravnave teme sem odkril marsikatera nova spoznanja, ki so potrdila postavljeno hipotezo. Predvsem v smislu kompleksnega dojetanja predstavljenih področij, ki najbolj kažejo, da je pri potrjevanju ideje o obstoju države in oblasti skoraj najpomembnejši, finančni učinek. To potrditev v nadaljevanju predstavljam z obrazložitvijo.

Pri pojasnjevanju države, oblasti, uprave in javnih financ sem izhajal iz čistih teoretičnih predpostavk z namenom, da se v nadaljevanju lahko osredotočim na vlogo državne službe, ki pobira dajatve. Brez možnosti, da bi obstajala država, ki ima legitimno izvoljeno oblast, svoj sistem organizirane uprave in urejenega javnofinančnega poslovanja, si ni mogoče predstavljati kako bi država sploh lahko delovala. To predstavlja tako imenovano prvo potrditev zastavljene hipoteze.

Država mora imeti oblast in s tem podrejene organe, da si lahko zagotavlja potrebne resurse za preživetje. Te resurse pa predstavlja sistem javnih financ, vključno s proračunom in nadzorom nad njegovo porabo.

S potrditvijo te hipoteze, potrdim dejstvo, da lahko preživi tudi država, ki sloni na različnih tipih političnih sistemov. Tako na diktatorstvu v obliki totalitarnega ali avtoritarnega sistema kot v demokratičnem sistemu. Država je tista potrebna entiteta, ko govorimo o spektru dejavnosti, ki so namenjene financiranju in zagotavljanju splošne družbene koristi. Ker pa je pojem države in oblasti preozek za razumevanje njene vloge, se je potrebno usmeriti k točnemu cilju, katere naloge država sploh opravlja. Tu je opredeljena vloga javnih koristi, javnih dobrin in družbenega interesa kot tistih primarnih nalog, potrebnih zaradi samega obstoja države.

Vse te naloge mora zagotavljati država v okviru svojih institucij, ki jim pravimo organi uprave. Organi uprave so lahko javni ali državni, kriterij namena pa je v tem ali koristi funkcioniranju splošnim javnim nalogam ali samo ožjemu krogu organizacije v okviru najvišje državne oblasti. Kot vidimo se vloga države, oblasti, uprave in financ ves čas prepleta. Brez financ država, oblast in uprava ne bi mogla delovati. Oblast (elita v državi) pa ne bi imela svojih koristi, če ne bi imela prebivalstva, ki bi mu vladala, to je svoje države. Oblast bi takoj izgubila svojo vlogo, če ne bi imela potrebnih institucij za ohranjanje reda in stabilnosti ter finančnih sredstev za izgradnjo, komunale, infrastrukture ipd.

Tu je še prebivalstvo, ki bi si za izvajanje splošnega dobra zagotovo oblikovalo svojo podobo oblasti, čeprav bi bila ta avtoritarna ali diktatorska. Povezava med temi štirimi temelji: državo, oblastjo, upravo in javnimi financami je torej očitna in strogo vzajemna.

Pomembno vlogo igra v državi element finančnega in gospodarskega neravnotežja. Če bi se stanje v državi iz teh dveh dejavnikov poslabšalo pride do položaja, kjer se oblast sama avtomatično postavi na preizkušnjo. Upad delovnih mest, gospodarska recesija, višje stopnje brezposelnosti, slaba kupna moč, visoka stopnja varčevanja prebivalstva in visoka stopnja proračunskega zadolževanja povzročata negativne učinke. Vzajemnost teh štirih temeljev se ponovno potrdi v domeni, da brez enega od teh mehanizmov država ne more preživeti. Če pa že, potem pa to v obliki "hiranja" ali umiranja na obroke ali pa v korist drugih držav (primer države tretjega sveta).

Pri opredeljevanju javnih financ ne smemo prezreti vloge državnega ali lokalnega proračuna. Proračun je t.i. blagajna države, kamor se stekajo sredstva, ki jih prebivalstvu naloži državna ali lokalna oblast. Samo kredibilne vlade in ves ostali državni ustroj, zagotavljajo primerno porabo, ostalo pa namenjajo v investicije. Ker pa so apetiti oblasti lahko soodvisno vezani na javni denar, pozna večina sodobnih držav še nadzornika porabe proračunskih sredstev. Po izkušnjah revizorjev je vloga nadzora denarja največkrat le administrativni ukrep, ki za posledico nima moči ugotavljanja odgovornosti, v primeru neupravičenih in negospodarnih finančnih naložb.

Slovenija je primer gospodarsko uspešno rastoče delno konzervativne države, ki je v evropskem svetu relativno zadovoljivo prepoznana kot dežela, ki ima veliko naravnih lepote, pridne ljudi in stabilno demokracijo. Za slovensko davčno službo, kakršna je v sedANJI organizacijski obliki in s sprejetimi materialnimi predpisi, pa se izkazuje, da je šlo v letu 1996 za dobro pripravljen in organizacijsko zahteven projekt. Republika Slovenija je zmanjšala materialne stroške poslovanja dveh služb, s tem ko je leta 1996 združila dve javni službi in ko je konec leta 2002 dokončno ukinila delovanje Agencije za plačilni promet. Po moji oceni sicer vidnejšega - racionalnejšega napredka pri ukinjanju te organizacije ni bilo, saj sta bili vzpostavljeni dve povsem novi službi. Uprava RS za javna plačila, ki je organ v sestavi Ministrstva za finance (proračunsko financiranje, vključno z zaposlenimi) in Agencija za javno pravne evidence in storitve (poldržavna organizacija, ki se financira delno iz proračuna, delno iz zaračunavanj storitev na trgu, vključno z vnaprej izbranimi zaposlenimi iz APP).

Kot ugotavljam, upošteva država pri vsaki organizaciji v večji meri le element organizacijske oblike službe, redkokdaj pa vlogo zaposlenih, saj se je v primeru pravkar reorganizirane Carinske uprave RS zgodilo enako. Služba je na mednarodnih mejnih prehodih vzpostavila zadovoljivo število carinikov, odvečni zaposleni pa so bili prerazporejeni v druge državne službe. Podoben je tudi koncept reorganizacije 10 vladnih državnih služb.

Davčna uprava Republike Slovenije je tako od leta 1996 tista služba, ki je zadolžena za odmero, pobiranje in izterjavo vseh vrst dajatev. To pristojnost ji določata dva temeljna predpisa, Zakon o davčni službi in Zakon o davčnem postopku.

Ker je treba oceniti uspešnost dela davčne službe, sem predstavil tudi dva kazalca. Prvi se nanaša na finančne rezultate o pobranih davkih, za katere je zadolžena davčna uprava, drugi pa na priljubljenost davčne službe v javnosti. Glede na to, da se uspešnost te službe najbolj objektivno meri z vidika gospodarskega poslovanja, je rezultat za vlado zadovoljiv, če država pobere vsaj toliko dajatev, kot jih je načrtovala.

Iz poročila Davčne uprave Republike Slovenije izhaja, da znaša delež ekonomičnosti pobranih davkov za leto 2001, izraženo v deležu porabljenih sredstev za delo davčne uprave glede na obseg pobranih davkov nekje med 0,9 – 1,0 % javnofinančnih sredstev. (glej Poročilo o delu Davčne uprave RS v letu 2001, 2002: 7).

Drugi kazalec sem predstavil skozi izvedeno javnomnenjsko raziskavo, kjer so delo in ugled davčne uprave ocenjevali davčni zavezanci. Iz analize je razvidno, da vprašani spoštujejo DURS, jo ocenjujejo kot potrebno in ji dodeljujejo povprečno oceno (3) - dobro. Ta ocena postavlja izziv davčni upravi, da bo v prihodnje stremela k kvalitetnejšemu opravljanju storitev.

Če se ponovno usmerim na svojo postavljeno hipotezo, jo v okviru tega poglavja definiram in potrjujem v naslednji obliki.

Država, to je oblast si v sistemu državne uprave izgradi tako davčno službo, da lahko s svojimi mehanizmi pobira dajatve za zagotavljanje stabilnih javnih financ.

Vseskozi, to je od prvih davčnih prepisov dalje, so postajali davki s pretežno fiskalnim namenom pomemben instrument ekonomske in socialne politike države. Zato se je v zadnjih nekaj desetletjih povečal interes po pravni veljavi davkov. Davki so torej osnovna sredstva v državnem proračunu, ki morajo biti zagotovljeni, da se lahko zagotavlja konstantno delovanje celotne javne uprave, subvencionira dejavnosti in programe ter zagotavlja notranjo gospodarsko stabilnost in integriteto same države. Kljub obstoju najrazličnejših davkov me je najbolj zanimala dohodnina, še posebej zato, ker se bomo letos ponovno pripravljali na izpolnjevanje napovedi za odmero dohodnine in ker je to relativno obsežen projekt, saj vključuje več kot 1.157.000 oseb, ki jim mora biti obračunan njihov davek na delo. To je velika naloga tako za delavce davčne uprave, kot za računovodske delavce v podjetjih, ki pripravljajo potrebne obračune in kontrolne podatke. Zavezanec za dohodnino je v tem primeru stranka, ki je stisnjena v "davčni vijak". Samo dobro gospodarsko stanje države, zadovoljivi dohodki srednjega razreda in primerna obdavčitev glede na dohodninski razred, lahko dajejo optimistične rezultate o neposrednih davkih v proračun. Pozabiti ne smemo tudi na dobro plačilno disciplino ali izterjavo.

Tako je na prvi pogled iz tabel razvidno, da je v Sloveniji najvišji delež vplačanih akontacij prispeval ravno II. I. in III. dohodninski razred. Iz priložene lestvice dohodninskih razredov ni primerno ocenjevati slojevitosti slovenske družbe.

Trend rasti javnofinančnih prihodkov kot ga prikazujeta grafa 5.5 in 5.6, je v zadnjih nekaj letih v zmerni rasti. Predvidene spremembe pa bodo delež obračunane dohodnine dvignile, saj se bo z opredelitvijo novih virov dohodkov in dohodninske lestvice delno spremenilo razmerje pri prvih razredih zavezancev.

Neobdavčevanje posameznih virov dohodnine bi imelo za posledico izpad prihodkov v proračun, torej izpad dohodnine zaradi razbremenitve nižjih dohodkovnih razredov. Taka rešitev postavlja tako v bolj ugoden položaj manjšino ljudi z visokimi dohodki, ki imajo v posesti veliko osebno premoženje in so zaradi neobdavčitve dohodka v ugodnejšem položaju kot zavezanci, ki imajo druge obdavčljive dohodke. Uvedba obdavčitve novih dohodkovnih virov bo verjetno povzročila odpor pri zavezancih z nižjimi dohodki. Država lahko odpor neplačevanja tega davka pri zavezancih reši s povečano stopnjo davčne olajšave ali z določitvijo minimalnega zneska dohodkov, od katerih ne bi bilo potrebno plačevati dohodnine. Novi zakon o dohodnini naj bi znižal obveznosti manj premožnim slojem in v povprečju nekoliko povišal obveznosti tistih, ki prejemajo relativno visoke dohodke. Razprava ob tem zakonu bo po vsej verjetnosti zanimiva. V Evropi zori ideja o evrodohodnini, s katero bi del dohodnine plačevali neposredno v skupno blagajno. Z zbranimi sredstvi pa naj bi si Evropska komisija tako zagotovila bolj avtonomno delovanje.

Vsi, ki smo zavezani plačilu davkov, smo praviloma že vnaprej zaskrbljeni in nezadovoljni z davčnimi obremenitvami, ki jih država nalaga davkoplačevalcem. Ker pogosto ne spoznamo tistega, kar pridobimo s strani države (infrastrukturalna vlaganja in obnova v državi,...), je mnenje večine javnosti o neprestanem plačevanju dajatev in prispevkov ves čas kritično.

Elektronska dohodnina je bila lani najbolj oglaševan, a večkrat neuspešno izveden projekt. Ideja sama je optimistična. Potencialni uporabniki te storitve (za oddajo napovedi preko interneta) bodo morali imeti na svojih računalnikih nameščeno digitalno potrdilo (Sigen-ca, Poštarca ipd.), ki bo opravil identifikacijo, izpolnili bodo obrazec s podatki in ga odposlali preko spletne strani na davčni organ. Uradno potrdilo o oddani napovedi bodo zaenkrat pridobili le na svoji izpostavi. Plačila obveznosti preko spleta na primer (NLB klik, itd.) so še v fazi testiranja in tehnično zanesljiva, vendar pa bodo brez izdaje potrdila o plačilu obveznosti, lahko kasneje povzročala težave pri dokazovanju plačanih davkov.

Moja hipoteza tega dela vsebuje naslednjo potrditev:

Davčna služba pobira dajatve za potrebe države. S pobranimi davki polni proračun in ustvarja primerne pogoje za rast gospodarstva, investiranje in nenazadnje za oblikovanje primerne davčne politike.

Predno sem se v diplomskem delu lotil predstavljati slovensko davčno službo, njeno modernizacijo službe in davčnega sistema, sem proučil še nekatere izvedene reforme tovrstnih služb v drugih državah. Za primerjavo v tem delu navajam države latinske Amerike. Najbolj pa mi je v spominu ostala prenova irske davčne službe (The Revenue Commissioners), ki je danes med tovrstnimi službami v Evropi prepoznavna kot ena najbolj uspešnih držav z uspešno izvedeno davčno reformo, in sicer so svojo reformo izpeljali najprej na ljudeh in šele nato na delovnih in materialnih postopkih. Naloge so se lotili tako, da so v davčni službi prerazporedili ljudi v okviru svojih služb, nizko aktivne delavce predstavili v oblikovane poldržavne službe (iz pleč javnega financiranja na polgospodarski sektor), izšolali svoje vodje, postavili visoko stopnjo odgovornosti, zaupanja, lojalnosti, protikorupcijskih določil in stimulirali uspešno delo. Večji vložek so namenili prebivalstvu, z raznimi usposabljanji, preko televizije oziroma javnih medijev, v šolstvu itd. Podpora za to reformo je bila v tistem času velika, tudi zaradi geopolitičnih značilnosti države, pretežno kmetijskega sektorja in visoko izobraženih ljudi v večjih mestih. Največji učinek, ki ga je dosegla *The Revenue Commissioners* je v tem, da so znašali stroški pobranih dajatev vključno z izterjavami mnogo manj kot danes znašajo stroški režije oziroma delovanja davčne službe v drugih državah.

Tudi slovenska javna uprava je bila v procesu reform, katere so bile po večini uspešno izvedene. Ker podrobneje omenjam modernizacijo in reorganizacijo davčne uprave, jo tudi v prihodnosti po mojem mnenju čakajo številne spremembe. Ne samo v organizacijskem smislu, ampak tudi na področju javnih financ. Naloge se bodo razširile, davčni zavezanci iz držav unije bodo prihajali k nam, tako da se bo mogla izboljšati tudi stopnja profesionalnosti pri delu, predvsem pa bo potrebno odpravljati administrativne ovire pri davčnem poslovanju.

Z reorganizacijo davčnih uradov je davčna uprava uspešno izvedla fazo opravljanja vseh storitev davčnih nalog za pravne osebe na eni lokaciji. Pri tem je najbolj očitna nujnost, da politika v prihodnje ne bi posegala v opravljanje strokovnih nalog te službe, saj se lahko zgodi, da bodo postali pobrani davki last vladajoče elite, kar lahko začne negativno vplivati na javne finance in davčno politiko, vključno z zakonodajo. Modernizacije in reorganizacije se ne izvajajo samo zaradi spremenjene davčne politike, ampak tudi zaradi tehnoloških, ekonomskih in racionalnejših metod pobiranja dajatev, ki so za državo cenejši.

Ob obravnavi tem v tej diplomski nalogi tako v celoti potrjujem hipotezo.

Davčna služba se kot organizacija znotraj državne uprave nahaja v vse bolj kompleksnem in spreminjajočem se okolju, ki od nje zahteva izredno hitro prilagajanje in racionalno poslovanje. Vključno s prilagajanjem pa se zahteva tudi vse več pobranih dajatev za zagotavljanje opravljanja temeljnih nalog države, vzdrževanje stabilnih javnih financ ter uresničevanje primerne davčne politike.

Gospodarski uspeh države je torej danes v svetu globalizacije možen. Samo najsposobnejša, odgovorna in na znanju temelječa družba ga lahko doseže. Gospodarski uspeh štejem tudi kot nacionalni uspeh države. Slovenija ima potrebni potencial, po mojem mnenju pa potrebuje le malo spodbude in volje.

7. SEZNAM LITERATURE

1. članki v revijah oziroma zbornikih:

Članek v časniku Delo; Ugled davkarjev ni slab, celo dober je, 10.7.2003,

Članek v časniku Dnevnik; Ustavno sodišče o ustavnosti določbe zakona o dohodnini, 11.4.2002,

dr. Ferfila, Bogomil (1996): Slovenski parlament, izkušnje in perspektive, Proračun Republike Slovenije in proračunski proces v slovenskem parlamentu, Politološki dnevi, Portorož 31.5. in 1.7. 1996, Migraf, Ljubljana,

dr. Ferfila, Bogomil (2001): K preučevanju ekonomske in politične dejavnosti vladnega sektorja, članki in razprave,

Društvo občanski forum (2003): Sodobna država, Kaj more in kaj zmore, Fakulteta za družbene vede, Littera Picta d.o.o., Ljubljana,

dr. Trstenjak, Verica (2002): Državna uprava - delovno gradivo, Ministrstvo za notranje zadeve, Upravna akademija, Ljubljana, str. 25,

2. samostojne publikacije:

dr. Bajt, Aleksander, dr. Štiblar Franjo (2002): Ekonomija, ekonomska analiza in politika, GV založba, Ljubljana,

Bird, Richard and Casanegra, de Jantcher Milka (1992); Improving Tax Administration in Developing Countries, IMF, New York,

dr. Borak, Neven (1998): Denarne reforme, Cankarjeva založba, Ljubljana,

dr. Brezovšek, Marjan, dr. Haček, Miro (2003): Globalizacija in državna uprava, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 71,

mag. Čok, Mitja, Prevolnik, Valentina, dr. Stanovnik, Tine (1999); Javne finance v Sloveniji, Ekonomska fakulteta, Ljubljana,

Farnham, David, Horton, Sylvia (1996): Managing people in the public services, Mac Millan Press, Ltd., London, Houndmills, Basingstoke, Hampshire in London, str. 20,

dr. Ferfila, Bogomil (1994): Teme iz vladne ekonomike in vladnih politik, Delavska enotnost, Ljubljana, str. 25,

dr. Ferfila, Bogomil, Polonca Kovač (2000): Javne politike in javna ekonomika, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 80, 148, 156,

Flynn, Norman (1993): Public Sector Management, Harvester Wheatsheaf, London,

Glas, Miroslav, Kovač, Bogomir, Lavrač, Vladimir, Merhar, Viljem, Mihelčič, Miran (1990): Politična ekonomija tržne družbe, Opcija Publishers In Studium Generale, Univerza v Ljubljani, str. 216,

dr. Glas, Miroslav (1998): Ekonomija - temeljni ekonomski pojmi in procesi, Poskusni učbenik za prvi letnik, Zavod Republike Slovenije za šolstvo,

dr. Glogovšek, Jože (1993): Javne finance, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Maribor,

Gramsci, Antonio (1987): Civilna družba in država, ČZDO Komunist, Tiskarna Jože Tomšič, Ljubljana, str. 127, 129,

dr. Haček, Miro (2001): Sistem javnih uslužbencev, Fakulteta za družbene vede, Littera Picta d.o.o., Ljubljana, str. 29,

Hague, Rod in Harrop, Martin (2001): Comparative government and politics: An Introduction, 5th Edition, Mac Millan, London,

Hrovatin, Nevenka (2000): Uvod v gospodarstvo, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, str. 342,

dr. Jerovšek, Tone (1998): Pomen načel v upravnem postopku, IV. Dnevi javnega prava - Uprava in sodstvo v evropskih povezavah in reforma javne uprave v Sloveniji, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, str. 66,

Kotler, Philip (1996): Marketing Management, Analiza, načrtovanje, izvajanje in nadzor, CIP - NUK, Ljubljana, str. 79,

Lipičnik, Bogdan, dr. Mežnar, Drago (1998): Ravnanje z ljudmi pri delu, *Gospodarski vestnik*, Ljubljana, str. 53,
 mag. Matičič, Cene (1999): Vizija davčnega, bančnega in kreditnega sistema XXI. stoletja, *Studio Dataprint*, Ljubljana, str. 16,
 Matteucci, Nicola (1999): Država, uvod Iztok Simoniti, Fakulteta za družbene vede, *Littera Picta d.o.o.*, Ljubljana, str. 87, 171,
 Osborne, David in Gaebler, Ted (1994): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley Publishing Company Inc.,
 mag. Polanec, Sašo, dr. Fabjančič, Zarjan (1998): Makroekonomija majhnega odprtega gospodarstva, *Ekonomska fakulteta*, Ljubljana, str. 199,
 Pusić, Eugen (1968): *Nauka o upravi*, str. 2,
 dr. Rakočević, Slobodan (1991): *Državna uprava. Vloga, položaj, organizacija, delovanje*, *ČZ Uradni list RS*, Ljubljana, str. 15,
 dr. Ribnikar, Ivan (1989): *Uvod v finančno ekonomijo*, Pegaz, Ljubljana
 dr. Stanovnik, Tine (1998): *Javne finance*, *Ekonomska fakulteta v Ljubljani*, Enota za založništvo, Fotokopirnica DEU, Kranj, str. 7,
 Strange, Susan (1995): *Države in trgi*, *Znanstveno in publicistično središče*, Ljubljana,
 Šircelj, Andrej, *Davki v evropski skupnosti*, *Center marketing Ljubljana*, Ljubljana, 1992, str. 25,
 dr. Šmidovnik, Janez (1998): *Teoretične osnove upravljanja*, *Univerzum*, Ljubljana, str. 122, 1070,
 Vavpetič, Vlado (1961): *Temeljni pojmi naše javne uprave*, Ljubljana, str. 13,
 dr. Žibert, Franc (1993): *Teorija javnih financ*, *ČZ Uradni list RS*, Ljubljana, str. 11, 18,
 dr. Žurga, Gordana (2001): *Kakovost državne uprave, pristopi in rešitve*, zbirka politični procesi in inštitucije, *Univerza v Ljubljani*, *Fakulteta za družbene vede*, *Littera Picta d.o.o.*

3. ostali viri:

Berlic, Anton (1997): *Davčni sistem Slovenije v luči njenega približevanja Evropski uniji*, magistrsko delo, *Fakulteta za družbene vede*, Ljubljana,
Davčni bilten, DURS, Ljubljana, april 2001, letnik 2, št. 3, str. 1,
Davčni bilten, DURS, Ljubljana, maj-junij 2002, letnik 3, št. 4-5,
Davčni bilten, DURS, Ljubljana, november 2002, letnik 3, št. 9,
Evrobilten, št. 16, marec 2000, str. 2,
Interno glasilo DURS, Dacar, september 2001, letnik 3, št. 3/4,
Interno glasilo DURS, Dacar, december 2001, letnik 3, št. 5,
 dr. Ješovnik, Peter (1997): *EU Vodič*, projekt PHARE "CD ROM Approaching Europe", str. 35,
 Končan, Darko (2000): *Žepni vodnik po dohodnini*, Ljubljana, str. 8,
 MNZ-Upravna akademija (2001): *Evropska unija in njeni cilji*, projekt PHARE "Podpora oddelkom za evropske zadeve",
Odločba o odmeri dohodnine za leto 1998 in 2000,
 Ogrin-Ločniškar, Anita (2001): *Organizacijska kultura v DURS*, magistrsko delo, *Fakulteta za družbene vede*, Ljubljana,
 Pahor, Iris (2002): *Sistemizacija dela kot osnova za vrednotenje zahtevnosti del v davčni upravi RS*, diplomsko delo, *Univerza v Mariboru*, *Fakulteta za organizacijske vede*, Kranj,
Pilotski projekt davčnih uradov Murska Sobota in Hrastnik, 2000,
Pravilnik o notranji organizaciji Davčne uprave Republike Slovenije, *Soglasje Vlade RS št. 015-05/96*, 24.06.1996, veljaven 28.06.1996, str. 1, 5,
Pravilnik o spremembah in dopolnitvah pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Davčni upravi RS št. 013-117/99, z dne 26.2.2002,
Poročevalec Državnega zbora RS, št. 16, z dne 2.3.2001, str. 338,
 (2002) *Poročilo Glavnega urada*, *Oddelek za analize in statistiko*, Ljubljana, maj 2002,
Poročilo o delu Davčne uprave RS v letu 1999, Ljubljana, marec 2000,

Poročilo o delu Davčne uprave RS v letu 2000, Ljubljana, marec 2001,
Poročilo o delu Davčne uprave RS v letu 2001, Ljubljana, marec 2002,
Poročilo o makroekonomskih gibanjih in uresničevanju ekonomske in strukturne politike (marčno poročilo), Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana 2001,
Poročilo za Misijo Republike Slovenije pri Evropski Uniji, z dne 21.7.2000,
Pripravljeno gradivo za sejo vlade, Ministrstvo za finance, z dne 25.6.2001,
Program modernizacije in preobrazbe DURS, v. 2.2, 29.6.2000,
Projekt Davčne službe Republike Slovenije, Poročilo o delu na projektu, Ministrstvo za finance, Ljubljana, 1996,
Projekt Davčne službe Republike Slovenije, Poročilo o zaključku projekta, Ministrstvo za finance, Ljubljana, 1996,
Rakovec, Simona (2001): Organizacija in dejavnost Davčne uprave Republike Slovenije, diplomsko delo, Ekonomska fakulteta, Ljubljana,
Slovar slovenskega knjižnega jezika (1998), DZS, Ljubljana,
Strateški načrt Davčne uprave RS za obdobje 2001-2004, Davčna uprava Republike Slovenije, Tax Tribune, Megazine of the IntraEuropean Organisation of Tax Administrations, 2002/2, Issue 14,
Tiskarna Present, 2001, letnik 3, št. 5,
Ustava Republike Slovenije (Ur. list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03),
Vlada RS, UMAR, SGRS 2001-2006 (2001): Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU,
Vzpostavitevni dokument projekta Centralizacija davčnih uradov, DURS, 1999,
Zakon o davčnem postopku (Ur.list RS, št. 18/96, 78/96, 87/1997, 35/98, 82/98, 91/98, 1/99, 108/99, 37/01, 97/01, 14/03, 31/03, 33/03, 105/03),
Zakon o davčni službi (Ur. list RS, št. 18/96, 36/96, 87/97, 48/98, 26/99, 54/99, 61/00, 85/00, 100/00),
Zakon o dohodnini, Ur.list RS, št. 34/91, 71/93, 2/94, 1/95, 2/95, 7/95, 11/95, 11/96, 14/96, 18/96, 44/96, 68/96, 10/97, 82/97, 87/97, 13/98, 1/99, 11/99, 36/99, 15/00, 35/02, 31/03, 118/03),
Zakon o državni upravi (Ur. list RS, št. 52/02, 56/03, 83/03, 83/03, 110/03, 110/03, 110/03, 134/03),
Zakon o financiranju občin (Ur. list RS, št. 80/94, 45/97, 56/98, 1/99, 59/99, 61/99, 79/99, 89/99, 119/02, 40/03),
Zakon o lokalni samoupravi (Ur. list RS, št. 72/93, 6/94, 45/94, 57/94, 14/95, 20/95, 63/95, 73/95, 9/96, 39/96, 44/96, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98, 74/98, 12/99, 36/99, 59/99, 70/00, 94/00, 100/00, 28/01, 87/01, 16/02, 51/02, 108/03),
Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Ur. list RS, št. 71/94, 47/97, 60/99, 119/00, 30/01, 30/01, 52/02), ne velja od 29.6.2002,
Zakon o računskemu sodišču (Ur. list RS, št. 48/94, 115/00, 11/01),
Zakon o upravi (Ur. list RS, št. 67/94, 20/95, 29/95, 80/99, 52/02, 56/02), ne velja od 29.6.2002,
Zakon o vladi (Ur. list RS, št. 4/93, 71/94, 23/96, 47/97, 23/99, 119/00, 30/01),
Žakelj, Mitja (2001): Organizacijski razvoj Davčne uprave Republike Slovenije, magistrsko delo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana,

8. SEZNAM UPORABLJENIH TABEL IN GRAFOV

Nalogo sem izdelal v operacijskem okolju MS Windows 1998. Besedilo, tabele in grafe sem oblikoval z urejevalnikom besedil in preglednic MS Office Word in Excelu 2000 (verzija 9.0.3007).

- Tabela št. 3.1,** Javno finančni prihodki Slovenije v letih 1992-1999 v deležu (%), str. 18,
Tabela št. 3.2, Državni proračun - januar 2004, prva objava, str. 20,
Tabela št. 3.3, Konsolidirana bilanca državnega proračuna, proračunov občin, ZPIZ in ZZZS, str. 21,
Tabela št. 4.1, Osnovni podatki s kazalci uspešnosti Davčne uprave Republike Slovenije, str. 40,
Tabela št. 4.2, Povprečne ocene trditev o ugledu DURS, str. 42,
Tabela št. 4.3, Predlogi za izboljšanje dela DURS, str. 43,
Tabela št. 5.1, Razredi dohodninske lestvice - veljavnost do februarja 2004, str. 45,
Tabela št. 5.2, Razredi dohodninske lestvice - veljavnost od marca 2004, str. 46,
Tabela št. 5.3, Pregled števila vloženih napovedi za odmero dohodnine po davčnih uradih v letu 1999 in 2000, str. 48,
Tabela št. 5.4, Število davčnih zavezancev po davčnih razredih - od leta 1999 do 2001, str. 48,
Tabela št. 5.5, Porazdelitev zavezancev po virih dohodnine - 1999/2000, str. 49,
Tabela št. 5.6, Pregled uveljavljanja zmanjšanja davčne osnove po davčnih razredih glede na število zavezancev, str. 51,
Tabela št. 5.7, Pregled plačane akontacije po davčnih razredih, str. 51,
Tabela št. 5.8, Pregled doplačil in vračil po številu zavezancev, str. 51,
- Graf št. 5.1,** Trend rasti bruto dohodka 1995-2000, str. 50,
Graf št. 5.2, Doplačila in vračila dohodnine po številu zavezancev, računano v SIT, str. 52,
Graf št. 5.3, Pregled realizirane dohodnine - 1995/2002, str. 53,
Graf št. 5.4, Gibanje dohodnine in davka od dobička pravnih oseb v letih 1995 do 2000, str. 57,
Graf št. 5.5, Javno finančni prihodki RS v letu 1998, str. 58,
Graf št. 5.6, Javno finančni prihodki RS v letu 2000, str. 58,
Graf št. 6.1, Shema razdelitve področij za izdelavo analize razhajanj in priprave izhodiščnih dokumentov programa modernizacije in preobrazbe DURS v okviru pred-pristopne strategije za vstop v Evropsko skupnost, str. 63.

PRILOGA A: INTERVJU

Intervju s predstavnikom iz Davčne uprave Republike Slovenije:

A: G. Andrejka, dober dan. Če dovolite, Vam bi zastavil nekaj vprašanj v zvezi z vlogo in pomenom davčne službe za državo. Kaj Vi menite o tem?

B: Države brez davkov ni. Javna poraba je vezana na proračun države, proračune občin in obeh blagajn, pokojninske in zdravstvene. Večina teh sredstev se zbira preko davčne službe. Torej je pomen za državo velik.

A: Kako si predstavljate, da bi država lahko delovala brez monetarnega, davčnega in fiskalnega sistema?

B: Že od nekdanje je veljala ideja, da naj bi delali po sposobnostih in prejeli po potrebah. Monetarni sistem je nadomestil način blagovne menjave, kjer je zamenjal staro menjalno sredstvo kot je bila krava za drugo dobrino, z denarjem. Z denarjem se je olajšalo poslovanje v vsakdanjem življenju. Podobno vlogo ima danes tudi plastični denar.

Davčni sistem ima pomembno vlogo. Z njim se lahko polnijo proračuni, oblikujejo sredstva s katerimi se zagotavljajo javne koristi, zaščita vsem državljanom. S tem sistemom se lahko prerazporejajo sredstva za potrebe države, kot je šolstvo, zdravstvo, policija, vojska, pokojninsko zavarovanje itd., brez česar si sodobne družbe ne moremo predstavljati.

A: Ali obstaja tudi drugačna oblika službe, ki lahko pobira dajatve?

B: Davčna služba ni edina. Davke pobira tudi carinska služba. Določene davke zbirajo in pobirajo druge službe, davčna uprava pa jih samo izterjuje. Tak primer so članarine različnim zbornicam, turistične takse, ki jih pobirajo občine, v primeru neplačil, pa jih izterjuje davčna uprava. Davčna uprava pobere tudi največ denarja v proračun. Pojavljajo se ideje, da bi se oblikovala agencija ki bi pobirala davke. Razlog za to je v tem, da bi bil vpliv DURS večji, saj danes zakonodajalec nalaga nove in nove naloge naši službi.

Zakonodajalec sprejema zakone, s katerimi nalaga DURS nove naloge, ne zagotavlja pa potrebnih sredstev. Tako se te naloge opravljajo v okviru rednih nalog davčne službe.

A: Je po vašem mnenju DURS uspešna po javnofinančnih prihodkih za državo? Obstajajo še kakšne rezerve v okviru te službe?

B: Kako ugotavljati uspešnost DURS. Eno merilo je koliko stane državo vsak pobrani tolar davka. DURS je v lestvici na spodnjem mestu po porabi, kar pomeni, da je uspešna in učinkovita. Primerjava z evropskimi državami je različna. Belgija in Francija na primer ne pobirata prispevkov za zdravstveno zavarovanje, ki jih DURS pobira. Primerljivost je torej edino, koliko stane pobrani tolar davka državo.

Rezerve obstajajo, ugotavljamo pa, da je premalo kadra. Najprej bi morali zagotoviti potrebne vire, ustrezno usposobljene kadre in posodobiti informacijsko podporo. Ne bi pa smeli nalagati novih nalog, za katere niso v naprej zagotovljeni finančni in materialni viri. Govori se tudi o tem, da bi vse ostale izterjave v državi opravljala davčna uprava. Tako manjka usposobljenih ljudi za to področje, kakor tudi za inšpekcijo.

V okviru kontrole in odmere pa bi bilo potrebno predvsem posodobiti programsko opremo.

A: Bi mogoče morala biti še kakšna služba, ki bi se ukvarjala s pobiranjem dajatev profesionalno kot recimo finančna policija, izterjevalska služba?

B: Za vsako službo je potrebno zagotoviti vire, usposobljene ljudi, zadostno število administrativnega osebja za pobiranje dajatev. Da bi obstajala profesionalna organizacija? Vsi pobrani davki se oddvajajo v proračun. DURS dobi sredstva iz proračuna na podlagi načrtovanja, iz tega se kot je predvideno tudi porabi. Ostanek se konec leta vrne v proračun. DURS sklepa tudi pogodbe z občinami v zvezi z odmero in izterjavo prispevkov, del teh pridobljenih sredstev iz naslova lastne dejavnosti pa porabi za lastne namene. Ne bi bilo dobro, da bi bila davčna služba profesionalna organizacija, bolje je, da je samo državni organ, ki pobira dajatve za proračun. Če pa bi na podlagi rezultatov dobila služba več sredstev iz pobranega denarja, bi se to lahko hitro izrodilo. Podobno kot pri policiji, kjer bi se dosegala samo zelena norma - znesek.

A: Kako bi ocenili dejstvo, da bi se davčne službe reorganizirale v smislu polavtonomnih organizacij (paradržavne oblike) za opravljanje svoje naloge pa bi dobile le 1/2 denarja iz proračuna, ostalo pa bi si morala prislužiti sama?

B: To je možno. Na tej stopnji razvoja to še ni najbolj primerno. Ljudje morajo biti razgledani, odnos država - državljan bi morali imeti točno določene obveznosti. Zakoni bi morali biti pregledni in enostavni, da ne bi potrebovali davčnih svetovalcev za razlaganje predpisov. Potem je to možno.

Druge države že vodijo sistem samoobdavčitve. Gre za prenos nalog na zavezanca in s tem za racionalizacijo službe. Opravlja se samo še nadzor nad tistimi, ki ne spoštujejo zakonskih določb, da ne povzročajo dodatnih stroškov zavezancem. Obdavčiti pa bi bilo potrebno tiste vire, ki so enostavni, pregledni, kot so trošarine, cigarete, alkohol, naftni derivati, podobno tudi okoljske takse.

A: Davčna reforma je ves čas predmet vladnih in političnih interesov. Menite, da bi politika konstantne reforme (tudi davčne) prispevala k boljšemu uspehu za proračun in dobrobit države?

B: Vse države reformirajo davčni sistem. Glede na hiter razvoj gospodarstva in tehnologije, so reforme vse pogostejše in prehajajo v stalnico. Svetovni trendi povzročajo reformska prizadevanja, da se davčni sistemi poenotijo, prav tako tudi okolje, kjer gospodarski subjekti poslušajo. To spodbuja predvsem OECD in Evropska unija. Teži se k temu, da so davčni sistemi pregledni, da se ve, kaj lahko subjekti pričakujejo, da se pogoji izravnajo in ne vzpostavljajo davčni paradiži. Vsak odklon lahko povzroči bega kapitala v tiste države, kjer so priznane nižje davčne obremenitve, kot je kneževina Monako, Kajmanski otoki, kjer se pretakajo visoki dohodki, davčne obremenitve pa so najnižje. V razvitih državah je problem večji, saj se pri posrednih davkih poskuša poenotiti vse sisteme (stopnje, kaj je obdavčljivo in kaj ne).

A: So dajatve (davki) edini vir, ki lahko polnijo proračun. Kako je z večjimi evropskimi državami, ki jih poznate?

B: Davki niso edini vir. Novi prihodki, ki nastajajo, bodo v prihodnje obdavčili predvsem področje ekologije, kot je prekomerno onesnaževanje okolja, na podlagi Kyotskega sporazuma. Iz naslova investiranja v čistilne naprave ter s tem priznavanja nižjih davčnih obremenitev za zmanjšanje onesnaženja, bodo podjetja ta prihranjena sredstva "davke" lahko namenili v nove razvojne rešitve. Vse gre torej v smeri vlaganja v ekološke izboljšave.

A: Evropska unija je pred vrati. Je DURS pripravljena na vstop?

B: DURS je pripravljena na vstop v Unijo. Naš sistem je še v fazi prilagajanja. Predvsem zakon o dohodnini in zakon o dohodku pravnih oseb. DDV je že usklajen, v pripravi je tudi zakon o nepremičninah. Tudi Evropska unija ni povsem enotna glede davčnih sistemov. Na nekem področju pa je Slovenija celo bolj usklajena od sedanjih držav članic.

A: Kakšno mnenje imate za EU proračun po vstopu Slovenije v Unijo?

B: Gre za pot denarja v bruseljsko blagajno in nazaj v Slovenijo. Komisija ve koliko denarja želi imeti in Slovenija ga bo morala plačati. Težje pa bo pri vračilih sredstev iz Unije. Imamo premalo ljudi, ki bi znali pripravljati take projekte, da bi sredstva lahko pridobili in jih namensko porabili. Denar naj bi prišel predvsem skozi projekte, ki morajo biti dobro pripravljene. Pomembno bo tudi lobiranje, da bo Slovenija pridobila ustrezna sredstva. Težava je lahko tudi naraščajoča evrobirokracija.

A: G. Andrejka, hvala za vaš čas namenjen mojim vprašanjem.

B: Prosim.

A - izpraševalec: Tomaž Lavrič

B - intervjuvanec: Tomaž Andrejka, Svetovalec Vlade RS