

1. VLOGA IN FUNKCIJE JAVNEGA SEKTORJA

Javne finance opravljajo v sodobnem gospodarstvu tri osnovne funkcije. To so:

1. **alokacija produkcijskih tvorcev oz. finančnih virov:** proces, v katerem se opravlja razdelitev resursov na produkcijo javnih in produkcijo zasebnih dobrin, ter tudi nadaljnja alokacija znotraj skupine javnih dobrin.
2. **prerazdelitev dohodka:** dohodek se prerazporeja od premožnejših k manj premožnim
3. **stabilizacija gospodarstva:** država z inštrumenti fiskalne in monetarne politike zasleduje določene makroekonomske cilje, npr. nizka brezposelnost, nizka inflacija, visoka gospodarska rast

Dejansko obstaja tudi četrta funkcija javnih financ, ki pa ni samostojna, temveč bi jo lahko uvrstili v alokacijsko funkcijo. To je **regulatorna** funkcija, s katero država skrbi za pravni red in inštitucije, ki so potrebne za nemoteno delovanje zasebnega sektorja.

Nekaj najpomembnejših vzrokov za nepopolnost trga:

- ♦ **obstoj javnih dobrin** - to so dobrine, za katere je značilno, da ekonomsko ni smotno izključiti posameznika iz potrošnje; mejni stroški oskrbe, tj. stroški oskrbe za dodatnega posameznika so enaki nič.
- ♦ **zunanji učinki (eksternalije)** - mnoge dobrine porajajo bodisi na strani proizvodnje bodisi na strani potrošnje pozitivne ali negativne zunanje učinke. V primeru pozitivnih eksternalij se moja koristnost ob večji potrošnji pri drugih povečuje, v primeru negativnih eksternalij pa se moja koristnost zaradi večje potrošnje pri drugih zmanjšuje. Država problem zunanjih učinkov rešuje tako, da pri pomembnih eksternalijah obdavčuje proizvodnjo ali potrošnjo ali pa skuša z mehanizmi regulacije (standardi, omejitve) zmanjšati te učinke. Pri dobrinah, ki porajajo pozitivne eksternalije, država lahko tudi neposredno posega v oskrbo (zdravstvo, šolstvo).
- ♦ **nepopolna konkurenca** - nepopolna konkurenca pomeni, da imajo padajoče mejne stroške oz. rastoče ekonomije obsega (primer naravnega monopola). Znano je, da monopolist maximira svoj dobiček, kar je v pogojih naravnega monopola pri manjši količini outputa, kot v pogojih popolne konkurence. S tem da proizvaja nižji output od družbeno želenega, pride do neto izgube družbene blaginje.
- ♦ **nepopolnost informacij** - trg zagotavlja učinkovito alokacijo, če ima tudi kupec na voljo popolno in natančno informacijo o produktu. Ker ni vedno tako, država prevzema obveščanje kupcev (primer cigaret).
- ♦ **negotovost** - za mnoge oblike tveganj privatni trgi ne obstajajo oz. ne opravljajo dobro svojih funkcij. Privatno zavarovalništvo ni pripravljeno prevzeti primerov, za katere je značilno nedoločeno tveganje, tj. tveganje, ki ga ne moremo kvantificirati. Primer za to je socialno zavarovanje, ki ga prevzema država.

Skupna značilnost vseh oblik nepopolnosti trga je, da točka ravnovesja določena kot presečišče krivulj ponudbe in povpraševanja in dosežena s tržnim mehanizmom ne sovпада z družbeno zaželenim ravnovesjem.

Skupni vzrok nepopolnosti trga so transakcijski stroški, ki vključujejo stroške odločitve, stroške informacije, stroške pogajanja in pravne stroške. Visoki transakcijski stroški onemogočajo učinkovito organizacijo trga, oz. onemogočajo, da trg sploh nastane.

Prerazdelitvena funkcija: prerazdeljevanje naj bi zagotavljalo neko sprejemljivo porazdelitev dohodka oz. sprejemljivo porazdelitev potrošnje določenih dobrin. Prerazdeljevanje se opravlja v dveh stopnjah:

1. premožnejši plačujejo višje davke in prispevke kot manj premožni, mišljeno niso samo absolutno temveč tudi relativno višji zneski; za to je značilna *progresivna* obdavčitev, kar pomeni, da je razmerje med plačanimi davki in dohodkom pred obdavčitvijo pri premožnih višje kot pri revnih
2. koristi, ki jih prejemajo posamezniki od javnega sektorja, niso v sorazmerju z vplačanimi sredstvi posameznika. Osnovno izobraževanje npr. je enako za vse državljane ne glede na višino vplačanih prispevkov.

Stabilizacijska funkcija: zavestno politično usmerjanje gospodarstva v doseganje visoke zaposlenosti, stabilnosti cen, zadovoljivega salda tekočega računa plačilne bilance in zadovoljive stopnje gospodarske rasti. Ti cilji se ne dosegajo avtomatično, temveč le z usklajenim delovanjem fiskalne in monetarne politike. Danes je sposobnost države, da dosega vse našete cilje zelo omejena.

2. ALOKACIJA JAVNIH DOBRIN

Čiste javne dobrine so dobrine, pri katerih ni možnosti za tehnično izključitev posameznika iz potrošnje, obenem pa izključitev ni zaželeno (mejni stroški oskrbe dodatne osebe so enaki nič). Primer čiste javne dobrine je nacionalna obramba.

Javne dobrine so tiste dobrine, za katere je izključevanje tehnično sicer možno, ni pa zaželeno, ker so mejni stroški oskrbe dodatne osebe enaki nič.

Zasebne dobrine so dobrine, pri katerih je izključevanje tehnično povsem enostavno, obenem pa tudi zaželeno, ker imamo neničelne stroške oskrbe dodatnega posameznika.

Mešane dobrine predstavljajo zmes javne in zasebne dobrine. Te dobrine bodisi v proizvodnji bodisi v potrošnji povzročajo pozitivne ali negativne eksternalije, in ravno te eksternalije so 'javnoznačajski' del te dobrine.

meritorne dobrine oz. dobrine posebnega družbenega pomena. Potrošnja teh dobrin sicer poraja nekaj eksternalij, čeprav so v resnici te dobrine zelo blizu zasebnim, vendar pa za

oskrbo s temi dobrinami obstaja javni interes. Takšen javni interes zagotavlja javno financiranje ali javno oskrbo na področju zdravstva, šolstva, sociale... To pojasnjuje teza o egalitarizmu: država nasprotuje prevelikim razlikam pri oskrbi s temi dobrinami in jih zato zagotavlja preko javnega sektorja.

Dejavnost javnega sektorja:

1. Pridobiva, večinoma prisilno, del dohodka ekonomskih subjektov (predvsem posameznikov)
2. Pridobljeni dohodek se porablja za
 - a) Transferje dohodka določenim skupinam prebivalstva (prerazdelitvena funkcija) in za
 - b) Financiranje ali oskrbo in financiranje določenih dobrin (alokacijska f.)

NORMATIVNA TEORIJA ALOKACIJE JAVNIH DOBRIN

Kot že vemo, tržni mehanizem sam ne more zagotoviti optimalne alokacije javnih dobrin. Zato ta teorija prikazuje, kako naj bi potekal postopek alokacije, ter izpeljuje lastnosti točke optimuma.

Samuelsonova rešitev:

Kaže, kakšne kombinacije potrošnje javne dobrine G in zasebne dobrine X so na voljo osebi A ob dejstvu, da je oseba B na izbran indiferenčni krivulji. Taka alokacija je učinkovita po Paretu, ker smo na transformacijski krivulji, oseba A pa je maximirala svojo koristnost ob dani fixni koristnosti osebe B . V tangentski točki velja: $MST_{xg} = MSS_{bxg} + MSS_{ax}$ in $MST_{xy} = MSS_{axy} = MSS_{bxy}$, kar izpolnjuje pogoj za Paretoev optimum.

Lindahlova rešitev:

Izhaja iz individualnih krivulj povpraševanja po javni dobrini. Mejna koristnost potrošnje javne dobrine je enaka produktu cene, ki bi jo oseba A plačala za javno dobrino, in mejne koristnosti potrošnje zasebne dobrine.

JAVNA IZBIRA

Arrowov izrek nemožnosti: Zastavlja se vprašanje, ali bi bilo možno iz individualnih preferenc tvoriti skupno družbeno preferenco, tj. *funkcijo družbene blaginje*. Kakšni so torej pogoji, ki bi jih po Arrowu moralo izpolnjevati pravilo, ki agregira individualne preference in tvori neko skupno preferenco oz. razvrstitev?

1. **pogoj racionalnosti** - za vsako množico individualnih preferenc mora pravilo družbene izbire dati razvrstitev, ki je popolna in tranzitivna. Popolnost pomeni, da je

vsaka razvrstitev primerljiva z drugo, tranzitivnost pa pomeni naslednje: če imamo tri alternative A, B in C, ter preferiramo A pred B, B pa pred C, potem preferiramo tudi A pred C.

2. **pogoj neodvisnosti od irelevantnih alternativ** - družbena izbira oz. razvrstitev danih alternativ je odvisna samo od tega, kako posamezniki razvrščajo dane alternative. Družbena izbira med A, B in C ni odvisna od tega, kako posameznik razvršča D in E; D in E sta irelevantni alternativni.
3. **Paretovo načelo** - če vsak posameznik preferira A pred B, potem bo tudi pravilo družbene izbire tako, da bo alternativa A pred B.
4. **pogoj neomejene domene** - pravilo družbene izbire mora biti takšno, da upošteva vse možne individualne razvrstitve (ne želimo izključevati nikogar)
5. **pogoj nediktatorstva** - ne obstaja posameznik, čigar preference so samodejno tudi preference družbe.

Volilna pravila:

- V primeru, da imamo 2 alternativni, je večinsko odločanje najboljše.
- V primeru večih alternativ obstaja nevarnost, da bo večinsko odločanje podvrženo manipulaciji agende. To pomeni, da prisotnost ali odsotnost določenih alternativ lahko vpliva na izbor zmagovite alternative.
- **Condorcetova zmagovalka** je tista, ki zmaga v vseh primerjavah med alternativami.
- **Condorcetov paradox**: čeprav na ravni vsakega posameznika velja tranzitivnost, pa dano pravilo družbene izbire (večinsko odločanje, paroma primerjanje), ni tranzitivno, ker ne velja 1. Arrowow pogoj (pogoj racionalnosti)

Izrek o medianskem volilcu: pove, da bo v vseh medsebojnih primerjavah zmagala tista alternativa, ki jo najbolj preferira medianski volivec, to je tisti volivec, za katerega velja, da ima polovica volivcev preferenčni vrh desno od njegovega maximuma, polovica pa na njegovo levo.

Kako nastaja državni proračun?

Osnovna funkcija poslancev je odločanje o državnem proračunu. Pri tem opraviu poleg poslancev (zakonodajno telo) sodeluje tudi vlada (izvršilno telo) in uradniki.

Poslanci odločajo o prihodkih (davkih) in odhodkih javnih financ; z drugimi besedami, odločajo o državnem proračunu. Ravno tako kot se individualne preference izgubijo na relaciji med volivcem in poslancem, tako se tudi izgubijo individualne preference poslancev ob postopku odločanja in sprejemanja proračuna.

Za parlamentarne demokracije so značilne štiri stopnje sprejemanja proračuna:

1. vladna stopnja (vlada načrtuje letni proračun in predloži osnutek proračuna parlamentu)
2. parlamentarna stopnja, ki se zaključi s sprejetjem proračuna

3. stopnja izvrševanja, pri kateri lahko pride tudi do določenih sprememb prvotno sprejetega proračuna

Vladna stopnja: v večini evropskih držav traja vladna stopnja 8-9 mesecev, v Sloveniji formalno 7 mesecev.

Pri hierarhičnem postopku (tudi SLO) ima predsednik vlade ali finančni minister velika pooblastila in lahko preglasuje posameznega ministra, ko ta predloži vladi proračun svojega ministrstva (VB, F).

Pri dogovornem postopku je poudarek na demokratičnosti postopka oz. na precejšnji samostojnosti posameznih ministrov pri pripravi proračuna svojega ministrstva.

Parlamentarna stopnja: ko vlada izdela proračunski predlog, ga pošlje parlamentu v obravnavo. Ta parlamentarna stopnja traja v večini evropskih držav 3-4 mesece (v Sloveniji formalno 3 mesece).

zaprti postopki dajejo izvršilni oblasti več moči, zato se proračuni sprejemajo dokaj hitro, praviloma tudi zelo malo odstopajo od prvotnih predlogov. Taki postopki praviloma tudi onemogočajo zakonodajni oblasti, da spremeni obseg fiskalnega deficita (F, tudi SLO).

Obstajajo tudi odprti postopki.

Analiza proračunskega procesa

Pri sprejemanju odločitev se ne upoštevajo vsi stroški, ki nastanejo ob povečanju javnofinančnih izdatkov. Koristi so ob povečanju le-teh deležni pripadniki natančno določene in ozke skupine, medtem ko so stroški zelo razpršeni po vseh davkoplačevalcih v obliki višjih davkov.

Hallenberg, Strauch in von Hagen:

Sistem delegiranja (tudi v SLO) daje finančnemu ministru široka pooblastila tako ob pripravi kot ob izvrševanju proračuna.

Sistem zaveze je primeren zlasti za države s proporcionalnim volilnim sistemom. Fiskalni cilji so del zavezujočega koalicijskega sporazuma, ki v državah EU vključuje tudi načrte večletnih proračunov. In jasna pravila ravnanja ob nenadnih šokih.

Hibridni sistem: praviloma vladajo manjšinske vlade, ki potrebujejo podporo opozicije pri sprejemanju proračuna.

Inkrementalni pristop (Hagen in Harden): zmanjšuje administracijske stroške in zmanjšuje intenziteto nesoglasij na sprejemljivo raven. Ne razpravlja se o celotnih proračunskih zahtevkih, temveč le o tistih, na katere je moč vplivati, to so diskrecijske odločitve. Negativna lastnost pa je, da nima mehanizma, ki bi bolj posegal v status quo proračunskega procesa.

3. UVOD V OBDAVČEVANJE

Osnovni prihodki javnega sektorja:

Davčne prihodke delimo na davke in prispevke; oboji so oblika prisilnih dajatev. Za razliko od davkov, ki predstavljajo enostranski prisilni odvzem realnega dohodka oz. kupne moči, pa smo s plačevanjem prispevkov deležni tudi določenega obsega pravic, res pa je, da ta obseg pravic ni natančno definiran in se sproti spreminja.

Transforni prihodki vključujejo predvsem prihodke od tujih vlad in mednarodnih organizacij.

Drugi prihodki so v obliki različnih taks, pristojbin, sredstev od prodaje državnega premoženja (dividende, obresti, razdelitev dobička, najemnine)

Davčni prihodki so leta 2006 predstavljali 90,4%, transferni prihodki 4,7%, drugi prihodki pa 4,9%.

Zaželenosti davčnega sistema:

- ♦ davčni sistem mora biti pravičen - vsak davčni zavezanec mora prispevati pravičen delež k financiranju države
- ♦ davčni sistem mora biti tak, da čim manj posega v ekonomske odločitve oz. da povzroča čim manjšo izgubo učinkovitosti
- ♦ davčni sistem mora biti tak, da so stroški pobiranja davkov, stroški upravljanja in izpolnjevanja davčne obveznosti nizki v primerjavi s celotno vrednostjo pobranih davkov

Načela pravičnosti:

1. **načelo horizontalne izenačenosti** - enako obravnavanje posameznikov, ki so v enakem položaju glede relevantnih značilnosti (preprečuje neupravičeno diskriminacijo)
2. **načelo vertikalne izenačenosti** - različno obravnavanje posameznikov, ki so v različnem položaju glede relevantnih značilnosti

Dve davčni načeli:

1. **načelo koristi** - davčne zavezance je treba obdavčiti v skladu s koristmi, ki jih imajo od uporabe javnih dobrin
2. **načelo ekonomske sposobnosti** - davčne zavezance je treba obdavčiti v skladu z njihovo ekonomsko sposobnostjo, tj. ekonomsko zmožnostjo plačila

Davčno načelo ekonomske sposobnosti se v dikciji splošnih načel glasi:

- ♦ načelo horizontalne izenačenosti - enako davčno obravnavanje zavezancev, ki imajo enako ekonomsko sposobnost oz. enako ekonomsko zmožnost plačila davka.

- ♦ načelo vertikalne izenačenosti - različno davčno obravnavanje zavezancev, ki imajo različno ekonomsko sposobnost oz. različno ekonomsko zmožnost plačila davka.

OSNOVNI DAVČNI POJMI:

Davčna osnova je vrednost ali količina, na katero se aplicira davčna stopnja. To pomeni:
 $\text{davčna stopnja} * \text{davčna osnova} = \text{davek} \quad (t * x = t)$

Povprečna davčna stopnja je razmerje med celotnimi plačanimi davki in davčno osnovo

$$\text{PDS} = \frac{\text{celotni plačani davki}}{\text{davčna osnova}} = \frac{T}{X}$$

Mejna davčna stopnja je razmerje med spremembo celotne vrednosti plačanih davkov in spremembo davčne osnove

$$\text{MDS} = \frac{\Delta \text{ celotni plačani davki}}{\Delta \text{ davčna osnova}} = \frac{\Delta T}{\Delta X}$$

Indirektna progresija velja, če se davek plačuje šele, ko dohodek preseže nek prag, nad pragom pa velja proporcionalna davčna stopnja.

efektivna davčna stopnja

$\text{EDS}_{\text{dohodnine}} = \text{plačana dohodnina} / \text{dohodek pred obdavčitvijo}$

$\text{EDS}_{\text{davka od dohodka pravnih oseb}} = \text{plačan davek od dohodka pravnih oseb} / \text{poslovni presežek (prihodki-odhodki)}$

$\text{EDS}_{\text{dohodnine}} = \text{celotna plačana dohodnina} / \text{celotni dohodek pred obdavčitvijo}$

$\text{EDS}_{\text{dohodkov od dela}} = \text{celotni davki od dohodkov od dela} / \text{celotni dohodki od dela (pred obdavčitvijo)}$

Davčne olajšave:

- odbitek pred obdavčljivo osnovo
- znižanje davka (zniža se znesek že izračunanega davka)

Davčni izdatki predstavljajo znesek izpada davčnih prihodkov države zaradi dodeljene davčne olajšave.

Davčni zavezanec je fizična ali pravna oseba, ki ji davčni predpisi nalagajo plačilo davka. Pri številnih davkih davčni zavezanec ni istoveten **davčnemu plačniku**, tj. osebi, ki dejansko nakaže davek na žiro račun proračuna. Tako npr. pri sprotnem obdavčevanju dohodkov fizičnih oseb kot plačnik nastopa podjetje, kjer je davčni zavezanec zaposlen.

Ob izplačilih plač podjetje odtegne določen znesek davkov. Takšnemu davku rečemo **davek po odbitku**; razlog za sprotno obdavčevanje pa je, da je najprimernejši trenutek za obdavčevanje ob izplačevanju dohodkov, bodisi dohodkov od dela ali od kapitala.

Akontacijski davki predstavljajo le predplačilo davka, večinoma so v obliki davka po odbitku

Davčna utaja predstavlja nezakonito izogibanje plačilu davka, **davčno izogibanje** pa predstavlja zakonito izogibanje, s katerim se davčni zavezanec izogne zmanjšanju realnega dohodka.

Davčna arbitraža: o njej govorimo, ko je obdavčitev odvisna od tega, kako se dejansko opravlja neka aktivnost ali transakcija.

Subjektni davek: Če davek upošteva bolj same lastnosti subjekta (velikost dohodka, starost, zdravstveno stanje...) (dohodnina in davek od dediščin).

Objektni davki so davki na potrošnjo (prometni davek ali davek na dodano vrednost), carine, socialni prispevki, davek na nepremičnine.

Neposredni davki: so tisti, za katere se pričakuje, da bo davčni zavezanec neposredno nosil breme davka; to so dohodnine, davki od dohodka pravnih oseb, davki na dediščine...

Posredni davki so tisti, za katere se pričakuje, da bremena ne bo nosil davčni zavezanec, temveč nekdo drug (praviloma končni potrošnik). Tako je npr. pri DDV ali carini davčni zavezanec sicer podjetje, toda breme tega davka vendarle nosi končni kupec.

4. DAVČNO PREVALJEVANJE, DAVČNA OBREMENITEV IN OPTIMALNI DAVKI

Davčno breme nosi tisti, ki utrpi zmanjšanje realnega dohodka zaradi uvedbe davka.

Davčno prevaljevanje je proces prilagajanja v katerem se davčno breme prenaša od zakonske davčne incidence oz. davčnih zavezancev (kjer je davek vpeljan) do ekonomske davčne incidence oz. drugih ekonomskih subjektov (fizične osebe, ki se jim je realni dohodek znižal zaradi uvedbe davka).

Pri davkih na proizvode govorimo o **prevaljevanju naprej**, če se davek prevali na kupce proizvodov, in o **prevaljevanju nazaj**, če se davek prevali na produkcijske faktorje (delo, kapital). Za delo to pomeni nižje neto izplačilo, za kapital pa nižji neto donos.

Selektivni davek, tj. davek na določen proizvod povzroča paralelni premik krivulje ponudbe navzgor.

Analiza parcialnega ravnovesja kaže trenutno prilagajanje na posameznem trgu, ki nastaja zaradi uvedbe davka.

Dohodkovni in substitucijski učinek davka

- premik, ki je posledica zmanjšanja dohodka (zvišanje cene, tudi samo enemu produktu), zmanjša realni dohodek. Temu rečemo **dohodkovni učinek** in je na sliki predstavljen s premikom $E \Rightarrow E'$
- premik, ki je posledica spremenjenih razmerij cen; to je **substitucijski učinek** in je na sliki označen s premikom $E' \Rightarrow E^*$

Uvedba davka povzroča znižanje realnega dohodka in s tem dohodkovni učinek; spremembe relativnih cen povzročajo substitucijski učinek in ta je vzrok, da se po nepotrebnem povzroča dodatna davčna obremenitev. Takšni dodatni davčni obremenitvi, ki je posledica zgolj substitucijskega učinka rečemo **presežna davčna obremenitev**.

Glavarina: Osnovna značilnost tega davka je, da ni odvisen od nikakršnih spremenljivih lastnosti ali obnašanja posameznika, temveč je odvisen zgolj od tega, da posameznik obstaja, zato ta davek ne povzroča nikakršnih sprememb relativnih cen in s tem ne povzroča substitucijskih učinkov. To je optimalni davek z vidika učinkovitosti, ki pa je z vidika pravičnosti zelo neprimeren. Glavarina je regresivni davek, ki predstavlja večji delež dohodka pri revnih kot pri premožnih. Z vidika davčne politike je torej glavarina neuporabna, ker morajo pri izbiri davkov upoštevati vse tri kriterije dobrega davčnega sistema: pravičnost, učinkovitost in nizke stroške.

Davčne distorzije v pogojih splošnega ravnovesja

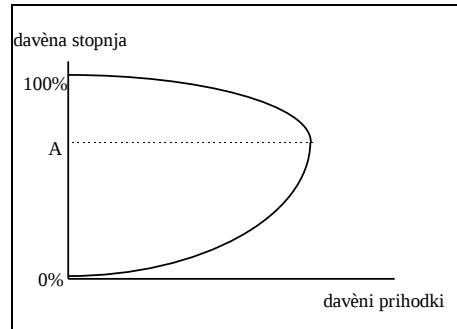
Pareto optimum:

1. mejna stopnja substitucije dobrin v potrošnji mora biti enaka mejni stopnji transformacije teh dobrin v proizvodnji
2. mejna stopnja substitucije prostega časa za dobrine mora biti enaka mejni stopnji transformacije prostega časa v dobrine (skozi delovni napor)
3. mejna stopnja substitucije bodoče potrošnje za sedanjo potrošnjo mora biti enaka mejni stopnji transformacije sedanjih dobrin v bodoče dobrine.

Opazimo, da obdavčevanje s selektivnim davkom krši prvi pogoj, obdavčevanje dohodka pa očitno krši drugi pogoj, pa tudi tretjega. Splošni davek na potrošnjo krši le drugi pogoj. Zdi se, da je splošni davek na potrošnjo z vidika ekonomske učinkovitosti primernejši od davka na dohodek. Ta trditev ni nujno točna; poudariti je treba, da ni pomembno zgolj število kršitev Paretovih pogojev, ampak dejstvo ali nek davek, upošteva obstoječe odmike od Pareto optimuma izboljšuje ekonomsko učinkovitost.

Posamezniki bodo različno odreagirali na obdavčenje; pri nekaterih bodo prevladali substitucijski učinki pri drugih dohodkovni. Agregatne učinke, tj. skupne substitucijske in dohodkovne učinke davka od dohodka na vse posameznike ponazarja t.i. **Lafferjeva krivulja**.

Ni dvoma, da bodo pri zelo visokih davčnih stopnjah prevladali substitucijski učinki; posamezniki bodo, gledano v celoti delali manj in država bo pobrala tudi manj davkov. Pri nizkih davčnih stopnjah bodo očitno prevladali dohodkovni učinki. Lafferjeva krivulja je imela močan vpliv na ekonomsko politiko v ZDA v 80-ih letih. Nekaj ekonomistov je trdilo, da bo znižanje davčnih stopenj povzročilo porast davčnih prihodkov, skratka trdili so, da je Lafferjeva krivulja že v območju zniževanja davčnega donosa. Trditve so se udejanjile v mini davčni reformi, ki je radikalno znižala davčne stopnje, vendar ni prišlo do povečanja davčnih prihodkov, temveč do občutnega znižanja le-teh, ker je bil očitno dejanski položaj pred znižanjem davkov na točki, nižji od A. Posledice so bile hude: ogromen porast fiskalnega deficita in javnega dolga.



Ramseyjevo pravilo:

‘Davki na proizvode so optimalni takrat, ko majhna sprememba v davkih povzroči enako proporcionalno zmanjšanje potrošnje pod pogojem, da so potrošniki dohodkovno kompenzirani, in to tako, da ostanejo na isti indifferenčni krivulji’

Ramsey si je torej zastavil problem določanja optimalnih davkov na proizvode, kajti optimalen davek na dohodek je itak znan, to je glavarina.

Poenostavljeno Ramseyjevo pravilo:

‘Davki na proizvode so optimalni takrat, ko je davčna stopnja inverzno proporcionalna cenovni elastičnosti povpraševanja’

Iz navedenega sklepamo, da je treba proizvode z nizko cenovno elastičnostjo obdavčiti, to pa so ravno proizvodi, ki imajo tudi nizko dohodkovno elastičnost. Taki davki bi bili torej izrazito regresivni in z vidika pravičnosti nesprejemljivi.

V zvezi z obdavčevanjem proizvodov obstaja tudi **pravilo Corlett-Hague**, ki pravi, da je treba proizvode, ki so komplementarni prostemu času obdavčiti bolj kot proizvode, ki so substitut prostemu času. Splošni davek na potrošnjo je najučinkovitejši takrat, ko so vsi proizvodi v enaki meri komplementarni oz. substituti prostemu času.

Optimalno obdavčevanje dohodka

Teorija optimalnega obdavčevanja dohodka podobno kot teorija optimalnega obdavčevanja proizvodov predpostavlja, da nimamo kombinacije različnih davkov, temveč da imamo zgolj davek od dohodka, tako kot smo pri teoriji optimalnega obdavčevanja proizvodov imeli zgolj davke na proizvode. Razlikovanje med obema teorijama je v tem, da se modeli učinkovitega obdavčevanja proizvodov ne ukvarjajo s prerazdeljevanjem dohodka. Pri modelih optimalnega obdavčevanja dohodka je prerazdeljevanje bistvena sestavina.

Glede stopnje t je **Stern** ugotovil, da je optimalna stopnja višja:

- čim višja je kompenzirana elastičnost ponudbe dela (najpomembnejši dejavnik)
- čim višja je družbena averzija do dohodkovne neenakosti
- čim višje so neenakosti v dohodkih pred obdavčitvijo
- čim višje so zahteve po javnofinančnih prihodkih

Pri proučevanju optimalnih davkov smo obravnavali le davke na končne proizvode in davek od dohodka. Lahko se vprašamo ali optimalna davčna struktura vključuje tudi druge vrste davkov. Na to vprašanje sta **Diamond** in **Mirrles** odgovorila nikalno, zato so na 'prepovedani' listi davkov:

- * davki na intermediarne proizvode
- * kaskadni davki (tudi drugače jih nihče več ne uporablja)
- * davki na proizvode namenjene izvozu
- * carine
- * davek od dobička pravnih oseb (ta davek diskriminira med dvema oblikama kapitala: lastniškim in dolžniškim kapitalom)

5. DAVEK OD DOHODKA FIZIČNIH OSEB

Haig-Simonsova definicija dohodka

Dohodek posameznika je v danem obdobju definiran kot vsota:

- ◆ potrošnja
in
- ◆ spremembe neto premoženja

Preprosteje povedano, to pomeni, da je dohodek enak vsoti potrošnje in neto spremembe premoženja. ($Y = C + \Delta NW$).

Ta definicija je osnovana na načelu nastanka dogodka in ne na načelu denarnega toka. Gre za pomembno razlikovanje. Po **načelu nastanka dogodka** se davčni dogodek zgodi v trenutku dejanskega nastanka, po **načelu denarnega toka** pa samo ob izplačilu, tj. ob dejanski denarni transakciji. Kot je znano, vsi sistemi dohodnine obdavčujejo (tako ali

drugače) le realizirane kapitalske dobičke, torej se v tem primeru ravna po načelu denarnega toka.

Elementi dohodka:

- pripisana najemnina je najemnina, ki bi jo lastnik hiše plačeval, če bi bil najemnik hiše
- delodajalčevi in delojemalčevi prispevki za socialno varnost povečujejo zalogo lastninskih pravic (zdravstveno zavarovanje)
- pokojnine v obliki odložene plače so oblika varčevanja in povečanja neto premoženja

V Sloveniji zakon našteva osnovne dohodkovne skupine:

- dohodki iz zaposlitve
- dohodki iz dejavnosti
- dohodki iz osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti
- dohodek iz oddajanja premoženja v najem in iz prenosa premoženjskih pravic
- dohodek iz kapitala
- drugi dohodki

Formalno lahko potek **DOLOČANJA DAVČNE OSNOVE** zapišemo takole:

dohodek, ki je predmet davčne obravnave (-) <i>manj</i> priznani stroški, ki so nastali ob pridobivanju tega dohodka (-) <i>manj</i> olajšave (standardne in nestandardne) (=) <i>je enako</i> davčna osnova

Med **dohodek, ki je predmet davčne obravnave** se v večini držav ne prištevajo različni socialni transferji, zlasti ne socialne pomoči, v našem sistemu dohodnine pa tudi ne obresti na bančne vloge. Za dohodkovne vire, ki so izpuščeni, oz. se ne upoštevajo, uporabljamo izraz **izvzeti dohodek**, oz. oprostitve.

Pri **priznanih stroških** nastane predvsem vprašanje, katerim stroškom priznati, da so nastali pri pridobivanju dohodka; razmejitev

med priznane in nepriznane stroške je dokaj arbitrarna. V Sloveniji se le pri zasebnikih (dohodkih od zasebne dejavnosti) priznavajo stroški skoraj v celoti, pa še tu so določene omejitve (nakup avtomobila, stroški reprezentance...). Pri dohodku iz drugega pogodbenega razmerja se priznavajo normirani stroški v višini 10%. Pri dohodku iz dejavnosti lahko nekateri zavezanci uveljavljajo normativne odhodke v višini 25% prihodkov.

Olajšave so mišljene predvsem kot odbitki pred obdavčljivo osnovo. Omenimo, da so olajšave lahko tudi v obliki znižanja davka in to pride v poštev šele po izračunu davčne obveznosti. Poleg teh dveh vrst olajšav obstaja še tretja. To je stopnja 0% v prvem davčnem razredu. Poznamo dve osnovni skupini olajšav:

- *splošne olajšave*
- *osebne olajšave*

- *olajšave za zavezance, ki vzdržujejo družinske člane*
- *olajšave, ki so odvisne od izdatkov*

Problemi obdavčevanja dohodka

Ločujemo med celovitim pristopom in cedularnim pristopom obdavčevanja dohodka fizičnih oseb. **Celovit pristop** je poosebljen v Haig-Simonsovi definiciji: vsi dohodki se obravnavajo enako, se seštejejo in na dobljeno vsoto se aplicira določena davčna stopnja. Pri **cedularnem pristopu** se različni dohodkovni viri (plače, pokojnine, dohodki od kapitala) obdavčujejo različno. Čeprav davčni sistemi načeloma temeljijo na celovitem pristopu, pa ima večina prikrito cedularnost; že različno obravnavanje normiranih stroškov pri pridobivanju posameznih vrst dohodkov vnaša v sistem prikrito cedularnost - kot to počne slovenski sistem dohodnine.

Enota obdavčenja je praviloma posameznik, v nekaj državah (Francija, Nemčija, ZDA) pa je enota družina.

Pri obdavčevanju dohodka fizičnih oseb lahko dandanes izluščimo **trije osnovni trendi**:

- zmanjševanje števila davčnih razredov
- zniževanje najvišje mejne davčne stopnje
- širitev davčne osnove

6. DAVEK NA POTROŠNJO

Kot smo videli, davek od dohodka fizičnih oseb (dohodnina) obdavčuje dohodkovne vire, tj. vpeljan je na strani virov sredstev. **Davek na potrošnjo** je vpeljan na strani rabe sredstev. Na dlani je, da je **davčna osnova za davek na potrošnjo** enaka davčni osnovi davka od dohodka fizičnih oseb manj varčevanje. Z drugimi besedami, pri davku od dohodka fizičnih oseb, ki se aplicira na strani virov sredstev, so (vsaj načeloma) vključeni vsi dohodkovni viri, pri davku na potrošnjo, ki se aplicira na strani rabe sredstev, pa so vključene vse rabe razen varčevanja. Razlika je tudi v tem, da je davek od dohodka subjektni davek, davek na potrošnjo pa je objektni davek.

Davke na potrošnjo delimo na:

1. splošne davke na potrošnjo
2. selektivne davke na potrošnjo

Selektivni davki na potrošnjo, ki jim rečemo tudi **akcize** ali **trošarine**, se nanašajo le na določene skupine proizvodov; Akcize oz. trošarine se uporabljajo za 4 skupine proizvodov:

- alkoholne pijače
- tobak in tobačni izdelki

- naftni derivati in drugi energenti
- avtomobili

Obstajajo trije tipi DDV: (v praktični rabi le eden - to je potrošni tip davka na dodano vrednost.

- Potrošni tip DDV:
- Dohodkovni tip DDV:
- Proizvodni tip DDV:

TEHNIKA OBRAČUNA DAVKA NA DODANO VREDNOST

FD = faktorski dohodki, tj. dohodki
produkcijskih faktorjev - dela in kapitala
AM = amortizacija

RM = stroški repromateriala
Ib = bruto investicije
In = neto investicije

Tehnika obračuna DDV je prikazana na primeru potrošnega tipa:

$$\begin{aligned} \text{FD} + \text{AM} + \text{RM} &= \text{P} = \text{vrednost prodaje, brez davka} \\ \text{RM} + \text{Ib} &= \text{N} = \text{vrednost nabav, brez davka} \end{aligned}$$

Davčno osnovo torej lahko zapišemo kot (P - N). Pri **direktni odštevalni metodi** se na tako določeno davčno osnovo aplicira davčna stopnja; davčni znesek je torej t(P - N) in ta znesek podjetje nakaže davčni upravi.

Splošno sprejeta tehnika obračuna DDV je **indirektna odštevalna metoda**. Pri tej metodi se od davkov, ki jih je podjetje pobralo na strani prodaje, odštejejo davki, ki jih je podjetje plačalo na strani nabave. Formalno to lahko zapišemo kot tP - tN. Ta metoda je očitno fleksibilnejša od direktne odštevalne metode, ker omogoča uporabo različnih davčnih stopenj. Količini tP rečemo tudi kar prodajni DDV, količini tN pa nakupni DDV. Za indirektno odštevalno metodo se uporabljata tudi izraza kreditna metoda oz. metoda znižanja davka, ker se davčna obveznost podjetja, ki je na strani prodaje pobralo davek v višini tP, zniža za vse plačane davke na strani nabave.

Formalno obstaja tudi še tretja metoda, tj. **seštevalna metoda**.

$$\text{Davčna obveznost podjetja} = t_2 * P - t_1 * N$$

Šesta direktiva je definirala osnovne elemente, ki so potrebni za nemoteno praktično uporabo DDV, predstavlja pomemben korak pri harmonizaciji davka na dodano vrednost.

Obdavčljive transakcije vključujejo:

- Dobavo blaga
- Opravljanje storitev

Zavezanec za DDV je vsaka oseba, ki kjerkoli neodvisno oz. samostojno opravlja dejavnost.

Kraj nastanka davčne obveznosti:

- Blago: kraj nastanka je tam, kamor je blago dostavljeno ali kjer je dano na razpolago
- Storitve: kraj, kjer ima sedež zavezanec, ki opravlja storitev
- Storitve (kulturna, umetnost, znanost, šport...): kraj je država, v kateri je bila storitev dejansko opravljena
- Storitve (odvetnik, inženir, notar, revizor, svetovalec...): država, v kateri ima naročnik sedež
- Storitve, neposredno povezane z nepremičnino: država, kjer nepremičnina leži
- Če davčni zavezanec iz države A opravi storitev državnemu nezavezancu iz države B, vedno velja načelo države porekla

Izvetje iz sistema DDV (davčna oprostitve) pomeni, da je podjetje dobesedno izven sistema DDV oz. z davčno upravo nima nobenega opravka. Praktično to pomeni, da na strani prodaj ne aplicira davčne stopnje, davke na strani nabav pa enostavno absorbira med poslovne stroške (ker podjetje ni deležno povračila davka).

Kdo vse je izvet iz sistema DDV in zakaj:

- ☞ majhna podjetja za katera predstavlja izpolnjevanje davčne obveznosti pri DDV nemajhno administrativno breme. Imajo možnost izbire.
- ☞ sektorji, ki oskrbujejo prebivalstvo z meritornimi dobrinami, tj. dobrinami posebnega družbenega pomena. Dobršen del javnega sektorja je izvet iz sistema DDV.
- ☞ dejavnosti, kjer je težko operativno določiti dodano vrednost, tj. davčno osnovo, ki bi bila konsistentna z veljavnim sistemom; to so predvsem finančne institucije in zavarovalnice

Odbitni delež predstavlja med celotnim obdavčenim prometom in celotnim prometom

Stopnja 0% pomeni, da podjetje je v sistemu DDV. Edina posebnost je v tem, da na strani prodaje uporabi stopnjo 0%..

Selektivni davki na potrošnjo

Selektivni davki na potrošnjo oz. akcize in tudi trošarine se nanašajo le na nekaj skupin proizvodov. V razvitih državah tržnega gospodarstva so akcize predvsem davki na sledeče skupine proizvodov:

- ☞ naftni derivati
- ☞ alkoholne pijače
- ☞ tobak in tobačni izdelki
- ☞ avtomobili

Akcize se največkrat pobirajo že v fazi proizvodnje ali uvoza, ker se s tem zmanjšajo administrativni stroški izpolnjevanja davčne obveznosti, obenem pa se zmanjšajo tudi

možnosti davčne utaje. Akcize so praviloma (ne vedno) specifični davki. To pomeni, da je davčna osnova za akcize količina (npr. 20 cigaret) in ne njihova denarna vrednost.

Povpraševanje po teh proizvodih je navadno cenovno neelastično in obdavčevanje tako ne posega bistveno v učinkovito alokacijo; obdavčevanje teh proizvodov povzroča le majhno presežno davčno obremenitev. Z normativnega vidika je visoko obdavčevanje teh proizvodov pogojeno z željo, da se destimulira potrošnja proizvodov, ki povzročajo negativne eksternalije. Za razliko od meritornih dobrin, katerih potrošnja se želi spodbujati, je za tobačne izdelke in alkoholne pijače uveljavljen izraz *negativna meritorna dobrina*.

7. POSREDNI DAVKI IN MEDNARODNA MENJAVA

V osnovi obstajata dva načina davčnega obravnavanja blaga, ki vstopa v mednarodno menjavo. Prvi način, **načelo države uvoznice blaga**:

1. blago se obdavčuje po veljavni davčni stopnji države uvoznice
2. davčni prihodki pripadajo državi uvoznici. Po pravilih WTO je uporaba tega načela obvezna pri mednarodni menjavi blaga
3. davek je odmerjen v državi uvoznici

Drugi način obdavčevanja blaga v mednarodni menjavi je po **načelu države izvoznice blaga**. Po tem načelu se blago obdavčuje po veljavni davčni stopnji države izvoznice blaga, davčni prihodki pripadajo državi izvoznici in tudi davek je odmerjen v državi izvoznici.

Uporaba načela države UVOZNICE zagotavlja, da bo uvoženo blago deležno enake davčne obravnave kot domače blago. To pomeni, da bo v konkurenčnih pogojih in pri homogenih proizvodih prišlo do izenačevanja maloprodajnih cen proizvodov in s tem tudi neto cen (cen brez davka) v posamezni državi. Slovenski, češki in nemški proizvajalec hladilnikov bodo ob prodaji hladilnika enake kakovosti na nemškem trgu dosegli isto ceno. Takšno enakopravno obravnavanje tujih in domačih proizvajalcev bo sčasoma pripeljalo do izenačevanja mejnih stroškov v proizvodnji in s tem do **produksijske učinkovitosti**.

Uporaba načela države IZVOZNICE blaga pa bi povzročala izenačevanje maloprodajnih cen hladilnika za vse potrošnike. Francoski, češki ali nemški potrošnik bodo soočeni z isto ceno slovenskega hladilnika kot slovenski potrošnik. Takšni učinkovitosti rečemo **menjalna učinkovitost**, ker ni možna realokacija dobrin, ki bi izboljšala položaj npr. francoskih potrošnikov, ne da bi s tem poslabšali položaj npr. avstrijskih potrošnikov.

V praksi velja, da so odmiki od produksijske učinkovitosti manj zaželeni od odmikov od menjalne učinkovitosti. Neučinkovita alokacija v proizvodnji ima hujše posledice kot

neučinkovita alokacija v menjavi; to je teoretični argument za prevlado načela države uvoznice blaga.

V praksi se ta načelo uveljavlja dokaj preprosto. V sistemu DDV se na blago ob izvozu aplicira stopnja 0%, takšen režim zagotavlja, da pride blago v državo uvoznico neobdavčeno. Uvoženo blago se nato obdavči po stopnji države uvoznice. Takšnemu davčnemu obravnavanju blaga v mednarodni menjavi rečemo *mejna davčna izravnava*. Pri DDV sploh ni potrebno takojšnje obdavčevanje pri uvozu; po načinu odloženega plačila davek dejansko plača šele prvo podjetje v produkcijsko-distribucijski verigi v državi uvoznici. To prvo podjetje ni deležno povračila davka za uvoženo blago, ker plačila davka za uvoženo blago ni bilo.

Seveda so možne tudi zlorabe:

- ☞ blago obdavčeno s stopnjo % se lahko usmeri v domačo končno potrošnjo
- ☞ blago obdavčeno s stopnjo 0% v državi A, se usmeri neposredno v končno potrošnjo v državi B; tako končni potrošnik v državi B dejansko ne plača DDV

Če tehtamo, katero načelo, ki naj ureja transakcije med davčnimi zavezanci za DDV *znotraj Unije*, je boljše, bi bil odgovor: načelo države izvoznice blaga. Na tej prednosti temelji tudi ideja, da bi bila primerna rešitev za EU uporaba t.i. *omejenega načela države izvoznice blaga*, kar pomeni, da velja načelo izvoznice blaga za transakcije znotraj Unije in načelo države uvoznice blaga za transakcije med članicami in nečlanicami.

8. NEPOSREDNI DAVEK NA POTROŠNJO

Davek od dohodka fizičnih oseb (dohodnina) ima značilnosti neposrednega in subjektnega davka, davek na potrošnjo pa značilnosti posrednega in objektnega davka.

Pri davku na potrošnjo so davčni zavezanci:

- a) podjetja, člani v produkcijsko-distribucijski verigi, če je pojavna oblika davka na potrošnjo DDV
- b) podjetje, ki proda blago ali storitev končnemu potrošniku, če je pojavna oblika davka davek na maloprodajo

V obeh primerih bremena davka naj ne bi nosil davčni zavezanec (torej tisti, ki nakaže znesek davka v proračun), temveč končni potrošnik. To je tudi osnovni kriterij za razvrstitev teh davkov v skupino posrednih davkov.

Na načelni ravni je argument za spremembo davka od dohodka fizičnih oseb v neposredni davek na potrošnjo ta, da je bolj smiselno obdavčevati tisto, kar posameznik jemlje iz nacionalnega bogastva (potrošnja), kot tisto, kar vanj prispeva (dohodek).

Davčna osnova neposrednega davka na potrošnjo na ravni posameznika:

Denarni in nedenarni prilivi – nepotrošni denarni in nedenarni prilivi – olajšave (splošne in osebne)

Davčna osnova, ki vključuje le denarne tokove:

Denarni prilivi – nepotrošni denarni prilivi – olajšave (splošne in osebne)

Vključenost oz. zajetje denarnih prilivov je odvisno od:

- uglasenosti obdavčitve na ravni posameznika in na ravni podjetja
- razvrstitve posameznih oblik premoženja v skupino registriranih sredstev in neregistriranih sredstev

registrirana sredstva: sredstva, kjer dohodek, namenjen nakupu sredstva, znižuje davčno osnovo, prejemi od prodaje pa jo zvišujejo (pokojsninsko varčevanje, delnice kot registrirano sredstvo)

neregistrirana sredstva: sredstva, kjer je dohodek, namenjen nakupu sredstva, obdavčen, prejemi od prodaje pa so neobdavčeni. Davek je plačan na začetku, ob nakupu sredstva, ker grejo denarna sredstva, namenjena nakupu, v davčno osnovo (hiša kot neregistrirano sredstvo, delnice kot neregistrirano sredstvo, dividende)

9. DAVEK OD DOHODKA PRAVNIH OSEB

Davčna osnova tega davka je praviloma enaka razliki med prihodki in poslovnimi odhodki v zadevnem letu:

$$Y = R - Ts - Am - Ob$$

kjer so:

R = prihodki

Am = amortizacija

TS = tekoči stroški (plače, stroški materiala...)

Ob = plačilo obresti (za sposojen kapital)

Iz definicije je razvidno, da se ne obdavčuje dobiček, pač pa donos lastniškega kapitala. Če bi hoteli obdavčevati dobiček, bi od davčne osnove Y morali odšteti še normalni donos lastniškega kapitala. Ta davek torej obdavčuje le eno obliko kapitala, tj. lastniški kapital, pa še tega ne v celoti.

Razlogi za uvedbo davka na dobiček pravnih oseb

- davek od dohodka pravnih oseb obdavčuje koristi, ki jih ima podjetje od takšne pravne oblike organiziranosti (tj. omejene odgovornosti) in koristi od javnih dobrin in storitev, ki povečujejo dohodek podjetja
- davek od dohodka pravnih oseb deluje kot davek po odbitku in s tem kot vmesna postaja za davek od dohodka fizičnih oseb. Brez davka po odbitku bi bili namreč zadržani dobički povsem neobdavčeni.
- davek od dohodka pravnih oseb obdavčuje rento, ki so jo deležni lastniki produkcijskih faktorjev (podjetniška, zemljiška renta...)

Kako pa sploh pride do dvojne obdavčitve? Davčna osnova (donos lastniškega kapitala) se obdavči na ravni podjetja; razdeljeni dobiček pa se razdeli delničarjem v obliki dividend. Pri tem so dividende (na ravni delničarja-fizične osebe) zopet predmet obdavčevanja, tokrat z dohodnino.

Osnovna klasifikacija sistemov davka od dobička je:

- **klasični sistemi.** Pri teh sistemih se dobiček obdavčuje na ravni podjetja (z davkom od dobička), razdeljene dividende pa gredo v celoti v davčno osnovo posameznika in so torej obdavčene z dohodnino. Ta sistem je v veljavi v ZDA, na Nizozemskem, v Švici.
- **sistemi, ki na ravni podjetja lajšajo dvojno obdavčevanje**
 - **znižanje osnove** - davčna osnova za davek od dobička se zniža za nek procent izplačanih dividend (Grčija, Irska, Švedska)
 - **dvojne stopnje davka od dobička** - na ravni podjetja je znesek, predviden za dividende, obdavčen z nižjo davčno stopnjo kot znesek zadržanega dobička (ta sistem se ne uporablja več)
- **sistemi, ki na ravni posameznika lajšajo dvojno obdavčevanje**
 - **sistemi vračunanja davka družbe** - ti sistemi delujejo tako, da individualni delničar poveča svojo neto dividendo; to povečanje se po navadi izrazi kot nek % neto dividende. Na takšno, 'obruteno' dividendo, delničar aplicira dohodnino, pri čemer se mu znesek, s katerim je povečal svojo neto dividendo, prizna kot davčna olajšava, in to v obliki znižanja davka.
Če se neto dividenda poveča do celotne vrednosti bruto dividende, se takšnemu sistemu reče sistem polnega vračunanja davka družbe. Sistemi, ki le delno obrutijo dividendo, pa so sistemi delnega vračunanja davka družbe. Sistemi vračunanja davka družbe so najbolj razširjeni sistemi za lajšanje dvojne obdavčitve.
 - **cedularni sistemi** so dividende, ki jih prejme posameznik in so obdavčene po nižji stopnji kot plače in drugi dohodki od dela.
 - a) Dividende se ob izplačilu posamezniku obdavčijo z davkom po odbitku. Davčna stopnja je fixna, obdavčitev pa je dokončna in posamezniku dividend ni treba vpisovati v dohodninski obrazec.
 - b) Dividende se brez obdavčitve izplačajo posamezniku, ki v svojo dohodninsko napoved vpiše samo neki odstotek prejetih dividend.

11. SOCIALNA VARNOST IN SOCIALNI IZDATKI

Javne Socialne izdatke definiramo kot javne izdatke za izobraževanje, zdravstveno zaščito, stanovanjsko oskrbo, pokojnine, nadomestila za brezposelnost ter druge oblike dohodkovnih nadomestil in socialnih storitev. Poudarek je na javnih izdatkih; v mnogih državah imamo tudi precejšen obseg privatnega financiranja zdravstvene oskrbe, izobraževanja...

Nekoliko ožji pojem so **izdatki za socialno zaščito**: le-ti ne vključujejo javnih izdatkov za izobraževanje in javnih izdatkov za stanovanjsko oskrbo. Še ožji pojem so **izdatki za socialno varnost**, ki ne vključujejo ukrepov za aktivno politiko zaposlovanja in javnih izdatkov za stanovanjsko oskrbo.

Razlogi za javno financiranje sistemov socialne varnosti

Argumenti za intervencionizem države so znani: dobrine socialne varnosti imajo značaj meritornih dobrin (dobrin posebnega družbenega pomena).

Meritorne dobrine imajo naslednje značilnosti:

- njihova potrošnja povzroča pozitivne zunanje učinke
- njihova potrošnja bi bila manjša od družbeno zaželene, če bi odločitev prepustili posamezniku
- zanje je značilen nekakšen egalitarizem, družba si ne želi velikih razlik v potrošnji oz. oskrbi s temi dobrinami

Sistemi socialne varnosti, ki se financirajo pretežno s prispevki so SISTEMI SOCIALNEGA ZAVAROVANJA. Le-ti so značilni za vse države kontinentalne Evrope; v skandinavskih državah se sistemi socialne varnosti pretežno financirajo z davki in zato teh sistemov ne uvrščamo v skupino sistemov socialnega zavarovanja.

Formalno je socialno zavarovanje definirano z naslednjimi osnovnimi elementi.:

- financirano je s prispevki delodajalcev in delojemalcev ter morda s prispevki države iz splošnih davčnih prihodkov ali namenskih davkov
- participacija je obvezna (z nekaj manjšimi omejitvami)
- pravica zavarovanja je utemeljena zgolj z vplačanimi prispevki, brez kakršnihkoli pogojevanj ali preizkusov
- prispevki in pravice so pogosto vezani na dohodek (plačo) zavarovanca.

Načelo tripartitnosti je financiranje sistema od strani delodajalca, delojemalca in države.

Število skladov oz. blagajn socialnega zavarovanja se med državami razlikuje. V Sloveniji imamo dve taki blagajni: 1) Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter 2) Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Nadalje, nekatere pravice se v Sloveniji ne financirajo iz posebnih skladov, temveč neposredno iz proračuna. To velja, npr. za nadomestilo za čas brezposelnosti in nadomestilo za porodniški dopust.

Pomembna lastnost socialnega zavarovanja je, da je obseg pravic zavarovancev zagotovljen večinoma zgolj z vplačanimi prispevki, brez posebnega ugotavljanja materialnega položaja upravičenca.

Načelo recipročnosti ali ekvivalence: obseg pravic, ki je praviloma sorazmeren z vplačanimi prispevki

Načelo potreb: pravice iz sistema so močno odvisne od dohodkovnega in premoženjskega stanja posameznika-več pravic imajo tisti, ki imajo skromne dohodke.

Načelo enakosti: upravičenost do določenih pravic iz sistema ni pogojena s plačanimi prispevki ali pa s potrebami, temveč zgolj s pripadnostjo neki skupini (ostareli, brezposelni...)

Denarne pravice iz sistema socialne varnosti ločimo v tri skupine:

1. pravice, ki izvirajo iz socialnega zavarovanja - te pravice naj bi se pretežno financirale s prispevki
2. pravice, ki so pogojene z dohodkovnim ali premoženjskim stanjem posameznika - v Sloveniji so to razne oblike socialne pomoči
3. pravice, ki so pogojene zgolj s pripadnostjo določeni skupini - pravice so upravičene z dejstvom, da imajo te skupine višje življenjske stroške (otroški dodatek)

Klasifikacija G. Esping-Anderson, ki ločuje med tremi tipi držav blaginje v Evropi:

- ♦ **Bismarckov model** - model kontinentalne Evrope, za države tega tipa je značilen sorazmerno skromen obseg državnega intervencionizma in visok obseg pravic iz sistema socialne varnosti. Sistem se pretežno financira s prispevki, obseg pravic, ki se zagotavlja z dohodkovnim in premoženjskim preizkusom, pa je zelo skromen. To pomeni, da so osnovne socialne pravice pogojene s plačevanjem prispevkov. V to skupino uvrščamo Slovenijo, saj so prispevki delodajalcev in delojemalcev še vedno prevladujoč finančni vir socialnega zavarovanja, poleg tega pa je tudi obseg pravic na sorazmerno visoki ravni
- ♦ **skandinavski model** - t.i. socialdemokratski model, za katerega je značilen visok obseg državnega intervencionizma, ki z davčnimi prihodki napaja sistem socialne varnosti; prispevki tvorijo manjši del prihodkov v teh sistemih. Obseg pravic je sorazmerno visok, takšno davčno financiranje pa ima za posledico, da je večina pravic iz sistema socialne varnosti univerzalnih, tj. pravice izhajajo že iz naslova državljanstva.
- ♦ **Beveridgev model** - t.i. liberalni model, prevladuje v Angliji. Tudi v tem sistemu predstavljajo davki relativno pomemben vir, vendar je celotni sistem skromno zasnovan, s skromnim obsegom prispevkov in zelo skromnim obsegom pravic. Obseg pravic, ki se zagotavlja z dohodkovnim in premoženjskim preizkusom upravičenca pa je precej večji. Prispevki za pokojninsko zavarovanje so v fiksnem znesku (ne kot % plače), zdravstvena oskrba pa je univerzalna in financirana v celoti z davki.

Privatno in javno socialno zavarovanje

Osnovna značilnost socialnega zavarovanja je **socializacija tveganja**. To pomeni, da se pri vplačevanju v sheme socialnega zavarovanja ne upoštevajo individualna tveganja in da so kriteriji za določitev višine prispevkov praviloma osnovani na ekonomski sposobnosti zavarovanca. Zadeva predvsem načelo vertikalne izenačenosti oz. prerazdeljevanja dohodka in potrošnje, ki poteka v različnih dimenzijah.

Zasebno zavarovanje je smiselno le za takšne zavarovalne primere, ki jih je možno kvantificirati. Zato so obveznosti plačevanja premij in pravice, ki tem plačilom sledijo, natančno določene.

Socialno zavarovanje je v primerjavi z zasebnim bolj splošno in bolj odporno proti obsežnim in nepredvidljivim dogodkom, kot so vojne, ekonomske depresije, inflacije... Za svoje delovanje in izplačevanje pravic ne potrebuje premoženja, temveč le zavezo države, da bo z obdavčenjem ali predpisovanjem prispevnih stopenj zagotavljala potrebni obseg sredstev za izplačevanje pravic.

Ker je socialno zavarovanje praviloma univerzalno in obvezno se izognemo znanemu problemu zavarovalništva, **problemu negativne selekcije**. Obvezno zavarovanje omogoča združevanje sicer zelo rizičnih tveganj, toda praviloma zelo stabilne stopnje tveganja za celotno populacijo.

Dve obliki moralnega tveganja:

- ♦ prva oblika je vezana na spremembo tveganja oz. obnašanja. Skrb za zdravje naj bi bila manjša, saj vemo da smo zavarovani.
- ♦ druga oblika je vezana na stroške, ki nastanejo ob zavarovalnem primeru. Ko npr. zavarovanec zboli skuša do maximuma izkoristiti pravice, ki izvirajo iz zavarovalnega sistema; zelo redke so osebe, ki bolniškega dopusta ne izkoristijo v celoti.

POKOJNINSKI SISTEM

Izdatki za pokojnine predstavljajo najpomembnejši del izdatkov za socialno varnost oz. izdatkov socialnega zavarovanja. Izdatki za pokojnine na ravni EU predstavljajo večinoma okrog 46% vseh izdatkov za socialno zaščito.

V skoraj vseh evropskih državah so javni pokojninski sistemi osnovani na načelu **PAYG** (pay as you go); to je sistem sprotnega prispevnega kritja, kjer se prispevki zavarovancev sproti in neposredno namenjajo za izplačilo pokojnin. V Evropi (z izjemo Švedske in Nizozemske) javni pokojninski sistemi nimajo omembe vrednih naložbenih skladov. Sedanja aktivna generacija plačuje pokojnine sedanji upokojeni generaciji. V zameno pričakuje, da bodo v prihodnje aktivne generacije prav tako zagotavljale pokojnine upokojeni generaciji.

Trije osnovni podsistemi, strokovnjaki jim rečejo kar stebri:

1. Prvi steber je splošni javni sistem, ki se financira s prispevki in/ali davki. Način financiranja je skoraj izključno na osnovi sprotnega prispevnega kritja

2. Drugi steber sestavljajo različne poklicne sheme. Te sheme so lahko na ravni podjetja, panoge ali celotnega gospodarstva. Participacija je za zaposlene praviloma obvezna, financiranje pa je lahko bodisi s sprotnim prispevnim kritjem (PAYG) bodisi preko naložbenih skladov. V državah v tranziciji je ta steber deležen posebne pozornosti: praviloma je koncipiran kot enotna nacionalna shema za starost, obvezna za vse zaposlene. Vsak zaposleni z obveznim varčevanjem nalaga sredstva na individualni račun (pri banki, zavarovalnici ali specializiranem pokojninskem zavodu), sredstva se kapitalizirajo in po upokojitvi izplačujejo kot anuitete.
3. Tretji steber sestavljajo različne oblike prostovoljnega individualnega pokojninskega zavarovanja; to obliko ponujajo različne zavarovalnice, pokojninski kapitalski skladi itd.

Pri **dualnih shemah** je pokojnina dobesedno sestavljena iz dveh delov; prva zagotavlja takorekoč univerzalno in enotno pokojnino, druga shema pa zagotavlja dodatno pokojnino, osnovano na obveznih prispevkih; velikost drugega dela je seveda odvisna od plačanih prispevkov. Večina dualnih shem je nastala iz enotnih univerzalnih shem, praviloma tako, da je država sama organizirala ali pa v javni sistem vključila poklicne sheme iz drugega stebra.

Aaron (1966) je pokazal, da je PAYG sistem financiranja za zavarovanca bolj ugoden od financiranja prek naložbenih skladov, kadar velja:

$$n + g > r$$

kjer je:

n = stopnja rasti prebivalstva

g = stopnja rasti povp. plače

r = obrestna mera

Podobno je financiranje pokojnin preko naložbenih (kapitalskih) skladov za zavarovanca bolj ugodno kot PAYG sistem, kadar velja:

$$n + g < r$$

ZDRAVSTVO

Izdatki za zdravstvo so drugi najpomembnejši izdatki socialne varnosti, takoj za pokojninskimi izdatki. Tako kot pri pokojninskih sistemih se tudi pri sistemih zdravstvene oskrbe prepletata privatno in javno financiranje.

Osnovni viri financiranja zdravstvenega varstva so:

- Javno financiranje v obliki prispevkov in/ali davkov
- Zasebno financiranje v obliki premij zasebnim zavarovalnicam in/ali neposredna denarna plačila

Kjer se zdravstvena oskrba **financira pretežno s prispevki**, so razlike predvsem v tem, kolikšen del populacije je zajet v obveznem zavarovanju in kako celovito je to zavarovanje.

Kjer se zdravstvena oskrba **financira pretežno z davki**, so vsi državljani deležni zdravstvene oskrbe, obseg le-te pa je celovit in enak za vse.

Zasebno zavarovanje zagotavlja:

- Dodatno zavarovanje za zavarovance, ki so vključeni v obvezno zavarovanje
- Zavarovanje za tisti del populacije, ki ni vključen v obvezno zavarovanje

Pomanjkljivosti tega trga so:

- ♦ asimetrija informacij - pacient je slabo informiran in odvisen od zdravnika in njegovih odločitev o zdravljenju. Temu problemu asimetrije informacij rečemo tudi **problem principala in agenta**. V našem primeru je principal pacient, agent pa zdravnik. V splošnem problem principala in agenta pomeni, da je plačnik, kupec ali lastnik manj ali slabše informiran od prodajalca oz. osebe, ki mu je kot kupec ali lastnik zaupal opravljanje določenih poslov. Enak odnos je odnos delničar - manager.
- ♦ zavarovanje in moralno tveganje - v zdravstvu ne obstaja samo relacija med povpraševalcem (pacientom) in ponudnikom (zdravnikom), pač pa je v ta odnos vključena tudi tretja oseba, tj. država oz. zavarovalnica (kot privatno zavarovanje ali socialno zavarovanje). Pacient neposredno plačuje le manjši del zdravstvenih storitev, večji del plačuje zavarovalnica, kar ustvarja dodatni pritisk na čim večjo oskrbo (opravka imamo z moralnim tveganjem).

Zaradi opisanih anomalij trga zdravstvenih storitev ter še nekaterih dodatnih posebnosti (heterogeni produkti, neprofitni motiv, manjše število ponudnikov) je trg zdravstvenih storitev nepopoln. Obenem tudi tehnološke spremembe v zdravstvu ne zmanjšujejo potrebne količine dela, kot bi pričakovali pri običajnem tehnološkem napredku. Produktivnost dela v zdravstvenem sektorju, preprosto zaradi same narave dela, stagnira.

Ker se produktivnost dela v drugih sektorjih zvišuje, se relativna cena zdravstvenih storitev povečuje, kar pomeni, da za enoto zdravstvenih storitev lahko kupimo vse več proizvodov drugih sektorjev. Takšni obliki tehnološkega napredka, ki ne zmanjšuje inputov dela, rečemo **Baumolova bolezen**.

12. PREMOŽENJSKI DAVKI

Posebno obdavčenje kapitala oz. premoženja:

- ♦ redni letni davki na premoženje
- ♦ davki na zapuščine, dediščine in darila
- ♦ davki na finančne in kapitalske transakcije

Pri letnem davku na premoženje je davčna osnova lahko neto (tj. čisto) premoženj, pri čemer je neto premoženje enako vrednosti premoženja zmanjšano za obveznosti in obremenitve premoženja. Ker se tukaj upošteva davčna sposobnost zavezanca je to subjektni davek. Nekoliko 'izrojena' oblika takšnega davka je davek na nepremičnine;

tukaj davčno osnovo predstavlja zgolj en del premoženja. V tem primeru je to objektni davek.

Za razliko od davkov na neto premoženje in davkov na nepremičnine, ki so periodični in se pobirajo praviloma enkrat letno, davki na zapuščine, dediščine in darila nastopajo le ob danem dogodku (smrt, darilna pogodba). Ta oblika davka je bolj subjektne narave, ker upošteva bolj lastnosti subjekta (npr. sorodstveno razmerje) kot pa sam objekt (dediščina).

Davki na finančne in kapitalske transakcije vključujejo med drugim tudi davke na izdajanje, transfer, nakup in prodajo vrednostnih papirjev. Transakcijski davek za nakup ali prodajo nepremičnine npr. v Sloveniji znaša le 2% prodajne cene in je med nižjimi v Evropi.

Vse od teh osnovnih oblik premoženjskega davka lahko ocenimo z vidikov dobrega davčnega sistema: učinkovitosti, pravičnosti in administrativnih stroškov.

Premoženjski davki in učinkovitost

Ker je treba plačevati letni davek na premoženje ne glede na to, ali to premoženje daje donos ali ne, naj bi ta davek dal spodbude za učinkovitejšo rabo oz. alokacijo premoženja. Ker je osnova za letni davek na premoženje kumulirano varčevanje iz preteklosti, naj bi bili učinki tega davka na bodoče varčevanje skromni.

Za davek na dediščino in darila je verjetno, da nimata resnejših ekonomskih posledic na zmanjšanje delovnega napora ali zmanjšanje varčevanja.

Premoženjski davki in pravičnost

Dve osebi, ki imata enak dohodek, toda različno premoženje, očitno nista v enakem položaju oz. nimata enake sposobnosti obdavčitve. Zato je z vidika horizontalne izenačenosti povsem razumljivo, da se pri določanju sposobnosti obdavčitve poleg dohodka (tj. toka) upošteva tudi premoženje (tj. stanje).

Z vidika vertikalne izenačenosti letni davek na premoženje in davek na dediščine in darila delujeta v smeri zmanjševanja neenakosti; še posebej je v tem oziru pomemben davek na dediščine. Raziskave kažejo, da je dedovanje osnovni vzrok za neenakosti v porazdelitvi premoženja; iz teh razlogov naj bi bile ravno dediščine izjemno primeren objekt obdavčenja.

Premoženjski davki in administrativni stroški

Administrativni stroški nastanejo zaradi ugotavljanja premoženja in njegovega vrednotenja.

Za Slovenijo je značilno naslednje:

- ♦ Slovenija nima letnega davka na neto premoženje
- ♦ Slovenija ima redni letni davek na nepremičnine, vendar z dokaj visokim pragom in izdatnimi oprostitvami. Davčna osnova ni tržna vrednost, temveč vrednost ugotovljena s strani upravnega organa, zato ne preseneča, da je donos tega davka zelo skromen

- ♦ davki na dediščine in darila so normalni sestavni del našega davčnega sistema, prav tako tudi **davki na finančne in kapitalske transakcije**. Stopnja davka od prometa nepremičnin je 2% prodajne cene, stopnja davka od prometa vrednostnih papirjev pa 0.1%.
- ♦ poleg teh premoženjskih davkov pozna naš sistem tudi t.i. nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč.

13. JAVNOFINANČNI PRIHODKI IN JAVNOFINANČNI ODHODKI

Po opravljeni analizi posameznih vrst davkov in prispevkov za socialno varnost se lahko lotimo nekoliko bolj celovitega pregleda in analize javnofinančnih prihodkov in javnofinančnih odhodkov. Takšna celovita analiza računov javnih financ se lahko opravi bodisi na osnovi sistema družbenih računov (SNA) bodisi na osnovi evropskega sistema računov (ESA). V grobem so ti sistemi sestavljeni iz naslednjega zaporedja računov.

1. **tekoči račun** (račun proizvodnje + račun razdelitve + račun rabe dohodka)
2. **račun akumulacije** (sestavljen iz kapitalskega in finančnega računa)
3. **balance stanja** (premoženjske balance)

V tem pregledu se bomo izognili računu III, tj. premoženjski bilanci. Omejili se bomo na prva dva računa. V Sloveniji se račun I (tekoči račun) in del računa II (kapitalski račun) združita v **Bilanco prihodkov in odhodkov, ki torej vključuje tekoči račun in kapitalski račun**.

Tako imamo dve osnovni bilanci:

- Bilanca prihodkov in odhodkov
- Finančni račun (račun financiranja)

Bilanca prihodkov in odhodkov kaže vire javnofinančnih prihodkov, to so predvsem davki in prispevki, ter javnofinančne odhodke po ekonomskih namenih. Razlika med javnofinančnimi prihodki in odhodki je javnofinančni presežek ali primanjkljaj. Javnofinančni presežek (suficit) ali primanjkljaj (deficit) je vstopni element v finančni račun. Le-ta kaže, kako se financira ta primanjkljaj ali v katere finančne instrumente se plasira presežek.

Za Slovenijo bi lahko tvorili bilančno zaporedje za vsako od štirih entitet javnih financ, ki jim v strokovnem žargonu rečemo kar 'blagajne':

1. državni proračun
2. občinski proračuni
3. Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, tj. pokojninska blagajna
4. Zavod za zdravstveno zavarovanje, tj. zdravstvena blagajna

Za dve blagajni, pokojninsko in zdravstveno imamo skrajšano obliko računov, ker se ti blagajni ne moreta zadolževati, tako da bilance teh dveh blagajn ne vključujejo finančnega računa. Za ugotavljanje javnofinančnih prihodkov in odhodkov pa je seveda potrebno združevati bilance vseh entitet javnih financ (v našem primeru štirih) in v tem primeru govorimo o **konsolidirani bilanci** oz. o **globalni bilanci javnega financiranja**. Le-ta je dobljena s seštevanjem bilančnih postavk iz posameznih bilanc, vendar ob upoštevanju medsebojnega pobota tokov znotraj javnega sektorja.

Poleg **ekonomske razčlenitve** javnofinančnih odhodkov, je pomembna tudi **funkcionalna oz. namenska razčlenitev** javnofinančnih odhodkov. Funkcionalni elementi javnofinančnih izdatkov so:

- ◆ splošne javne službe
- ◆ obramba
- ◆ javni red in mir
- ◆ izobraževanje
- ◆ zdravstvo
- ◆ drugi elementi socialne varnosti in socialne pomoči
- ◆ stanovanjske in komunalne storitve
- ◆ rekreacija, religija in kultura
- ◆ ekonomske dejavnosti (energetika, kmetijstvo, komunikacije, transport...)
- ◆ drugo