

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

### VLOGA IN FUNKCIJE JAVNEGA SEKTORJA .1

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

**alokacija produkcijskih tvorcev oz. finančnih virov:** proces, v katerem se .1  
opravlja razdelitev resursov na produkcijo javnih in produkcijo zasebnih dobrin,  
.ter tudi nadaljna alokacija znotraj skupine javnih dobrin

**prerazdelitev dohodka:** dohodek se prerazporeja od premožnejših k manj .2  
premožnim

**stabilizacija gospodarstva:** država z instrumenti fiskalne in monetarne politike .3  
zasleduje določene makroekonomske cilje, npr. nizka brezposelnost, nizka inflacija,  
visoka gospodarska rast

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

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

:Nekaj najpomembnejših vzrokov za nepopolnost trga

- obstoje javnih dobrin** - to so dobrine, za katere je značilno, da ekonomsko ni ♦  
smotno izključiti posameznika iz potrošnje; mejni stroški oskrbe, tj. stroški  
.oskrbe za dodatnega posameznika so enaki nič
- zunanjí učinki (eksternalije)** - mnoge dobrine porajajo bodisi na strani ♦  
proizvodnje bodisi na strani potrošnje pozitivne ali negativne zunanje učinke. V  
primeru pozitivnih eksternalij se moja koristnost ob večji potrošnji pri drugih  
povečuje, v primeru negativnih eksternalij pa se moja koristnost zaradi večje  
potrošnje pri drugih zmanjšuje. Država problem zunanjih učinkov rešuje tako, da  
pri pomembnih eksternalijah obdavi proizvodnjo ali potrošnjo ali pa skuša z  
mehanizmi regulacije (standardi, omejitve) zmanjšati te učinke. Pri dobrinah, ki  
porajajo pozitivne eksternalije, država lahko tudi neposredno posega v oskrbo  
.((zdravstvo, šolstvo
- nepopolna konkurenca** - nepopolna konkurenca pomeni, da imajo padajoče ♦  
mejne stroške oz. rastoče ekonomije obsega (primer naravnega monopola). Znano  
je, da monopolist maximira svoj dobiček, kar je v pogojih naravnega monopola  
pri manjši količini outputa, kot v pogojih popolne konkurence. S tem da proizvaja  
.nižji output od družbeno željenega, 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

premožnejši plaèujejo višje davke in prispevke kot manj premožni, mišljeno niso .1  
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

koristi oz. okoristki, ki jih prejemajo posamezniki od javnega sektorja, niso v .2  
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 dosejajo avtomatièno, temveè le z  
usklajenim delovanjem fiskalne in monetarne politike. Danes je sposobnost države, da  
.dosega vse naštete cilje zelo omejena

## **ALOKACIJA JAVNIH DOBRIN .2**

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 zaželeno (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 izključevanje tehnično povsem enostavno, obenem pa tudi zaželeno, ker imamo neničelne stroške oskrbe dodatnega posameznika

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

Obstaja pa tudi posebna skupina. To so **meritorne dobrine** oz. dobrine posebnega družbenega pomena. Potrošnja teh dobrin sicer poraja nekaj eksternalij, čeprav so v resnici te dobrine zelo blizu zasebnim, vendar pa za oskrbo s temi dobrinami obstaja javni interes. Takšen javni interes zagotavlja javno financiranje ali javno oskrbo na področju zdravstva, šolstva, sociale... To pojasnjuje teza o egalitarizmu: država nasprotuje prevelikim razlikam pri oskrbi s temi dobrinami in jih zato zagotavlja preko javnega sektorja

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

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

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

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

Individualne krivulje povpraševanja za mešane dobrine, pa se seštevajo tako, da se zasebni del individualnega povpraš. sešteva horizontalno, 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 morale izpolnjevati pravilo, ?ki agregira individualne preference in tvori neko skupno preferenco oz. razvrstitev

- pogoj racionalnosti** - za vsako množico individualnih preferenc mora pravilo družbene izbire dati razvrstitev, ki je popolna in tranzitivna. Popolnost pomeni, da je vsaka razvrstitev primerljiva z druga, tranzitivnost pa pomeni naslednje: èe imamo tri alternative A, B in C, ter preferiramo A pred B, B pa pred C, potem .preferiramo tudi A pred C .1
- 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 alternativni .2
- Paretovo naèelo** - èe vsak posameznik preferira A pred B, potem bo tudi pravilo družbene izbire tako, da bo alternativa A pred B .3
- pogoj neomejene domene** - pravilo družbene izbire mora biti takšno, da upošteva (vse možne individualne razvrstitve (ne želimo izkljuèevati nikogar .4
- pogoj nediktatorstva** - ne obstaja posameznik, èigar preference so samodejno tudi .5  
.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

vladna stopnja (vlada načrtuje letni proračun in predloži osnutek proračuna	.1
(parlamentu	
parlamentarna stopnja	.2
stopnja uresničevanja	.3
naknadna kontrola	.4

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

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

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

*Parlamentarna stopnja:* ko vlada izdelava proračunski predlog, ga pošlje parlamentu v obravnavo. Ta parlamentarna stopnja traja v večini evropskih držav 3-4 mesece (v Sloveniji formalno 3 mesece). Tudi tu lahko razvrstimo države glede na osnovne :značilnosti proračunskega procesa na tej stopnji, pri čemer so pomembne spremembe, ki jih parlament predlaga na prvotni proračunski predlog → razmerje moči med spodnjim in zgornjim domom parlamenta → razmerje med vlado in parlamentom →

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

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

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

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

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

### UVOD V OBDAVÈEVANJE .3

Odloèitve o obsegu državnega proraèuna so hkratne odloèitve o prihodkovni in odhodkovni strani javnih financ. Dostokrat 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 povzročilo 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

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

:Poleg teh dveh splošnih načel, obstajata tudi dve davčni načeli  
 načelo koristi - davčne zavezanec je treba obdavčiti v skladu s koristmi, ki jih .1  
 imajo od uporabe javnih dobrin  
 načelo ekonomske sposobnosti - davčne zavezanec je treba obdavčiti v skladu z .2  
 njihovo ekonomsko sposobnostjo, tj. ekonomsko zmožnostjo plačila

Obe davčni načeli lahko prevedemo v splošni načeli; davčno načelo ekonomske  
 :sposobnosti se v dikciji splošnih načel glasi  
 načelo horizontalne izenačenosti - enako davčno obravnavanje zavezancev, ki ♦  
 imajo enako ekonomsko sposobnost oz. enako ekonomsko zmožnost plačila  
 .davka  
 načelo vertikalne izenačenosti - različno davčno obravnavanje zavezancev, ki ♦  
 imajo različno ekonomsko sposobnost oz. različno ekonomsko zmožnost plačila  
 .davka

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

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

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

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

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

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

### **:Osnovni davčni pojmi**

**Davčna osnova** je vrednost ali količina, na katero se aplicira davčna stopnja. To  
 (pomeni: DAVČNA STOPNJA x DAVČNA OSNOVA = DAVEK  $(t * X = T$

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

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

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

$$\text{MDS} = \frac{D \text{ celotni plačani davki}}{D \text{ davčna osnova}} = \frac{DT}{DX}$$

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

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

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

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

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

:Poznamo tudi **davčne olajšave**. Davčne olajšave so predvsem dveh oblik odbitek pred obdavčljivo osnovo ♦  
(znižanje davka (zniža se znesek že izračunanega davka) ♦

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

**Davčni zavezanec** je fizična ali pravna oseba, ki ji davčni predpisi nalagajo plačilo davka. Pri številnih davkih davčni zavezanec ni istoveten **davčnemu plačniku**, tj. osebi, ki dejansko nakaže davek na žiro račun proračuna. Tako npr. pri sprotnem obdavčevanju dohodkov fizičnih oseb kot plačnik nastopa podjetje, kjer je davčni zavezanec zaposlen. Ob izplačilih plač podjetje odtegne določen znesek davkov. Takšnemu davku rečemo **davek po odbitku**; razlog za sprotno obdavčevanje pa je, da je najprimernejši trenutek za obdavčevanje ob izplačevanju dohodkov, bodisi dohodkov od dela ali od kapitala. Ob letni davčni prijavi zavezanec opravi proračun



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 zavezanca, 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

**Subjektne in objektni davki:** vsak davek ima svoj subjekt, tj. davènega zavezanca, in objekt, tj. dejstvo, ki državi omogoèa predpisovati davek (dohodek, potrošnja, premoženje). Èe davek upošteva bolj same lastnosti subjekta (velikost dohodka, starost, zdravstveno stanje...) potem je to subjektne davek. Subjektne 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

## **DAVÈNO PREVALJEVANJE, DAVÈNA OBREMENITEV IN .4 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 točke iz točke G v D ima za posledico višjo ceno za kupca (cena se zviša od B na C), kot tudi nižjo ceno za prodajalca (cena, ki jo dobi se zniža od B na A). V tem primeru se davek prevaljuje tako naprej, na kupce, kot nazaj, ker bodo posledice nižje cene utrpeli tudi produkcijski faktorji. Država pobere davčni prihodek v višini ACDF, potrošniki utrpijo izgubo potrošnikovega presežka v višini BCDG, producenti pa izgubo producentovega presežka v višini ABGF. Lahko rečemo, da je prišlo do neto izgube družbene blaginje v višini trikotnika DGF, oz. potrošniki in producenti so skupaj izgubili več, kot je dobila država v obliki davčnih prihodkov.

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

### ***Dohodkovni in substitucijski učinek davka***

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

Slika nam kaže individualno proračunsko premico AB ter najvišji indiferenčni krivuljo U1, ki se še dotika proračunske premice; dotikališče je ravnovesna točka potrošnje E za čokolado. Uvedba davka na čokolado le-to podraži. Dobimo novo proračunsko premico in zopet določimo najvišje ležečo indiferenčno krivuljo, ki se še dotika nove proračunske premice in tako dobimo novo ravnovesno točko E\*.

Premik iz E v E\* pa lahko razstavimo na dva premika, ki je posledica zmanjšanja dohodka (zvišanje cene, tudi samo enemu produktu, zmanjša realni dohodek. Temu rečemo **dohodkovni učinek** in je na sliki predstavljen s premikom  $E \Rightarrow E'$  in premikom, ki je posledica spremenjenih razmerij cen; to je **substitucijski učinek** in je na sliki označen s premikom  $E' \Rightarrow E^*$ .

Vidimo, da uvedba davka povzroča znižanje realnega dohodka in s tem dohodkovni učinek; spremembe realnih cen pa povzročajo substitucijski učinek in ta je vzrok, da se po nepotrebnem povzroča dodatna davčna obremenitev. Bolj smiselna oblika davka bi državi omogočila večji znesek pobranih davkov ob enaki ravni koristnosti za posameznika enak znesek pobranih davkov ob višji ravni koristnosti za posameznika.

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

Sprašujemo se, ali obstaja davek, ki ne poraja presežne davčne obremenitve, z drugimi besedami, ali obstaja davek, ki poraja zgolj dohodkovne 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
- mejna stopnja substitucije dobrin v potrošnji mora biti enaka mejni stopnji .1
- transformacije teh dobrin v proizvodnji
- mejna stopnja substitucije prostega èasa za dobrine mora biti enaka mejni stopnji .2
- (transformacije prostega èasa v dobrine (skozi delovni napor
- mejna stopnja substitucije bodoèe potrošnje za sedanjo potrošnjo mora biti enaka .3
- .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, .upošteva je obstojeèe odmike od Pareto optimuma izboljšuje ekonomsko uèinkovitost

### ***Optimalno obdavèevanje***

Ena od treh zelenih lastnosti davènega sistema je zagotavljanje ekonomske uèinkovitosti, tj. da davèni sistem èim manj vpliva oz. posega v sam ekonomski proces. Izkaže se, da davki, ki so zaželjeni z vidika ekonomske uèinkovitosti, dosega jo 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 različni 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 davčne 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 doloène 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 preraždeljevanja 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 obdavčevanje dohodka**

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

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

- : Glede stopnje  $t$  je **Stern** ugotovil, da je optimalna stopnja višja
- čim višja je kompenzirana elastičnost ponudbe dela ➤
- čim višja je družbena averzija do dohodkovne neenakosti ➤
- čim višje so neenakosti v dohodkih pred obdavčitvijo ➤
- čim višje so zahteve po javnofinančnih prihodkih ➤

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

- na 'prepovedani' listi davkov
- davki na intermediarne proizvode \*
- (kaskadni davki (tudi drugače jih nihče več ne uporablja) \*)
- davki na proizvode namenjene izvozu \*
- carine \*
- davek od dobička pravnih oseb (ta davek diskriminira med dvema oblikama) \*
- (kapitala: lastniškimi in dolžniškimi kapitalom)

### **DAVEK OD DOHODKA FIZIČNIH OSEB .5**

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

#### **Haig-Simonsova definicija dohodka**

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

- : kot vsota
- tržne vrednosti pravic, uveljavljene v potrošnji \*
- in
- spremembe realne vrednosti zaloge lastninskih pravic \*

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

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

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

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

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

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

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

:Formalno lahko potek določanja davčne osnove zapišemo takole

**je predmet davčne** večini držav ne prištevajo transferji, zlasti ne socialne sistemu dohodnine pa tudi ne vloge. Za dohodkovne vire, ki se ne upoštevajo, uporabljamo **dohodek**, oz. oprostitve **stroških** nastane predvsem katerim stroškom priznati, da

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

Med **dohodek, ki obravnave** se v različni socialni pomoči, v našem obresti na bančne so izpuščeni, oz. izraz **izvzeti** Pri **priznanih** vprašanje,

so nastali pri pridobivanju dohodka; razmejitve med priznane in nepriznane stroške je dokaj arbitrarna. V Sloveniji se le pri zasebnikih (dohodkih od zasebne dejavnosti) priznavajo stroški skoraj v celoti, pa še tu so določene omejitve. Zakonodajalec sicer dopuša možnost priznavanja dejanskih stroškov, ki so nastali pri pridobivanju določenih 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 obdavčljivo osnovo. Omenimo, da so olajšave lahko tudi v obliki znižanja davka in to pride v poštev šele po izračunu davčne obveznosti. Poleg teh dveh vrst olajšav obstaja še tretja. To je stopnja 0% v prvem :davčnem razredu. Poznamo dve osnovni skupini olajšav

#### **standardne olajšave** ➤

To so olajšave, ki niso odvisne od izdatkov davkoplačevalca in so dostopne vsem osebam, ki izpolnjujejo določene 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% ➤  
 (povprečne letne bruto plače 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 presežati 3% davčne osnove

### **Problemi obdavčevanja dohodka**

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

**Enota obdavčenja** je praviloma posameznik, v nekaj državah (Francija, Nemčija, ZDA) pa je enota družina. V Nemčiji se dohodki vseh družinskih članov seštejejo, upoštevajo se olajšave in dobljena davčna osnova se deli z dva in na ti dve enaki osnovi se aplicira davčna stopnja. To je t.i. **cepitveni sistem**. V Franciji je postopek podoben, le da se dobljeni dohodek družine ne deli z dva, temveč s številom, ki upošteva število otrok v družini; to je t.i. **kvocientni sistem**. V pogojih progresivnega obdavčevanja so sistemi, ki veljajo v Franciji in Nemčiji neneutralni 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

## **DAVEK NA POTROŠNJO .6**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### :POTROŠNI TIP DDV

:Na ravni podjetja je davčna osnova podana takole  
 (vrednost prodaje (brez davka) *manj* vrednost nabav (brez davka)

#### :DOHODKOVNI TIP DDV

:davčna osnova na ravni podjetja  
 vrednost prodaje (brez davka) *manj* stroški repromateriala (brez davka) *manj*  
 amortizacija

#### :PROIZVODNI TIP DDV

:davčna osnova na ravni podjetja  
 (vrednost prodaje (brez davka) *manj* stroški repromateriala (brez davka)

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

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

### ***Tehnika obračuna davka na dodano vrednost***

---

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

Ib = bruto investicije  
 In = neto investicije

:Tehnika obračuna DDV je prikazana na primeru potrošnega tipa

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

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

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

Pri izračunu lastne prodajne cene podjetje ne upošteva plačanih davkov na strani nabav, ker bo le-te dobilo povrnjene. Samo plačevanje DDV na ravni podjetja poteka tako, da podjetje na strani prodaje aplicira davčno stopnjo, torej proda blago z davkom, na strani nabave pa kupi blago z davkom. V danem obračunskem obdobju (praviloma je to mesec dni) podjetje nakazuje davčni upravi razliko med pobranimi davki na strani prodaj in plačanimi davki na strani nabav. Za podjetje je ta davek nevtralen, tj. ne vpliva na poslovanje podjetja; podjetje deluje le kot agent, tj. davčni pobiralec in to funkcijo opravlja zastopnik. Vsako podjetje v produkcijsko-distribucijski verigi nakazuje davek davčni upravi in veriga takšnega plačevanja poteka vse do

konèene 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

**Izvetje iz sistema DDV** (davèna oprostitvev) 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 izzet 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 letemu 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 razmejitev

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

Skoraj samoumevno je, da je DDV osnovan na načelu nastanka dogodka. To pomeni, da se pri izračunu davčne obveznosti, ki je enaka: davki aplicirani na strani prodaj manj davki plačani na strani nabav, pri prodajah in nabavah upoštevajo le poslani oz. prejete fakture, na katerih je seveda tudi označen znesek davka. Ob tem ne upoštevamo, ali smo od prodaj dejansko prejeli plačilo, ter prav tako ne, ali smo prejete fakture dejansko tudi plačali. Takšen obračun DDV je osnovan na načelu nastanka dogodka.

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

### ***Selektivni davki na potrošnjo***

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

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

Akcize se največkrat pobirajo že v fazi proizvodnje ali uvoza, ker se s tem zmanjšajo administrativni stroški izpolnjevanja davčne obveznosti, obenem pa se zmanjšajo tudi možnosti davčne utaje. Akcize so praviloma (ne vedno) specifični davki. To pomeni, da je davčna osnova za akcize količina (npr. 20 cigaret) in ne njihova denarna vrednost. Povpraševanje po teh proizvodih je navadno cenovno neelastično in obdavčevanje tako ne posega bistveno v učinkovito alokacijo; obdavčevanje teh proizvodov povzroča le majhno presežno davčno obremenitev. Z normativnega vidika je visoko obdavčevanje teh proizvodov pogojeno z željo, da se destimulira potrošnja proizvodov, ki povzročajo negativne eksternalije. Za razliko od meritornih dobrin, katerih potrošnja se želi spodbujati, je za tobačne izdelke in alkoholne pijače uveljavljen izraz *negativna meritorna dobrina*.

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

V osnovi obstajata dva načina davčnega obravnavanja blaga, ki vstopa v mednarodno menjavo. Prvi način, ***načelo države uvoznice blaga*** blago se obdavčuje po veljavni davčni stopnji države uvoznice .1

davèni prihodki pripadajo državi uvoznici. Po pravilih WTO je uporaba tega .2  
 naèela obvezna pri mednarodni menjavi blaga  
 davek je odmerjen v državi uvoznici .3

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 povzročela 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%. Priporoène 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

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

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 vključuje 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 giblljivostjo

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

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

:kjer je

(E = dohodki od dela (plaèe, ipd  
 rW = dohodki od kapitala (dividende, obresti,  
 (...rente, kapitalski dobièki

(...A = drugi nenadni prejemi (darila, dedišèine  
 ΔNW = sprememba neto premoženja

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

kakšna naj bo obravnava obstojeèega kapitala? To je pomembno zato, ker je .1  
 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

donos neposrednega davka na potrošnjo bi se, glede na neposredni davek od .2  
 dohodka fiziènih oseb zmanjšal, seveda ob isti davèni stopnji, saj varèevanje ni  
 zajeto v davèno osnovo

zajemanje tega davka bi bilo z administrativnega vidika zelo zahtevno .3  
 (doloèenih oblik kapitala še vedno ne bi mogli zadovoljivo obravnavati (npr. hiše .4

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



značilnosti obdavčevanja celovitega dohodka v smislu Haig-Simonsove definicije dohodka

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

Najbrž ni davka, ki bi bil definicijsko tako nedoločen in s tako nejasnim položajem v davčnem 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 četrtem mestu, torej za davki na potrošnjo, prispevki za socialno varnost in dohodnino, toda pred premoženjskimi davki. Še bolj kot za dohodnino, lahko za davek od dobièka pravnih oseb rečemo, da bo njegov pomen verjetno stagniral ali počasi upadal (merjeno kot % vseh davčnih prihodkov). Vzrok za to je treba iskati v težavah obdavčevanja zelo mobilnega (predvsem portfeljskega) kapitala in v zaostrenem davčnem tekmovanju, ki močno pritiska na zniževanje davčnih stopenj in na večanje različnih olajšav. V Sloveniji znaša davek od dobièka pravnih oseb kot % vseh davčnih prihodkov v letu 1995 le 1.3%

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

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

:kjer so

R = prihodki (Ob = plačilo obresti (za sposojen kapital)  
 (...TS = tekoči stroški (plače, stroški materiala  
 Am = amortizacija

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

### **Razlogi za uvedbo davka na dobiček pravnih oseb**

Davčno breme v končni instanci nosijo fizične osebe, zato ni jasno, ali je res potrebno obdavčevanje podjetij. Argumenti, ki so v prid posebnemu obdavčevanju podjetij so davek od dobièka pravnih oseb obdavčuje koristi, ki jih ima podjetje od takšne pravne oblike organiziranosti (tj. omejene odgovornosti) in koristi od javnih dobrin in storitev, ki povečujejo dohodek podjetja davek od dobièka pravnih oseb deluje kot davek po odbitku in s tem kot vmesna .postaja za davek od dohodka fizičnih oseb davek od dobièka pravnih oseb obdavčuje rento, ki so jo deležni lastniki produkcijskih faktorjev

Klasifikacija je pri davkih od dohodka fizičnih 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 razvrščamo glede na to, kako in v kolikšni meri lajšajo dvojno obdavčitev razdeljenih dobičkov. Kako pa sploh pride do dvojne obdavčitve? Davčna osnova (donos lastniškega kapitala) se obdavči na ravni podjetja; po obdavčitvi se predvidena sredstva za

razdeljene 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 povzročila 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 zapušeà korporacijski sektor, povzročèal, da se breme davka prevali na delavce .in potrošnike

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

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

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

### **Davčne spodbude**

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

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

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

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

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

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

:Po drugem načelu, tj. **načelu države uvoznice kapitala** se  
 dohodek od kapitala obdavčuje po davčni stopnji države uvoznice kapitala ↴  
 davčni prihodek pripada državi uvoznici kapitala, to je državi, v kateri je ta dohodek nastal ↴

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

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

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

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

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

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

- :lahko razberemo, da **sistemi socialne varnosti**
- nudijo preventivno in kurativno zdravstveno zaščito .1
  - nadomeščajo dohodek posameznika v primeru neprostovoljne delne ali popolne izgube dohodka .2
  - nudijo dodatni dohodek osebam, ki imajo družinske obveznosti .3

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

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

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

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

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

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

Očel' socialnega zavarovanja je Otto Bismarck, ki je socialno zavarovanje uvedel v '90-ih letih prejšnjega stoletja. Formalno je socialno zavarovanje definirano z

- :naslednjimi osnovnimi elementi
- financirano je s prispevki delodajalcev in delojemalcev
- (participacija je obvezna (z nekaj manjšimi omejitvami
- prispevki se stekajo v sklad iz katerega se financirajo pravice
- presežki prihodkov se lahko investirajo
- pravica zavarovanca je pogojena zgolj z vplačanimi prispevki, brez kakršnihkoli preizkusov
- prispevki in pravice so pogosto vezani na dohodek (plačò) zavarovanca

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

Èeprav se prispevki za socialno zavarovanje stekajo v sklade iz katerih se financirajo pravice, se sami prispevki 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 pravic, ki izvirajo iz socialnega zavarovanja - te pravice naj bi se pretežno financirale s prispevki .1  
 pravice, ki so pogojene z dohodkovnim ali premoženjskim stanjem posameznika - v Sloveniji so to razne oblike socialne pomoèi .2  
 pravice, ki so pogojene zgolj s pripadnostjo doloèeni skupini - pravice so upravièene z dejstvom, da imajo te skupine višje življenjske stroške (otroški dodatek .3

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 prevladujoèi 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 upravičenca pa je precej večji. Prispevki za pokojninsko zavarovanje so v fiksnem znesku (ne kot % plače), zdravstvena oskrba pa je univerzalna in financirana v celoti z davki

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

### **Privatno in socialno zavarovanje**

Pri naštevanju značilnosti socialnega zavarovanja smo že navedli, da je participacija obvezna. Ker je socialno zavarovanje praviloma univerzalno in obvezno se izognemo znanemu problemu zavarovalništva, **problemu negativne selekcije**. Obvezno zavarovanje omogoča združevanje sicer zelo rizičnih tveganj, toda praviloma zelo stabilne stopnje tveganja za celotno populacijo

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

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

prva oblika je vezana na spremembo tveganja oz. obnašanja. Skrb za zdravje naj bi ♦

.bila manjša, saj vemo da smo zavarovani

druga oblika je vezana na stroške, ki nastanejo ob zavarovalnem primeru. Ko npr. ♦

zavarovanec zbolí skuša do maximuma izkoristiti pravice, ki izvirajo iz zavarovalnega sistema; zelo redke so osebe, ki bolniškega dopusta ne izkoristijo v celoti

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

Socialno zavarovanje je v primerjavi s privatnim zavarovanjem bolj splošno in tudi bolj nedoločeno: pravice niso tako natančno določene kot pri privatnem zavarovanju. Velika



prednost socialnega zavarovanja je, da je bolj odporno na obsežne nepredvidljive ...dogodke: vojne, ekonomske depresije, inflacije

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

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

### **Pokojninski sistem**

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

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

Javni sistemi, so le del celotnega pokojninskega sistema, ki ga praviloma tvorijo trije :osnovni podsistemi, strokovnjaki jim rečejo kar stebri

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

Drugi stebel sestavljajo različne poklicne sheme. Te sheme so lahko na ravni .2 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 stebel deležen posebne pozornosti: praviloma je koncipiran kot enotna nacionalna shema za starost, obvezna za vse zaposlene. Vsak zaposleni z obveznim varčevanjem nalaga sredstva na individualni račun (pri banki, zavarovalnici ali specializiranem pokojninskem .zavodu), sredstva se kapitalizirajo in po upokojitvi izplačujejo kot anuitete

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

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

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

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

$$n + g > r$$
 :kjer je

$n$  = stopnja rasti prebivalstva  
 $g$  = stopnja rasti povp. plaèe

$r$  = obrestna mera

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

$$n + g < r$$

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

Eden bolj temeljnih razlogov za 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  
 sistem javnega financiranja in pretežno javne oskrbe .1  
 sistem javnega financiranja in pretežno privatne oskrbe .2  
 sistem privatnega financiranja in privatne oskrbe .3

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

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

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

Pomankljivosti so

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

Zaradi opisanih anomalij trga zdravstvenih storitev ter še nekaterih dodatnih posebnosti (heterogeni produkti, neprofitni motiv, manjše število ponudnikov) je trg zdravstvenih storitev nepopoln. Obenem tudi tehnološke spremembe v zdravstvu ne zmanjšujejo potrebne količine dela, kot bi pričakovali pri običajnem tehnološkem napredku. Produktivnost dela v zdravstvenem sektorju, preprosto zaradi same narave dela, stagnira. Ker se produktivnost dela v drugih sektorjih zvišuje, se relativna cena zdravstvenih storitev povečuje, kar pomeni, da za enoto zdravstvenih storitev lahko kupimo vse več proizvodov drugih sektorjev. Takšni obliki tehnološkega napredka, ki ne zmanjšuje inputov dela, rešimo **Baumolova bolezen**

## PREMOŽENJSKI DAVKI .12

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

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

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

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

Za razliko od davkov na neto premoženje in davkov na nepremiènine, ki so periodični in se pobirajo praviloma enkrat letno, davki na zapušeine, 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 različno 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 časa. Vloga letnega davka na nepremičnine ima le v ZDA večjo vlogo

:Za Slovenijo je značilno naslednje

- ◆ Slovenija nima letnega davka na neto premoženje
- ◆ Slovenija ima redni letni davek na nepremičnine, vendar z dokaj visokim pragom in izdatnimi oprostitvami. Davčna osnova ni tržna vrednost, temveč vrednost ugotovljena s strani upravnega organa, zato ne preseneča, da je donos tega davka zelo skromen
- ◆ davki na dediščine in darila so normalni sestavni del našega davčnega sistema, prav tako tudi davki na finančne in kapitalske transakcije. Stopnja davka od prometa nepremičnin je 2% prodajne cene, stopnja davka od prometa vrednostnih papirjev pa 0.1%
- ◆ poleg teh premoženjskih davkov pozna naš sistem tudi t.i. nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč

### **JAVNOFINANČNI PRIHODKI IN JAVNOFINANČNI ODHODKI .13**

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

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

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

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

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

*Bilanca prihodkov in odhodkov kaže vire javnofinančnih prihodkov, to so predvsem davki in prispevki, ter javnofinančne odhodke po ekonomskih namenih. Razlika med javnofinančnimi prihodki in odhodki je javnofinančni presežek ali primankljaj.*

Javnofinanèni presešek (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 presešek

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

- državni proraèun .1
- obèinski proraèuni .2
- Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, tj. pokojninska blagajna .3
- Zavod za zdravstveno zavarovanje, tj. zdravstvena blagajna .4

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 javnofinanènih odhodkov v Sloveniji je prav tako podobna evropskemu povpreèju.

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

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

Tendenèno rast javnofinanènih odhodkov je ugotavljal že **A. Wagner** v 80-ih letih prejšnjega stoletja; po njem se tudi imenuje **Wagnerjev zakon**. Ekonomisti Wagnerjev zakon veèinoma interpretirajo kot tendenèno rast razmerja med javnimi izdatki in BDP. Èe je torej porast razmerja med javnimi izdatki in BDP ugotovljeno dejstvo, bi bilo potrebno ugotoviti:

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

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

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 ◆

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

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

$$\begin{array}{r}
 \text{:Oglejmo si enaèbo} \\
 \text{presežno varèevanje privatnega sektorja} \\
 \text{presežno varèevanje javnega sektorja} \quad + \\
 \text{neto zadolževanje (-) ali neto posojanje (+) tujini} \quad =
 \end{array}$$

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 mobilni faktor

### **Financiranje fiskalnega deficita**

Fiskalni deficit se lahko financira bodisi iz presežnega domaèega varèevanja ali z neto :zadolževanjem v tujini. Enaèbo financiranja fiskalnega deficita lahko zapišemo kot  $FD = (\text{neto}) \text{ zadolževanje doma} + (\text{neto}) \text{ zadolževanje v tujini}$  Zadolževanje doma vkljuèuje zadolževanje pri gospodinjskih, finanènih in nefinanènih podjetjih. Ob tem se praviloma posebej izloèa centralna banka saj .zadolževanje pri centralni banki poveèuje kolièino denarja v obtoku



Pri 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 cikličnem gospodarskem vzponu

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

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

### **Ricardova ekvivalenca**

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

### **Javni dolg**

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

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

:Republika Slovenija se je zadolževala z izdajanjem obveznic za sanacijo bank: v zameno za slabe terjatve so banke med 1992-1993 dobile ♦  
državne obveznice v vrednosti 2200 mio DEM  
za neizplaèane devizne vloge so banke leta 1993 dobile obveznice v skupni ♦  
vrednosti okoli 940 mio DEM in to v zameno za terjatve bank do Narodne Banke  
.Jugoslavije  
za izplaèane devizne vloge; obveznice so dobile tiste banke, ki so že izplaèale del ♦  
deviznih deponiranih vlog, in to zato, ker bi terjatev do NBJ morale sicer odpisati v  
breme lastnega kapitala. Skupna vrednost obveznic je bila okrog 540 mio DEM  
za prestrukturiranje gospodarstva (RS-1) in za zagotovitev sredstev za pospeševanje ♦  
izvoza (RS-2). Obveznice RS-1 so bile v prosti prodaji v skupni vrednosti okrog  
200 mio DEM, obveznice RS-2 pa so bile v vrednosti 220 mio DEM neposredno  
.dodeljene podjetjem

:Poleg izdajanja obveznic pa se je Republika Slovenija zadolžila tudi z  
s prevzemom dolga 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 različna slovenska podjetja in banke. Slovensko podjetje plaèuje obresti in glavnico in tako .odplaèevanje alociranega dolga ne bremeni državnega proraèuna

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

:Javni dolg lahko delimo tudi na več različnih naèinov

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

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

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

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

***teorija distribucijskih konfliktov*** - po tej teoriji so deficiti in rastoèi javni dolg .1 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 različne 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 vires pridobi z .zadolževanjem namesto z obdavèevanjem

***teorija proraèunskih inštitucij oz. strukturna hipoteza*** - hipoteza razlaga, da postopek .2 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