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

***1. VLOGA IN FUNKCIJE JAVNEGA SEKTORJA***

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

1. **alokacija produkcijskih tvorcev oz. finanènih 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 inštrumenti fiskalne in monetarne politike zasleduje doloèene makroekonomske cilje, npr. nizka brezposelnost, nizka inflacija, visoka gospodarska rast

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

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

Nekaj najpomembnejših vzrokov za nepopolnost trga:

* **obstoj javnih dobrin** - to so dobrine, za katere je znaèilno, da ekonomsko ni smotrno izkljuèiti posameznika iz potrošnje; mejni stroški oskrbe, tj. stroški oskrbe za dodatnega posameznika so enaki niè.
* **zunanji 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 veèji potrošnji pri drugih poveèuje, v primeru negativnih eksternalij pa se moja koristnost zaradi veèje potrošnje pri drugih zmanjšuje. Država problem zunanjih uèinkov rešuje tako, da pri pomembnih eksternalijah obdavèuje 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 uèinkovito alokacijo, èe ima tudi kupec na voljo popolno in natanèno informacijo o produktu. Ker ni vedno tako, država prevzema obvešèanje 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 znaèilno nedoloèeno tveganje, tj. tveganje, ki ga ne moremo kvantificirati. Primer za to je socialno zavarovanje, ki ga prevzema država.

*Skupna znaèilnost vseh oblik nepopolnosti trga je, da toèka ravnovesja doloèena kot preseèišèe krivulj ponudbe in povpraševanja in dosežena s tržnim mehanizmom ne sovpada z družbeno zaželenim ravnovesjem.*

Skupni vzrok nepopolnosti trga so transakcijski stroški, ki vkljuèujejo stroške odloèitve, stroške informacije, stroške pogajanja in pravne stroške. Visoki transakcijski stroški onemogoèajo uèinkovito organizacijo trga, oz. onemogoèajo, da trg sploh nastane.

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

1. premožnejši plaèujejo višje davke in prispevke kot manj premožni, mišljeno niso samo absolutno temveè tudi relativno višji zneski; za to je znaèilna *progresivna* obdavèitev, kar pomeni, da je razmerje med plaèanimi davki in dohodkom pred obdavèitvijo pri premožnih višje kot pri revnih
2. koristi oz. okoristki, ki jih prejemajo posamezniki od javnega sektorja, niso v sorazmerju z vplaèanimi sredstvi posameznika. Osnovno izobraževanje npr. je enako za vse državljane ne glede na višino vplaèanih prispevkov.

***Stabilizacijska funkcija***: zavestno politièno usmerjanje gospodarstva v doseganje visoke zaposlenosti, stabilnosti cen, zadovoljivega salda tekoèega raèuna plaèilne bilance in zadovoljive stopnje gospodarske rasti. Ti cilji se ne dosegajo avtomatièno, temveè le z usklajenim delovanjem fiskalne in monetarne politike. Danes je sposobnost države, da dosega vse naštete cilje zelo omejena.

***2. ALOKACIJA JAVNIH DOBRIN***

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

***Èiste javne dobrine*** so dobrine, pri katerih ni možnosti za tehnièno izkljuèitev posameznika iz potrošnje, obenem pa izkljuèitev ni zaželena (mejni stroški oskrbe dodatne osebe so enaki niè). Primer èiste javne dobrine je nacionalna obramba.

***Javne dobrine*** so tiste dobrine, za katere je izkljuèevanje tehnièno sicer možno, ni pa zaželeno, ker so mejni stroški oskrbe dodatne osebe enaki niè.

***Zasebne dobrine*** so dobrine, pri katerih je izkljuèevanje tehnièno povsem enostavno, obenem pa tudi zaželeno, ker imamo nenièelne stroške oskrbe dodatnega posameznika.

***Mešane dobrine*** predstavljajo zmes javne in zasebne dobrine. Te dobrine bodisi v proizvodnji bodisi v potrošnji povzroèajo pozitivne ali negativne eksternalije, in ravno te eksternalije so ‘javnoznaèajski’ del te dobrine.

Obstaja pa tudi posebna skupina. To so ***meritorne dobrine*** oz. dobrine posebnega družbenega pomena. Potrošnja teh dobrin sicer poraja nekaj eksternalij, èeprav 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 podroèju 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 èistih javnih dobrin kot javnih dobrin in meritornih dobrin. Pri oskrbi s èistimi javnimi dobrinami dejansko ni možno organizirati trga, ker tudi tehnièno ni možno izkljuèevanje posameznikov iz oskrbe; pri oskrbi z javnimi dobrinami je organizacija trga sicer možna, vendar bi tržni mehanizem povzroèil neto izgubo družbene blaginje. Zdi se, da je organizacija trga še najmanj problematièna pri meritornih dobrinah, vendar država zanje misli, da bi bila krivulja povpraševanja preveè na levi, torej ob dani ceni bi se povpraševalo po kolièini, ki je nižja od družbeno zaželene kolièine. 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, veèinoma prisilno, del dohodka ekonomskih subjektov
* pridobljeni dohodek se porablja:
* transferje dohodka doloèenim skupinam prebivalstva
* financiranje ali oskrbo z doloèenimi dobrinami. Te dobrine niso predmet tržne menjave, ker odgovornost za financiranje prevzame javni sektor. Pod ‘doloèenimi’ dobrinami razumemo èiste javne dobrine, javne dobrine in meritorne dobrine; sam nabor in kvaliteta dobrin, ki jih ponuja javni sektor pa se med državami moèno 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 konkurenènosti pri potrošnji; moja potrošnja te dobrine onemogoèa 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 nekonkurenèna, torej moja potrošnja te dobrine ne zmanjša dostopa do te dobrine drugim.

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

Individualne krivulje povpraševanja za mešane dobrine, pa se seštevajo tako, da se zasebni del individualnega povpraš. sešteva horizontalno, javnoznaèajski del individualnega povpraš. pa se sešteva vertikalno. Tako je družbeno zaželena ravnovesna cena lahko veèja ali manjša od ravnovesne cene, ki je dobljena zgolj s seštevanjem individualnih krivulj povpraševanja. Družbeno zaželena ravnovesna cena je veèja v primeru, ko potrošnja dobrine povzroèa pozitivne eksternalije, manjša pa v primeru negativnih eksternalij. Veèje eksternalije povzroèa neka dobrina, veèji je njen javnoznaèajski 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 enoznaèna agregacija individualnih preferenc v neko skupno preferenco, tj. v funkcijo družbene blaginje, ne da bi postavljali prehude omejitve. Kakšni so torej pogoji, ki bi jih po Arrowu moralo izpolnjevati pravilo, ki agregira individualne preference in tvori neko skupno preferenco oz. razvrstitev?

1. **pogoj racionalnosti** - za vsako množico individualnih preferenc mora pravilo družbene izbire dati razvrstitev, ki je popolna in tranzitivna. Popolnost pomeni, da je vsaka razvrstitev primerljiva z druga, tranzitivnost pa pomeni naslednje: èe imamo tri alternative A, B in C, ter preferiramo A pred B, B pa pred C, potem preferiramo tudi A pred C.
2. **pogoj neodvisnosti od irelevantnih alternativ** - družbena izbira oz. razvrstitev danih alternativ je odvisna samo od tega, kako posamezniki razvršèajo dane alternative. Družbena izbira med A, B in C ni odvisna od tega, kako posameznik razvršèa D in E; D in E sta irelevantni alternativi.
3. **Paretovo naèelo** - èe vsak posameznik preferira A pred B, potem bo tudi pravilo družbene izbire tako, da bo alternativa A pred B.
4. **pogoj neomejene domene** - pravilo družbene izbire mora biti takšno, da upošteva vse možne individualne razvrstitve (ne želimo izkljuèevati nikogar)
5. **pogoj nediktatorstva** - ne obstaja posameznik, èigar preference so samodejno tudi preference družbe.

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

***Kako nastaja državni proraèun?***

Osnovna funkcija poslancev je odloèanje o državnem proraèunu. Pri tem opravilu poleg poslancev (zakonodajno telo) sodeluje tudi vlada (izvršilno telo) in uradniki.

Poslanci odloèajo o prihodkih (davkih) in odhodkih javnih financ; z drugimi besedami, odloèajo o državnem proraèunu. Ravno tako kot se individualne preference izgubijo na relaciji med volilcem in poslancem, tako se tudi izgubijo individualne preference poslancev ob postopku odloèanja in sprejemanja proraèuna.

Za parlamentarne demokracije so znaèilne štiri stopnje sprejemanja proraèuna:

1. vladna stopnja (vlada naèrtuje letni proraèun in predloži osnutek proraèuna parlamentu)
2. parlamentarna stopnja
3. stopnja uresnièevanja
4. naknadna kontrola

*Vladna stopnja*: v veèini 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. Znaèilna predstavnika najbolj centraliziranega postopka (**strateško centraliziran postopek**) sta Francija in Velika Britanija. V Franciji proraèunske cilje postavljata neposredno kar predsednik vlade in finanèni minister.

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

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

*Parlamentarna stopnja*: ko vlada izdela proraèunski predlog, ga pošlje parlamentu v obravnavo. Ta parlamentarna stopnja traja v veèini evropskih držav 3-4 mesece (v Sloveniji formalno 3 mesece). Tudi tu lahko razvrstimo države glede na osnovne znaèilnosti proraèunskega procesa na tej stopnji, pri èemer so pomembne:

* spremembe, ki jih parlament predlaga na prvotni proraèunski predlog
* razmerje moèi med spodnjim in zgornjim domom parlamenta
* razmerje med vlado in parlamentom

Za **omejevalni postopek** je znaèilno, da parlament lahko sprejme le amandmaje, ki poveèujejo prihodke ali zmanjšujejo odhodke proraèuna, zgornji dom parlamenta nima nekih posebnih pravic pri sprejemanju proraèuna, vlada lahko izsili proraèun v parlamentu z glasovanjem o zaupnici. Znaèilni predstavnici sta Francija in Velika Britanija.

Znaèilnosti **vmesnega postopka** so: parlament lahko sprejema le amandmaje, ki ne spremenijo celotnega zneska prihodkov in odhodkov, tudi zgornji dom ima doloèene pravice pri sprejemanju proraèuna, sprejetje doloèenih amandmajev lahko povzroèi padec vlade. Takšna oblika je znaèilna za Nemèijo, Nizozemsko pa tudi Slovenijo.

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

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

Èe analiziramo proraèunske 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***

Odloèitve o obsegu državnega proraèuna so hkratne odloèitve o prihodkovni in odhodkovni strani javnih financ. Dostikrat naèrtovani prihodki ne dohajajo naèrtovanih odhodkov, posledica tega pa je javnofinanèni 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 moèi, pa smo s plaèevanjem prispevkov deležni tudi doloèenega obsega pravic, res pa je, da ta obseg pravic ni natanèno definiran in se sproti spreminja.

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

Ker so davki de facto oblika prisilnega odvzema realnega dohodka prebivalstva, mora biti davèni sistem zasnovan na nekaterih temeljnih naèelih, ki zagotavljajo urejeno, zanesljivo, pravièno in uèinkovito pobiranje davkov ter èim 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 pravièen - vsak davèni zavezanec mora prispevati pravièen delež k financiranju države
* davèni sistem mora biti tak, da èim manj posega v ekonomske odloèitve oz. da povzroèa èim manjšo izgubo uèinkovitosti
* 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 naèeli praviènosti:

1. naèelo horizontalne izenaèenosti - enako obravnavanje posameznikov, ki so v enakem položaju glede relevantnih znaèilnosti
2. naèelo vertikalne izenaèenosti - razlièno obravnavanje posameznikov, ki so v razliènem položaju glede relevantnih znaèilnosti

Poleg teh dveh splošnih naèel, obstajata tudi dve davèni naèeli:

1. naèelo koristi - davène zavezance je treba obdavèiti v skladu s koristmi, ki jih imajo od uporabe javnih dobrin
2. naèelo ekonomske sposobnosti - davène zavezance je treba obdavèiti v skladu z njihovo ekonomsko sposobnostjo, tj. ekonomsko zmožnostjo plaèila

Obe davèni naèeli lahko prevedemo v splošni naèeli; davèno naèelo ekonomske sposobnosti se v dikciji splošnih naèel glasi:

* naèelo horizontalne izenaèenosti - enako davèno obravnavanje zavezancev, ki imajo enako ekonomsko sposobnost oz. enako ekonomsko zmožnost plaèila davka.
* naèelo vertikalne izenaèenosti - razlièno davèno obravnavanje zavezancev, ki imajo razlièno ekonomsko sposobnost oz. razlièno ekonomsko zmožnost plaèila davka.

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

Splošno davèno naèelo je torej naèelo 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 doloèimo glede na dohodek, potrošnjo ali premoženje posameznika oz. s kombinacijo le-teh. Doloèiti moramo tudi, kako razlièno naj se obravnavajo davèni zavezanci. **John Stuart Mill** je predlagal, da naj bi razlièno obravnavanje zavezancev povzroèilo pri vseh enako žrtev oz. izgubo blaginje. To pomeni, da naj bi se razlièni davèni zavezanci obravnavali tako, da bi vsi utrpeli enako žrtev, enaka žrtev pa se je nadalje doloèevala z razliènimi 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 plaèa 10.000 SIT davka)

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

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

***Osnovni davèni pojmi***:

**Davèna osnova** je vrednost ali kolièina, na katero se aplicira davèna stopnja. To pomeni: DAVÈNA STOPNJA x DAVÈNA OSNOVA = DAVEK (t \* X = T)

**Povpreèna davèna stopnja** je razmerje med celotnimi plaèanimi davki in davèno osnovo

PDS =

**Mejna davèna stopnja** je razmerje med spremembno celotne vrednosti plaèanih davkov in spremembo davène osnove

Davek je proporcionalen, èe je povpreèna davèna stopnja konstantna, ter progresiven, èe povpreèna davèna stopnja narašèa. Èe povpreèna davèna stopnja pada, je davek regresiven.

Davek od dohodka fiziènih oseb (dohodnina) je v veèini držav v obliki ***stopnièaste progresije***. To pomeni, da imamo v posameznih intervalskih vrednostih davène osnove razliène mejne davène stopnje: npr. 10% v obmoèju 0 do 100.000 d.e., 15% v obmoèju 100.001 do 150.000 d.e... ***Indirektna progresija*** velja, èe se davek plaèuje šele, ko dohodek preseže nek prag, nad pragom pa velja proporcionalna davèna stopnja.

**Dejanska davèna stopnja** (efektivna davèna stopnja) je podana kot razmerje med celotnimi plaèanimi davki in dohodkom pred obdavèitvijo.

Celotni plaèani davki predstavljajo algebrajsko vsoto vseh davkov in vseh negativnih davkov (subvencije, dotacije, socialni transferi - negativni predznak). Èe so negativni davki, tj. subvencije, ki jih prejema podjetje, ali pa socialni transferji, ki jih prejema posameznik, veèji od zneska davkov, ki jih plaèuje podjetje ali posameznik, je dejanska davèna stopnja lahko negativna.

Poznamo tudi **davène olajšave**. Davène olajšave so predvsem dveh oblik:

* odbitek pred obdavèljivo osnovo
* znižanje davka (zniža se znesek že izraèunanega davka)

**Davèni izdatki** predstavljajo znesek izpada davènih prihodkov države zaradi dodeljene davène olajšave.

**Davèni zavezanec** je fizièna ali pravna oseba, ki ji davèni predpisi nalagajo plaèilo davka. Pri številnih davkih davèni zavezanec ni istoveten **davènemu plaèniku**, tj. osebi, ki dejansko nakaže davek na žiro raèun proraèuna. Tako npr. pri sprotnem obdavèevanju dohodkov fiziènih oseb kot plaènik nastopa podjetje, kjer je davèni zavezanec zaposlen. Ob izplaèilih plaè podjetje odtegne doloèen 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 objekti 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 opušèa. 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).



Slika nam kaže posledice uvedbe selektivnega davka, tj. davka na doloèen proizvod. Ob tem je davèna osnova fizièna kolièina, tako davek povzroèa paralelni premik krivulje ponudbe navzgor.

Premik ravnovesne toèke iz toèke 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 davèni prihodek v višini ACDF, potrošniki utrpijo izgubo potrošnikovega presežka v višini BCDG, producenti pa izgubo producentovega presežka v višini ABGF. Lahko reèemo, da je prišlo do neto izgube družbene blaginje v višini trikotnika DGF, oz. potrošniki in producenti so skupaj izgubili veè, kot je dobila država v obliki davènih prihodkov.

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

***Dohodkovni in substitucijski uèinek davka***

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



Slika nam kaže individualno proraèunsko premico AB ter najvišji indiferenèno krivuljo U1, ki se še dotika proraèunske premice; dotikališèe je ravnovesna toèka potrošnje E za èokolado. Uvedba davka na èokolado le-to podraži. Dobimo novo proraèunsko premico in zopet doloèimo najvišje ležeèo indiferenèno krivuljo, ki se še dotika nove proraèunske premice in tako dobimo novo ravnovesno toèko 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 reèemo **dohodkovni uèinek** in je na sliki predstavljen s premikom E Þ E’
* premik, ki je posledica spremenjenih razmerij cen; to je **substitucijski uèinek** in je na sliki oznaèen s premikom E’ Þ E\*

Vidimo, da uvedba davka povzroèa znižanje realnega dohodka in s tem dohodkovni uèinek; spremembe realnih cen pa povzroèajo substitucijski uèinek in ta je vzrok, da se po nepotrebnem povzroèa dodatna davèna obremenitev. Bolj smiselna oblika davka bi državi omogoèila:

* veèji znesek pobranih davkov ob enaki ravni koristnosti za posameznika
* enak znesek pobranih davkov ob višji ravni koristnosti za posameznika

Takšni dodatni davèni obremenitvi, ki je posledica zgolj substitucijskega uèinka reèemo **presežna davèna obremenitev**.

Sprašujemo se, ali obstaja davek, ki ne poraja presežne davène obremenitve, z drugimi besedami, ali obstaja davek, ki poraja zgolj dohodkovne uèinke. Takšen davek obstaja in mu reèemo glavarina. Osnovna znaèilnost tega davka je, da ni odvisen od nikakršnih spremenljivih lastnosti ali obnašanja posameznika, temveè je odvisen zgolj od tega, da posameznik obstaja, zato ta davek ne povzroèa nikakršnih sprememb relativnih cen in s tem ne povzroèa substitucijskih uèinkov. Gledano z vidika uèinkovitosti je to najboljši davek.

***Davène distorzije v pogojih splošnega ravnovesja***

Presežna davèna obremenitev nastaja zaradi substitucijskega uèinka, tj. uèinka, 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 toèko Pareto optimuma:

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

Opazimo, da obdavèevanje s selektivnim davkom krši prvi pogoj, obdavèevanje dohodka pa oèitno 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 uèinkovitosti primernejši od davka na dohodek. Ta trditev ni nujno toèna; poudariti je treba, da ni pomembno zgolj število kršitev Paretovih pogojev, ampak dejstvo ali nek davek, upoštevaje obstojeèe odmike od Pareto optimuma izboljšuje ekonomsko uèinkovitost.

***Optimalno obdavèevanje***

Ena od treh želenih 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. Žal 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 davènih stopnjah prevladali substitucijski uèinki; posamezniki bodo, gledano v celoti delali manj in država bo pobrala tudi manj davkov. Pri nizkih davènih 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 davènih stopenj povzroèilo porast davènih prihodkov, skratka trdili so, da je Lafferjeva krivulja že v obmoèju zniževanja davènega donosa. Trditve so se udejanile v mini davèni reformi, ki je radikalno znižala davène stopnje, vendar ni prišlo do poveèanja davènih 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 davèna 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 davèni prihodek, in to izkljuèno od obdavèevanja proizvodov, kakšni naj bodo ti davki, da bo presežna davèna 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 obdavèevanja dohodka kaže, da so optimalni modeli linearni, tj. modeli s proporcionalno obdavèitvijo 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:

* èim višja je kompenzirana elastiènost ponudbe dela
* èim višja je družbena averzija do dohodkovne neenakosti
* èim višje so neenakosti v dohodkih pred obdavèitvijo
* èim višje so zahteve po javnofinanènih prihodkih

Pri prouèevanju optimalnih davkov smo obravnavali le davke na konène proizvode in davek od dohodka. Lahko se vprašamo ali optimalna davèna struktura vkljuèuje 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 drugaèe jih nihèe veè ne uporablja)
* davki na proizvode namenjene izvozu
* carine
* davek od dobièka pravnih oseb (ta davek diskriminira med dvema oblikama kapitala: lastniškim in dolžniškim kapitalom)

***5. DAVEK OD DOHODKA FIZIÈNIH OSEB***

Davek od dohodka fiziènih 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 konèuje. Delež tega davka v davènih prihodkih držav èlanic OECD se namreè poèasi, a vztrajno znižuje.

***Haig-Simonsova definicija dohodka***

Èe nekaj obdavèujemo, moramo natanèno vedeti, kaj obdavèujemo. 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 + DNW).

Ta definicija je osnovana na naèelu nastanka dogodka in ne na naèelu denarnega toka. Gre za pomembno razlikovanje. Po **naèelu nastanka dogodka** se davèni dogodek zgodi v trenutku dejanskega nastanka, po **naèelu denarnega toka** pa samo ob izplaèilu, tj. ob dejanski denarni transakciji. Kot je znano, vsi sistemi dohodnine obdavèujejo (tako ali drugaèe) le realizirane kapitalske dobièke, torej se v tem primeru ravnajo po naèelu denarnega toka.

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

1. naturalno potrošnjo, pri èemer le-ta ni omejena zgolj na kmetijsko produkcijo
2. pripisano najemnino, to je najemnina ki bi jo lastnik hiše plaèeval, èe bi bil najemnik hiše. Pripisana najemnina je element potrošnje
3. delodajalèevi in delojemalèevi prispevki za socialno varnost. Ti prispevki oèitno poveèujejo zalogo lastninskih pravic, tj. pravic na bodoèo potrošnjo; so torej element DNW.

Haig-Simonsov koncept dohodka je res vseobsegajoè, vendar ni primeren za praktièno uporabo. Na splošno se davène uprave odloèajo za bolj transparentno in enostavno naèelo, to je ***naèelo denarnega toka***.

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

* osebni prejemki
* dohodki iz kmetijstva
* dohodki iz zasebne dejavnosti
* kapitalski dobièki in dohodki iz premoženja ter premoženjskih pravic

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

Formalno lahko potek doloèanja davène 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 držav ne prištevajo 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 dopušèa 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 seštevajo):

* 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 poosebljen v Haig-Simonsovi definiciji: vsi dohodki se obravnavajo enako, se seštejejo in na dobljeno vsoto se aplicira doloèena davèna stopnja. Pri cedularnem pristopu se razlièni dohodkovni viri (plaèe, pokojnine, dohodki od kapitala) obdavèujejo razlièno. Èeprav davèni sistemi naèeloma temeljijo na celovitem pristopu, pa ima veèina prikrito cedularnost; že razlièno obravnavanje normiranih stroškov pri pridobivanju posameznih vrst dohodkov vnaša v sistem prikrito cedularnost - kot to poène slovenski sistem dohodnine.

**Enota obdavèenja** je praviloma posameznik, v nekaj državah (Francija, Nemèija, ZDA) pa je enota družina. V Nemèiji se dohodki vseh družinskih èlanov seštejejo, upoštevajo se olajšave in dobljena davèna osnova se deli z dva in na ti dve enaki osnovi se aplicira davèna stopnja. To je t.i. **cepitveni sistem**. V Franciji je postopek podoben, le da se dobljeni dohodek družine ne deli z dva, temveè s številom, ki upošteva število otrok v družini; to je t.i. **kvocientni sistem**. V pogojih progresivnega obdavèevanja so sistemi, ki veljajo v Franciji in Nemèiji nenevtralni oz. favorizirajo družino, in so pomemben element družinske politike (še zlasti v Franciji).

Med državami ni velikih razlik v **naèinu plaèevanja dohodnine**. Ker so plaèe najpomembnejši vir dohodnine, se davek od tega dohodkovnega vira pobira sproti, tj. ob izplaèilu dohodka. Takšnemu sprotnemu davènemu odtegljaju ob izplaèilu dohodka reèemo 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 vplaèevanja) reèemo ***akontacijski davek***. Sistem sprotnega poravnavanja dohodnine ima svoje nesporne prednosti, predvsem so davèni prilivi bolj enakomerno razporejeni, zmanjšajo se tudi problemi z davènim utajevanjem; zaradi teh prednosti je takšen davèni sistem v veljavi v vseh evropskih državah z izjemo Francije.

Pri obdavèevanju dohodka fiziènih oseb lahko dandanes izlušèimo dva jasna trenda:

* zmanjševanje števila dohodkovnih razredov
* zniževanje najvišje mejne davène stopnje

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

Ko govorimo o progresiji davènega sistema se moramo zavedati, da najvišje mejne davène 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 davèna stopnja, tj. razmerje med dejansko plaèanim davkom in dohodkom pred obdavèitvijo. Pri izraèunu dejanske davène stopnje je praviloma treba vkljuèiti poleg dohodnine tudi prispevke za socialno varnost, mednarodne primerjave pa morajo upoštevati tudi pariteto kupne moèi.

***6. DAVEK NA POTROŠNJO***

Kot smo videli, davek od dohodka fiziènih oseb (dohodnina) obdavèuje dohodkovne vire, tj. vpeljan je na strani virov sredstev. ***Davek na potrošnjo*** je vpeljan na strani rabe sredstev. Na dlani je, da je davèna osnova za davek na potrošnjo enaka davèni osnovi davka od dohodka fiziènih oseb manj varèevanje. Z drugimi besedami, pri davku od dohodka fiziènih oseb, ki se aplicira na strani virov sredstev, so (vsaj naèeloma) vkljuèeni vsi dohodkovni viri, pri davku na potrošnjo, ki se aplicira na strani rabe sredstev, pa so vkljuèene vse rabe razen varèevanja. Razlika je tudi v tem, da je davek od dohodka subjektni davek, davek na potrošnjo pa je objektni davek.

***Davke na potrošnjo*** delimo na:

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

V praksi obstajata le dva tipa *splošnega davka na potrošnjo*. To sta ***davek na maloprodajo*** (v Sloveniji mu reèemo 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 izkljuèno ***ad valorem davki***, tj. davèna osnova je denarna vrednost proizvoda.

*Selektivni davki na potrošnjo*, ki jim reèemo tudi ***akcize*** ali ***trošarine***, se nanašajo le na doloèene skupine proizvodov; seznam teh skupin proizvodov se je v zgodovini krajšal in posebna obdavèitev doloèenih proizvodov se je opušèala. Danes se akcize oz. trošarine uporabljajo za 4 skupine proizvodov:

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

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

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

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

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

POTROŠNI TIP DDV:

Na ravni podjetja je davèna osnova podana takole:

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

DOHODKOVNI TIP DDV:

davèna osnova na ravni podjetja:

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

PROIZVODNI TIP DDV:

davèna osnova na ravni podjetja:

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

Pri potrošnem tipu DDV je davèna osnova enaka kolièini, 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 obdavèuje kolièina, ki ni ne neto ne bruto dodana vrednost.

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

***Tehnika obraèuna 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 obraèuna DDV je prikazana na primeru potrošnega tipa:

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

RM + Ib = N = vrednost nabav, brez davka

Davèno osnovo torej lahko zapišemo kot (P - N). Pri ***direktni odštevalni metodi*** se na tako doloèeno davèno osnovo aplicira davèna stopnja; davèni znesek je torej t(P - N) in ta znesek podjetje nakaže davèni upravi.

Splošno sprejeta tehnika obraèuna 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 plaèalo na strani nabave. Formalno to lahko zapišemo kot tP - tN. Ta metoda je oèitno fleksibilnejša od direktne odštevalne metode, ker omogoèa uporabo razliènih davènih stopenj. Kolièini tP reèemo tudi kar ***prodajni DDV***, kolièini tN pa ***nakupni DDV***. Za indirektno odštevalno metodo se uporabljata tudi izraza *kreditna metoda* oz. *metoda znižanja davka*, ker se davèna obveznost podjetja, ki je na strani prodaje pobralo davek v višini tP, zniža za vse plaèane davke na strani nabave.

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

Pri izraèunu lastne prodajne cene podjetje ne upošteva plaèanih davkov na strani nabav, ker bo le-te dobilo povrnjene. Samo plaèevanje DDV na ravni podjetja poteka tako, da podjetje na strani prodaje aplicira davèno stopnjo, torej proda blago z davkom, na strani nabave pa kupi blago z davkom. V danem obraèunskem obdobju (praviloma je to mesec dni) podjetje nakazuje davèni upravi razliko med pobranimi davki na strani prodaj in plaèanimi davki na strani nabav. Za podjetje je ta davek nevtralen, tj. ne vpliva na poslovanje podjetja; podjetje deluje le kot agent, tj. davèni pobiralec in to funkcijo opravlja zastonj. Vsako podjetje v produkcijsko-distribucijski verigi nakazuje davek davèni upravi in veriga takšnega plaèevanja poteka vse do konène prodaje, tj. do osebe (fiziène ali pravne), ki ni davèni zavezanec za DDV. Kot se izkaže, država ne pobere niè davka, èe proizvod ni dejansko prodan konènemu kupcu oz. osebi, ki ni davèni zavezanec za DDV.

***Izvzetje iz sistema DDV*** (davèna oprostitev) pomeni, da je podjetje dobesedno izven sistema DDV oz. z davèno upravo nima nobenega opravka. Praktièno to pomeni, da na strani prodaj ne aplicira davène stopnje, davke na strani nabav pa enostavno absorbira med poslovne stroške (ker podjetje ni deležno povraèila davka).

Kdo vse je izvzet iz sistema DDV in zakaj:

* majhna podjetja za katera predstavlja izpolnjevanje davène obveznosti pri DDV nemajhno administrativno breme
* sektorji, ki oskrbujejo prebivalstvo z meritornimi dobrinami, tj. dobrinami posebnega družbenega pomena
* sektorji, kjer je težko operativno doloèiti dodano vrednost, tj. davèno osnovo, ki bi bila konsistentna z veljavnim sistemom; to so predvsem finanène inštitucije 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 tP - tN, je pri stopnji 0% torej tP = 0 in podjetje ‘nakaže’ davèni upravi znesek -tN, kar pomeni, da je podjetje dejansko deležno povraèila za vse davke, ki jih je plaèalo 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 potrebšèine.

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 toèki te verige, tj. ob prodaji konènemu potrošniku. Ravno tehnika pobiranja DDV daje le-temu prednost pred davkom na maloprodajo, saj so kontrolni mehanizmi bolj razdelani. Pri DDV bo namreè breme dokazovanja pravilnosti izraèunane davène obveznosti na podjetjih samih. Podjetje namreè davèni upravi res nakazuje neto pobrani davek (davki pobrani na strani prodaj manj davki plaèani 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 razmejitve.

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 poslane 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 davèno obremenitev. Z normativnega vidika je visoko obdavèevanje teh proizvodov pogojeno z željo, da se destimulira potrošnja proizvodov, ki povzroèajo negativne eksternalije. Za razliko od meritornih dobrin, katerih potrošnja se želi spodbujati, je za tobaène izdelke in alkoholne pijaèe uveljavljen izraz *negativna meritorna dobrina*.

***7. POSREDNI DAVKI IN MEDNARODNA MENJAVA***

V osnovi obstajata dva naèina davènega obravnavanja blaga, ki vstopa v mednarodno menjavo. Prvi naèin, ***naèelo države uvoznice blaga***:

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

Drugi naèin obdavèevanja blaga v mednarodni menjavi je po ***naèelu države izvoznice blaga***. Po tem naèelu se blago obdavèuje po veljavni davèni stopnji države izvoznice blaga, davèni prihodki pripadajo državi izvoznici in tudi davek je odmerjen v državi izvoznici.

Uporaba naèela države uvoznice zagotavlja, da bo uvoženo blago deležno enake davène obravnave kot domaèe blago. To pomeni, da bo v konkurenènih pogojih in pri homogenih proizvodih prišlo do izenaèevanja maloprodajnih cen proizvodov in s tem tudi neto cen (cen brez davka) v posamezni državi. Slovenski, èeški in nemški proizvajalec hladilnikov bodo ob prodaji hladilnika enake kakovosti na nemškem trgu dosegli isto ceno. Takšno enakopravno obravnavanje tujih in domaèih proizvajalcev bo sèasoma pripeljalo do izenaèevanja mejnih stroškov v produkciji in s tem do ***produkcijske uèinkovitosti.***

Uporaba naèela države izvoznice blaga pa bi povzroèala izenaèevanje maloprodajnih cen hladilnika za vse potrošnike. Francoski, èeški ali nemški potrošnik bodo sooèeni z isto ceno slovenskega hladilnika kot slovenski potrošnik. Takšni uèinkovitosti reèemo ***menjalna uèinkovitost***, 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 uèinkovitosti manj zaželeni od odmikov od menjalne uèinkovitosti. Neuèinkovita alokacija v produkciji ima hujše posledice kot neuèinkovita alokacija v menjavi; to je teoretièni argument za prevlado naèela države uvoznice blaga.

V praksi se ta naèelo uveljavlja dokaj preprosto. V sistemu DDV se na blago ob izvozu aplicira stopnja 0%, takšen režim zagotavlja, da pride blago v državo uvoznico neobdavèeno. Uvoženo blago se nato obdavèi po stopnji države uvoznice. Takšnemu davènemu obravnavanju blaga v mednarodni menjavi reèemo ***mejna davèna izravnava***. Pri DDV sploh ni potrebno takojšnje obdavèevanje pri uvozu; po naèinu odloženega plaèila davek dejansko plaèa šele prvo podjetje v produkcijsko-distribucijski verigi v državi uvoznici. To prvo podjetje ni deležno povraèila davka za uvoženo blago, ker plaèila davka za uvoženo blago ni bilo.

Seveda so možne tudi zlorabe:

* blago obdavèeno s stopnjo % se lahko usmeri v domaèo konèno potrošnjo
* blago obdavèeno s stopnjo 0% v državi A, se usmeri neposredno v konèno potrošnjo v državi B; tako konèni potrošnik v državi B dejansko ne plaèa 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 èlanic 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 èlanice Skupnosti predvidela le dve stopnji DDV: standardno stopnjo med 14 - 20% in znižano stopnjo med 4 - 9%. Priporoèene so bile tudi vrednosti akciz, kot povpreèna vrednost akciz vseh èlanic.

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

V obdobju 1989-1991 so bili predlogi iz leta 1987 zavrnjeni, kar je pomenilo, da je zaèasno še vedno obveljal stari naèin obraèunavanja DDV. Ob izvozu se uporabi davèna stopnja 0%, ter se ob uvozu oz. ob prvi domaèi transakciji uporabi primerna davèna stopnja države uvoznice.

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

Rezultat vseh teh aktivnosti je neki zaèasen sistem, ki se trenutno uporablja v državah èlanicah Unije. Ta sistem je oèitno hibrid; prevladuje sicer naèelo uvoznice blaga, naèelo izvoznice blaga pa se uporablja za nakupe fiziènih oseb v drugi èlanici Unije. Fiziène osebe veèinoma namreè niso zavezanci za DDV oz. niso deležni povraèila nakupnega DDV.

Èe tehtamo, katero naèelo, ki naj ureja transakcije med davènimi zavezanci za DDV *znotraj Unije,* je boljše, bi bil odgovor: naèelo države izvoznice blaga. Na tej prednosti temelji tudi ideja, da bi bila primerna rešitev za EU uporaba t.i. ***omejenega naèela države izvoznice blaga***, kar pomeni, da velja naèelo izvoznice blaga za transakcije znotraj Unije in naèelo države uvoznice blaga za transakcije med èlanicami in neèlanicami.

***8. NEPOSREDNI DAVEK NA POTROŠNJO***

Davek od dohodka fiziènih oseb (dohodnina) ima znaèilnosti neposrednega in subjektnega davka, davek na potrošnjo pa znaèilnosti posrednega in objektnega davka. Pri davku na potrošnjo so davèni zavezanci:

a) podjetja, èe je pojavna oblika davka na potrošnjo DDV

b) podjetje, ki proda blago konènemu potrošniku, èe je pojavna oblika davka davek na

 maloprodajo

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

Na naèelni ravni je argument za spremembo davka od dohodka fiziènih oseb v neposredni davek na potrošnjo ta, da je bolj smiselno obdavèevati tisto, kar posameznik jemlje iz nacionalnega bogastva (potrošnja), kot tisto, kar vanj prispeva (dohodek). Nadalje, neposredni davek na potrošnjo s tem, da ne vkljuèuje varèevanja v davèno osnovno, omogoèa veèje varèevanje, veèjo 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 obdavèevanja kapitala obstojeèega sistema. Težave pri obdavèevanju kapitala so namreè pogojene z njegovo heterogenostjo, saj se pojavlja v veè oblikah, delno pa tudi z njegovo gibljivostjo.

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

* èe so stroški nakupa sredstva neobdavèeni, potem bi morali biti donosi kapitala obdavèeni
* èe so stroški nakupa sredstva obdavèeni, potem bi morali biti donosi neobdavèeni

Prvi skupini sredstev, kjer so nakupi neobdavèeni, donosi pa obdavèeni, reèemo ***registrirana sredstva***. Pri tej skupini bi morali imeti natanèno evidenco, da zagotovimo njihovo obdavèitev ob prodaji le-teh.

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

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

C = E + rW + A - DNW

kjer je:

E = dohodki od dela (plaèe, ipd.)

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

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

DNW = sprememba neto premoženja

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

1. kakšna naj bo obravnava obstojeèega kapitala? To je pomembno zato, ker je prodaja registriranih sredstev element davène osnove, in bi bilo torej treba vzpostaviti popis vseh tistih oblik kapitala, za katere se odloèimo, da jih bomo razglasili za registrirana sredstva.
2. donos neposrednega davka na potrošnjo bi se, glede na neposredni davek od dohodka fiziènih oseb zmanjšal, seveda ob isti davèni stopnji, saj varèevanje ni zajeto v davèno osnovo
3. zajemanje tega davka bi bilo z administrativnega vidika zelo zahtevno
4. doloèenih oblik kapitala še vedno ne bi mogli zadovoljivo obravnavati (npr. hiše)

Kljub vsemu neposredni davek na potrošnjo ni le teoretièni konstrukt, temveè tudi realnost sodobnih davènih sistemov, ki se postopoma in nedosledno gibljejo proti takšni obliki obdavèevanja dohodka, ki ima bolj znaèilnosti obdavèevanja potrošnje kot pa znaèilnosti obdavèevanja celovitega dohodka v smislu Haig-Simonsove definicije dohodka.

***9. DAVEK OD DOBIÈKA PRAVNIH OSEB***

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

Davek od dobièka pravnih oseb ne spada v veliko trojico davkov; po pomenu je nekako na èetrtem 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 dobièka pravnih oseb reèemo, da bo njegov pomen verjetno stagniral ali poèasi upadal (merjeno kot % vseh davènih prihodkov). Vzrok za to je treba iskati v težavah obdavèenja zelo mobilnega (predvsem portfeljskega) kapitala in v zaostrenem davènem tekmovanju, ki moèno pritiska na zniževanje davènih stopenj in na veèanje razliènih olajšav. V Sloveniji znaša davek od dobièka pravnih oseb kot % vseh davènih prihodkov v letu 1995 le 1.3%.

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

Y = R - Ts - Am - Ob

kjer so:

R = prihodki

TS = tekoèi stroški (plaèe, stroški materiala...)

Am = amortizacija

Ob = plaèilo obresti (za sposojen kapital)

Iz definicije je razvidno, da se ne obdavèuje dobièek, paè pa donos lastniškega kapitala. Èe bi hoteli obdavèevati dobièek, bi od davène osnove Y morali odšteti še normalni donos lastniškega kapitala. Ta davek torej obdavèuje le eno obliko kapitala, tj. lastniški kapital, pa še tega ne v celoti.

***Razlogi za uvedbo davka na dobièek pravnih oseb***

Davèno breme v konèni instanci nosijo fiziène osebe, zato ni jasno, ali je res potrebno obdavèevanje podjetij. Argumenti, ki so v prid posebnemu obdavèevanju podjetij so:

* davek od dobièka pravnih oseb obdavèuje koristi, ki jih ima podjetje od takšne pravne oblike organiziranosti (tj. omejene odgovornosti) in koristi od javnih dobrin in storitev, ki poveèujejo dohodek podjetja
* davek od dobièka pravnih oseb deluje kot davek po odbitku in s tem kot vmesna postaja za davek od dohodka fiziènih oseb.
* davek od dobièka pravnih oseb obdavèuje rento, ki so jo deležni lastniki produkcijskih faktorjev

Klasifikacija je pri davkih od dohodka fiziènih oseb (dohodnina) in pri davkih na potrošnjo irelevantna, v nasprotju s tem, pa je klasifikacija davkov od dobièka pravnih oseb zelo pomembna. Sisteme davka od dobièka razvršèamo glede na to, kako in v kolikšni meri lajšajo dvojno obdavèitev razdeljenih dobièkov.

Kako pa sploh pride do dvojne obdavèitve? Davèna osnova (donos lastniškega kapitala) se obdavèi na ravni podjetja; po obdavèitvi se predvidena sredstva za razdeljene dobièke razdelijo delnièarjem v obliki dividend. Pri tem so dividende (na ravni delnièarja) zopet predmet obdavèevanja, tokrat z dohodnino.

Osnovna klasifikacija sistemov davka od dobièka je:

* ***sistemi, ki ne lajšajo dvojnega obdavèevanja*** - to so klasièni sistemi. Pri teh sistemih se dobièek obdavèuje na ravni podjetja (z davkom od dobièka), razdeljene dividende pa gredo v celoti v davèno osnovo posameznika in so torej obdavèene z dohodnino. Ta sistem je v veljavi v ZDA, na Nizozemskem, v Švici.
* ***sistemi, ki na ravni podjetja lajšajo dvojno obdavèevanje***
* ***znižanje osnove*** - davèna osnova za davek od dobièka se zniža za nek procent izplaèanih dividend (Grèija, Irska, Švedska)
* ***dvojne stopnje davka od dobièka*** - na ravni podjetja je znesek, predviden za dividende, obdavèen z nižjo davèno stopnjo kot znesek zadržanega dobièka (ta sistem se ne uporablja veè)
* ***sistemi, ki na ravni posameznika lajšajo dvojno obdavèevanje***
* ***sistemi vraèunanja davka družbe*** - ti sistemi delujejo tako, da individualni delnièar poveèa svojo neto dividendo; to poveèanje se ponavadi izrazi kot nek % neto dividende. Na takšno, ‘obruteno’ dividendo, delnièar aplicira dohodnino, pri èemer se mu znesek, s katerim je poveèal svojo neto dividendo, prizna kot davèna olajšava, in to v obliki znižanja davka.

Èe se neto dividenda poveèa do celotne vrednosti bruto dividende, se takšnemu sistemu reèe sistem polnega vraèunanja davka družbe. Sistemi, ki le delno obrutijo dividendo, pa so sistemi delnega vraèunanja davka družbe. Sistemi vraèunanja davka družbe so najbolj razširjeni sistemi za lajšanje dvojne obdavèitve.

* ***cedularni sistemi*** - na ravni delnièarja so prejete dividende deležne nižje davène stopnje dohodnine ali pa znižanja davka. Za razliko od znižanja davka pri sistemih, ki vraèunajo davek družbe, pri tej obliki ni obrutenja dividend. Nižja davèna stopnja je npr. oblika davène olajšave v Sloveniji, Avstriji, Belgiji...

***Incidenca davka od dobièka***

Pri prouèevanju incidence davka od dobièka je treba loèiti 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 prevaljevanja naprej (v višje cene proizvodov) ne prevaljevanja nazaj (v nižanje faktorske cene dela). Breme davka v celoti nosijo lastniki kapitala.

Na dolgi rok obstaja elastiènost ponudbe kapitala. Zaradi prostega mednarodnega pretoka kapitala lahko reèemo, da je elastiènost neskonèna. Obdavèitev dobièka bo povzroèila beg kapitala vse dokler se mejni produkt kapitala (tj. bruto donos oz. donos pred obdavèitvijo) ne poveèa toliko, da bo zopet enako velik kot pred obdavèitvijo. Kapital bo s tem, da zapušèa korporacijski sektor, povzroèal, da se breme davka prevali na delavce in potrošnike.

Strokovnjaki so si precej enotni o tem, da bi moral biti sistem obdavèevanja dobièka nevtralen do finanènih odloèitev podjetja. To konkretno pomeni, da bi vse oblike dohodka od kapitala (dividende, obresti, zadržani dobièki) morale biti deležne enake davène obravnave in da je vsaka od teh oblik dohodka obdavèena z enako dejansko davèno stopnjo na ravni konènega investitorja, tj. posameznika.

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

1. neenako obravnavanje dividend in zadržanih dobièkov - dejanska davèna stopnja za zadržane dobièke je praviloma enaka davèni stopnji davka od dobièka, medtem ko so dividende praviloma še dodatno obdavèene na ravni posameznika
2. neenako obravnavanje lastniškega in dolžniškega financiranja - na ravni podjetja je donos lastniškega kapitala obdavèen, donos dolžniškega kapitala (to so obresti) pa ne.

***Davène spodbude***

Na osnovi nominalnih davènih stopenj bi lahko sklepali, da je donos lastniškega kapitala bolj obdavèen od donosa dolžniškega kapitala; pri samem lastniškem kapitalu pa, da so sami zadržani dobièki praviloma manj obdavèeni od razdeljenih dobièkov (dividend). Te zakljuèke je kljub vsemu treba nekoliko relativizirati, saj moramo upoštevati tudi ***davène spodbude.*** To so oblika negativnih davkov, ki zmanjšujejo dejansko davèno obremenitev. Najpomembnejši davèni spodbudi sta ***pospešena amortizacija*** in ***investicijske olajšave***.

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

***10. OBDAVÈEVANJE IN MEDNARODNI PRETOK KAPITALA***

Pri mednarodnem pretoku blaga in storitev smo videli, da je možno razlièno davèno obravnavanje blaga in storitev. Videli smo, da dejansko obstajata dve naèeli - naèelo države izvoznice in naèelo države uvoznice blaga. Èeprav v mednarodni praksi prevladuje naèelo države uvoznice, pri doloèenem segmentu èezmejnega pretoka blaga (zlasti v okviru EU) velja naèelo države izvoznice blaga.

Podobno kot pri blagu imamo tudi pri mednarodnem pretoku kapitala dve naèeli, na osnovi katerih se lahko obdavèi dohodek od kapitala. Po prvem naèelu, to je ***naèelo države izvoznice kapitala*** se:

* dohodek od kapitala obdavèuje po davèni stopnji države izovznice kapitala
* davèni prihodek pripada državi izvoznici kapitala, tj. državi v kateri prebiva prejemnik tega dohodka (fizièna oseba ali podjetje)

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

* dohodek od kapitala obdavèuje po davèni stopnji države uvoznice kapitala
* davèni prihodek pripada državi uvoznici kapitala, to je državi, v kateri je ta dohodek nastal

Oèitno je, da obdavèevanje po naèelu države izvoznice kapitala obdavèuje domaèe varèevanje (tj. varèevanje rezidentov doloèene države), obdavèevanje po naèelu države uvoznice kapitala pa obdavèuje domaèe naložbe.

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

Znano je, da naèelo države uvoznice blaga prevladuje v mednarodni menjavi; obdavèevanje po naèelu države izvoznice blaga je omejeno na individualne notranje èezmejne nakupe v èlanicah EU. Blago in storitve so obdavèene bodisi po enem naèelu bodisi po drugem. Pri obdavèevanju dohodka od kapitala je drugaèe, nekaj tega dohodka pobere država uvoznica kapitala, nekaj pa država izvoznica kapitala.

***Naèelo davène nevtralnosti pri izvozu kapitala (CEN) in***

***naèelo davène nevtralnosti pri uvozu kapitala (CIN)***

Davèna nevtralnost pri izvozu kapitala (CEN) prevladuje takrat, ko so investitorji doloèene države sooèeni z enako dejansko mejno davèno stopnjo na dohodek od enake naložbe, ne glede na to v katero državo investirajo. *Obdavèitev po tem naèelu ne vpliva na odloèitev o tem, v katero državo (kje) investirati.* V analizi lahko ugotovimo, da CEN v tendenci zagotavlja izenaèevanje mejne produktivnosti kapitala po državah in s tem se zagotavlja ***uèinkovita alokacija kapitala***. Kršitev naèela CEN bo oèitno povzroèila slabšo alokacijo kapitala.

Davèna nevtralnost pri uvozu kapitala (CIN) prevladuje takrat, ko je dejanska davèna stopnja na dohodek od kapitala oz. naložbe v dani državi enaka za vse investitorje, tj. neodvisna od nacionalnosti oz. domicilne države prejemnika tega dohodka. *Obdavèitev po tem naèelu, ne vpliva na to, kdo investira.* Na dolgi rok naj bi uporaba naèela CIN pri obdavèevanju dohodkov od kapitala zagotavljala izenaèevanje neto donosov kapitala po posameznih državah in s tem tudi ***uèinkovito alokacijo varèevanja***.

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

CEN bi dosegli, èe se dohodek od kapitala obdavèuje le v investitorjevi rezidenèni državi in èe v tej državi ni diskriminacije med dohodki iz domaèih naložb in naložbami v drugih državah. ***To pomeni, da bi lahko dosegli CEN, èe bi obdavèevali po naèelu države izvoznice kapitala.***

CIN bi dosegli, èe se dohodek od kapitala obdavèuje le v državi, kjer je ta dohodek nastal, ne glede na to, ali gre za dohodek rezidenta ali nerezidenta, in èe obdavèevanje ne diskriminira med rezidenti in nerezidenti. ***To pomeni, da bi lahko dosegli CIN, èe bi obdavèevali po naèelu države uvoznice kapitala.***

Podamo lahko še nekaj argumentov za superiornost naèela CEN nad naèelom CIN. Obdavèevanje po naèelu države izvoznice kapitala (uporaba naèela CEN) dejansko obdavèuje domaèe varèevanje. Obdavèevanje po naèelu države uvoznice blaga (naèelo CIN) dejansko obdavèuje domaèe naložbe. Prevladuje mnenje, da obdavèevanje domaèega varèevanja povzroèa manjšo izgubi družbene blaginje kot obdavèevanje domaèih naložb. Dokaz za to, naj bi bile nizke elastiènosti varèevanja glede na neto donos, za naložbe pa naj bi veljalo nasprotno, tj. visoke elastiènosti naložb glede na neto donos.

Obenem bi zaradi visoke mobilnosti kapitala in skrbi za odliv tujega kapitala obdavèevanje po naèelu države uvoznice kapitala ustvarjalo stalne pritiske na zniževanje davènih stopenj in bi se s tem ustvarjalo škodljivo davèno tekmovanje. Obdavèevanje po naèelu države izvoznice kapitala je bolj odporno oz. manj obèutljivo na mobilnost kapitala.

Kljub oèitni superiornosti naèela CEN nad naèelom CIN pa v praksi države uporabljajo obe naèeli. Konkretno to pomeni, da država obdavèuje svoje rezidente za dohodek od kapitala, pridobljenega v drugih državah ter hkrati obdavèuje vsak dohodek od kapitala, ne glede na to, ali ta dohodek pripada rezidentu ali nerezidentu. Velja celo, da je v praksi naèelo države uvoznice kapitala pomembnejše. Država v kateri nastaja dohodek od kapitala ima izvirno pravico obdavèevanja in to pravico s pridom izkorišèa.

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

***Socialne*** ***izdatke*** definiramo kot javne izdatke za izobraževanje, zdravstveno zašèito, 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 zašèito***: le-ti ne vkljuèujejo javnih izdatkov za izobraževanje in javnih izdatkov za stanovanjsko oskrbo. Še ožji pojem so ***izdatki za socialno varnost***, ki ne vkljuèujejo ukrepov za aktivno politiko zaposlovanja in javnih izdatkov za stanovanjsko oskrbo. Iz natanènega seznama izdatkov za socialno varnost lahko razberemo, da ***sistemi socialne varnosti***:

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

Sistemi socialne varnosti so v finanènem smislu postali najhujši sodobni problem javnih financ in izdatki za socialno varnost so postali takorekoè neobvladljivi. Ta neobvladljivost je zlasti izrazita v sistemih socialne varnosti, ki se financirajo s prispevki; takšen naèin financiranja pa je znaèilen za kontinentalno Evropo. V sistemih, ki se financirajo s prispevki, prispevki sami ne zadošèajo za pokrivanje vseh izdatkov, zato je dopolnilno davèno financiranje pomembnejše.

***Razlogi za javno financiranje sistemov socialne varnosti***

Argumenti za intervencionizem države so znani: dobrine socialne varnosti imajo znaèaj meritornih dobrin (dobrin posebnega družbenega pomena). Meritorne dobrine imajo naslednje znaèilnosti:

* njihova potrošnja povzroèa pozitivne zunanje uèinke
* njihova potrošnja bi bila manjša od družbeno zaželene, èe bi odloèitev prepustili posamezniku
* zanje je znaèilen nekakšen egalitarizem, družba si ne želi velikih razlik v potrošnji oz. oskrbi s temi dobrinami

V Sloveniji so prispevki za obvezno zdravstveno zavarovanje doloèeni kot fiksen odstotek bruto plaèe (v letu 1997 so delojemalèevi prispevki znašali 6.36% bruto plaèe), kar pomeni, da tisti, ki imajo višje plaèe plaèujejo absolutno višje zneske. V tem je vidik prerazdeljevanja. Veèina pravic, ki izhaja iz tega zavarovanja pa je enaka za vse zavarovance. Tudi pri obveznem pokojninskem zavarovanju so prispevki prav tako doloèeni kot odstotek bruto plaèe (v letu 1997 so delojemalèevi prispevki znašali 15.5% bruto plaèe). Ne glede na sam izraèun pokojnine, pa upokojenec ne more imeti starostne pokojnine nižje od 54.4% povpreène neto plaèe, oz. pokojnine višje od 263.5% povpreène neto plaèe.

Sistemi socialne varnosti se financirajo s prispevki in/ali davki. Sistemi, ki se financirajo pretežno s prispevki so sistemi socialnega zavarovanja. Le-ti so znaèilni za vse države kontinentalne Evrope; v skandinavskih državah se sistemi socialne varnosti pretežno financirajo z davki in zato teh sistemov ne uvršèamo v skupino sistemov socialnega zavarovanja.

‘Oèe’ 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 vplaèanimi prispevki, brez kakršnihkoli preizkusov
* prispevki in pravice so pogosto vezani na dohodek (plaèo) 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, temveè neposredno iz proraèuna. To velja, npr. za nadomestilo za èas brezposelnosti in nadomestilo za porodniški dopust.

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

Pomembna lastnost socialnega zavarovanja je, da je obseg pravic zavarovancev zagotovljen veèinoma zgolj z vplaèanimi prispevki, brez posebnega ugotavljanja materialnega položaja upravièenca.

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 izkljuèno s prispevki pa preprosto ni.

Pri sistemih socialnega zavarovanja, tj. pri sistemih socialne varnosti, ki se financirajo pretežno s prispevki, je smiselno, da pravice, izplaèane v denarju, loèimo 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 pomoèi
3. pravice, ki so pogojene zgolj s pripadnostjo doloèeni skupini - pravice so upravièene z dejstvom, da imajo te skupine višje življenjske stroške (otroški dodatek)

Pravice pod 2) in 3) niso pogojene s plaèevanjem 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 prevladujoèi 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 loèuje med tremi tipi držav blaginje v Evropi:

* ***Bismarckov model*** - model kontinentalne Evrope, za države tega tipa je znaèilen 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 plaèevanjem prispevkov. V to skupino uvršèamo Slovenijo, saj so prispevki delodajalcev in delojemalcev še vedno prevladujoè finanèni vir socialnega zavarovanja, poleg tega pa je tudi obseg pravic na sorazmerno visoki ravni
* ***skandinavski model*** - t.i. socialdemokratski model, za katerega je znaèilen visok obseg državnega intervencionizma, ki z davènimi prihodki napaja sistem socialne varnosti; prispevki tvorijo manjši del prihodkov v teh sistemih. Obseg pravic je sorazmerno visok, takšno davèno financiranje pa ima za posledico, da je veèina 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 upravièenca pa je precej veèji. Prispevki za pokojninsko zavarovanje so v fiksnem znesku (ne kot % plaèe), 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, poveèanje prihodkov, bodisi z veèanjem subvencij države sistemu socialnega zavarovanja, bodisi z veèanjem prispevnih stopenj, je težko uresnièljiva. Ekonomisti trdijo, da bi takšno veèanje prihodkov imelo negativno posledico na ceno dela in s tem na gospodarsko rast, ni pa dvoma, da za takšno krizo stojijo tudi politièni vzroki. Socialno zavarovanje opravlja namreè poleg èiste zavarovalniške funkcije tudi prerazdeljevanje dohodka.

***Privatno in socialno zavarovanje***

Pri naštevanju znaèilnosti 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 omogoèa združevanje sicer zelo riziènih tveganj, toda praviloma zelo stabilne stopnje tveganja za celotno populacijo.

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

Negativna selekcija zadeva odloèitev posameznika, ali se zavaruje ali ne; socialno zavarovanje ta problem reši tako, da se proglasi zavarovanje za obvezno. Nekoliko drugaèen problem je *moralno tveganje*, ki zadeva obnašanje posameznika, ko je že zavarovan. Moralno tveganje je znaèilno tako za privatno kot socialno zavarovanje, loèimo dve obliki moralnega tveganja:

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

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 plaèevanja premij in pravice, ki tem vplaèilom sledijo, izjemno natanèno doloèene.

Socialno zavarovanje je v primerjavi s privatnim zavarovanjem bolj splošno in tudi bolj nedoloèeno: pravice niso tako natanèno doloèene 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 finanèno in realno premoženje teh zavarovalnic, ter je bilo s tem onemogoèeno izplaèevanje pravic. Socialno zavarovanje za razliko od privatnega za svoje delovanje in izplaèevanje pravic ne potrebuje premoženja, temveè le zavezo države, da bo z obdavèevanjem in predpisovanjem prispevnih stopenj zagotavljala potrebni obseg sredstev za izplaèevanje pravic.

Sistem socialnega zavarovanja je zelo fleksibilen in nedoloèen tako glede vplaèil kot glede izplaèil. V Sloveniji so se v obdobju 1991-1997 obveznosti zavarovancev do sistema socialnega zavarovanja precej poveèale; 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 veèinoma okrog 40% vseh izdatkov za socialno zašèito.

V skoraj vseh evropskih državah so javni pokojninski sistemi osnovani na naèelu PAYG (pay as you go); to je sistem sprotnega prispevnega kritja, kjer se prispevki zavarovancev sproti in neposredno namenjajo za izplaèilo pokojnin. V Evropi (z izjemo Švedske in Nizozemske) javni pokojninski sistemi nimajo omembe vrednih naložbenih skladov. Sedanja aktivna generacija plaèuje pokojnine sedanji upokojeni generaciji. V zameno prièakuje, 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 reèejo kar stebri:

1. Prvi steber je splošni javni sistem, ki se financira s prispevki in/ali davki. Naèin financiranja je skoraj izkljuèno na osnovi sprotnega prispevnega kritja
2. Drugi steber sestavljajo razliène 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.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | ***ENOTNA ‘UNIVERZALNA’ SHEMA*** | ***DUALNA SHEMA*** | ***ENOTNA ‘ZAPOSLITVENA’ SHEMA*** |
| pogoji za pokojnino / izraèun pokojnine | LETA BIVANJA |  | LETA ZAPOSLITVE / 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 vabljiv 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 veèjo naslonitev na kapitalske naložbene sklade naj bi bilo dejstvo, da takšna oblika zagotavljanja dohodka za starost obenem zvišuje agregatno varèevanje in s tem omogoèa tudi višjo gospodarsko rast. Èe je nezadostno varèevanje resen makroekonomski problem, je uvedba obveznega (prisilnega) varèevanja ena od možnosti za zvišanje ravni agregatnega varèevanja.

***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 plaèilo pacienta oz. uporabnika, paè pa tudi razliène oblike privatnega zavarovanja.

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

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

* asimetrija informacij - pacient je slabo informiran in odvisen od zdravnika in njegovih odloèitev o zdravljenju. Temu problemu asimetrije informacij reèemo tudi ***problem principala in agenta***. V našem primeru je principal pacient, agent pa zdravnik. V splošnem problem pricipala in agenta pomeni, da je plaènik, kupec ali lastnik manj ali slabše informiran od prodajalca oz. osebe, ki mu je kot kupec ali lastnik zaupal opravljanje doloèenih poslov. Enak odnos je odnos delnièar - manager.
* zavarovanje in moralno tveganje - v zdravstvu ne obstaja samo relacija med povpraševalcem (pacientom) in ponudnikom (zdravnikom), paè pa je v ta odnos vkljuèena tudi tretja oseba, tj. država oz. zavarovalnica (kot privatno zavarovanje ali socialno zavarovanje). Pacient neposredno plaèuje le manjši del zdravstvenih storitev, veèji del plaèuje zavarovalnica, kar ustvarja dodatni pritisk na èim veèjo 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 kolièine dela, kot bi prièakovali pri obièajnem 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 poveèuje, kar pomeni, da za enoto zdravstvenih storitev lahko kupimo vse veè proizvodov drugih sektorjev. Takšni obliki tehnološkega napredka, ki ne zmanjšuje inputov dela, reèemo ***Baumolova bolezen***.

***12. PREMOŽENJSKI DAVKI***

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

Poleg nepopolnega obdavèevanja donosa kapitala oz. premoženja, mnogi davèni sistemi poznajo tudi posebno obdavèenje kapitala oz. premoženja. Ti davki so:

* redni letni davki na premoženje
* davki na zapušèine, dedišèine in darila
* davki na finanène in kapitalske transakcije

Pri letnem davku na premoženje je davèna osnova lahko neto (tj. èisto) premoženj, pri èemer je neto premoženje enako vrednosti premoženja zmanjšano za obveznosti in obremenitve premoženja. Ker se tukaj upošteva davèna sposobnost zavezanca je to subjektni davek. Nekoliko ‘izrojena’ oblika takšnega davka je davek na nepremiènine; tukaj davèno osnovo predstavlja zgolj en del premoženja. V tem primeru je to objektni davek.

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

Davki na finanène in kapitalske transakcije vkljuèujejo med drugim tudi davke na izdajanje, transfer, nakup in prodajo vrednostnih papirjev. Transakcijski davek za nakup ali prodajo nepremiènine 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 davènega sistema: uèinkovitosti, praviènosti in administrativnih stroškov.

***Premoženjski davki in uèinkovitost***

Ker je treba plaèevati letni davek na premoženje ne glede na to, ali to premoženje daje donos ali ne, naj bi ta davek dal spodbude za uèinkovitejšo rabo oz. alokacijo premoženja. Ker je osnova za letni davek na premoženje kumulirano varèevanje iz preteklosti, naj bi bili uèinki tega davka na bodoèe varèevanje skromni.

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

***Premoženjski davki in praviènost***

Dve osebi, ki imata enak dohodek, toda razlièno premoženje, oèitno nista v enakem položaju oz. nimata enake sposobnosti obdavèitve. Zato je z vidika horizontalne izenaèenosti povsem razumljivo, da se pri doloèanju sposobnosti obdavèitve poleg dohodka (tj. toka) upošteva tudi premoženje (tj. stanje).

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

***Premoženjski davki in administrativni stroški***

Administrativni stroški nastanejo zaradi ugotavljanja premoženja in njegovega vrednotenja.

Glede na vse probleme s katerimi se sooèa letni davek na neto premoženje nas ne preseneèa dejstvo, da približno polovica èlanic OECD sploh nima letnega davka na neto premoženje; tiste države, ki ga imajo, pa ga imajo že dolgo èasa. Vloga letnega davka na nepremiènine ima le v ZDA veèjo vlogo.

Za Slovenijo je znaèilno naslednje:

* Slovenija nima letnega davka na neto premoženje
* Slovenija ima redni letni davek na nepremiènine, vendar z dokaj visokim pragom in izdatnimi oprostitvami. Davèna osnova ni tržna vrednost, temveè vrednost ugotovljena s strani upravnega organa, zato ne preseneèa, da je donos tega davka zelo skromen
* davki na dedišèine in darila so normalni sestavni del našega davènega sistema, prav tako tudi davki na finanène in kapitalske transakcije. Stopnja davka od prometa nepremiènin 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 zemljišè.

***13. JAVNOFINANÈNI PRIHODKI IN JAVNOFINANÈNI ODHODKI***

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

1. ***tekoèi raèun*** (raèun proizvodnje + raèun razdelitve + raèun rabe dohodka)
2. ***raèun akumulacije*** (sestavljen iz kapitalskega in finanènega raèuna)
3. ***bilance stanja*** (premoženjske bilance)

Z vidika javnih financ je premoženjska bilanca manj pomembna, kajti namen javnega sektorja ni akumulacija premoženja, temveè 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 raèunu III, tj. premoženjski bilanci. Omejili se bomo na prva dva raèuna. V Sloveniji se raèun I (tekoèi raèun) in del raèuna II (kapitalski raèun) združita v ***Bilanco prihodkov in odhodkov, ki torej vkljuèuje tekoèi raèun in kapitalski raèun.*** Tako imamo dve osnovni bilanci:

* ***Bilanca prihodkov in odhodkov***
* ***Finanèni raèun (raèun financiranja)***

*Bilanca prihodkov in odhodkov kaže vire javnofinanènih prihodkov, to so predvsem davki in prispevki, ter javnofinanène odhodke po ekonomskih namenih. Razlika med javnofinanènimi prihodki in odhodki je javnofinanèni presežek ali primankljaj. Javnofinanèni presežek (suficit) ali primankljaj (deficit) je vstopni element v finanèni raèun. Le-ta kaže, kako se financira ta primanjkljaj ali v katere finanène instrumente se plasira presežek.*

*Za Slovenijo bi lahko tvorili bilanèno zaporedje za vsako od štirih entitet javnih financ, ki jim v strokovnem žargonu reèemo kar ‘blagajne’:*

1. *državni proraèun*
2. *obèinski proraèuni*
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 raèunov, ker se ti blagajni ne moreta zadolževati, tako da bilance teh dveh blagajn ne vkljuèujejo finanènega raèuna. Za ugotavljanje javnofinanènih 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 bilanènih postavk iz posameznih bilanc, vendar ob upoštevanju medsebojnega pobota tokov znotraj javnega sektorja.

**BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV JAVNEGA SEKTORJA (tekoèi raèun in kapitalski raèun)**

A1. **JAVNOFINANÈNI PRIHODKI**

A11. **Tekoèi prihodki**

A111. davki

A112. prispevki za socialno varnost

A113. nedavèni tekoèi prihodki (takse, cestnine...)

A12. **Kapitalski prihodki**

A121. prihodki od prodaje realnega premoženja

A122. kapitalski transferji; to so davki, ki se plaèujejo iz kapitala

A123. vraèilo posojil, ki jih je javni sektor dodelil privatnemu sektorju

A2. **JAVNOFINANÈNI ODHODKI**

A21. **Tekoèi odhodki**

A211. tekoèa potrošnja:

 A2111. plaèe

 A2112. tekoèi nakupi blaga in storitev

A212. tekoèi transferji:

 A2121. subvencije gospodarstvu

 A2122. socialni transferji

 A2123. tekoèi transferji v tujino

A213. plaèilo 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 javnofinaènih 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 razlièice Wagnerjevega zakona. Porast javnih izdatkov je bolj verjeten v gospodarstvih, ki slabo funkcionirajo; to pomeni, da so se v teh državah zelo poèasi prilagajali na zunanje šoke, tj. npr. naftna kriza, daljše obdobje nizke gospodarske rasti ipd.

Poleg ***ekonomske razèlenitve*** javnofinanènih odhodkov, je pomembna tudi ***funkcionalna oz. namenska razèlenitev*** javnofinanènih odhodkov. Funkcionalni elementi javnofinanènih izdatkov so:

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

***14. JAVNOFINANÈNI PRIMANKLJAJ IN JAVNI DOLG***

Javnofinanèni primanjkljaj, tj. fiskalni deficit smo definirali kot razliko med javnofinaènimi prihodki in javnofinanènimi odhodki. Èe je ta razlika pozitivna imamo fiskalni suficit (presežek), èe je negativna, pa fiskalni deficit (primanjkljaj)

Oglejmo si enaèbo:

 *presežno varèevanje privatnega sektorja*

 *+ presežno varèevanje javnega sektorja*

 *= neto zadolževanje (-) ali neto posojanje (+) tujini*

Ta identiteta je fundamentalna identiteta, ki povezuje presežno domaèe 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 èe imamo fiskalni deficit nosi breme prilagajanja domaèi privatni sektor. Proces poteka tako, da fiskalni deficit povzroèi 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 reèemo iztiskanje ali izrivanje (crowding out).
* v pogojih moènega pretoka kapitala oz. odprtega gospodarstva ima javnofinanèni primanjkljaj zanemarljive posledice na investicije; nezadostno domaèe 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 mobilen 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 = (neto) zadolževanje doma + (neto) zadolževanje v tujini

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

Pri državah 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 državo poveèa tudi kolièina primarnega denarja. Država proda centralni banki obveznice in dobi svež denar.

Èetrti vir financiranja fiskalnega deficita je prisilno posojanje prebivalstva javnemu sektorju, tj. terjatve prebivalstva do javnega sektorja. To je predvsem znaèilnost držav na prehodu, predvsem držav 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 cikliènem 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 veèjih podjetij, s tem je postala lastnik v teh podjetjih (Slovenske

 železarne, Splošna plovba)

® z dajanjem poroštev za odplaèilo 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 èlanic Pariškega kluba (488 mio USD, naèelno prevzet l. 1995)
* dolg do èlanic Londonskega kluba (822 mio USD, prevzet leta 1996)

Za dobršen del tega dolga RS ni konèni dolžnik, temveè so konèni dolžniki razlièna 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 razliènih 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 papriji 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 pravoèasnih 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 najšibkejše 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