

## **Tine Stanovnik: JAVNE FINANCE**, Ekonomska fakulteta, Ljubljana 1998

### **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 nadaljna alokacija znotraj skupine javnih dobrin.
2. **prerazdelitev dohodka**: dohodek se prerazporeja od premožnejših k manj premožnim
3. **stabilizacija gospodarstva**: država z instrumenti 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 institucije, ki so potrebne za nemoteno delovanje zasebnega sektorja.

**Alokacijska funkcija in nepopolnosti trga**: pri določenih pogojih tržni mehanizem zagotavlja učinkovito alokacijo resursov. Pogoji so, da imamo na danem trgu mnogo kupcev in prodajalcev, da je produkt homogen, da mejni stroški produkcije naraščajo, da potrošnja in proizvodnja ne povzročata zunanjih učinkov in da imamo vsi na voljo popolne informacije o produktu. Če ti pogoji niso izpolnjeni govorimo o nepopolnosti trga (market failure). V teh razmerah bo tržni mehanizem proizvajal bodisi preveč bodisi premalo določenih dobrin glede na družbeno željeno raven produkcije.

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.
- ♦ **zunanjí uèinki (eksternalije)** - mnoge dobrine porajajo bodisi na strani proizvodnje bodisi na strani potrošnje pozitivne ali negativne zunanje uèinke. 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 obdavi proizvodnjo ali potrošnjo ali pa skuša z mehanizmi regulacije (standardi, omejitve) zmanjšati te uèinke. Pri dobrinah, ki porajajo pozitivne eksternalije, država lahko tudi neposredno posega v oskrbo (zdravstvo, šolstvo).
- ♦ **nepopolna konkurenca** - nepopolna konkurenca pomeni, da imajo padajoèe mejne stroške oz. rastoèe ekonomije obsega (primer naravnega monopola). Znano je, da monopolist maximira svoj dobièek, kar je v pogojih naravnega monopola pri manjši kolièini 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 oz. okoristki, 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**

Javne dobrine smo opisali kot dobrine, pri katerih izključevanje iz potrošnje družbeno ni zaželeno; mejni stroški oskrbe dodatne osebe so enaki nič in bi torej izključitev osebe iz potrošnje imela za posledico povsem nepotrebno izgubo blaginje.

**Èiste 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 èiste 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.

Obstaja pa tudi posebna skupina. To so **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.

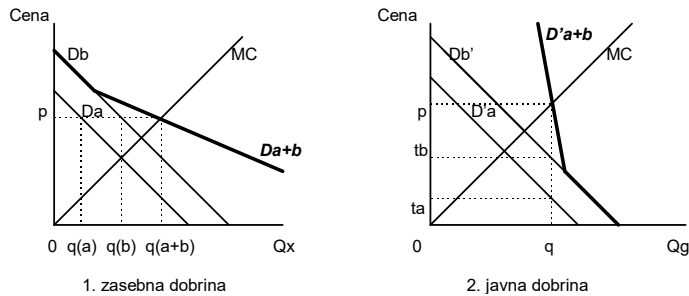
Javni sektor se torej ukvarja z oskrbo tako čistih javnih dobrin kot javnih dobrin in meritornih dobrin. Pri oskrbi s čistimi javnimi dobrinami dejansko ni možno organizirati trga, ker tudi tehnično ni možno izključevanje posameznikov iz oskrbe; pri oskrbi z javnimi dobrinami je organizacija trga sicer možna, vendar bi tržni mehanizem povzročil neto izgubo družbene blaginje. Zdi se, da je organizacija trga še najmanj problematična pri meritornih dobrinah, vendar država zanje misli, da bi bila krivulja povpraševanja preveč na levi, torej ob dani ceni bi se povpraševalo po količini, ki je nižja od družbeno zaželeni količini. To naj bi bil tudi osnovni razlog za intervencionizem tako pri financiranju kot tudi pri oskrbi s temi dobrinami.

*Dejavnost javnega sektorja* lahko opišemo kot:

- ◆ javni sektor pridobiva, večinoma prisilno, del dohodka ekonomskih subjektov
- ◆ pridobljeni dohodek se porablja:
  - ◆ transferje dohodka določenim skupinam prebivalstva
  - ◆ financiranje ali oskrbo z določenimi dobrinami. Te dobrine niso predmet tržne menjave, ker odgovornost za financiranje prevzame javni sektor. Pod 'določenimi' dobrinami razumemo čiste javne dobrine, javne dobrine in meritorne dobrine; sam nabor in kvaliteta dobrin, ki jih ponuja javni sektor pa se med državami močno razlikujeta.

**Posebnosti javnih dobrin:** znano je, da se agregatna krivulja povpraševanja za zasebno dobrino dobi tako, da se horizontalno seštevajo individualne krivulje povpraševanja. To izhaja iz konkurenčnosti pri potrošnji; moja potrošnja te dobrine onemogoča potrošnjo iste dobrine (istega jabolka) drugim. Agregatna krivulja povpraševanja po javni dobrini pa se dobi tako, da individualne krivulje povpraševanja sešteveja vertikalno; to izvira iz dejstva, da je potrošnja javne dobrine povsem nekonkurenčna, torej moja potrošnja te dobrine ne zmanjša dostopa do te dobrine drugim.

V ravnovesju torej za zasebne dobrine velja: ista cena, različna količina (ki jo trošijo posamezniki) pri javni dobrini pa v točki ravnovesja velja: ista količina, različna cena.



Individualne krivulje povpraševanja za mešane dobrine, pa se seštevajo tako, da se zasebni del individualnega povpraš. sešteva horizontalno, javnoznačejski del individualnega povpraš. pa se sešteva vertikalno.

Tako je družbeno zaželena ravnovesna cena lahko večja ali manjša od ravnovesne cene, ki je dobljena zgolj s seštevanjem individualnih krivulj povpraševanja. Družbeno zaželena ravnovesna cena je večja v primeru, ko potrošnja dobrine povzroča pozitivne eksternalije, manjša pa v primeru negativnih eksternalij. Večje eksternalije povzročajo neka dobrina, večji je njen javnoznačejski del in bolj bo tržno ravnovesje med ponudbo in povpraševanjem odstopalo od družbenega ravnovesja oz. optimuma.

**Arrowov izrek nemožnosti:** Zastavlja se vprašanje, ali bi bilo možno iz individualnih preferenc tvoriti skupno družbeno preferenco, tj. *funkcijo družbene blaginje*. Arrow je v svojem izreku nemožnosti pokazal, da ni možna enoznačna agregacija individualnih preferenc v neko skupno preferenco, tj. v funkcijo družbene blaginje, ne da bi postavljali prehode omejitve. Kakšni so torej pogoji, ki bi jih po Arrowu morale izpolnjevati pravilo, ki agregira individualne preference in tvori neko skupno preferenco oz. razvrstitev?

- 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 druga, 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.
- 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.
- Paretovo načelo** - če vsak posameznik preferira A pred B, potem bo tudi pravilo družbene izbire tako, da bo alternativa A pred B.
- pogoj neomejene domene** - pravilo družbene izbire mora biti takšno, da upošteva vse možne individualne razvrstitve (ne želimo izključevati nikogar)
- pogoj nediktatorstva** - ne obstaja posameznik, čigar preference so samodejno tudi preference družbe.

Pogoji, ki jih postavlja Kenneth Arrow za pravilo družbene izbire, so navidezno sicer sprejemljivi, vendar so preveč omejevalni, saj klasično večinsko glasovanje ne izpolnjuje vseh teh pogojev (ne izpolnjuje pogoja racionalnosti).

### **Kako nastaja državni proračun?**

Osnovna funkcija poslancev je odločanje o državnem proračunu. Pri tem opravilu 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 volilcem 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
3. stopnja uresničevanja
4. naknadna kontrola

*Vladna stopnja:* v večini evropskih držav traja vladna stopnja 8-9 mesecev, v Sloveniji formalno 7 mesecev. Med državami obstajajo precejšnje razlike med posameznimi postopki na vladni stopnji; osnova za razlikovanje je centraliziranost postopka. Značilna predstavnika najbolj centraliziranega postopka (**strateško centraliziran postopek**) sta Francija in Velika Britanija. V Franciji proračunske cilje postavljata neposredno kar predsednik vlade in finančni minister.

Pri **vodenem centraliziranem postopku** proračunske cilje sicer predlaga finančni minister, sprejema jih pa vlada. Finančni minister tudi vodi postopek priprave proračuna, vendar bolj formalno kot vsebinsko, sporna vprašanja pa se razrešujejo neposredno na vladi. Značilni predstavnik te skupine je Nizozemska, sem pa bi lahko uvrstili tudi Slovenijo.

Pri **decentraliziranih postopkih** vlada kolektivno sprejema vse glavne odločitve; od prvotnih ciljev do razreševanja vseh spornih vprašanj; Irska.

*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). Tudi tu lahko razvrstimo države glede na osnovne značilnosti proračunskega procesa na tej stopnji, pri čemer so pomembne:

- spremembe, ki jih parlament predlaga na prvotni proračunski predlog
- razmerje moči med spodnjim in zgornjim domom parlamenta
- razmerje med vlado in parlamentom

Za **omejevalni postopek** je značilno, da parlament lahko sprejme le amandmaje, ki povečujejo prihodke ali zmanjšujejo odhodke proračuna, zgornji dom parlamenta nima nekih posebnih pravic pri sprejemanju proračuna, vlada lahko izsili proračun v parlamentu z glasovanjem o zaupnici. Značilni predstavniki sta Francija in Velika Britanija.

Značilnosti **vmesnega postopka** so: parlament lahko sprejema le amandmaje, ki ne spremenijo celotnega zneska prihodkov in odhodkov, tudi zgornji dom ima določene pravice pri sprejemanju proračuna, sprejetje določenih amandmajev lahko povzroči padec vlade. Takšna oblika je značilna za Nemčijo, Nizozemsko pa tudi Slovenijo.

Za **odprti postopek** je značilno, da parlament nima omejitev amandmaje, zgornji in spodnji dom sta enakovredna, sprejetje amandmajev pa le v redkih primerih povzroči padev vlade. Značilna država je Belgija.

Podobne razdelitve lahko opravimo tudi na stopnji izvrševanja in izvajanja proračuna.

Če analiziramo proračunske procese ugotovimo, da države, ki imajo strateško centraliziran vladni postopek in omejevalni parlamentarni postopek, praviloma nimajo težav s fiskalnim deficitom in javnim dolgom.

### **3. UVOD V OBDAVÈEVANJE**

Odločitve o obsegu državnega proračuna so hkratne odločitve o prihodkovni in odhodkovni strani javnih financ. Dostikrat načrtovani prihodki ne dohajajo načrtovanih odhodkov, posledica tega pa je javnofinančni primanjkljaj (fiskalni deficit), ki je v evropskih državah precej bolj pogost kot fiskalni suficit.

Osnovni prihodki javnega sektorja so **davèni in nedavèni prihodki**. Davène 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 sprti spreminja.

Nedavèni prihodki so v obliki različnih taks, pristojbin, sredstev od prodaje državnega premoženja, dobička javnih podjetij... Ti prihodki praviloma predstavljajo zelo skromen delež vseh javnofinančnih prihodkov. Leta 1996 so v Sloveniji davèni prihodki predstavljali 91.4%, nedavèni prihodki pa 8.6% vseh javnofinančnih prihodkov. Skromen delež nedavènih prihodkov je razumljiv; zaračunavanje cene za proizvode in storitve javnega sektorja bi povzročilo neto izgubo družbene blaginje.

Ker so davki de facto oblika prisilnega odvzema realnega dohodka prebivalstva, mora biti davèni sistem zasnovan na nekaterih temeljnih načelih, ki zagotavljajo urejeno, zanesljivo, pravično in učinkovito pobiranje davkov ter čim manjše vpletanje države v ekonomski sistem. Pod zanesljivostjo razumemo predvsem dejstvo, da posameznik vnaprej ve, kakšna bo njegova davèna obveznost.

#### ***Zaželene lastnosti davènega sistema:***

Po svojem pomenu izstopajo 3 lastnosti:

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

Obstajata dve splošni načeli pravičnosti:

1. načelo horizontalne izenačenosti - enako obravnavanje posameznikov, ki so v enakem položaju glede relevantnih značilnosti
2. načelo vertikalne izenačenosti - različno obravnavanje posameznikov, ki so v različnem položaju glede relevantnih značilnosti

Poleg teh dveh splošnih načel, obstajata tudi dve davčni načeli:

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

Obe davčni načeli lahko prevedemo v splošni načeli; davčno načelo ekonomske sposobnosti se v diktaciji 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.

Načelo koristi je v splošnem nesprejemljivo in neuporabno, ker ne upošteva ene bistvenih funkcij javnih financ, to je prerazdelitvene funkcije.

Splošno davčno načelo je torej načelo ekonomske sposobnosti, ker upošteva tudi možnost prerazdeljevanja oz. ne povezuje prihodkovne in odhodkovne strani javnih financ.

Èe se vprašamo, kako bi torej primerno definirali ekonomsko sposobnost, vidimo, da to lahko določimo glede na dohodek, potrošnjo ali premoženje posameznika oz. s kombinacijo le-teh. Določiti moramo tudi, kako različno naj se obravnavajo davčni zavezanci. **John Stuart Mill** je predlagal, da naj bi različno obravnavanje zavezancev povzročilo pri vseh enako žrtev oz. izgubo blaginje. To pomeni, da naj bi se različni davčni zavezanci obravnavali tako, da bi vsi utrpeli enako žrtev, enaka žrtev pa se je nadalje določevala z različnimi merami izgube blaginje oz. koristnosti, npr. **enaka absolutna žrtev, enaka relativna žrtev, enaka mejna žrtev.**

Enaka absolutna žrtev pomeni enako absolutno izgubo koristnosti za vsakega posameznika (vsak posameznik plača 10.000 SIT davka)

Enaka relativna žrtev pomeni enako relativno izgubo koristnosti za vsakega posameznika, kar pomeni, da mora biti razmerje med plačanimi davki in dohodkom pred obdavčitvijo za vse enako (vsak posameznik plača davek v višini 10% svojega celotnega dohodka).

Enaka mejna žrtev pomeni, da mora biti izguba blaginje oz. koristnosti takšna, da bodo po obdavčitvi vsi posamezniki imeli enako mejno koristnost dohodka. Po obdavčitvi bodo posamezniki imeli takšen dohodek, da bo mejna koristnost tega dohodka enaka za vse.

***Osnovni davčni pojmi:***

**Davna osnova** je vrednost ali količina, na katero se aplicira davna stopnja. To pomeni:  $DAVNA\ STOPNJA \times DAVNA\ OSNOVA = DAVEK$  ( $t * X = T$ )

**Povprečna davna stopnja** je razmerje med celotnimi plačanimi davki in davno osnovo

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

**Mejna davna stopnja** je razmerje med spremembo celotne vrednosti plačanih davkov in spremembo davne osnove

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

Davek je proporcionalen, če je povprečna davna stopnja konstantna, ter progresiven, če povprečna davna stopnja narašča. Če povprečna davna stopnja pada, je davek regresiven.

Davek od dohodka fizičnih oseb (dohodnina) je v večini držav v obliki **stopničaste progresije**. To pomeni, da imamo v posameznih intervalskih vrednostih davne osnove različne mejne davne stopnje: npr. 10% v območju 0 do 100.000 d.e., 15% v območju 100.001 do 150.000 d.e... **Indirektna progresija** velja, če se davek plačuje šele, ko dohodek preseže nek prag, nad pragom pa velja proporcionalna davna stopnja.

**Dejanska davna stopnja** (efektivna davna stopnja) je podana kot razmerje med celotnimi plačanimi davki in dohodkom pred obdavčitvijo.

$$DDS = \frac{\text{celotni plačani davki}}{\text{dohodek pred obdavčitvijo}}$$

Celotni plačani davki predstavljajo algebrajsko vsoto vseh davkov in vseh negativnih davkov (subvencije, dotacije, socialni transferi - negativni predznak). Če so negativni davki, tj. subvencije, ki jih prejema podjetje, ali pa socialni transferji, ki jih prejema posameznik, večji od zneska davkov, ki jih plačuje podjetje ali posameznik, je dejanska davna stopnja lahko negativna.

Poznamo tudi **davne olajšave**. Davne olajšave so predvsem dveh oblik:

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

**Davni izdatki** predstavljajo znesek izpada davnih prihodkov države zaradi dodeljene davne olajšave.

**Davni zavezanec** je fizična ali pravna oseba, ki ji davni predpisi nalagajo plačilo davka. Pri številnih davkih davni zavezanec ni istoveten **davnemu 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 davni zavezanec zaposlen. Ob izplačilih plač podjetje odtegne določen znesek davkov.



Takšnemu davku reèemo **davek po odbitku**; razlog za sprotno obdavèevanje pa je, da je najprimernejši trenutek za obdavèevanje ob izplaèevanju dohodkov, bodisi dohodkov od dela ali od kapitala. Ob letni davèni prijavi zavezanec opravi poraèun celotnih davènih obveznosti in že plaèanih davkov. V Sloveniji je veèina **akontacijskih davkov** v obliki davka po odbitku, tj. sprotnega odtegljaja davka ob izplaèilu dohodka. Sprotno nakazovanje davkov je praviloma bolj sprejemljivo za davène zavezance, ker prepreèi enkratno veliko obremenitev s tem, da jo porazdeli na nekaj manjših delov.

**Davèna utaja** predstavlja nezakonito izogibanje plaèilu davka, **davèno izogibanje** pa predstavlja zakonito izogibanje, s katerim se davèni zavezanec izogne zmanjšanju realnega dohodka.

**Subjektni in objektni davki**: vsak davek ima svoj subjekt, tj. davènega zavezanca, in objekt, tj. dejstvo, ki državi omogoèa predpisovati davek (dohodek, potrošnja, premoženje). Èe davek upošteva bolj same lastnosti subjekta (velikost dohodka, starost, zdravstveno stanje...) potem je to subjektni davek. Subjektni davki so npr. dohodnina in davek od dedišèin. Objektni davki so davki na potrošnjo (prometni davek ali davek na dodano vrednost), carine, socialni prispevki.

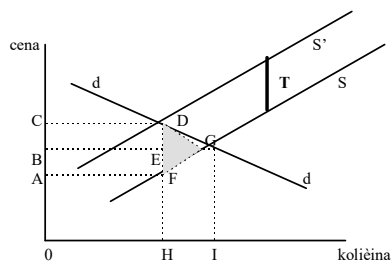
**Neposredni in posredni davki**: ta delitev je sporna, novejši Sistem družbenih raèunov iz leta 1993 jo opuèa. Neposredni davki so tisti, za katere se prièakuje, da bo davèni zavezanec neposredno nosil breme davka; to so dohodnine, davki od dobièka pravnih oseb... Posredni davki so tisti, za katere se prièakuje, da bremena ne bo nosil davèni zavezanec, temveè nekdo drug (praviloma konèni potrošnik). Tako je npr. pri prometnem davku davèni zavezanec sicer podjetje, toda breme tega davka vendarle nosi konèni kupec.

#### ***4. DAVÈNO PREVALJEVANJE, DAVÈNA OBREMENITEV IN OPTIMALNI DAVKI***

Davki predstavljajo obliko prisilnega odvzema realnega dohodka posameznika in zato je razumljivo, da posamezniki skušajo èimbolj zmanjšati posledice takšnega posega.

**Davèno prevaljevanje** je proces prilagajanja v katerem se davèno breme prenaša od davènih zavezancev (mesto zakonske davène incidence) do drugih ekonomskih subjektov (mesto ekonomske davène incidence). Intuitivno se ponuja pravilno mnenje, da je zaželeno, da je proces prevaljevanja èim krajši, oz. da ga sploh ni. To slednje ni možno v vseh primerih; ponekod celo sam zakonodajalec predvidi davèno prevaljevanje.

Pri davkih na proizvode govorimo o *prevaljevanju naprej*, èe se davek prevali na kupce proizvodov, in o *prevaljevanju nazaj*, èe se davek prevali na produkcijske faktorje (delo, kapital).



DAVÈNO PREVALJEVANJE

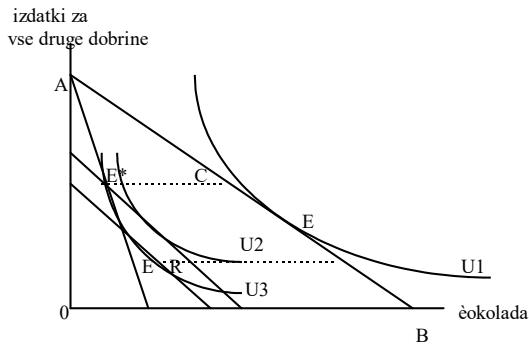
Slika nam kaže posledice uvedbe selektivnega davka, tj. davka na določen proizvod. Ob tem je davčna osnova fizična količina, tako davek povzroča paralelni premik krivulje ponudbe navzgor.

Premik ravnovesne točke iz točke G v D ima za posledico višjo ceno za kupca (cena se zviša od B na C), kot tudi nižjo ceno za prodajalca (cena, ki jo dobi se zniža od B na A). V tem primeru se davek prevaljuje tako naprej, na kupce, kot nazaj, ker bodo posledice nižje cene utrpeli tudi produkcijski faktorji. Država pobere davčni prihodek v višini ACDF, potrošniki utrpijo izgubo potrošnikovega presežka v višini BCDG, producenti pa izgubo producentovega presežka v višini ABGF. Lahko rečemo, da je prišlo do neto izgube družbene blaginje v višini trikotnika DGF, oz. potrošniki in producenti so skupaj izgubili več, kot je dobila država v obliki davčnih prihodkov.

Slika kaže, da v splošnem davčno breme skozi izgubo potrošnikovega in producentovega presežka nosita tako kupec kot prodajalec, obstajajo pa seveda tudi ekstremni primeri, pri katerih davčno breme v celoti nosi bodisi kupec bodisi producent. V primeru povsem toge ponudbe ali popolnoma elastičnega povpraševanja nosi celotno davčno breme producent, v primeru popolnoma elastične ponudbe ali popolnoma togega povpraševanja pa nosi celotno davčno breme potrošnik.

**Dohodkovni in substitucijski učinek davka**

Ugotovili smo, da je ob uvedbi davka prišlo do neto izgube blaginje v višini DGF, pri čemer so potrošniki utrpeli izgubo DGE, producenti pa EGF. Sedaj bomo podrobneje analizirali trikotnik DGE, tj. neto izgubo blaginje pri potrošniku oz. kupcu.



INDIVIDUALNA PRESEŽNA DAVÈNA OBREMENTEV PRI SELEKTIVNEM DAVKU NA POTROŠNJO

Slika nam kaže individualno proračunsko premico AB ter najvišji indiferenčno krivuljo  $U_1$ , ki se še dotika proračunske premice; dotikališče je ravnovesna točka potrošnje E za čokolado. Uvedba davka na čokolado le-to podraži. Dobimo novo proračunsko premico in zopet določimo najvišje ležečo indiferenčno krivuljo, ki se še dotika nove proračunske premice in tako dobimo novo ravnovesno točko  $E^*$ .

Premik iz E v  $E^*$  pa lahko razstavimo na:

- 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  $E' \Rightarrow E^*$

Vidimo, da uvedba davka povzroča znižanje realnega dohodka in s tem dohodkovni učinek; spremembe realnih cen pa povzročajo substitucijski učinek in ta je vzrok, da se po nepotrebem povzroča dodatna davčna obremenitev. Bolj smiselna oblika davka bi državi omogočila:

- večji znesek pobranih davkov ob enaki ravni koristnosti za posameznika
- enak znesek pobranih davkov ob višji ravni koristnosti za posameznika

Takšni dodatni davčni obremenitvi, ki je posledica zgolj substitucijskega učinka rečemo **presežna davčna obremenitev**.

Sprašujemo se, ali obstaja davek, ki ne poraja presežne davčne obremenitve, z drugimi besedami, ali obstaja davek, ki poraja zgolj dohodkovne učinke. Takšen davek obstaja in mu rečemo 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. Gledano z vidika učinkovitosti je to najboljši davek.

### ***Davčne distorzije v pogojih splošnega ravnovesja***

Presežna davčna obremenitev nastaja zaradi substitucijskega učinka, tj. učinka, ki se pojavi ob spremembi relativnih cen bodisi na trgu proizvodov bodisi na trgu produkcijskih faktorjev. Spremembe relativnih cen rušijo znane pogoje Pareto optimalnosti. Kateri so pravzaprav pomembni pogoji za točko Pareto optimuma:

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 toena; poudariti je treba, da ni pomembno zgolj število kršitev Paretovih pogojev, ampak dejstvo ali nek davek, upošteva obstoječe odmike od Pareto optimuma izboljšuje ekonomsko uèinkovitost.

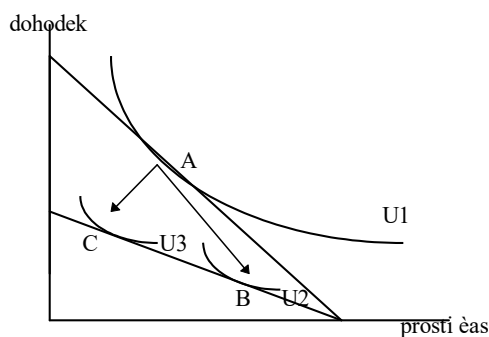
### ***Optimalno obdavèevanje***

Ena od treh zelenih lastnosti davènega sistema je zagotavljanje ekonomske uèinkovitosti, tj. da davèni sistem èim manj vpliva oz. posega v sam ekonomski proces. Izkaže se, da davki, ki so zaželjeni z vidika ekonomske uèinkovitosti, dosegajo zelo malo toèk po kriteriju praviènosti. To velja tako za uèinkovite davke od dohodka kot tudi za uèinkovite davke na proizvode, tj. davke na potrošnjo. Teorija optimalnega obdavèenja je torej neuporabna, èe pod optimalnost razumemo zgolj uèinkovitost, zato ne preseneèa, da razlièni davèni modeli, zlasti modeli obdavèevanja dohodka, skušajo upoštevati tudi kriterij praviènosti z vkljuèevanjem zahtev po primerni družbeno željeni porazdelitvi dohodka. Nekateri menijo, da bi ti modeli morali upoštevati tudi tretji kriterij, tj. kriterij nizkih administrativnih stroškov.

Pokazali smo, da je edini davek, ki ne povzroèa presežne davène obremenitve, **glavarina**. To je optimalni davek z vidika uèinkovitosti, ki pa je z vidika praviènosti zelo neprimeren. Glavarina je regresivni davek, ki predstavlja veèji delež dohodka pri revnih kot pri premožnih. Z vidika davène politike je torej glavarina neuporabna, ker morajo pri izbiri davkov upoštevati vse tri kriterije dobrega davènega sistema: praviènost, uèinkovitost in nizke stroške.

Uèinkoviti davki so z vidika praviènosti nesprejemljivi; davki, ki so manj uèinkoviti so praviloma bolj sprejemljivi z vidika praviènosti. Za vse pomembne sodobne vrste davkov je znaèilno, da odstopajo od ideala uèinkovitosti. To pomeni, da vsi obstojeèi davki v veèji ali manjši meri povzroèajo presežno davèno obremenitev, tj. ne zagotavljajo ekonomske uèinkovitosti oz. kršijo doloèene Pareto pogoje.

Kot primer se osredotoèimo na izbor med delom in prostim èasom. Èe bi bila ponudba dela povsem toga, bi bila struktura optimalnih davkov preprosta, ker pri davku od dohodka ne bi imeli substitucijskih uèinkov in torej ta davek ne bi vplival na zmanjšanje delovnega napora in poveèanje kolièine prostega èasa. V tem primeru bi bili optimalni davki doloèeni zgolj na osnovi potrebnega obsega prerazdeljevanja dohodka. Źal so to le sanje, kajti ponudba dela ni toga in davek od dohodka povzroèa substitucijske uèinke, ki so razvidni tudi na sliki.

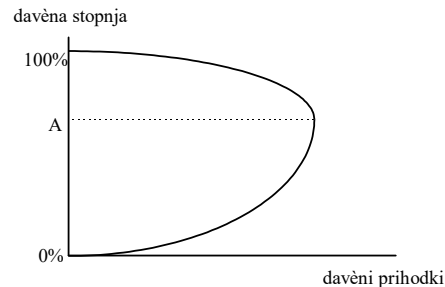


Z obdavèevanjem dohodka se bo namreè:

- znižal oportunitetni strošek brezdelja
- znižal razpoložljivi (neto) dohodek posameznika

Èe bo pri posamezniku prevladal substitucijski uèinek, se bo premaknil iz ravnovesne toèke A v toèko B, kjer bo trošil veè prostega èasa kot pred obdavèitvijo. Èe bo prevladal dohodkovni uèinek, bo posameznik zaradi uèinka zmanjšanja dohodka poveèal delovni napor in se premaknil iz ravnovesne toèke A v toèko C.

Posamezniki bodo razlièno odreagirali na obdavèenje; pri nekaterih bodo prevladali substitucijski uèinki pri drugih dohodkovni. Agregatne uèinke, tj. skupne substitucijske in dohodkovne uèinke davka od dohodka na vse posameznike ponazarja t.i. **Lafferjeva krivulja**.



Ni dvoma, da bodo pri zelo visokih davnih stopnjah prevladali substitucijski uèinki; posamezniki bodo, gledano v celoti delali manj in država bo pobrala tudi manj davkov. Pri nizkih davnih stopnjah bodo oèitno prevladali dohodkovni uèinki. Lafferjeva krivulja je imela moèan vpliv na ekonomsko politiko v ZDA v 80-ih letih. Nekaj ekonomistov je trdilo, da bo znižanje davnih stopenj povzročilo porast davnih prihodkov, skratka trdili so, da je Lafferjeva krivulja že v obmoèju zniževanja davnega donosa. Trditve so se udejanile v mini davni reformi, ki je radikalno znižala davne stopnje, vendar ni prišlo do poveèanja davnih prihodkov, temveè do obèutnega znižanja le-teh, ker je bil oèitno dejanski položaj pred znižanjem davkov na toèki, nižji od A. Posledice so bile hude: ogromen porast fiskalnega deficita in javnega dolga.

### ***Optimalno obdavèevanje konènih proizvodov***

Omenili smo, da bi bilo z vidika uèinkovitega obdavèenja najenostavneje, èe bi bila ponudba dela povsem toga; v tem primeru bi lahko obdavèevali zgolj delo (dohodek od dela) ker ne bi bilo substitucijskih uèinkov oz. bi bila presežna davna obremenitev enaka niè. Alternativno bi lahko obdavèevali zrcalno podobo davka od dohodka, tj. potrošnjo. Skratka, uèinkovit bi bil tudi splošni davek na potrošnjo.

Ponudba dela v realnosti ni povsem toga, zato je problem uèinkovitih davkov nekoliko bolj kompleksen. Videli smo, da bi bil uèinkovit davek na potrošnjo takšen splošen davek, ki bi obdavèeval vse oblike potrošnje, vkljuèno s prostim èasom. V realnosti nimamo inštrumentov s katerimi bi lahko obdavèevali prosti èas, zato je optimalna struktura davkov na proizvode precej bolj kompleksna.

Problem optimalnega obdavèevanja proizvodov je prvi prouèeval **Frank Ramsey**. Ramsey si je zastavil vprašanje: *èe si država želi zagotoviti doloèen davni prihodek, in to izkljuèno od obdavèevanja proizvodov, kakšni naj bodo ti davki, da bo presežna davna obremenitev èim manjša?* Ramsey si je torej zastavil problem doloèanja

optimalnih davkov na proizvode, kajti optimalen davek na dohodek je itak znan, to je glavarina. Rezultat, ki je znan kot **Ramseyevo pravilo** se glasi:

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

Po raznih dodelavah pridemo do znanega **poenostavljenega Ramseyeva pravila**, ki pravi:

*‘Davki na proizvode so optimalni takrat, ko je davèna stopnja inverzno proporcionalna cenovni elastiènosti povpraševanja’*

Iz navedenega sklepamo, da je treba proizvode z nizko cenovno elastiènostjo obdavèiti bolj kot proizvode z visoko cenovno elastiènostjo.

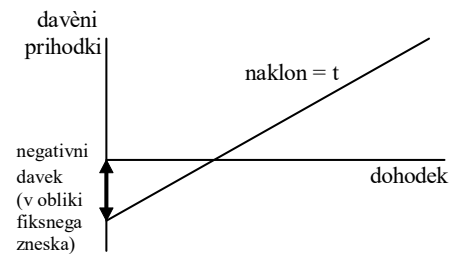
V zvezi z obdavèevanjem proizvodov obstaja tudi **pravilo Corlett-Hague**, ki pravi, da je treba proizvode, ki so komplementarni prostemu èasu obdavèiti bolj kot proizvode, ki so substitut prostemu èasu. Zaradi nezmožnosti da bi obdavèevali prosti èas ga moramo obdavèiti posredno. V primeru da imamo splošni davek na potrošnjo (le ta je povsem enakovreden splošnemu davku na dohodek) imamo tudi presežno obremenitev, ki je posledica dejstva, da splošni davek na potrošnjo povzroèa substitucijske uèinke, tj. poveèuje prosti èas in zmanjšuje ponudbo dela. Veèje obdavèevanje proizvoda, ki je komplementaren prostemu èasu, bo zmanjšalo potrošnjo prostega èasa, poveèalo ponudbo dela in torej zmanjšalo presežno davèno obremenitev, ki je nastala z uvedbo splošnega davka na potrošnjo.

Èe bi v praksi skušali uveljaviti npr. Ramseyevo pravilo, ter poskušali bolj obdavèiti proizvode z nizko cenovno elastiènostjo, bi opazili, da so to ravno proizvodi, ki imajo tudi nizko dohodkovno elastiènost. Skratka, Ramseyevi davki bi bili izrazito regresivni in torej z vidika praviènosti nesprejemljivi.

Ko problem doloèanja uèinkovitih davkov razširimo na problem doloèanja optimalnih davkov v pravem pomenu besede, da torej poleg kriterija uèinkovitosti upoštevamo tudi praviènost oz. prerazdelitvene uèinke, opazimo, da imamo konflikt med kriterijem uèinkovitosti, ki zahteva visoko obdavèenje proizvodov z nizko cenovno elastiènostjo, in kriterijem praviènosti, ki zahteva nizko obdavèevanje proizvodov z nizko cenovno elastiènostjo.

### ***Optimalno obdavèevanje dohodka***

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



Sama teorija optimalnega obdavčevanja dohodka kaže, da so optimalni modeli linearni, tj. modeli s proporcionalno obdavčitvijo in enotnim fiksnim zneskom negativnega davka. Optimalni davek od dohodka ima npr. prikazano obliko.

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

- čim višja je kompenzirana elastičnost ponudbe dela
- 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

Davek od dohodka fizičnih oseb - po naše dohodnina - je eden od velike trojice davkov. V to trojico spadata še davek na potrošnjo ter prispevki za socialno varnost. Zgodovinsko gledano je to eden mlajših davkov, vendar se zdi, da se njegovo obdobje končuje. Delež tega davka v davčnih prihodkih držav članic OECD se namreč počasi, a vztrajno znižuje.

### *Haig-Simonsova definicija dohodka*

Če nekaj obdavčujemo, moramo natančno vedeti, kaj obdavčujemo. Po **Haig-Simonsovi definiciji dohodka** je dohodek posameznika v danem obdobju definiran kot vsota:

- tržne vrednosti pravic, uveljavljene v potrošnji  
in
- spremembe realne vrednosti zaloge lastninskih pravic

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 ravnajo po načelu denarnega toka.

Po Haig-Simonsovi definiciji dohodka med elemente dohodka prištevamo tudi:

1. naravno potrošnjo, pri čemer le-ta ni omejena zgolj na kmetijsko produkcijo
2. pripisano najemnino, to je najemnina ki bi jo lastnik hiše plačeval, če bi bil najemnik hiše. Pripisana najemnina je element potrošnje
3. delodajalčevi in delojemalčevi prispevki za socialno varnost. Ti prispevki očitno povečujejo zalogo lastninskih pravic, tj. pravic na bodočo potrošnjo; so torej element  $\Delta NW$ .

Haig-Simonsov koncept dohodka je res vseobsegajoč, vendar ni primeren za praktično uporabo. Na splošno se davčne uprave odločajo za bolj transparentno in enostavno načelo, to je **načelo denarnega toka**.

Praktično je postopek definiranja dohodka za davčne potrebe zelo enostaven. Preprosto se naštejejo vsi dohodkovni viri, ki so predmet davčne obravnave, tj. obdavčljivi z dohodnino. Tako npr. v Sloveniji zakon našteva osnovne dohodkovne skupine:

- osebni prejemki
- dohodki iz kmetijstva
- dohodki iz zasebne dejavnosti
- kapitalski dobički in dohodki iz premoženja ter premoženjskih pravic

Znotraj teh osnovnih skupin pa zakonodajalec podrobno našteva dohodkovne vire; v skupini osebni prejemki so to plače, različna nadomestila plač (bolniške), pokojnine, prejemki na podlagi pogodbe o delu, nagrade..., ter posebej in natančno navede kateri znesek predstavlja dohodek, ki je predmet davčne obravnave (bruto ali neto znesek).

Formalno lahko potek določanja davčne osnove zapišemo takole:



dohodek, ki je predmet davène obravnave  
 (-) *manj*  
 priznani stroški, ki so nastali ob pridobivanju tega dohodka  
 (-) *manj*  
 olajšave (standardne in nestandardne)  
 (=) *je enako*  
**davèna osnova**

Med **dohodek, ki je predmet davène obravnave** se v veèini dr̄zav ne prištevaajo razlièni socialni transferji, zlasti ne socialne pomoèi, v našem sistemu dohodnine pa tudi ne obresti na banène vloge. Za dohodkovne vire, ki so izpušèeni, 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 doloèene omejitve. Zakonodajalec sicer dopuša možnost priznavanja dejanskih stroškov, ki so nastali pri pridobivanju doloèenih vrst dohodka, vendar se praviloma upoštevajo *normirani* stroški. Tako se npr. pri avtorskih honorarjih priznavajo normirani stroški v višini 40% celotnega dohodka, pri pogodbah o delu v višini 10% celotnega dohodka...

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

➤ **standardne olajšave**

To so olajšave, ki niso odvisne od izdatkov davkoplaèevalca in so dostopne vsem osebam, ki izpolnjujejo doloèene pogoje. Naš sistem dohodnine pozna kar nekaj takšnih olajšav, ki so kumulativne (lahko se seštevaajo):

- splošna osebna olajšava je dostopna vsakemu zavezancu in znaša 11% povpreène letne bruto plaèe v Sloveniji (PLBP)
- posebna olajšava za težke invalide znaša 100% PLBP
- posebna olajšava za študente znaša 40% PLBP
- posebna olajšava za starejše od 65 let znaša 8% PLBP
- posebna olajšava za otroke (za prvega je olajšava 10% PLBP, za drugega 15% PLBP itd...)

➤ **nestandardne olajšave**

To so olajšave, ki so odvisne od dejanskih izdatkov, vendar celotni znesek nestandardnih olajšav ne sme presegati 3% davène osnove.

**Problemi obdavèevanja dohodka**

Loèujemo med **celovitim pristopom** in **cedularnim pristopom** obdavèevanja dohodka fiziènih oseb. Celovit pristop je posebljen v Haig-Simonsovi definiciji: vsi dohodki se obravnavajo enako, se seštejejo in na dobljeno vsoto se aplicira doloèena

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. V Nemčiji se dohodki vseh družinskih članov seštevajo, upoštevajo se olajšave in dobljena davčna osnova se deli z dva in na ti dve enaki osnovi se aplicira davčna stopnja. To je t.i. **cepitveni sistem**. V Franciji je postopek podoben, le da se dobljeni dohodek družine ne deli z dva, temveč s številom, ki upošteva število otrok v družini; to je t.i. **kvocientni sistem**. V pogojih progresivnega obdavčevanja so sistemi, ki veljajo v Franciji in Nemčiji nenevtralni oz. favorizirajo družino, in so pomemben element družinske politike (še zlasti v Franciji).

Med državami ni velikih razlik v **načinu plačevanja dohodnine**. Ker so plače najpomembnejši vir dohodnine, se davek od tega dohodkovnega vira pobira sproti, tj. ob izplačilu dohodka. Takšnemu sprotnemu davčnemu odtegljaju ob izplačilu dohodka rečemo davek po odbitku. Tudi v Sloveniji se dohodnina pobira pretežno s sprotnimi odtegljaji. Vsem oblikam sprotnega poravnavanja dohodnine - bodisi v obliki sprotnega odtegljaja ali sprotnega vplačevanja) rečemo **akontacijski davek**. Sistem sprotnega poravnavanja dohodnine ima svoje nesporne prednosti, predvsem so davčni prilivi bolj enakomerno razporejeni, zmanjšajo se tudi problemi z davčnim utajevanjem; zaradi teh prednosti je takšen davčni sistem v veljavi v vseh evropskih državah z izjemo Francije.

Pri obdavčevanju dohodka fizičnih oseb lahko dandanes izluščimo dva jasna trenda:

- zmanjševanje števila dohodkovnih razredov
- zniževanje najvišje mejne davčne stopnje

Poleg teh dveh trendov velja omeniti še zaznavni trend odmika od celovitega pristopa proti cedularnemu obdavčevanju. Res je, da odmik od celovitega pristopa ni enakomeren; tako npr. davčne uprave vztrajajo pri obdavčevanju nedenarnih prejemkov zaposlenih v obliki bonitet (fringe benefits). Ker gre za nedenarno obliko dohodka, je ta oblika očitno obdavčena na osnovi načela nastanka dogodka, podobno je tudi z obdavčitvijo pripisane najemnine. Po drugi strani pa se davčne uprave odmikajo od celovitega pristopa tako, da določenih dohodkovnih virov sploh ne upoštevajo ali pa jih obdavčujejo po nižjih stopnjah.

Ko govorimo o progresiji davčnega sistema se moramo zavedati, da najvišje mejne davčne stopnje niso dober kazalec progresije; pomembno je predvsem to, kakšen je obseg olajšav in kakšna je širina dohodkovnih razredov. Z drugimi besedami, pomembna je dejanska davčna stopnja, tj. razmerje med dejansko plačanim davkom in dohodkom pred obdavčitvijo. Pri izračunu dejanske davčne stopnje je praviloma treba vključiti poleg dohodnine tudi prispevke za socialno varnost, mednarodne primerjave pa morajo upoštevati tudi pariteto kupne moči.

## 6. DAVEK NA POTROŠNJO

Kot smo videli, davek od dohodka fizičnih oseb (dohodnina) obdavi 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 subjektivni davek, davek na potrošnjo pa je objektivni davek.

**Davke na potrošnjo** delimo na:

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

V praksi obstajata le dva tipa *splošnega davka na potrošnjo*. To sta **davek na maloprodajo** (v Sloveniji mu rečemo prometni davek) in **davek na dodano vrednost**. Davek na maloprodajo je danes prava redkost, od pomembnejših držav ga prakticirajo le še ZDA. Splošni davki na potrošnjo so izključno **ad valorem davki**, tj. davčna osnova je denarna vrednost proizvoda.

*Selektivni davki na potrošnjo*, ki jim rečemo tudi **akcize** ali **trošarine**, se nanašajo le na določene skupine proizvodov; seznam teh skupin proizvodov se je v zgodovini krajšal in posebna obdavi določenih proizvodov se je opuščala. Danes se akcize oz. trošarine uporabljajo za 4 skupine proizvodov:

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

Davek na potrošnjo predstavlja - takoj za prispevki za socialno varnost, ki jih prav tako prištevamo med davčne prihodke - drugi najpomembnejši davčni vir.

### **Davek na dodano vrednost (DDV)**

Davek na maloprodajo, ki mu rečemo tudi prometni davek, je enofazni davek, ki se aplicira v zadnji fazi produkcijsko-distribucijske verige, ko se v trgovini na drobno proizvod proda končnemu potrošniku. Ker se davek aplicira šele ob prodaji končnemu potrošniku, se davek na maloprodajo imenuje tudi suspenzivni davek; plačilo davka se realizira šele ob prodaji proizvoda končnemu potrošniku.

Za razliko od davka na maloprodajo je davek na dodano vrednost (DDV) večfazni davek, ki se aplicira v vseh fazah produkcijsko-distribucijske verige. Obstajajo trije tipi DDV: potrošni, dohodkovni in proizvodni tip, vendar je v praktični rabi le eden - to je **potrošni tip davka na dodano vrednost**.

**POTROŠNI TIP DDV:**

Na ravni podjetja je davčna osnova podana takole:

vrednost prodaje (brez davka) *manj* vrednost nabav (brez davka)

**DOHODKOVNI TIP DDV:**

davčna osnova na ravni podjetja:

vrednost prodaje (brez davka) *manj* stroški repromateriala (brez davka) *manj*  
amortizacija

**PROIZVODNI TIP DDV:**

davčna osnova na ravni podjetja:

vrednost prodaje (brez davka) *manj* stroški repromateriala (brez davka)

Pri potrošnem tipu DDV je davčna osnova enaka količini, ki je enaka neto dodani vrednosti manj neto investicije. Z drugimi besedami, izraz 'davek na dodano vrednost' pri potrošnem tipu nekoliko zavaja, ker se dejansko obdavčuje količina, ki ni neto ne bruto dodana vrednost.

Zaradi posebnega obravnavanja izvoza, ki se ne obdavčuje, in javnega sektorja, ki je večinoma izvzet iz sistema DDV, ter še nekaterih drugih posebnosti velja, da je davčna osnova na ravni narodnega gospodarstva približno enaka končni privatni potrošnji, tj. makroagregatu C. Cnossen je ocenil, da davčna osnova DDV po velikosti približno dosega 70 - 80% končne privatne potrošnje.

***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:

$FD + AM + RM = P$  = vrednost prodaje, brez davka

$RM + Ib = N$  = vrednost nabav, brez davka

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  $t_P$ , zniža za vse plačane davke na strani nabave. Formalno obstaja tudi še tretja metoda, tj. seštevalna metoda.

Pri izračunu lastne prodajne cene podjetje ne upošteva plačanih davkov na strani nabav, ker bo le-te dobilo povrnjene. Samo plačevanje DDV na ravni podjetja poteka tako, da podjetje na strani prodaje aplicira davčno stopnjo, torej proda blago z davkom, na strani nabave pa kupi blago z davkom. V danem obračunskem obdobju (praviloma je to mesec dni) podjetje nakazuje davčni upravi razliko med pobranimi davki na strani prodaj in plačanimi davki na strani nabav. Za podjetje je ta davek nevtralen, tj. ne vpliva na poslovanje podjetja; podjetje deluje le kot agent, tj. davčni pobiralec in to funkcijo opravlja zastopnik. Vsako podjetje v produkcijsko-distribucijski verigi nakazuje davek davčni upravi in veriga takšnega plačevanja poteka vse do končne prodaje, tj. do osebe (fizične ali pravne), ki ni davčni zavezanec za DDV. Kot se izkaže, država ne pobere nič davka, če proizvod ni dejansko prodan končnemu kupcu oz. osebi, ki ni davčni zavezanec za DDV.

**Izvetje iz sistema DDV** (davčna oprostitev) 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 izzet iz sistema DDV in zakaj:

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

**Stopnja 0%** pomeni, da podjetje je v sistemu DDV. Edina posebnost je v tem, da na strani prodaje uporabi stopnjo 0%. Ker je znesek nakazanega davka v splošnem primeru enak  $t_P - t_N$ , je pri stopnji 0% torej  $t_P = 0$  in podjetje 'nakaže' davčni upravi znesek  $-t_N$ , kar pomeni, da je podjetje dejansko deležno povračila za vse davke, ki jih je plačalo na strani nabav. Stopnja 0% se uporablja pri izvozu in s tem proizvod vstopa v državo uvoznico neobremenjen z DDV. V nekaterih državah (Anglija, Irska) se stopnja 0% uporablja tudi za nujne življenjske potrebščine.

Omenili smo, da dejansko ni vsebinskih razlik med davkom na maloprodajo in DDV; razlika je prevsem v tehniki pobiranja tega davka. DDV se pobira sproti, v celi produkcijsko-distribucijski verigi, davek na maloprodajo pa le v zadnji točki te verige, tj. ob prodaji končnemu potrošniku. Ravno tehnika pobiranja DDV daje le temu prednost pred davkom na maloprodajo, saj so kontrolni mehanizmi bolj razdelani. Pri DDV bo namreč breme dokazovanja pravilnosti izračunane davčne obveznosti na podjetjih samih. Podjetje namreč davčni upravi res nakazuje neto

pobrani davek (davki pobrani na strani prodaj manj davki plačani na strani nabav), toda ob tem mora podjetje vèasih dokazovati upravièenost do povraèila davka. Davèna uprava lahko prizna, lahko pa tudi ne, znižanje davène obveznosti za znesek plaèanih davkov na strani nabav.

### ***DDV: ena stopnja ali veè stopenj***

Razlog za uvedbo razliènih stopenj DDV je izkljuèno prerazdelitveni oz. socialni. DDV je namreè regresiven davek, preprosto zaradi dejstva, da je razmerje med potrošnjo in dohodkom pri revnejših višje kot pri premožnih ali z drugimi besedami: revni varèujejo manj kot premožni. Namen nižjih stopenj je, da vsaj malo omili regresivnost tega davka, jasno pa je, da se ob uvedbi razliènih stopenj poveèujejo tudi administrativni stroški ter ustvarjajo problemi razmejivitve.

DDV je nevtralen davek, kar konkretno pomeni, da ta davek nima vpliva na odloèitve v proizvodnji oz. na alokacijo produkcijskih faktorjev. To je pomembna lastnost, kajti pri doloèenih predpostavkah se izkaže, da so davki, ki so proizvodno nevtralni boljši od davkov, ki niso proizvodno nevtralni. Proizvodna nevtralnost je namreè zaželena lastnost davkov.

Skoraj samoumevno je, da je DDV osnovan na naèelu nastanka dogodka. To pomeni, da se pri izraèunu davène obveznosti, ki je enaka: davki aplicirani na strani prodaj manj davki plaèani na strani nabav, pri prodajah in nabavah upoštevajo le poslano oz. prejete fakture, na katerih je seveda tudi oznaèen znesek davka. Ob tem ne upoštevamo, ali smo od prodaj dejansko prejeli plaèilo, ter prav tako ne, ali smo prejete fakture dejansko tudi plaèali. Takšen obraèun DDV je osnovan na naèelu nastanka dogodka.

Možna je tudi drugaèna, a še vedno dosledna izpeljava, in to na naèelu denarnega toka. Tu se pri prodajah upoštevajo le prodaje, za katere smo prejeli plaèilo, pri nabavah pa le nabave, ki smo jih tudi dejansko plaèali.

### ***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 sledeèe skupine proizvodov:

- naftni derivati
- alkoholne pijaèe
- tobak in tobaèni izdelki
- avtomobili

Akcize se najveèkrat pobirajo že v fazi proizvodnje ali uvoza, ker se s tem zmanjšajo administrativni stroški izpolnjevanja davène obveznosti, obenem pa se zmanjšajo tudi možnosti davène utaje. Akcize so praviloma (ne vedno) specifièni davki. To pomeni, da je davèna osnova za akcize kolièina (npr. 20 cigaret) in ne njihova denarna vrednost.

Povpraševanje po teh proizvodih je navadno cenovno neelastièno in obdavèevanje tako ne posega bistveno v uèinkovito alokacijo; obdavèevanje teh proizvodov povzroèa le

majhno presežno davno 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 davnega obravnavanja blaga, ki vstopa v mednarodno menjavo. Prvi način, *načelo države uvoznice blaga*:

1. blago se obdavčuje po veljavni davni stopnji države uvoznice
2. davni 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 davni stopnji države izvoznice blaga, davni prihodki pripadajo državi izvoznici in tudi davek je odmerjen v državi izvoznici.

Uporaba načela države uvoznice zagotavlja, da bo uvoženo blago deležno enake davne 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 *produkcijske 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 rešimo *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 produkcijske 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 davnemu obravnavanju blaga v mednarodni menjavi rešimo *mejna davna 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

### **Zgodovina DDV**

Leta 1962 je Neumarkova komisija predložila uvedbo DDV kot splošnega davka na potrošnjo. Prva smernica je bila sprejeta šele leta 1967, Italija, kot zadnja od ustanovnih članic skupnosti pa je DDV sprejela šele leta 1973.

Naslednji pomemben mejnik predstavlja Bela knjiga o enotnem trgu (1985), ki navaja potrebne ukrepe za vzpostavitev enotnega trga do leta 1992. Razdelava Bele knjige leta 1987 je za članice Skupnosti predvidela le dve stopnji DDV: standardno stopnjo med 14 - 20% in znižano stopnjo med 4 - 9%. Priporočene so bile tudi vrednosti akciz, kot povprečna vrednost akciz vseh članic.

Ker je Bela knjiga predpostavljala tudi vzpostavitev enotnega trga med članicami, je logično, da bi se promet med članicami obravnaval kot promet znotraj posamezne članice. To konkretno pomeni, da se ob izvozu v drugo članico Unije ne bi uporabila stopnja 0%, pač pa stopnja, ki velja za to blago v državi izvoznici.

V obdobju 1989-1991 so bili predlogi iz leta 1987 zavrjeni, kar je pomenilo, da je začasno še vedno obveljal stari način obračunavanja DDV. Ob izvozu se uporabi davčna stopnja 0%, ter se ob uvozu oz. ob prvi domači transakciji uporabi primerna davčna stopnja države uvoznice.

Leta 1992 je Komisija sprejela povsem nove predloge. Prejšnji predlogi so določali intervalske vrednosti za standardno in znižano stopnjo DDV, tokratni predlogi pa so določali zgolj minimalne vrednosti pri obeh stopnjah DDV (15% in 5%).

Rezultat vseh teh aktivnosti je neki začasen sistem, ki se trenutno uporablja v državah članicah Unije. Ta sistem je očitno hibrid; prevladuje sicer načelo uvoznice blaga, načelo izvoznice blaga pa se uporablja za nakupe fizičnih oseb v drugi članici Unije. Fizične osebe večinoma namreč niso zavezanci za DDV oz. niso deležni povračila nakupnega DDV.

Èe 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, če je pojavna oblika davka na potrošnjo DDV
- b) podjetje, ki proda blago 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). Nadalje, neposredni davek na potrošnjo s tem, da ne vključuje varčevanja v davčno osnovno, omogoča večje varčevanje, večjo akumulacijo kapitala in s tem hitrejšo gospodarsko rast. Mnogi strokovnjaki pa tudi menijo, da bi bil takšen sistem tudi bistveno enostavnejši.

Vzrok za premike proti konceptu neposrednega davka na potrošnjo, naj bi bil tudi v neuspehu doslednega obdavčevanja kapitala obstoječega sistema. Težave pri obdavčevanju kapitala so namreč pogojene z njegovo heterogenostjo, saj se pojavlja v več oblikah, delno pa tudi z njegovo gibljivostjo.

Pri **neposrednem davku na potrošnjo** bi dosledno obravnavanje kapitala temeljilo na naslednjih dveh načelih:

- ☞ če so stroški nakupa sredstva neobdavčeni, potem bi morali biti donosi kapitala obdavčeni
- ☞ če so stroški nakupa sredstva obdavčeni, potem bi morali biti donosi neobdavčeni

Prvi skupini sredstev, kjer so nakupi neobdavčeni, donosi pa obdavčeni, rečemo **registrirana sredstva**. Pri tej skupini bi morali imeti natančno evidenco, da zagotovimo njihovo obdavčitev ob prodaji le-teh.

Druga skupina sredstev, kjer so nakupi obdavčeni, donosi pa ne, se imenuje **neregistrirana sredstva**.

**Davčna osnova** pri neposrednem davku na potrošnjo bi znašala:

$$C = E + rW + A - \Delta NW$$

kjer je:

E = dohodki od dela (plače, ipd.)

A = drugi nenadni prejemki (darila, dediščine...)

rW = dohodki od kapitala (dividende, obresti, rente, kapitalski dobički...)

$\Delta NW$  = sprememba neto premoženja

Očitno je, da je na izvedbeni strani uporabe takšnega neposrednega davka na potrošnjo kar nekaj problemov:

1. kakšna naj bo obravnava obstoječega kapitala? To je pomembno zato, ker je prodaja registriranih sredstev element davčne osnove, in bi bilo torej treba vzpostaviti

- popis vseh tistih oblik kapitala, za katere se odločimo, da jih bomo razglasili za registrirana sredstva.
2. donos neposrednega davka na potrošnjo bi se, glede na neposredni davek od dohodka fizičnih oseb zmanjšal, seveda ob isti davčni stopnji, saj varčevanje ni zajeto v davčno osnovo
  3. zajemanje tega davka bi bilo z administrativnega vidika zelo zahtevno
  4. določenih oblik kapitala še vedno ne bi mogli zadovoljivo obravnavati (npr. hiše)

Kljub vsemu neposredni davek na potrošnjo ni le teoretični konstrukt, temveč tudi realnost sodobnih davčnih sistemov, ki se postopoma in nedosledno gibljejo proti takšni obliki obdavčevanja dohodka, ki ima bolj značilnosti obdavčevanja potrošnje kot pa značilnosti obdavčevanja celovitega dohodka v smislu Haig-Simonsove definicije dohodka.

## **9. DAVEK OD DOBIČKA PRAVNIH OSEB**

Najbrž ni davka, ki bi bil definicijsko tako nedoločen in s tako nejasnim položajem v davčnem sistemu, kot je to *davek od dobička pravnih oseb*.

Davek od dobička pravnih oseb ne spada v veliko trojico davkov; po pomenu je nekako na četrtem mestu, torej za davki na potrošnjo, prispevki za socialno varnost in dohodnino, toda pred premoženjskimi davki. Še bolj kot za dohodnino, lahko za davek od dobička pravnih oseb rečemo, da bo njegov pomen verjetno stagniral ali počasi upadal (merjeno kot % vseh davčnih prihodkov). Vzrok za to je treba iskati v težavah obdavčenja zelo mobilnega (predvsem portfeljskega) kapitala in v zaostrenem davčnem tekmovanju, ki močno pritiska na zniževanje davčnih stopenj in na večanje različnih olajšav. V Sloveniji znaša davek od dobička pravnih oseb kot % vseh davčnih prihodkov v letu 1995 le 1.3%.

Davčna osnova tega davka je praviloma enaka razliki med prihodki in poslovnimi odhodki v zadevnem letu, to je v poslovnem presežku. Davčno osnovo lahko zapišemo kot:

$$Y = R - T_s - A_m - O_b$$

kjer so:

R = prihodki

A<sub>m</sub> = amortizacija

T<sub>s</sub> = tekoči stroški (plače, stroški materiala...)

O<sub>b</sub> = 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**

Davčno breme v končni instanci nosijo fizične osebe, zato ni jasno, ali je res potrebno obdavčevanje podjetij. Argumenti, ki so v prid posebnemu obdavčevanju podjetij so:

- davek od dobička 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 dobička pravnih oseb deluje kot davek po odbitku in s tem kot vmesna postaja za davek od dohodka fizičnih oseb.

- davek od dobička pravnih oseb obdavčuje rento, ki so jo deležni lastniki produkcijskih faktorjev

Klasifikacija je pri davkih od dohodka fizičnih oseb (dohodnina) in pri davkih na potrošnje irelevantna, v nasprotju s tem, pa je klasifikacija davkov od dobička pravnih oseb zelo pomembna. Sisteme davka od dobička razvrščamo glede na to, kako in v kolikšni meri lajšajo dvojno obdavčitev razdeljenih dobičkov.

Kako pa sploh pride do dvojne obdavčitve? Davčna osnova (donos lastniškega kapitala) se obdavči na ravni podjetja; po obdavčitvi se predvidena sredstva za razdeljene dobičke razdelijo delničarjem v obliki dividend. Pri tem so dividende (na ravni delničarja) zopet predmet obdavčevanja, tokrat z dohodnino.

Osnovna klasifikacija sistemov davka od dobička je:

- **sistemi, ki ne lajšajo dvojnega obdavčevanja** - to so 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 (Grèija, 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 ponavadi izrazi kot nek % neto dividende. Na takšno, 'obruto' 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** - na ravni delničarja so prejete dividende deležne nižje davčne stopnje dohodnine ali pa znižanja davka. Za razliko od znižanja davka pri sistemih, ki vračunajo davek družbe, pri tej obliki ni obrutenja dividend. Nižja davčna stopnja je npr. oblika davčne olajšave v Sloveniji, Avstriji, Belgiji...

### ***Incidenca davka od dobička***

Pri proučevanju incidence davka od dobička je treba ločiti med kratkim in dolgim rokom. Na kratki rok je ponudba kapitala v korporacijskem sektorju fiksna in je krivulja ponudbe kapitala povsem toga. Uvedba davka zato zmanjša neto donos kapitala. Na kratki rok ni

ne prevajevanja naprej (v višje cene proizvodov) ne prevajevanja nazaj (v nižanje faktorske cene dela). Breme davka v celoti nosijo lastniki kapitala.

Na dolgi rok obstaja elastičnost ponudbe kapitala. Zaradi prostega mednarodnega pretoka kapitala lahko rečemo, da je elastičnost neskončna. Obdavčitev dobička bo povzročila beg kapitala vse dokler se mejni produkt kapitala (tj. bruto donos oz. donos pred obdavčitvijo) ne poveča toliko, da bo zopet enako velik kot pred obdavčitvijo. Kapital bo s tem, da zapuša korporacijski sektor, povzročal, da se breme davka prevali na delavce in potrošnike.

Strokovnjaki so si precej enotni o tem, da bi moral biti sistem obdavčevanja dobička nevtralen do finančnih odločitev podjetja. To konkretno pomeni, da bi vse oblike dohodka od kapitala (dividende, obresti, zadržani dobički) morale biti deležne enake davčne obravnave in da je vsaka od teh oblik dohodka obdavčena z enako dejansko davčno stopnjo na ravni končnega investitorja, tj. posameznika.

V tem oziru ločimo predvsem dve obliki odstopanja od nevtralnosti oz. dve obliki diskriminacije:

1. neenako obravnavanje dividend in zadržanih dobičkov - dejanska davčna stopnja za zadržane dobičke je praviloma enaka davčni stopnji davka od dobička, medtem ko so dividende praviloma še dodatno obdavčene na ravni posameznika
2. neenako obravnavanje lastniškega in dolžniškega financiranja - na ravni podjetja je donos lastniškega kapitala obdavčen, donos dolžniškega kapitala (to so obresti) pa ne.

### ***Davčne spodbude***

Na osnovi nominalnih davčnih stopenj bi lahko sklepali, da je donos lastniškega kapitala bolj obdavčen od donosa dolžniškega kapitala; pri samem lastniškem kapitalu pa, da so sami zadržani dobički praviloma manj obdavčeni od razdeljenih dobičkov (dividend). Te zaključke je kljub vsemu treba nekoliko relativizirati, saj moramo upoštevati tudi ***davčne spodbude***. To so oblika negativnih davkov, ki zmanjšujejo dejansko davčno obremenitev.

Najpomembnejši davčni spodbudi sta ***pospešena amortizacija*** in ***investicijske olajšave***.

Pospešena amortizacija predstavlja dejansko obliko odloženega plačila davkov (država dobi enako nediskontirano količino davkov, le da je rok teh davkov bolj ugoden za investitorja), investicijske olajšave pa neposredno zmanjšajo davčno obveznost. Investicijske olajšave so praviloma v obliki znižanja davčne osnove, in sicer se določen odstotek investicije prizna kot odbitna postavka.

## ***10. OBDAVČEVANJE IN MEDNARODNI PRETOK KAPITALA***

Pri mednarodnem pretoku blaga in storitev smo videli, da je možno različno davčno obravnavanje blaga in storitev. Videli smo, da dejansko obstajata dve načeli - načelo države izvoznice in načelo države uvoznice blaga. Čeprav v mednarodni praksi prevladuje načelo države uvoznice, pri določenem segmentu čezmejnega pretoka blaga (zlasti v okviru EU) velja načelo države izvoznice blaga.

Podobno kot pri blagu imamo tudi pri mednarodnem pretoku kapitala dve načeli, na osnovi katerih se lahko obdavči dohodek od kapitala. Po prvem načelu, to je **načelo države izvoznice kapitala** se:

- ↳ dohodek od kapitala obdavčuje po davčni stopnji države izvoznice kapitala
- ↳ davčni prihodek pripada državi izvoznici kapitala, tj. državi v kateri prebiva prejemnik tega dohodka (fizična oseba ali podjetje)

Po drugem načelu, tj. **načelu države uvoznice kapitala** se:

- ↳ dohodek od kapitala obdavčuje po davčni stopnji države uvoznice kapitala
- ↳ davčni prihodek pripada državi uvoznici kapitala, to je državi, v kateri je ta dohodek nastal

Očitno je, da obdavčevanje po načelu države izvoznice kapitala obdavčuje domače varčevanje (tj. varčevanje rezidentov določene države), obdavčevanje po načelu države uvoznice kapitala pa obdavčuje domače naložbe.

V praksi se države držijo obeh načel. To pomeni, da obdavčujejo dohodek od kapitala svojih rezidentov, ne glede na to, kje je ta dohodek bil ustvarjen (načelo države izvoznice kapitala), obenem pa prav tako obdavčujejo dohodek od kapitala, ki je bil ustvarjen v državi, ne oziraje se na status (rezident ali nerezident) prejemnika tega dohodka (načelo države uvoznice blaga).

Znano je, da načelo države uvoznice blaga prevladuje v mednarodni menjavi; obdavčevanje po načelu države izvoznice blaga je omejeno na individualne notranje čezmejne nakupe v članicah EU. Blago in storitve so obdavčene bodisi po enem načelu bodisi po drugem. Pri obdavčevanju dohodka od kapitala je drugače, nekaj tega dohodka pobere država uvoznica kapitala, nekaj pa država izvoznica kapitala.

### ***Načelo davčne nevtralnosti pri izvozu kapitala (CEN) in načelo davčne nevtralnosti pri uvozu kapitala (CIN)***

Davčna nevtralnost pri izvozu kapitala (CEN) prevladuje takrat, ko so investitorji določene države soočeni z enako dejansko mejno davčno stopnjo na dohodek od enake naložbe, ne glede na to v katero državo investirajo. *Obdavčitev po tem načelu ne vpliva na odločitev o tem, v katero državo (kje) investirati.* V analizi lahko ugotovimo, da CEN v tendenci zagotavlja izenačevanje mejne produktivnosti kapitala po državah in s tem se zagotavlja **učinkovita alokacija kapitala**. Kršitev načela CEN bo očitno povzročila slabšo alokacijo kapitala.

Davčna nevtralnost pri uvozu kapitala (CIN) prevladuje takrat, ko je dejanska davčna stopnja na dohodek od kapitala oz. naložbe v dani državi enaka za vse investitorje, tj. neodvisna od nacionalnosti oz. domicilne države prejemnika tega dohodka. *Obdavčitev po tem načelu, ne vpliva na to, kdo investira.* Na dolgi rok naj bi uporaba načela CIN pri obdavčevanju dohodkov od kapitala zagotavljala izenačevanje neto donosov kapitala po posameznih državah in s tem tudi **učinkovito alokacijo varčevanja**.

Prevladuje mnenje, da je kršitev načela CEN ekonomsko manj zaželena od kršitve načela CIN.

CEN bi dosegli, če se dohodek od kapitala obdavčuje le v investitorjevi rezidenčni državi in če v tej državi ni diskriminacije med dohodki iz domačih naložb in naložbami v drugih državah. ***To pomeni, da bi lahko dosegli CEN, če bi obdavčevali po načelu države izvoznice kapitala.***

CIN bi dosegli, če se dohodek od kapitala obdavčuje le v državi, kjer je ta dohodek nastal, ne glede na to, ali gre za dohodek rezidenta ali nerezidenta, in če obdavčevanje ne diskriminira med rezidenti in nerezidenti. ***To pomeni, da bi lahko dosegli CIN, če bi obdavčevali po načelu države uvoznice kapitala.***

Podamo lahko še nekaj argumentov za superiornost načela CEN nad načelom CIN. Obdavčevanje po načelu države izvoznice kapitala (uporaba načela CEN) dejansko obdavčuje domače varčevanje. Obdavčevanje po načelu države uvoznice blaga (načelo CIN) dejansko obdavčuje domače naložbe. Prevladuje mnenje, da obdavčevanje domačega varčevanja povzroča manjšo izgubi družbene blaginje kot obdavčevanje domačih naložb. Dokaz za to, naj bi bile nizke elastičnosti varčevanja glede na neto donos, za naložbe pa naj bi veljalo nasprotno, tj. visoke elastičnosti naložb glede na neto donos.

Obenem bi zaradi visoke mobilnosti kapitala in skrbi za odliv tujega kapitala obdavčevanje po načelu države uvoznice kapitala ustvarjalo stalne pritiske na zniževanje davčnih stopenj in bi se s tem ustvarjalo škodljivo davčno tekmovanje. Obdavčevanje po načelu države izvoznice kapitala je bolj odporno oz. manj občutljivo na mobilnost kapitala.

Kljub očitni superiornosti načela CEN nad načelom CIN pa v praksi države uporabljajo obe načeli. Konkretno to pomeni, da država obdavčuje svoje rezidente za dohodek od kapitala, pridobljenega v drugih državah ter hkrati obdavčuje vsak dohodek od kapitala, ne glede na to, ali ta dohodek pripada rezidentu ali nerezidentu. Velja celo, da je v praksi načelo države uvoznice kapitala pomembnejše. Država v kateri nastaja dohodek od kapitala ima izvirno pravico obdavčevanja in to pravico s pridom izkorišča.

## ***11. SOCIALNA VARNOST IN SOCIALNI IZDATKI***

***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. Iz natančnega seznama izdatkov za socialno varnost lahko razberemo, da **sistemi socialne varnosti**:

1. nudijo preventivno in kurativno zdravstveno zaščito
2. nadomeščajo dohodek posameznika v primeru neprostovoljne delne ali popolne izgube dohodka
3. nudijo dodatni dohodek osebam, ki imajo družinske obveznosti

Sistemi socialne varnosti so v finančnem smislu postali najhujši sodobni problem javnih financ in izdatki za socialno varnost so postali takorekoč neobvladljivi. Ta neobvladljivost je zlasti izrazita v sistemih socialne varnosti, ki se financirajo s prispevki; takšen način financiranja pa je značilen za kontinentalno Evropo. V sistemih, ki se financirajo s prispevki, prispevki sami ne zadoščajo za pokrivanje vseh izdatkov, zato je dopolnilno davčno financiranje pomembnejše.

### **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 povzročajo 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

V Sloveniji so prispevki za obvezno zdravstveno zavarovanje določeni kot fiksni odstotek bruto plače (v letu 1997 so delojemalčevi prispevki znašali 6.36% bruto plače), kar pomeni, da tisti, ki imajo višje plače plačujejo absolutno višje zneske. V tem je vidik prerazdeljevanja. Večina pravic, ki izhajajo iz tega zavarovanja pa je enaka za vse zavarovance. Tudi pri obveznem pokojninskem zavarovanju so prispevki prav tako določeni kot odstotek bruto plače (v letu 1997 so delojemalčevi prispevki znašali 15.5% bruto plače). Ne glede na sam izračen pokojnine, pa upokojenec ne more imeti starostne pokojnine nižje od 54.4% povprečne neto plače, oz. pokojnine višje od 263.5% povprečne neto plače.

Sistemi socialne varnosti se financirajo s prispevki in/ali davki. Sistemi, 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.

‘Oče’ socialnega zavarovanja je Otto Bismarck, ki je socialno zavarovanje uvedel v 90-ih letih prejšnjega stoletja. Formalno je socialno zavarovanje definirano z naslednjimi osnovnimi elementi.:

- financirano je s prispevki delodajalcev in delojemalcev
- participacija je obvezna (z nekaj manjšimi omejitvami)
- prispevki se stekajo v sklad iz katerega se financirajo pravice

- presežki prihodkov se lahko investirajo
- pravica zavarovanca je pogojena zgolj z vplačanimi prispevki, brez kakršnihkoli preizkusov
- prispevki in pravice so pogosto vezani na dohodek (plačò) zavarovanca

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.

Èeprav se prispevki za socialno zavarovanje stekajo v sklade iz katerih se financirajo pravice, se sami prispevki večinoma ne kapitalizirajo, temveč so namenjeni skoraj izključno sprotnemu financiranju obveznosti.

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

Rekli smo, da se v kontinentalni Evropi skoraj vsi sistemi socialne varnosti financirajo pretežno s prispevki in da so to torej sistemi socialnega zavarovanja. Sistemi socialne varnosti, ki se financirajo zgolj z davki so zelo redki (Avstralija in Nova Zelandija); sistemov socialne varnosti, ki bi se financirali izključno s prispevki pa preprosto ni.

Pri sistemih socialnega zavarovanja, tj. pri sistemih socialne varnosti, ki se financirajo pretežno s prispevki, je smiselno, da pravice, izplačane v denarju, 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)

Pravice pod 2) in 3) niso pogojene s plačevanjem prispevkov in praviloma tudi niso financirane s prispevki, pravice pod 1) pa so, èeprav ti prispevki praviloma ne pokrivajo vseh stroškov zagotavljanja pravic.

Lahko ugotovimo, da so sistemi v kontinentalni Evropi sestavljeni dejansko iz dveh delov: prvi in prevladujoči del je sistem socialnega zavarovanja, drugi del pa je sistem socialnega varstva. Prvi del se napaja pretežno s prispevki, drugi pa z davki.

Obstaja tudi razlikovanje sistemov socialne varnosti oz. držav blaginj. Znana je **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 prevladujejo 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 davnimi prihodki napaja sistem socialne varnosti; prispevki tvorijo manjši del prihodkov v teh sistemih. Obseg pravic je sorazmerno visok, takšno davno 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.

Kriza sistemov socialne varnosti in še posebej sistemov socialnega zavarovanja postaja ena od stalnic sodobnih družb; ta kriza je v osnovi kriza financiranja. Prihodkovni viri (davki in prispevki) ne dohajajo pravic in obveznosti, ki izhajajo iz sistema. Navidezno preprosta rešitev, povečanje prihodkov, bodisi z večanjem subvencij države sistemu socialnega zavarovanja, bodisi z večanjem prispevnih stopenj, je težko uresničljiva. Ekonomisti trdijo, da bi takšno večanje prihodkov imelo negativno posledico na ceno dela in s tem na gospodarsko rast, ni pa dvoma, da za takšno krizo stojijo tudi politični vzroki. Socialno zavarovanje opravlja namreč poleg iste zavarovalniške funkcije tudi prerazdeljevanje dohodka.

### ***Privatno in socialno zavarovanje***

Pri naštevanju značilnosti socialnega zavarovanja smo že navedli, da je participacija obvezna. 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.

Privatno zavarovanje skuša rešiti probleme negativne selekcije tako, da se določajo zavarovalne premije v odvisnosti od zunanjih znakov tveganosti ali pripadnosti rizični skupini, vendar je to le grobi približek za dejansko tveganje, ki ga nosi posameznik.

Negativna selekcija zadeva odločitev posameznika, ali se zavaruje ali ne; socialno zavarovanje ta problem reši tako, da se proglasi zavarovanje za obvezno. Nekoliko drugačen problem je **moralno tveganje**, ki zadeva obnašanje posameznika, ko je že zavarovan. Moralno tveganje je značilno tako za privatno kot socialno zavarovanje, ločimo 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 zbolí skuša do maximuma izkoristiti pravice, ki izvirajo iz zavarovalnega sistema; zelo redke so osebe, ki bolniškega dopusta ne izkoristijo v celoti.

Pomembna razlika med privatnim in socialnim zavarovanjem! Vsekakor razlika ni samo v tem, da je socialno zavarovanje obvezno. Privatno zavarovanje je smiselno le za takšne zavarovalne primere oz. dogodke, ki jih je možno vnaprej kvantificirati in so zato obveznosti plačevanja premij in pravice, ki tem vplačilom sledijo, izjemno natančno določene.

Socialno zavarovanje je v primerjavi s privatnim zavarovanjem bolj splošno in tudi bolj nedoločeno: pravice niso tako natančno določene kot pri privatnem zavarovanju. Velika prednost socialnega zavarovanja je, da je bolj odporno na obsežne nepredvidljive dogodke: vojne, ekonomske depresije, inflacije...

V zgodovini je v obdobju po veliki depresiji v ZDA 1929-1933 ter v Evropi po II. svetovni vojni privatno zavarovalništvo propadlo, ker je propadlo finančno in realno premoženje teh zavarovalnic, ter je bilo s tem onemogočeno izplačevanje pravic. Socialno zavarovanje za razliko od privatnega za svoje delovanje in izplačevanje pravic ne potrebuje premoženja, temveč le zavezo države, da bo z obdavčevanjem in predpisovanjem prispevnih stopenj zagotavljala potreben obseg sredstev za izplačevanje pravic.

Sistem socialnega zavarovanja je zelo fleksibilen in nedoločen tako glede vplačil kot glede izplačil. V Sloveniji so se v obdobju 1991-1997 obveznosti zavarovancev do sistema socialnega zavarovanja precej povečale; pravice so se nasprotno zmanjševale.

### ***Pokojninski sistem***

Izdatki za pokojnine predstavljajo najpomembnejši del izdatkov za socialno varnost oz. izdatkov socialnega zavarovanja. Izdatki za pokojnine predstavljajo večinoma okrog 40% 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.

Javni sistemi, so le del celotnega pokojninskega sistema, ki ga praviloma tvorijo 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 varèevanjem nalaga sredstva na individualni raèun (pri banki, zavarovalnici ali specializiranem pokojninskem zavodu), sredstva se kapitalizirajo in po upokojitvi izplaèujejo kot anuitete.

3. Tretji steber sestavljajo razliène oblike prostovoljnega individualnega pokojninskega zavarovanja; to obliko ponujajo razliène zavarovalnice, pokojninski kapitalski skladi itd.

Meja med javnim prvim stebrom in privatnim drugim stebrom ni povsem natanèna. Prav tako ne obstaja neko enotna struktura javnega pokojninskega sistema; smiselno jih lahko razdelimo v tri skupine.

	<i>ENOTNA 'UNIVERZALNA' SHEMA</i>	<i>DUALNA SHEMA</i>	<i>ENOTNA 'ZAPOSILITVENA' SHEMA</i>
pogoji za pokojnino / izraèun pokojnine	LETA BIVANJA		LETA ZAPOSILITVE / PRETEKLI DOHODKI
oblika pokojnine	ENOTNA	DVODELNA	ENOTNA, VEZANA NA PREJŠNJE DOHODKE
viri financiranja	SPLOŠNI DAVÈNI PRIHODKI	SPLOŠNI DAVÈNI PRIHODKI TER PRISPEVKI	PREDVSEM PRISPEVKI
administracija	JAVNA	JAVNA IN POLJAVNA	PREDVSEM POLJAVNA
države	Avstralija, Nova Zelandija, Islandija	Kanada, Danska, Finska, Švedska, Švica, Japonska, Velika Britanija	Avstrija, Belgija, Francija, Nemèija, Italija, ZDA, Slovenija

Pri dualnih shemah je pokojnina dobesedno sestavljena iz dveh delov; prva zagotavlja takorekoè univerzalno in enotno pokojnino, druga shema pa zagotavlja dodatno pokojnino, osnovano na obveznih prispevkih; velikost drugega dela je seveda odvisna od plaèanih prispevkov. Veèina dualnih shem je nastala iz enotnih univerzalnih shem, praviloma tako, da je država sama organizirala ali pa v javni sistem vkljuèila 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. plaèe

$r$  = obrestna mera

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

$$n + g < r$$

Ker so za osemdeseta in devetdeseta leta znaèilne nizke stopnje rasti prebivalstva in nizke stopnje rasti plaè je za zavarovance bolj vabljev sistem naložbenih skladov. Vendar kljub tej prednosti bi bil prehod iz PAYG sistema v sistem kapitalskih skladov povezan z velikimi stroški in zagotovo ne bi bil Pareto uèinkovit; sedanja generacija bi bila na slabšem, ker bi morala s sprotnim prispevnim kritjem financirati pokojnine sedanji upokojenski generaciji in obenem nalagati v naložbeni sklad. Naložbeni sklad bi s kapitalizacijo prejetih sredstev zagotavljal sedanji aktivni generaciji primerno pokojnino ob upokojitvi.

Eden bolj temeljnih razlogov za večjo naslonitev na kapitalske naložbene sklade naj bi bilo dejstvo, da takšna oblika zagotavljanja dohodka za starost obenem zvišuje agregatno varčevanje in s tem omogoča tudi višjo gospodarsko rast. Če je nezadostno varčevanje resen makroekonomski problem, je uvedba obveznega (prisilnega) varčevanja ena od možnosti za zvišanje ravni agregatnega varčevanja.

### **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. Sisteme zdravstvene oskrbe lahko razvrstimo v naslednje tri skupine:

1. sistem javnega financiranja in pretežno javne oskrbe
2. sistem javnega financiranja in pretežno privatne oskrbe
3. sistem privatnega financiranja in privatne oskrbe

Pod privatnim financiranjem ni mišljeno zgolj neposredno plačilo pacienta oz. uporabnika, pač pa tudi različne oblike privatnega zavarovanja.

Javno financiranje zdravstvene oskrbe je možno z davki in/ali prispevki. Davčno financiranje je značilno za skandinavske države in Veliko Britanijo, dočim so v kontinentalni Evropi prispevki osnova javnega financiranja zdravstva.

Trg zdravstvene oskrbe je v marsičem specifičen. Je nepopoln trg, pomankljivosti tega trga pa tudi državni intervencionizem oz. javno financiranje ne more odpraviti. Pomankljivosti so:

- ♦ asimetrija informacij - pacient je slabo informiran in odvisen od zdravnika in njegovih odločitev o zdravljenju. Temu problemu asimetrije informacij rešimo 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, rešimo **Baumolova bolezen**.

## **12. PREMOŽENJSKI DAVKI**

Dosedaj smo obravnavali le nekaj posebnih obdavčitev oz. kapitala. Tako davek od dobička obdavčuje donos lastniškega kapitala, in to na ravni podjetja; dohodnina poleg dodatnega obdavčevanja donosa lastniškega kapitala obdavčuje tudi donos dolžniškega kapitala ter, sicer bolj poredkoma, pripisane donose, predvsem pripisane najemnine.

Poleg nepopolnega obdavčevanja donosa kapitala oz. premoženja, mnogi davčni sistemi poznajo tudi posebno obdavčenje kapitala oz. premoženja. Ti davki so:

- ◆ 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) premoženje, pri čemer je neto premoženje enako vrednosti premoženja zmanjšano za obveznosti in obremenitve premoženja. Ker se tukaj upošteva davčna sposobnost zavezanca je to subjektivni davek. Nekoliko 'izrojena' oblika takšnega davka je davek na nepremičnine; tukaj davčno osnovo predstavlja zgolj en del premoženja. V tem primeru je to objektivni 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 subjektivne 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.

Glede na vse probleme s katerimi se sooča letni davek na neto premoženje nas ne preseneča dejstvo, da približno polovica članic OECD sploh nima letnega davka na neto premoženje; tiste države, ki ga imajo, pa ga imajo že dolgo časa. Vloga letnega davka na nepremičnine ima le v ZDA večjo vlogo.

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. ***bilance stanja*** (premoženjske bilance)

Z vidika javnih financ je premoženjska bilanca manj pomembna, kajti namen javnega sektorja ni akumulacija premoženja, temveč zagotavljanje oskrbe prebivalstva z javnimi storitvami in javnimi dobrinami ter prerazdeljevanje dohodka. To seveda nikakor ne pomeni, da država lahko brez trajnih posledic prodaja svoje premoženje. Kot vsak lastnik mora tudi država s svojim premoženjem ravnati skrbno in preudarno.

V tem pregledu se bomo izognili računom 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.

## **BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV JAVNEGA SEKTORJA (tekoči račun in kapitalski račun)**

### **A1. JAVNOFINANČNI PRIHODKI**

#### **A11. Tekoči prihodki**

- A111. davki
- A112. prispevki za socialno varnost
- A113. nedavni tekoči prihodki (takse, cestnine...)

#### **A12. Kapitalski prihodki**

- A121. prihodki od prodaje realnega premoženja
- A122. kapitalski transferji; to so davki, ki se plačujejo iz kapitala
- A123. vračilo posojil, ki jih je javni sektor dodelil privatnemu sektorju

### **A2. JAVNOFINANČNI ODHODKI**

#### **A21. Tekoči odhodki**

- A211. tekoča potrošnja:
  - A2111. plače
  - A2112. tekoči nakupi blaga in storitev

- A212. tekoči transferji:
  - A2121. subvencije gospodarstvu
  - A2122. socialni transferji
  - A2123. tekoči transferji v tujino
- A213. plačilo obresti na javni dolg
- A22. **Kapitalski odhodki**
  - A222. nakup osnovnih sredstev in drugega realnega premoženja
  - A223. kapitalski transferji
  - A224. nakazana posojila, ki jih javni sektor daje privatnemu

## FINANÈNI RAÈUN (raèun financiranja)

- A3. **Zadolževanje**
  - A31. Zadolževanje v tujini
  - A32. Zadolževanje doma
- A4. **Odplaèilo dolga**
  - A41. Odplaèilo dolga v tujino
  - A42. Odplaèilo dolga doma
- A5. **Neto poveèanje (+) oz. neto zmanjšanje (-) sredstev na raèunu**

Èe si podrobneje ogledamo tabele o strukturi javnofinanènih odhodkov in prihodkov za države EU ter za Slovenijo, vidimo, da Slovenija ne izstopa prav dosti od evropskega povpreèja. Na prihodkovni strani je sicer delež neposrednih davkov (dohodnine, davek od dobièka pravnih oseb...) nekoliko nižji kot v veèini evropskih držav, vendar je to kompenzirano z nekoliko višjimi prispevki za socialno varnost, podobno kot pri Franciji. Izrazito izstopa Danska, kjer so neposredni davki zelo pomembni, prispevki za socialno varnost pa skorajda zanemarljivi.

Na odhodkovni strani lahko razberemo, da so celotni javni izdatki v Sloveniji, merjeno kot % BDP, nižji kot v veèini držav EU; le Irska, Velika Britanija in Luxemburg so leta 1995 imeli nižji delež javnofinanènih odhodkov kot % BDP. Struktura javnofinanènih odhodkov v Sloveniji je prav tako podobna evropskemu povpreèju.

Èe opazujemo spremembe v èasu, opazimo da so v povpreèju na prihodkovni strani najbolj porasli prispevki za socialno varnost. (v Nemèiji v zadnjih 25-ih letih kar za 6.8 odstotne toèke BDP).

Na odhodkovni strani beležijo najveèji porast tekoèi transferi, ki predstavljajo pretežno socialne transferje gospodinjstvom. Le-ti so se poveèali v vseh državah EU.

Tendenèno rast javnofinanènih odhodkov je ugotavljal že **A. Wagner** v 80-ih letih prejšnjega stoletja; po njem se tudi imenuje **Wagnerjev zakon**. Ekonomisti Wagnerjev zakon veèinoma interpretirajo kot tendenèno rast razmerja med javnimi izdatki in BDP.

Èe je torej porast razmerja med javnimi izdatki in BDP ugotovljeno dejstvo, bi bilo potrebno ugotoviti:

- ♦ ali je takšen porast predvsem posledica povpraševanja po javnih dobrinah in javnih transferjih → pozitivna razlièica Wagnerjevega zakona
- ♦ ali pa je morda predvsem posledica demokratiènega procesa, ki ni dovolj odporen na interese posameznih interesnih skupin → negativna razlièica Wagnerjevega zakona

**Roubini in Sachs** (1989) sta za skupino industrializiranih držav analizirala rast javnofinanènih izdatkov in rast javnofinanènega primanjkljaja in ugotovila veljavnost



negativne različice Wagnerjevega zakona. Porast javnih izdatkov je bolj verjeten v gospodarstvih, ki slabo funkcionirajo; to pomeni, da so se v teh državah zelo počasi prilagajali na zunanje šoke, tj. npr. naftna kriza, daljše obdobje nizke gospodarske rasti ipd.

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

## **14. JAVNOFINANČNI PRIMANKLJAJ IN JAVNI DOLG**

Javnofinančni primanjkljaj, tj. fiskalni deficit smo definirali kot razliko med javnofinančnimi prihodki in javnofinančnimi odhodki. Če je ta razlika pozitivna imamo fiskalni suficit (presežek), če je negativna, pa fiskalni deficit (primanjkljaj)

Oglejmo si enačbo:

$$\begin{aligned}
 & \textit{presežno varèevanje privatnega sektorja} \\
 + & \quad \textit{presežno varèevanje javnega sektorja} \\
 = & \quad \textit{neto zadolževanje (-) ali neto posojanje (+) tujini}
 \end{aligned}$$

Ta identiteta je fundamentalna identiteta, ki povezuje presežno domače varèevanje (privatno in javno) ter neto zadolževanje ali neto posojanje tujini. Iz tega lahko potegnemo nekaj kvalitativnih ugotovitev:

- ◆ v pogojih šibkega pretoka kapitala oz. zaprtega nacionalnega gospodarstva je neto zadolževanje v tujini skromno, in če imamo fiskalni deficit nosi breme prilagajanja domači privatni sektor. Proces poteka tako, da fiskalni deficit povzroči višanje obrestnih mer (da pritegne dodatno varèevanje); s tem se predvsem znižajo privatne investicije, in to ravno toliko, da se samodejno zadosti identiteti. Temu negativnemu vplivu fiskalnega deficita na privatne investicije rečemo iztiskanje ali izrivanje (crowding out).
- ◆ v pogojih močnega pretoka kapitala oz. odprtega gospodarstva ima javnofinančni primanjkljaj zanemarljive posledice na investicije; nezadostno domače varèevanje (privatno in javno) se nadomesti s posojanjem iz tujine.

Oba primera implicirata negativne posledice javnofinanènega deficita. V prvem primeru se dosega nižja raven investiranja in s tem tudi dolgoroèno nižja gospodarska rast, v drugem primeru pa je nacionalno gospodarstvo moèno odvisno od mednarodnega priliva kapitala, ki je zelo mobilni faktor.

### ***Financiranje fiskalnega deficita***

Fiskalni deficit se lahko financira bodisi iz presežnega domaèega varèevanja ali z neto zadolževanjem v tujini. Enaèbo financiranja fiskalnega deficita lahko zapišemo kot:

$$FD = (\text{neto}) \text{ zadolževanje doma} + (\text{neto}) \text{ zadolževanje v tujini}$$

Zadolževanje doma vkljuèuje zadolževanje pri gospodinjskih, finanènih in nefinanènih podjetjih. Ob tem se praviloma posebej izloèa centralna banka saj zadolževanje pri centralni banki poveèuje kolièino denarja v obtoku.

Pri dr̄zavah na prehodu moramo loèiti še eno posebno obliko zadolževanja. To je prisilno posojanje prebivalstva javnemu sektorju; osnovna oblika prisilnega posojanja so zaostanki pri izplaèilih.

### ***Posamezne sestavine financiranja fiskalnega deficita***

Prvi vir so neto posojila domaèega privatnega sektorja; ta posojila so predvsem v obliki obveznic

Drugi vir financiranja fiskalnega deficita so tuja posojila javnemu sektorju.

Tretji vir financiranja so posojila centralne banke javnemu sektorju, kjer se ob transakcijah med centralno banko in dr̄zavo poveèa tudi kolièina primarnega denarja. Dr̄zava proda centralni banki obveznice in dobi svēž denar.

Èetrty vir financiranja fiskalnega deficita je prisilno posojanje prebivalstva javnemu sektorju, tj. terjatve prebivalstva do javnega sektorja. To je predvsem znaèilnost dr̄zav na prehodu, predvsem dr̄zav bivše Sovjetske zveze.

### ***Definicije fiskalnih deficitov***

**Konvencionalni deficit** - konvencionalni deficit nam pogostokrat ne poda prave informacije o vladni fiskalni poziciji in politiki. Velik del deficita je v doloèeni meri lahko posledica gospodarske recesije, prav tako kot je suficit lahko posledica gospodarskega vzpona. Navidezno preprosto definicijo, tj. javnofinanèni prihodki manj javnofinanèni odhodki je treba napolniti z vsebino: potrebno je doloèiti, kaj vse spada med javnofinanène prihodke in kaj med odhodke. Navajamo dva osnovna kriterija za razvrstitev kaj spada v prihodke in kaj med odhodke:

- ◆ kriterij javnega dolga - transakcija je element raèuna prihodkov in odhodkov, èe ne ustvari ali poravna neke obveznosti javnega sektorja; èe transakcija ustvari ali poravna neko obveznost javnega sektorja, je to element finanènega raèuna
- ◆ kriterij politika javnega sektorja - transakcija je element raèuna prihodkov in odhodkov, èe je le-ta sestavni del aktivne politike javnega sektorja, ne pa zgolj del pasivnega likvidnostnega uravnavanja javnega sektorja.

Fiskalni deficit oz. suficit sta po tej definiciji oèitno odvisna od stanja, v katerem se nahaja nacionalno gospodarstvo, oz. od toèke v gospodarskem ciklu in zaradi tega se pogosto uporablja izraz *strukturni deficit* ali *trendni deficit*. Ta dva izraza oznaèujeta

velikost deficita v stanju, ko je ekonomija na 'normalnem' dolgoroènem trendu, tj. ni niti v recesiji niti v cikličnem gospodarskem vzponu.

**Primarni deficit** - je definiran kot konvencionalni deficit brez plaèila obresti za javni dolg. Èe plaèila obresti za javni dolg po velikosti presegajo konvencionalni deficit, to pomeni, da imamo primarni suficit, kar pomeni, da nam je iz javnofinanènih prihodkov uspelo odplaèati vsaj del obresti za javni dolg. Primarni deficit je dober indikator o tem, ali se neto zadolževanje javnega sektorja poveèuje ali zmanjšuje.

**Operativni deficit** - je definiran kot konvencionalni deficit brez inflacijske komponente plaèila obresti za javni dolg. V pogojih inflacije nominalne obresti vkljuèujejo tako odplaèilo glavnice kot plaèilo realnih obresti, odplaèilo glavnice pa ne predstavlja 'novega' dohodka prejemnikom, in ta del plaèila obresti naj bi se ponovno reinvestiral v državne obveznice.

### ***Ricardova ekvivalenca***

Ricardova ekvivalenca je zajeta v trditvi, da fiskalni deficit nima uèinkov na realne makroekonomske agregate. Sama izjava je formulirana takole: zniževanje davkov (in veèje zadolževanje z izdajanjem državnih obveznic) ne vpliva na veèjo privatno potrošnjo ampak izkljuèno na veèje privatno varèevanje. Zniževanje davkov torej povzroèi poveèanje nakupov državnih obveznic. Teh obveznic ljudje ne pojmujejo kot poveèano neto bogastvo, kajti èe bi jih, bi to vplivalo na veèjo potrošnjo. Nasprotno, ljudje se zavedajo, da so obveznice le rezerva za bodoèe višje davke, ki bodo nastopili, ko bo država želela izpolniti obveznosti iz obveznic, ter bodo potrebni za odplaèevanje obresti na veèji javni dolg.

### ***Javni dolg***

Javni dolg predstavlja obveznosti javnega sektorja (države in/ali javnih podjetij) in zasebnega sektorja, za katerega jamèi država. Jamstva sicer niso pravi, temveè le potencialni dolg.

Javni dolg praviloma nastaja s kumuliranjem fiskalnega deficita: 'praviloma' pravimo zato, ker se država mora zadolževati za financiranje fiskalnega deficita, lahko pa se zadolžuje tudi za druge namene. Tudi v Sloveniji je javni dolg nastajal s takšnim izvenproraèunskim zadolževanjem. Pri tem je treba poudariti, da je zadolževanje Republike Slovenije možno le na podlagi zakona; to eksplicitno navaja celo Ustava RS.

Republika Slovenija se je zadolževala z izdajanjem obveznic:

- ◆ za sanacijo bank: v zameno za slabe terjatve so banke med 1992-1993 dobile državne obveznice v vrednosti 2200 mio DEM
- ◆ za neizplaèane devizne vloge so banke leta 1993 dobile obveznice v skupni vrednosti okoli 940 mio DEM in to v zameno za terjatve bank do Narodne Banke Jugoslavije.
- ◆ za izplaèane devizne vloge; obveznice so dobile tiste banke, ki so že izplaèale del deviznih deponiranih vlog, in to zato, ker bi terjatev do NBJ morale sicer odpisati v breme lastnega kapitala. Skupna vrednost obveznic je bila okrog 540 mio DEM
- ◆ za prestrukturiranje gospodarstva (RS-1) in za zagotovitev sredstev za pospeševanje izvoza (RS-2). Obveznice RS-1 so bile v prosti prodaji v skupni vrednosti okrog

200 mio DEM, obveznice RS-2 pa so bile v vrednosti 220 mio DEM neposredno dodeljene podjetjem.

Poleg izdajanja obveznic pa se je Republika Slovenija zadolžila tudi z:

→ s prevzemom dolga večjih podjetij, s tem je postala lastnik v teh podjetjih (Slovenske

železarne, Splošna plovba)

→ z dajanjem poroštev za odplačilo starih posojil in poroštev za najetje novih posojil (TAM, elektrogospodarstvo)

Slovenija je prevzela tudi ves alocirani in dogovorjeni del nealociranega dolga nekdanje SFRJ:

- ◆ dolg do držav članic Pariškega kluba (488 mio USD, načelno prevzet l. 1995)
- ◆ dolg do članic Londonskega kluba (822 mio USD, prevzet leta 1996)

Za dobršen del tega dolga RS ni konèni dolžnik, temveè so konèni dolžniki različna slovenska podjetja in banke. Slovensko podjetje plaèuje obresti in glavnico in tako odplaèevanje alociranega dolga ne bremeni državnega proraèuna.

***Celotni javni dolg (brez jamstev) Republike Slovenije je leta 1996 znašal 4.1 milijarde USD; jamstva so predstavljala dodatnih 930 mio USD, kar skupaj predstavlja okrog 27% BDP.***

Javni dolg lahko delimo tudi na veè različnih naèinov:

1. delitev po tem kdo je upnik
  - ◆ notranji dolg, kjer je upnik domaèa pravna ali fizièna oseba
  - ◆ zunanji dolg, kjer je upnik tuja pravna ali fizièna oseba
1. delitev po vrstah instrumentov: obveznice, krediti in garancije (jamstva)
2. delitev po valutni sestavi dolga

V Sloveniji je leta 1996 notranji dolg predstavljal 61% vsega dolga, zunanji dolg pa je znašal 39% vsega dolga. Èe dolg razèlenimo po posameznih instrumentih, vidimo, da so pri notranjem dolgu krediti predstavljali 10%, vrednostni papirji pa 90%. Skoraj celotni notranji dolg je denominiran v DEM, zunanji pa predvsem v ECU in USD.

### ***Rast javnega dolga v razvitih državah Evrope***

Kot smo že omenili, v razvitih državah javni dolg nastaja predvsem s kumuliranjem fiskalnih deficitov. Èe se torej vprašamo, zakaj imajo nekatere države visok javni dolg, se moramo predvsem vprašati, zakaj imajo te države stalno visoke fiskalne deficite. Obstaja kar nekaj teorij, navedli bomo dve:

1. ***teorija distribucijskih konfliktov*** - po tej teoriji so deficiti in rastoèi javni dolg posledica razcepljenih vlad in šibke politiène koalicije. Takšne vlade niso sposobne

pravočasnih odloèitev zaradi neskonèno dolgih razprav o porazdelitvi (distribuciji) bremena fiskalnega prilagajanja. Javnofinanèni deficit je pomembno odvisen tudi od tipa volilnega sistema: države s predsedniškim sistemom so manj zadolžene kot države z veèinskim sistemom, le-te pa manj kot države s proporcionalnim sistemom. Deficit in javni dolg sta odvisna tudi od tipa vlade: enostrankarske vlade so bolj odporne na razliène pritiske interesnih skupin, koalicijske nekoliko manj, manjšinske vlade pa so najšibkeje in preprosto niso zmožne zmanjšati izdatkov ali poveèati davkov. Tudi trajnost vlade je pomembna; manjše kot so možnosti za reelekcijo neke vlade, tem veèje so skušnjave za to, da dodatne vire pridobi z zadolževanjem namesto z obdavèevanjem.

2. **teorija proraèunskih inštitucij oz. strukturna hipoteza** - hipoteza razlaga, da postopek sprejemanja proraèuna lahko pripomore k veèji fiskalni disciplini (beri: manjšemu deficitu), èe proraèunski postopek:
- ◆ daje velika pooblastila predsedniku vlade ali finanènemu ministru
  - ◆ omejuje univerzalnost, tj. da proraèun vkljuèuje 'za vsakega nekaj'
  - ◆ omejuje reciproènost, tj. dogovor o medsebojnem podpiranju posameznih predlogov
  - ◆ omejuje število parlamentarnih amandmajev ter omogoèa dosledno izvrševanje proraèunskega zakona

***Maastrichtski kriteriji za vstop v monetarno unijo v zvezi z javnim dolgom***

- ◆ javnofinanèni primanjkljaj ne sme preseèi 3% BDP
- ◆ javni dolg ne sme preseèi 60% BDP, oz. se mora zadovoljivo zmanjševati proti tej vrednosti