

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Matej Babič

Pristojnosti in delovanje Davčne uprave RS

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Matej Babič

Mentor:izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

Pristojnosti in delovanje Davčne uprave RS

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

Pristojnosti in delovanje Davčne uprave RS

V pričujočem delu je glavna pozornost namenjena Davčni upravi Republike Slovenije (DURS), ki s svojim pobiranjem javnofinančnih prihodkov omogoča nemoteno delovanje države na vseh ravneh. Javna uprava mora biti politično nevtralna, delovati mora po strokovnih merilih in kljubovati političnim pritiskom, a to je v realnosti pogosto težko, če že ne nemogoče, kajti politika ima vpliv na vrh upravnega sistema s tem, ko določa in imenuje vrhovne upravne delavce. V sodobnih družbah so se javne uprave morale zaradi delovanja v zelo kompleksnih in hitro se spreminjajočih okoljih odzvati in ustrezno prilagoditi. Zahtevam po večji uspešnosti, učinkovitosti in gospodarnosti v sistemu javne uprave se je pridružila tudi zahteva po etičnosti. Z uporabo vrhovnih načel etike upravnega dela javni uslužbenci zadovoljujejo vse večje zahteve javnosti po pregledni, neodvisni in učinkoviti javni upravi. Davčni sistem je spričo svoje pomembnosti in zmožnosti vplivanja na vsakdanje življenje prebivalcev predmet številnih političnih interesov, zato nas ne sme čuditi, da se je zakonodaja na tozadevnem področju velikokrat spreminjala, nazadnje obsežneje leta 2007, ko smo dobili le tri dohodninske razrede. V drugi polovici dela je pozornost posvečena Davčni upravi RS, pri kateri so prikazane njene naloge in pristojnosti, organizacijska členitev in mehanizmi, ki so jim pri opravljanju dela na voljo. V zadnjem delu smo analizirali raznotere kazalce uspešnosti in učinkovitosti v DURS za obdobje zadnjih nekaj let in predlagali rešitve, po katerih naj bi organizacija še uspešneje delovala.

Ključne besede: *državna uprava, etika, davčna uprava, učinkovitost, uspešnost.*

Competences and activity of Tax Administration of the Republic of Slovenia

Main attention in this paper is devoted to the Tax Administration of the Republic of Slovenia (DURS) which is, with its task of collecting general government revenues, enabling undisturbed activities of the state on all levels. Public administration must be politically neutral, it has to work by expert measures and resist political pressures, but this is in reality often difficult, if not impossible, as politics has influence on top of the administrative system, when it is choosing and appointing supreme administrative workers. Public administrations in contemporary societies had to react and suitably adapt to very complex and quickly changing environments. Demands for larger effectiveness, efficiency and economy in the system of public administration were joined by demand for ethnicity of public work. With the use of supreme principles of ethics in administrative work civil servants satisfy ever growing demands of public for transparent, independent and efficient public administration. Tax system is, because of its importance and ability to influence on everyday life of inhabitants, object of numerous political interests so we should not wonder, that the legislation on this field has been changed several times, last time more extensively in 2007, when we got only three income tax classes. In the second part of the paper we discuss mainly about the DURS, its tasks and competences, organizational structure and mechanisms which are available for use for performing their tasks. In the last part we analyzed miscellaneous indicators of effectiveness and efficiency in DURS for the period of last few years and suggested solutions which would improve effectiveness of organization.

Key words: *state administration, ethics, tax administration, effectiveness, efficiency.*

Kazalo

1 UVOD	6
1.1 NAMEN DELA.....	7
1.2 CILJI DIPLOMSKEGA DELA.....	7
1.3 HIPOTEZA.....	8
1.4 METODOLOGIJA.....	8
2 JAVNA UPRAVA	9
2.1 DRŽAVNA UPRAVA.....	12
2.1.1 ZAKONI IN PREDPISI O DRŽAVNI UPRAVI.....	14
2.1.2 ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE.....	16
2.1.2.1 Upravni organi v sestavi.....	18
2.1.3 FUNKCIJE DRŽAVNE/JAVNE UPRAVE.....	19
2.1.4 VPLIVI GLOBALIZACIJE NA SODOBNO JAVNO UPRAVO.....	21
2.1.5 NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA (NUJS).....	24
2.1.6 SODNI NADZOR.....	27
3 ETIKA, USPEŠNOST, UČINKOVITOST IN EKONOMIČNOST V JAVNEM SEKTORJU	28
3.1 KRITERIJ USPEŠNOSTI IN UČINKOVITOSTI.....	28
3.2 KRITERIJ EKONOMIČNOSTI.....	30
3.3 (NE)ETIČNOST JAVNIH USLUŽBENCEV.....	32
4 DAVČNA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE (DURS)	37
4.1 PREDSTAVITEV DURS.....	37
4.2 STRUKTURA DURS.....	37
4.3 NALOGE DURS.....	38
4.3.1 GENERALNI DAVČNI URAD.....	39
4.3.2 DAVČNI URAD.....	40
4.3.3 POSEBNI DAVČNI URAD.....	41
4.3.4 DAVČNI NADZOR.....	41
4.3.4.1 Kontroliranje.....	41
4.3.4.2 Inšpekcija.....	42
4.3.4.3 Davčna preiskava.....	44
4.3.4.4 Mednarodna izmenjava informacij.....	44
4.3.5 KODEKS ETIKE DAVČNIH DELAVCEV.....	45
4.3.6 PRAVICE IN DOLŽNOSTI ZAVEZANCEV ZA DAVEK.....	46
4.4 DOHODNINA.....	47
5 ANALIZA DELOVANJA DAVČNE UPRAVE REPUBLIKE SLOVENIJE	52
5.1 URESNIČEVANJE STRATEŠKIH CILJEV DURS, SPREJETIH V POSLOVNIH STRATEGIJAH.....	52
5.2 USPEŠNOST IN UČINKOVITOST DELA DAVČNE UPRAVE REPUBLIKE SLOVENIJE.....	54
6 SKLEP	67
7 LITERATURA	74
PRILOGE	78
PRILOGA A: INTERVJU – UNIV. DIPL. EKON. DARKO KONČAN (DAVČNI SVETOVALEC, GENERALNI SEKRETAR ZBORNICE DAVČNIH SVETOVALCEV SLOVENIJE).....	78
PRILOGA B: INTERVJU – IZTOK VERDNIK (VODJA SLUŽBE ZA ODNOS Z JAVNOSTMI, GENERALNI DAVČNI URAD).....	81

PRILOGA C: SPLOŠNA OCENA IN OCENA RAZVOJA INSTITUCIJ.....	84
---	----

KAZALO TABEL

TABELA 2. 1: KLASIČNI MODEL JAVNEGA UPRAVLJANJA IN NUJS	25
TABELA 3. 1: NEKATERI VZROKI IN POSLEDICE NEETIČNEGA IN NEPRAVILNEGA ODLOČANJA V JAVNI UPRAVI	35
TABELA 4. 1: STOPNJE DOHODNINE ZA DAVČNO LETO 2010.....	51
TABELA 5. 1: PODATKI O ŠTEVILU DAVČNIH ZAVEZANCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI	55
TABELA 5. 2: POBRANI PRIHODKI DURS MED LETI 2007 IN 2010.....	56
TABELA 5. 3: STRUKTURA PRIHODKOV, KI JIH POBIRA DURS IN PRIMERJAVA MED POSAMEZNIMI LETI (V EUR)	56
TABELA 5. 4: ŠTEVILO OPRAVLJENIH DAVČNIH IZVRŠB V OBDOBJU 2007–2010.....	58
TABELA 5. 5: ŠTEVILO OPRAVLJENIH KONTROL V LETIH 2007 DO 2010	59
TABELA 5. 6: ŠTEVILO OPRAVLJENIH INŠPEKCIJSKIH NADZOROV ZA RAZDOBJE 2007–2010	61
TABELA 5. 7: ŠTEVILO PRITOŽB V LETIH 2007–2010.....	62
TABELA 5. 8: ŠTEVILO ZAPOSLENIH IN PORABLJENA SREDSTVA NA DURS	64

KAZALO SLIK

SLIKA 3. 1: VIDIKI DELOVANJA ORGANIZACIJE.....	29
SLIKA 4. 1: ORGANIGRAM DURS.....	38
SLIKA 5. 1: MODEL STRATEŠKEGA NAČRTOVANJA DURS.....	54

KAZALO GRAFOV

GRAF 4. 1: STRUKTURA DAVČNIH PRIHODKOV V LETU 2009	49
--	----

1 UVOD

Davki. Mnogo ljudem omemba te besede vzbudi številna čustva, ponavadi negativna. A vendarle brez njih ne gre. Sodobna država brez njih ne more obstajati. Pobiranje davkov je eno izmed osnovnih opravil države. Z njimi financira veliko večino svojih dejavnosti, s pobranimi davki dobiva finančna sredstva, s katerimi servisira državljane, skrbi za red in mir v družbi, omogoča vladavino prava, posega na trg delovne sile, popravlja tržne nepravilnosti in s socialnimi mehanizmi izboljšuje življenjske pogoje državljanom. Da bi država lahko učinkovito pobirala davke, potrebuje ustrezno službo. V Sloveniji je za to zadolžena Davčna uprava Republike Slovenije (DURS). DURS je organ v sestavi Ministrstva za finance, ki ima sedež v Ljubljani. Davčno upravo Republike Slovenije sestavljajo Generalni davčni urad in davčni uradi. Davčni uradi so organizacijske enote davčne uprave, ki se ustanavljajo za opravljanje nalog davčne službe na določenem območju ali za določeno področje dela.

Davčna uprava ima podlago za svoje delovanje v zakonih in uredbah. S svojim delovanjem poskuša davčnim zavezancem zagotavljati kakovostne storitve pri izpolnjevanju njihovih davčnih obveznosti s pošteno in nepristransko uporabo davčnih predpisov. Na davčni sistem vplivajo ekonomske, zgodovinske, kulturne, družbene, geografske in druge razlike določene države oziroma družbe. Spričo tega se davčni sistemi od države do države razlikujejo, delež pobranih davkov je odvisen od davčne kulture, ki jo iz različnih opredelitev lahko izluščimo kot zavest davkoplačevalcev v zvezi s plačevanjem davkov, na katero imajo precejšen vpliv zgodovina plačevanja davkov, oblikovalci davčnega sistema in kultura države, ki jo preučujemo.

Namen države je, da se zakoni in predpisi, ki jih sprejme, spoštujejo in izvršujejo, sicer njen obstoj ne bi imel smisla. Ravno zato ustanavlja razne organe, ki jih poznamo kot inšpekcije. Od učinkovitega delovanja inšpekcijskih organov je močno odvisno spoštovanje pravnih predpisov, čeprav med državljani inšpekcijski nadzor ni priljubljen. Inšpekcijski nadzor je pogosto označen z negativnimi vrednostnimi sodbami, a naloga inšpekcijskih služb ni vedno le kaznovanje. Res je, da obsega del njihovih nalog preverjanje, ali se zakoni izvršujejo in izvajajo, izrekajo pa tudi ukrepe za vzpostavitev stanja, predvidenega v zakonih, pomagajo in svetujejo pri odpravljanju napak oziroma kršitev, ter razrešujejo nejasnosti, ki se pojavljajo, ko pride v veljavo novi predpis. Brez izvajanja nadzora bi bili zakoni le mrtve črke na papirju in naloga inšpekcijskih služb je, da to preprečijo.

V okviru Davčnega urada Republike Slovenije ravno zaradi zgoraj omenjenega deluje davčna inšpekcija, ki izvaja nadzor nad izvajanjem oziroma upoštevanjem zakonov o obdavčenju in Zakonu o davčnem postopku. Opravlja se tako v korist kot v breme davčnega zavezanca. Nanašati se mora predvsem na tista dejstva in okoliščine, ki lahko vplivajo na povečanje ali zmanjšanje davčne obveznosti.

Od osamosvojitve dalje je bilo slišati precej kritik na račun delovanja davčne uprave. V pričujočem delu bomo poskušali odgovoriti, kako se je Davčna uprava RS odzvala na kritike, kako je spremenila oziroma izboljšala svoje delovanje ter obenem poskušali poiskati prostor za nadaljnje izboljšave v delovanju.

1.1 NAMEN DELA

Namen diplomskega dela je prikazati razvoj Davčne uprave RS skozi čas, delovanje leta in nakazati, kje so njene možnosti za izboljšave. Davčna uprava je ožje gledano del državne uprave, ki je del javne uprave (po širši definiciji), zato sem ju za boljše razumevanje te tematike vključil v pričujoče delo. V nalogi bom med drugim predstavili pooblastila, nadzor, načela delovanja, pristojnosti in naloge davčne uprave. Skušal bom tudi ugotoviti, kje so pomanjkljivosti in kakšni so predlogi za izboljšanje delovanja omenjene institucije. Cilj dela je torej podrobneje predstaviti delovanje ene izmed temeljnih državnih institucij in s tem tudi njene učinkovitosti in uspešnosti. Državne institucije se razlikujejo po učinkovitosti dela, Davčna uprava RS je le ena izmed njih, kljub temu pa ta primer predstavlja neko osnovo za predstavitev stanja delovanja državnih institucij, torej države same nasploh.

1.2 CILJI DIPLOMSKEGA DELA

Cilji diplomskega dela so:

- opredeliti pojem davčne uprave, prikazati njene pristojnosti in naloge ter način delovanja;
- analizirati uspešnost in učinkovitost;
- poiskati pomanjkljivosti delovanja davčne uprave;
- ugotoviti, kako poskuša DURS sam pri sebi izboljšati delovanje ter
- predlagati morebitne rešitve za izboljšanje delovanja Davčne uprave RS.

1.3 HIPOTEZA

Hipoteza 1: Davčna uprava je v zadnjih letih izboljšala svoje delovanje – učinkovitost/uspešnost.

Hipoteza 2: V Davčni upravi RS je prostor za dodatne izboljšave v procesih lastnega delovanja.

Hipoteza 3: Davčna uprava je v zadnjem obdobju uvedla številne ukrepe, s katerimi je postala uporabnikom bolj prijazna organizacija.

Postavljene hipoteze se nanašajo na domnevo, da so se postopki in procesi, ki se uporabljajo v DURS, izboljšali v obdobju zadnjih nekaj let in da imajo v organizaciji še manevrskega prostora za izboljšavo, da postaneta pobiranje davkov in nadzor še uspešnejša ter učinkovitejša. Z določenimi spremembami v delovanju bi lahko vplivali tudi na javno dožemanje davčnih zavezancev DURS, ki bi spričo izboljšav videli institucijo v boljši, korektnější in prijaznejši luči.

1.4 METODOLOGIJA

Za doseg ciljev naloge in preverjanje hipoteze bomo uporabili različne raziskovalne metode:

- deskriptivno metodo, ki nam bo služila za opisovanje in razlaganje pojmov;
- analizo in interpretacijo primarnih virov, kot so npr. zakonski in podzakonski akti in letna poročila DURS;
- uporabo in analizo sekundarnih virov, kot so zborniki, revije, publikacije, poročila in podobno ter z analizo ustreznih internetnih virov, v katerih sem dobil teoretično osnovo za delo;
- intervjuje z ustreznimi predstavniki obravnavanega področja;
- študijo primera za proučitev stanja in delovanja relevantne institucije.

2 JAVNA UPRAVA

Javna uprava je v današnjem svetu eden izmed dejavnikov, ki močno vplivajo na vsa področja človekovega organiziranega delovanja in ustvarjanja, kot so npr. gospodarstvo, kultura, sociala in vedno bolj pomembna ekologija. Z javno upravo se srečujemo v vsakdanjem življenju, čeprav se tega dostikrat sploh ne zavedamo. Brez nje si dandanes praktično ne moremo predstavljati normalnega in utečenega delovanja sodobne post-industrijske družbe.

Posameznik se z javno upravo srečuje v najrazličnejših vlogah in položajih bodisi kot državljan, stranka bodisi kot član in udeleženec raznih organizacij in skupnosti. Človek je v najrazličnejših položajih, vlogah in odnosih tako tesno in usodno povezan z javno upravo, da lahko upravne probleme upravičeno označimo za ključne probleme sodobne družbe in sodobnega človeka (Rakočevič 1994, 7).

Javna uprava je državni organ, ki opravlja funkcije, nujne za nemoten obstoj in delovanje sodobne države. Uprava predstavlja nujno sestavino človekovega organiziranega delovanja. Sama za sebe ne bi imela nobenega smisla in niti ne bi mogla obstajati, saj je nujno vezana na obstoj določene druge organizirane dejavnosti. Upravo bi zato lahko razumeli kot sestavni del vsake organizirane dejavnosti (prav tam, 19).

Javna uprava je univerzalni sodobni fenomen, ki je navzoč povsod, kjer imamo opravka z organiziranim človekovim delom. Upravljanje je zmeraj bolj pomembna dejavnost, saj število in velikost javnih organizacij vedno bolj raste (Šmidovnik 1980, 35). Rezultati upravljanja se kažejo v outputu organizacij in ne v sami upravi, upravljanje ne more biti samo sebi namen, namenjeno mora biti določeni temeljni dejavnosti (ustvarjanju določenih dobrin), s katerimi se zadovoljujejo potrebe ljudi in družbe kot celote. Pri upravljanju gre za umsko dejavnost, temeljna dejavnost pa je lahko umska (pretežno v družbenih dejavnostih) ali fizična (pretežno v gospodarskih dejavnostih). Upravljanje je povezano tudi s pojmom vodenja, saj gre v resnici za vodenje in usmerjanje organizacije proti določenim ciljem (prav tam, 36–37).

Nekateri avtorji (v Brejc 2000, 12)¹ pa upravo opredeljujejo kot organizacijsko dejavnost, ki omogoča sodelovanje ljudi s skupnim ciljem oziroma nalogo. Z upravo se ljudje srečujejo pri sleherni organizirani dejavnosti, naj bo to doma v družini ali na

¹Npr.: Simon, Smithburg, Thompson: Public administration, Knopf, New York 1956, str. 3.

delovnem mestu. Bistvo uprave opredeljujejo z gledišča funkcije, ki jo ima uprava v vsakdanjem človekovem delovanju.

Za Pusića (v Rakočević 1994, 15) je upravljanje kontinuirana dejavnost povezovanja več ljudi v akcijo za opravljanje družbenih zadev. Ta dejavnost poteka po pravilih, metodah in postopku, po katerem naj se odvija, in z normami, ki določajo interes, ki jih je treba uresničiti. Upravljanje naj bi bilo posrednik med postavljenimi cilji in njihovo uresničitvijo, zaradi tega ima pretežno transmissijski značaj.

Vavpetič (v Rakočević 1994, 23) vidi vsebino uprave v opravljanju urejevalne, organizacijske in tehnično-manipulativne dejavnosti, poleg omenjenega pa še v vodstveni dejavnosti, s katero se želi usmerjati, načrtovati, organizirati in nadzorovati delo upravnih delavcev.

Bučar vidi bistvo uprave v odločanju. »Celokupnost fizičnih ali pravnih oseb, pooblaščenih za odločanje na posameznem področju, med katerimi velja organsko utrjen sistem medsebojnih razmerij, pooblastil in odgovornosti, nadrejenosti in podrejenosti, imenujemo upravo. Imenujemo jo formalna uprava. Z istim izrazom uprava pa pogosto označujemo tudi sam proces sprejemanja odločitev, odločanje kot posebno dejavnost. To je uprava v materialnem smislu« (1969, 15).

Po Hoodu (v Osborne 2010, 2–3) so glavni elementi javne uprave definirani kot prevlada vladavine zakona, osredotočenost upravljanja na nize pravil in smernic, osrednjo vlogo pri ustvarjanju in izvajanju politik ima birokracija, delitev polja politike-uprave znotraj javnih organizacij, zavezanost inkrementalnemu² proračunu in hegemonija profesionalcev v javnih servisih.

Nekateri teoretiki smatrajo, da ima izraz uprava dvojni pomen. O upravi v funkcijskem smislu govorimo, kadar želimo opredeliti vsebino dejavnosti, ki je opredeljena z upravo. Kadar pa je govora o upravi v organizacijskem smislu, mislimo na subjekte, ki se s to dejavnostjo ukvarjajo. Funkcijski pojem uprave nam odgovarja na vprašanje, kaj se dela, organizacijski pa, kdo izvaja upravno dejavnost. Isti izraz potemtakem lahko uporabimo za določene upravne dejavnosti ali za oznako organa oziroma organizacije (Brejc 2000, 13).

² Pojem označuje vsakoletni prirastek na določenem področju, ki ima lahko pozitivni ali negativni predznak.

Parsons je govoril o dveh ravneh upravnega procesa v organizacijah, in sicer o institucionalni in instrumentalni. Na prvi ravni določamo cilje organizacije, na drugi pa odločamo, kako bomo te cilje dosegli. Po Virantu (2002, 18) bi upravo lahko umestili v drugo, instrumentalno raven odločanja, v katerem se odločitve glede ciljev organizacije konkretizirajo v smeri doseganja določenih ciljev. »Uprava torej vedno pomeni odločanje, le da gre za konkretnije odločitve, izhajajoče iz splošnejših odločitev, odločitev o ciljih organizacije«. Virant (prav tam, 23) nadalje meni, da gre pri javni upravi za odločanje o javnih interesih (potrebah, koristih, ciljih družbene skupnosti, organizirane v posamezni državi) s končnim dejanjem uveljavljanja le-teh. Javna uprava je strokovni izvršilni mehanizem, s katerim država izvršuje zastavljene cilje, dosega svoje koristi – torej aparat, brez katerega si sodobne države danes ne moremo zamisliti.

Javno upravo delimo na državno upravo, lokalno samoupravo, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb (Virant 2002, 63). Po Šmidovniku (1985, 129–130) pa javna uprava vključuje državno upravo in del javnih služb ter lokalno samoupravo z lokalnimi javnimi službami. Skratka: vse organizacije teritorialnega in funkcionalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega, občega pomena oziroma javne naloge z namenom zagotavljanja javnih dobrin.

Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij (Šmidovnik 1985):

- državna uprava je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi;
- lokalna samouprava je način upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem;
- javna služba so tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema, ki pa jih iz najrazličnejših razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti s sistemom tržne menjave;
- javni sektor temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na katerem področju je.

Avtorji funkcije uprave razvrščajo različno. Po Žurgi (2001, 14–15) so funkcije uprave:

- izvajanje predpisov,

- priprava in izdaja upravnih aktov,
- inšpekcijsko in upravno nadzorstvo,
- nadzor nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti,
- zagotavljanje izvajanja javnih služb iz pristojnosti države,
- pospeševanje gospodarskega, socialnega, kulturnega, ekološkega in občega družbenega razvoja,
- priprava zakonov, drugih predpisov in aktov ter opravljanje strokovno-tehničnih nalog za vlado,
- izvajanje strokovnih in drugih nalog v zvezi z upravljanjem nepremičnin in drugega premoženja Republike Slovenije (po pooblastilu Vlade RS).

V nadaljevanju bomo podrobneje predstavili državno upravo, katere del je tudi Davčna uprava Republike Slovenije.

2.1 DRŽAVNA UPRAVA

Državna uprava deluje po istih načelih delovanja kot javna uprava. Je najobsežnejši del znotraj izvršilnega aparata države in še danes predstavlja jedro javne uprave, torej tisti aparat, preko katerega država nemoteno deluje in preko katerega izvršuje politične odločitve. Zgodovinsko gledano je državna uprava najstarejši del javne uprave; ostali segmenti so se razvili šele kasneje s političnim razvojem v smeri decentralizacije (lokalna samouprava) ter razvojem servisne vloge države (javne službe, zavodi) (Virant 2004, 63).

V klasični državi je bila edina funkcija državne uprave oblastna – z naraščanjem družbenih potreb in družbenim razvojem pa je država začela, če je želela normalno delovati in obenem zagotavljati nemoteno funkcioniranje družbe, prevzemati skrb za proizvodnjo najrazličnejših dobrin, ki se jih ni dalo več prepuščati svobodnemu delovanju trga in tržnih mehanizmov. »Prvotno pretežno policijsko usmerjena uprava, ki je operirala predvsem z oblastvenimi ukrepi nadzora, se je počasi prelevila v največjega proizvajalca neposredno uporabljenih dobrin, ki so bile namenjene javnosti. Zato se je njeno dosedanje ime – državna uprava – sčasoma začelo zamenjevati s pojmom javna uprava; torej uprava, ki dela predvsem za javnost, ne pa le za sistem sam« (Šmidovnik v Rakočevič 1994, 156).

Državna uprava je organizacijsko gledano skupek organov, ki upravljajo z državo, toda ne v smislu določanja njene politike, temveč v smislu izvajanja le-te. Naloga državne

uprave je, da zagotavlja uresničevanje javnega interesa in izvaja zastavljene politične cilje, ki so sprejeti v zakonodajnem organu in vladi. Njena naloga je torej izvrševanje politike, ne pa oblikovanje. Njeno delovanje temelji na načelu zakonitosti (Virant 2004, 63–64).

Kakovost političnih odločitev je precej odvisna od strokovnosti uprave, ki pripravlja predloge, saj politični odločevalci niso in ne morejo biti strokovnjaki na vseh področjih. Potrebno znanje o različnih področjih življenja imajo predvsem strokovnjaki v državni upravi. Večja kot je strokovnost predlogov, boljše so sprejete politične odločitve in seveda obratno (Virant 2004, 64–65).

Predstavniška telesa zaradi svoje sestave, obsega in omejenosti trajanja mandata ne morejo delovati tako prožno in operativno kot državna uprava. Stalnost in dejstvo, da je državna uprava eden ključnih predlagateljev in ustvarjalcev politike, obenem pa se pojavlja še kot izvrševalka sprejetih odločitev, ji daje možnost za veliko dodatno moč, ki presega njen formalni položaj in odgovornost (Rakočevič 1994, 170–171).

V nadaljevanju je naštetih nekaj nazivov in oblik upravnih organov ter nekatere njihove značilnosti. Rakočevič (1994, 187–188) razloži naslednje oblike:

- ministrstvo – najvišji resorni organ, ki opravlja vse funkcije na določenem upravnem področju (ministrstvo za finance);
- uprava – je oblika upravnega organa, ki je ustanovljen samo za opravljanje določenih upravnih nalog na posameznem področju, običajno opravljajo funkcije, ki se tičejo direktnega izvrševanja zakonov in ostalih predpisov (davčna uprava);
- urad – podoben položaj in značilnosti kot uprava, razlikuje se le v tem, da so naloge uradov običajno bolj organizacijske narave ali pa specializirano strokovne (davčni urad);
- zavod – poudarek je na opravljanju strokovnih nalog iz različnih strokovnih področij;
- inšpektorat – oblika upravnega organa, ki opravlja inšpekcijsko nadzorstvo, ustanovljeni so na določenem upravnem področju, na njem pa opravljajo samo nadzorno funkcijo (davčni inšpektorat);

- direkcija – posebna oblika upravnega organa, ustanovljenega za opravljanje določenih gospodarskih dejavnosti povezanih z določenimi upravnimi zadevami;
- komisija – kolegijski upravni organ, ki je ponavadi ustanovljen za opravljanje določenih nalog, ki po svoji naravi zahtevajo kolegijsko odločanje.

2.1.1 ZAKONI IN PREDPISI O DRŽAVNI UPRAVI

Pravni red države sestavljajo ustava, zakoni ter drugi pravni predpisi, sprejeti na podlagi zakonov. Oblikujejo ga praviloma najvišji organi oblasti, praviloma parlamenti, ki jim zaradi njihove funkcije pravimo zakonodajni organi.

Za državno upravo je pravni red še posebej važen, saj predstavlja glavni temelj za njeno vlogo, položaj ter njeno delovanje. Vsakršno delovanje državne uprave mora imeti podlago v veljavnem pravnem redu (Rakočevič 1994, 164).

Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS 33/1991) ureja položaj državne uprave le v treh členih, in sicer od 120. do 122. člena pod naslovom »Uprava«. V 120. členu je določeno, da organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon. Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. V prvem odstavku 121. člena je določeno, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva. To dejansko pomeni, da so ministrstva že po ustavi glavna organizacijska oblika slovenske državne uprave. V slovenski ustavi je nekaj načel, ki so temeljna za delovanje državne uprave. Ta so: načelo zakonitosti, načelo samostojnosti in pravica do sodnega varstva proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil. V drugem delu 121. člena, ki govori o javnem pooblastilu, je določeno, da lahko z zakonom samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki dobijo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave. Glede zaposlovanja ljudi v upravi pa 122. člen določa, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primeru izjem, ki jih določa zakon.

Za delovanje (državne) uprave so pomembne še nekatere druge ustavne določbe (Virant 2004, 66–67):

- a) Načelo demokratične države (1. člen Ustave RS)

To načelo pomeni, da o javnih zadevah v državi odločajo državljani. V 3. členu Ustave RS je določeno, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo in državljanke in

državljeni izvajajo neposredno in z volitvami. Državno upravo torej nadzorujejo demokratično izvoljeni organi.

b) Načelo pravne države (2. člen Ustave RS)

To načelo pomeni, da so vsi organi države (vključno z upravo) in lokalnih skupnosti pri svojem delovanju pravno vezani. Načelo pravne države vsebuje tudi zahtevo po jasnih in določenih pravnih normah ter po pravni predvidljivosti ravnanj pravnih subjektov. Prav tako vsebuje načelo zaupanja v pravo, ki preprečuje poseganje v obstoječe pravice oziroma pravne položaje brez ustreznega prehodnega obdobja.

c) Načelo delitve oblasti (3. člen Ustave RS)

Oblast je razdeljena na zakonodajno, izvršilno in sodno vejo. Državna uprava sodi v izvršilno vejo oblasti. Z zakonodajno in sodno je povezana. Zakonodajna oblast ji daje podlage za delovanje, sodna oblast pa jo nadzira.

d) Določbe o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah

Te postavljajo meje, do katerih lahko uprava posega v svobodo, lastnino, telesno in duševno celovitost, zasebnost in druge vrednote posameznika in pravnih oseb (kolikor so zanje določbe o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah uporabne).

e) Določbe o ustavnosti in zakonitosti

Pomemben je zlasti tretji odstavek 153. člena, po katerem morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in zakonom.

Zakon o državni upravi (Ur.l. RS 113/2005, ZDU-1-UPB4, v nadaljevanju ZDU) v 1. členu določa, da državna uprava kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji izvršuje upravne naloge. V 2. členu je poudarjena zakonitost in samostojnost delovanja državne uprave, svoje delo opravlja samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov. ZDU v 3. členu nadalje določa, da mora uprava opravljati svoje delo po strokovnih merilih. Pri opravljanju svojega dela mora biti uprava tudi politično nevtralna, ravnati mora nepristransko in ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznicam oziroma posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam. Javnost dela državne uprave določa 6. člen, pri katerem pa mora uprava upoštevati

omejitve, ki izhajajo iz predpisov, ki urejajo varovanje osebnih in tajnih podatkov, ter drugih predpisov.

2.1.2 ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE

Ustava RS v prvem odstavku 120. člena določa, da organizacijo uprave in njene pristojnosti ureja zakon, kar je bilo že zgoraj omenjeno. Vendar pa organizacije uprave ne more v celoti urediti zakon. Zakon ureja temelje organizacije – makroorganizacijo uprave; mikroorganizacijo pa urejajo podzakonski predpisi in interni akti (Virant 2004, 92).

Organiziranje strukture upravnega sistema poteka po enem izmed naslednjih načel ali kombinacij le teh:

- **resorno načelo** – upravni organi se oblikujejo glede na vrsto dela, ki ga opravljajo, en upravni organ se ustanovi za eno ali več upravnih panog ali pa le za skupino sorodnih zadev iz istega področja;
- **funkcionalno načelo** – relativno redko uporabljeno, posamezen upravni organ se ustanovi za opravljanje določene upravne funkcije, to funkcijo opravlja za različna področja;
- **teritorialno načelo** – upravni organ se ustanovi za določeno območje in upravlja določene upravne zadeve iz različnih področij, vendar samo za določeno območje (Rakočevič 1994, 182–184).

Organizacije znotraj sistema javne uprave imajo vrsto posebnosti. Mednje sodijo (Virant 2004, 93):

- relativna trajnost obstoja,
- visoka stopnja formalizacije odnosov in delovanja,
- visoka stopnja profesionalnosti,
- opravljanje nalog družbenega pomena,
- transmisijski oziroma instrumentalen značaj njihovega dela (uresničujejo cilje, ki jih niso oblikovale same, temveč so cilji širših organizacij).

Od nastanka sodobne državne/javne uprave v 17. in 18. stoletju so vidne nekatere smernice razvoja le-te v povezavi z občimi spremembami v družbi. Te so rast, diferenciacija, profesionalizacija in zmanjševanje vloge prisile. Rast je posledica vse večje družbene kompleksnosti in aktivnejše vloge države, kot jo je imela v preteklosti.

Diferenciacija je razumljiva posledica rasti, saj se z večanjem števila upravnih nalog, posamezne skupine teh izločajo; za njihovo opravljanje se oblikujejo posebne organizacije oziroma organizacijske enote. Diferenciacija poteka na dveh ravneh: horizontalno, ko se naloge delijo med različne organe na istem teritoriju odnosno teritorialni ravni, in vertikalno, pri kateri se oblikujejo organi na različnih teritorialnih ravneh (regionalni in lokalni). Profesionalizacija pomeni, da upravne naloge opravljajo ljudje, ki so stalno zaposleni in strokovno usposobljeni. Zmanjševanje vloge prisile pa je povezano s procesom spreminjanja vloge države v družbi. Omenjena sprememba se manifestira skozi demokratizacijo in povečevanjem pomena servisne vloge države (Virant 2004, 93–94).

Upravne organe ponavadi delimo na centralne in lokalne. Centralni organi delujejo na ozemlju celotne države medtem, ko lokalni organi delujejo le na območju lokalne skupnosti – npr. občine ali pokrajine (Rakočevič 1994, 184).

Upravne organe razločujemo tudi po stopnji **samostojnosti**. Tako poznamo:

- **samostojne upravne organe** – njihova samostojnost je relativna, samostojni so le v okviru pooblastil, ki jih določa zakon, omejujeta pa jih organa, ki sta jim nadrejena (izvršilni in predstavniški), na določenem področju je samostojen običajno le en upravni organ (ministrstvo, sekretariat, department ...);
- **organe v sestavi** (oziroma organe pod nadzorstvom) – samostojni upravni organ lahko določa posamezne naloge organu v sestavi, v določenih slučajih mu daje tudi obvezna navodila, odnosi so vsaj deloma hierarhični, organ ni v celoti odgovoren navzven, njegove relacije nasproti izvršilnemu in predstavniškemu organu potekajo prek samostojnega resornega organa (prav tam, 184–185).

Glede na **sestavo** in **način vodenja** ter **odločanja** ločimo:

- **individualne organe** – na čelu je predstojnik (funkcionar), ki vodi delo tega organa in zanj tudi v celoti odgovarja (direktor, dekan, sodnik za prekrške ...);
- **kolegijske organe** – sestavljeni so iz večjega števila oseb, ki skupaj in enakopravno sprejemajo odločitve, v upravi so bolj izjema, na splošno pa jih je zelo veliko (parlament, vlada, različni odbori, sveti, komisije itd.) (prav tam, 186).

Prednosti kolegijskega sistema so v tem, da v njem prihaja do izmenjave mišljenj in različnih stališč, ki jih je treba usklajevati. Tukaj se soočajo različni interesi, zato so sprejete odločitve vsekakor bolj vsestransko utemeljene. Pomanjkljivost takega načina odločanja je predvsem manjša operativnost in učinkovitost, ki jo na drugi strani nudi individualni sistem odločanja, saj je hitrost sprejemanja odločitev tu vsekakor večja (prav tam, 186).

Upravne organe lahko ločimo tudi na:

- **temeljne upravne organe** – opravljajo vse zadeve na določenem področju (ministrstvo, sekretariat);
- **posebne upravne organe** – opravljajo samo določene zadeve na izbranem področju (uprave, uradi, zavodi, inšpekcije, direkcije, komisije, oddelki, agencije itd.) (prav tam, 187).

Z določenim nazivom oziroma obliko praviloma izražamo pglavitne vsebinske značilnosti upravnih organov in njihov pravni položaj v upravni strukturi. Ponavadi je v posameznih ureditvah tudi normativno urejeno, kdaj in zakaj prihaja do uporabe določene organizacijske oblike organa znotraj upravnega sistema. Tako dobijo različne oblike tudi pomembne pravne značilnosti (prav tam, 187).

Makroorganizacija državne uprave temelji na resornem principu. V skladu s slovensko ustavo mora ministrstva in njihova delovna področja določiti zakon (Virant 2004, 96). Zakon, ki ureja omenjeno področje, je Zakon o državni upravi, sprejet leta 2002.

Po veljavnem ZDU sestavlja državno upravo 15 resornih ministrstev. Omenjeni zakon določa tudi delovna področja posameznih ministrstev, med katera so razdeljena vsa področja, nad katerimi ima pristojnost državna uprava. Uprava, urad in inšpektorat so upravni organi, ki so v sestavi ministrstva. Ministrstva so monokratični ali individualno vodeni organi, ki jih vodi minister, ki odloča o vseh zadevah v pristojnosti ministrstva (Virant 2004, 97).

2.1.2.1 Upravni organi v sestavi

Upravni organi v sestavi (nadalje organi v sestavi) spadajo v notranjo organizacijo ministrstva v širšem pomenu, vendar imajo status upravnega organa. To področje podrobno ureja ZDU, ki v 21. členu navaja, da se organi v sestavi ustanovijo za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog,

nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb. Ustanovitev organov naj bi zagotavljala večjo učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog ali pa večjo stopnjo samostojnosti pri opravljanju nalog. V kolikor organ v sestavi vodi na prvi stopnji postopek in odloča, potem o pravnih sredstvih zoper te upravne akte na drugi stopnji odloča resorno ministrstvo.

Kako se bodo organi v sestavi imenovali, ureja uredba o organih v sestavi ministrstev, ki tudi določa konkretne organe v sestavi. Po prejšnji ureditvi je zakon določal upravne organe in upravne organizacije v sestavi. Bilo jih je več kot 50, njihovo število se je spreminjalo, prav tako je konkretne organe v okviru posameznih ministrstev določal zakon. Po sedanji ureditvi pa se je to spremenilo, kajti posamezni minister lahko organe v sestavi ustanovi že z uredbo. Ministri so s tem pridobili večjo formalno moč odločanja.

Organ v sestavi vodi direktor (predstojnik), ki se imenuje v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev. Organ v sestavi izvaja 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 ministrstva usmeritve in obvezna navodila za delo ter mu nalaga, da v mejah svoje pristojnosti opravlja določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter mu o tem poroča. V državnem zboru in vladi predstavlja organ v sestavi resorni minister. Ministrstvo nadzoruje delo organa v sestavi. Minister lahko zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela organa v sestavi. Predstojnik organa v sestavi je dolžan ministru redno in na njegovo posebno zahtevo poročati o delu organa v sestavi in o vseh pomembnejših vprašanjih s področij dela organa v sestavi.

2.1.3 FUNKCIJE DRŽAVNE/JAVNE UPRAVE

Funkcije državne uprave izhajajo iz njene vloge v upravno-političnem sistemu odnosno v upravnem procesu. Virant (2004, 67–68) meni, da ima državna uprava dve osnovni funkciji:

- »izvrševanje zakonov, državnega proračuna in drugih političnih odločitev Državnega zbora in Vlade,

- pripravljanje strokovnih podlag za politično odločanje Vlade in Državnega zbora.«

Znotraj okvira teh dveh temeljnih nalog lahko ločimo več vrst nalog državne uprave. Različni pisci so jih razvrstili na več načinov.

Šmidovnik (1985, 164–168) sistemizira in razčlenjuje naloge državne uprave glede na njihovo naravo, in sicer:

- policijske naloge in skrb za obstoj sistema – skrb za javni red in mir, javno varnost, zakonitost, varstvo okolja ...;
- javne službe v državni upravi – vzdrževanje javnih cest, razne komunalne dejavnosti, zdravstvena, veterinarska služba ...;
- pospeševalne in razvojne naloge – vsaka država pospešuje določene dejavnosti, gospodarske ali negospodarske, od katerih si obeta koristi za celotno družbeno skupnost, npr. kmetijstvo ali turizem;
- servisne naloge;
- predlaganje nove politike in
- izvajanje politike.

Cijan in Grafenauer (v Virant 2004, 68) pa govorita o vrstah dejavnosti državne uprave. Te so:

- regulativna (izdajanje predpisov in priprava strokovnih podlag za odločanje vlade);
- kontrolno-nadzorna (nadzor nad izvajanjem predpisov, npr. inšpekcijski);
- operativna (izdajanje posamičnih pravnih aktov, opravljanje upravnih dejanj, izvajanje upravnih ukrepov),
- študijsko-analitična in
- represivna.

Godec (v Rakočevič 1994, 175) po drugi strani ločuje tri skupine funkcij državne uprave:

- izvršilna (eksekutivna) funkcija – izvajanje politike in izvrševanje abstraktnih norm ter skrb za uveljavljanje pravnih predpisov;

- kurativna funkcija – obsega tisto, s čimer se uveljavlja odgovornost za stanje na področju, za katerega je pristojen določen organ;
- servisna funkcija – naloge, ki jih opravljajo upravni organi za druge organe, predvsem predstavniške organe in vlado.

Virant (2004, 69) meni, da je smiselno razlikovati funkcije državne uprave in oblike njenega delovanja. V Zakonu o upravi je določeno, da državna uprava opravlja naslednje funkcije:

- a) izvršilno, znotraj katere lahko izdvojimo sledeče funkcije:
 - regulativno funkcijo (urejanje družbenih razmerij z upravnimi predpisi),
 - funkcijo upravnega odločanja (izvrševanje javnega interesa),
 - funkcijo upravnega nadzora (inšpekcijski nadzor, nadzor nad organi lokalnih skupnosti in ostalimi osebami javnega prava),
 - pospeševalno (pospeševanje družbenega razvoja),
 - servisno (izvajanje javnih služb v pristojnosti države);
- b) strokovno-tehnično ali strokovno-servisno funkcijo, v okviru katere pripravlja strokovne podlage za odločanje vlade, kot so npr. priprava zakonskih predlogov, predpisov in ostalih gradiv.

2.1.4 VPLIVI GLOBALIZACIJE NA SODOBNO JAVNO UPRAVO

Globalizacija vpliva na veliko področij človekovega delovanja v sodobnem svetu. Usmerjena je k vse pogostejši interakciji med ljudmi na vedno večjem prostoru. Njene glavne razsežnosti so gospodarska, politična in kulturna, med katerimi ima vsaka veliko število področij in vidikov (Brezovšek in Haček 2003, 76). Vplivom globalizacije se ni izognila niti javna (državna) uprava. V nadaljevanju bomo opisali dejavnike, vzroke in posledice globalizacije, ki so pomembno vplivali na upravo.

Med dejavnike globalizacije prištevamo akumulacijo presežne vrednosti, vlogo prevladujočih držav in njihovih upravnih aparatov, notranje pritiske, mednarodne institucije in tehnološke izume. Gonilna sila mnogoterih in različnih vzrokov, ki sprožajo procese globalizacije, pa je povečanje družbene gostote v svetu, kar pomeni naslednje: povečanje števila prebivalcev, povečanje relativne gostote prebivalstva (na urbaniziranih področjih živi že večina ljudi in delež raste); nadalje napredovanje znanosti in tehnologije, predvsem glede virov energije, hitrosti obdelave informacij in biotehnologije, kar lahko štejemo kot povečanje gostote našega znanja, povečanje

gostote mrež prometa in povezav ter metod komuniciranja in povečanje organizacijske gostote (prav tam, 76–77).

Globalizacija je olajšala in omogočila povezanost ter koordinacijo med vladami, ljudmi, državami in nevladnimi organizacijami. Številni avtorji so se spraševali, ali proces globalizacije pomeni konec klasičnega pojmovanja in vloge nacionalne države, vendar ga le-ta ni povzročila in ga tudi v dogledni bodočnosti ne bo. Teritorialna država kot družbeno-politična entiteta bo še naprej obstajala (Maull v Brezovšek in Haček 2003, 78). Spremembe pa so nastale v lastnostih in značaju moderne države. V prvi vrsti gre za povečanje vpliva Mednarodnega denarnega sklada, Svetovne banke in ostalih nadnacionalnih organizacij, katerih odločitve so obvezne za države in njihove upravne sisteme. Drugič, povečala se je stopnja soodvisnosti držav pri urejanju teritorialnih in ostalih vprašanj ter sodelovanje pri problemih občega interesa (npr. varovanje okolja, boj proti organiziranemu kriminalu). Države so pridobile informacijske možnosti za opravljanje raznih funkcij vladanja in upravljanja. Vlade so obenem vse pogosteje partnerji zasebnemu sektorju in spreminja se tradicionalna vloga vojsk, ki češče sodelujejo v mednarodnih mirovnih silah ali drugih oblikah mednarodnega združevanja in sodelovanja, Varnost je čedalje bolj dojeta kot globalni problem (prav tam, 78–79).

Med negativne posledice globalizacije pa štejemo zmanjševanje odnosno izgubo suverenosti držav, omejitve in pritiske na demokracijo, izgubo skupnostne identitete, koncentracijo globalne moči, povečanje odvisnosti manj razvitih od velikih sil itd. Globalizacija ekonomskih procesov spodkopava položaj držav, poleg tega pa jim suverenost omejujejo še mednarodne oziroma nadnacionalne organizacije, katerih države so članice. Globalizacija pa prav tako ogroža demokracijo in družbene skupnosti, predvsem v bolj siromašnih državah, kjer se zaradi uveljavljanja interesov globalnih organizacij povečuje revščina, družbena dezintegracija in uničevanje okolja (Brezovšek in Haček 2003, 79).

Avtorji so napovedovali različne vplive in posledice globalizacije na razvoj javne uprave. V praksi se je globalizacija izrazila v obliki reform javne uprave po vsem svetu, z različnimi variacijami glede na kulturne, jezikovne in civilizacijske razlike.

Globalizacija je povzročila naslednje konkretne posledice za javno in državno upravo po svetu (prav tam, 84–86):

- Velike spremembe pri oblikovanju javno-zasebne sfere v korist globalnega korporacijskega sektorja. Vodilna gospodarska vloga vlade in javnega sektorja pri razdelitvi virov in bogastev ter stabilizaciji gospodarske rasti se je umaknila logiki in interesom globalnih korporacijskih elit. Tradicionalna država blaginje je bila napadena z vseh strani. Javna sfera in prostor za državljansko vključitev sta zožena, država pa je kot odgovor na to povečala vlogo državljanov pri upravljanju javnih zadev ter bila aktivna pri upravljanju družbenih virov, ki niso pod nadzorom globalnih korporacijskih elit.
- Znatne spremembe so se zgodile tudi v značaju in delovanju države in javne uprave. Nekaj desetletij je tradicionalna upravna država uspevala uravnoteževati interese korporacijskih elit s širšimi javnimi interesi, kar je zagotavljalo družbeno in politično stabilnost. Zdaj jo je zamenjala korporacijska prisilna država, pri kateri se razrašča prisilna birokracija, ki teži k temu, da zajezi morebitne grožnje državljanov za družbeno ureditev. Te pretnje nastajajo zaradi tržnega nereda ter ekonomskih in družbenih pritiskov, ki jih povzroča proces globalizacije. Javna uprava je postala nadzornik, ki omogoča akumulacijo kapitala, temu pa bi se morali upreti vsi javni uslužbenci z razvito družbeno vestjo.
- Globalizacija je tudi v mnogočem zbrisala razlikovanje med lokalnim in globalnim, saj številne mednarodne zadeve presegajo lokalne, državne in nacionalne okvire. Globalna povezanost povzroča, da javna uprava bolj gleda navzven in manj navznoter. Delovanje na enem področju vpliva tudi na druga področja. Uprava mora imeti sposobnost, da oceni vzajemne učinke globalnih dogodkov, zaradi česar mora delovati hitro in prožno. Javna uprava ima tudi odgovornost, da pretehta možne javne izbire, ki bi lahko naredile škodo ali težave pri uveljavljanju javnih interesov. Že sama narava globalne soodvisnosti zahteva večstransko sodelovanje, partnerstvo ali učinkovito krizno vodenje v primeru konfliktov.
- Globalizacija prisiljuje države, da njihova lastna javna uprava naredi več z manj sredstvi. Javna uprava mora izpolnjevati visoke zahteve in standarde. Kot odgovor na izzive globalizacije mora uprava biti profesionalizirana – z vsemi moralnimi in etičnimi standardi javnih uslužbencev ter njihovo usposobljenostjo. Globalizacija pritiska v smeri privatizacije, teži h globalni kulturi potrošništva,

ogroža lokalne skupnosti in je usmerjena k oblikovanju različnih elit (političnih, vojaških, managerskih), ki ne delujejo vedno v interesu držav, temveč kot agenti transnacionalnih korporacij. Vsem tem negativnim pojavom globalizacije se mora javna uprava upreti in državljane obravnavati s spoštovanjem in odgovornostjo, spodbujati mora občutek skupnosti in uveljavljati javne interese.

- Globalizacija zahteva povečano razumevanje kultur, trgov, jezikov in drugih držav. Javni uslužbenci rabijo številna nova znanja in sposobnosti v tem prepletenem in soodvisnem svetu. Ravno tako se morajo javni uslužbenci primerno izobraziti za spodbujanje in vzpostavljanje ustreznega sodelovanja preko svojih meja, saj imajo etično in moralno odgovornost za delovanje in koordinacijo v globalnem svetu.

2.1.5 NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA (NUJS)

Javne uprave v sodobnih družbah delujejo v zelo kompleksnih in hitro se spreminjajočih okoljih. Družba zahteva racionalizacijo stroškov ob povečani uspešnosti in učinkovitosti javne uprave. Odgovore na omenjene zahteve podaja NUJS,³ ki vpeljuje v upravljanje javnega sektorja pozitivne prvine iz upravljanja in delovanja zasebnega sektorja, s poudarkom na usmerjenosti k ljudem, uporabnikom in zaposlenim (Žurga 2001, 49).

Po mnenju številnih avtorjev NUJS ni izključna značilnost Velike Britanije, temveč mednarodna usmeritev javne uprave v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, ki je nastala kot odgovor na zahteve po zmanjšanju obsega uprave in lastninjenju (prav tam, 57). Pojem NUJS je skoval Christopher Hood leta 1989, s katerim je retrospektivno poimenoval podobne upravne doktrine v anglosaškem svetu (ZDA, Nova Zelandija, Avstralija) v sedemdesetih in osemdesetih letih 20. stoletja, kjer so najprej nastale (Lynn 2009, 107) in se nato preko Velike Britanije razširile v Evropo (Nizozemska, Nemčija, Francija, Švica, Švedska). Razcvet koncepta sodi v obdobje začetka devetdesetih let. NUJS je poenoten izraz za uveljavljanje bodisi posameznih načel bodisi celovitega upoštevanja nove paradigme (Kovač 2007, 138–139).

NUJS, kot je bilo že omenjeno, predstavlja novo paradigmo upravljanja javnega sektorja, ki ima naslednje prvine:

- usmerjenost k rezultatom,
- usmerjenost k strankam,

³ Ang.: New Public Management (NPM).

- prenova delovnih procesov,
- nova organiziranost in novi načini vodenja,
- uvajanje novih delovnih metod in preoblikovanje delovnega mesta,
- povečanje učinkovitosti in uspešnosti,
- delegiranje in povečevanje avtonomije,
- prenos izvajanja posameznih nalog zunanjim izvajalcem,
- opredelitev in razmejitev odgovornosti,
- vzpostavitev tekmovalnosti (Žurga 2001, 49–50).

NUJS se od klasičnega pojmovanja javnega upravljanja razlikuje pri poudarkih na druge cilje, kar je prikazano v tabeli 2.1:

Tabela 2. 1: Klasični model javnega upravljanja in NUJS

Klasični model javnega upravljanja (ang. public administration)	NUJS (ang. public management)
pravila	cilji
zakoniti postopki	učinkovitost dela
predvidljivost okolja	prilagoditev okolju
odgovornost	usmeritev k rezultatom
formalizem (primeri)	inovativnost
odprtost	tajnost
pritožbe s pogajanjem	z odpovedjo
zakonitost	uspešnost
profesionalnost, lojalnost	zadovoljevanje osebnih interesov
javni interes, javna korist	dobiček

Vir: Lane v Kovač (2007, 131-132).

S prenosom tržnih in gospodarskih načel ter managerskih tehnik iz zasebnega v javni sektor NUJS sledi in je v sožitju z neo-liberalnim razumevanjem države in ekonomije. Cilj tega pristopa je reducirana in minimalna država, v kateri so javne aktivnosti zmanjšane, če pa je že država aktivna, ravna po načelih učinkovitosti. NUJS temelji na razumevanju človeškega obnašanja kot takega, ki naj bi ga vedno motivirali lastni interesi, še posebej maksimiranje dobička (Drechsler 2005, 17).

Lynn (2009, 108) trdi, da ne moremo zanikati, da je v NUJS veliko novega, vendar obenem meni, da je tudi res, da mnogo nedavnih dogodkov v zvezi z njim ni originalnih, temveč le prilagoditev starih institucij novim okoliščinam.

Cilji reform se v posameznih državah razlikujejo, na kar vplivajo različna zgodovinska, kulturna, gospodarska in politična okolja. Glavni cilji reform javnega sektorja so učinkovitost, pravičnost in varčevanje. Tem se pridružujejo še razne nove ali prenovljene metode in tehnike dela, npr. decentralizacija, privatizacija, pogodbeno delo z izvajalci izven javnega sektorja,⁴ uveljavljanje koncepta 3E + E,⁵ celovito obvladanje kakovosti,⁶ reinženiring procesov itd. (Kovač 2007, 136).

Z uveljavitvijo NUJS so se spremenile tudi managerske prakse, ki zadevajo delovna razmerja. Dosledno z decentralizacijsko dinamiko, ki jo NUJS vsebuje, so javne službe in agencije pridobile večja pooblastila pri upravljanju z lastnimi sredstvi, vključno s plačami in s tem zmožnost, da krojijo plačni sistem po lastnih potrebah. Javne službe so postale bolj tekmovalne na zunanjem trgu za posameznike, ki posedujejo veččine, ki jim bodo služile pri večji učinkovitosti. Skladno z logiko NUJS imajo managerji po novem pooblastila, da uporabljajo plačo kot podlago za nagrajevanje ali kaznovanje delavcev (Thompson 2009, 57).

NUJS se skozi svoj obstoj ni izkazal kot popolna doktrina, saj se je v praksi pokazalo nekaj stranskih in negativnih učinkov. Mednje sodijo odpor srednjih slojev managementa, ki z decentralizacijo izgubljajo moč; uveljavljanje posameznih interesov močnih posameznikov, ki zlorabijo pooblastila, pogosto s strani izvajalcev, najetih za izvajanje javnih storitev s pogodbami; status uporabnikov se ni bistveno spremenil (Kovač 2007, 145–146).

Rešitev je sprememba pristopa od upravljanja javnega sektorja k javnemu vodenju. Cilji ostajajo učinkovitost, odzivnost in uspešnost uprave. Potreben je sistemski pristop od zgoraj navzdol z integracijo reformnih prizadevanj pod različnimi nazivi, kot so NUJS, e-uprava, privatizacija itd. (prav tam, 160).

⁴ Ang.: outsourcing.

⁵ Ang.: economy – smotrnost (gospodarnost), effectiveness – uspešnost, doseganje zastavljenih ciljev in efficiency – učinkovitost + equity – pravičnost.

⁶ Ang.: total quality management (TQM).

NUJS po Brezovšku (2004, 29) poleg vsega posveča tudi premalo pozornosti političnim vidikom, zahtevam ter demokratičnim vrednotam (npr. javni interesi in spoštovanje prava). Podjetništvo v javni upravi lahko pripelje do zlorab in neetičnega ravnanja, zato je potrebno tržnim vrednotam (učinkovitost, uspešnost, ekonomičnost, odličnost itd.) dodati še politične (odgovornost, odzivnost, legitimnost, družbena pravičnost ipd.) in pravne (zakonitost, pravični postopki, varstvo pravic državljanov itn.) vrednote.

Kot odgovor na omenjene težave se ponuja (Osborne 2010, 6–10) novo konceptualno orodje, ki se imenuje NPG⁷ ali po slovensko novo vladanje v javnem sektorju, ki ima potencial, da pomaga našemu razumevanju kompleksnosti težav, ki jih prinaša NUJS, in odseva stvarnosti današnjih delovnih življenj javnih managerjev. NPG vidi države kot pluralistične z množtvom interesov, osredotoča se na organizacijo in njeno okolje (NUJS le na organizacijo), poudarja pogajanja o vrednotah, pomenih in razmerjih (NUJS daje poudarek managementu organizacijskih sredstev in delovanju).

2.1.6 SODNI NADZOR

V Ustavi RS je posebej urejen sodni nadzor nad delovanjem državne uprave. V 157. členu ustave je določeno, da pristojno sodišče odloča v upravnem sporu o zakonitosti dokončnih posameznih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali obveznostih in pravnih koristih posameznikov ter organizacij.

Z vidika nadzorstva nad delom uprave ta ureditev pomeni, da so sodni kontroli v upravnem sporu podvrženi vsi posamični akti uprave, ki so dokončni, zoper katere ni več možna pritožba. V določenih primerih je za posamezne zadeve z zakonom predvideno tudi kakšno drugačno sodno varstvo namesto upravnega spora. Upravni spor je mogoč tudi glede zakonitosti materialnih dejanj v primeru, ko gre za poseg v ustavne pravice posameznika in če ni že drugače zagotovljeno drugo sodno varstvo (Grad in ostali 1999, 170).

Sodno nadzorstvo nad splošnimi upravnimi akti opravlja ustavno sodišče, ki ima pristojnost, da protiustaven ali nezakonit splošni akt uprave odpravi ali v celoti razveljavi.

⁷ Ang.: The New Public Governance.

3 ETIKA, USPEŠNOST, UČINKOVITOST IN EKONOMIČNOST V JAVNEM SEKTORJU

3.1 KRITERIJ USPEŠNOSTI IN UČINKOVITOSTI

V družbenih sistemih, v katerih gospodarstvo deluje na svobodnem, prosto delujočem trgu po zakonih ponudbe in povpraševanja, poteka med gospodarskimi subjekti v zasebnem (realnem) sektorju velika tekmovalnost. Gospodarski subjekti so pod stalnim pritiskom, ki jih sili k večji produktivnosti, pod katero razumemo večjo uspešnost, učinkovitost in ekonomičnost njihovega delovanja. V javnem sektorju pa zaradi specifičnega okolja in nalog, ki jih ta opravlja, takih teženj ni opaziti na tak način. Kljub temu so se zaradi vedno večje produktivnosti v gospodarstvu pričele pojavljati vedno močnejše in glasnejše zahteve po večji uspešnosti in učinkovitosti javne uprave, ki zahtevajo manjšanje obsega sredstev za delovanje državne uprave ob istočasnem ohranjanju obsega storitev, ki jih ta zagotavlja, večji prilagojenosti storitev državne uprave zahtevam njihovim uporabnikom, večji odzivnosti ter vzpostavljanju partnerskega odnosa med javnim, zasebnim sektorjem in državljani (Žurga 2001, 30).

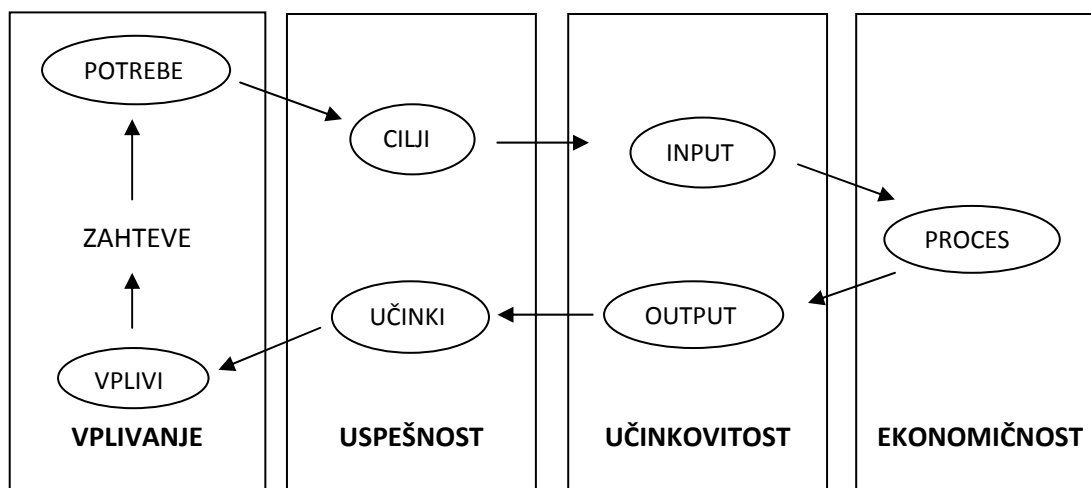
Omenjeni pritiski in zahteve sprožijo reakcijo s preverjanjem obsega državne uprave. S preverjanjem lastne vloge, funkcij, nalog, organiziranosti in metod dela se poskuša najti nove načine delovanja in zagotavljanja storitev državne uprave, ki bodo izpolnjevale nove zahteve uporabnikov in se bodo kazale v izboljšani učinkovitosti, uspešnosti in manjšem obsegu porabe državne uprave (prav tam, 30–31).

Veliko ljudi meša pojme uspešnosti in učinkovitosti, nekaterim je to sopomenka, a za nadaljnjo rabo ju je treba opredeliti in ločiti, saj predstavljata različni stvari. Uspešnost se enači z doseganjem zastavljenih ciljev, medtem ko učinkovitost predstavlja pozitiven rezultat primerjave med vloženimi sredstvi (inputom oz. vložkom) in dobljenimi rezultati (outputom). Če je neko delo učinkovito opravljeno, to ne pomeni nujno, da je bilo tudi uspešno narejeno – in seveda obratno.

Podoba organizacijske uspešnosti v širšem smislu poleg uspešnosti v ožjem smislu in učinkovitosti vsebuje tudi ekonomsko smotrno ravnanje, prilagodljivost in družbeno sprejemljivost ciljev in delovanja organizacije (Kovač 2007, 177).

Delovanje organizacije lahko predstavimo s spodnjo shemo, ki zajema štiri vidike: ekonomičnost procesov, učinkovitost delovanja, uspešnost organizacije in vplivnost organizacije na okolje.

Slika 3. 1: Vidiki delovanja organizacije



Vir: Žurga (2001, 83).

Na uspešnost organizacije vplivajo različni dejavniki, ki jih lahko razdelimo na skupine:

- **organizacijskih dejavnikov** (velikost in struktura organizacije, vizija, poslanstvo, način oblikovanja strategije, kultura ...),
- **dejavnikov okolja** (dinamičnost okolja, politična situacija, bogastvo virov itd.);
- **podjetniške orientacije organizacije** (strategija razvoja, inovativnost, proaktivnost, konkurenčnost itd.) (Kovač 2007, 177).

Razvoj na posameznih področjih (npr. informacijska tehnologija, e-uprava) vodi v razvoj in uvajanje novih načinov delovanja v državni upravi, pri katerih se učinkovitost odraža v finančnih prihrankih, s čimer se zmanjša obseg porabe finančnih sredstev. Nakopičene prihranke se lahko porabi za razvojne projekte. Redefinirana vloga, funkcije in naloge zahtevajo razvoj novih metod in načinov izvajanja določenih nalog. Z uvajanjem različnih sprememb v delovanje državne uprave se istočasno povečujeta tudi uspešnost in učinkovitost. Uresničitev sprememb pa zahteva določen čas. Ker pa sta razvoj in spreminjanje vhodnih parametrov, ki nenehno sprožajo spremembe stalna, se takrat, ko neko spremembo uresničimo, že pojavijo novi pritiski in zahteve iz okolja, ki zahtevajo novo spremembo. Proces izboljševanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave spričo takih okoliščin ne more biti nikoli zaključen (Žurga 2001, 31).

Neely (v Žurga 2001, 83) pa uspešnost opredeljuje »kot stopnjo, do katere so zadovoljene zahteve strank, učinkovitost pa kot merilo ekonomičnosti uporabe virov organizacije pri zagotavljanju dane stopnje zadovoljstva strank.«

Zakaj je sploh potrebno meriti uspešnost in učinkovitost uprave? Zato, da lahko razlikujemo uspeh od neuspeha, da nagrajujemo uspeh namesto pomotoma neuspeh, da lahko popravimo napake in se učimo iz njih in da znamo pokazati rezultate in pridobiti javno podporo kot posledico ustvarjenih rezultatov (Ferfila in Kovač 2007, 178).

Ker v javni sektor zaradi specifičnosti svojega dela (monopol delovanja in vloga korektorja nedelujočega trga) ne moremo prosto uvajati tržnih načel, »ki bi neuspešne dele izločali sami, poznamo kot nadomestilo zasebni konkurenci merjenje uspešnosti in učinkovitosti, katerega sestavni deli so merjenje uspešnosti in učinkovitosti organizacije (uprave kot celote), njenih delov in posameznikov, ugotavljanje zadovoljstva uporabnikov in zaposlenih ter končno ekonomičnost poslovanja« (prav tam, 178).

V javni upravi je merjenje rezultatov močno oteženo zaradi same narave dela: storitvena dejavnost, dolgoročni cilji, katerih izpolnitev se bo dogodila v nedoločenem času, neznano razmerje med vložkom in outputom ter nemerljivi rezultati zaradi nedorečenosti samih outputov oziroma rezultatov (prav tam, 178–179). Ne glede na okolje, v katerem deluje organizacija, mora sistem, da bi deloval uspešno, imeti tri glavne značilnosti: tehnično veljavnost merjenja, legitimnost in kontinuiteto (Pečar v Kovač 2007, 179). Relativno uspešni pristopi zajemajo t. i. primerjalne analize ali zgledovanje,⁸ ki predstavljajo pregled in posnemanje najuspešnejših subjektov v določeni primerljivi panogi na določenih področjih ali kar v celoti glede postopkov in procesov dela. Ostale metode, ki jih uporabljamo, so še celovito obvladovanje kakovosti, statistična kontrola procesov, prenova procesov⁹ itd. (Kovač 2007, 179). Da bi bil sistem merjenja uspešnosti razumljen in sprejet med zaposlenimi, ga je treba postopoma uvajati s koraki opredelitve in izborom ustreznih meril, določitvijo njihovih prioritet, izborom metod in propagiranjem (Pečar v Kovač 2007, 179).

3.2 KRITERIJ EKONOMIČNOSTI

Ponavadi pod tem pojmom razumemo zahtevo, da z dodeljenimi sredstvi dosežemo karseda velik učinek. Dosežemo pa ga z dobro organiziranim upravnim delom, z

⁸ Ang.: benchmarking.

⁹ T. i. reinženiring.

optimalno uporabo ustrezne informacijske tehnologije ter usposobljenimi uslužbenci. V sleherni organizaciji je možno in potrebno neprestano proučevati delovni proces in obenem razvijati boljše delovne postopke. Opravila je treba standardizirati in jih do sprejemljive mere specializirati, tehnična sredstva je potrebno kupovati le na osnovi strokovne ocene. Nič manj pomembno ni uvajanje primernih delovnih sredstev in racionalno ter primerno urejeno delovno okolje. Ekonomičnost na koncu pomeni, da moramo razsipnost v največji meri omejiti – varčevati je treba z vsemi delovnimi sredstvi in predmeti dela (Brejc 2000, 139).

Ekonomsko področje javnega sektorja obvladujejo pravila proračuna. Finančni management po načelih NUJS temelji na poslanstvu uprave. Tipične značilnosti so:

- globalni integrativni proračun, ki omogoča koordinacijo, prelivanje sredstev in preglednost;
- dopolnjujoči medsektorski proračun, ki vodi k preventivi in sodelovanju sektorjev;
- proračun je oblikovan za daljše obdobje, najpogosteje tri leta, kar teži k dolgoročnejšemu načrtovanju in investiranju;
- izhodna naravnost (določanje sredstev po zastavljenih ciljih), ki nenehno vzpodbuja uspešnost in učinkovitost;
- mehanizmi za spodbujanje varčevanja, kar pomeni povečanje motivacije, odgovornosti in inovacij;
- spodbujanje investiranja, ki je potrebno za rast in razvoj;
- računovodstvo po vzoru zasebnega sektorja;
- dejavnost opredelitve potrebnih storitev skupaj z identifikacijo njihove cene;
- delna (področna delitev) financiranja stroškov javnih storitev med proračunske vire in pristojbine uporabnikov, kar vodi k racionalnejšemu in kritičnemu povpraševanju;
- nudenje dodatnih storitev po ekskluzivni ceni (Kovač 2007, 180–181).

Posebne izpostave sta vredni postavki izhodne naravnosti in dolgoročnosti proračuna, saj z njima lahko dolgoročno ocenimo trende in probleme po posameznih enotah proračuna, dolgoročno ocenimo primernost in cilje nameranih dejavnosti, naredimo

dolgoročni program dela po posameznih enotah in finančni program ter možne vire (prav tam, 181).

Proračunski sistem se je v Sloveniji vzpostavljala postopoma od osamosvojitve, dokončno oblikovan pa je bil leta 1993. Na državni in lokalni ravni je bil enoleten (dvoleten prvič v letih 2002 in 2003), s čimer se je omejevalo dolgoročno načrtovanje. Opredeljen je z vrstami, viri ter nameni in porabniki, s pretežno vhodno naravnostjo, ki ne spodbuja k doseganju rezultatov, in je centraliziran (Ministrstvo RS za finance edino skrbi za smotnost porabe) ter bolj ali manj nespremenljiv. V posameznih obdobjih se pripravljajo proračunski memorandumi z globalnimi cilji politike javnih financ v prihajajočih letih. Srž problema, ki v praksi otežuje ekonomsko učinkovitost v slovenski upravi, je nepravočasno sprejetje državnega proračuna in rebalansi. Dodatni problemi nastajajo zaradi pomanjkanja denarja za materialne stroške in naložbe v upravi (npr. investicijsko vzdrževanje objektov in opreme na upravnih enotah). Porabo proračunskega denarja v Sloveniji nadzorujeta Računsko sodišče in proračunska inšpekcija Ministrstva RS za finance, ki spremljata finančno in materialno poslovanje porabnikov državnega proračuna (Kovač 2007, 181–182).

3.3 (NE)ETIČNOST JAVNIH USLUŽBENCEV

Uprava je obsežen in družbeno neobhoden organizacijski sistem, ki naj bi deloval v skladu s splošnimi družbenimi interesi in v interesu vsakega posameznika. Eno temeljnih vodil v javni upravi je načelo zakonitosti ravnanja, ki pa le malo pomeni, če kot del organizacijske kulture ne zaživi tudi etika upravnega dela, ki deluje kot notranji usmerjevalec posamezne zavesti, kar se posebej odraža pri delu diskrecijskih pooblastil oziroma pri izdajanju in upoštevanju t. i. internih predpisov uprave (Kovač 2007, 203).

Jerovšek (v Haček in Bačlija 2007, 85) trdi, da stopa v sedanjem času v ospredje predvsem človeška moralna podoba javnega uslužbenca. S pojmom etike naj bi bil pri nosilcih javnih pooblastil povezan pojem osebne in še zlasti javne odgovornosti (Kovač 2007, 203).

Za lažje razumevanje moramo najprej opredeliti pojma etika in morala, ki se pogosto uporabljata nedosledno. Pri etiki imamo opravka s teorijo, pri morali pa s prakso. Etika je teoretična disciplina o nramnosti, morala pa skupek družbenih predpisov, ki veljajo v posameznem času in kulturi (Rot v Haček in Bačlija 2007, 85).

Etika javnih uslužbencev proučuje moralo, moralna načela in moralno odločanje ter norme in postopke za odločanje v javni upravi. Kodeks upravnih delavcev naj bi opredeljeval, kako naj javni uslužbenec v upravi ravna, da bi bilo njegovo ravnanje etično do njega samega, do ostalih in do organizacijske enote, v kateri deluje. Kaj je prav in kaj ne, je možno razsojati na podlagi veljavnih norm, ki so zajete v zakonih in predpisih. Vendar ravnanje po normah zmeraj ne izpolnjuje tudi etičnih kriterijev. Pogosto se dogaja, da so norme neživljenjske in (pre)toge in v tem vmesnem prostoru pride do izraza etična presoja poleg situacij in okoliščin, ki jih zakonodajalec še ni mogel predvideti ali zajeti (Haček in Bačlija 2007, 85).

Čim višje so ljudje v upravi na hierarhični lestvici, toliko bolj je verjetno, da so upoštevali etična načela, ki veljajo v njihovem okolju in družbi. Pripravljenost upoštevati etična načela je odvisna od:

- stopnje oziroma obsega sprejemanja vrednot organizacije – bolj kot se posameznik identificira z vrednotami organizacije, tem bolj bo pripravljen delovati v skladu z njenimi etičnimi načeli;
- skladnosti ciljev posameznika in organizacije;
- pomena dela, ki ga opravlja;
- presoje, ali organizacija zagotavlja zadostne možnosti za razvoj posameznika (Brejc 2000, 66).

Osnovnim zahtevam po večji uspešnosti, učinkovitosti in gospodarnosti v upravi se je pridružila tudi zahteva po etičnosti, kar izrazimo s kratico 4E.¹⁰ Bostič, Košir in Rajh (1997, 20) smatrajo, da so vrhovna načela etike upravnega dela samostojnost napram politiki, odgovornost, strokovnost in zakonitost. Omenjena načela pridejo do izraza pri odnosu uradnikov do državljanov kot posameznikov, družbe kot celote, do lastne upravne organizacije in do dela. Nezakonito in nepravilno odločanje se odpravlja s strokovnim izpopolnjevanjem, s pozitivnim zaznamovanjem uspešnih uradnikov, kaznovanjem nezakonitosti in finančnim nagrajevanjem glede na kakovost in obseg dela (prav tam, 45–46). Vsak manager mora pri delu upoštevati polji stroke in etike, ki se deloma prekrivata (Kovač 2007, 203).

¹⁰ 4E je okrajšava za effectiveness (učinkovitost), efficiency (uspešnost), economy (gospodarnost) in ethics (etičnost).

V razvitih demokratičnih državah so glavne etične vrednote v javni upravi sledeče:

- poštenost,
- nepristranskost,
- zakonitost,
- spoštovanje ljudi,
- delavnost in prizadevnost,
- ekonomičnost in učinkovitost,
- dostopnost za stranke,
- odgovornost (Sherman v Sampford 1998, 15).

Boštic (2000, 21) meni, da morajo upravni uslužbenci v odnosu do dela dosledno upoštevati moralne in etične norme pri pripravi gradiv za odločanje, pri upoštevanju pravnih podlag, na podlagi katerih se odloča o upravnih stvareh in pri opravljanju nadzorstva nad uresničevanjem pravnih predpisov.

Glavna etična problema, ki zadevata javno upravo, sta javna diskreditacija in politična korupcija, nadalje jima sledijo zloraba uradnega položaja s prednostno obravnavo prijateljev in sorodnikov, zanemarjanje zakonite dolžnosti, protizakonito delovanje s prisvajanjem državnih sredstev v zasebne namene, zamolčanje uradnih sporočil državljanom itd. (Bostič in drugi, 1997, 15).

Neetično ravnanje javnega uslužbenca je lahko poleg osebnostne motivacije tudi posledica drugih dejavnikov. Na nenamerno zlorabo oziroma neetično ravnanje lahko posameznega javnega uslužbenca privedejo prav tako določene okoliščine (Haček in Bačlija 2007, 87). Nekateri vzroki in posledice neetičnega ravnanja v javni upravi so predstavljeni v tabeli 3.1.

Glavni etični problem naše državne uprave izvira iz nenatančne razmejitve med upravo in politiko. Za samostojnost upravnega dela je ključno objektivno spremljanje družbenih dogajanj in vključevanje znanosti (Bostič in drugi 1997, 24). Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB2, Uradni list RS 24/2006) pri upravnem delu narekuje etično ravnanje preko temeljnih načel (zakonitost, varstvo pravic strank in njenih koristi, materialna resnica, zaslišanje stranke, prosta presoja dokazov, pravica do pritožbe itd.), strokovno zastopanje strank v postopku, vsebuje pravila o izločitvi uradne osebe, ko ta zaradi določenih okoliščin ne more objektivno odločati (sorodniki,

prijatelji, osebna vpletenost), uporabo izrednih pravnih sredstev, določbe o izvršbi, ki določajo tisti ukrep izvršbe, ki je za stranko najmilejši glede na okoliščine.

Tabela 3. 1: Nekateri vzroki in posledice neetičnega in nepravilnega odločanja v javni upravi

Vzroki	Posledice
Slaba strokovna usposobljenost uradne osebe.	Nezakonite odločitve in nezadovoljstvo strank, podaljšanje postopkov in dodatna obremenitev organov druge stopnje.
Pomanjkljiva in nepopolna uporaba predpisov.	Podaljšanje upravnega postopka zaradi vlaganja pritožb in drugih pravnih sredstev.
Kršitev predpisov zaradi vplivov in pritiskov uradne osebe.	Dokazovanje teh dejstev in okrnjen ugled upravnega organa in uradne osebe.
Slaba motiviranost uradne osebe za delo.	Nezainteresiranost in nepripravljenost uradne osebe za delo.
Neprimerni medsebojni odnosi v organu.	Slabo delo celotnega kolektiva.

Vir: Bostič in drugi (1997, 45).

Za odpravljanje teh težav pri mladih demokracijah na področju srednje in vzhodne Evrope je SIGMA¹¹ pripravila vzorčni model etike javnih uslužbencev, katerega etična infrastruktura je sestavljena iz več elementov, to so:

- politična podpora,
- učinkovita pravna zgradba,
- učinkoviti mehanizmi nadzora in odgovornosti,
- navodila oziroma etični kodeksi za izvajanje upravnih nalog,
- poklicna socializacija, zlasti usposabljanje in zgledno ravnanje vodstva,
- podporno okolje in pogoji (razmeroma dobre plače in prava mera varnosti zaposlitve),
- koordinacijska in nadzorna telesa za etična vprašanja, ki preverjajo, svetujejo, nadzorujejo in spodbujajo etično ravnanje, in

¹¹ Organizacija znotraj OECD, ang. Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries.

- dejavna civilna družba z informacijsko odprtostjo in sistemskim prostorom za pritožbe zaradi neetičnega ravnanja javnih uslužbencev.

Koncept je celovit in sistemsko podprt, kajti pokriva funkcije usmerjanja, upravljanja in nadzora (Kos 1998, 265–276).

Uprava ima vedno ideološko in še posebej vrednostno vsebino, po drugi strani pa znanstveniki in praktiki s področja javne uprave često predstavljajo svoje delo kot politično nevtralnno, kar gre pripisati zahtevi po ločitvi javne uprave od politike. To utemeljujejo z večjo učinkovitostjo javne uprave, poleg tega pa taka ločitev preprečuje neetične prakse klientelizma in sistema plena,¹² ki ogroža demokratični sistem vladavine (Brezovšek 2004, 28).

¹² Ang.: spoil system.

4 DAVČNA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE (DURS)

4.1 PREDSTAVITEV DURS

Republika Slovenija je takoj po osamosvojitvi pričela z reformiranjem davčnega sistema in reorganizacijo služb za pobiranje dajatev. Pobiranje davkov je eden izmed glavnih elementov državnosti in davčna služba kot izvajalka teh procesov ima tu poglobljeno vlogo, saj je odgovorna za izvajanje davčne politike, vpliva na makroekonomsko stanje v državi in nenazadnje od uspešnega pobiranja davkov so odvisne bilance javnih financ države. Do leta 1996 sta obstajali dve službi, ki sta nadzirali pobiranje davkov in prispevkov, in sicer Republiška uprava za javne prihodke (RUJP), ki je nadzirala obdavčenje fizičnih oseb, ter Agencija za plačilni promet, nadziranje in informiranje (APPNI, naslednica Službe družbenega knjigovodstva), ki je kontrolirala plačevanje davkov in prispevkov podjetij oz. pravnih oseb.

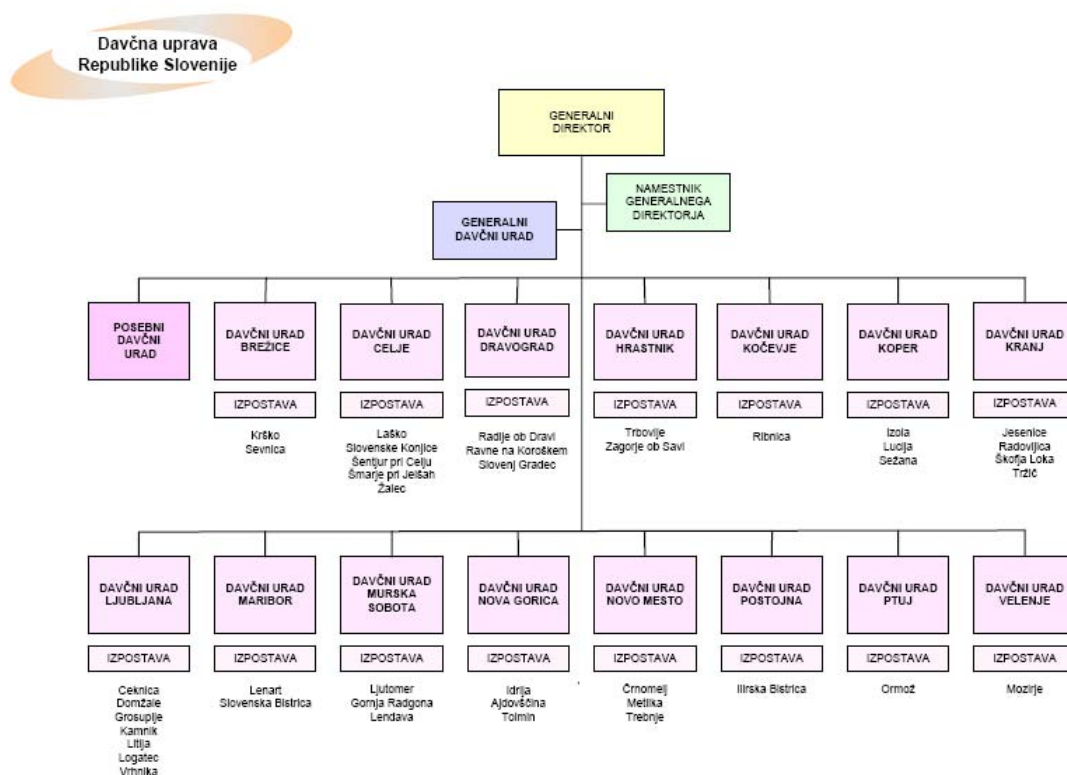
DURS je bil v današnji obliki ustanovljen 1. julija 1996 kot posledica združitve omenjenih služb, iz katerih je tudi v celoti prevzel materialne in kadrovske vire. Neposredna posledica združitve so bili manjši obratovalni stroški in centralizirano vodena služba, ki pokriva vsa davčna področja. Vsi državljani in davčni zavezanci s(m)o prejeli davčno številko, oblikovan je bil centralni register davčnih zavezancev, davčni inšpektorji so dobili večja pooblastila.

Davčna uprava Republike Slovenije je organ v sestavi Ministrstva RS za finance, kar določa Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (ZODPM, Uradni list RS 71/1994). Pod okrilje Ministrstva RS za finance spadajo še: Carinska uprava RS, Urad RS za nadzor prirejanja iger na srečo, Urad RS za preprečevanje pranja denarja, Uprava RS za javna plačila in Urad RS za nadzor proračuna.

4.2 STRUKTURA DURS

DURS sestavljajo (glej sliko 4.1): Generalni davčni urad, Posebni davčni urad in 15 davčnih uradov, ustanovljenih za opravljanje nalog davčne službe na določenem območju ali za določeno področje dela na teritoriju Republike Slovenije. Sedež Davčne uprave Republike Slovenije je v Ljubljani. Davčni uradi imajo še izpostave, notranje organizacijske enote, ki pokrivajo področja posameznih upravnih enot, ki jih je skupaj 56. DURS vodi generalni direktor, ki ima namestnika, odgovoren pa je neposredno ministru za finance.

Slika 4. 1: Organigram DURS



Vir: DURS (2011).

4.3 NALOGE DURS

Naloge in organizacijo davčne službe določa Zakon o davčni službi (ZDS-1-UPB2, Uradni list RS 1/2007), davčne urade pa določa Uredba o določitvi davčnih uradov Davčne uprave RS (Uradni list RS 142/2004). Davčna uprava Republike Slovenije opravlja naloge davčne službe, ki so: pobiranje davkov in drugih obveznih dajatev; opravljanje nadzora nad zakonitostjo, pravilnostjo in pravočasnostjo izpolnjevanja davčnih obveznosti, določenih s predpisi o obdavčenju; preprečevanje in odkrivanje davčnih prekrškov ter drugih kaznivih ravnanj, določenih v predpisih za nadzor, nad izvajanjem katerih je pristojna služba, ter vodenje postopka za prekrške prekrškovnega organa; prisilna izterjava denarnih terjatev države in samoupravnih lokalnih skupnosti na podlagi zakona, ki ureja splošni upravni postopek, in na podlagi zakona, ki ureja prekrške; izvajanje predpisov Evropske skupnosti (v nadaljnjem besedilu: Skupnosti) in mednarodnih pogodb, ki obvezujejo Slovenijo z delovnega področja službe, sodelovanje in izmenjava podatkov z organi Skupnosti, pristojnimi organi držav članic EU in s pristojnimi organi drugih držav; sodelovanje z mednarodnimi organizacijami in

strokovnimi združenji s področja davkov; proučevanje in analiziranje delovanja davčnega sistema in ukrepov davčne politike ter dajanje pobud za reševanje zadev s tega področja; opravljanje drugih nalog, določenih z zakonom ali s predpisom na podlagi zakona.

Davčna uprava Republike Slovenije izvaja naloge davčne službe v skladu z zakoni, ki urejajo obdavčevanje in postopek v zvezi z obdavčevanjem, z zakonom, ki ureja inšpekcijski nadzor, z drugimi predpisi ter mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo, in v skladu z Zakonom o davčni službi.

Najvažnejša strokovna naloga, ki jo opravlja DURS je davčni nadzor, ki obsega:

- davčno kontrolo (predhodni oziroma formalni nadzor) pravilnosti in pravočasnosti plačevanja davkov, pri katerem davčni nadzorniki praviloma v prostorih davčnega organa preverjajo predložene napovedi, obračune in druge predpisane podatke, ter
- inšpekcijske preglede (naknadni ali vsebinski nadzor), pri katerih davčni inšpektorji praviloma v prostorih in na stvareh davčnega zavezanca samostojno preverjajo pravilnost in pravočasnost plačevanja davkov ter obče poslovanje zavezanca, ugotavljajo neprijavljene prihodke in odrejajo ukrepe v davčnem postopku, za katere imajo pooblastila (Čok in drugi 2007, 14 –15).

Težišče nadzora seveda poteka pri inšpekcijskih pregledih, kjer inšpektorji pregledujejo poslovne in ostale prostore, v katerih se opravljajo dejavnosti ali pridobivanje dohodkov, naprave, blago, poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente, ki omogočajo vpogled v zavezančevo poslovanje, med drugim tudi dokumentacijo o številu, prejemkih in pogodbah zaposlenih (prav tam, 15).

V nadaljevanju bodo podrobneje predstavljene naloge posameznih delov v Davčni upravi RS.

4.3.1 GENERALNI DAVČNI URAD

Generalni davčni urad organizira in usmerja delo službe, spremlja in proučuje njen razvoj ter ustrezno ukrepa za njeno pravilno delovanje. Organizira delo davčnih uradov, nadzira delo davčnih uradov v poslovnih prostorih davčnih uradov in pri zavezancih za davek. Zagotavlja enotno izvajanje predpisov s področja obdavčevanja in drugih

predpisov z delovnega področja službe. Organizira in skrbi za enotno izvajanje postopkov davčnega nadzora in davčne izvršbe. Opravlja davčne preiskave in razvija metode in tehnike preprečevanja in odkrivanja davčnih prekrškov in dejanj v zadevah iz pristojnosti službe. Odloča v upravnem postopku na prvi stopnji, kadar ta pristojnost izhaja iz zakonov ali drugih predpisov. Generalni davčni urad vzpostavi, organizira, vzdržuje in vodi davčni register. Zbira, obdeluje, hrani, daje na razpolago in razkriva podatke s področja dela službe, prav tako vzpostavi, vodi, vzdržuje in povezuje zbirke podatkov in evidenc s področja dela službe. Določa vsebino informacijskega sistema, ga upravlja in skrbi za njegov razvoj, vključno z upravljanjem in razvijanjem sistema za elektronsko davčno poslovanje. Predlaga obliko in vsebino obrazcev s področja dela službe, določa in izvaja programe za kadrovske, strokovne in tehnične razvoj službe. Pripravlja, organizira in izvaja programe za izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje uslužbencev službe. Skrbi za izvajanje predpisov Skupnosti, sodeluje in izmenjuje podatke z organi Skupnosti in pristojnimi organi držav članic EU, skrbi za izvajanje mednarodnih pogodb, ki obvezujejo Slovenijo, in sodelujejo z davčnimi organi drugih držav in mednarodnimi organizacijami ter strokovnimi organizacijami s področja davčnega sistema. Sodeluje tudi z državnimi organi in drugimi strokovnimi organizacijami, skrbi za obveščanje javnosti o delu službe, opravlja druge naloge, določene z zakonom ali drugimi predpisi (DURS 2011).

4.3.2 DAVČNI URAD

Davčni urad opravlja odmero davkov, davčno izvršbo odmerjenih davkov, davčni nadzor in izvaja postopke davčne izvršbe. Vodi davčne evidence in neposredno izvaja naloge davčnih preiskav. Odloča v davčnem postopku na prvi stopnji, če ni z zakonom pristojnost odločanja prenesena na Generalni davčni urad ali na ministrstvo, pristojno za finance. Izvaja postopke davčne izvršbe denarnih terjatev države in samoupravnih lokalnih skupnosti v skladu z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek, in zakonom, ki ureja prekrške. Izvaja vračila preveč plačanih davkov in pripadajočih obresti, odloča v postopku o davčnih prekrških in o prekrških po tem zakonu na prvi stopnji. Opravlja določene naloge s področja delovnih razmerij, strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja delavcev službe. Sodeluje z drugimi inšpekcijskimi organi ter organi policije ter daje strankam potrebne informacije o izvajanju predpisov o obdavčevanju in davčnem postopku. Opravlja tudi naloge v zvezi z vzdrževanjem davčnega registra in druge naloge, ki so določene s tem zakonom ali drugimi predpisi (DURS 2011).

4.3.3 POSEBNI DAVČNI URAD

Posebni davčni urad opravlja naloge davčnega urada za: banke, hranilnice, zavarovalnice, družbe, ki prirejajo trajne klasične igre na srečo in posebne igre na srečo, ter družbe, ki prirejajo posebne igre na srečo v igralnih salonih, borze, borznoposredniške družbe, investicijske družbe, družbe za upravljanje, pokojninske družbe in klirinško depotne družbe ter gospodarske družbe, katerih skupni prihodki so v preteklem davčnem letu presegli 50.000.000,00 evrov (DURS 2011). Teh zavezancev je okoli 200. Zaradi občutljivosti in visokih zneskov obdavčitve finančnih organizacij, igralnic in velikih podjetij, ki se ukvarjajo z akciznim oziroma trošarinskim blagom, je takšna specializacija davčne službe zagotovo učinkovitejša od razpršene obravnave v območnih davčnih uradih, o čemer pričajo tudi empirični podatki, ki kažejo, da prav posebni davčni urad odkrije največje davčne utaje (Čok in drugi 2007, 15).

4.3.4 DAVČNI NADZOR

Davčni organ v Republiki Sloveniji opravlja davčni nadzor na dva načina: s kontrolo in inšpekcijskimi pregledi. V pomoč jim je tudi davčna preiskava, ki je časovno gledano relativno novo orodje, ki ga ima na razpolago davčna uprava v boju proti davčnim zlorabam. Omenjeni mehanizmi imajo podlago v Zakonu o davčni službi, Zakonu o davčnem postopku in Zakonu o državni upravi.

4.3.4.1 Kontroliranje

Kontroliranje se razlikuje od inšpiciranja predvsem v tem, da postopek nadzora zajema zlasti preverjanje pravilnosti vlog, kot so npr. davčni obračuni oziroma njihova pravočasna predložitev davčnemu uradu, preverjanje pravilnosti obračunavanja in plačevanja davkov na podlagi obrazcev ter drugih predpisanih podatkov. Ponavadi gre za omejeno preverjanje posameznega dejstva in ne za recimo slučaj celotnega obračuna. Sprotni nadzor nad davčnimi zavezanci imenujemo davčna kontrola (Dešman v Švigelj 2003, 31).

Kontrola se izvaja ob prejemu in vnosu obračunov ter napovedi. Nadzoruje se vse obračune in napovedi, ki jih prejme davčni organ. Davčni zavezanci, ki v roku ne predložijo obračuna, so po poteku le-tega pozvani, da to storijo. Za kršitelje, ki ne predložijo obračuna ali napovedi oziroma ga predložijo z zamudo, so predpisane zakonske sankcije. Kontrola se praviloma izvaja v prostorih davčnega urada, opravlja pa jo davčni kontrolor.

4.3.4.2 Inšpekcija

Davčno inšpiciranje se za razliko od kontrole opravlja naknadno. Namen inšpekcijskih pregledov je poglobljen in temeljit pregled poslovnih knjig davčnega zavezanca. Z inšpekcijskim pregledom se preverja pravilnost in pravočasnost obračunavanja davkov, obstoj neprijavljenih dohodkov, poslovne listine, knjigovodske in ostale evidence itd.

Davčni inšpekcijski nadzor je torej del davčnega nadzora, ki obsega nadzor nad izvajanjem oziroma upoštevanjem zakonov o obdavčenju in Zakona o davčnem postopku. Opravlja se tako v korist kot v breme zavezanca za davek. Nanaša se na tista dejstva in okoliščine, ki lahko vplivajo na povečanje ali zmanjšanje davčne obveznosti ali ki vplivajo na prenos davčne obveznosti med davčnimi obdobji.

Davčni inšpekcijski nadzor se opravi na podlagi objektivnih kriterijev, ki morajo upoštevati načelo enakomernega inšpekcijskega nadziranja vseh zavezancev za davek in načelo pomembnosti davka, ki ga zavezanec za davek prispeva v javnofinančnih prihodkih. Objektivni kriteriji so pripravljene zlasti na podlagi statističnih metod, naključnega izbora in predhodnih ugotovitev v postopkih nadzora. Na podlagi teh kriterijev davčni organ pripravi letni načrt inšpekcijskega nadzora. V letni načrt se lahko vključi tudi davčni inšpekcijski nadzor pri zavezancih za davek na predlog pristojnih državnih organov ali če to narekujejo ugotovitve v postopku davčnega nadzora. Zavezanec za davek nima pravice zahtevati določenega načina izbora.

Davčno inšpekcijo lahko opravlja pooblaščen uradna oseba – inšpektor, ki mora imeti najmanj visokošolsko izobrazbo, določene delovne izkušnje in opravljen strokovni izpit. Inšpektor, ki se mora izkazati s službeno izkaznico in značko, ima pri opravljanju davčnega inšpekcijskega nadzora po 18. členu Zakona o davčni službi med drugim pravico ogledati si in pregledati vsa zemljišča, poslovne prostore in druge prostore, ki se uporabljajo za opravljanje dejavnosti ali pridobivanje dohodkov, pregledati poslovne knjige in evidence, pogodbe, poslovne listine in poslovno dokumentacijo drugih oseb, ki se nahajajo pri osebi, ki je predmet davčnega nadzora. Za svoje delo je odgovoren generalnemu direktorju oziroma direktorju davčnega urada, ki mu je dal pooblastilo za opravljanje nalog.

Politika delovanja davčne inšpekcije je preventivna. Za cilj ima maksimiziranje prostovoljnega obdavčenja in onemogočanje davčnim zavezancem, da se izogibajo

plačevanju davkov. S svojim delovanjem je usmerjena na vse davčne zavezance s posebnim poudarkom na rizične skupine, pri katerih obstoji večja verjetnost utajevanja davkov.

Obseg davčnega inšpekcijskega nadzora

- Davčni inšpekcijski nadzor je lahko celostni ali delni.
- Celostni davčni inšpekcijski nadzor obsega vsa področja poslovanja oziroma vse vrste davkov za eno ali več davčnih obdobj.
- Delni davčni inšpekcijski nadzor obsega posamezna področja poslovanja oziroma je omejen na enega ali več davkov oziroma eno ali več davčnih obdobj.
- Davčni inšpekcijski nadzor pri zavezancu za davek, ki samostojno opravlja dejavnost, se lahko nanaša tudi na dejstva, ki niso v zvezi z opravljanjem dejavnosti, in so pomembna za obdavčenje zavezanca za davek, zlasti na dejstva v zvezi z opravljanjem aktivnosti nosilca dejavnosti fizične osebe.
- Davčni inšpekcijski nadzor se lahko opravlja tudi pri fizični osebi, ki opravlja neregistrirano dejavnost oziroma se ukvarja s posli ali prejema dohodke, ki so pomembni za obdavčenje davčnega zavezanca.
- Davčni inšpekcijski nadzor pri pravnih osebah lahko vključuje tudi razmerja med lastniki pravnih oseb in pravnimi osebami oziroma člani pravnih oseb in pravnimi osebami.

Časovno obdobje davčnega inšpekcijskega nadzora

- Davčni inšpekcijski nadzor je dopusten do zastaranja pravice do odmere davka. Pravica do odmere davka zastara v petih letih od dneva, ko bi bilo treba davek obračunati, odtegniti, odmeriti ali plačati.
- Pri velikih gospodarskih družbah se davčni inšpekcijski nadzor praviloma nadaljuje od zadnjega davčnega obdobja, za katerega je bil opravljen predhodni davčni inšpekcijski nadzor.
- Pri pravnih osebah, ki niso velike gospodarske družbe, in pri fizičnih osebah, ki opravljajo neodvisno samostojno dejavnost, obsega davčni inšpekcijski nadzor

največ tri predhodna davčna obdobja, če gre za davčno obdobje, ki je enako koledarskemu oziroma poslovnemu letu, oziroma največ 36 mesecev, če gre za davčno obdobje, ki ni enako koledarskemu oziroma poslovnemu letu.

- Davčni inšpekcijski nadzor se lahko razširi tudi na predhodna obdobja oziroma druge vrste davka, če obstaja sum zmanjšanja davčne obveznosti zaradi neplačila davkov.

4.3.4.3 Davčna preiskava

Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2, Uradni list RS 117/2006) v 131. členu določa postopkovni okvir za opravljanje davčne preiskave, ki je relativno nov institut. V okviru davčne preiskave davčni organ pri nadzoru nad zavezanci za davek ugotavlja kršitve predpisov o obdavčenju ali pa zagotavlja izvajanje dejanj in ukrepov po tem zakonu. Davčna preiskava je posebna oblika dela davčnega organa in obsega poglavitno zbiranje podatkov in informacij, važnih za obdavčenje pravnih in fizičnih oseb, ter za analiziranje, obdelovanje in shranjevanje tako zbranih podatkov.

Davčni organ začne davčno preiskavo tako, da izda nalog za preiskavo, v katerem morajo biti navedene okoliščine, iz katerih izhajajo razlogi za sum oziroma dejanja in ukrepe, zaradi katerih se bo davčna preiskava opravila. Obenem mora biti navedeno tudi, katere okoliščine naj se v preiskavi razišče in kateri subjekt oziroma krog subjektov bo predmet davčne preiskave. Davčno preiskavo opravlja davčni inšpektor, ki mora po opravljeni davčni preiskavi izdelati končno preiskovalno poročilo, v katerem so opisane ugotovitve davčne preiskave in navedeni zbrani podatki, dokumenti in drugi dokazi. Če se bo na podlagi ugotovitev v opravljeni davčni preiskavi izkaže, da so bili razlogi za sum utemeljeni, bo davčni organ začel postopek davčnega inšpekcijskega nadzora, v katerem bo mogoče kot dokaz uporabiti tudi dokaze in podatke, zbrane v davčni preiskavi.

4.3.4.4 Mednarodna izmenjava informacij

Za mednarodno izmenjavo informacij za izvajanje pravnega reda pri vzajemni pomoči in upravnem sodelovanju med državami članicami EU je v davčni upravi pristojna Služba za mednarodno izmenjavo informacij. Izmenjava informacij zajema posredne in neposredne davke ter izterjavo zahtevkov, ki se med drugim nanašajo tudi na davek na dodano vrednost, davek na dohodek in kapital, davek na zavarovalne premije in požarne takse. Aktivnosti v oddelku so usmerjene v pravočasno in kakovostno izmenjavo

podatkov o posrednih in neposrednih davkih ter medsebojno upravno pomoč pri pobiranju davščin med pristojnimi organi (DURS 2004).

Z vstopom v EU je Slovenija zaradi spremenjene zakonodaje morala prilagoditi informacijski sistem za DDV ter spremeniti registracijo in obračune za DDV. Obenem je bilo treba zgraditi in uvesti sistem VIES¹³ za izmenjavo podatkov o DDV zavezancih znotraj EU ter zgraditi in uvesti sistem eVAT¹⁴ za registracijo in obračunavanje DDV zavezancev zunaj EU, ki dobavljajo elektronske storitve končnim kupcem v EU (DURS 2004).

4.3.5 KODEKS ETIKE DAVČNIH DELAVCEV

Pri opravljanju nalog davčne službe mora vsak davčni delavec v odnosih z davčnimi zavezanci ravnati po načelih, ki jih vsebuje Kodeks etike davčnih delavcev. Načela, ki jih kodeks vsebuje, so:

- zakonitost (davčni delavec mora opravljati vse delovne naloge skladno z zakonom in drugimi predpisi);
- strokovnost (davčni delavec mora imeti strokovno znanje, ga izpopolnjevati in tako zagotoviti strokovno opravljanje nalog davčne službe);
- odgovornost (pri opravljanju svojega dela se mora davčni delavec zavedati posledic svojega ravnanja in je dolžan s svojim delom krečiti ugled davčne službe);
- tajnost (vsi zbrani podatki so tajni, razen če ni z zakonom o davčnem postopku drugače določeno);
- nezdržljivost (davčni delavec ne sme opravljati del in aktivnosti, ki so nezdržljiva s častjo in neodvisnostjo davčne službe);
- enakost (davčni uslužbenec mora vse davčne zavezance obravnavati enako, ne sme jih diskriminirati ali privilegirano obravnavati);
- neoporečnost (davčni delavec ne sme davčnemu zavezancu nuditi posebnih uslug ali privilegijev za odškodnino ali brez nje);
- pomoč (davčni delavec je dolžan posredovati informacije, ki jih potrebujejo davčni zavezanci pri uveljavljanju lastnih pravic in pri izpolnjevanju svojih davčnih obveznosti);

¹³ Ang.: VAT Information Exchange System.

¹⁴ Ang.: Electronic Value Added Tax.

- osebnost (davčni delavec mora skrbeti za svoj ugled in čast pri opravljanju svojega dela in v zasebnem življenju);
- gospodarnost (davčni delavec si mora prizadevati, da neprestano odkriva in uveljavlja gospodarne in učinkovite načine izvajanja svojega dela) (DURS 2011).

Davčni delavec mora navedena načela uporabljati pri svojem delu, jih razvijati in bogatiti ter s svojim osebnim vzgledom spodbuditi k temu tudi ostale davčne delavce.

4.3.6 PRAVICE IN DOLŽNOSTI ZAVEZANCEV ZA DAVEK

Zavezanci za davek imajo pravico:

- da so pravočasno in na primeren način obveščeni o spremembah v zakonih o obdavčenju in v drugih predpisih v zvezi z obdavčenjem ter do pojasnil o načinu izvajanja posameznih določb predpisov o obdavčenju;
- do informacij o načinu izračunavanja in plačevanja davkov;
- do podatkov o stanju svojih davčnih terjatev in obveznosti;
- do vpogleda v podatke v davčnih evidencah;
- do izdaje zavezujoče informacije – davčni organ izda pisno informacijo o davčni obravnavi nameravanih transakcij oziroma nameravanih poslovnih dogodkov;
- do pomoči – davčni organ opozori (npr. zaradi neznanja), katera postopkovna dejanja lahko opravite za izpolnitev obveznosti in uveljavljanje pravic, da davek pravilno in pravočasno napoveste, obračunate in plačate ali zahtevate vračilo;
- do nepristranske in poštene obravnave;
- do tajnosti podatkov – podatki, ki so posredovani davčnemu organu so zaupni in razkriti le v slučaju, če zakon tako določa;
- do pravnega sredstva – v kolikor se z odločitvijo davčnega organa ne strinjajo;
- do vljudnosti – davčni organ je pri obravnavi zavezancev za davek dolžan ravnati v skladu z načeli etike davčnih delavcev in upoštevati osebno dostojanstvo zavezanca za davek;
- do zakonite izpolnitve davčne obveznosti – zavezanci za davek imajo pravico, da napovejo, obračunajo in plačajo le toliko davka in na način ter v rokih, kot je določeno z zakonom ali akti na podlagi zakona;
- do posebnega načina odplačevanja davčne obveznosti – zavezanci imajo pravico na davčni organ nasloviti vlogo, s katero zahtevajo odpis, delni odpis, odlog oziroma obročno plačevanje davka;

- do vračila preveč plačanega davka;
- v zvezi z davčno izvršbo - davčni organ mora v postopku davčne izvršbe upoštevati osebno dostojanstvo zavezanca za davek in poskrbeti, da je izvršba zanj čim manj neugodna.

Dolžnosti, ki jih imajo davčni zavezanci, so:

- pravočasno plačevanje davčnih obveznosti – izpolnitev davčne obveznosti je temeljna obveznost zavezancev za davek, ki jo morajo izpolniti pravočasno, ne glede na svoje druge obveznosti;
- dajanje podatkov in sodelovanje v postopku – zavezanci morajo davčnemu organu dajati resnične, pravilne in popolne podatke, ki jih davčni organ potrebuje za pobiranje davka, poleg tega morajo pri vodenju davčnega postopka sodelovati z davčnim organom pri ugotavljanju dejstev v njegovo breme in korist;
- obvezne uporabe davčne številke – na davčnih napovedih, obračunih davka, vlogah, drugih dokumentih in vlogah, naslovljenih na davčni organ (DURS 2011).

4.4 DOHODNINA

V Sloveniji smo po osamosvojitvi reformirali davčni sistem, s katerim smo uvedli številne davke, ki jih pozna večina razvitih držav. V Sloveniji tako poznamo sledeče davke (Klun 2008, 29):

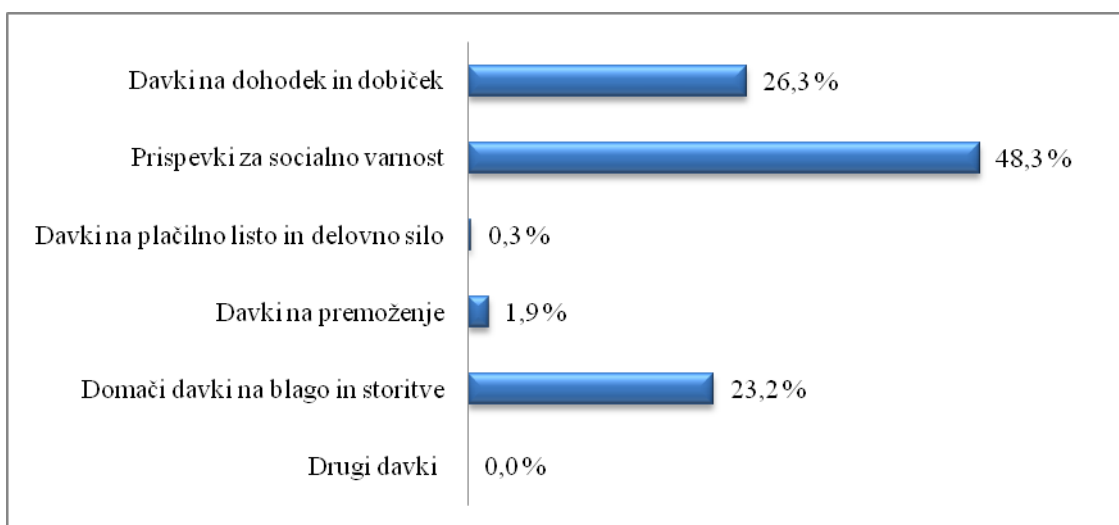
- dohodnino;
- davek od dohodka pravnih oseb;
- davek na plačilno listo;
- davke na premoženje (davek na dediščine in darila, davek na premoženje);
- davke na blago in storitve (davki od prometa proizvodov in storitev, DDV, trošarine);
- davke na mednarodno trgovino in transakcije (predvsem carine);
- druge davke (davki na dobitke od iger na srečo, davek od prometa zavarovalnih poslov itn.);
- prispevke za socialno varnost.

Vsaka država določi dohodke, ki so obdavčeni in pri tem poznamo dva pristopa: celovit in cedularni. Prvi obravnava vse dohodke enako, te se sešteje in nanje aplicira ustrezno

davčno stopnjo. Cedularni pristop pa dohodke obravnava različno, vsak dohodkovni vir je obdavčen drugače. V Sloveniji od leta 2006 velja slednji, saj so t. i. pasivni dohodki (dividende, obresti in kapitalski dobički) obdavčeni po proporcionalnih stopnjah, aktivni dohodki pa po progresivnih davčnih stopnjah (prav tam, 33).

Dohodnina je davek od dohodka fizičnih oseb. V Sloveniji je bila prvič uvedena leta 1991 in je predstavljala prvi važnejši korak v obdobju tranzicije (Čok in ostali 2007, 17). V obračunu dohodnine so zajeti vsi obdavčljivi dohodki, ki jih fizična oseba pridobi oz. doseže v koledarskem letu. Viri teh dohodkov po Zakonu o dohodnini (ZDoh-2-UPB7, Uradni list RS 13/2011), ki jih našteva v 18. členu, so: dohodek iz zaposlitve, dohodek iz dejavnosti, dohodek iz osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti, dohodek iz oddajanja premoženja v najem in iz prenosa premoženjske pravice, dohodek iz kapitala in drugi dohodki. Dohodnina tvori skupaj z davkom od dohodkov pravnih oseb (v grafu kategorija davki na dohodek in dobiček) drugi največji davčni prihodek države. Državni proračun dobi več sredstev le s prispevki za socialno varnost. Podrobneje je struktura davčnih prihodkov za leto 2009 prikazana v grafu na naslednji strani.

Graf 4. 1: Struktura davčnih prihodkov v letu 2009



Vir: Poročilo o delu Davčne uprave RS v letu 2009 (2011).

Dohodnina je osebni davek, za katerega je odgovoren vsak posameznik (davčni zavezanec) sam in traja doživljenjsko. Obstajajo trije načini medletnega plačevanja dohodnine. Ti so:

- a) Davčni odtegljaj (davek po odbitku): taka oblika obdavčitve se uporablja predvsem pri tistih dohodkih in izplačilih, pri katerih je možnost nadzora enostavna. Mednje spadajo predvsem dohodki fizičnih oseb, ki jih izplačujejo pravne osebe in osebe, ki opravljajo dejavnost.
- b) Davek, plačan na osnovi odločbe o odmeri davka: takšna oblika obdavčitve je značilna predvsem za dohodke, ki jih izplačujejo fizične osebe, in za dohodke, prejete iz tujine. Prejemniki omenjenih dohodkov morajo zato vložiti davčno napoved, ponavadi v roku 15 dni, davčni organ pa nato izda odločbo o odmeri davka. To velja npr. za dohodek od oddajanja premoženja v najem in za dobiček pri odsvojitvi nepremičnine.
- c) Samoobdavčitev: je novejša oblika obdavčenja v veljavi od pričetka leta 1998 in velja za zavezanca za davek od dohodka iz dejavnosti, ki ugotavljajo davčno osnovo na osnovi dejanskih prihodkov in odhodkov. Zavezanec si mora sam izračunati akontacijo davka iz dejavnosti v davčnem obračunu, saj mu akontacija davka iz dejavnosti ni predpisana z odločbo davčnega organa (Čok in ostali 2007, 23–24).

V zvezi s plačevanjem dohodnine obstaja tudi možnost davčnega obračuna oziroma vložitev letne napovedi za posamezne vire dohodnine. Zavezanec predloži davčni

obračun do 31. marca tekočega leta za preteklo leto. Napoved za odmero davka od obresti na denarne depozite in dobičke iz kapitala je treba vložiti do 28. februarja tekočega leta za prejšnje leto, kdor oddaja premoženje v najem za več mesecev v letu pa do 15. januarja tekočega leta za prejšnje leto (prav tam, 24).

Z odločbo davčnega organa se ugotovi, če sta bili stopnja obdavčitve in obračun (ne)pravilna in z njo se zavezancu preveč plačani davek vrne oziroma premalo plačani zaračuna. Dohodnina v Sloveniji ne obdavčuje vseh vrst dohodkov. Mednje denimo spadajo odškodnine (neupravičeno priprtim, okuženim z virusom HIV, žrtvam vojnega in povojnega nasilja, žrtvam kaznivih dejanj ...), dohodki v zvezi z izobraževanjem (štipendije iz proračuna, regresiranje študentske prehrane, mesečne vozovnice za učence, dijake in študente ...), dohodki iz naslova obveznega pokojninskega, invalidskega in zdravstvenega zavarovanja (invalidnina, invalidski in varstveni dodatek, dodatek za pomoč in postrežbo ...) itd.

Stopnje obdavčitve so progresivne, kar v praksi pomeni, da so tisti, ki imajo višje dohodke, tudi bolj obdavčeni in tako v državno blagajno več prispevajo. Zneski niso samo absolutno večji, povečuje se tudi delež dohodkov, ki ga država z davkom pobere, odvisno od tega, v kateri davčni razred posamezni zavezanec pade. Število dohodninskih razredov in višina dohodninskih stopenj sta se od osamosvojitve dalje razlikovala, razpon dohodninskih razredov je recimo segal od minimalno treh do maksimalno šestih. Trenutna lestvica za odmero dohodnine za leto 2010 vsebuje tri dohodninske razrede, ki so obdavčeni s 16-odstotno, 27-odstotno in 41-odstotno dohodnino, kar je razvidno iz tabele 4.1. Lestvica se valorizira vsako leto glede na rast cen življenjskih potrebščin. Obresti, dividende in kapitalski dobički so obdavčeni cedularno z 20-odstotno stopnjo. Dohodninski razredi nam omogočajo izračun dohodnine, s čimer lahko ugotovimo, koliko davka smo glede na davčno osnovo dolžni plačati državi. Dohodninsko osnovo pa lahko znižamo z raznimi vrstami davčnih olajšav, ki nam znižajo letne prejemke, in tako omogočajo, da imamo manjšo osnovo. Z njimi država spodbuja posamezne družbene skupine (ponavadi ranljive) oziroma določene investicije (npr. zeleno tehnologijo).

Tabela 4.1: Stopnje dohodnine za davčno leto 2010

Če znaša neto letna davčna osnova v EUR		Znaša dohodnina v EUR	
Nad	Do		
	7.528,99		16 %
7.528,99	15.057,96	1.204,64	+ 27 % nad 7.528,99
15.057,96		3.237,46	+ 41 % nad 15.057,96

Vir: Lestvica za odmero dohodnine in olajšave za leto 2010 (2011).

Za odmerno leto 2007 se je pri odmeri in poročanju dohodnine na letni ravni prvič uporabljala nova ureditev. Davčni organ odtelej zavezancem posreduje informativni izračun dohodnine, ki se pod določenimi pogoji šteje za odločbo o odmeri dohodnine. Na ta način so postali zavezanci razbremenjeni vlaganja davčnih napovedi, davčni organ pa obdelave le-teh. Davčni organ tako od leta 2008 dalje informativni izračun dohodnine sestavlja na podlagi podatkov, s katerimi razpolaga davčna uprava na podlagi uradnih evidenc in podatkov o dohodkih in vzdrževanih družinskih članih, ki jih davčni upravi posredujejo izplačevalci.

Zavezanec pregleda informativni izračun in preveri, ali so vpisani podatki pravilni oz. ali se ujemajo s podatki, s katerimi razpolaga sam in ali je informativni izračun dohodnine pravilen. Če ugotovi, da so podatki pravilni, in če se strinja z izračunom dohodnine, mu ni treba storiti ničesar. Po poteku roka za ugovor bo informativni izračun dohodnine samodejno postal odločba o odmeri dohodnine. Če se zavezanec ne strinja z informativnim izračunom, mora v roku za ugovor (tj. 15 dni od vročitve informativnega izračuna) vložiti dopolnjen informativni izračun, ki se šteje za njegovo napoved za odmero dohodnine. Enako ravna tudi v primeru, če ugotovi, da je davčna obveznost ugotovljena prenizko. Nato davčni organ preveri navedbe zavezanca in na podlagi svojih podatkov in podatkov davčnega zavezanca izda odločbo.

5 ANALIZA DELOVANJA DAVČNE UPRAVE REPUBLIKE SLOVENIJE

5.1 URESNIČEVANJE STRATEŠKIH CILJEV DURS, SPREJETIH V POSLOVNIH STRATEGIJAH

Za izboljšanje svojega delovanja DURS sprejema poslovne strategije, ki vsebujejo strateške cilje. Ti strateški cilji se določajo na podlagi trenutnih razmer v davčni upravi in davčnem sistemu. Vodilni delavci v davčnih uradih morajo zaposlene seznaniti z omenjenimi strateškimi usmeritvami in z njihovo vlogo pri izvajanju le-teh. Vzporedno poteka tudi izobraževanje delavcev, ki omogoča, da vsak zaposleni v davčni upravi pozna naloge in cilje, ki so bili postavljeni v poslovnih strategijah. Z uresničevanjem strateških ciljev DURS dviguje raven svojega delovanja in izboljšuje lastno učinkovitost ter uspešnost.

Sprejeti strateški cilji, ki so bili zajeti v poslovni strategiji za obdobje 2005–2008, so bili:

- najvišja možna stopnja izpolnjevanja davčnih obveznosti,
- učinkovita, prilagodljiva in uspešna organizacija ter zanesljiv in varen informacijski sistem,
- uspešno sodelovanje davčne uprave z drugimi ustanovami javne uprave in s strokovno javnostjo.

Poslovna strategija za obdobje 2005–2008 se je izvajala še v letu 2009.

Trenutno je v izvajanju poslovna strategija za obdobje 2010–2013. DURS si je ponovno zastavil strateške cilje, ki so vsebovani v naslednjih točkah:

1. strateški cilj

Prostovoljno izpolnjevanje davčnih obveznosti, pri katerih so zavezancem za davek zagotovljene kakovostne in inovativne storitve.

2. strateški cilj

Sistem učinkovitega nadzora, izterjave in sankcij, ki bo zagotavljal, da zavezanci za davek izpolnjujejo svoje davčne obveznosti.

3. strateški cilj

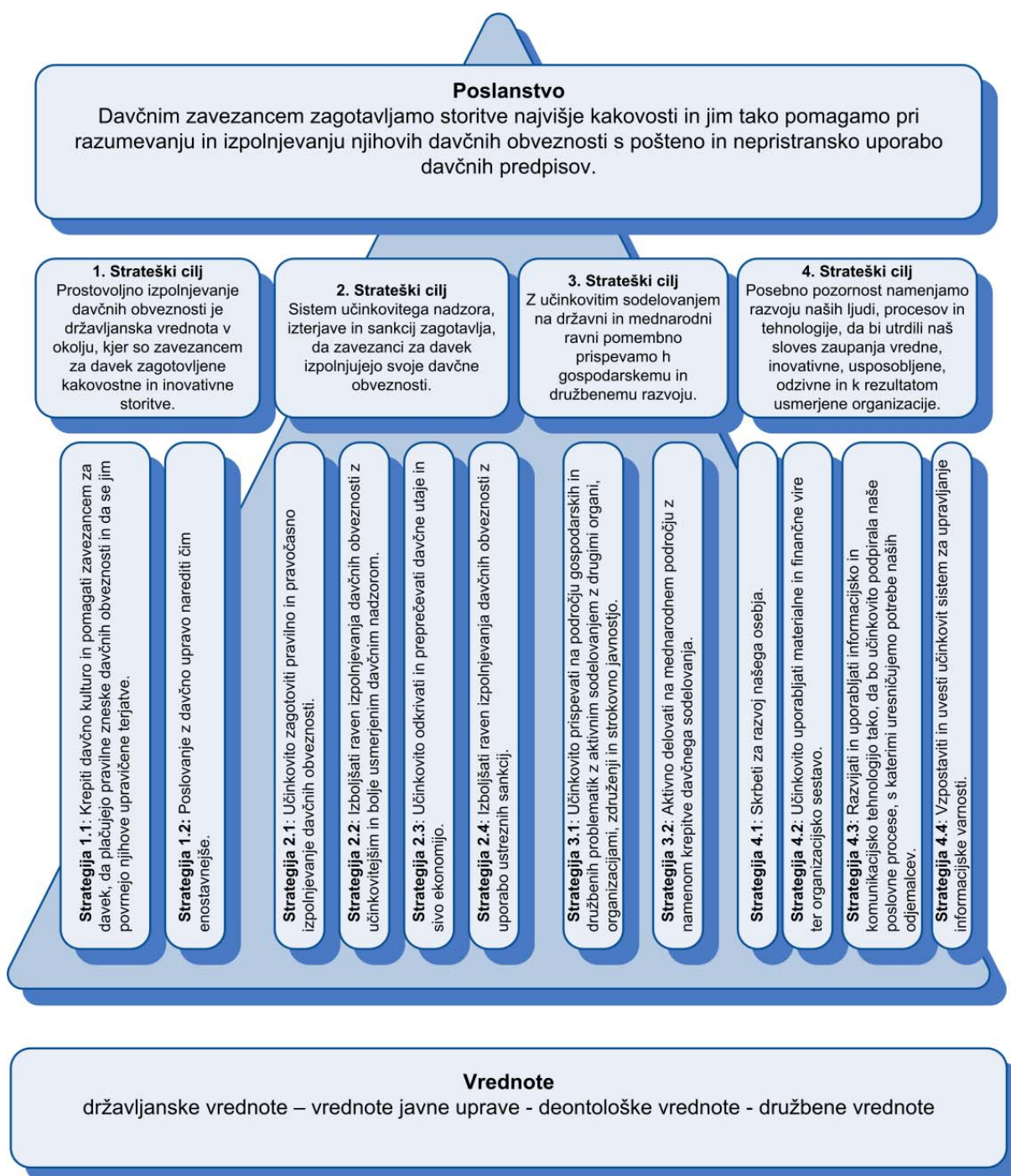
Z učinkovitim sodelovanjem na državni in mednarodni ravni pomembno prispevati h gospodarskemu in družbenemu razvoju.

4. strateški cilj

Posebno pozornost namenjati razvoju zaposlenih, procesov in tehnologije, da bi utrdili lasten sloves zaupanja vredne, inovativne, usposobljene, odzivne in k rezultatom usmerjene organizacije.

Model strateškega načrtovanja za tekočo poslovno strategijo je podrobneje prikazan na sliki 5.1. V njem so poleg strateških ciljev, vrednost in poslanstva podrobneje razdelane še strategije, s katerimi naj bi se omenjene cilje dosegalo.

Slika 5. 1: Model strateškega načrtovanja DURS



Vir: Poslovna strategija za obdobje 2010–2013 (2011).

5.2 USPEŠNOST IN UČINKOVITOST DELA DAVČNE UPRAVE REPUBLIKE SLOVENIJE

Za oceno celokupne uspešnosti dela Davčne uprave Republike Slovenije je potrebno analizirati stanje pobranih javnofinančnih prihodkov po posameznih postavkah in upoštevati stroške, ki so nastali pri opravljanju dela. Učinkovitost in uspešnost dela DURS sta ključni za obstoj države, saj s svojim delom zagotavlja sredstva, ki jih država

potrebuje za obstoj in nemoteno delovanje kot servis ljudem. Davčno upravo lahko označimo kot uspešno, ko je delež prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti visok, za učinkovito pa takrat, ko ima za svoje delovanje, glede na pobrane prihodke, relativno nizke stroške. Koeficient učinkovitosti je tem večji, kolikor manj sredstev je uprava porabila (relativno gledano) na pobrane prihodke.

Na naslednjih straneh bodo podrobno analizirani podatki, pridobljeni s strani Davčne uprave Republike Slovenije za obdobje zadnjih štirih let. Pri nekaterih kategorijah celoviti podatki še niso na voljo, zato bomo pri njih navajali le podatke za obdobje med letoma 2007 in 2009.

Tabela 5. 1: Podatki o številu davčnih zavezancev v Republiki Sloveniji

Področje	leto		Indeks 09/08	leto 2007	Indeks 08/07
	2009	2008			
I. Davčni register					
Število vseh zavezancev, vpisanih v RDZ ¹⁵	2.891.874	2.818.234	102,6	2.715.525	103,8
Število aktivnih davčnih zavezancev – skupaj	2.619.005	2.687.446	97,5	2.595.049	103,6
Število aktivnih davčnih zavezancev – pravne osebe	114.187	111.694	102,2	108.121	103,3
Število aktivnih davčnih zavezancev – fizične osebe	2.503.818	2.575.752	97,2	2.486.928	103,6
Število aktivnih davčnih zavezancev, ki opravljajo dejavnost	87.112	85.203	102,2	85.616	99,5
Število zavezancev za DDV	96.038	92.408	103,9	87.163	106,0

Vir: Poročilo o delu Davčne uprave RS za leto 2009 in 2008 (2011).

Iz tabele je razvidno, da se z leti število vseh davčnih zavezancev zlagoma povečuje. Število aktivnih davčnih zavezancev je do leta 2008 postopoma naraščalo, leta 2009 pa je v primerjavi z letom poprej padlo, kar lahko pripišemo posledicam gospodarske in finančne krize, ki se je v letu 2010 nadaljevala.

¹⁵ Register davčnih zavezancev.

Tabela 5. 2: Pobrani prihodki DURS med leti 2007 in 2010

	leto		Indeks 10/09	leto		leto	Indeks 08/07
	2010	2009		2008	09/08		
II. Davčni prihodki							
Pobrani prihodki (davčni + drugi prihodki) v EUR	10.924.780.269	11.191.147.990	97,6	12.114.316.250	92,4	11.062.545.124	109,5

Vir: Kazalci uspešnosti za leto 2010, 2009 in 2008 (2011).

Tabela 5. 3: Struktura prihodkov, ki jih pobira DURS in primerjava med posameznimi leti (v EUR)

Vrsta prihodka	Letni načrt 2010	Realizacija 2010	Realizacija 2009	Indeks 10/09	Realizacija 2008
Davčni prihodki	10.297.210.695	10.385.844.488	10.669.788.127	97,3	11.625.660.874
Nedavčni prihodki	70.667.166	68.257.635	70.889.005	96,3	74.089.460
Transferni prihodki	464.033.635	470.303.976	450.135.851	104,5	414.021.911
Skupaj javnofinančni prihodki	10.831.911.495	10.924.406.099	11.190.812.982	97,6	12.113.772.245
Drugi prihodki	0	374.170	335.008	111,7	544.005
Skupaj	X	10.924.780.269	11.191.147.990	97,6	12.114.316.250

Vir: Kazalci uspešnosti za leto 2010, 2009 (2011).

V letu 2008 je davčna uprava pobrala 12.114.316.250 EUR **vseh prihodkov**, največ doslej v njenem obstoju, kar je za 5,4 odstotka več od načrtovanega in za 9,5 odstotka več kakor v letu 2007. Vplačila **javnofinančnih prihodkov** (to so prihodki državnega in občinskih proračunov ter obeh skladov obveznega socialnega zavarovanja – Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije) v državni proračun Republike Slovenije so se v primerjavi z letom 2007 povečala za 8,8 odstotka, občinski proračuni so dobili za 7,3 odstotka več prihodkov kakor v letu 2006, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije je svoje prihodke, ki jih pobira davčna uprava, povečal za 10,8 odstotka, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije pa za 10,2 odstotka.

V letu 2009 pa je DURS pobrala 11.191.147.990 EUR prihodkov. Javnofinančnih prihodkov, ki jih v okviru veljavne ekonomske klasifikacije pobira davčna uprava, je bilo skupaj za 11.190.812.982 EUR. Poleg javnofinančnih prihodkov je davčna uprava v letu 2009 pobrala še za 335.008 EUR drugih prihodkov (članarine GZS in OZS, različni prispevki), ki sicer niso vključeni v sheme za spremljanje javnofinančnih prihodkov, ki jih pobira davčna uprava, so pa evidentirani v davčnem knjigovodstvu. Pobrani prihodki so bili v skladu z letnim načrtom in za 7,6 odstotka manjši glede na leto poprej. Zmanjšanje realizacije prihodkov je posledica gospodarske krize, ki se kaže v zmanjšanju vrste prihodkov, najbolj pa davka na dohodek pravnih oseb, pa tudi davka na dodano vrednost, davka na promet nepremičnin in davka na motorna vozila. Poleg tega je k zmanjšanju prihodkov prispevala tudi ukinitvev davka na izplačane plače.

V letu 2010 se je nadaljeval trend zmanjševanja pobiranja vseh prihodkov davčne uprave, saj je ta pobrala za 10.924.780.269 EUR vseh javnofinančnih prihodkov, kar je sicer za slabih 100 milijonov EUR več kot je bilo načrtovano, vendar za 2,4 odstotka manj kakor leta 2009. Glavni razlog lahko pripišemo zmanjšanju pobranih davkov na dohodek in dobiček, ki so se glede na prejšnje leto znižali za 11,1 odstotka.

Prihodki, ki jih je davčna uprava pobirala, so se od njenega obstoja postopoma povečevali iz leta v leto vse do leta 2008, nato so se prihodki začeli zlagoma zmanjševati, za kar se krivi splošno gospodarsko in finančno krizo, ki ni prizadela le Slovenije, temveč ves razviti svet. Iz tabele 5.3 je razvidno, da so po vrstah prihodka padli le davčni prihodki, največ med letoma 2008 in 2009, kar za slabo milijardo EUR, medtem ko so nedavčni in transferni prihodki ostali na približno isti ravni.

Tabela 5. 4: Število opravljenih davčnih izvršb v obdobju 2007–2010

	leto		Indeks 10/09	leto	Indeks 09/08	leto	Indeks 08/07
	2010	2009		2008		2007	
III. Davčna izvršba							
Število telefonskih pozivov, poslanih opominov in izdanih sklepov	587.098	568.985	103,2	526.976	108,0	452.115	116,6
Znesek pozivov, poslanih opominov in izdanih sklepov v EUR	1.995.531.918	1.798.763.014	110,9	1.342.382.236	134,0	1.114.531.682	120,4
Znesek plačil davčne izvršbe (podlagi pozivov, opominov in sklepov) v EUR	693.052.777	607.586.040	114,1	501.302.510	121,2	408.881.352	122,6
Število prejetih zahtevkov tujih predlagateljev	165.101	177.324	93,1	184.157	96,3	177.903	103,5
Število zaključenih zahtevkov tujih predlagateljev	82.347	119.099	69,1	152.204	78,2	100.283	151,8

Vir: Kazalci uspešnosti za leto 2010, 2009 in 2008 (2011).

V letu 2007 je davčna uprava z različnimi ukrepi in aktivnostmi v postopkih davčne izvršbe izterjala 408.881.351 EUR dolga in presegla letni načrt za 29,9 odstotka. V primerjavi z letom 2006 je bilo izterjano za 6.023.458 EUR ali za 1,5 odstotka več dolga. Davčna uprava izterjuje neplačane davke in na podlagi tujih zahtevkov neplačane nedavčne obveznosti (npr. globe, sodne in upravne takse). V letu 2008 je bilo z različnimi ukrepi in aktivnostmi izterjano 501.302.510 EUR dolga. Z navedenim zneskom je bil letni načrt plačil po sklepih, opominih in telefonskih pozivih presežen za 36,6 odstotka. V primerjavi z letom 2007 je bilo izterjano za 92.421.159 EUR ali za 22,6 odstotka več dolga. V letu 2009 je davčna uprava z različnimi ukrepi in aktivnostmi v postopkih davčne izvršbe izterjala 607.586.040 EUR in presegla letni načrt za 26,3 odstotka. V primerjavi z letom 2008 je bilo izterjano za 106.283.530 EUR ali za 21,2 odstotka več dolga. Leta 2010 pa je bilo z raznimi aktivnostmi in ukrepi davčne uprave izterjano 693.052.777 EUR dolga, kar je za 14,1 odstotka ali 85.466.737 EUR več kot leta 2009. S tem je davčna uprava presegla letni načrt za 25,2 odstotka.

Na področju davčnih izvršb je opazen skokovit napredek davčne uprave, saj se je znesek plačil davčne izvršbe od leta 2007, ko je ta znašal 408.881.352 EUR, do leta 2010 povečal na 693.052.777 EUR. V primerjavi z letom 2007 je bilo izterjano za 284.171.425 EUR ali za 69,5 odstotkov več dolga. Na dosežene rezultate na področju davčne izvršbe je v veliki meri vplivala povečana aktivnost davčne službe, kar ji je omogočala stabilna zakonodaja, ki ni pogojevala sprememb računalniških programov ter možnost centralnega tiskanja opominov in sklepov preko pooblaščenega tiskarja.

Tabela 5. 5: Število opravljenih kontrol v letih 2007 do 2010

	leto		Indeks 10/09	leto	Indeks 09/08	leto	Indeks 08/07
	2010	2009		2008		2007	
IV. Kontrola							
Število vhodnih dokumentov	3.540.947	3.459.938	102,3	4.212.269	82,1	5.256.251	80,1
Število izhodnih dokumentov	2.826.301	2.882.312	98,1	2.695.888	106,9	2.633.753	102,4
Število primerov z ugotovljenimi nepravilnostmi	92.630	77.013	120,3	65.590	117,4	92.274	71,1
Število samoprijav	21.315	19.216	110,9	9.053	212,3	8562	105,7
Učinek kontrole - povečanje davka iz nepravilnosti in samoprijav v EUR	128.386.842	93.317.060	137,6	56.654.634	164,7	50.461.884	112,3

Vir: Kazalci uspešnosti za leto 2010, 2009 in 2008 (2011).

Davčni nadzor predstavlja zelo pomemben dejavnik doseganja osnovnega strateškega cilja Davčne uprave RS – najvišje možne stopnje izpolnjevanja davčnih obveznosti. V letu 2007 so kontrolorji prejeli 5.256.251 davčnih napovedi, obračunov in drugih obrazcev, kar je za 3,7 odstotka več od načrtovanega za leto 2007. V letu 2007 so kontrolorji izdali skupaj 2.633.753 dokumentov, s kontrolo pa so pobrali za dodatnih 50.461.884 EUR. V letu 2008 so kontrolorji prejeli 4.212.269 davčnih napovedi, obračunov in drugih obrazcev ali za 19,9 odstotka manj kakor leta 2007. Največji upad v številu vhodnih dokumentov je bil zabeležen na področju letne odmere dohodnine zaradi poenostavitve postopka odmere dohodnine za zavezance. Veliki večini zavezancev za dohodnino ni bilo več potrebno vložiti napovedi za odmero dohodnine za leto 2007, ker jim je davčna uprava izdala informativni izračun dohodnine, ki je pod določenimi pogoji postal odločba o odmeri dohodnine. V letu 2008 so kontrolorji izdali skupaj 2.695.888 dokumentov. Vse skupaj je bilo ugotovljenih 65.590 nepravilnosti ali 28,9 odstotka manj kakor v letu 2007 in 9.053 vloženih obračunov oz. napovedi davčnih zavezancev kot samoprijava kar pomeni 5,7 odstotno povečanje glede na prejšnje leto.

Učinek ugotovljenih nepravilnosti in samoprijav je dodatno odmerjeni davek v znesku 56.654.634 EUR ali za 12,3 odstotka več kakor v letu 2007, čeprav se je število ugotovljenih nepravilnosti v primerjavi s preteklim letom zmanjšalo. Povečanje dodatno odmerjenega davka je posledica spremenjenega načina izvajanja nadzora pri posameznih vrstah davka. V letu 2009 so kontrolorji prejeli 3.459.938 davčnih napovedi, obračunov in drugih obrazcev, to je za 5,4 odstotka več od načrtovanega za leto 2009 in za 17,9 odstotka manj kot leta 2008. Kontrolorji so v letu 2009 izdali skupaj 2.882.312 dokumentov, 5 odstotkov več od načrtovanega in za 6,9 odstotka več kot leto poprej. Pri kontroli je bilo ugotovljenih 77.013 primerov nepravilnosti, to je za 17,4 odstotka več kakor leto prej. Učinek dodatno odmerjenega davka iz ugotovljenih nepravilnosti in samoprijav v letu 2009 znaša 93.317.060 EUR in je za kar 64,7 odstotka večji kakor leta 2008. V letu 2010 so kontrolorji prejeli 3.540.947 davčnih napovedi, obračunov in drugih obrazcev, toliko kolikor so načrtovali in za 2,3 odstotka več kot leta 2009. Nadzorniki so v letu 2010 izdali v celoti 2.826.301 dokumentov, kar pomeni 1,9 odstotka manj kot leto pred tem. Pri kontroli so ugotovili 92.630 primerov nepravilnosti oziroma 20,3 odstotka več kot leto poprej. Z mehanizmi kontrole so pobrali dodatnih 128.386.842 EUR, 106 odstotkov več od načrtovanega in 37,6 odstotka več kot leta 2009.

Skozi opazovano obdobje je moč zaznati občuten padec števila prejetih dokumentov, število samoprijav se je več kot podvojilo, kar lahko pripišemo večji preventivi in promocijskim akcijam davčne uprave, s katerimi spodbuja prostovoljno plačevanje davkov. Zaradi večje uspešnosti davčne uprave se je zelo povečal učinek kontrole – od 50.461.884 EUR dodatno odmerjenega davka leta 2007 na 128.386.842 EUR leta 2010.

Tabela 5. 6: Število opravljenih inšpekcijskih nadzorov za razdobje 2007–2010

	leto		Indeks 10/09	leto	Indeks 09/08	leto	Indeks 08/07
	2010	2009		2008		2007	
V. Inšpekcija							
Število opravljenih nadzorov (vključno s preiskavami*)	7.760*	7.677*	101,1	7.827	98,1	6.278	124,7
Število opravljenih davčnih inšpekcijskih nadzorov (DIN)	3.173	2.965	107,0	/	/	/	/
Učinek inšpekcije – Dodatno ugotovljene neposredne obveznosti po zapisnikih in samoprijave v EUR	146.430.811	80.344.565	182,3	90.549.332	88,7	87.067.610	104,0
Plačila dodatno ugotovljenih obveznosti in samoprijav v EUR	71.484.810	38.852.932	184,0	55.916.915	69,5	30.584.350	182,8
Ostali učinki inšpekcije – posredne obveznosti po zapisnikih v EUR	19.813.264	19.640.014	100,9	17.083.545	115,0	42.195.804	40,5

Vir: Kazalci uspešnosti za leto 2010, 2009 in 2008 (2011).

V letu 2007 je bilo opravljenih 6.278 davčnih inšpekcijskih nadzorov. V postopkih davčnih inšpekcijskih nadzorov so bile ugotovljene dodatne neposredne obveznosti v višini 87.067.610 EUR in posredne obveznosti v višini 42.195.804 EUR. Vplačanih je bilo 30.584.350 EUR dodatno ugotovljenih neposrednih obveznosti. Delež davčnih inšpekcijskih nadzorov z ugotovljenimi nepravilnostmi je v letu 2007 znašal 51,2 odstotka vseh opravljenih davčnih inšpekcijskih nadzorov načrtovanega in za 24,7 odstotka več kakor v enakem obdobju leta 2007. V letu 2008 je bilo opravljenih 7.827 inšpekcijskih nadzorov, kar je za 5,5 odstotka več od načrtovanega in za 24,7 odstotka več kakor v enakem obdobju leta 2007. V postopkih inšpekcijskih nadzorov so bile ugotovljene dodatne neposredne obveznosti v višini 90.549.332 EUR in posredne obveznosti v višini 17.083.545 EUR. Vplačanih je bilo 55.916.915 EUR dodatno ugotovljenih neposrednih obveznosti. Delež davčnih inšpekcijskih nadzorov, pri katerih so bile ugotovljene nepravilnosti, je v letu 2008 znašal 69,2 odstotka vseh opravljenih davčnih inšpekcijskih nadzorov. V letu 2009 je bilo opravljenih 7.677 inšpekcijskih nadzorov vključno s preiskavami, kar je za 1,9 odstotka manj kakor leto poprej. V postopkih inšpekcijskih nadzorov so bile ugotovljene dodatne neposredne obveznosti po zapisnikih v višini 77.896.173 EUR. Inšpektorji so kot rezultat svojih aktivnosti obravnavali samoprijave v višini 2.448.392 EUR. Skupaj so dodatno ugotovljene

neposredne obveznosti znašale 80.344.565 EUR. Vplačanih je bilo 36.404.540 EUR dodatno ugotovljenih neposrednih obveznosti po zapisnikih, iz naslova samoprijavljenega davka pa je bilo plačanih 2.448.392 EUR. Plačila so torej skupaj znašala 38.852.932 EUR. Ugotovljenih je bilo tudi za 19.640.014 EUR posrednih obveznosti. Opravljenih je bilo 2.965 davčnih inšpekcijskih nadzorov (celostni in delni nadzor dajatev). Delež davčnih inšpekcijskih nadzorov, pri katerih so bile ugotovljene nepravilnosti, je v letu 2009 znašal 67,4 odstotka vseh opravljenih davčnih inšpekcijskih nadzorov. Leta 2010 je bilo opravljenih 7.760 inšpekcijskih nadzorov vključno s preiskavami, kar pomeni 1,1 odstotno povečanje glede na leto 2009 in 3,5 odstotka več od načrtovanega. V postopkih davčnih inšpekcijskih nadzorov so bile ugotovljene dodatne neposredne obveznosti v višini 146.430.811 EUR in posredne obveznosti v višini 19.813.264 EUR. Kot rezultat dela inšpektorjev so plačila dodatno ugotovljenih obveznosti in samoprijav znašala 71.484.810 EUR.

Iz zgoraj navedenega je mogoče razbrati, da se je delo davčne uprave na področju inšpekcijskih pregledov v zadnjem obdobju občutno izboljšalo. Učinek inšpekcije se je od leta 2007, ko je ta ugotovil za 87.067.610 EUR dodatno ugotovljenih davčnih obveznosti, povečal na 146.430.811 EUR dodatno ugotovljenih obveznosti v letu 2010 ali za 68,2 odstotka več. Več kot podvojila so se plačila iz naslova dodatno ugotovljenih obveznosti in samoprijav, padec glede na leto 2007 je zaznaven le pri ostalih učinkih inšpekcije.

Tabela 5. 7: Število pritožb v letih 2007–2010

	leto		Indeks 10/09	leto	Indeks 09/08	leto	Indeks 08/07
	2010	2009		2008		2007	
VI. Pritožbe							
Število nerešenih pritožb (po stanju na dan 1.1.)	3.221	3.660	88,0	3.052	119,9	3.075	99,3
Število vloženih pritožb	23.625	31.717	74,5	21.214	149,5	28.066	75,6
Število obravnavanih pritožb (rešene, odstopljene, umaknjene)	24.509	32.156	76,2	20.606	156,1	28.089	73,4
Nerešene ob koncu meseca	2.337 (31.12.10)	3.221 (31.12.09)	72,6	3.660 (31.12.08)	88,0	3.052	119,9

Vir: Kazalci uspešnosti za leto 2010, 2009 in 2008 (2011).

Ob začetku leta 2007 je bilo nerešenih 3.075 pritožb, v celem letu pa je bilo vloženih skupaj 28.066 pritožb. Davčna uprava je v letu 2007 obravnavala 28.089 pritožb, to je za 45,9 odstotka več od načrtovanega. V lastni pristojnosti je rešila 22.448 pritožb, reševanje na drugo stopnjo je bilo odstopljenih 4.451 pritožb. Umaknjenih je bilo 1.190 pritožb, to je za 162,1 odstotka več od načrtovanega. Na koncu leta 2007 je ostalo nerešenih 3.052 pritožb, to je za 93,9 odstotka več od načrtovanega. V letu 2008 je bilo vloženih 21.214 pritožb, to je za 24,4 odstotka manj kakor v enakem obdobju preteklega leta. Davčna uprava je v letu 2008 obravnavala 20.606 pritožb. V lastni pristojnosti je rešila 15.025 pritožb, to je za 33,0 odstotka manj kakor v letu 2007. V reševanje na drugo stopnjo je odstopila 4.836 pritožb, to je za 8,6 odstotka več kakor v letu 2007. Umaknjenih je bilo 745 pritožb, to je za 37,4 odstotka manj kakor letu poprej. Ob koncu leta 2008 je v davčni upravi ostalo nerešenih 3.660 pritožb, to je za 19,9 odstotka več kakor ob koncu leta 2007. Največ nerešenih pritožb je bilo zoper odločbe o odmeri dohodnine – letni poračun (1.678) ter zoper odločbe o odmeri nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (1.159 nerešenih pritožb). V letu 2009 je bilo vloženih 31.717 pritožb, kar je za 10.503 oziroma za 46,7 odstotka več kot v letu 2008 (21.214). Največ pritožb je bilo vloženih zoper odločbe o odmeri akontacije dohodnine od dohodka iz osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti, in sicer 11.409, medtem ko je bilo v letu 2008 zoper te odločbe vloženih 1.913 pritožb. Razlog za tako veliko število pritožb je obdavčitev povprečnih zneskov subvencij za zemljišča, ki se nahajajo v občinah z omejenimi možnostmi za kmetovanje. Davčna uprava je v letu 2009 obravnavala 32.156 pritožb. V lastni pristojnosti je rešila 27.230 pritožb, to je za 81,2 odstotka več kot v letu 2008. V reševanje na drugo stopnjo je odstopila 4.003 pritožbe, kar je za 17,2 odstotka manj kot v letu 2008. Umaknjenih je bilo 923 pritožb, kar je za 23,9 odstotka več kot leto poprej. Ob koncu leta 2009 je v davčni upravi ostalo nerešenih 3.221 pritožb, to je za 12 odstotkov manj kot v letu 2008. Največ nerešenih pritožb je bilo zoper odločbe o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča ter zoper odločbe o odmeri dohodnine – letni poračun. V letu 2010 je bilo vloženih 23.625 pritožb, to je 25,5 odstotka ali 8.092 pritožb manj kot leto prej. Davčna uprava je v letu 2010 obravnavala 24.509 pritožb, kar je za 23,8 odstotka manj kot leto pred tem. Na koncu leta 2010 je ostalo nerešenih 2.337 pritožb oziroma 27,4 odstotka manj kot leta 2009.

Iz zgornjih podatkov je razvidno, da je v obravnavanem obdobju število vloženih pritožb ciklično padalo in naraščalo, minimum je doseglo leta 2008, maksimum pa leto za tem. Število obravnavanih pritožb je bilo vsako leto malce višje od prejetih pritožb razen leta 2008, ko so jih obravnavali manj. Pri številu nerešenih pritožb na koncu leta ni bilo bistvenih odstopanj po letih, le v letu 2010 jih je bilo manj od tri tisoč oziroma natanko 2.337.

Tabela 5. 8: Število zaposlenih in porabljena sredstva na DURS

Področje	leto			Indeks 09/08	leto 2007	Indeks 08/07
	2010 ¹⁶	2009	2008			
VII. Upravljanje kadrov						
Število zaposlenih delavcev SKUPAJ (stanje na dan 31. 12.)	2497	2.554	2.586	98,8	2.627	98,4
VIII. Načrtovanje in poraba finančnih in materialnih virov						
Stroški plač – skupaj (v EUR)	69.902.440	69.065.159	66.969.568	103,1	62.755.798	106,7
Materialni stroški – skupaj (v EUR)	24.869.038	22.149.480	19.127.106	115,8	17.670.962	108,2
Investicije – skupaj (v EUR)	20.929.741	9.634.886	11.860.459	81,2	11.553.278	102,7
Skupaj porabljena sredstva (1 do 3, v EUR)	115.701.219	100.849.525	97.957.133	103,0	91.980.038	106,5
Porabljena sredstva na zaposlenega (v EUR)	46.336	39.487	37.880	104,2	35.013	108,2
Porabljena sredstva / pobrani prihodki (JFP, ¹⁷ v %)	1,04	0,90	0,81	111,4	0,83	97,2
Stroški plač/porabljena sredstva (v %)	60,4	68,5	68,4	100,2	68,2	100,2
Investicije/porabljena sredstva (v %)	18,1	9,6	12,1	78,9	12,6	96,4

Vir: Poročilo o delu Davčne uprave RS v letu 2009 in 2008 (2011).

Ob izteku leta 2007 je bilo v davčni upravi zaposlenih 2.627 ljudi. V letu 2007 je bilo za plače zaposlenih javnih uslužbencev porabljenih 62.755.798 EUR, to je za 0,3 odstotka manj od veljavnega finančnega načrta in za 2,8 odstotka več kakor leto poprej. Za financiranje materialnih stroškov redne in lastne dejavnosti je bilo porabljenih 17.670.962 EUR, kar je za 2,5 odstotka manj od veljavnega finančnega načrta in za 17,7 odstotka manj kakor leto poprej. Za financiranje investicij, vključno s finančnimi najemi poslovnih prostorov in opreme, je bilo porabljenih 11.553.278 EUR, torej za 0,1 odstotka manj od veljavnega finančnega načrta in za 40,2 odstotka manj kakor leto poprej. V okviru letu 2008 je bilo za plače zaposlenih javnih uslužbencev porabljenih

¹⁶ Pod točko VII.: Dovoljeno število zaposlenih po kadrovskem načrtu na dan 31. 12. 2010, pod točko VIII.: Sprejeti Finančni načrt za 2010 (16. 12. 2009).

¹⁷ Javnofinančni prihodki.

66.969.568 EUR, to je za 0,4 odstotka manj od veljavnega finančnega načrta in za 6,7 odstotka več kakor leto poprej. Za financiranje materialnih stroškov redne in lastne dejavnosti je bilo porabljenih 19.127.106 EUR, to je za 2,5 odstotka manj od veljavnega finančnega načrta in za 8,2 odstotka več kakor leto poprej. Za financiranje investicij, vključno s finančnimi najemi poslovnih prostorov in opreme, je bilo porabljenih 11.860.459 EUR, to je za 3,5 odstotka manj od veljavnega finančnega načrta in za 2,9 odstotka več kakor leto poprej. Na koncu leta je bilo v davčni upravi zaposlenih 2.586 ljudi ali 1,6 odstotka manj kot leto pred tem. V letu 2009 je bilo za plače zaposlenih javnih uslužbencev porabljenih 69.065.159 EUR, to je za 0,8 odstotka manj od veljavnega finančnega načrta in za 3,1 odstotka več kakor leto poprej. Za financiranje materialnih stroškov redne in lastne dejavnosti je bilo porabljenih 22.149.480 EUR, to je za 2,9 odstotka manj od veljavnega finančnega načrta in za 15,8 odstotka več kakor leto poprej. Za financiranje investicij, vključno s finančnimi najemi poslovnih prostorov in opreme, je bilo porabljenih 9.634.886 EUR, to je za 1,3 odstotka manj od veljavnega finančnega načrta in za 18,8 odstotka manj kakor leto poprej. Na zadnji dan leta 2009 je bilo v okviru davčne uprave zaposlenih 2.554 ljudi, 32 oziroma 1,2 odstotka ljudi manj glede na prejšnje leto. Glede na kadrovski načrt za leto 2010 naj bi se trend zmanjševanja zaposlenih v davčni upravi nadaljeval. Po načrtu predvidevajo, da naj bi bilo v davčni upravi ob izteku leta 2010 zaposlenih 2.497 ljudi, kar je za 57 ljudi manj kot leto poprej. Stroški plač, materialni stroški in investicije naj bi se po sprejetem finančnem načrtu povečali, plače za slabih 840.000 EUR, material za dobrih 2.700.000 EUR, investicije pa naj bi se več kot podvojile glede na leto 2009, znašale naj bi 20.929.741 EUR. Točni podatki za omenjeno leto v času pisanja še niso znani.

Na podlagi zgoraj navedenih podatkov ugotovimo, da se število zaposlenih v davčni upravi z vsakim letom zmanjšuje. Število se sicer niža počasi, vendar vztrajno. Če je bilo še leta 2007 zaposlenih 2.627 ljudi, naj bi jih bilo ob koncu leta 2010 le še 2.497, kar je 5-odstotno znižanje glede na leto 2007. Drugi podatek, ki nam pade v oči, je vsakoletno naraščanje mase porabljenih sredstev za plače, material in investicije. V letu 2007 so za omenjene postavke porabili 91.980.038 EUR, leta 2008 97.957.133 EUR, kar je za 6,5 odstotka več glede na leto pred tem, leta 2009 so prebili mejo sto milijonov evrov s 100.849.525 EUR porabljenih sredstev ali dodatnim 3-odstotnim porastom porabljenih sredstev. Leta 2010 pa naj bi masa porabljenih sredstev znašala že kar

115.701.219 EUR, od tega naj bi šla večina povečanja iz naslova investicij, narasle naj bi iz 9.634.886 EUR v letu 2009 na 20.929.741 EUR v letu 2010.

Zaradi povečane porabe finančnih in materialnih virov znotraj davčne uprave nas potemtakem ne sme čuditi, če se tudi stroški na zaposlenega povečujejo. Tako so leta 2007 znašali 35.013 EUR na osebo, leta 2010 pa naj bi predvidoma narasli na 46.336 EUR, kar je za 11.323 EUR ali 32,3 odstotka sredstev več glede na leto 2007.

Učinkovitost na področju porabljenih sredstev v primerjavi s pobranimi javnofinančnimi prihodki davčne uprave se rahlo znižuje. Leta 2007 so vsa porabljena sredstva znašala 0,83 odstotka vseh javnofinančnih prihodkov davčne uprave, v letu 2010 pa naj bi masa porabljenih sredstev presegla 1 odstotek.

Delež plač v celotni masi porabljenih sredstev se je vsa ta leta gibal okoli 68 odstotkov, leta 2010 pa je ta delež – relativno gledano – padel na 60 odstotkov celotne mase zaradi že omenjenega več kot dvakratnega povečanja sredstev za investicije.

Delež sredstev za investicije v masi vseh porabljenih sredstev se je skozi obravnavano obdobje gibal okoli 10 odstotkov, odstopalo naj bi leto 2010, v katerem naj bi ta delež dosegal 18,1 odstotkov vseh porabljenih sredstev.

6 SKLEP

Tema diplomskega dela je vedno aktualna, saj je Davčna uprava Republike Slovenije s področjem, ki ga pokriva (davčni sistem), eden izmed stebrov države, ki s pobiranjem javnofinančnih prihodkov hrani državno, lokalno in nekoč v bodočnosti tudi regionalno raven, če bo seveda aktualna politika dosegla konsenz o oblikovanju, številu, obsegu in pristojnosti le-teh. V obdobju kriz je Davčna uprava še posebej pod drobnogledom, saj se v takih razdobjih gospodarska rast zmanjša ali celo ustavi, kar s seboj prinese posledice v obliki poslabšane gospodarske klime in povečane plačilne nediscipline. Tu nastopi DURS, ki mora skrbeti, da se davčne obveznosti poravnajo, to pa stori s povečanjem svojih aktivnosti v obliki inšpekcijskih nadzorov, kontrol in preiskav, s katerimi poskuša povečati obseg pobranih sredstev, ki se v obdobju gospodarskih kriz praviloma zmanjšajo.

Pri nadzoru mora Davčna uprava RS imeti občutek za pravo mero, občutek za usodo posameznikov, saj se je pokazalo, da je storila napako, ko je velikim dolžnikom, kot sta bila npr. SCT in VEGRAD, odlagala plačilo davčnih obveznosti in s tem posredno omogočala, da so vodilni delavci teh družb nadaljevali z neetičnimi, nesmotrnimi in neodgovornimi praksami, kar je na koncu te družbe pripeljalo do stečaja, medtem ko je včasih fizičnim zavezancem mnogo manjše zneske izterjala z izvršbo brez možnosti odloga.

Davčna uprava bi morala delovati enako aktivno v vseh okoliščinah – ne glede na obdobje konjunktura ali recesije, s preventivnim delovanjem v obliki promocije davčne kulture in pravočasnega plačevanja davkov ter obenem kurativno z močnim, strokovnim in neodvisnim inšpekcijskim aparatom, ki odkrije in izterja znaten del utajenih davkov. Sistem učinkovitega nadzora, izterjave in sankcij inšpekcijskega organa deluje preventivno na davčne zavezance, saj ti vedo, da jih bo odkril, če ti ne bodo izpolnjevali svojih davčnih obveznosti.

Ker je eden izmed prednostnih ciljev davčne uprave pospeševanje prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti, si DURS to prizadeva doseči z vrsto raznoterih ukrepov, med drugim z zagotavljanem vsestranskega informiranja davčnih zavezancev, strokovne in druge javnosti. Na prenovljenih spletnih straneh davčne uprave so na voljo splošne informacije o posameznih davkih, prav tako tudi pojasnila in odgovori na najpogostejša vprašanja, ki zanimajo davčne zavezance. Ena izmed storitev, ki jih

davčna uprava nudi na spletnem portalu, je virtualna davčna asistentka Vida, za katerega je davčna uprava v letu 2008 prejela posebno priznanje »Dobra praksa v slovenski javni upravi«.

Zakonodaja, ki zadeva davčni sistem, se je v zgodovini slovenske države velikokrat spreminjala, ker je zaradi vpliva na naše vsakdanje življenje predmet političnih debat in interesov. Od zadnje večje spremembe zakonodaje leta 2007 je postalo izpolnjevanje davčnih obveznosti za zavezance poenostavljeno in ceneje. Tako odtlej davčna uprava na podlagi podatkov iz svojih zbirk in na podlagi podatkov delodajalcev sama pripravi informativne izračune dohodnine. Poleg tega so vsi obrazci (napovedi, obračuni) zavezancem dostopni brezplačno na spletnih straneh davčne uprave. Davčna uprava zagotavlja storitve elektronskega oddajanja obrazcev preko sistema eDavkov, ki z vgrajenimi kontrolami zagotavlja zavezancem tudi pravilno izpolnjevanje obrazcev. Z omenjenimi spremembami v zadnjih letih se je davčna uprava približala ljudem, ki so večji računalniškega rokovanja. Tisti, ki tega niso – predvsem starejši, pa še vedno potrebujejo pomoč bodisi davčnih svetovalcev bodisi sorodnikov.

Davčna uprava je v obdobju veljavnosti prejšnje poslovne strategije (od leta 2005 do 2008) pobrala skupaj za 43.146 milijonov evrov prihodkov. Vključno z letom 2009, v katerem je davčna uprava pobrala za 11.191 milijonov evrov prihodkov, pomeni, da je DURS v celotnem obdobju od leta 2005 do 2009 pobral rekordnih 54.337 milijonov evrov javnofinančnih prihodkov. V rekordnem letu 2008 je davčna uprava pobrala za 12.114 milijonov evrov prihodkov, kar je za 26,4 % več kakor leta 2005. Prihodki, ki jih je v tem času pobirala davčna uprava, so se vsa leta povečevali s stopnjo, višjo od inflacije. Od leta 2009 dalje je opazen trend zniževanja javnofinančnih prihodkov, kar je predvsem odraz recesije v gospodarstvu. Tako je v letu 2010 bilo pobranih 10.925 milijonov evrov prihodkov, kar je malo manj kot leta 2007.

Davčna uprava si je zastavila za cilj doseči najvišjo možno stopnjo plačevanja davčnih obveznosti. Če davčni zavezanci teh prostovoljno ne poravnajo, jih z različnimi ukrepi in dejavnostmi davčne izvršbe izterjuje. Odkar je nastopila recesija v gospodarstvu je Davčna uprava RS povečala svoje aktivnosti na področju inšpekcij, preiskav, kontrol in davčnih izvršb. Znesek izvršb se je skozi leta konstantno povečeval. Če je še v letu 2007 izterjala 409 milijonov evrov dolga, se je ta številka za leto 2010 povzpela že na 693 milijonov evrov, kar pomeni 69,5-odstotno povečanje. Napredek je bil opazen tudi pri

učinku kontrole, ki se je od leta 2007, ko je ta znašal dobrih 50 milijonov evrov dodatno odmerjenega davka, povečal na 128 milijonov evrov leta 2010. Zaradi večje uspešnosti kontrole je skozi opazovano obdobje naraščalo tudi število samoprijav, leta 2007 jih je bilo 8 500, lansko leto pa že več kot 21 000 prijav. Vse več zavezancev se tako odloča za samoprijavo in prostovoljno poravnavo neplačanih davčnih obveznosti.

Davčna uprava se je izkazala tudi na področju inšpekcijskih pregledov, saj tudi tu zasledimo trend povečevanja pobranih sredstev, denimo učinek inšpekcije iz naslova dodatno ugotovljenih neposrednih davčnih obveznosti leta 2010 je znašal 146 milijonov evrov, kar pomeni dvotretjinsko povečanje v odnosu na leto 2007, ko je ta učinek znašal 87 milijonov evrov dodatnih prilivov v državno blagajno.

S sprotim seznanjanjem javnosti o nepravilnostih, ugotovljenih v usklajenih inšpekcijskih pregledih, poskuša Davčna uprava RS krepiti davčno disciplino. Eden izmed ukrepov je tudi sprotno obveščanje davčnih zavezancev o področjih, na katera bo usmerjen poostren davčni nadzor, ter jih s tem poziva k samoprijavi. V trenutku pisanja je aktualen podroben pregled odvetniškega ceha, saj je bilo lani pri osmih naključno pregledih odvetnikih odkritih za dodatnih 650 tisoč evrov davčnih obveznosti.

Relativna novost v našem davčnem sistemu, ki sovпада z uvedbo informativnih izračunov dohodnine, je konec leta 2006 uveljavljeni institut davčnih preiskav. V letu 2007 je bil na Generalnem davčnem uradu organiziran oddelek za preiskave, sprejete so bile tudi strateške smernice za delo preiskav. V začetku leta 2008 je bilo izdano navodilo za enotno izvajanje davčnih preiskav, pričelo pa se je tudi z organiziranjem davčnih preiskav na davčnih uradih. Tako je bilo v letu 2010 opravljenih 7.760 davčnih nadzorov vključno s preiskavami.

Število zaposlenih v Davčni upravi RS se zlagoma znižuje. Plačni sistem, omejitve pri zaposlovanju in predpisi v državni upravi v veliki meri ovirajo vodenje aktivne kadrovske politike. Struktura zaposlenih se stara, davčna uprava pa ima vedno nove zadolžitve oz. obveznosti. Delež ljudi z visoko strokovno, univerzitetno izobrazbo, magisterijem ali doktoratom pa se povečuje (konec leta 2005 je delež zaposlenih s tovrstno izobrazbo znašal 41,2 %, konec leta 2009 pa že več kot polovico vseh zaposlenih 51,6 %). Po informacijah gospoda Verdника je DURS ena redkih institucij, ki je pripravila posebno študijo obremenjenosti zaposlenih. Zmanjševanju števila zaposlenih pa ne sledi zmanjšanje mase plač, prej nasprotno. Masa plač se povečuje, kar

lahko deloma pripišemo višji povprečni izobrazbi. V zvezi s kadrovskimi resursi, nam je gospod Verdnik dejal, da so v DURS pred časom poudarili, da je pri tem potrebno najprej določiti osnovne kriterije. V primeru vzpostavitve kriterija 2/3/5/10 (frekvenca pregledov za velike družbe na 2 leti, na 3 leta za srednje družbe, na 5 let majhne in na 10 let mikro družbe) bi davčna uprava potrebovala 723 inšpektorjev – več kot dvakrat toliko, kot jih trenutno imajo. Velik kadrovski manko beležijo še vsaj na področju izterjave.

V opazovanem obdobju se je rahlo zmanjšala učinkovitost davčne uprave na področju porabljenih sredstev v primerjavi s pobranimi javnofinančnimi prihodki. Leta 2010 naj bi masa prvič preseгла 1 %, kar je v primerjavi z letom 2007, ko je ta masa porabljenih sredstev znašala 0,83 %, za petino več.

Na podlagi izkušenj in na podlagi predlogov davčnih zavezancev ter strokovne javnosti (davčnih svetovalcev, predstavnikov zbornic itd.) daje davčna uprava ministru za finance pobude in predloge za izboljšanje davčne zakonodaje, kar nam je v intervjuju potrdil tudi gospod Darko Končan, vendar pa trenutno to sodelovanje po prepričanju gospoda Končana ni na zadovoljivi ravni. Problem naj bi tičal v tem, da se je praksa imenovanja strokovnega koordinatorja in ustanovitve strokovne komisije, v kateri naj bi bili zbrani davčni strokovnjaki z več področij in ki se je začela v času njegovega delovanja na ministrstvu, pod zdajšnjim ministrom Križaničem prenehala. Nekateri zaposleni znotraj ministrstva naj bi kljub temu vodili ustrezni strokovni dialog z zainteresirano javnostjo, dasiravno mnoge predlagane rešitve iz različnih razlogov v zadnjih zakonskih spremembah niso bile sprejete.

Davčna uprava sodeluje pri mednarodni izmenjavi informacij na področju vzajemne pomoči in upravnega sodelovanja med državami članicami EU. Izmenjava zajema področje posrednih in neposrednih davkov ter izterjavo davkov. Aktivno sodeluje v številnih odborih in delovnih skupinah na ravni EU.

V Davčni upravi RS po mnenju intervjuvancev od zunaj ne prihajajo kvarni vplivi. Nedvomno pa naj bi obstajali apetiti in tovrstne želje, zaradi katerih je potrebno biti oprezen, če pa se le-ti opazno manifestirajo, je potrebno za dosego karseda velikega učinka nanje v javnosti in medijih glasno opozarjati.

V zaključku bomo pogledali, ali naše hipoteze, ki smo si jih v uvodu postavili, držijo.

Hipoteza 1: Davčna uprava je v zadnjih letih izboljšala svoje delovanje - učinkovitost/uspešnost.

Omenjeno hipotezo lahko s precejšnjo stopnjo verjetnosti deloma potrdimo. Res je sicer, da je v zadnjih letih naraščala učinkovitost nadzornih mehanizmov, kot so npr. inšpekcijski pregledi, da se je količina pobranih javnofinančnih prihodkov vsa leta do leta 2008 zviševala, a vendar ne smemo spregledati, da je količina vseh pobranih javnofinančnih prihodkov v zadnjih dveh letih občutno padla (zanimivo bi bilo ob tej priliki videti kakšni bodo podatki za leto 2011, ali se je trend padanja zaustavil). Tu nam najprej pade na misel, da je glavni vzrok recesija v gospodarstvu, vendar nam je gospod Končan, ki dobro pozna problematiko davčnega sistema, v intervjuju zatrdil, da se v DURS niso ustrezno odzvali na finančno-gospodarsko krizo in da so se v zadnjih treh letih zelo razširile davčne utaje, ki so odtegnile precejšnje javnofinančne prihodke. Gospod Verdnik na tem mestu meni, da so se v DURS morali prilagoditi novim objektivnim okoliščinam in da je kriza pokazala potrebo po reorganizaciji in zmanjševanju stroškov, kar naj bi v DURS po njegovih besedah učinkovito izvajali. Del utajenih sredstev so v proračun pridobili nazaj z okrepljenim nadzornim delovanjem, s katerim so želeli zajeziti tovrstna dejanja. Očitno bo potrebno vložiti še veliko truda v promocijo davčne kulture. Nadzornemu delovanju je delno pomagalo tudi dejstvo, da je Slovenija postala del EU, kar je posledično pomenilo, da je DURS intenziviral poslovne in ostale odnose ter razmerja z drugimi davčnimi administracijami članic EU. Članstvo je omogočilo bistveno hitrejše izmenjevanje pomembnih strokovnih informacij glede obdavčevanja svojih in tujih davčnih rezidentov. Gospod Verdnik tudi trdi, da so se *»razširile možnosti davčne uprave, da preverja svoje izkušnje in analizira rešitve, ki so jih sprejele druge članice oz. davčne uprave«*. S tem so v DURS pridobili učinkoviti način, kako najboljše prakse iz tujih davčnih okolij hitreje prenesti v naš davčni sistem. Negativna posledica vstopa v EU pa je predvsem *prenos* davčnih utaj na področju DDV.

Hipoteza 2: V Davčni upravi RS je prostor za dodatne izboljšave v procesih lastnega delovanja.

To hipotezo lahko brez kanca najmanjšega dvoma potrdimo. Intenzivirati je potrebno promocijo davčne kulture in ozavestiti javnost, da ne odobrava davčnih utaj in da jih prijavlja. Pravočasno in prostovoljno izpolnjevanje davčnih obveznosti mora postati

državljska vrednota, nekaj, kar delamo za dobrobit celotne družbe. K temu pripomore tudi delujoči in odgovorni politični sistem, ki pa je pri nas v zadnjih letih zaradi močnih vplivov določenih gospodarskih lobijev in zaradi drugih nepravilnosti v krizi pripomogel k temu, da državljani, včasih tudi upravičeno, ne vidijo smisla v tem, da bi poravnavali svoje davčne obveznosti, ko pa se okoli njih dogajajo toliko večje nepravilnosti. Gospod Darko Končan vidi možnosti za izboljšave predvsem pri strokovnem usklajevanju glede na novo se porajajočih davčnih problemov ter pri dogovoru glede poenotenja stališč pri nekaterih že dlje časa akutnih davčnih vprašanjih, ki jim davčni zakoni ali predpisi ne dajejo dovolj jasnih rešitev, lahko pa so tudi razumevanja posameznih poznavalcev o teh drugačna. Potreben bi bil tudi bistveni dvig trakovne usposobitve inšpektorskih kadrov ter njihove učinkovitosti. Po drugi strani pa bi po besedah DURS v primeru prej omenjene vzpostavitve kriterija 2/3/5/10 potrebovali vsaj dvakrat toliko inšpektorjev, kot jih imajo sedaj, ter bi zaradi kadrovske podhranjenosti potrebovali dodatne kadre še vsaj na področju izterjave. Racionalizacija in zmanjševanje zaposlenih ne prinašata vedno pozitivnih sprememb. V Sloveniji prav tako še ni urejeno področje davčnih svetovalcev, za razliko od ostalih razvitih držav, to pa bi nedvomno pripomoglo k večji davčni disciplini. Vredna preudarnega razmisleka bi bila tudi zamisel gospoda Končana, ki pravi, da bi bilo dobro pri nas vzpostaviti sistem t. i. družbenega sveta pri DURS, kjer bi imeli glavno besedo glede strateških odločitev in prakse ter aktivnosti DURS davčni strokovnjaki, seveda ob aktivnem sodelovanju ministrstva za finance in vlade. Prenove je potreben informacijski sistem, ki se ni občutno spremenil v zadnjih dveh letih, čeprav se tudi na tem področju obetajo spremembe, saj je DURS v lanskem letu končno uspel z javnim mednarodnim naročilom, s katerim so izbrali izvajalca in z njim podpisali pogodbo o temeljiti in celoviti prenovi davčnega informacijskega sistema, ki bo v koraku s časom.

Hipoteza 3: Davčna uprava je v zadnjem obdobju uvedla številne ukrepe, s katerimi je postala uporabnikom bolj prijazna organizacija.

Gospod Verdnik nam je v intervjuju povedal, da je v zadnjem desetletju prišlo do velikih sprememb na vseh področjih. Tu je treba priznati, da je Davčna uprava RS naredila številne premike na bolje. Prvi ukrep, ki zadeva vse davčne zavezance, je bila vzpostavitev informativnih davčnih izračunov. Zavezancem že nekaj let ni potrebno v celoti izpolnjevati davčnih napovedi, saj na dom prejmejo informativne izračune, ki jih DURS naredi na podlagi podatkov iz svojih zbirk in na podlagi podatkov delodajalcev.

Nadalje so na spletnih straneh davčne uprave na voljo splošne informacije o posameznih davkih, pojasnila in odgovori na najpogostejša vprašanja, ki zanimajo davčne zavezance. Na spletnih straneh davčne uprave najdemo tudi vse obrazce, ki so zavezancem dostopni brezplačno. Na spletnem portalu je na voljo virtualna davčna asistentka Vida, za katerega je davčna uprava prejela posebno priznanje. Na spletu objavljajo tudi raznorazne informacije, npr. kazalce uspešnosti in poročila o svojem delovanju, kar je izdatno pripomoglo pri nastajanju tega diplomskega dela, saj je veliko ustreznih informacij na doseg roke. Davčna uprava tudi zagotavlja storitve elektronskega oddajanja obrazcev preko sistema eDavkov, ki z vgrajenimi kontrolami zagotavlja zavezancem tudi pravilno izpolnjevanje obrazcev. Portal omogoča preprosto in varno izpolnjevanje ter oddajanje davčnih obrazcev z uporabnikovega domačega računalnika ali delovnega mesta v pisarni. Hipotezo v tem primeru s precejšnjo stopnjo verjetnosti potrjujemo. Temu v prid govori tudi gospod Končan v intervjuju, ko pravi, da ima tudi sam in njegove stranke v večini zelo korektne odnose z organizacijo.

Vsemu povedanemu sledi sklep, da je Davčni upravi RS nedvomno uspelo narediti napredek v zadnjih letih, o čemer priča tudi tabela v prilogi c, ki kaže znaten pozitiven napredek DURS v obdobju zadnjih dveh let v očeh javnosti (po kateri je DURS relativno najbolj napredoval, pri absolutni oceni pa zaostaja le za UE¹⁸), a vendarle lahko brez dvoma zatrdimo, da organizaciji za bodočnost ostajajo številni izzivi, s katerimi se bo morala spopasti. Na tem mestu bi kot ključne točke izpostavil dvig davčne kulture, izboljšanje učinkovitosti pri pobiranju davkov, glede na obstoječo raven davčne kulture v Sloveniji povečati število zaposlenih v nadzorni dejavnosti, boljše sodelovanje s strokovno javnostjo pri pripravi davčne zakonodaje, pregled in strog nadzor rizičnih skupin poklicev, v katerih obstaja obsežno utajevanje davkov – tu se je začelo deloma premikati, kajti od oktobra 2011 dalje bo sledil podrobnejši pregled odvetniškega poklica – zaježitev dela na črno, ki predstavlja znaten del slovenskega BDP, pa še kaj bi se našlo. Zadostno samostojnost in neodvisnost po mnenju gospoda Končana in gospoda Verdnika DURS ima, vse bo torej odvisno od (politične) volje, obstoječe zakonodaje in strokovne usposobljenosti ter kadrovske izpopolnjenosti znotraj organizacije. Videli bomo, kaj bo čas prinesel.

¹⁸ Upravna enota.

7 LITERATURA

- Bostič, Alojz, Matej Košir in Vekoslav Rajh. 1997. *Etika upravnega dela*. Ljubljana: Paco.
- Boštich, Alojz. 2000. *Upravna kultura in etika dela javnih uslužbencev*. Grosuplje: Založba Mondena.
- Brejc, Miha. 2000. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2003. *Globalizacija in državna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, Marjan. 2004. Različni pristopi k proučevanju upravne kulture in vrednot v javni upravi. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 11–39. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Založba Uradni list Socialistične Republike Slovenije.
- Čok, Mitja, Valentina Prevolnik Rupel, Tine Stanovnik, Andreja Cirman in Mojmir Mrak. 2007. *Javne finance v Sloveniji*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Drechsler, Wolfgang. 2005. The Rise and Demise of the New Public Management. *Post-autistic economics review* 33. Dostopno prek: <http://www.paecon.net/PAERReview/issue33/Drechsler33.htm> (3. avgust 2011).
- Davčna uprava Republike Slovenije. 2005. *Poročilo o delu Davčne uprave RS v letu 2004*. Dostopno prek: http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_uradi_in_uradne_ure/Letna_poro_ila_o_delu_DURS/LETNO-POROCILO-2004.pdf (3. avgust 2011).
- --- 2009a. *Kazalci uspešnosti za obdobje januar – december 2008 in primerjava z enakim obdobjem preteklega leta*. Dostopno prek: http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_uradi_in_uradne_ure/Strate_ki_na_rt/Kazalci_uspe_nosti/Kazalci_januar-december_2008.pdf (3. avgust 2011).
- --- 2009b. *Poročilo od delu Davčne uprave RS v letu 2008*. Dostopno prek: http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_uradi_in_uradne_ure/Letna_poro_ila_o_delu_DURS/LETNO-POROCILO-2008.pdf (3. avgust 2011).

- --- 2010a. *Kazalci uspešnosti za obdobje januar – december 2009 in primerjava z enakim obdobjem preteklega leta.* Dostopno prek: http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_uradi_in_urne_ure/Strate_ki_na_rt/Kazalci_uspe_nosti/Kazalci_januar-december_2009.pdf (3. avgust 2011).
- --- 2010b. *Poročilo od delu Davčne uprave RS v letu 2009.* Dostopno prek: http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_uradi_in_urne_ure/Letna_poro_ila_o_delu_DURS/Porocilo_o_delu_DURS_v_2009.pdf (3. avgust 2011).
- --- 2010c. *Poslovna strategija za obdobje 2010-2013.* Dostopno prek: http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_uradi_in_urne_ure/Strate_ki_na_rt/Poslovna-strategija-10-13.pdf (3. avgust 2011).
- --- 2011a. *Kazalci uspešnosti za obdobje januar – december 2010 in primerjava z enakim obdobjem preteklega leta.* Dostopno prek: http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_uradi_in_urne_ure/Strate_ki_na_rt/Kazalci_uspe_nosti/Kazalci_januar-december_2010.pdf (3. avgust 2011).
- --- 2011b. *Kodeks etike davčnih delavcev.* Dostopno prek: http://www.durs.gov.si/si/o_davcni_upravi/kodeks_etike_davcnih_delavcev/ (3. avgust 2011).
- --- 2011c. *Lestvica za odmero dohodnine in olajšave za leto 2010.* Dostopno prek: http://www.durs.gov.si/si/davki_predpisi_in_pojasnila/dohodnina_pojasnila/stopnje_dohodnine_za_leto_2010/lestvica_za_odmero_dohodnine_in_olajsave_za_leto_2010/ (3. avgust 2011).
- --- 2011č. *Organizacija in naloge Davčne uprave.* Dostopno prek: http://www.durs.gov.si/si/o_davcni_upravi/organizacija_in_naloge_davcne_sluzbe/#c17850 (3. avgust 2011).
- --- 2011d. *Pravice in dolžnosti zavezancev za davek.* Dostopno prek: http://www.durs.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pravice_in_dolznosti_zavezancev_za_davek/ (3. avgust 2011).
- Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan. 1999. *Državna ureditev Slovenije.* Ljubljana: Založba Uradni list Republike Slovenije.

- Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistem*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Klun, Maja. 2008. *Davčni sistem*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kos, Borivoj. 1998. Etika in reforma javne uprave v državah OECD. *Javna uprava*, 34 (2): 263–278.
- Kovač, Polonca. 2007. Podjetniški koncepti kot gibalno modernizacije slovenske javne uprave. V *Ekonomski vidiki javnega sektorja*, ur. Bogomil Ferfila, 94–265. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lynn Jr., Laurence E. 2009. *Public Management: Old and New*. New York: Routledge.
- Osborne, Stephen P. 2010. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? V *The New Public Governance*, ur. Stephen P. Osborne, 1–16. Oxon: Routledge.
- Rakočevič, Slobodan. 1994. *Državna uprava*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
- Sherman, Tom. 1998. Public Sector Ethics: Prospects and challenges. V *Public Sector Ethics*, ur. Charles Sampford, Noel Preston in C-A Bois, 13–25. London: Routledge. Dostopno prek: Scribd.
- Šmidovnik, Janez. 1980. *Temeljni pojmi o upravi*. Ljubljana: Višja upravna šola.
- --- 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Višja upravna šola.
- Švigelj, Mateja. 2003. *Davčni nadzor pravnih oseb*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Thompson, James R. 2009. Labor – Management Relations and Partnerships: Were They Reinvented? V *The Handbook of Public Administration*, ur. B. Guy Peters in Jon Pierre, 49–62. London: SAGE Publications Ltd.
- *Uredba o določitvi davčnih uradov Davčne uprave RS*. Ur. l. RS 142/2004. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_URED3578.html (3. avgust 2011).
- *Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_USTA1.html (3. avgust 2011).
- Virant, Grega. 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

- *Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2-UPB4)*. Ur. l. RS 13/2011. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO6167.html (3. avgust 2011).
- *Zakon o davčni službi (ZDS-1-UPB2)*. Ur. l. RS 1/2007. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO5102.html (3. avgust 2011).
- *Zakon o dohodnini (ZDoh-2-UPB7)*. Ur. l. RS 13/2011. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO6169.html (3. avgust 2011).
- *Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB4)*. Ur. l. RS 113/2005. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO4757.html (3. avgust 2011).
- *Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (ZODPM)*. Ur. l. RS 71/1994. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis_ZAKO376.html (3. avgust 2011).
- *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB2)*. Ur. l. RS 24/2006. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_ZAKO4814.html (3. avgust 2011).
- Žurga, Gordana. 2001. *Kakovost državne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

PRILOGE

PRILOGA A: INTERVJU – univ. dipl. ekon. DARKO KONČAN (davčni svetovalec, generalni sekretar Zbornice davčnih svetovalcev Slovenije)

V: Pozdravljeni, gospod Končan. Če dovolite, bi vam rad zastavil nekaj vprašanj. Z davčnimi zadevami imate vsakodnevne opravke. Kako gledate na razvoj davčnega sistema in davčne uprave od časov, ko ste bili še državni sekretar do danes? Katere so poglobitve spremembe, ki ste jim bili priča oziroma ste jih zaznali?

O: Največje spremembe od leta 2002 so bile posledica učinkovitega in vsestranskega skupinskega dela t. i. Kranjčeve komisije, katere pisno poročilo in široko predlagane rešitve po posameznih davčnih sklopih so bile potem, čeprav močno okleščene, pod ministrom Bajukom zajete v novi davčni zakonodaji. Kranjčeva komisija, katere zametek je bil podan že v mojem času leta 2001, ko sem na nekaj sestankih zbral davčne strokovnjake z več področij in sredin v t. i. davčnih svetovih. To prakso in tudi strokovnega koordinatorja sem v osebni razgovoru priporočil tudi novemu finančnemu ministru Andreju Bajuku, ki jo je kasneje tudi uspešno formaliziral. Takšno prakso bi bilo potrebno nadaljevati tudi v bodoče in čeprav sem osebno pričakoval to nadaljevanje tudi pod sedanjim finančnim ministrom Križaničem, se je le-ta zopet kot »minister Gregor« iz Levstikove povesti oddaljil od takšnega načina delovanja. K sreči so nekateri njegovi sodelavci na Ministrstvu RS za finance (MF) kljub vsemu vodili ustreznosti strokovni dialog predvsem z davčnimi svetovalci iz naše zbornice in tudi širše, a žal mnoge predlagane rešitve niso »želeli ali mogli vključiti« v zakonske spremembe.

V: Kaj je za DURS pomenil vstop v EU? Katere pozitivne oziroma negativne spremembe je vstop naše države prinesel davčnemu sistemu ?

O: Po svoje nič posebnega razen tega, da je lahko intenziviral svoje poslovne in kolegialne odnose ter razmerja z drugimi davčnimi administracijami članic EU. To zadnje se pozna ne samo v številnih srečanjih našega DURS z drugimi (med drugim je že bil gostitelj srečanja članic IOTA, ki povezuje davčne administracije v mednarodno organizacijo), ampak predvsem v bistveno hitrejšem izmenjevanju pomembnih strokovnih informacij glede obdavčevanja svojih in tujih davčnih rezidentov. Verjamem, da je v zadnjem času iz tega naslova tudi pridobil relevantne podatke o nekaterih bančnih računih in transakcijah naših davčnih rezidentov v Liechtensteinu in Švici.

V: Kako ocenjujete delovanje DURS od pričetka zadnje globalne gospodarsko-finančne krize, ki jo je zakuhal finančni sektor in borzni špekulanti? Se je DURS ustrezno odzval na spremenjeno klimo in razmere v gospodarstvu?

O: Sploh ne, ker je kriza udarila pri nas nekoliko z zamikom in so se prave proračunske težave šele začele kazati v zadnjih mesecih. Poleg tega smo imeli v zadnjih 3 letih tudi hudo izkušnjo z DDV utajami, ki so proračunu odtegnila precejšnje letne davčne prihodke iz naslova DDV. Čeprav je DURS zelo intenziviral svoja prizadevanja, da mu je uspelo omejiti nadaljevanje davčnih utaj z DDV, pa je žal svojo ceno kot kolateralno škodo namesto davčnih utajevalcev (missing traderjev ali majhnega števila

organizatorjev v ozadju) plačal marsikateri davčni zavezanec, ki je naivno sodeloval ali pa bil nepazljiv v teh transakcijah. Je pa DURS pokazal dosti bolj prijazen obraz v primeru tistih zavezancev, ki res s težavo plačujejo svoje obveznosti, tako, da je kar korektno popuščal v doslednosti davčne izvršbe in se je dalo z njim marsikaj dogovarjati oziroma začasno prelagati obveznosti, ker tako in tako niso imeli sredstev za plačilo zapadlih dajatev.

V: Kakšne izkušnje imate Vi in vaše stranke v stiku z DURS? Ali se v organizaciji zavedajo družbene odgovornosti, ki jo ima DURS v družbi na fiskalni sistem?

O: V glavnem imam sam in moje stranke zelo korektne odnose z DURS, tudi kot generalni sekretar Zbornice davčnih svetovalcev Slovenije lahko pohvalim naše sodelovanje, pa tudi z direktoratom za davčni in carinski sistem na Ministrstvu za finance. Žal pa ni tako z aktualnim ministrom za finance, s katerim smo imeli na začetku zelo dobre in obetavne odnose, potem pa se je zaradi njegovega nerazumevanja situacije glede nesprejetega zakona o davčnem svetovanju, ki bi naj uredil tovrstne aktivnosti v državi, odnos popolnoma ohladil. Morda je tako tudi bolj normalno, saj ministri odhajajo, strokovne službe na MF in DURS pa ostajajo in z njimi poskušamo zelo kreativno sodelovati.

V: Kje vidite prostor za izboljšave v delovanju DURS?

O: Predvsem pri strokovnem usklajevanju glede nekaterih novih davčnih problemov, ki nastajajo sproti ter pri dogovoru glede poenotenja stališč pri nekaterih že dlje časa akutnih davčnih vprašanjih, ki jim davčni zakoni ali predpisi ne dajejo dovolj jasnih rešitev, ali pa so tudi razumevanja posameznih poznavalcev o tem drugačna. Zato z DURS vseskozi sodelujemo tako, da vabimo posamezne odgovorne osebe iz posameznih področij dela, pa seveda tudi samo vodstvo, na naše vsakokratne in tradicionalne Dneve davčnih svetovalcev ter Kongres ZDSS, o akutnih zadevah pa se tudi sproti dogovorimo, kako ravnati. Pripravljamo se na podpis Dogovora o skupnem sodelovanju pri izgradnji dobre davčne prakse in korektnega poslovanja večine davčnih zavezancev, hkrati pa seveda ob nespornem spoštovanju temeljnih pravic davčnih zavezancev v samih davčno inšpekcijskih postopkih, da se upoštevajo vse okoliščine, ki so v prid ali breme zavezancem.

V: Ali ima DURS po vašem mišljenju pri svojem delovanju zadovoljujočo stopnjo avtonomije oz. samostojnosti? Ali opažate politične ali kakršnekoli druge kvarne vplive od zunaj, ki zadevajo delovanje organizacije?

O: Sam vem in poznam, da se vsake toliko časa pojavijo takšni vplivi ali želje pa tudi politični pritiski, a v glavnem verjamem, da se je do sedaj vsakokratno vodstvo DURS več ali manj znalo pravilno postaviti v smislu spoštovanja davčnih načel in principov. A skušnjave vedno ostajajo in se ponavljajo, zato je potrebno biti vseskozi na preži, pa tudi sami smo kot odgovorni posamezniki iz ZDSS nekajkrat opozorili na te možne vplive. Tudi sodelovanje mene in nekaterih drugih kolegov v raznih sredstvih obveščanja ter ob aktualnih vprašanjih daje temu prizadevanju dovolj veliko družbeno pozornost in odmev v javnosti.

Kljub vsemu pa mislim, da bi bilo dobro vzpostaviti pri nas sistem t. i. družbenega sveta pri DURS, kjer bi imeli glavno besedo glede strateških odločitev in prakse ter aktivnosti

DURS davčni strokovnjaki ob seveda aktivnem sodelovanju MF in vsakokratne Vlade. To idejo sem razvijal že kot državni sekretar na MF pred 10 leti, ko sem prakticiral s sklicevanjem nekaj sestankov t.i. sosvetov za posamezna davčna področja.

V: Po zadnjih razpoložljivih podatkih naj bi bilo vseh zaposlenih delavcev v okviru DURS okoli 2500. Ali se vam zdi ta številka glede na velikost slovenskega davčnega sistem, ki je med manjšimi v Evropi previsoka oziroma prenizka? Se vam zdi DURS kadrovsko ustrezno izpopolnjen? Bi morali zaposliti še več kontrolorjev ali inšpektorjev za bolj učinkovito delovanje in odpustiti raje na drugih področjih?

O: Številka sploh ni velika, še posebej v teh časih, ko se je tudi davčno utajevanje razmahnilo z DDV utajami preko vseh mej, na drugi strani pa je celo v zadnjih letih padalo število zaposlenih. A ob učinkoviti rabi in uvajanju sodobnih računalniških in drugih orodjih ni problem zgolj število davčnih kontrolorjev ali inšpektorjev, temveč predvsem družbena preventiva (tu kot ZDSS vsa ta leta prednjačimo) ter bistveni dvig trakovne usposobitve inšpektorskih kadrov ter njihove učinkovitosti. Da o tem, da bi tudi licencirani davčni svetovalci veliko pripomogli k temu, raje ne omenjam posebej, ker je to znano že nekaj desetletij v drugih državah, samo v Sloveniji še vedno capljamo na mestu glede tega vprašanja.

V: Italija ima različne vrste policije, med njim tudi finančno. Menite, da bi finančno policijo potrebovala tudi Slovenija in da bi njeno delovanje dopolnjevalo delovanje DURS in izboljšalo plačilno disciplino pri nas?

O: O tem je že tekla poglobljena razprava – tudi v aktualnih oddajah RTV SLO, absolutno ni primerna oblika za Slovenijo, kmalu za tem smo dobili NPU (Nacionalni preiskovalni urad, op. a.).

V: Slovenija ima trenutno tri dohodninske razrede s 16 %, 27 %, 41 % obdavčitvijo dohodkov. Smatrate, da je trenutna ureditev v redu in spodbuja ustvarjalnost in produktivnost ali bi bilo bolje, če bi bilo več davčnih razredov (kot v preteklosti), ko je bila lestvica bolj progresivna in je tiste z najvišjimi dohodki obdavčevala po 50 % stopnji?

O: Lestvice in število dohodninskih razlogov ni potrebno spreminjati, popravili bi se lahko le vstopni pragovi v višje davčne razrede in uvedla t.i. socialna kapica pri plačevanju socialnih prispevkov.

V: DURS je napovedal, da bo letos od oktobra dalje vzel pod drobnogled odvetnike. Lani so namreč pri naključnem pregledu pri osmih odvetnikih odkrili za dodatnih 650.000 € obveznosti. Poleg tega je petina odvetnikov pristala v najnižjem dohodninskem razredu, kar je že laikom sumljivo. Zakaj se po vašem mnenju DURS ni že prej lotil podrobnejših pregledov profilov poklicev, kot so odvetniki, notarji... saj je že splošno znano, da se dogajajo davčne utaje zaradi nepravilnosti kot so npr. neizkazovanje obdavčenih prihodkov, prenizko izkazovanje dobička, nepravilno prikazovanje stroškov, zasebni stroški so prikazovani kot stroški dejavnosti itd. Kje vidite rešitve? V dvigu davčne kulture, v pojačani nadzorni dejavnosti?

O: Da, tokrat je DURS res prvič celo javno objavil, da se bo v jeseni poglobljeno lotil DIN (davčni inšpekcijski nadzor, op. a.) poslovanja odvetnikov. Na to se je pripravljaj več kot leto dni, predvsem pa je čakal tudi pozitivno odločitev informacijske pooblaščenke, da lahko in na kakšen način pridobi določene podatke iz poslovanja odvetnikov z njihovimi strankami. To je bil vseskozi dolga leta ključni »problem« za DURS, da se ni ukvarjal z odvetniki, pa čeprav sem tudi sam večkrat poudaril, da sploh ni problem vpogledati v nekatere podatke v spise pri odvetnikih, ki so pomembni za obdavčenje brez, da bi se poseglo v zaupni odnos med odvetnikom in njegovo stranko.

Potrebna je zgolj volja. Tudi politična ali še boljše fiskalna, saj so bile nepravilnosti pri nekaterih že dlje časa več kot očitne. Tudi sam sem se in s svojimi nekaterimi kolegi kot največjimi specialisti za davke vključil tako, da smo že pred 3 tedni poslali elektronsko pismo s ponudbo vsem 1.152 odvetnikom v RS, da sodelujemo pri vnaprejšnjih davčnih pregledih in da potem po potrebi pripravimo tudi ustrezne davčne samoprijave, kot je odvetnikom sugeriral vnaprej DURS in postavil končni rok 1. oktober 2011.

Zanimivo, čeprav sicer so sodne počitnice, so se na naše pismo do sedaj odzvali le 3 odvetniki??! Bomo videli, kaj bo po izteku sodnih počitnic 15. avgusta – mislim, da mnogi niso vzeli preveč resno tega poziva DURS in njihovega obvestila o izvedbi številnih DIN postopkov po tem roku.

PRILOGA B: INTERVJU – IZTOK VERDNIK (vodja Službe za odnose z javnostmi, Generalni davčni urad)

V: Kako na DURS gledate na razvoj davčnega sistema in davčne uprave od preloma tisočletja do danes? Katere so pogloblitve spremembe, ki ste jim bili priča oziroma ste jih zaznali?

O: Davčni sistem se je seveda zelo spremenil, redno tudi dopolnjeval. Pri spremembah ima DURS tudi aktivno vlogo, saj je operativni organ, ki prepoznava zagate že sprejetih predpisov. Seveda je ena od naših ključnih vlog tudi priprava predlogov za dopolnitve zakonodaje, kar DURS vedno tudi upošteva, saj smo si v Poslovni strategiji tudi zapisali vrsto konkretnih ciljev. Ključni sta dve usmeritvi – spodbujanje prostovoljnega in pravočasnega izpolnjevanja zakonskih obveznosti s strani zavezancev, pri čemer je naša zaveza, da se davčna uprava usmerja predvsem v zagotavljanje potrebam in željam davčnih zavezancev, po drugi strani pa je naša norma, da je za zavezance, ki svojih obveznosti ne izpolnjujejo prostovoljno in pravočasno, davčna uprava učinkovit nadzorni organ, ki uporablja vsa pooblastila v kontrolnih, inšpekcijskih in preiskovalnih aktivnostih.

Spremembe so seveda ogromne, praktično na vseh področjih. Edino področje, na katerem ni bistvenih razlik, je informacijski sistem. Zato smo toliko bolj veseli, da smo v lanskem letu končno uspeli z mednarodnim javnim naročilom in podpisali pogodbo o temeljiti in celoviti prenovi davčnega informacijskega sistema.

Nameni in cilji so seveda ena plat zgodbe, ki jo preverjajo (in potrjujejo) predvsem davčni zavezanci. Tudi zato smo v letu 2009 in 2010 letu opravili podrobno analizo zadovoljstva uporabnikov naših storitev. Eden od rezultatov, ki nekako povzema vsa naša prizadevanja je naslednji: (slika je prikazana v PRILOGI C op. a.).

Različne segmente uporabnikov naših storitev (davčnih zavezancev) smo namreč spraševali, kako na splošno ocenjujejo svoje zadovoljstvo z različnimi institucijami in to zadovoljstvo primerjali z napredovanjem institucij v zadnjih dveh letih. Rezultati so za DURS izredno pozitivni, kar nam potrjuje, da smo na dobri poti in da vsi naši napore dajejo rezultate na ključni točki – zadovoljstvu uporabnikov storitev.

V: Kaj je za DURS pomenil vstop v EU? Katere pozitivne oziroma negativne spremembe je vstop naše države prinesel davčnemu sistemu ?

O: Vstop Slovenije v EU je imel seveda veliko pozitivnih posledic, predvsem pa so se razširile tudi možnosti davčne uprave, da preverja svoje izkušnje in analizira rešitve, ki so jih sprejele druge članice oz. davčne uprave. Pridobili smo torej učinkovit način, kako najboljše prakse iz tujih davčnih okolij hitreje prenesemo v naš davčni sistem. Na ravni negativnih sprememb pa velja omeniti predvsem »prenos« davčnih utaj na področju DDV.

V: Kako ocenjujete delovanje DURS od pričetka zadnje globalne gospodarsko-finančne krize, ki jo je zakuhal finančni sektor in borzni mešetarji? Se je DURS ustrezno odzval na spremenjeno klimo in razmere v gospodarstvu?

O: DURS se je seveda moral prilagoditi novim objektivnim okoliščinam, ki jih je finančna in gospodarska kriza prinesla tudi na področju javno-finančnih prihodkov. Slednje seveda je dejstvo ne samo za DURS, temveč za vse subjekte, od podjetij do institucij. Kriza je pa posebej poudarila potrebo po reorganizaciji in zmanjševanju stroškov, kar DURS tudi učinkovito izvaja.

V: Ali se v organizaciji zavedate odgovornosti oziroma vpliva, ki ga ima DURS v družbi na fiskalni sistem in na vsakdanja življenja posameznikov?

O: Vprašanje je seveda retorično. Vsi zaposleni kot posamezniki in seveda institucija dnevno dokazujemo, da se zavedamo svojega vpliva. V dokaz bi lahko navedli vrsto dokazov za to trditev, od aktivnega javnega odkrivanja davčno tveganih področij, do preventivnih aktivnosti, vse v cilju spodbujanja prostovoljnega in pravočasnega izpolnjevanja davčnih obveznosti

V: Kje vidite prostor za izboljšave v delovanju DURS?

O: Ključen projekt je že omenjena prenova informacijskega sistema, ki pa že poteka.

V: Ali ima DURS po vašem mišljenju pri svojem delovanju zadovoljujočo stopnjo avtonomije/samostojnosti? Ali opazate politične ali kakršnekoli druge kvarne vplive od zunaj, ki zadevajo delovanje organizacije?

O: Ne, kvarnih vplivov od zunaj ne beležimo. Razpravo o sistemski organiziranosti davčne službe (organ v sestavi, agencija itd.) pa je potrebno voditi na ravni strokovnih argumentov.

V: Po zadnjih razpoložljivih podatkih naj bi bilo vseh zaposlenih delavcev v okviru DURS okoli 2500. Ali se vam zdi ta številka glede na velikost slovenskega davčnega sistem, ki je med manjšimi v Evropi previsoka/prenizka? Se vam zdi DURS kadrovsko ustrezno izpopolnjen? Bi morali zaposliti še več kontrolorjev ali inšpektorjev za bolj učinkovito delovanje in odpuščati raje na drugih področjih?

O: V zvezi s kadrovskimi resursi, s katerimi razpolaga davčna uprava, je potrebno poudariti, da število zaposlenih skozi leta vztrajno pada, da se struktura zaposlenih stara in da ima davčna uprava vedno nove in nove zadržitve oz. obveznosti (nova zakonodaja). Hkrati se večja število davčnih zavezancev. Davčna uprava je, po naših informacijah, ena redkih institucij, ki je pripravila posebno študijo obremenjenosti zaposlenih.

V zvezi s kadrovskimi resursi smo že pred časom poudarili, da je pri tem potrebno najprej določiti osnovne kriterije – na koliko časa naj bi bili različni davčni zavezanci tudi nadzorovani z inšpekcijo. V primeru vzpostavitve kriterija 2/3/5/10 (frekvenca pregledov za velike družbe na 2 leti, na 3 leta za srednje družbe, na 5 let majhne in na 10 let mikro družbe) bi davčna uprava potrebovala 723 inšpektorjev, torej več kot dvakrat toliko, kot jih sedaj imamo.

Poudarjamo, da največji kadrovski manko beležimo še vsaj na področju izterjave.

V: Italija ima različne vrste policije, med njim tudi finančno. Menite, da bi finančno policijo potrebovala tudi Slovenija in da bi njeno delovanje dopolnjevalo delovanje DURS in izboljšalo plačilno disciplino pri nas?

O: Gre za sistemsko vprašanje. Sistemskih vprašanj davčna uprava ne komentira. Kljub temu pa dodajmo naslednje: razprava o potrebi po vzpostavitvi novih nadzornih organov je v Sloveniji že stekla – posledično je bil ustanovljen NPU. In še to: rešitev za izboljšanje plačilne discipline in podobnih negativnih pojavov ni samo v povečanem nadzoru, rešitev je predvsem v spremembi (davčne) kulture.

V: Slovenija ima trenutno tri dohodninske razrede s 16 %, 27 %, 41 % obdavčitvijo dohodkov. Smatrate, da je trenutna ureditev v redu in spodbuja ustvarjalnost ter produktivnost ali bi bilo bolje, če bi bilo več davčnih razredov (kot v preteklosti), ko je bila lestvica bolj progresivna in je tiste z najvišjimi dohodki obdavčevala po 50 %?

O: Gre za sistemsko vprašanje. Sistemskih vprašanj davčna uprava ne komentira.

V: DURS je napovedal, da bo letos od oktobra dalje vzel pod drobnogled odvetnike. Lani so namreč pri naključnem pregledu pri osmih odvetnikih odkrili za dodatnih 650.000 € obveznosti. Poleg tega je petina odvetnikov pristala v najnižjem dohodninskem razredu, kar je že laikom sumljivo. Zakaj se po vašem mnenju DURS ni že prej lotil podrobnejših pregledov profilov poklicev, kot so odvetniki, notarji.. saj je že splošno znano, da se dogajajo davčne utaje zaradi nepravilnosti kot so npr. neizkazovanje obdavčenih prihodkov, prenizko izkazovanje dobička, nepravilno prikazovanje stroškov, zasebni stroški so prikazovani kot stroški dejavnosti itd. Kje vidite rešitve? V dvigu davčne kulture, v pojačani nadzorni dejavnosti?

O: Davčna uprava svoje nadzorne aktivnosti usmerja na podlagi natančnih analiz. Potrebno je ločiti med rednimi nadzori in med ciljnim nadzori. Ciljni nadzori predvidevajo posebno delovno skupino, ki vnaprej zelo natančno pripravi projektno dokumentacijo in si tudi vnaprej vzpostavi cilje, ki jih želimo doseči. Drugi pomemben poudarek pa je, da smo tudi v preteklosti nadzorovali delo odvetnikov, notarjev itd., vendar so ti nadzori bili v sklopu rednih aktivnosti. In še eden, nekatere ciljne nadzore

javno napovemo, drugih spet ne. Odločitev o tem pa sprejmemo glede na zastavljene cilje in značilnosti posamezne dejavnosti.

Glede na vse resurse, s katerimi razpolagamo, ni mogoče pričakovati, da bomo nadzirali vse dejavnosti hkrati. Poudarili pa smo že, da je ključ predvsem v spodbujanju prostovoljnega in pravočasnega plačevanja obveznosti in v zviševanju (davčne) kulture. Nadzor mora biti namenjen predvsem tistim zavezancem, ki izbirajo tvegane ali prepovedane prakse.

PRILOGA C: SPLOŠNA OCENA IN OCENA RAZVOJA INSTITUCIJ

Splošna ocena in ocena razvoja institucij (skupna ocena vseh anketiranih javnosti)

