

UNIVERZA V MARIBORU

PRAVNA FAKULTETA

MAGISTRSKA NALOGA

**PRIMERJAVA DOHODNINSKIH UREDITEV V
SLOVENIJI, AVSTRIJI IN NEMČIJI, V LUČI
NAČELA DAVČNE PRAVIČNOSTI**

Maribor, december 2015

Boris PETRE

UNIVERZA V MARIBORU

PRAVNA FAKULTETA

MAGISTRSKA NALOGA

**PRIMERJAVA DOHODNINSKIH UREDITEV V
SLOVENIJI, AVSTRIJI IN NEMČIJI, V LUČI
NAČELA DAVČNE PRAVIČNOSTI**

Avtor: Boris PETRE

Mentor: prof. dr. Bojan ŠKOF

Somentor: izr. prof. dr. Jurij TOPLAK

Maribor, december 2015

*Visoki davki zavirajo razvoj in podjetništvo,
spodbujajo pa vse mogoče aktivnosti
kako se tem davkom izogniti.*

The Economist, 20.09.2014

ZAHVALA

Zahvaljujem se profesorju dr. Bojano Škofu za potrpežljivost in vse nasvete, ki mi jih je podal pri izdelavi te naloge.

Prav tako se za vse dobrodošle pripombe zahvaljujem somentorju dr. Juriju Toplaku.

Posebna zahvala je namenjena moji soprogi za podporo pri pisanju in pomoč pri oblikovanju naloge. Zahvaljujem se tudi svojim mlajšima sinovoma, ker sta mi namenila dovolj prostega časa za dokončanje študija.

KAZALO

1. UVOD IN PREDSTAVITEV TEME

| | | |
|------|---------------------------------------|----|
| 1.1. | Opredelitev problema | 1 |
| 1.2. | Raziskovalne teze magistrske naloge | 8 |
| 1.3. | Cilji magistrske naloge | 8 |
| 1.4. | Metode dela in terminološka vprašanja | 9 |
| 1.5. | Aktualnost teme | 9 |
| 1.6. | Zgradba magistrske naloge | 9 |
| 1.7. | Pomen naloge za teorijo in prakso | 11 |

2. PRAVIČEN DAVČNI SISTEM – OSNOVA SOCIALNE IN PRAVNE DRŽAVE

| | | |
|--------|---|----|
| 2.1. | Osnovna načela davčnega prava | 13 |
| 2.1.1. | Univerzalna oziroma sistemska načela davčnega prava | 14 |
| 2.1.2. | Področna načela davčnega prava | 15 |
| 2.2. | Osnovna načela sodobnega davčnega sistema | 15 |
| 2.2.1. | Administrativna enostavnost | 17 |
| 2.2.2. | Fleksibilnost glede na gospodarske razmere | 17 |
| 2.2.3. | Politična odgovornost oziroma demokratičnost pri vplivu na izbiro davkov | 18 |
| 2.2.4. | Ekonomska učinkovitost | 18 |
| 2.2.5. | Načelo davčne pravičnosti | 19 |
| 2.3. | Upoštevanje načela davčne pravičnosti pri oblikovanju dohodninskega sistema | 21 |
| 2.4. | Pomen neposrednih davčnih obremenitev fizičnih oseb v davčnem sistemu | 23 |
| 2.4.1. | Davčni oziroma dohodninski zavezanec | 24 |
| 2.4.2. | Davek na dohodek | 27 |

| | | |
|--------|---|----|
| 2.4.3. | Prispevki za socialno varnost | 31 |
| 2.5. | Razlogi za spremembo dohodninske zakonodaje v Sloveniji | 32 |
| 2.5.1. | Pravična porazdelitev davčne obremenitve | 34 |
| 2.5.2. | Zmanjševanje oziroma težnja k izravnavi socialnih razlik | 35 |
| 2.5.3. | Previsoka davčna obremenitev aktivnih dohodkov | 35 |
| 2.5.4. | Uresničitev odločb Ustavnega sodišča RS | 36 |
| 2.5.5. | Prilagoditev evropski zakonodaji in mednarodnim standardom | 37 |
| 2.6. | Socialna in pravna država | 37 |
| 2.6.1. | Področje dela | 39 |
| 2.6.2. | Področje socialne varnosti | 40 |
| 2.7. | Uresničevanje socialne države z prerazporejanjem dohodka fizični oseb | 41 |
| 2.7.1. | Skrb za pravičen socialni red | 43 |
| 2.7.2. | Distributivna (socialna) pravičnost | 44 |
| 2.7.3. | Prerazporejanje dohodka z obdavčitvijo (davčne olajšave) | 45 |
| 2.7.4. | Prerazporejanje dohodka z dodeljevanjem socialnih transferjev | 46 |

3. PRIMERJAVA DOHODNINSKIH UREDITEV V SLOVENIJI, AVSTRIJI IN NEMČIJI

| | | |
|--------|--|----|
| 3.1. | Različnost dohodninskih sistemov | 47 |
| 3.2. | Posebnosti harmonizacije dohodninske zakonodaje v Evropski uniji | 50 |
| 3.2.1. | Posredni in neposredni davki | 53 |
| 3.2.2. | Preprečevanje škodljive davčne konkurence in dvojne obdavčitve | 57 |
| 3.3. | Določanje osnove za izračun dohodnine | 59 |
| 3.4. | Dohodninski prag | 63 |
| 3.5. | Dohodninske stopnje | 63 |
| 3.6. | Dohodninske olajšave | 68 |
| 3.7. | Oblike izračuna dohodninske obveznosti | 74 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| 3.7.1. | Individualna napoved dohodnine | 75 |
| 3.7.2. | Skupna (družinska) napoved dohodnine | 75 |
| 3.8. | Doseganje ciljev dohodninske politike | 78 |
| 3.8.1. | Dohodnina kot instrument fiskalne politike | 79 |
| 3.8.2. | Uresničevanje ciljev ekonomske politike | 80 |
| 3.8.3. | Uresničevanje ciljev socialne politike | 81 |
| 3.8.3.1. | Zagotavljanje splošne družbene blaginje | 83 |
| 3.8.3.2. | Maksimiranje razpoložljivega družinskega dohodka | 85 |
| 3.8.3.3. | Zmanjševanje oz. izravnava socialnih razlik | 85 |
| 3.9. | Pričakovane spremembe v prihodnosti | 86 |
| 4. | VPLIV DOHODNINE IN SOCIALNIH PREJEMKOV NA RAZPOLOŽLJIV DOHODEK DRUŽINE V SLOVENIJI, AVSTRIJI IN NEMČIJI | |
| 4.1. | Socialno varstvena vloga države | 88 |
| 4.1.1. | Pomen socialnih transferjev (negativni davki) | 90 |
| 4.1.2. | Programi socialne varnosti | 91 |
| 4.2. | Harmonizacija sistemov socialne varnosti v EU | 94 |
| 4.3. | Prispevki za socialno varnost | 95 |
| 4.4. | Vpliv dohodninskih olajšav | 98 |
| 4.5. | Vpliv družinskih prejemkov iz socialnih transferjev | 100 |
| 5. | ZAKLJUČEK | 102 |
| 6. | LITERATURA | 107 |

POVZETEK

Magistrsko delo se ukvarja z vprašanjem pravičnosti veljavnih dohodninskih zakonodaj v Sloveniji, Avstriji in Nemčiji. S pomočjo davkov izvaja država vertikalno in horizontalno porazdelitev in prerazdelitev dohodka in s tem zagotavlja svojo socialno naravnost. Država naj bi s pomočjo javnih financ in politične ekonomije poskrbela za ekonomsko blaginjo vseh državljanov. Jedro magistrskega dela je namenjeno proučevanju maksimalnega neto družinskega prihodka v vseh treh državah, ki ga določajo dohodninske olajšave in socialni transferji. Na podlagi analiz se delo zaključi z ugotovitvijo, da slovenska dohodninska zakonodaja zaradi izpolnjevanja zahteve po administrativni enostavnosti odstopa od načela pravičnosti. Zaradi neprimerne porazdelitve dohodninskih razredov so namreč močno obremenjeni tudi zavezanci s povsem povprečnimi dohodki.

Ključne besede: dohodnina, družinska dohodnina, dohodninske olajšave, maksimiranje družinskega prihodka.

ABSTRACT

The master's thesis deals with the issue of fairness applicable income tax legislation in Slovenia, Austria and Germany. With taxes state implementing vertical and horizontal distribution and redistribution of income to maintain the welfare state. Taxes represent a very important instrument to stabilize the economy. The state should take care for the economic well being of all citizens with the help of public finances and the political economy. The core of the master's work is dealing with the maximum family income in the studied countries. The amount of net family income is determined with income tax relief and social transfers. The analysis of this work ends with the conclusion that Slovenian income tax legislation in order to meet the requirements for administrative simplicity derogate from the principle of fairness. Due to the inappropriate distribution of tax classes, the taxpayers with average incomes are heavily burdened.

Keywords: personal income, family income tax, personal income tax relief, to maximize the family income.

1. UVOD

1.1. Opredelitev problema

Davki so pomemben vir državnih prihodkov in predstavljajo temelj obstoja moderne države. Za njih je značilno, da so obvezna dajatev, ki predstavlja enostranski – prisilni odvzem dohodka. Tako zbrana sredstva država ne porablja samo za svoje delovanje, ampak za doseganje določenih fiskalnih in ne-fiskalnih ciljev. Davki služijo torej kot sredstvo za stabilizacijo gospodarstva in kot sredstvo za prerazporeditev dohodka.

Davki vplivajo na potrošnjo, podjetniško strukturo, socialno politiko, varčevanje in še mnogo drugega. Ker davki zmanjšujejo dohodek davčnega zavezanca so redna vroča tema politikov in navadnih državljanov. Raznovrstnost davkov zagotavlja lažje doseganje želenih učinkov, davčne oprostitve in olajšave pa naredijo ekonomski učinek davkov socialno sprejemljivejši. S pobiranjem davkov omogoča država zadovoljevanje splošnih družbenih potreb in vpliva na prerazporeditev dohodka.

»Temeljni pogoj za delovanje Slovenije kot socialne države je usklajen gospodarski in socialni razvoj. Strategijo socialnega razvoja usmerja socialna politika kot sklop ciljev, ukrepov in drugih instrumentov, ki jih država razvija in uporablja zato, da bi posamezniki in skupine prebivalstva lahko zadovoljevali svoje osebne in skupne interese ter delovali kot polnopravni in enakopravni člani družbe in države.«¹

Socialna država je zavezana k prerazdeljevanju koristi in bremen med državljani po načelu pravičnosti. Takšno dejavnost države označujemo s terminom razdeljevalne oziroma distributivne pravičnosti. Kot sinonim se uporablja tudi termin socialna pravičnost. Njen osnovni namen pa je postavitve načel in zagotovitev mehanizmov, ki omogočajo pravično razdelitev dobrin in bremen med posamezniki.

Termina »razdeljevalna pravičnost« in »distributivna pravičnost« se izmenjaje pojavljata v razpravah sodobnih političnih filozofov. Gre za aktualno področje z veliko mero potencialne konfliktnosti. Za zagotavljanje skupnega dobra in blaginje je pravična distribucija temeljnega pomena. Človek mora za svoj obstoj ter telesni in duhovni razvoj nenehno vlagati določeno količino dela, njegove duševne in fizične sposobnosti pa so omejene. Prav tako so omejene naravnih dobrine, ki jih pri svojem delu uporablja.

¹ Spletna stran Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Sociala, najdeno 10.05.2015 na spletnem naslovu: http://www.mdds.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/.

S pojavom prvih civilizacij se pojavijo tudi prve dajatve, ki so na začetku služile predvsem za plačevanje državnih uslužbencev. Kasneje so dajatve dobile obliko carin, tlačanskih dajatev, dajatev za uporabo gozdov, pašnikov in podobno. Davčno breme je slonelo na nižjih družbenih slojih, torej tistih, ki za upiranje dajatvam niso imeli dejanske moči. Plemstvo, duhovščina in določeni državni uradniki so bili plačevanja davkov oproščeni. Načela davčne splošnosti in davčne enakomernosti se prične uveljavljati šele konec 18. stoletja.

Razvoju družbe je sledil tudi razvoj davkov, saj so z povečevanjem števila nalog, ki jih opravlja država, naraščali tudi izdatki. Razvoj davkov pa sledi tudi razvoju gospodarstva in s tem vedno novi vrstam dohodkov. V sodobni teoriji davčnega sistema govorimo predvsem o dilemi med ekonomsko učinkovitostjo in ekonomsko pravičnostjo pri pobiranju davkov.

Slovenija je s sprejetjem Zakona o dohodnini prešla iz cedularnega načina obdavčitve (različni načini obdavčitve plač, pokojnin, dohodkov iz kapitala,...) na tako imenovano sintetično obdavčitev, kar pomeni, da so vsi dohodki fizične osebe (celotna ekonomska moč davčnega zavezanca) obremenjeni zgolj z eno vrsto davka t.j. dohodnino.

Čeprav se na prvi pogled dozdeva, da sodijo davki bolj na področje ekonomske kot pa pravne znanosti, pa se prisotnost slednje smatra kot pogoj pri oblikovanju in zagotavljanju pravne države. Davčna zakonodaja posega v življenjski standard skoraj vsakega državljana. Prav zaradi tega skušajo vplivni posamezniki in določene interesne skupine (predvsem politične stranke) vplivati na njeno oblikovanje. Spreminjanje veljavne davčne zakonodaje se lahko zlorabi tudi kot orodje za poceni nabiranje političnih točk. Še posebej je zato primeren progresiven davčni sistem.² Progresivnost je namreč večkrat bolj navidezna kot pa dejanska. Na prvi pogled progresivna lestvica precej bolj obremenjuje premožnejši sloj prebivalstva, vendar je potrebno upoštevati, da v takšnem sistemu, davčne olajšave, ki znižujejo davčno osnovo, bolj koristijo zavezancem z višjimi dohodki. Premišljeno izdelana davčna zakonodaja torej lahko prinaša volilne točke iz vseh družbenih slojev. Prisotnost ekonomske znanosti ima osrednji pomen pri oblikovanju davčne politike, vloga pravne znanosti pa se pokaže pri oblikovanju legitimne podlage začrtane davne politike in v njenem izvrševanju.

Davčno pravo ima odločilen vpliv na ravnanje posameznika in na družbo kot celoto. Zagotavljati mora optimalno razmerje med interesi države in interesi posameznika. V interesu države je zbiranje sredstev za lastno normalno delovanje, v interesu posameznika pa je smotrna uporaba teh sredstev. Zaradi tega mora biti davčna zakonodaja oblikovana in uporabljena premišljeno, to je, v dobro javnega interesa, pri tem pa oškodovanje posameznika

² Čeprav prva razmišljanja o nujnosti progresivne obdavčite zasledimo že konec 18. stoletja, ob prehodu iz fevdalne v kapitalistično družbeno ureditev, pa je bila prva progresivna davčna lestvica uvedena šele leta 1891, v takratni Prusiji. Davčne stopnje so bile postavljene med 0,6 in 4 odstotki. V takratni pravni teoriji se je progresivno obdavčitev utemeljevalo z dejstvom, da večje kot ima nekdo premoženje, tem lažje ga pogreša.

ne sme biti pretirano. Davki naj bi imeli čim širšo davčno osnovo in naj bi bili zasnovani tako, da se ne izkrivlja ekonomska učinkovitost, obenem pa naj bi zagotavljali čim večjo družbeno pravičnost.

Temelj magistrske naloge je podrobna obravnava načela davčne pravičnosti, pri davku od dohodkov fizičnih oseb. Gre za eno pomembnejših načel davčnega prava, njegov pomen pa se kaže v zahtevi, da naj davek plačujejo vsi, ki so ekonomsko sposobni, davek pa mora biti odmerjen sorazmerno glede na njihovo ekonomsko sposobnost (načelo davčne splošnosti in enakomernosti). Formalni pogoj pravične obdavčitve je splošnost obdavčitve, enakomernost davčne obremenitve pa smatramo kot materialni pogoj pravične obdavčitve.

Pomembno je izbrati pravo razmerje med pravičnostjo in učinkovitostjo davčnega sistema. Učinkoviti davki so namreč z vidika pravičnosti nesprejemljivi. Bolj pravično naravnani davki pa ne zagotavljajo zadostne ekonomske učinkovitosti.

Dohodnina velja za enega pomembnejših proračunskih prilivov, saj se po velikosti uvršča na tretje mesto, takoj za davkom na dodano vrednost (38 % delež v proračunu), in trošarinami (18% delež). Priliv od dohodnine je celo višji od sredstev, ki jih Slovenija pridobiva iz proračuna Evropske unije (EU) (10%).

Dohodnina predstavlja instrument, ki državi omogoča uresničevati fiskalne, ekonomske in socialne cilje. Dohodek je eden izmed kazalcev posameznikove ekonomske moči in kot tak primeren za določanje posameznikovih pravic in obveznosti.

»Pravna ureditev davčnih olajšav in oprostitev je posebna glede na splošno pravno opredelitev obdavčevanja in je zato v pravni konsistenci tako legalna kot legitimna. Pomembne so predvsem z vidika načela socialne države in vidika pospeševanja ekonomskega razvoja.«³

Pogoj za racionalnost in družbeno akceptiranje določene vrste davka pa je dovolj visoka stopnja pravičnosti. Da je davčni sistem dober in pozitivno vpliva na gospodarstvo, mora biti ekonomsko učinkovit, fleksibilen, izvedbeno preprost, transparenten in pravičen.⁴ Pravičen davčni sistem mora pravično obravnavati različne skupine ljudi na način, da vsi prispevajo po svojih zmožnostih. Pri oblikovanju dohodninske zakonodaje je načelo pravičnosti potrebno upoštevati pri določanju osnove za izračun dohodnine, dohodninskem pragu, dohodninskih olajšavah in dohodninskih stopnjah.

³ Škof B. in ostali, *Davčno pravo, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru in Davčno-finančni raziskovalni inštitut Maribor, Maribor 2007, str. 124.*

⁴ Stiglitz J.E.: *Economics of the Public Sector, New York W.W. Norton Company, 2000, str. 390.*

Dohodninsko pravičnost lahko razumemo kot uravnoteženo razmerje med prihodki proračuna in prihodki družine. Pomembno vlogo imajo pri tem davčne olajšave in oprostitve, ki zmanjšujejo davčne obveznosti fizičnih oseb. Ker je njihov osnovni namen poleg lajšanja dohodninskih obveznosti tudi usmerjanje davčnih zavezancev v določen način življenja, so pomembne ta z vidika države, kot z vidika davčnih zavezancev. Država lahko z njihovo pomočjo dosega socialne, ekonomske in politične cilje. V kolikor so davčne olajšave napredne in inovativne, lahko spodbujajo oziroma pospešujejo določene dejavnosti, ki so v javnem interesu, predvsem pa vplivajo na potek investicij in denarnih naložb.

»Davčne oprostitve in olajšave so zmeraj aktualno vprašanje v davčnih pravnih krogih v posameznih državah. Čedalje več držav analizira rezultate davčnih oprostitev in olajšav, ki se odražajo v izpadlih proračunskih dohodkih ter koristih, ki jih z njimi pridobijo posamezne skupine zavezancev. V zadnjem času želijo z davčnimi oprostitvami ali olajšavami doseči predvsem izenačevanje obdavčitve za vse zavezance, ki so v približno enakem ekonomskem in socialnem položaju, kar lahko povzroči omejevanje davčnih olajšav, namenjenih le zaposlenim na posameznih delovnih mestih, posameznim slojem ali oblikam pridobivanja dohodka in podobno. Drugi cilj je ekonomska učinkovitost, zlasti spodbude za varčevanje ter pripravljenost za delo ter poenostavitev obdavčitve, ki naj bi z zmanjšanjem olajšav, razredov v lestvici, tesnejšo povezanostjo s socialnimi prejemki, ter preprostejšo vplačevalno in odmerjevalno tehniko olajšala spoštovanje davčnih predpisov, tako davčnim zavezancem kot delodajalcem in tudi državi. Povečevanje davčnih stopenj, zapletenost davčnih sistemov in neučinkovita davčna administracija so bili razlogi, da so tako na sistemski ravni kot pri izvajanju davčne politike nastale številne slabosti, ki so povzročale tudi čedalje večje nezadovoljstvo davkoplačevalcev.«⁵

Če pri oblikovanju dohodninskih stopenj izhajamo iz načela pravičnosti, je potrebno najprej odgovoriti na vprašanje, pri kakšni višini dohodkov (dohodninski prag) je potrebno pričeti z obdavčitvijo in kako višino obremenitve pravično porazdeliti med vse sloje prebivalstva. Prav pri višini dohodninskega pragu lahko opazimo prvo pomembno razliko med Slovenijo in avstrijsko zakonodajo - medtem, ko Avstrijci za dohodke pod 11.000 EUR sploh niso obdavčeni, pa znaša dohodninski prag v Sloveniji 3.302 EUR.

Prav tako kot dohodninski prag je pomembna pravična porazdelitev dohodninskih razredov med vse sloje prebivalstva. Nepremišljena razporeditev razredov lahko na dolgi rok deluje destimulativno, saj zavezanci niso pripravljeni delati več samo zato, da bi tudi več prispevali. Zakon o dohodnini⁶ (ZDoh-2), za razliko od svojih predhodnikov določa le tri

⁵ Kostanjevec B., *Davčne spodbude in posebnosti harmonizacije v Evropski uniji, Podjetje in delo 2/2002, str. 284.*

⁶ *Zakon o dohodnini (ZDoh-2), Uradni list RS, št. 117/2006 in spremembe.*

dohodninske razrede. Od začetka leta je 2013 je začasno sicer dodan četrti razred, ki za dohodke nad 70.907,20 EUR določa 50% obdavčitev, ki pa je začasne narave a se njegova veljavnost lahko podaljša. Njegova glavna pomanjkljivost je njegova spodnja meja, ki je postavljena tako visoko, da v resnici zajema zelo malo dohodninskih zavezancev. V Avstriji, kjer so dohodki v povprečju precej višji kot v Sloveniji se najvišji dohodninski razred prične pri 60.000 EUR. Veliko nesorazmerje najdemo v tretjem dohodninskem razredu. Njegov prag je postavljen razmeroma nizko, zato je vanj zajeta več kot polovica srednjega sloja, torej zavezancev s povsem povprečnimi dohodki.

Harmonizacija davčne zakonodaje znotraj EU je politično zelo občutljivo področje, saj predstavlja davčna suverenost enega od temeljev nacionalne suverenosti. Pogodba o ustanovitvi Evropske unije v nasprotju s posrednimi davki (davek na dodano vrednost, trošarine, okoljske dajatve, davek na motorna vozila,...) ne predvideva harmonizacije neposrednih davkov (dohodnina, davek od dohodka pravnih oseb, davek na premoženje, davek na dediščine,...). Obdavčitev fizičnih in pravnih oseb velja za enega od najpomembnejših instrumentov nacionalne ekonomije in socialne politike. Na tem področju so bile do sedaj sprejete le tri direktive, ki pomenijo harmonizacijo na področju davka od dohodkov pravnih oseb. Pomen harmonizacije se odraža v zagotavljanju temeljnih svoboščin EU: prost pretok blaga, storitev, oseb in kapitala.

Vendar je praksa pokazala, da imajo tudi neposredni davki določen vpliv na prost pretok blaga in storitev, zato je tudi na tem področju potrebno usklajevanje. Ključni princip usklajevanja je:⁷

- zagotavljanje nevtralnega in nediskriminatornega obdavčenja ter zmanjševanje stroškov zavezancev več kot enega davčnega sistema,
- preprečevanje zlorab in
- odprava dvojnega obdavčenja.

Nedopustna je davčna diskriminacija, ki bi zagotavljala prednost domači proizvodnji. Zato je potrebno zagotoviti enako obdavčitev za blago domače proizvodnje kot tudi za blago, ki izvira iz ostalih držav članic. Proti enotnim davčnim stopnjam v vseh državah članicah govorijo predvsem velike razlike v dohodkih med državami članicami in različna učinkovitost pobiranja davkov ter stroški, ki so s tem povezani.⁸

V poročilu Evropskemu svetu in Evropskemu parlamentu, Evropska komisija navaja, da je dohodninska zakonodaja tudi v prihodnje lahko prepuščena nadzoru posameznim državam

⁷ *EU Tax Policy Strategy, dokument COM/2006/823, str. 4.*

⁸ *Koren B., Davčna reforma v Sloveniji, diplomsko delo, Ljubljana 2004, str. 7 – 11.*

članicam. Posamezna zakonodaja pa ne sme omejevati prostega pretoka delavcev, kar pomeni, da mora preprečevati kakršno koli možnost tako dvojnega obdavčevanja, kot možnost, da se zavezanec izogne svojim davčnim obveznostim⁹.

Na blaginjo družine je s sistemom dohodnine mogoče vplivati na dva načina. V prvem so do olajšav upravičeni posamezni starši zaradi preživljanja njihovih odvisnih otrok. Drug način pa je upoštevanje parov in njihovo razvrščanje glede na to ali trenutno imajo otroke ali ne. V prvem primeru je enota obdavčenja posameznik, v drugem primeru pa celotna družina. Medtem ko je prvi način dokaj enostaven, pa drugi način postane zapleten z povečevanjem različno velikih in sestavljenih družin oziroma gospodinjstev. Problem se kaže predvsem pri priznavanju različnih življenjskih stroškov različno velikih in različno sestavljenih družin.

V državah kod so Belgija, Francija, Grčija, Luksemburg, Portugalska in Švica je obvezna napoved t.i. družinske dohodnine, kjer se upoštevajo prihodki vseh družinskih članov. Nemčija, Islandija, Irska, Norveška, Poljska in Španija pa odločitev o vrsti obračuna dohodninske obveznosti (individualna ali družinska) prepuščajo davčnim zavezancem. Obračun na celotno družino se izkaže kot ugodnejši, kadar se dohodki staršev razlikujejo. Večja kot je ta razlika, ugodnejši je obračun.¹⁰

Država izvaja socialno politiko s pomočjo neposrednih (denarni transferji) in posrednih sredstev (zakonske uredbe, ki vežejo posameznika, da se zavaruje proti socialnim tveganjem in podjetja da zagotovijo ustrezno socialno varnost zaposlenih)¹¹. S finančnimi oziroma davčnimi sredstvi posredno spodbuja posameznike in podjetja k socialno varstvenim ukrepom ter neprofitne organizacije k zagotavljanju socialnih storitev¹². Za izpolnjevanje omenjenih obveznosti so potrebna določena finančna sredstva, ki se zagotavljajo iz državnega proračuna. Prihodke državnega proračuna predstavljajo davčni prihodki, nedavčni prihodki, kapitalski prihodki, prejete donacije, transferni prihodki in prejeta sredstva iz proračuna EU¹³. Med pomembnejše davčne prihodke štejemo davek na dodano vrednost, trošarine, dohodnino in davek od dohodka pravnih oseb.

V magistrskem delu bo s primerjavo slovenskega, avstrijskega in nemškega dohodninskega sistema dokazano, da so dohodninske olajšave v Sloveniji zgolj socialno naravnane in dohodninskim zavezancem ne omogočajo omembe vrednega vpliva na višino davčne obveznosti. Zakonodajalec mora pri sprejemanju dohodninskih olajšav poleg socialne

⁹ *Tax Policy in the European Union – Priorities for the years ahead*, str. 8.

¹⁰ *Povzeto v Alm J., Taxing the Family in the Individual Income Tax, Georgia State University 2004*, str. 19.

¹¹ *Bohinc R., Rajgelj B., Socialno pravo, FDV, Ljubljana 2003*, str. 6.

¹² *Že navedeno delo*, str. 6.

¹³ *Vir: Predlog rebalansa proračuna RS za leto 2012*, str. 8.

komponente (lajšanje dohodninskih obveznosti) zasledovati tudi določen cilj oziroma strategijo. Takšen cilj je na primer izvrševanje družinske politike. S preišljeno naravnano davčno politiko lahko država posredno spodbuja davčne zavezance k oblikovanju družine, s čemer na dolgi rok vpliva na povečanje natalitete. Slovenske davčne olajšave bi se morale ravnati po vzoru avstrijskih in nemških, ki so naravnane tako, da davčne zavezance posredno usmerjajo v določen način življenja (ustvarjanje družine, izobraževanje, dobrodelnost, pokojninsko zavarovanje, ...).

Slovenski Zakon o dohodnini je bil do danes večkrat spremenjen in dopolnjen. Intenzivnost zakonodajnih aktivnosti na tem področju, je posledica sprememb slovenskega političnega in gospodarskega sistema. Od osamosvojitve naprej se je povečevala dohodkovna neenakost, kot posledica vzpostavljanja zasebnega sektorja, privatizacije in nacionalizacije. Težnje po pravični porazdelitvi davčnega bremena so zahtevale ustrezno prilagajanje davčne zakonodaje.

V Sloveniji se za razliko od Nemčije pri obdavčitvi dohodkov ne uporabljajo enaka merila kot pri dodeljevanju socialnih transferjev, namreč skupen dohodek vseh družinskih članov. Z upoštevanjem skupnega dohodka v gospodinjstvu bi med drugim odpadla dilema kateri od partnerjev naj uveljavlja olajšavo za vzdrževane družinske člane. Države, ki dopuščajo napoved dohodnine posamezniku ali celotni družini dajejo dohodninskemu zavezancu možnost, da izbere način obračuna, ki je zanj ugodnejši. V Nemčiji, ki uporablja cepitveni sistem, lahko partnerja obračunata dohodnino vsak zase ali skupaj, odvisno kar je zanju ugodneje. Francija, ki uporablja kvocientni sistem, pa dopušča obračunavanje poročenim posameznikom le v posebnih primerih. Oba sistema v pogojih progresivnega obdavčenja favorizirata družino. S horizontalno redistribucijo dohodka od zavezancev brez otrok do tistih z otroki, država posredno spodbuja davčne zavezance k oblikovanju družine, ki je osnovna celica vsake družbe.

ZDoh-2 predvideva izredno skromne davčne olajšave. Od vseh olajšav, ki jih je predvideval ZDoh-1¹⁴ (olajšave za reševanje stanovanjskega problema, za nakup zdravil, strokovne literature, plačilo šolnin,...), so ostale le olajšave katerih namen je zgolj lajšanju davčnega bremena posameznika (socialna komponenta). Osnovni namen olajšave za vzdrževane družinske člane bi sicer lahko bil v spodbujanju parov, da se odločijo za rojstvo otroka, vendar olajšava prinaša večje koristi parom z višjimi dohodki. Zaradi progresije imajo davčne olajšave, ki znižujejo davčno osnovo, večjo vrednost za zavezance z višjimi dohodki, kot pa za tiste z nižjimi.

¹⁴ Zakon o dohodnini, ZDoh-1, Uradni List RS št.:54/2004.

1.2. Raziskovalne teze magistrske naloge

V magistrskem delu bom analiziral naslednje hipoteze in pri tem izhajal iz naslednjih predpostavk:

- Davčne olajšave in socialni transferji v Sloveniji delujejo destimulativno na državljane, ki razmišljajo o ustvarjanju družine. Med tem ko Slovenija ne pozna dohodninske napovedi za celotno gospodinjstvo, ki bi bila za posameznika ugodnejša od individualne napovedi, pa se pri dodeljevanju socialnih transferjev upoštevajo dohodki celotnega gospodinjstva, kar pa je za upravičenca do teh prejemkov manj ugodno. Država torej ne uporablja enakih meril ampak tista, ki v posamezni situaciji maksimirajo prihodek proračuna.
- Slovenska dohodninska zakonodaja odstopa od načela o enakomerni porazdelitvi razredov in posledično tudi od načela pravičnosti, še posebej zato, ker je razpon tretjega dohodninskega razreda nesorazmerno velik. Odstopanje od načela pravičnosti pri pobiranju dohodnine poskuša Slovenija nevtralizirati s programi socialne varnosti.
- Množica različnih in med seboj precej nezdržljivih fiskalnih politik ovira zagotavljanje temeljnih svoboščin EU.

1.3. Cilji magistrske naloge

Temeljni cilj magistrskega dela je odgovor na naslednja vprašanja:

- kakšne so meje, ki Slovenijo opredeljujejo kot socialno državo z vidika dohodninske regulative;
- katere davčne olajšave prispevajo k najvišji stopnji pravičnosti, oziroma k največjemu družinskemu proračunu;
- kako davčna obravnava posameznika vpliva na socialno stanje družine;
- katere so davčno najoptimalnejše rešitve za maksimiranje družinskega proračuna;
- ali so trenutno veljavne dohodninske stopnje pravične in kakšni so razlogi za oziroma proti povečanju števila dohodninskih razredov, ter kako se kaže vpliv na javne finance;
- ali je slovenska dohodninska ureditev primerljiva z avstrijsko in nemško.

1.4. Metode dela in terminološka vprašanja

V nalogi bom na podlagi študija literature in zakonodaje predstavil trenutno stanje na področju dohodnine v Sloveniji, predvsem z vidika zagotavljanja načela pravičnosti. Ob predstavitvi avstrijske in nemške dohodninske ureditve bom poskušal poiskati tiste rešitve, ki bi se lahko dobro obnesle tudi pri nas. Način dela pri raziskovanju dohodninske zakonodaje bo predvsem študijski, saj bodo predstavljene davčne olajšave v posameznih državah in njihov dosedanji vpliv na socialo v obravnavani državi.

Delo bo potekalo analitično-teoretično. Zbral bom teoretična spoznanja o vrstah dohodninskih olajšav in dohodninskih razredov. Uporabil bom metodo znanstvene deskripcije, s čemer bom posamezne ugotovitve, ki bodo rezultat proučevanja literature, med seboj primerjal in jih ustrezno kritično interpretiral.

V sklepnem delu bo uporabljena primerjalna metoda s pomočjo katere bom ugotavljal razlike in podobnosti med posameznimi ureditvami in na tak način prišel tudi do rešitev, ki bi bile koristne in uporabne tudi v slovenski praksi.

1.5. Aktualnost teme

Tema je aktualna predvsem zaradi težnje po oblikovanju ne samo pravične, ampak tudi dolgoročno vzdržne socialne države. Socialni sistem mora kljub svoji preprostosti in preglednosti omogočati, da pomoč dobijo tisti, ki so pomoči tudi v resnici potrebni, hkrati pa mora preprečevati morebitno izkoriščanje oziroma zlorabo. Tema je aktualna tudi zaradi trenutne stagnacije gospodarstva, ki ima za posledico povečevanje števila brezposelnih in vse večji proračunski primanjkljaj. Prav zaradi navedenega je še toliko pomembneje, da pobrani davki zagotavljajo zadostna proračunska sredstva, ki se kasneje prelijejev socialne transferje.

1.6. Zgradba magistrske naloge

Magistrska naloga je razdeljena na pet poglavij. V uvodnem delu bom opredelil namen raziskave, osnovne teze, metode dela in cilje magistrske naloge.

Drugo poglavje je namenjeno opredelitvi in namenu dohodninskega sistema. Obravnava pojem pravne in socialne države s katerima je neločljivo povezan pojem pravičnosti. Socialna država temelji na pravičnem prerazporejanju koristi in bremen med državljani, ki se izvaja s pomočjo davčne politike in socialnih transferjev¹⁵. Predstavljena bodo osnovna načela sodobnega davčnega sistema. Najpomembnejši vrsti neposredne davčne obremenitve fizičnih oseb sta davek na dohodek in prispevki za socialno varnost. Gre pravzaprav za dva različna davka s podobnim učinkom.

Tretje poglavje je jedro magistrske naloge. Opravljena bo primerjava dohodninskih sistemov (zakonodajna in sodna praksa) v Sloveniji, Avstriji in Nemčiji. Analiziral bom razloge za spreminjanje dohodninskih olajšav in dohodninskih stopenj v zadnjih dvajsetih letih in v kolikšni meri je zakonodajalec pri spremembah zakonodaje upošteval načelo pravičnosti in načelo socialne države. Osredotočil se bom na davčne vire, ki se vključujejo v izračun davčne osnove. Izpostavil bom višine posameznih dohodninskih pragov glede na BDP na prebivalca in primerjal dohodninske olajšave v obravnavanih državah. Pri obravnavi dohodninskih stopenj bom analiziral njihov vpliv na pravično obremenitev vseh dohodninskih zavezancev. Zanimiva bo primerjava individualne in družinske dohodninske napovedi. Predstavil bom smisel davčnih olajšav in njihov dejanski vpliv na ekonomsko in socialno politiko, ter alternativne kriterije za pravično porazdelitev dohodkov. Omenil bom dosedanja in v bližnji prihodnosti najbolj verjeten potek harmonizacije davčne in dohodninske zakonodaje znotraj EU. Približevanje davčnih politik držav članic EU velja za enega najbolj dolgotrajnih procesov. Glavni razlog za počasno približevanje lahko najdemo v želji po ohranitvi davčne suverenosti, kot enemu od temeljev nacionalne suverenosti. Analiziral bom še ostale razloge za počasno približevanje in predstavil glavne prednosti enotne evropske davčne zakonodaje. Predstavil bom kako je posamezna država uspešna pri doseganju ciljev dohodninske politike.

V četrtem poglavju bom analiziral doseganje ciljev socialne politike z vplivanjem dohodnine in socialnih prejemkov na razpoložljiv dohodek družine v Sloveniji, Avstriji in Nemčiji. Socialni prejemki so namreč poleg dohodnine pomemben dejavnik prerazdeljevanja dohodka med državljani kar imenujemo distributivna pravičnost. Kot izhaja iz ene od postavljenih hipotez ima slovenska dohodninska zakonodaja preskromen vpliv na doseganje ciljev učinkovite socialne politike. Še posebej od začetka leta 2013, ko je v veljavo stopil Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. Omenjeni zakon je močno poslabšal socialni položaj najbolj socialno ogroženih skupin prebivalstva, predvsem enostarševskih in velikih družin. Socialna varnost je širše zasnovan model državnih ukrepov na različnih področjih za

¹⁵ Uveljavljanje socialnih transferjev je urejeno z Zakonom o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS, Uradni list RS, št. 62/2010, 40/2011, 40/2012-ZUJF, 57/2012-ZPCP-2D, 14/2013)

zagotovitev socialne varnosti in vključuje zdravstvene, delovnopravne, stanovanjske, izobraževalne in ostale vidike ter je nadrejen pojem socialnemu varstvu, ki je definiran z vrstami storitev in denarnih dajatev skupinam in posameznikom, ki nimajo zadostnih sredstev za preživljanje.

V zadnjem delu bom povzel sklepne ugotovitve o analiziranju dejanskega stanja v Sloveniji Avstriji in Nemčiji. Postavljene hipoteze bom, skozi primerjavo vplivov posamezne zakonodaje na socialno politiko države, potrdil oziroma zavrgel. Pravičnost kot filozofski pojem ima na prvi pogled bolj malo skupnega z davki, vendar davčno pravičnost štejemo kot eno od treh splošno uveljavljenih načel sodobnega davčnega sistema. S preišljeno davčno zakonodajo in učinkovitim podeljevanjem socialnih transferjem bo povprečna slovenska družina maksimirala svoj dohodek, državljani pa bodo imeli občutek, da živijo v pravični, socialni in pravni državi. Obdavčitev posameznika se močno razlikuje od države do države, prav tako so različna merila za pridobitev socialnih transferjev. Meje, ki določajo socialno državo, se precej razlikujejo in niti v eni državi niso postavljene na enak način. Načelo pravičnosti se pri tem izkazuje predvsem kot maksimiranje socialnega blagostanja celotne družine. Pozitivne značilnosti tujih zakonodaj bom poskušal uvrstiti v slovenski pravni red in tako podal predloge za izboljšanje trenutno veljavne dohodninske zakonodaje v naši državi (npr. obdavčitev dohodka celotnega gospodinjstva, namesto individualnega obdavčevanja dohodkov v istem gospodinjstvu).

1.7. Pomen naloge za teorijo in prakso

Poglavitni namen naloge je kritičen pogled na trenutno veljavno dohodninsko zakonodajo v Republiki Sloveniji in primerjava Avstrijo in Nemčijo. Glavni namen davčne zakonodaje ni le polnjenje državne blagajne, ampak pravično prerazdeljevanje dohodka in s tem zagotavljanje načela pravičnosti in socialne države za vse dohodninske zavezance.

Država lahko s preišljeno dohodninsko politiko daje dohodninskim zavezancem občutek, da kot posamezniki vplivajo na višino dohodnine. Tak posameznik bo dohodninsko obveznost izpolnil z večjim veseljem, saj bo pri tem imel občutek, da sam odloča o višini svojega davka.

Področje socialnega varstva je eden od sklopov socialne varnosti in temelji na socialni pravičnosti, solidarnosti ter na načelih enake dostopnosti in proste izbire oblik. Temeljno

izhodišče ukrepov na področju socialnega varstva je zagotavljanje dostojanstva in enakih možnosti ter preprečevanje socialne izključenosti.

Socialno politiko v ožjem smislu opredeljujejo ukrepi za zagotavljanje socialne varnosti posameznika. Socialno varnost določajo strokovna načela, pravila in dejavnosti, ki posamezniku omogočajo, da se vključi in ostane vključen v družbeno okolje in v njem aktivno deluje. Pri tem država zagotavlja materialne in socialne pravice, posameznik pa prispeva v obliki davkov in drugih obveznih dajatev.

Trenutna vloga države na področju socialnega varstva je zagotavljanje delovanja javnih služb. V prihodnje pa naj bi bila vloga države predvsem urejanje in določanje obsega in pogojev za izvajanje javne službe ter zagotavljanje minimalnega standarda in nadzora nad delovanjem teh služb.

2. PRAVIČEN DAVČNI SISTEM – OSNOVA SOCIALNE IN PRAVNE DRŽAVE

2.1. Osnovna načela davčnega prava

Pomen davčnega prava izhaja predvsem iz pomembnosti davkov za normalno delovanje sodobne družbene ureditve. Njegova temeljna kategorija je davek. Prisotnost različnih modelov obdavčitve je odvisna od vloge, ki jo ima država pri zagotavljanju javnih potreb. Zmanjšana vloga države naj bi pomenila tudi nižjo davčno obremenitev, saj država za zagotavljanje javnih potreb potrebuje manj sredstev kot pa v primeru, ko je njena vloga na tem področju povečana. Drugi razlog za različne modele obdavčenja pa je t.i. davčna konkurenca. Z ugodnejšo davčno zakonodajo namreč država privablja gospodarske subjekte iz drugih gospodarskih okolij oziroma ohranja že pridobljene gospodarske subjekte na svojem področju.

V davčno pravnem razmerju govorimo torej o razmerju med državo (oblast) in posameznikom, kar pomeni, da država s pomočjo davčnega prava zagotavlja sredstva za delovanje javnega sistema in usmerja ravnanje posameznika. S pomočjo ostalih politik pa se zagotavlja gospodarski obstoj in razvoj družbe. Davčni zavezanec je posameznik, ki je lahko fizična ali pravna oseba.

Oblastno dejavnost urejanja in odločanja o davkih oziroma obdavčitvi (določanje ciljev in sprejemanje ukrepov, ki omogočajo realizacijo zastavljenih ciljev), ki se vrši na določenem teritoriju v določenem času imenujemo davčna politika. Davčna politika vpliva na davčno pravo in posledično na davčni sistem določene države¹⁶.

»Stališče o pravični obdavčitvi je v javnosti široko zastopano. Sodobno davčno pravo temelji na načelih, ki so odraz preteklega razvoja. Davčna načela so priporočila zakonodajalcu, na kakšen način naj obdavči ekonomske subjekte, da bodo davki predstavljali izdaten vir državnega proračuna ter da bodo hkrati spodbuda gospodarstvu in socialno pravični. Ločimo univerzalna oziroma sistemska načela in področna načela.«¹⁷

¹⁶ Več o tem Škof B. in ostali, *Davčno pravo, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru in Davčno-finančni raziskovalni inštitut Maribor, Maribor 2007, str. 26.*

¹⁷ Že navedeno delo, str. 78 – 114.

2.1.1. Univerzalna oziroma sistemska načela davčnega prava

Univerzalna oziroma sistemska načela veljajo za celotno področje davčnega prava.

- načelo pravne države velja v večini držav kot osrednje univerzalno načelo,
- načelo pravne varnosti,
- načelo davčne določenosti,
- načelo varstva zaupanja v pravo (načelna prepoved retroaktivnosti),
- načelo prepovedi oziroma restriktivnosti pri uporabi analogije,
- načelo davčne pravičnosti,
- načelo enakosti v zakonu in pred zakonom,
- načelo davčne enakomernosti,
- načelo davčne sorazmernosti in
- načelo socialne države.

Ostala načela so pravzaprav izpeljanke navedenih načel. Med pomembnejše uvrščamo:

- načelo zakonitosti,
- načelo sorazmernosti,
- načelo davčne tajnosti,
- načelo materialne resnice,
- načelo ekonomičnosti in pospešitve postopka,
- načelo varstva pravic in zaupanja strank,
- načelo prepovedi zlorabe procesnih pravic,
- načelo sodelovanja davčnega zavezanca in
- načelo pravice do povrnitve in sodne kontrole.

Pomen večine omenjenih načel bo podrobneje obrazložen v nadaljevanju.

2.1.2. Področna načela davčnega prava

Področna načela imajo področno veljavo in veljajo za določeno področje davčnega prava. Običajno se nahajajo v predpisih, ki urejajo:

- davek na dohodek fizičnih oseb,
- davek na dohodek pravnih oseb,
- davek na promet in
- davek na premoženje.

Načela davčnega prava v sistemu davka na dohodek fizičnih oseb so:

- načelo individualne oziroma posamične obdavčitve fizične osebe,
- načelo univerzalnosti, načelo subjektivnosti,
- načelo enumeracije relativnih dohodkov,
- načelo obdavčitve neto dohodka,
- načelo svetovnega dohodka,
- načelo obdavčitve po viru,
- načelo direktne obdavčitve,
- načelo progresivne obdavčitve in
- načelo periodičnosti.

Posamezno načelo služi za določanje obsega davčne obveznosti pri posamezniku (npr.: ZDoh-2 določa načelo obdavčitve svetovnega dohodka za rezidente Slovenije, za nerezidenti pa se obdavčujejo skladno z načelom obdavčitve po viru).

2.2. Osnovna načela sodobnega davčnega sistema

»Davčni sistem zajema celoto vseh davkov, ki jih pobira država v danem trenutku. Pomeni tudi konkretizacijo posameznih vrst davkov v prakso. Davki morajo odgovarjati političnim, ekonomskim in socialnim vidikom države. Država namreč s pomočjo davčnega sistema zasleduje ekonomske, socialne in fiskalne cilje. Pravno gledano je davčni sistem, podsistem celovitega pravnega sistema neke države. Govorimo torej o davčnopravnem sistemu, ki je zbir

veljavnih procesnih in materialnih pravnih norm, ki urejajo pravna razmerja med državnimi organi in davčnimi zavezanci pri nastajanju in izvrševanju davčne obveznosti.«¹⁸

Sodoben davčni sistem mora izpolnjevati naslednje pogoje:¹⁹

- državni prihodki morajo biti primerni,
- porazdelitev davčnega bremena mora biti pravična,
- pomembno ni samo mesto obdavčitve, ampak tudi končno obdavčitveno mesto,
- davki morajo biti izbrani tako, da čim manj vplivajo na ekonomske odločitve na sicer učinkovitem trgu,
- davčna struktura naj bi olajšala uporabo fiskalne politike za cilje rasti in stabilizacije,
- administrativni stroški in stroški privolitve naj bodo tako nizki, da je to združljivo z drugimi cilji.

Kot je bilo že omenjeno v uvodu, skušajo različne interesne skupine vplivati na oblikovanje davčnega sistema, prav zato je posebej pomembno, da je le ta zasnovan na naslednjih temeljnih načelih:²⁰

- enostavnost,
- fleksibilnost,
- politična odgovornost,
- ekonomska učinkovitost,
- pravičnost.

Slovenska dohodninska zakonodaja sicer skuša zasledovati osnovna načela sodobnega davčnega sistema, kar pa se v praksi ne odraža. Statistika namreč kaže, da se v zadnjih dvajsetih letih povečuje dohodkovna neenakost, kar pomeni, da slovenski davčni sistem odstopa od načela pravičnosti, prav tako pa bistveno ne vpliva na povečanje rodnosti, kar je v nasprotju z slovensko družinsko politiko.²¹ Navedeno lahko razumemo tudi kot enega izmed razlogov za pogosto spreminjanje davčne zakonodaje.²²

¹⁸Tičar B.: *Davčno pravni sistem Slovenije s poudarkom na neposrednem obdavčenju dobička pravnih oseb*, doktorska disertacija, Ljubljana 2001, str. 13.

¹⁹Kostanjevec B.: *Nekateri pogledi na davčno reformo Slovenije v odnosu do Evropske unije*, *Podjetje in delo* 5/2000, str. 745.

²⁰Povzeto po Stiglitz J.E., *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton Company, New York 2000, str. 390.

²¹Raziskava o vplivih veljavnih ukrepov družinske politike na odločanje za otroke, MDDSZ, Direktorat za družino, Ljubljana 2010, str. 34 – 70.

²²Zakon o davčnem postopku je bil od svoje uveljavitve, konec leta 2006 do danes, že štirikrat noveliran, Zakon o dohodnini, pa v istem obdobju kar devetkrat, nazadnje 30.03.2012.

2.2.1. Administrativna enostavnost

Davčni sistem mora biti oblikovan tako, da ima davčni organ čim nižje stroške pri pobiranju, nadzoru in upravljanju z davki. V praksi to pomeni čim manj davčnih stopenj in davčnih olajšav, kar pa odstopa o načela pravičnosti. Administrativna enostavnost mora biti predvsem v korist davčnim zavezancem, ki pri izpolnjevanju davčnih obveznosti ne smejo imeti nepotrebnih težav in dodatnih stroškov. Takšen ukrep je na primer informativni izračun dohodnine, ki ga pripravi davčni organ in pa elektronska vloga za uveljavljanje posebne olajšave za vzdrževane družinske člane. V slednjem primeru ima nižje stroške tudi davčna uprava. V večini primerov pa ne gre za zniževanje stroškov na obeh straneh, zniževanje na eni ima namreč za posledico povečevanje stroškov na drugi strani.

Kot primer zniževanja stroškov pobiranja davkov, ki lahko ima za posledico manjšo pravičnost in večje poseganje v ekonomske odločitve posameznika lahko navedemo obdavčitev dohodka in enotno davčno stopnjo, ki omogočata razmeroma enostavno in poceni pobiranje davkov, vendar po drugi strani povzročata precejšnjo neenakost med zavezanci in posledično velik vpliv na njihove ekonomske odločitve.

2.2.2. Fleksibilnost glede na gospodarske razmere

Pomembno je, da se davčni sistem fleksibilno prilagaja spremenjenim gospodarskim razmeram, tako na lokalnem kot na globalnem področju. Vendar ima lahko takšno prilagajanje tudi negativne posledice. Države so za privabljanje tujih investicij pripravljene obračunavati bistveno nižjo davčno stopnjo, kar pa pomeni izkrivljanje zdrave konkurence. Države članice se v zadnjem času vedno bolj zavedajo problemov, ki so posledica davčnega tekmovanja oz. davčnega konkuriranja znotraj EU. To se izvaja v obliki neposrednih investicij za katere država ponuja velikodušne olajšave podjetjem, ki so pripravljena investirati na njenem ozemlju. Nizozemska, Irska, Luksemburg in Ciper na primer obračunavata zelo nizke davke na prihodke, ne glede na to kje so bili ti dohodki ustvarjeni. Kar nekaj držav članic pa podeljuje tako imenovane holding privilegije (*ang.: Holding Structure*), ki omogočajo poslovanje družb pod posebnimi pogoji, glede na specifičnost dejavnosti, ki jo opravljajo.

Evropska komisija je sprejela vrsto ukrepov, ki naj bi državam članicam pomagali pri reorganizaciji davčnih služb ter pripomogli k večji preglednosti in pravičnejši davčni ureditvi.

2.2.3. Politična odgovornost oziroma demokratičnost pri vplivu na izbiro davkov

Politično odgovoren davčni sistem je odraz družbenih preferenc. Davčni sistem mora biti predmet transparentnega in demokratičnega procesa. Omogočen mora biti vpliv davkoplačevalcev na izbiro davkov in javnih izdatkov v skladu z njihovimi preferencami.²³

»Za demokratično družbo mora biti pomembno kako davčni zavezanec zaznava davčno zakonodajo, kako jo ocenjuje in ali z njo soglaša. Pomemben je torej odnos davčnega zavezanca do davkov, davčne politike in davčnih inšpekcij. Pri tem pa ima pomembno vlogo pravičnost in učinkovitost davčne uprave.«²⁴

2.2.4. Ekonomska učinkovitost

Davčni sistem naj bi čim manj posegal v ekonomske odločitve in na ta način povzročal čim manjšo izgubo učinkovitosti. Davek namreč v ekonomske odločitve posega že zaradi svoje narave – prisilni odvzem dohodka. Davki vplivajo na večino naših odločitev tako v poslovnem, kot v vsakdanjem življenju. Ker imajo davki posreden vpliv na naše razmišljanje in odločitve (katere dobrine bomo kupovali oziroma prodajali, kako se zaposlujemo in izobražujemo, kolikšno bo varčevanje in investicije, itd.), torej posredno vplivajo na učinkovitost celotnega gospodarstva.

Po Paretovi definiciji učinkovitosti je stanje v gospodarstvu učinkovito takrat, kadar se ob izboljšanju položaja ene osebe hkrati poslabša položaj drugih dveh. Kadar pa z spremembo položaja ene osebe izboljšamo položaj vseh treh oseb, imamo opravka z neučinkovitim

²³ Kranjec M., *Davki in proračun*, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2003, str. 55.

²⁴ Glogovšek J., *Javne finance*, Ekonomsko poslovna fakulteta, Maribor 1993, str. 59.

sistemom. Z določenimi spremembami, bi torej lahko dosegli večjo učinkovitost – vse do točke, ko bi s pomočjo osebi A pravzaprav škodili osebama B in C.²⁵

Ekonomski učinki obdavčitve se kažejo tako na mikroekonomski (razdelitev dohodka in učinki porabe), kot na makroekonomski ravni (stopnja zaposlenosti, inflacije, gospodarske rasti in podobno). Ker gre za pomembno in družbeno zanimivo vrsto učinka ga je potrebno upoštevati pri oblikovanju ekonomske politike. Ob neupoštevanju je davčna politika sicer lahko uspešna na področju prerazdelitve dohodka, vendar ima slabe kazalnike, gospodarske rasti, in zaposlenosti.²⁶ Nižanje administrativnih stroškov lahko povzroča nižjo ekonomsko učinkovitost, le ta pa povzročajo večjo nepravičnost. Visoka ekonomska učinkovitost pobranih davkov ima za posledico nižjo pravičnost oziroma izenačenost.²⁷

2.2.5. Načelo davčne pravičnosti

Načelo davčne pravičnosti se smatra, kot najpomembnejše načelo sodobnega davčnega prava. Po njegovi definiciji naj plačujejo davek vsi, ki so ekonomsko sposobni. Pri odmeri davka pa je potrebno upoštevati zavezančevo ekonomsko sposobnost, enakomernost, ter sorazmernost obdavčitve. Načelo davčne pravičnosti se pojavlja v dveh oblikah: kot načelo splošnosti in kot načelo enakomernosti davčne obveznosti. Splošnost obdavčitve je formalni pogoj pravične obdavčitve, medtem ko je enakomernost davčne obremenitve materialni pogoj pravične obdavčitve.²⁸ Obe načeli sta usmerjeni proti davčnim privilegijem, iz katerega pa so izvzete osebe, katerih ekonomska moč je pod mejo eksistenčnega minimuma.

V načelu pravičnosti išče današnja ekonomska teorija odgovor na vprašanje razmerja med ekonomsko učinkovitostjo pobranih davkov na eni strani in njeno ekonomsko pravičnostjo na drugi.²⁹

²⁵ Več o tem Musgrave, R. A., Musgrave, P. B., *Public finance in theory and practice*, 5th ed., McGraw-Hill, New York, 1989, str. 60.

²⁶ Musgrave, R. A., Musgrave, P. B., *Public finance in theory and practice*, 5th ed., McGraw-Hill, New York, 1989, str. 234.

²⁷ Stanovnik T., *Javne finance*, Ekonomska fakulteta Ljubljana 2008, str. 44.

²⁸ več o tem Škof B. in ostali, *Davčno pravo*, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru in Davčno-finančni raziskovalni inštitut Maribor, Maribor 2007, str. 149.

²⁹ Že navedeno delo, str. 52.

Teoretično zasnovano pravičnosti predstavljata dva alternativna pristopa, načelo koristi (benefit principle – pravično je, da vsak davčni zavezanec plačuje davke v sorazmerju s koristmi, ki jih ima iz javnih uslug), ter načelo sposobnosti plačila davkov (ability to pay principle – plačilo davkov v skladu z ekonomsko močjo zavezanca – davčna obremenitev se določi neodvisno od koristi, ki jih prejema davčni zavezanec).³⁰

»Vladavina prava ne deluje, če je ne vodi načelo pravičnosti. Pravo brez pravičnosti ustvarja družbo krivic. Pravičnosti ni mogoče udejanjati brez ustreznega pravnega reda, brez takega, ki zahteva izvajanje načel pravičnosti v družbeni in pravosodni praksi. Pravičnega pravnega reda torej ni mogoče uveljaviti, če postajajo prevladujoči kriteriji pravnih odločitev pravila procesnega prava in če odloča o možnosti pravne zaščite kapital (denar), ki ga izkoriščani družbeni sloji nimajo. Tak pravni red privilegira družbene elite, se pravi lastnike kapitala in partitokracijo. V takem primeru tudi ne moremo govoriti o pravnem redu, ki bi omogočal dejansko demokracijo.«³¹

Sodobna davčna politika določa pobiranje vseh davkov po pravičnem merilu – davek mora zavezanca obremeniti glede na njegovo gospodarsko in ekonomsko moč t.j. davčno sposobnost, ne glede na druge okoliščine. »V kolikor bi načelo davčne pravičnosti (splošnosti in enakomernosti), veljalo kot temeljno načelo v veljavnih davčnih sistemih, bi bili ti sistemi zelo enostavni. V resnici pa so ti sistemi precej komplicirani saj skuša zakonodajalec skozi davčno zakonodajo uveljavljati svoje namene in potrebe. Davčne oprostitve in olajšave so zato postale priljubljeno sredstvo za doseganje različnih političnih ciljev.«³²

Načelo sposobnosti plačila davkov je v večini davčnih sistemov sprejeto kot merilo pravičnosti, iz njega izvira zahteva po horizontalni (zavezanci z enako ekonomsko močjo naj bodo enako obremenjeni) in vertikalni pravičnosti (zavezanec z večjo ekonomsko močjo plačajo višje davke).³³

³⁰ Kopal A., *Dohodnina po novem*, Davčni inštitut Maribor, Maribor 2004, str. 23.

³¹ Kovačič Peršin P., *Vrednote v luči razvoja in prihodnosti slovenske demokracije*, Akademija za demokracijo, tiskovna konferenca, Ljubljana 2011.

³² Murko V., *Davčne oprostitve in davčne olajšave*, Univerzitetna tiskarna in litografija Ljubljana, 1937, str. 3.

³³ Kopal A., *Dohodnina po novem*, Davčni inštitut Maribor, Maribor 2004, str. 23.

2.3. Upoštevanje načela davčne pravičnosti pri oblikovanju dohodninskega sistema

Pojem pravičnosti je dokaj kompleksen. Vsak posameznik ima drugačne poglede in interpretacije kaj je pravično. Prvo filozofsko razpravo o vprašanju pravičnosti najdemo v Platonovem delu *Država*, izdano okoli leta 360 p.n.š. Platon je utemeljeval socialno in ekonomsko pravičnost kot hierarhični ureditvi po družbenih razredih, kjer vsak družbeni razred opravlja le tista dela za katera je najbolje usposobljen.³⁴ Po njegovem je pravičnost utemeljena s tem, da vsak posameznik popolnoma podreja državi svoje koristi, želje in potrebe. Prepričan je bil v pravico močnejšega. Skupno dobro se lahko vzpostavi le, če cilji posameznika sovpadajo s cilji države, to je obstoječe vladavine. Enakopravnost je utemeljena na dejstvu, da so nekateri ljudje ustvarjeni za vodenje, drugi pa zato, da sledijo. Dobrega voditelja odlikujejo vrline³⁵, saj še tako dober voditelj brez vrlin ni sposoben voditi države po poteh pravičnosti.

Aristotel (Platonov učenec) je kot pravično opredelil nekaj, kar ustvarja in ohranja blaginjo ali sestavine blaginje v državljanski skupnosti. Po njegovem je pravično vse tisto, kar je v skladu z zakonitostjo in enakostjo. Pravičnost pa mora biti vzor drugim vrlinam in se odražati v odnosu do bližnjega na podlagi upoštevanja načela enakosti glede razdeljevanja časti, bogastva in drugih dobrin v neki skupnosti.³⁶ Medtem, ko Platon pravičnost omejuje na državo, pa Aristotel išče pravičnost v delovanju posameznika.

V sodobnem pojmovanju pravičnosti je potrebno izpostaviti delo Johna Rawlsa, *Teorija pravičnosti*, ki je bilo objavljeno leta 1971 in pomeni velik preobrat v pojmovanju socialne pravičnosti. Rawls je načelo razlikovanja formuliral takole: "...višja pričakovanja tistih, ki so boljše situirani, so pravična, če delujejo kot del ureditve, ki izboljša pričakovanja tistih, ki so najbolj prikrajšani". Kar naj bi pomenilo, da tisti, ki so v višjem družbenem razredu oziroma v ugodnejših okoliščinah, lahko izboljšujejo svoj položaj le, če se s tem izboljša tudi položaj tistih, ki so v najnižjem družbenem razredu oziroma v najbolj neugodnih okoliščinah. Prav zato je naloga temeljnih državnih institucij, da redistribuirajo presežke tistih, ki imajo največ k tistim, ki jim je v družbi najslabše.³⁷

³⁴ Več o tem: Platon, *Država*, prevedel Košar J., Državna založba Slovenije, Ljubljana 1976.

³⁵ Te vrline so predvsem: previdnost, pravičnost, umirjenost in pogum.

³⁶ Več o tem: Aristotel, *Nikomahova etika*, Slovenska matica, Ljubljana 2002.

³⁷ Rawls J., *A theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge ZDA, 1999, str. 65, povzeto po Škerlep A. Pravičnost in javni um pri Rawlsu in Habermasu, *Časopis za kritiko znanosti* 32/04.

Rawls razločuje med konceptom pravičnosti, o katerem obstaja splošno soglasje in med možno pravičnostjo, o kateri še ne obstaja splošno soglasje in ga je potrebno šele doseči³⁸. Stranke pri določanju principa pravičnosti postavi za tako imenovano tančico nevednosti, ki deluje kot izenačevalec pogajalskih pozicij vseh strank. Koncept pravičnosti državnim inštitucijam nalaga, da pri podeljevanju osnovnih pravic in dolžnosti samovoljno ne razlikujejo med posamezniki in se uravnotežena porazdelitev prednosti in bremen izvaja po naprej postavljenih pravilih. Po njegovem načela pravičnosti še ne določajo konkretne družbene ureditve, temveč pomenijo družbeno strukturo, ki služi kot podlaga za izbiro ustavne ureditve in zakonodaje.³⁹ Drugo načelo pravičnosti je bilo kasneje sprejeto kot Rawlsovo temeljno načelo distributivne pravičnosti. To načelo določa, da mora biti pravična družba urejena tako, da koristi najšibkejšemu družbenemu sloju in da so vsi družbeni položaji in javne službe dostopni vsem po načelu poštenih in enakih priložnosti.⁴⁰ Neenakosti pri razdelitvi so dopuščene le v primeru, kadar neenaka razdelitev koristi vsem posameznikom, tudi najšibkejšim.

Kritičen pogled na Rawlsovo teorijo distributivne pravičnosti pomeni delo Roberta Nozicka, *Anarhija, država in utopija*, ki je nastalo tri leta kasneje. Nozick kritizira predvsem tip države, ki ga podpira Rawlsova teorija. Zavzema se za »minimalno državo«, za vzpostavitev katere so potrebne zgolj institucije, ki skrbijo za varnost posameznika oziroma za preprečevanje nasilja. Vsakršna obsežnejša država pomeni kršenje človekovih pravic. Po njegovem so nepotrebne tudi vse socialne inštitucije, ki se ukvarjajo z različnimi oblikami pomoči. Prav tako ne predvideva javnega šolstva, javnega zdravstvenega varstva, javnega prevoza, javnih cest in podobno. Vzdrževanje navedenega namreč predstavlja prisilno obdavčitev. Obdavčitev posameznikov mora biti minimalna. Obdavčitev pomeni vdor v osebno svobodo posameznika in krši pravico do lastnine. Davki so namenjeni zgolj za delovanje inštitucij, ki skrbijo za red in varnost (policija, pravosodni sistem,...). Naloga države je zagotavljanje pogojev za svobodno menjavo, v samo menjavo pa se ne sme vmešavati.⁴¹

Nozick svojo teorijo gradi na delovanju popolne konkurence, vendar pri tem spregleda dejstvo, da je tržni sistem podvržen različnim vplivom, ki lahko privedejo do skrajno nepravičnega rezultata. Zaradi odsotnosti davkov in sistema socialnega varstva bi večina dobrin lahko kaj kmalu prešla v roke peščice bogatih medtem, ko bi večina prebivalstva najverjetneje ostala brez kakršnih koli sredstev za preživljanje.

³⁸ Rawls J., o.c., str.5, povzeto po Šošič M, *Distributivna pravičnost, diplomsko delo, Maribor 2010.*

³⁹ *Prav tam*, str. 12.

⁴⁰ *Prav tam*, str. 266.

⁴¹ *Povzeto po Franc M., Nozickova teorija pravičnosti: Pravičnost kot upravičenost, Analiza, Ljubljana 2004, str. 3-20.*

»Za dohodnino lahko rečemo, da je tista vrsta davka, ki zagotavlja največjo stopnjo pravičnosti, ki je pogoj za racionalnost in akceptiranje določene vrste davka. V pravni državi velja »prevlada pravičnosti«, zato v pravni državi niso utemeljeni nepravični davki, četudi so v skladu z drugimi načeli sodobnih davščin (izdatnost, neopaznost in praktičnost). Načelo davčne pravičnosti je povezano z načelom davčne enakosti ter zapoveduje obdavčitev, ki je sorazmerna gospodarski zmožnosti. Tako se pri obdavčitvi ne upošteva le objektivna gospodarska zmožnost, temveč tudi (še posebej) subjektivna gospodarska zmožnost davčnega zavezanca. Visoko stopnjo pravičnosti obdavčitve, ki je sorazmerna gospodarski zmožnosti je mogoče doseči le, če se na eni strani brez izjem obdavčijo vse fizične osebe in celotni njihovi (za obdavčitev razpoložljivi) dohodki., na drugi strani pa mora država skrbeti za uresničitev prej navedenih zahtev, (obdavčitev vseh oseb in njihovih celotnih za obdavčitev razpoložljivih dohodkov).«⁴²

Po principu pravičnosti je za izračun posameznikove obremenitve potrebno poznati njegovo celotno ekonomsko moč (svetovni dohodek). Pri tem pa ne upoštevamo tistega dela dohodka, ki je potreben za zadovoljevanje nujnih življenjskih potreb. Ta del se realizira s pomočjo davčnih olajšav. Govorimo torej o delu dohodka, ki za posameznik porabi za zadovoljevanje nujnih življenjskih potreb (splošna olajšava), oziroma za nujne potrebe oseb, ki jih je zavezanec dolžan preživljati (olajšava za vzdrževane družinske člane).

2.4. Pomen neposrednih davčnih obremenitev fizičnih oseb v davčnem sistemu

Med neposredne davčne obremenitve prištevamo davek na dohodek in prispevke za socialno varnost. Države članice EU prispevkom za socialno varnost pripisujejo različen pomen. Skandinavske države večino socialnih ugodnosti financirajo iz davkov, medtem, ko ostale članice financirajo ta del javne porabe s prihodki od prispevkov za socialno varnost. Zato je delež davčnih prihodkov najvišji na Danskem, medtem, ko je npr. v Nemčiji delež davčnih prihodkov relativno nizek, vendar pa imajo visok delež prihodkov od prispevkov za socialno varnost.

»Leta 2012 je tako znašalo razmerje med davki in BDP 39,4%, kar je za 0,5% več kot leto prej. Tudi v evro območju (EA-18) se je delež davkov v BDP povečal, in sicer iz 39,5% v letu

⁴² Škof B., Kobal A., *Dohodnina z vidika subjekta obdavčitve, Podjetje in delo*, 3-4/2000, str. 500.

2011 na 40,4% v letu 2012. Razmerje davkov na BDP se izračuna tako, da se vsota pobranih davkov in obveznih socialnih prispevkov deli z BDP in izrazi v odstotkih.

Med državami članicami obstajajo velike razlike. Najnižje davčno breme imajo v Litvi (27,2%), sledijo Bolgarija in Latvija (obe 27,9%), pod 30% so še Romunija, Slovaška in Irska. Najvišje razmerje med davki in BDP pa imajo na Danskem (48,1%), Belgiji (45,4%), Franciji (45%), Švedskem (44,2%), Finskem (44,1%), Italiji (44%) in Avstriji (43,1%).

Največji prihodki od davkov sicer prihajajo iz naslova dela (51% vseh davkov v EU-28, oz. 53,3% za EA-18), sledijo davki iz potrošnje (28,5% EU-28, oz. 26,8% EA-18) in kapitalski davki (20,8% EU-28, oz. 20,2% EA-18)

V Sloveniji se je razmerje davki na BDP iz leta 2011 na leto 2012 rahlo povečalo, za 0,4% na 37,6% in je pod povprečjem EU-28, kot tudi EA-18. Največ davkov prihaja iz naslova dela, 52,5 Odstotka, kar je za 0,8% nad povprečjem EA-18 in 1,5% pod povprečjem EU-28. Sledijo davki iz potrošnje, ki predstavljajo 37,9%, kar je bistveno nad povprečjem EU-28 in EA-18, bistveno pod povprečjem pa je delež davkov od kapitala, saj ta za Slovenijo znaša zgolj 9,8%.⁴³

»Z ZDoh-2 je določen sistem obdavčitve dohodkov fizičnih oseb, po katerem so aktivni dohodki fizičnih oseb (med katere se všttevajo dohodki iz zaposlitve, iz dejavnosti, iz osnovne kmetijske in gozdarske dejavnosti, iz oddajanja premoženja v najem in iz prenosa premoženjske pravice ter kategorija drugih dohodkov) obdavčeni na letnem nivoju po progresivnih stopnjah in ob upoštevanju davčnih olajšav. Pasivni dohodki (med katere se všttevajo dohodki iz kapitala, in sicer obresti, dividende in dobički iz kapitala) pa se obdavčujejo z dohodnino po proporcionalni stopnji in brez upoštevanja davčnih olajšav.«⁴⁴

2.4.1. Davčni oziroma dohodninski zavezanec

S pojmom davčni zavezanec poimenujemo tako fizično kot pravno osebo, ki je obvezana k izpolnjevanju davčnih obveznosti, ki izhajajo iz davčno pravnega razmerja med njim in državo. Gre torej za osebo, ki je nosilec pravic in dolžnosti in je lastnik ali uživalec obdavčenega premoženja. Davčnega zavezanca opredeljuje Zakon o davčnem postopku

⁴³ Povzeto na spletni strani Evropske komisije, najdeno 20.05.2015, na spletnem naslovu:

http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-14-92_en.htm

⁴⁴ Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini, Vlada RS, 08.10.2012, stran 1.

(ZdavP-2)⁴⁵ v 12. členu. Opredeljen je zelo na široko in zajema vse, ki so v resnici ali zgolj potencialno zavezani za izpolnitev samo dela ali pa celotne davčne obveznosti. To je torej pravna ali fizična oseba, katere dohodek, premoženje ali pravni posli so predmet obdavčitve. Lahko je carinski dolžnik ali pa bi v skladu s carinskimi predpisi lahko postal carinski dolžnik. Zavezanci postanejo tudi osebe, ki davčne obveznosti niso izvršile in postanejo davčni dolžnik na podlagi izvršbe. Davčni zavezanec ni nujno tudi plačnik davčne obveznosti.⁴⁶

S pojmom dohodninski zavezanec pa poimenujemo osebe, ki so zavezane k napovedi dohodnine, torej fizične osebe. Podrobno jih opredeljuje ZDoh-2 v drugem poglavju. »Fizične osebe so vsi živeči ljudje – osebna davčna odgovornost se prične z rojstvom in preneha s smrtjo posameznega davčnega zavezanca. Poslovna sposobnost, starost spol, družinsko stanje ali državljanstvo ne igrajo pri določitvi znakov tega dejanskega stanja nikakršna vloge.«⁴⁷ Vse fizične osebe niso zavezane za vložitev dohodninske napovedi. To so tiste osebe, ki v davčnem obdobju niso prestopile tako imenovanega „dohodninskega pragu“, kar za leto 2014 pomeni, da vsota vseh dohodkov, ki so predmed obdavčitve ni presegala 3.302,70 EUR, oziroma 2.477,03 EUR, če gre za dijaka ali študenta, ki je delo opravljal preko napotnice pooblaščen organizacije.

Dohodninski zavezanci se delijo na rezidente in nerezidente. S tem statusom se določi obseg obdavčitve in sicer za rezidente na podlagi načela svetovnega dohodka oziroma na podlagi načela obdavčitve po viru za nerezidente (t.i. teritorialno načelo). Kdo je rezident Slovenije in kdo ne, določata 6. in 7. člen ZDoh-2.⁴⁸ Medtem, ko je rezident zavezan za plačilo dohodnine od vseh dohodkov, ki imajo vir v Republiki Sloveniji in izven Slovenije (t.i. načelo svetovnega dohodka), pa je nerezident zavezan za plačilo dohodnine samo od tistih dohodkov, ki imajo vir v Sloveniji (t.i. teritorialno načelo). Tako rezidenti ko nerezidenti postanejo torej zavezanci za dohodnino le v primeru, če v določenem davčnem obdobju na območju Republike Slovenije dosežejo dohodke, ki jih zakonodaja opredeljuje kot vir dohodnine.

»V nasprotju z našim zakonom pa na primer v nemškem EStG načelo obdavčitve svetovnega dohodka ni tako jasno - izrecno opredeljeno. Tako v zakonu ni izrecno določeno, da so z nemškim davkom na dohodek zajeti tudi dohodki, ustvarjeni v tujini. V drugem paragrafu je

⁴⁵ *Zakon o davčnem postopku, ZDavP-2-UPB4, Uradni list RS, št. 13/2011.*

⁴⁶ *Več o tem: Jerovšek T. in ostali, Zakon o davčnem postopku s komentarjem, Davčno izobraževalni inštitut, Maribor 2008.*

⁴⁷ *Škof B., Kobal A., Dohodnina z vidika subjekta obdavčitve, Podjetje in delo, 3-4/2000, str. 504.*

⁴⁸ *Določbe ZDoh-2 se nanašajo samo na fizične osebe medtem, ko druge pravne subjekte, ki niso fizične osebe (vse vrste kapitalskih in osebnih družb) obravnava Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-1, Uradni list RS, št. 40/2004).*

le določeno, da navedeni dohodki zapadejo pod dohodnino, če jih je davčni zavezanec pridobil v času obstoja njegove davčne zaveze. Iz tega se da sklepati, da neomejena davčna obveznost zajema tako domače kot tudi tuje dohodke (dohodke, ki so bili ustvarjeni v tujini).⁴⁹

V primeru Klaus Biehl proti Administration des contributions du grand-duché de Luxembourg⁵⁰ je SES odločilo, da drugi odstavek 48. člena PES državi članici prepoveduje, da v svoji davčni zakonodaji določi, da zneski, ki so bili odtegnjeni kot davek od plač ali mezd zaposlenih oseb, ki so državljani držav članic in so davčni zavezanci rezidenti zgolj v delu leta, ker so pridobili prebivališče v državi ali so jo zapustili med davčnim letom, ostanejo last državne blagajne in se ne povrnejo. Klaus Biehl je bil namreč nemški državljan, ki je do 31.10.1983 prebival in delal v Luksemburgu. Po prekinitvi delovnega razmerja in izselitvi iz države mu je luksemburški delodajalec od plače odtegnil višjo akontacijo dohodnine, kot bi bila njegova realna davčna obveza. Biehl je od Luksemburške davčne uprave zato zahteval povrnitev preveč plačanega davka, vendar je bil njegov zahtevek zavrnjen z obrazložitvijo, da šesti odstavek 154. člena luksemburškega zakona o dohodnini (*Loi impôt sur le revenu*) dovoljuje vračila pravilno odtegnjenih zneskov davčnim zavezancem, ki so bili rezidenti le v delu leta, ker so postali rezidenti med letom oz. so državo zapustili med letom. Omenjeni odstavek je torej vseboval prikrito diskriminacijo med davčnimi zavezanci, saj se je nanašal predvsem na davčne zavezance, ki niso bili državljani Luksemburga.

Drugi odstavek 48. člena PES določa odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev, zlasti glede plačila. To določilo pa bi bilo brezpredmetno, če bi ga lahko onemogočali nacionalni predpisi o davku od dohodka. Delavci, ki so državljani ene države članice, morajo na ozemlju druge države članice uživati enake davčne ugodnosti kot domači delavci.

Dohodninska obveznost posameznika je torej utemeljena na načelu rezidentstva. Da nekdo postane zavezanec za dohodnino torej ni pomembno njegovo državljanstvo, temveč se kot merilo upošteva stalno prebivališče zavezanca oziroma začasno prebivališče v Republiki Sloveniji, ki traja minimalno 183 dni⁵¹ (za rezidente). Bivališče davčnega zavezanca je torej

⁴⁹ Škof B., Kopal A., *Dohodnina z vidika subjekta obdavčitve, Podjetje in delo*, 3-4/2000, str. 500-522.

⁵⁰ Zadeva 175/88 Klaus Biehl proti Administration des contributions du grand-duché de Luxembourg, točka 19.

⁵¹ ZDoh iz leta 1992, je kot rezidente opredeljeval osebe, ki na območju RS bivajo nepretrgoma najmanj šest mesecev. Zaradi takšne definicije je nastajala dilema pri opredelitvi delavcev, ki sicer bivajo v Sloveniji, vendar se občasno vračajo domov. Vprašanje je torej ali je takšen delavec nepretrgoma prisoten na ozemlju Slovenije, ali ne. Druga dilema pa je odpirala vprašanje ali mora to nepretrgano bivanje trajati znotraj davčnega leta ali ne. To nedorečeno stanje je bilo popravljeno s sprejetjem ZDoh-1, leta 2006, ki določa, da je rezident oseba, ki je v kateremkoli času v davčnem letu prisoten v Sloveniji skupno več kot 183 dni. Pri tem gre za uskladitev z nemško zakonodajo, ki sprejema stališče, da se krajše prekinitve bivanja ne upoštevajo in da se

eno izmed glavnih meril, ki določa ali gre v konkretnem primeru za neomejeno ali omejeno davčno obveznost oziroma ali bo zavezancu odmerjena dohodnina po načelu svetovnega ali teritorialnega dohodka. Vprašanje stalnega ali začasnega prebivališča je urejeno z Zakonom o prijavi prebivališča⁵². Povsem enaka je opredelitev rezidentstva tudi v nemški in avstrijski zakonodaji.

2.4.2. Davek na dohodek

Materialno podlago za uvedbo določenega davka opredeljuje objekt obdavčitve, po katerem v večini primerov poimenujemo posamezni davek. Iz davčnega objekta (prihodek, dohodek, dobiček, premoženje in podobno) izhaja ekonomska moč posameznika, ki je predmet obdavčitve. Pokazatelj posameznikove ekonomske moči je njegov dohodek. Zato je dohodek primerno dejansko stanje za obdavčitev (t.i. davčno dobro). Prihodek je v denarju izražen znesek, ki davčnemu zavezancu priteka periodično. Ločimo ga na bruto in neto prihodek. Neto prihodek je bruto prihodek zmanjšan za stroške, ki so bili potrebni za pridobivanje (neto) prihodka. Vsoto neto prihodkov v določenem časovnem obdobju (davčnem obdobju), imenujemo dohodek.

»V nasprotju z davčno pravno znanostjo pa davčno pravo pod objektom obdavčitve razume določena objektivna dejstva, na podlagi katerih (kot posledica njihove uvrstitve pod zakonski opis davčnega dejanskega stanja) nastane davčna obveznost (kot takšna "objektivna" dejstva lahko opredelimo pravice, denarne zneske, transakcije in tudi samo fizično eksistenco).«⁵³

»Objekt obdavčitve z dohodnino in davkom od dobička pravnih oseb je dohodek (oziroma dobiček), ki se ugotovi po zakonsko določenih pravilih. Z dohodnino naj bi se obdavčila ekonomska moč davčnega zavezanca, ki jo je le-ta razvil v določenem časovnem obdobju, ne da bi se pri tem upoštevalo tudi premoženje davčnega zavezanca, ki ga le-ta sicer ima.«⁵⁴

Prihodek je ekonomske narave. Je kazalec posameznikove ekonomske moči in kot tak

pravila o običajnem bivališču ne upoštevajo, če je bivanje posledica obiska, počitka, zdravljenja in podobno in njegovo trajanje ne preseže enega leta (več o tem v Škof B., Kobal A., Dohodnina z vidika subjekta obdavčitve, Podjetje in delo, 3-4/2000, str. 505).

⁵² Zakon o prijavi prebivališča (ZPPreb), Uradni list RS, št. 9/2001.

⁵³ Škof B., Kobal A., Objekt obdavčitve davka na dohodek fizičnih oseb, Podjetje in delo, 2/2000, str. 277.

⁵⁴ že navedeno delo, str. 277.

primeren za določanje njegovih pravic in dolžnosti, zato je poleg davčnega prava pomemben tudi na področjih socialnega, kazenskega in procesnega prava. »Posamezni prihodek lahko zavezanec porabi ali privarčuje, ne da bi pri tem zmanjšal svoje premoženje (če ga porabi, sicer ne zmanjša svojega premoženja, prepreči pa, da bi se le-to povečalo). Prihodki lahko posamezniku pritekajo z različnih podlag - delovnega razmerja, gospodarske dejavnosti, kapitala, premoženja itd. Prihodek je lahko izražen v različnih vrednostih. Pod pojmom premoženje pa je treba razumeti celoto pravic posameznika, ki so lahko kot neporabljen dohodek iz prejšnjih obdobj izražene v denarnem znesku.«⁵⁵

»Dohodnino prvič zasledimo v Angliji, v času »napoleonskih« vojn, leta 1798, kot izreden in prehoden vojni davek, ki je po večkratni odpravi in obnovitvi, našel končno mesto v angleškem davčnem sistemu leta 1842. Na področju Avstroogrske države je bila dohodnina prvič vpeljana leta 1896, kot dopolnilni davek in je imela naravo sintetičnega davka.«⁵⁶

Slovenija je Zakon o dohodnini⁵⁷ sprejela leta 1990, kar je takrat predstavljalo zelo pomembno spremembo na področju davčnega sistema. S tem zakonom je bil skoraj v celoti nadomeščen do takrat veljaven Zakon o davkih občanov⁵⁸.

Dohodnina je osebni davek, kar pomeni, da se pri obdavčitvi upoštevajo osebne okoliščine na strani davčnega zavezanca, ki vplivajo na njegovo davčno sposobnost.⁵⁹ Predstavlja instrument, ki državi omogoča uresničevati fiskalne, ekonomske in socialne cilje. Velja za enega pomembnejših proračunskih prilivov, saj se po velikosti uvršča na tretje mesto, takoj za davkom na dodano vrednost (38 % delež v proračunu), in trošarinami (18% delež). Priliv od dohodnine je celo višji od sredstev, ki jih Slovenija pridobiva iz proračuna Evropske unije (10%).⁶⁰

Dohodnina se nanaša na celoten dohodek davčnega zavezanca (15. člen ZDoh-2). Dohodek štejemo med pomembnejše kazalce posameznikove ekonomske moči in kot tak je primeren za določanje posameznikovih pravic in obveznosti. Način pobiranja je v večini držav podoben. Znesek davka se odtegne že ob plačilu dohodkov, kar imenujemo akontacija. Ob odmeri dohodnine zavezanec doplača razliko med vplačanimi akontacijami in obračunano obveznostjo. V kolikor akontacije presegajo obračunano obveznost dobi zavezanec preveč plačan davek povrnjen.

⁵⁵ Že navedeno delo, str. 295.

⁵⁶ Kobal A., *Dohodnina po novem*, Davčni inštitut Maribor, Maribor 2004, str. 13.

⁵⁷ Zakon o dohodnini (ZDoh), Uradni list RS, št. 48/1990, 34/1991.

⁵⁸ Zakon o davkih občanov, Uradni list SRS, št. 36/88.

⁵⁹ Kobal A., *Dohodnina po novem*, Davčni inštitut Maribor, Maribor 2004, str. 26.

⁶⁰ Vir: Predlog rebalansa proračuna RS za leto 2012: Podatki se nanašajo na realizacijo iz leta 2011. V tem letu se je v proračun iz naslova dohodnine nateklo 912,5 mio EUR, kar znaša 11,6% vseh lanskih prihodkov.

Ustavno sodišče je leta 1999 zavrnilo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 6. člena ZDoh, ki je določal vrste dohodkov, ki se všttevajo v osnovo za dohodnino.⁶¹ Vlagateljica je v pobudi za ustavno presojo navajala, da je 6. člen ZDoh v nasprotju s 14. členom Ustave RS, ki določa enakost pred zakonom, saj naj bi tiste, ki morajo doplačati dohodninsko obveznost postavljaj v neenakopraven položaj napram tistim, ki dobijo preveč plačano dohodnino povrnjeno. Po prepričanju vlagateljice naj bi šlo za dvojno obdavčitev tistih, ki morajo dohodninsko obveznost doplačati.

Ustavno sodišče je v obrazložitvi navedlo, da vračilo preveč plačane akontacije dohodnine oziroma doplačilo premalo plačane akontacije dohodnine namreč ne pomeni, da posamezni dohodki, od katerih se plačuje dohodnina, niso obdavčeni oziroma da so dvojno obdavčeni. Ker vsota vplačanih akontacij dohodnine v večini primerov ni enaka dejansko odmerjeni dohodnini, pomeni vračilo preveč plačanih akontacij posledično višje mesečne dohodke, kot pa so bili ti med letom za posamezen mesec izkazani. V primeru, ko pa je bila akontacija dohodnine nižja od dohodnine, pomeni plačilo razlike med plačanimi akontacijami in dohodnino. posledično znižanje višine med letom izkazovanih izplačanih dohodkov za posamezni mesec.

Ena in druga situacija pomeni le različno prikazovanje realnega prihodka, kar pa lahko ima pozitiven oziroma negativen predznak pri določanju kreditne sposobnosti, v nobenem primeru pa pod vprašaj ne postavlja pravičnega obdavčevanja posameznih dohodkov. V vsakem primeru so namreč v osnovo zajeti vsi tisti dohodki, ki so zakonsko opredeljeni kot vir obdavčitve. Osnova je enotno določena in jo predstavljajo bruto dohodki zavezanca, vplačane akontacije pa se ne odštevajo od osnove, od katere se opravi dokončna odmera dohodnine.

Vračilo preveč plačanih akontacij dohodnine torej v nasprotju z vlagateljevim prepričanjem ne pomeni neobdavčenega dohodka, doplačilo akontacij pa ne plačila dohodnine od dohodnine, temveč gre dejansko za poračun preveč oziroma premalo plačane davščine.

Najpomembnejša vrsta dohodka je dohodek iz zaposlitve, kamor prištevamo dohodek iz delovnega razmerja (plača, regres za letni dopust, odpravnina, ..) oziroma dohodek iz drugih pogodbenih razmerij. ZDoh je ob svojem sprejetju izrecno določal, da se davka od osebnih prejemkov ne plačuje od jubilejnih nagrad, odpravnin in solidarnostnih pomoči, kar pa je odpravila že prva novela leta 1995. Ustavno sodišče je kasneje odpravilo določbo te novele, ki je omogočala retroaktivnost, s čemer je zakon posegal v obstoječe pridobljene pravice davčnih zavezancev do razpolaganja z določenimi prejemki brez plačila davka.⁶²

⁶¹ *Odločba US RS, št. U-I-294/97, objava: OdlUS VIII, 152.*

⁶² *Odločba US RS, št. U-I-62/95, Uradni List RS, št. 14/96.*

Ocenjen delež prihodkov iz naslova dohodnine od zaposlenih je leta 2010 znašal 87,2 % vseh prihodkov od dohodnine, delež prihodkov od samozaposlenih 4,7 %, delež dohodnine od kapitalskih dohodkov 5,8 % ter delež od pokojnin in socialnih transferjev 2,3 % celotnih prihodkov države od dohodnine.⁶³

Med dohodke prištevamo tudi regres za letni dopust. Narava regresa ni opredeljena v nobenem veljavnem predpisu, vendar vsa dosedanja praksa kaže, da so bili pri določanju njegove višine vedno upoštevani socialni kriteriji. Zanimiva je zahteva za ustavno presojo Zakona o izvajanju socialnega sporazuma za leto 1996, ki jo je vložil Sindikat zdravstva in socialnega varstva Slovenije.⁶⁴ V njej vlagatelj navaja, da regres ni socialna kategorija zato njegova višina nebi smela biti odvisna od premoženjskega kriterija, to je višine plače. Ustavno sodišča RS je odločilo, da je regres tradicionalno vezan na socialne kriterije, čeprav to ni v predpisih izrecno poudarjeno. Pri tovrstnih prejemkih prihaja do izraza načelo socialne države, ki se lahko odraža tudi v določanju privilegijev v korist socialno šibkejših slojev. US zato v privilegiranju socialno šibkejših prejemkov regresa ni videlo diskriminacije, temveč uveljavitev načel socialne države.

Posameznik lahko pridobi dohodek tudi z opravljanjem dejavnosti na trgu, opravljanja osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti, z oddajanjem premoženja v najem, s prenosom premoženjske pravice in z opravljanjem kapitalskih naložb (obresti, dividende in dobički, ki nastanejo z odsvojitvijo kapitala).

ZDoh-2 v 19. členu navaja, da se med dohodek fizične osebe ne štejejo: dediščine, volila, darila prejeta od fizične osebe, ki ni delodajalec prejemnika, dobitki od iger na srečo, izplačila na podlagi zavarovanj za primer bolezni, poškodbe ali invalidnosti, sredstva in dobički, ki se pridobijo na podlagi prenosov med gospodinjstvom in podjetjem v katerem davčni zavezanec samostojno opravlja dejavnost. Prav tako med prihodek ne prištevamo ugodnosti, ki jih je davčni zavezanec prejel pri nakupu blaga in storitev, v kolikor je taka ugodnost dostopna vsem strankam pod enakimi pogoji.

V Nemčiji in Avstriji je opredelitev dohodka dokaj podobna. Dodan je prihodek iz poslovanja oziroma trgovanja (Einkünfte aus Gewerbebetrieb), drugače pa med obdavčljive dohodke spadajo dohodki iz: kmetijstva in gozdarstva, trgovine in obrti, samostojnega dela, nesamostojnega dela, kapitala, najemnin in zakupnin, ponavljajočih se prejemkov ob pogoju, da zanje velja odbitek davka, špekulativnih poslov, odškodnin, funkcijskih dodatkov,

⁶³ Štemberger P., *Implicitne davčne stopnje, Statistični dnevi, Ljubljana 2010.*

⁶⁴ *Odločba US RS, št. U-I-303/96, Uradni List RS, št. 15/97.*

dodatkov k zdravstvenemu zavarovanju, alimentacij itd., drugih dosežkov (na primer najemnin za premoženo premoženje, priložnostnih opravil).⁶⁵

Akontacija dohodnine se za večino dohodkov obračunava v višini 25% od osnove, razen za:

- Dohodke iz zaposlitve, pri katerih se akontacija določa skladno z dohodninsko letvico,
- dohodke iz opravljanja dejavnosti kjer je akontacija odvisna od višine ustvarjenega dobička,
- dohodke iz kmetijske in gozdarske dejavnosti, pri katerih znaša akontacija 10% katastrskega dohodka oziroma se ne obračunava, če je katastrski dohodek manjši od 10% povprečne plače v Sloveniji,
- akontacije tudi ni potrebno plačevati za študentsko delo, za izplačila, ki so nižja od 400 EUR.

2.4.3. Prispevki za socialno varnost

Država s sistemom socialnih zavarovanj jamči posamezniku nadomestilo v primeru izgube dohodka zaradi brezposelnosti, bolezni, trajne invalidnosti in starosti. Za plačevanje prispevkov so poleg zavarovancev praviloma zavezani tudi delodajalci. Razmerje med obveznostjo zaposlene osebe in delodajalca se lahko med državami razlikuje. Prav tako se razlikuje znesek, ki je namenjen za pokojninsko, invalidsko in zdravstveno zavarovanje, ter za zavarovanje za primer brezposelnosti.

Osnova za obračunavanje prispevkov je bruto plača oziroma bruto zavarovalna osnova. Stopnje oziroma višino prispevkov določa Državni zbor Republike Slovenije na predlog Vlade Republike Slovenije. Zbirna stopnja prispevkov zavarovancev in delodajalcev ostaja nespremenjena že skoraj 20 let in znaša 24,35 odstotka. Sestavljena je iz naslednjih prispevkov:

- prispevek zavarovancev, ki znaša 15,50 odstotka,
- prispevek delodajalcev, ki znaša 8,85 odstotka,
- prispevek delodajalcev za zavarovalno dobo s povečanjem, od 4,20 odstotka do 12,60 odstotka,
- prispevki za posebne primere zavarovanja.

⁶⁵ § 22 *Umfang der Besteuerung, Begriffsbestimmungen, Einkommensteuergesetz – Deutschland (EStG)* oziroma § 29 *Einkommensteuergesetz - Österreich (EStG)*.

V skladu z načelom vzajemnosti in solidarnosti se prispevki za socialno varnost praviloma plačujejo po določeni enotni stopnji, od nekaterih ali vseh zaslužkov. Pojem »prispevek« lahko opredelimo kot prisilno, na zakonu temelječe, plačilo nosilcu socialnega zavarovanja.⁶⁶ Višina prispevka je odvisna od prispevne osnove (zaslužka) in prispevne stopnje.

Ustavno sodišče je leta 2005 odpravilo določilo Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, ki je dopuščalo odmero pavšalnih prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje.⁶⁷ Sam prenos pooblastila za določanje pavšalnih prispevkov iz zakonodajalca na nosilca zdravstvenega zavarovanja (Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije) brez opredelitve osnove in kriterijev za njihovo določitev je v nasprotju z drugim odstavkom 120. člena ustave, ki izključuje možnost, da bi Zavod samostojno, brez vsebinskih okvirov, opredeljenih v zakonu, predpisal prispevke za obvezno zdravstveno zavarovanje ter s tem obveznosti določene skupine zavarovancev in zavezancev.

Čeprav se pri plačevanju prispevkov upošteva ekonomska moč posameznika, pa velja, da lahko vse zavarovane osebe uveljavljajo zdravstvene storitve, zdravila ali zdravstvene pripomočke, v enakem obsegu v enakem zdravstvenem primeru, ne glede na višino vplačanih prispevkov. To je tudi temeljna razlika med javnim in zasebnim zdravstvenim zavarovanjem. Pri slednjem se ne upošteva ekonomska moč zavarovanca, temveč je obseg pravic odvisen od vplačane premije.

2.5. Razlogi za spremembo dohodninske zakonodaje v Sloveniji

Vodenje stabilnega davčnega sistema je eden od pogojev za normalno delovanje gospodarstva. Slovenski Zakon o dohodnini je bil od uveljavitve do danes večkrat spremenjen in dopolnjen.⁶⁸ Povečana aktivnost na tem področju je posledica preobrazbe slovenskega političnega in gospodarskega sistema, prilagajanje evropski zakonodaji in izvajanje odločb Ustavnega sodišča RS.

⁶⁶ Bubnov Škoberne A., Strban G., *Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 95.*

⁶⁷ *Odločba US RS, št. U-I-390/02, Uradni list RS, št. 62/2005.*

⁶⁸ *samo ZDOh-2 je bil od sprejetja leta 2006 do danes kar štirinajstkrat noveliran.*

V zadnjih dvajsetih letih je zato mogoče opaziti naslednje tri osnovne trende obdavčevanja dohodka fizičnih oseb:

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

Temu trendu je sledila tudi zadnja sprememba davčne zakonodaje v Republiki Sloveniji, leta 2006 (zmanjšanje davčnih stopenj iz šest na tri in ukinitvev dohodninskih olajšav kot na primer olajšave za reševanje stanovanjskega problema, za nakup zdravil, strokovne literature, plačilo šolnin, itd).

Tabela 1: Trend upadanja števila davčnih razredov in najvišje mejne davčne stopnje

| | Število davčnih stopenj | | | Najvišje mejne davčne stopnje | | |
|------------------|-------------------------|------|------|-------------------------------|------|-------|
| | 1986 | 1997 | 2006 | 1986 | 1997 | 2006 |
| Avstrija | 10 | 5 | 3 | 62 | 50 | 33,5 |
| Belgija | 12 | 7 | 5 | 72 | 55 | 50 |
| Danska | 3 | 3 | 3 | 45 | 60 | 59 |
| Finska | 11 | 6 | 5 | 51 | 38 | 32,5 |
| Grčija | 18 | 4 | 4 | 63 | 40 | 40 |
| Irska | 3 | 2 | - | 58 | 48 | - |
| Italija | 9 | 7 | 3 | 62 | 51 | 39 |
| Nizozemska | 9 | 3 | 4 | 72 | 60 | 52 |
| Slovenija | - | 6 | 3 | - | 50 | 41 |
| Španija | 34 | 18 | 6 | 66 | 48 | 29,16 |
| Švedska | 10 | 1 | 3 | 50 | 25 | 25 |
| Velika Britanija | 6 | 3 | 3 | 60 | 40 | 40 |
| ZDA | 14 | 5 | 6 | 50 | 39,6 | 35 |

Vir: Stanovnik, T., *Javne finance, Ekonomska fakulteta Ljubljana 2008, str. 91.*

2.5.1. Pravična porazdelitev davčne obremenitve

Vse dosedanje spremembe davčne zakonodaje so kot temeljni cilj zasledovale pravično davčno obremenitev. Vsaj tako se je prikazovalo javnosti. Spremembe naj bi prispevale k razbremenitvi zavezancev z najnižjimi dohodki in zagotavljale olajšave za otroke vsaj v višini pokritja minimalnih življenjskih stroškov otroka. Povprečna štiričlanska družina je največji davčni prihranek⁶⁹ dosegla po spremembi leta 2005, ki pa se je nekoliko zmanjšal s sprejetjem ZDoh-2. Primerjalni preračun dohodka med Zdoh-1 in Zdoh-2 pokaže, da so z novim zakonom o dohodnini pridobili tisti zavezanci, ki lahko uveljavljajo olajšavo za več kot dva otroka. Povečala se je namreč olajšava za tretjega in vsakega naslednjega otroka, medtem ko je olajšava za prvega in drugega otroka ostala nespremenjena. Zaradi progresivne davčne stopnje prerazdelitveni učinek davčnih olajšav bolj koristi zavezancem z višjimi dohodki, medtem ko družinam z nižjimi dohodki bolj koristijo otroški dodatki.

Če pri oblikovanju dohodninskih stopenj izhajamo iz načela pravičnosti, je potrebno najprej odgovoriti na vprašanje, pri kakšni višini dohodkov (dohodninski prag) je potrebno pričeti z obdavčitvijo⁷⁰ in kako višino obremenitve pravično porazdeliti med vse sloje prebivalstva. Nepremišljena razporeditev razredov na dolgi rok deluje destimulativno, saj zavezanci niso pripravljene delati več samo zato, da bi tudi več prispevali. ZDoh-2 za razliko od svojih predhodnikov določa le tri dohodninske razrede. Od začetka leta je 2013 je začasno sicer dodan četrti razred, ki za dohodke nad 70.907,20 EUR določa 50% obdavčitev, vendar je ta razred začasne veljave. Njegova pomanjkljivost je spodnja meja, ki je postavljena tako visoko, da v resnici zajema zelo malo dohodninskih zavezancev. Veliko nesorazmerje pa najdemo v tretjem razredu. Njegov prag je postavljen razmeroma nizko, zato je vanj zajeta več kot polovica srednjega sloja, torej zavezancev s povsem povprečnimi dohodki. Ob upoštevanja načela pravičnosti morajo biti dohodninski razredi enakomerno porazdeljeni med vse sloje prebivalstva.

⁶⁹ Davčni prihranek imenujemo manjše plačilo davka zaradi neobdavčitve določenega dela prihodka in pomeni neposredni denarni transfer posamezniku oziroma družini.

⁷⁰ Za primerjavo: medtem, ko Avstriji za dohodke pod 11.000 EUR sploh niso obdavčeni, pa znaša dohodninski prag v Sloveniji 3.302 EUR.

2.5.2. Zmanjševanje oziroma težnja k izravnavi socialnih razlik

Vzpostavitev konkurence in delovanje tržnih mehanizmov ni vedno dovolj za učinkovito alokacijo resursov. Premišljeno postavljena dohodninska zakonodaja, ima močan prerazdelitveni učinek. Dosedanje spremembe dohodninske zakonodaje pa, kot kažejo doslej dostopni podatki, niso imele večjih učinkov na zmanjševanje, prav tako pa ne na zviševanje dohodkovne neenakosti.

Obsežnejša sprememba ZDoh leta 1993 je zmanjšala davčne obremenitve v nižjih dohodkovnih razredih in povečala obremenitev v višjih dohodkovnih razredih. Prišlo je do spremembe nekaterih davčnih olajšav, širitve davčne osnove, in izenačevanje posameznih vrst davkov. Leta 1996 je bil odpravljen moratorij na obdavčitev dobička iz prodaje kapitala od prodaje vrednostnih papirjev in drugih deležev v kapitalu, ki je veljal od leta 1991.⁷¹

Vlada v letu 1994 prvič posegla v dohodninsko lestvico, ki je postala bolj progresivna, s čemer se je neenakost neto plač sicer zmanjšala, vendar je učinek trajal le kratek čas, saj se je že naslednje leto neenakost plač močno povečala, kar bi lahko bila posledica »samodejne« vzpostavitve prejšnjih razmerij med neto plačami. Tudi dohodninska reforma v času ministrovanja dr. Andreja Bajuka, ki je znižala obdavčitev "bogatejših", ni imela vidnejših učinkov na porazdelitev dohodkov, saj se Ginijev količnik s katerim se meri dohodkovna neenakost, se od leta 2005 ni bistveno spremenil oziroma se je celo znižal. To nikakor ne pomeni, da ekonomska politika države ne igra nobene vloge, temveč prej, da so bile reforme bolj "lepotni popravki" zakonodaje.⁷²

2.5.3. Previsoka davčna obremenitev aktivnih dohodkov

»Z novelo ZDoh-1, konec leta 2005, je bilo določeno izhodišče, da se dohodki fizične osebe, glede na njihovo naravo, obravnavajo različno. Aktivni dohodki se v načelu obdavčujejo preko letne davčne osnove, sintetično preko progresivnih davčnih stopenj in ob upoštevanju davčnih olajšav, pasivni dohodki pa se v načelu obdavčujejo z dohodnino po proporcionalni

⁷¹ Kobal A., *Dohodnina po novem*, Davčni inštitut Maribor, Maribor 2004, str. 17.

⁷² Povzeto iz članka Hren B., *Slovenija je po dohodkovni (ne)enakosti še v socializmu*, Dnevnik, 12.03.2011.

stopnji in brez upoštevanja davčnih olajšav. Dohodki, ki se obdavčujejo po proporcionalnih stopnjah, so obresti, dividende in dobiček iz kapitala.«⁷³ Med dohodke, ki se obdavčujejo progresivno štejemo dohodek iz zaposlitve, dohodek iz dejavnosti, dohodek iz osnovne kmetijske in gozdarske dejavnosti, dohodek iz oddajanja premoženja v najem, dohodek iz premoženjske pravice in druge dohodke. Za aktivni dohodek se torej šteje dohodek, ki v celoti izvira iz aktivnosti – zaposlitve in dejavnosti.

Največja sprememba v sistemu obdavčevanja dohodkov fizičnih oseb je bila opravljena z obsežno novelo v novembru 2005. Z ZDoh-1, ki se je pričel uporabljati 01.01.2005, je bil zadržan koncept obdavčevanja dohodkov fizičnih oseb, ki je izhajal še iz leta 1991, to je sintetična oziroma globalna obdavčitev vseh dohodkov fizične osebe, ne glede na to od kod so prejeti, z enim davkom (dohodnino) po progresivnih davčnih stopnjah in ob upoštevanju davčnih olajšav.⁷⁴

ZDoh-1 je uvedel tudi novo kategorijo dohodka – drugi dohodki, kamor prištevamo nagrade, darila, dobitki v igrah na srečo in podobno. Omenjeni zakon je uvedel negativno definicijo dohodka, kar pomeni, da so kot dohodek opredeljeni vsi dohodki davčnega zavezanca, razen prihodki, za katere zakon določa drugače.⁷⁵

2.5.4. Uresničitev odločb Ustavnega sodišča RS

Zakon o dohodnini se je tako kot ostali zakoni moral podrežati odločbam Ustavnega sodišča Republike Slovenije. Pomembnejše odločbe, ki so vplivale na spremembo dohodninske zakonodaje bodo predstavljene v nadaljevanju.

⁷³ Portal vlade RS, Slovenija jutri, Predlog zakona o dohodnini, prva obravnava, najdeno 10.05.2015 na spletnem naslovu: http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/zakonodaja/_zakon_o_dohodnini.pdf.

⁷⁴ Portal vlade RS, Slovenija jutri, Predlog zakona o dohodnini, prva obravnava, najdeno 10.05.2015 na spletnem naslovu: http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/zakonodaja/_zakon_o_dohodnini.pdf.

⁷⁵ Kobal A., Dohodnina po novem, Davčni inštitut Maribor, Maribor 2004, str. 51.

2.5.5. Prilagoditev evropski zakonodaji in mednarodnim standardom

Evropski pravni red ne opredeljuje področja neposrednih davkov. Tudi iz sodne prakse SEU izhaja, da so za določitev meril za obdavčitev prihodkov in premoženja pristojne države članice.⁷⁶ Morajo pa države članice sprejeti ustrezne ukrepe za medsebojno poenotenje oziroma uskladitev za odpravo in preprečevanje dvojnega obdavčenja. Ko primer se navaja Vzorčna davčna konvencija, ki jo je pripravila Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD).

2.6. Socialna in pravna država

Pojem socialna država (angl. Social State) se uporablja za državo, ki s svojo zakonodajo in drugimi aktivnostmi skrbi in je odgovorna za zadovoljevanje socialnih potreb in socialnih interesov prebivalstva. Načelo socialne države pomeni zahtevo po ustrezni skrbi države za materialno in socialno varnost državljanov. Gre za ustavno določbo (načelo), ki je programske narave in iz katere izhaja usmeritev, da mora država prevzeti dejavno socialnovarstveno vlogo. To pa pomeni, da s sprejemanjem ustrezne zakonodaje zagotavlja splošne socialne vrednote, ki imajo naravo temeljnih civilizacijskih norm na socialnem področju. Te norme so predvsem: pravica do življenja, vrednega človekovega dostojanstva, socialna pravičnost, enako obravnavanje v enakih ali podobnih primerih, enake možnosti za osebni razvoj, vzajemnost in solidarnost. Pojmovanje oziroma razumevanje posamezne vrednote se lahko razlikuje med posameznimi družbami in je odvisna od njihove politične, socialne in gospodarske usmeritve.

Ker je Slovenija po Ustavi pravna in socialna država⁷⁷, se socialna država uresničuje zlasti na temelju človekovih pravic, ki imajo socialno naravo in so določene v Ustavi na temelju pravil za urejanje socialnih razmerij, ki jih določa ustava. Načini uresničevanja ustavnih določb, s katerimi se uresničuje socialna država, so določeni v zakonih. Na temelju zakonske ureditve in drugih predpisov, sprejetih na temelju ustave in zakonov, se uresničuje ustavne pravice na področju zaposlitve in dela, socialne varnosti, zdravstvenega varstva in posebnega varstva

⁷⁶ Povzeto po sodbi SEU, Zadeva C-168/11, Manfred Beker, Christa Beker proti Finanzamt Heilbronn, z dne 28. 2. 2013, točka 32.

⁷⁷ 2. člen Ustave Republike Slovenije, URS, Uradni list RS, št.: 33/1991 in spremembe.

določenih kategorij prebivalstva, izobraževanja in na drugih področjih, ki prispevajo k osebnemu razvoju in blaginji prebivalstva.⁷⁸

Načela socialne države ni mogoče popolno opredeliti. Ustavno določilo namreč dopušča veliko odprtosti in širine, nejasnosti in nedoločenosti. Podrobnejša opredelitev je prepuščena zakonodajalcu. Prav tako je pri definiranju zadržana ustavnosodna praksa, s čemer dopušča zakonodajalcu široko področje proste presoje pri izbiri najprimernejših ukrepov. Zakonodajalec ima torej pomembno vlogo pri konkretizaciji pravice do socialne varnosti kot temeljne socialne človekove pravice.

»Načelo socialne države kot eno od temeljnih ustavnih načel mora upoštevati zakonodajalec pri oblikovanju pravnega reda, izvršilna oblast pri njegovem izvrševanju ter sodna oblast pri uporabi in interpretaciji predpisov. Upoštevajoč načelo socialne države mora država pri oblikovanju predpisov, njihovem izvrševanju in interpretaciji usklajeno upoštevati interese vseh skupin prebivalstva, še posebej tistih s slabšim socialno-ekonomskim položajem oziroma tistih, ki zaradi svojega šibkejšega položaja v razmerju do drugih skupin prebivalstva ne morejo sami enakovredno uveljavljati svojih interesov nasproti interesom drugih. Načelo socialne države nalaga obveznost upoštevati socialne interese posameznikov oziroma posameznih skupin prebivalstva. Država je dolžna z aktivnimi ukrepi nuditi ustrezno pomoč tistim, ki so je zaradi svojega neugodnega socialnega položaja potrebni. Načelo socialne države izhaja iz spoznanj, da ne zadostuje le določitev civilnih in političnih pravic kot obrambnih pravic, saj te mnogim posameznikom v praksi niso dejansko enako dostopne in vsi ne morejo enako učinkovito uresničevati vseh pravic oziroma so te pravice »izpraznjene«, če posameznik nima osnovnih pogojev za življenje, delo, ustvarjanje, pridobivanje in človekov razvoj (varstvo lastnine, zasebnosti in stanovanja izgubi pomen, če posameznik stanovanja in premoženja nima; svoboda umetniškega ustvarjanja se izprazni, če posameznik pretežni del svojega časa opravlja delo za drugega za nujni zaslužek za preživetje; pravica do sodnega varstva je brez pomena, če je povezana s stroški, ki jih posameznik ne zmore; svoboda gibanja izgubi pomen, če invalidom niso dostopne niti najosnovnejše javne stavbe, svoboda dela je zgolj formalna, če nimajo vsi enakih možnosti za pridobitev ustrezne izobrazbe, če delovno mesto ni prilagojeno invalidom, itd.), zato so potrebni aktivni ukrepi države v korist socialno šibkejših posameznikov ali skupin. Gre za premik od liberalističnega pojmovanja države v koncept socialne pravne države.«⁷⁹

Vladni portal za otroke in mladino definira socialno državo na naslednji način: »Naloga države je poskrbeti za kakovost življenja, varnost in blaginjo svojih prebivalcev, še zlasti, če se ti znajdejo v neugodnih življenjskih razmerah. Tako se država zaveže, da bo skrbela za

⁷⁸ Bubnov Škoberne A., Strban G., *Pravo socialne varnosti*, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 28.

⁷⁹ Šturm L. in ostali, *Komentar ustave Republike Slovenije*, FDŠ, Ljubljana 2002, str. 94.

svobodo dela, razna socialna zavarovanja ter razvoj zdravstva, šolstva in kulture. Njena vloga je spodbujevalnega značaja, kaže se predvsem v zagotavljanju denarnih sredstev, odstranjevanju ovir za uresničevanje socialne funkcije ter v upoštevanju pravne države. Pri socialnih pravicah gre načelno za ustavno obljubo države, da jih bo poskušala uresničevati v skladu s svojimi možnostmi. Za resnično socialno državo je pomembno, da so te pravice trdno in nedvomno zagotovljene ter da je zanje zagotovljeno tudi sodno varstvo«. ⁸⁰

Socialne pravice se zagotavljajo z ustrežno zakonodajo, to pomeni s pomočjo vladavine prava, ki jo mora voditi načelo pravičnosti. Pravičnosti ni mogoče udejanjati brez ustreznega pravnega reda, brez takega, ki zahteva izvajanje načel pravičnosti v družbeni in pravosodni praksi. ⁸¹ Po interpretaciji Ustavnega Sodišča RS nevdružne razlike med socialnim položajem posameznih skupin pomenijo kršitev načela socialne države. ⁸²

2.6.1. Področje dela

Med naloge socialne države spada sistem posegov in ukrepov na področju javnih zadev kamor pada predvsem negospodarstvo, določene ukrepa pa je potrebno izvajati tudi na področju negospodarstva. S temi posegi se zagotavlja gospodarski razvoj in socialna blaginja prebivalstva. Poleg zagotavljanja varstva temeljnih človekovih pravic in varstva javnega reda mora država intervenirati še na področju dela, lastništva in socialne varnosti, v zadnjem času pa tudi na področju ekologije.

Država na področje dela posega v smislu urejanja: ⁸³

- individualnih delovnih razmerij,
- odnosov s socialnimi partnerji,
- inšpekcijskih nadzorov dela,
- odkrivanja in preprečevanja dela in zaposlovanja na črno,
- pokojninskega in invalidskega zavarovanja,

⁸⁰ *Spletna stran Ministrstva za javno upravo, Vladni portal za otroke in mladino.*

⁸¹ *Kovačič Peršin P., Vrednote v luči razvoja in prihodnosti slovenske demokracije, Akademija za demokracijo, tiskovna konferenca, Ljubljana 2011.*

⁸² *OdlUS VII, 212, U-I-31/96, z dne 26.11.1998.*

⁸³ *Spletna stran Ministrstva za delo družino socialne zadeve in enake možnosti, najdeno 10.05.2015, na spletni strani: http://www.mdds.gov.si/si/delovna_podrocja/.*

- varnosti in zdravja pri delu,
- politike zaposlovanja doma in v tujini,
- zavarovanja za čas brezposelnosti,
- štipendiranja in vseživljenjskega izobraževanja,
- medsebojnega priznavanja kvalifikacij,
- prostega pretoka delavcev znotraj EU,
- socialnega podjetništva.

2.6.2. Področje socialne varnosti

»Področje socialnega varstva je eden od sklopov socialne varnosti in temelji na socialni pravičnosti, solidarnosti ter na načelih enake dostopnosti in proste izbire oblik. Temeljno izhodišče ukrepov na področju socialnega varstva je zagotavljanje dostojanstva in enakih možnosti ter preprečevanje socialne izključenosti. Socialno politiko v ožjem smislu opredeljujejo ukrepi za zagotavljanje socialne varnosti posameznika. Socialno varnost določajo strokovna načela, pravila in dejavnosti, ki posamezniku omogočajo, da se vključi in ostane vključen v družbeno okolje in v njem aktivno deluje. Pri tem država zagotavlja materialne in socialne pravice, posameznik pa prispeva v obliki davkov in drugih obveznih dajatev. Socialna varnost je širše zasnovan model državnih ukrepov na različnih področjih za zagotovitev socialne varnosti in vključuje zdravstvene, delovnopravne, stanovanjske, izobraževalne in ostale vidike ter je nadrejen pojem socialnemu varstvu, ki je definiran z vrstami storitev in denarnih dajatev skupinam in posameznikom, ki nimajo zadostnih sredstev za preživljanje.«⁸⁴

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ)⁸⁵ določa dve vrsti zdravstvenih zavarovanj. Obvezno zdravstveno zavarovanje izvaja Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS). Sredstva zagotavljajo delodajalci. Prostovoljno zdravstveno zavarovanje je v domeni posameznika. Sklepa se za poplačilo razlike do polne vrednosti storitev, ki jih v celoti ne krije obvezno zavarovanje ali pa se z dodatnim zavarovanjem krije večji obseg oziroma višji standard, ki niso predmet obveznega zavarovanja. Obvezno zdravstveno zavarovanje zmanjšuje zavezančev prihodek. Zdoh-2 je odpravil možnost

⁸⁴ Spletna stran Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Sociala, najdeno 10.05.2015 na spletnem naslovu: http://www.mdds.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/.

⁸⁵ Uradno prečiščeno besedilo, Uradni list RS, št.: 72/2006.

uveljavljanja davčne olajšave za prostovoljno zdravstveno zavarovanje. Tovrstno zavarovanje je torej v celoti strošek vsakega posameznika.

Prostovoljno zdravstveno zavarovanje lahko za svoje delavce sklene delodajalec, vendar gre v tem primeru za boniteto iz delovnega razmerja (neke vrste osebni prejemek), ki povišuje davčno osnovo. Tudi Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2)⁸⁶, podobno kot ZZVZZ, predvideva obvezno in prostovoljno vrsto pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Medtem ko obvezno zavarovanje pokojninsko zavarovanje zmanjšuje zavezančev prihodek, pa je za razliko od prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja, prostovoljno pokojninsko in invalidsko zavarovanje mogoče uveljavljati kot davčno olajšavo (65. člen ZDoh-2, olajšava za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje).

2.7. Uresničevanje socialne države z prerazporejanjem dohodka fizičnih oseb

Temeljni pogoj za delovanje Slovenije kot socialne države je usklajen gospodarski in socialni razvoj. Strategijo socialnega razvoja usmerja socialna politika kot sklop ciljev, ukrepov in drugih instrumentov, ki jih država razvija in uporablja zato, da bi posamezniki in skupine prebivalstva lahko zadovoljevali svoje osebne in skupne interese ter delovali kot polnopravni in enakopravni člani družbe in države.⁸⁷ Socialna politika je sistem prizadevanj in ukrepov države, družbe in posameznikov za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer ogroženih družbenih skupin in posameznikov.⁸⁸

Država izvaja socialno politiko s pomočjo neposrednih (denarni transferji) in posrednih sredstev (zakonske uredbe, ki vežejo posameznika, da se zavaruje proti socialnim tveganjem in podjetja da zagotovijo ustrezno socialno varnost zaposlenih).⁸⁹ S finančnimi oziroma davčnimi sredstvi posredno spodbuja posameznike in podjetja k socialno varstvenim ukrepom ter neprofitne organizacije k zagotavljanju socialnih storitev.⁹⁰ Za izpolnjevanje omenjenih obveznosti so potrebna določena finančna sredstva, ki se zagotavljajo iz državnega proračuna.

⁸⁶ Uradni list RS, št.: 96/2012, 39/2013.

⁸⁷ Kresal F., *Zgodovina socialne in gospodarske politike v Sloveniji*, Cankarjeva založba, Ljubljana 1998, str.11.

⁸⁸ že navedeno delo, str.11.

⁸⁹ Bohinc R., Rajgelj B., *Socialno pravo*, FDV, Ljubljana 2003, str. 6.

⁹⁰ že navedeno delo, str. 6.

Prihodke državnega proračuna predstavljajo davčni prihodki, nedavčni prihodki, kapitalski prihodki, prejete donacije, transferni prihodki in prejeta sredstva iz proračuna EU.⁹¹ Med pomembnejše davčne prihodke štejemo davek na dodano vrednost, trošarine, dohodnino in davek od dohodka pravnih oseb.

»Dohodek kot pojem je glede svojega izvora ekonomske narave. Svojo (davčno) pravno veljavnost pridobi s tem, da je kot pokazatelj posameznikove ekonomske moči, primeren za določanje posameznikovih obveznosti in pravic. Kot tak ni pomemben zgolj v okviru davčnega prava, temveč tudi na področju socialnega prava, kazenskega prava, procesnega prava in podobno.«⁹²

V sodobnem gospodarstvu se s pomočjo javnih financ opravljajo tri osnovne funkcije in sicer:⁹³

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

S pomočjo davčnega sistema se torej dohodek premožnejših prerazdeljuje k revnejšim. Zaradi progresije premožnejši pri tem plačujejo višje davke, tako v absolutnem kot v sorazmernem smislu. To pa pomeni, da se prerazdeljevanje izvaja v smislu solidarnosti, saj vplačan znesek ne pomeni premosorazmerne koristi od javnega sektorja.

Poleg navedenih je potrebno omeniti tudi regulatorno funkcijo, ki pa jo lahko razumemo tudi kot alokacijsko funkcijo. Država s pomočjo regulatorne funkcije skrbi za pravni red in inštitucije, ki so potrebne za nemoteno delovanje zasebnega sektorja.

⁹¹ Vir: Predlog rebalansa proračuna RS za leto 2012, str 8.

⁹² Škof B. in ostali, *Davčno pravo, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru in Davčno-finančni raziskovalni inštitut Maribor, Maribor 2007, str. 159.*

⁹³ Stanovnik, T., *Javne finance, Ekonomska fakulteta Ljubljana 2008.*

2.7.1. Skrb za pravičen socialni red

»Določene potrebe lahko človek zadovolji samo v družbi drugih ljudi, poleg tega pa družba posamezniku omogoča, da svoje potrebe zadovolji z manj dela in hitreje, kakor če bi te potrebe zadovoljeval sam. Specializacija posameznika za določeno vrsto dela omogoča posamezniku, da svoje delo opravi hitreje in z manj truda, s čemer prispeva k povečanju družbenega bogastva. Maksimizacija skupnega družbenega bogastva naj bi koristila vsem, saj ob nespremenjenem sistemu distribucije koristi tudi tistim, ki v okviru tega sistema dobijo najmanjši delež.«⁹⁴ Naloga državnih inštitucij je, da prepreči izkrivljanje teh razmerij v korist močnejših oziroma bogatejših.

»Socialna pravičnost ni enopomenska enota. Odvisna je od tolmačenja v določeni družbi v določenem obdobju. Današnje filozofske razprave o socialni pravičnosti so osredotočene na količino zagotovljenih sredstev in na prag do katerega je državna intervencija potrebna. Poenostavljeno lahko različno razumevanje socialne pravičnosti ponazorimo s položajem posameznika v različnih sistemih kot so: razredna družba (vsakemu po njegovem položaju v družbi), komunizem (vsakemu po njegovih potrebah), liberalizem (vsakemu po njegovi uspešnosti) in pravna država (vsakemu, kar mu pripada po demokratično sprejetih zakonodajnih postopkih).«⁹⁵

Socialna pravičnost je lahko tudi vprašanje življenja in smrti. Tveganje, da bo ženska umrla v času nosečnosti ali poroda, je na Švedskem 1:17.400, v Afganistanu pa celo 1:8. V Laosu rojena deklica lahko pričakuje 42 let krajše življenje od vrstnice, rojene na Japonskem. Deček, rojen v revnem predelu Glasgowa, lahko pričakuje 28 let krajše življenje od tistega, ki je rojen v premožnem delu mesta.⁹⁶

»Zaradi različnega pojmovanja pravičnosti so številni pravni pozitivisti prišli do sklepa, da ni mogoče enoznačno definirati socialne pravičnosti. Zato zagovarjajo pragmatičen pristop, da je potrebno socialno pravičnost uresničevati tako, da je sprejemljiva za večino in, da je to čim manj sporno. V Evropi se štejejo za pravične zlasti tiste dejavnosti, ki so usmerjene v kolektivno blaginjo – v dobro za vse ali za veliko večino. Utemeljuje se vzajemnost na horizontalni ravni in solidarnost na vertikalni ravni. Pravično naj bi bilo prerazporejanje dohodka od bolj sposobnih in uspešnih v korist tistih, ki so manj sposobni in uspešni. Bistveno je, da družba izrabi naravne sposobnosti in prednosti nadarjenih, vendar tako, da

⁹⁴ Šošić M., *Ekonomska analiza prava in distributivna pravičnost*, *LeXonmica – Revija za pravo in ekonomijo*, št.1, PF Maribor 2011, str. 102.

⁹⁵ Bubnov Škoberne A., Strban G., *Pravo socialne varnosti*, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 35.

⁹⁶ *Neenakosti v zdravju Sloveniji*, Inštitut za varovanje zdravja, Ljubljana 2011, stran 7.

uživajo koristi vsi člani družbe. Socialne in ekonomske prednosti družbe morajo biti razporejene tako, da čim bolj koristijo manj uspešnim in pri razvoju ne zavirajo bolj uspešnih, ter pri tem zagotavljajo enake možnosti ter enake dostopnosti do vseh položajev in zaposlitev v družbi.«⁹⁷

Socialne pravice se zagotavljajo z ustrežno zakonodajo, to pomeni s pomočjo vladavine prava, ki jo mora voditi načelo pravičnosti. Pravičnosti ni mogoče udejanjati brez ustreznega pravnega reda, brez takega, ki zahteva izvajanje načel pravičnosti v družbeni in pravosodni praksi.⁹⁸

2.7.2. Distributivna (socialna) pravičnost

Socialna država je zavezana k prerazdeljevanju koristi in bremen med državljani po načelu pravičnosti. Pri tem se upošteva načelo vertikalne in horizontalne enakosti. Prerazdelitve brez upoštevanja omenjenih načel veljajo za diskriminatorne. Omenjeno dejavnost države označujemo s terminom razdeljevalne oziroma distributivne pravičnosti. Kot sinonim se uporablja tudi termin socialna pravičnost. Oba termina se namreč izmenjaje pojavljata v razpravah sodobnih političnih filozofov. Prerazdeljevanje dohodka od bogatih k revnim je naloga tako davčne kot socialno varstvene politike.⁹⁹

Cilj distributivne pravičnosti je vzpostaviti načela in mehanizme za pravično razdelitev dobrin in bremen med posameznimi člani družbene skupnosti.¹⁰⁰ »Gre torej za pravno-filozofsko področje z visoko stopnjo aktualnosti in potencialne konfliktnosti. Ukvarjanje s problemom pravične distribucije je temeljnega pomena pri zagotavljanju skupnega dobra in blaginje. Potreba po distributivni pravičnosti izhaja iz dveh temeljnih naravnih danosti. Na eni strani iz dejstva, da je človek bitje, ki je neločljivo povezano s svojim naravnim okoljem in mora v naravne surovine vlagati delo, da bi si zagotovil fizični obstoj, ter se skozi svoje delo in sadove svojega dela, telesno in duhovno razvijal. Na drugi strani pa iz dejstva, da so tako naravne danosti kot človekove fizične in duševne sposobnosti omejene in redke.«¹⁰¹

⁹⁷ Bubnov Škoberne A., Strban G., *Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 36.*

⁹⁸ Kovačič Peršin P., *Vrednote v luči razvoja in prihodnosti slovenske demokracije, Akademija za demokracijo, tiskovna konferenca, Ljubljana 2011.*

⁹⁹ Stropnik N., *Transferji družinam z otroki v izbranih evropskih državah: Primer otroškega dodatka in davčnih prihrankov, IB revija, 2/2000, str. 29.*

¹⁰⁰ Šošič M., *Ekonomska analiza prava in distributivna pravičnost, LeXonmica – Revija za pravo in ekonomijo, št.1, PF Maribor 2011, str. 93.*

¹⁰¹ *že navedeno delo, str. 93.*

Ena od pomembnejših nalog uspešne socialne in družinske politike je kritje določenega dela življenjskih stroškov, ki se pojavijo z rojstvom otroka. Ker so minimalni življenjski stroški otrok približno enaki, bi ob upoštevanju načela pravičnosti morali vsem staršem nadomestiti absolutno enak znesek teh stroškov. Država, ki določi otroški dodatek kot ukrep demografske politike bo za vsakega dodatnega otroka pokrivala večji delež življenjskih stroškov, čeprav so realno gledano mejni stroški vsakega dodatnega otroka nižji. Realno bi se torej moral socialni transfer za vsakega naslednjega otroka znižati.

Da država igra veliko vlogo pri zagotavljanju enakosti dohodkov, kaže tudi dejstvo, da je redistribucijski učinek davčne politike in transferjev na dohodkovno neenakost med analiziranimi mlajšimi članicami Unije (Slovenija, Češka, Slovaška, Madžarska, Poljska, Litva in Estonija) najvišji prav v Sloveniji, ki ima tudi najnižjo dohodkovno neenakost. Velja pa tudi obratno, namreč, države, ki manj skrbijo za redistribucijo dohodka preko davkov in transferjev, beležijo višjo stopnjo dohodkovne neenakosti. Lahko bi torej rekli, da socialna država v Sloveniji še zdaleč ni mrtva.

2.7.3. Prerazporejanje dohodka z obdavčitvijo (davčne olajšave)

»Davčne olajšave in oprostitve zmanjšujejo davčne obveznosti fizičnih oseb. Pomembne so tako z vidika države kot z vidika davčnih zavezancev. Biti morajo napredne in inovativne. Njihov osnovni namen je poleg lajšanja dohodninskih obveznosti (socialna komponenta) tudi usmerjanje davčnih zavezancev v določen način življenja (ustvarjanje družine, izobraževanje, dobrodelnost, pokojninsko zavarovanje,...) oziroma doseganje socialnih, ekonomskih in političnih ciljev. Spodbujati in pospeševati morajo določene dejavnosti, ki so v javnem interesu, pospeševati razvoj določene panoge, vplivati na investicije in na vlaganje denarja. Država s pomočjo davčnih olajšav vzdržuje in ohranja blaginjo, prerazporeja dohodek od premožnejših k manj premožnim, skrbi za socialno ogrožene in prizadete osebe, ter nudi varnost in pomoč pomoči potrebnim.«¹⁰²

¹⁰² Stanovnik T., *Javne finance, Ekonomska fakulteta Ljubljana 2008, str. 81.*

2.7.4. Prerazporejanje dohodka z dodeljevanjem socialnih transferjev

Otroški dodatek in dohodninska olajšava za vzdrževane družinske člane (otroke) sta temeljna mehanizma v okviru finančne podpore družinam. Omenjena mehanizma imata namreč pomemben vpliv na družinski dohodkovni položaj. Socialni transferji imajo poleg dohodnine pomembno vlogo pri zagotavljanju dohodkovne enakosti. Po navedbah UMAR-ja je vpliv socialnih transferjev na stopnjo tveganja revščine v Sloveniji zelo velik, saj bi bila brez socialnih transferjev stopnja tveganja revščine dvakrat višja.

3. PRIMERJAVA DOHODNINSKIH UREDITEV V SLOVENIJI, AVSTRIJI IN NEMČIJI

3.1. Različnost dohodninskih sistemov

V času vse večje povezanosti držav članic postajajo zakonske ureditve posamezne države zelo pomembne tudi za ostale članice. Posebej to velja za tista pravna področja, ki so še vedno v pristojnosti posamezne države. Med nje spada tudi dohodnina. Države članice imajo pri tem relativno prosto izbiro pri izbiri postopka obdavčitve osebnih dohodkov. Razlogi za različno urejenost dohodninske zakonodaje so predvsem v različni moči posameznih gospodarskih sistemov in potrebah države, seveda pa ima pri tem pomembno vlogo domiselnost zakonodajalca in stroke. Veljavni dohodninski sistemi se znotraj EU razlikujejo predvsem glede na to, kaj se prišteva v obdavčljivi dohodek posameznika, kakšne so oprostitve in olajšave ter kolikšne so davčne stopnje.

Kljub različni ureditvi pa je vsem skupno načelo pravične obdavčitve, ki se odraža v načelu splošne in enakomerne davčne obveznosti. Prav tako je vsem članicam skupno načelo obdavčitve skupnega dohodka in načelo obdavčitve po viru, kar je posledica prostega pretoka ljudi znotraj EU. V izogib dvojnemu obdavčenju pa so bile potrebne prilagoditve zakonodaje oziroma sklenitev bilateralnih in multilateralnih sporazumov.

Vsem državam članicam je skupna natančna definicija zavezanca za dohodnino, predmeta dohodnine, definicija obdavčljivih virov dohodkov, ter davčne olajšave. Od slednjih je povsod prisotna olajšava za vzdrževane družinske člane, ter olajšava za pokojninsko varčevanje.

Najbolj se davek od dohodka fizičnih oseb med državami članicami razlikuje v smislu določanja velikosti davčnih razredov in davčnih stopnjah, določanja osnove za izračun davka ter davčnih olajšav in oprostitev:¹⁰³

- splošna olajšava je v večini držav postavljena tako, da je dohodek do praga revščine neobdavčen,

¹⁰³ Wolowiec T., Sobon J., *EU Integration and Harmonisation of Personal Income Taxations, Contemporary Economics, vol.5, 2011, str. 38.*

- v večini držav je davčna olajšava namenjena otrokom, ki jih je davčni zavezanec dolžan preživljati, na Slovaškem pa tudi brezposelnemu zakoncu,
- na irskem imamo ločene davčne lestvice za samske in za poročene pare,
- Francija ima poseben kvocientni sistem za izračun količnika, ki je odvisen od števila članov v gospodinjstvu,
- odbitek nekaterih stroškov pri vzgoji otrok (Francija), ali pri vzdrževanju družine (Nemčija)

Davčne olajšave za otroke se priznavajo na različne načine. Medtem ko v nekaterih državah davčne olajšave zmanjšujejo davčno osnovo (Avstrija, Estonija, Francija, Italija, Latvija, Nemčija, Romunija, Slovenija in Španija), pa v drugih državah zmanjšujejo davčno obveznost zavezancev (Avstrija, Bolgarija, Češka, Grčija, Irska, Litva, Luxemburg, Madžarska, Nizozemska, Portugalska in Slovaška). V sedmih državah EU pa vzdrževanje otrok ni mogoče uveljavljati kot davčno olajšavo, to so Ciper, Danska, Finska, Malta, Poljska, Švedska in Velika Britanija.¹⁰⁴

»Davčna diskriminacija, ki bi zagotavljala prednost domači proizvodnji je nedopustna. Potrebno je torej zagotoviti enako obdavčitev za blago domače proizvodnje kot tudi za blago iz uvoza. V tem smislu je harmonizacija na področju davkov usmerjena predvsem na posredne davke, kot sta davek na dodano vrednost in trošarine. Proti enotnim davčnim stopnjam govorijo velike razlike v dohodkih med državami članicami in različna učinkovitost pobiranja davkov ter stroški, ki so s tem povezani.«¹⁰⁵

Čezmejni delovni migrant je zavezanec, ki zaradi opravljanja dela v tujini odhaja v tujino in se dnevno ali najmanj enkrat tedensko vrača v Slovenijo. Navedena olajšava je bila uvedena z novelo Zakona o dohodnini (ZDoh-2E). Prvič se je priznala pri odmeri dohodnine za leto 2009. Olajšava je bila uvedena z namenom zmanjšanja davčne obremenitve oziroma doplačil dohodnine od dohodkov iz delovnega razmerja, ki jih rezidenti - čezmejni delovni migranti dosežejo z opravljanjem zaposlitve zunaj Slovenije pri tujih delodajalcih, saj je bilo ugotovljeno, da je pri relativno velikem številu zavezancev, predvsem tistih, ki delajo v Avstriji, prihajalo do relativno visokih doplačil dohodnine; to se dogaja predvsem v primerih, ko je raven plač v drugi državi višja in obdavčitev plač relativno nižja kot v Sloveniji in je zato v večini primerov treba od teh dohodkov v Sloveniji dohodnino doplačati. Dohodki iz delovnega razmerja, ki jih rezidenti dosežejo z opravljanjem zaposlitve zunaj Slovenije, so v skladu s konceptom svetovnega dohodka od leta 2005 obdavčeni tudi v Sloveniji. Ker so ti dohodki obdavčeni tudi v državi, v kateri so doseženi, pride do dvojne obdavčitve, ki se

¹⁰⁴ Povzeto po Boeijen-Ostaszewska O., *European Tax Handbook 2010, Amsterdam, IBFD, 2010, str. 76.*

¹⁰⁵ Koren B., *Davčna reforma v Sloveniji, diplomsko delo, Ljubljana 2004, str. 7 – 11.*

odpravlja tako, da se dohodnina, odmerjena po slovenskih predpisih, zmanjša za dohodnino, plačano v drugi državi.

Pridobivanje dohodka v dveh različnih državah pa ima poleg navedenih davčnih neugodnosti tudi določene koristi, saj dohodek iz tujine ne zapade progresivni obdavčitvi v matični državi. »Čeprav mu matična država določi davčni razred na podlagi svetovnega dohodka, izračunano stopnjo uporabijo le za del dohodka, zasluženega doma. Dohodek, ki izvira iz tujine, ni progresivno obdavčen. Obdavčen je v državi izvora, vendar pa ta država ponavadi ne izračunava progresije na podlagi svetovnega dohodka, temveč samo na podlagi dohodka, ki ga uvršča v nižji davčni razred. Torej je progresija na splošno manjša za davkoplačevalce z viri dohodka v več državah kot za tiste, katerih dohodek v celoti izvira iz ene države.«¹⁰⁶ Država torej izračunava progresijo davčnih razredov na podlagi svetovnega dohodka, kadar gre za njenega državljana, na podlagi vira dohodka pa kadar gre za državo gostiteljico. To dejstvo je Sodišče EU delno spregledalo v zadevi Asscher¹⁰⁷. Kostanjevec¹⁰⁸ meni, da je potrebno take nedoslednosti v prihodnje odpraviti, saj ovirajo delovanje notranjega trga za delavce in podjetnike. Razlog za davčno uskladitev je po njegovem predvsem v odstranitvi ovir prosti trgovini in poenotenemu trgu. Poenotenju nasprotujejo predvsem države članice, ki uspejo s pomočjo davčne konkurence privabiti tuje investitorje. Kapital in z njim davčna obveznost je namreč nagnjen k temu, da se seli iz držav z visokimi davki v države z nizkimi.

Sodišče EU je v primerih Schumacker¹⁰⁹, Gily¹¹⁰ in Gschwind¹¹¹ odločilo, da delavec ni opravičen do osebnih davčnih olajšav v državi v kateri je sprejel zaposlitev oz. odprl podjetje in s tem postal tuji delavec, torej v državi gostiteljici, razen kadar tak delavec v svoji matični državi nima omembe vrednih prejemkov, kar pomeni, da zasluži manj od zneska osebne olajšave, ki je določena v njegovi državi.

V zadevi Evropska komisija proti Republiki Avstriji¹¹² je Evropska Komisija zahtevala odpravo določil iz 1. točke, 4.a člena, avstrijskega zakona o dohodnini¹¹³ (Einkommensteuergesetz, v nadaljevanju: EStG), ki so omogočale davčno oprostitve za donacije, namenjene raziskovalnim in izobraževalnim institucijam s sedežem v Avstriji,

¹⁰⁶ Kostanjevec B., *Davčne spodbude in posebnosti harmonizacije v Evropski uniji, Podjetje in delo 2/2002, str. 274.*

¹⁰⁷ Zadeva C-107/94, Asscher v. Staatssecretaris van Financien, z dne 27.06.1996.

¹⁰⁸ Kostanjevec B., *Davčne spodbude in posebnosti harmonizacije v Evropski uniji, Podjetje in delo 2/2002, str. 274.*

¹⁰⁹ Primer C-279/93, z dne 14.02.1995, Finanzamt Köln-Altstad v Roland Schumacker.

¹¹⁰ Primer C-336/96, z dne 12.05.1998, Mr and Mrs Robert Gily v Directeur des Services Fiscaux du Bas-Rhin.

¹¹¹ Primer C-391/97, z dne 14.09.1999, Gschwind v Finanzamt Aachen-Aussenstadt.

¹¹² Zadeva C 10/10, Evropska komisija proti Republiki Avstriji, z dne 16. junija 2011.

¹¹³ Einkommensteuergesetz - Österreich (EStG), BGBl. Nr. 400/1988 in dopolnitve.

izključevala pa donacije podobnim institucijam s sedežem v drugih državah članicah Evropske unije.

Čeprav 5. točka, 4. člena EStG ni privilegirala domačih prejemnikov donacij, pa so se donacije priznale kot davčna oprostitve le, če je prejemnik opravljal dejavnost pretežno za namen avstrijske znanosti ali gospodarstva.

Sodišče Evropske skupnosti (ES) je poudarilo, da veljavni sistem davčnih odbitkov davčnim zavezancem, ki namenjajo donacije raziskovalnim in izobraževalnim institucijam s sedežem v državi članici, ki ni Republika Avstrija, povzroča večjo davčno obremenitev kot za tiste, ki imajo sedež v Avstriji. Možnost davčne oprostitve lahko pomembno vpliva na donatorjevo odločitev. Davčne zavezance ne motivira k dajanju donacij. Zadevni davčni sistem je tako donacije, namenjene institucijam s sedežem v drugih državah članicah EU, naredil manj privlačne.

Taka določba avstrijskega EStG je načeloma prepovedana s 56. členom PES. Iz besedila sporne določbe in iz navedb Republike Avstrije v predhodnem postopku je bilo razvidno, da določba ustvarja razlikovanje na podlagi zemljepisnih meril.

3.2. Posebnosti harmonizacije dohodninske zakonodaje v Evropski uniji

Z odpravo mejnih kontrol med državami članicami in ustanovitvijo skupnega trga leta 1993, so bile odpravljene skoraj vse ovire za prost pretok oseb, blaga, storitev in kapitala. Edino resno oviro so predstavljali le še različni davčni sistemi znotraj držav članic. Evropska unija je zato pričela s postopnim proučevanjem možnosti harmonizacije davčnih sistemov – najprej neposrednih, nato pa še posrednih davkov.¹¹⁴

Suverenost države predstavlja tudi njen lasten davčni sistem, ki ji omogoča neodvisno vodenje lastne politike in doseganje zastavljenih ciljev. S pomočjo davkov je mogoče uravnavati gospodarstvo, vplivati na potrošnjo, na podjetniško strukturo, spodbujati varčevanje in podobno. Vendar se zaradi povezanosti držav članic ukrepi ene države, kaj hitro občutijo tudi v drugi članici. Prav zato je pomembno, da države članice razvijajo svoje davčne politike v isti smeri in s tem zagotavljajo obstoj temeljnih svoboščin EU (prost pretok blaga, storitev, oseb in kapitala).

¹¹⁴ Lenartova G., *Tax Harmonization in European Union*, University of Economics in Bratislava, str. 2.

Ker predstavlja davčna suverenost enega od temeljev nacionalne suverenosti, je harmonizacija davčne zakonodaje znotraj EU še posebej politično zelo občutljivo področje. Pogodba o ustanovitvi Evropske unije v nasprotju s posrednimi davki ne predvideva harmonizacije neposrednih davkov.¹¹⁵ Harmonizacija posrednih davkov je bila nujna zaradi odprave ovir v trgovanju in zagotovitve konkurenčnosti. Obdavčitev fizičnih in pravnih oseb velja za enega od najpomembnejših instrumentov nacionalne ekonomije in socialne politike. Na tem področju so bile do sedaj sprejete le tri direktive, ki pomenijo harmonizacijo na področju davka od dohodkov pravnih oseb.¹¹⁶

Vendar je praksa pokazala, da imajo tudi neposredni davki določen vpliv na prost pretok blaga in storitev, zato je potrebno usklajevanje tudi na tem področju. Ključni princip usklajevanja je:¹¹⁷

- zagotavljanje nevtralnega in nediskriminatornega obdavčenja ter zmanjševanje stroškov zavezancev več kot enega davčnega sistema,
- preprečevanje zlorab in
- odprava dvojnega obdavčenja.

Razloge za počasno zблиževanje davčnih politik znotraj EU lahko strnemo:¹¹⁸

- politične ovire, ki izhajajo iz nepripravljenosti držav članic za prenos svoje davčne in fiskalne suverenosti na Evropsko unijo. Ob izgubi monetarne samostojnosti je davčna politika ostala edino učinkovito orodje za uravnavanje gospodarskih nihanj znotraj države,
- velike razlike v razvitosti oziroma moči posameznih gospodarskih sistemov, ki povzročajo velike razlike pri dohodkih posameznikov,
- različna učinkovitost pobiranja davkov v posameznih državah članicah in različni stroški, ki pri tem nastanejo,
- raznolikost davčnih politik povečuje možnost primerjav in izbire, določena stopnja davčne konkurence, ki ščiti svobodo posameznika,
- zgodovinsko nastale razlike nacionalnih davčnih sistemov, različne navade tako na področju proizvodnje kot porabe,

¹¹⁵ Med neposredne štejemo tiste davke, kjer sta zavezanec in plačnik ista oseba. To so predvsem dohodnina, davek na dobiček pravnih oseb, davek na nepremičnine, ipd. Pri posrednih davkih pa plačnik praviloma ni davčni zavezanec. Ti davki se vračunavajo v cene proizvodov in se prevalijo na končne potrošnike. Najbolj znani so: davek na dodano vrednost, trošarine, carine, ipd.

¹¹⁶ Direktiva Sveta 90/434/EGS za področje obdavčitve združevanja, delitev in zamenjav kapitalskih deležev in prenosa premoženja znotraj EU, Direktiva Sveta 90/345/EGS, za področje obdavčitve izplačila dividend in Direktiva Sveta 2003/49/ES, za področje obdavčitve obresti in premoženjskih pravic.

¹¹⁷ EU Tax Policy Strategy, dokument COM/2006/823, str. 4.

¹¹⁸ Lenartova G., *Tax Harmonization in European Union*, University of Economics in Bratislava, str. 1.

- socialni razlogi - zaradi različnih socialnih sistemom imamo v državah članicah različne socialne politike.

Nasprotniki harmonizacije izpostavljajo pomen zdrave davčne konkurence, ki povzroča zniževanje davčnih stopenj v vseh državah članicah, v primeru harmonizacije pa bi odprli možnost medsebojnega dogovora, kar bi vodilo v kartelno določanje davčnih stopenj. Države z višjo stopnjo blaginje in posledično višjimi davki, lahko investitorju ponudijo boljše infrastrukturo, izkušeno in usposobljeno delovno silo, boljše javne storitve, boljše pravno in socialno okolje, itd. Prav ta prednost tem državam omogoča privabljanje tujih investitorjev kljub višjim davkom. Enotne davčne stopnje bi zato lahko povzročile še večji premik rezidentov iz manj razvitih v bolj razvite države. Harmonizacija bi nerazvitim državam odvzela še zadnje vzvode za privabljanje tujih naložb, kar bi privedlo do še večje neenakosti med državami članicami.¹¹⁹

V zadevi Schilling in Fleck-Schilling,¹²⁰ je bilo med drugim poudarjeno, da je sistem neposredne obdavčitve v pristojnosti držav članic, vendar ga morajo te izvrševati v skladu s pravom EU in se zato vzdržati vsakršne diskriminacije, ki temelji na državljanstvu (22. točka). Pravila enakega obravnavanja ne prepovedujejo le očitne diskriminacije na podlagi državljanstva, ampak tudi vse prikrite oblike diskriminacije, ki z uporabo drugih razlikovalnih meril dejansko povzročijo enak rezultat.¹²¹

Razlog za davčno harmonizacijo je predvsem v nižjih stroških tako poslovnih subjektov kot nacionalnih davčnih uradov. Različnost davčnih sistemov za državo namreč pomeni višje stroške pri pobiranju davkov, predvsem zaradi aktivnosti, ki se izvajajo v večih državah članicah. Večja mobilnost znotraj Evropske unije namreč ekonomskim subjektom omogoča lažje izmikanje oziroma celo utajevanje davkov. Med tem, ko mora multinacionalno podjetje, ki deluje v vseh državah članicah danes upoštevati 28 različnih davčnih zakonodaj, bi ob popolni harmonizaciji lahko upoštevalo zgolj eno davčno zakonodajo.¹²²

Dejstvo, da bodo poslovni subjekti svoje interese selili v državo z nižjimi davki in posledično ustvarjali večji dobiček pa v celoti ne velja za fizične osebe. Čeprav razlike v višini obdavčitve dohodkov fizičnih oseb delavce spodbujajo k preseljevanju znotraj Evropske unije, pa se le ti ne odločajo zlahka za preseljevanje. Glavni razlog je predvsem jezikovna raznolikost med državami članicami in različno priznavanje nacionalnih poklicnih

¹¹⁹ Benassy – Quere A. in ostali, *Tax Harmonization in Europe: Moving Forward*, French Council of Economic Analysis, Paris 2014, str. 6.

¹²⁰ Zadeva C 209/01, *T. Schilling in A. Fleck-Schilling vs. Finanzamt Köln-Nord*, z dne 13. november 2003.

¹²¹ Zadeva C-279/93, *Finanzamt Köln-Altstadt v Schumacker*, z dne 14. februarja 1995, 26. točka.

¹²² Desai S. R., *Taxation without Harmonization in the European Union*, Department of Political Science, University of California, str. 3.

kvalifikacij. Prav zaradi jezikovne razlike je služba v javnem sektorju nerezidentom neke države težje dostopna. Med ovire pa lahko štejemo tudi dejstvo, da nacionalni zavodi za zaposlovanje informacij o prostih delovnih mestih ne objavljajo v drugih državah članicah.¹²³

Evropska komisija navaja, da čezmejna davčna vprašanja predstavljajo znaten del pritožb in poizvedovanj, ki jih državljani EU naslavlajo na Evropsko komisijo.¹²⁴ Težave se nanašajo na zapletene tuje davčne predpise, pomanjkanje informacij za tujce, do nasprotujočih si sistemov v različnih državah članicah. Delavci se srečujejo s težavami pri uveljavljanju davčnih olajšav in drugih davčnih ugodnosti, ter so pogosto obdavčeni dva krat, saj splošni bilateralni sporazumi med državami ne morejo rešiti specifičnih problemov.

Če prav je dohodninska ureditev specifična za vsako državo članico, pa so si v osnovi precej podobne pri določitvi zavezancev za dohodnino, davčnih olajšav in predmeta obdavčitve, kamor spadajo dohodek iz zaposlitve, dohodek iz kapitala, dohodek iz dejavnosti in drugi dohodki.

3.2.1. Posredni in neposredni davki

Evropska davčna zakonodaja je naravnana predvsem v zagotavljanje temeljnih svoboščin – prostega pretoka blaga, storitev oseb in kapitala. Posledično se je harmonizacija izvajala predvsem na področju posrednih davkov (davka na dodano vrednost in trošarin), medtem ko so se na področju neposrednih davkov izvajali ukrepi za preprečevanje in odpravljanje škodljivih davčnih praks.

Odprava različnih davčnih sistemov znotraj EU, bi znižala stroške transakcij, ter odpravila problem dvojnega obdavčevanja in davčnih distorzij. Razlog za harmonizacijo zgolj posrednih davkov lahko najdemo v večji mobilnosti blaga in storitev ter posledično večji

¹²³ *Organisation for economic Co-operation and Development, Mobility and migration in Europe, 2012, str. 63-70.*

¹²⁴ *European Commission, Taxation: Removing cross-border tax obstacles for EU citizens, Bruselj 2010.*

podvrženosti razlikam v nacionalnih davčnih sistemih. Drugi razlog pa je predvsem v večjem političnem konsenzu pri harmonizaciji posrednih davkov.¹²⁵

S sprejetjem prve davčne direktive leta 1967, je bil narejen pri korak k harmonizaciji evropske davčne zakonodaje. Direktiva je nalagala zamenjavo obstoječih davčnih sistemov z enotnim sistemom kar naj bi omogočilo večjo preglednost obdavčitve pri trgovanju znotraj skupnosti. Med pomembnejšimi je potrebno omeniti še šesto direktivo (77/388/EEC) iz leta 1977, katere cilj je bil, da se za istovrstne transakcije v vseh državah članicah določi enaka osnova za DDV. Kasnejše spremembe te direktive so bile združene s sprejetjem direktive 2006/112/ES¹²⁶, leta 2007, ki jo imenujemo tudi Direktiva o DDV. Omenjena direktiva je pravzaprav zgolj poenostavila in razjasnila obstoječo zakonodajo na tem področju.¹²⁷

Država članica lahko uporabi največ dve nižji stopnji, ki pa ne smeta biti nižji kot 5% (takšna stopnja velja na Cipru in Malti). Vrste blaga in storitev za katere se lahko uporabi nižja davčna stopnja so določene v aneksu III direktive 2006/112/ES. Ta seznam se je kasneje še dopolnil z direktivo 2009/47/EC.¹²⁸

Za vso blago in storitve, ki niso obdavčeni oproščeni plačila davka ali obdavčeni z nižjo stopnjo, velja standardna davčna stopnja, ki ne sme biti nižja od 15% (najnižja 15% velja v Luksemburgu, najvišja 24% pa na Finskem) in je enaka za blago in storitve.

Čeprav se prva razmišljanja o harmonizaciji davka od dohodka pravnih oseb pojavijo že leta 1962 (Neumarkovo poročilo), so bile prve tri pomembne direktive s tega področja sprejete šele leta 1990 in sicer direktiva 90/434/EEC o skupnem sistemu obdavčitve za združitev kapitalskih deležev družb iz različnih držav članic, direktiva 90/435/EEC o skupnem sistemu obdavčitve matičnih družb in odvisnih družb iz različnih držav članic, ki zmanjšuje možnost dvojnega obdavčevanja dividend, izplačanih s strani podružnice v eni državi članici, matični družbi v drugi državi in konvencija 90/436/EEC o odpravi dvojnega obdavčevanja v zvezi s preračunom dobička povezanih podjetij.¹²⁹

¹²⁵ Senior Nello S., *The European Union : economics, policies and history*, McGraw-Hill Higher Education, New York 2012, str. 132.

¹²⁶ Council directive 2006/112/EC, *Official Journal of the European Union* L 347/1.

¹²⁷ European Parliament, *Fact Sheets on the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009, str. 399.

¹²⁸ Council directive 2009/47/EC, *Official Journal of the European Union* L 116/18.

¹²⁹ European Parliament, *Fact Sheets on the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009, str. 410.

Trenutni davčni sistem omogoča podjetjem prenos dobičkov v iz matične države v državo z ugodnejšim davčnim sistemom. Davčna konkurenca države sicer sili k zmanjševanju davčnih stopenj, kar je za davčne zavezance ugodno, vendar je pri tem potrebna previdnost, da prepreči morebitna »dirka do dna«.¹³⁰

V poročilu Evropskemu svetu in Evropskemu parlamentu, Evropska komisija navaja, da je dohodninska zakonodaja tudi v prihodnje lahko prepuščena nadzoru posameznim državam članicam, dokler Evropska unija ne doseže višje stopnje integracije. Komisija ne podaja nobenih predlogov za harmonizacijo tega davka. Vendar se od držav članic pričakuje, da z veljavno zakonodajo ne bo omejen prost pretok delavcev, kar pomeni, da se mora preprečevati kakršna koli možnost tako dvojnega obdavčevanja, pri čemer pa je potrebno paziti, da se zavezanec zaradi tega ne izogne svojim davčnim obveznostim¹³¹.

Harmonizacija davkov od dohodka fizičnih oseb je še toliko težja od harmonizacije posrednih davkov, predvsem iz naslednjih razlogov:¹³²

- že ob ustanovitvi ES se je predvidevalo, da neposredni davki ne bodo imeli večjega vpliva na delovanje notranjega trga, ker nimajo vpliva na prost pretok blaga;
- davek od dohodka je pomembno orodje fiskalne politike. Večina držav največ davčnih prihodkov ustvari prav iz tega vira. Te države se seveda niso pripravljene kar tako opustiti eno od pomembnih orodij za vodenje nacionalne politike;
- države članice imajo različna pravila za nagrajevanje zaposlenih in določanje dohodkov iz rentnih skladov, ki vplivajo na strukturo stroškov in s tem na višino prihodka, ki se všteva v davčno osnovo;
- socialni sistemi nekaterih držav temeljijo na plačevanju prispevkov, drugih držav pa na plačevanju davkov.

Raznolikost dohodninskih sistemov znotraj Evropske unije je prikazana v tabeli 2. Opazimo lahko zelo velike razlike med posameznimi državami članicami. Ker se podatki nanašajo na leto 2012 so za Slovenijo navedeni še podatki pred uvedbo četrtega dohodninskega razreda. Efektivna davčna stopnja predstavlja delež davka od dohodka fizičnih oseb v povprečni bruto plači, brez morebitnih dohodninskih olajšav. Povprečna efektivna davčna stopnja v euroobmočju je v letu 2012 znašala 16,2%. Slovaška in Estonija uporabljata enotno davčno

¹³⁰ Benassy – Quere A. in ostali, *Tax Harmonization in Europe: Moving Forward*, French Council of Economic Analysis, Paris 2014, str. 10.

¹³¹ *Tax Policy in the European Union – Priorities for the years ahead*, str. 8.

¹³² Wolowiec T., Sobon J., *EU Integration and Harmonisation of Personal Income Taxations*, Contemporary Economics, vol.5, 2011, str. 43 – 44.

stopnjo za vse višine dohodkov. Finska in Španija imata poleg osnovne davčne stopnje še lokalno določeno davčno stopnjo, ki na finskem v povprečju znaša 19,25%, v Španiji pa 21,5 %.

Tabela 2: Osnovne značilnosti dohodnine v državah članicah euroobmočja

| Država članica | Najvišja davčna stopnja (%) | Znesek nad katerim velja najvišja davčna stopnja (EUR) | Število davčnih razredov | Efektivna davčna stopnja (%) |
|-----------------------|------------------------------------|---|---------------------------------|-------------------------------------|
| Avstrija | 50,0 | 60.000 | 4 | 15,9 |
| Belgija | 50,0 | 36.300 | 5 | 28,8 |
| Ciper | 38,5 | 60.000 | 4 | n.p. |
| Estonija | 21,0 | EDS | - | 17,1 |
| Finska | 29,8 | 70.300 | 4 | 21,8 |
| Francija | 45,0 | 150.000 | 6 | 14,6 |
| Grčija | 45,0 | 100.000 | 8 | 8,9 |
| Irska | 41,0 | 32.801 | 2 | 14,8 |
| Italija | 43,0 | 75.000 | 5 | 21,3 |
| Luksemburg | 39,0 | 41.793 | 18 | 15,5 |
| Malta | 35,0 | 19.501 | 4 | n.p. |
| Nemčija | 45,0 | 250.731 | 5 | 19,2 |
| Nizozemska | 52,0 | 56.491 | 4 | 16,5 |
| Portugalska | 46,0 | 153.300 | 8 | 10,7 |
| Slovaška | 19,0 | EDS | - | 9,4 |
| Slovenija | 41,0 | 15.681 | 3 | 11,0 |
| Španija | 30,5 | 300.000 | 7 | 17,5 |

Vir: Taxation trends in the European Union, Data for the EU Members States, Iceland and Norway, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

Države euro-območja so kljub centralizirani monetarni politiki, razmeroma samostojne pri vodenju ekonomske politike, še posebej to velja za fiskalno politiko. Države članice tako povsem samostojno odločajo o višini davkov (o višini prihodka) in o porabi državnega proračuna. Spreminjanjem davčne obremenitve in posledično porabe prebivalstva, pa lahko povzroča večje asimetrične spremembe v monetarni uniji.¹³³ Zaradi zaostrovanja dolžniške krize na euroobmočju je bilo v zadnjih letih sprejetih več ukrepov, ki so bistveno zmanjšali neodvisnost držav pri vodenju ekonomske politike.

Neodvisno vodenje ekonomske politike je pomembno predvsem zaradi različnih gospodarskih ciklov v posameznih državah članicah. V času gospodarskega vzpona se izdatki države manjšajo zaradi manjših potreb po socialnih transferjih in različnih subvencijah. Ker državi ostaja več dohodka, postaja državljanom prijazna tudi davčna zakonodaja. Seveda je situacija v recesiji ravno nasprotna. V prvem primeru država izvaja restriktivno davčno zakonodajo, je v drugem primeru potrebna ekspanzivna usmerjenost.

Davčni sistem vpliva na mobilnost delovne sile. Posameznik se bo želel preseliti v državo, kjer bo zaradi nižjih davkov za enako količino dela prejel večje plačilo. Visoki davki posredno zvišujejo strošek dela. Ker je zaradi višjih davkov neto dohodek nižji, delojemalci težijo k povečanju bruto plač. Višji stroški dela pa zmanjšujejo konkurenčnost. Slovenski davčni sistem odvrača davčne zavezance od dela in napredka, saj so stroški dela na enoto BDP precej visoki.¹³⁴

3.2.2. Preprečevanje škodljive davčne konkurence in dvojne obdavčitve

Države članice ne smejo omejevati prostega pretoka delovne sile in kapitala znotraj EU. To pomeni, da morajo biti dohodki iz drugih držav obdavčeni enako kot domači. Kljub obstoju mreže bilateralnih sporazumov o izogibanju dvojnega obdavčevanja med državami članicami, pa nekateri problemi dvojnega obdavčevanja kljub temu obstajajo, kar pa po mnenju Evropske komisije predstavlja veliko oviro za čezmejne dejavnosti in investicije znotraj EU, tako s strani posameznikov, kot s strani podjetij. Ker Evropska komisija tudi v prihodnje na

¹³³ De Grauwe P., *Economics of monetary union*, Oxford University Press, Uxford 2012, str. 30-31.

¹³⁴ Kobal A., *Spremembe dohodninske zakonodaje 2006, Davčno finančna praksa 2006*.

tem področju ne načrtuje harmonizacije, poziva države članice, da si s pomočjo medsebojnega usklajevanja prizadevajo za odpravo vseh ovir znotraj EU.¹³⁵

Evropska komisija je leta 2009 sprejela priporočilo (FISCO priporočilo), ki določa, kako naj države članice ravnajo, da vlagateljem s stalnim prebivališčem znotraj EU olajšajo vlaganje zahtevkov za davčne olajšave na dohodek iz vrednostnih papirjev, prejetega iz drugih držav članic. Priporočilo je zasnovano tako, da določa smernice za države članice, kako zagotoviti, da postopki za preverjanje upravičenosti do davčne olajšave ne ovirajo delovanje enotnega trga. Dvostranski sporazumi držav članic o izogibanju dvojnega obdavčevanja med seboj pogosto predvidijo znižane stopnje davčnih olajšav, vendar pa so te nižje stopnje pogosto na voljo le na podlagi zahtevkov s strani vlagateljev. Postopki preverjanja zahtevkov pa so tako dolgotrajni in zapleteni, da se vlagatelj raje odpove olajšavi ali pa kar celotni investiciji.¹³⁶

Dohodek, ki ga zasluži čezmejni delavec, se lahko obdavči v eni ali v obeh državah članicah, odvisno od davčne ureditve. V slednjem primeru bi se davek, plačan v državi, kjer se delo opravlja moral upoštevati pri določanju davčne obveznosti v državi stalnega prebivališča. Delavec pri tem ni upravičen do obdavčitve po njemu ugodnejšem davčnem sistemu. Pri odmeri dohodnine je deležen enakih olajšav in oprostitev, kot če bi delo opravljal v državi stalnega prebivališča (priznavanje socialni prispevki plačanih v državi zaposlitve, nadomestila za varstvo otrok, pokojninske prispevke, itd). Delavec lahko uveljavlja vse davčne olajšave v državi kjer opravlja delo, v kolikor v tej državi prejme več kot 90% svojega dohodka. V tem primeru pa mu ne pripadajo olajšave, ki bi jih bil deležen v državi stalnega prebivališča.¹³⁷

Z mednarodnimi pogodbami o izogibanju dvojnega obdavčevanja dohodka in premoženja se odpravlja davčne ovire pri mednarodnem trgovanju in investiranju ter zmanjšuje možnost davčnih utaj. S tem se povečuje varnost davčnih zavezancev in preko instituta izmenjave informacij omogoča nadzor nad dohodki, ki jih zavezanci prejemajo iz tujine, preprečuje davčno diskriminacijo ter omogoča reševanje davčnih sporov. Tovrstni bilateralni davčni sporazumi so najpomembnejši del mednarodnega pravnega davčnega okvira na področju neposrednih davkov, v okviru katerih se uresničujejo interesi gospodarskih subjektov, ki poslujejo v več državah.¹³⁸

¹³⁵ *European Commission, Taxation of securities income received by individuals, najdeno 12.03.2015 na spletnem naslovu:*

http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/taxation_securities/index_en.htm.

¹³⁶ *European Commission, Taxation of securities income received by individuals, najdeno 12.03.2015 na spletnem naslovu:*

http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/taxation_securities/index_en.htm.

¹³⁷ *European Commission, Cross-border workers, najdeno 12.03.2015 na spletnem naslovu:*

http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/crossborder_workers/index_en.htm

¹³⁸ *Finančna uprava RS, Mednarodno obdavčenje, najdeno 12.03.2015 na spletnem naslovu:*

http://www.fu.gov.si/davki_in_druge_dajatve/podrocja/mednarodno_obdavcenje/

Rezidenti Republike Slovenije so od leta 2005 obdavčeni po svetovnem dohodku, kar pomeni, da obdavčitev temelji na obdavčevanju dohodkov ne glede na to, kje so dohodki doseženi. Načelo obdavčitve svetovnega dohodka lahko povzroča dvojno obdavčevanje. Davčni zavezanec je lahko obdavčen v državi kjer je dohodek dosegel in kjer ni rezident, nato pa še v državi, kjer je rezident. V primeru, da zaradi izvajanja vzporedne davčne pristojnosti, obe državi, istega zavezanca, obdavčita za isti vir dohodka, govorimo o dvojnem obdavčenju.¹³⁹

Novela Zakona o dohodnini – ZDoh-2M (Uradni list RS, št. 96/13) je na podlagi odločbe US RS¹⁴⁰ ukinila olajšavo za čezmejne delovne migrante, ki je tem davčnim zavezancem, omogočala zmanjšanje davčne osnove od dohodka iz delovnega razmerja v tujini, v višini 7.000 evrov letno (za leto 2013, v višini 7.576,62 evrov).

Metode odprave dvojne obdavčitve so določene v 23. ali 24. členu dvostranskega sporazuma. Z vsemi državami, razen s Švedsko (kjer se za odpravo dvojne obdavčitve v Sloveniji, uporablja metodo izvzetja s progresijo), se uporablja t.i. metoda navadnega odbitka. To pomeni, da se davek v Sloveniji zmanjša za znesek davka, plačanega v državi vira. Če pa je zavezanec v tujini plačal davek po nižji stopnji, je treba razliko do stopnje, ki bi se uporabila pri obdavčitvi dohodka, če bi bil ta obdavčen le v Sloveniji, doplačati. To lahko zavezanec stori v medletni napovedi za odmero akontacije dohodnine oziroma pri poročunu dohodnine na letni ravni.

3.3. Določanje osnove za izračun dohodnine

Davčna osnova oziroma obdavčljiv dohodek je jedro dohodninskega prava. Ker se posameznik in država skozi obdavčitev dohodka najpogosteje srečujta je čim natančnejša opredelitev pravic in obveznosti obeh strank še toliko bolj pomembna. Z dohodnino naj bi se obdavčila ekonomska moč davčnega zavezanca, ki jo je le-ta razvil v določenem časovnem obdobju, ne da bi se pri tem upoštevalo tudi premoženje davčnega zavezanca, ki ga le-ta sicer ima.¹⁴¹ Iz davčne osnove posameznika je razvidna njegova ekonomska moč – za obdavčitev razpoložljiv dohodek, zato je bistveno, da je določitev davčne osnove kar se da natančna. Za obdavčitev razpoložljivi dohodek ni enak vsoti prihodkov. Del dohodka je namreč izvzet iz davčne osnove in je za obdavčitev nerazpoložljiv (to so predvsem izdatki, ki so potrebni za opravljanje dejavnosti).

¹³⁹ Povzeto po Zadeva C-157/10, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA proti Administración General del Estado, z dne 8. december 2011, 30. točka.

¹⁴⁰ Odločba US RS, št. U-I-147/12, Uradni list RS, št. 52/2013.

¹⁴¹ Škof B., Kopal A., Objekt obdavčitve davka na dohodek fizičnih oseb, Podjetje in delo, 2/2000, str. 277.

Davčna osnova je v denarju izražena vrednost davčnega objekta (finančna oz. količinska opredelitev davčnega objekta). Da bi se lahko ugotovila pravilna davčna osnova, je treba bruto prihodke zmanjšati za stroške, ki so bili potrebni za njihovo pridobitev.¹⁴² Pravo vrednost posameznikove ekonomske moči torej odraža vsota njegovih neto prihodkov. Odstopanje od tega načela je dovoljeno v primerih, ko sta zasebno in poslovno področje tako močno prepleteni, da je natančna opredelitev poslovnih stroškov zelo otežena ali celo nemogoča.

Davčno obveznost ozirom znesek davka za plačilo izračunamo s pomočjo davčne osnove in davčne stopnje. Davčna osnova je vrednost oziroma količina na katero se nanaša davčna stopnja. Določi se tako, da se od dohodkov, ki so predmet obdavčenja odštejejo morebitni priznani stroški za ustvarjanje tega dohodka, prispevki za socialno varnost in dohodninske olajšave.

Po načelu horizontalne izenačenosti naj bi se zavezanci, ki so v enakem položaju glede relevantnih značilnosti tudi obravnavali enako, po načelu vertikalne izenačenosti pa naj bi se zavezanci ki se razlikujejo glede relevantnih značilnosti obravnavali različno. Obe načeli se zdita na prvi pogled jasni razumljivi in samoumevni. Težava nastane pri določitvi relevantnih značilnosti.

»V teoriji davčnega prava je treba ločiti dohodek, dohodek za obdavčitev in obdavčljiv dohodek. Le slednjega lahko opredelimo kot davčno osnovo. Dohodek posameznika tvorijo vsi njegovi čisti prihodki, ki jih zakon opredeljuje kot vir dohodnine. Tako dobljeni znesek pa nikakor ne more biti davčna osnova - kot je to izpeljano v ZDoh-2, ki v 7., 8., 9. in 10. členu določa, da se davčna osnova zaradi upoštevanja subjektivnega neto načela zmanjša za določene zneske standardnih in nestandardnih olajšav. Davčne olajšave ne znižujejo davčne osnove, ki je zadnja faza pred uporabo davčne tarife - ko iz dohodka posameznika izločimo vse tiste prejemke, ki sicer izpolnjujejo pogoje obdavčljivosti, vendar so iz določenih razlogov izvzeti iz obdavčitve, dobimo t. i. dohodek za obdavčitev, ki pa še vedno ne pomeni davčne osnove. Šele, ko od takega dohodka odštejemo zakonsko priznane olajšave, dobimo davčno osnovo (oziroma obdavčljiv dohodek), na podlagi katere se (ob uporabi ustreznih davčnih stopnje) izračuna znesek davčnega dolga (bremena). «¹⁴³

»Da bi takšno davčno osnovo lahko ugotovili, morajo davčni organi, sodišča, organizacije za plačilni promet, banke, delodajalci, izplačevalci dohodkov in seveda tudi sami davčni

¹⁴² *že navedeno delo, str. 280.*

¹⁴³ *Škof B., Kobal A., Dohodninska osnova v Sloveniji in nekaterih drugih državah, Podjetje in delo, 8/99, str. 1612.*

zavezanci v davčnem postopku opraviti določena dejanja, na podlagi katerih (oziroma s pomočjo katerih) se lahko ugotovi dejanska davčna osnova. V nasprotju z dejansko pa se predpostavljena davčna osnova ugotavlja s pomočjo predpostavke, da je davčni zavezanec ustvaril oziroma bi lahko ustvaril določen prihodek, dohodek oziroma da je lastnik premoženja določene vrednosti. Predpostavljena davčna osnova ima dve pojavnosti: davčna osnova, ugotovljena po uradni dolžnosti (*ex officio*), in pavšalna davčna osnova. Davčni organ bo po uradni dolžnosti ocenil davčno osnovo predvsem v vseh tistih primerih, ko davčni zavezanec ne bo vložil davčne napovedi, pa bi jo moral oziroma ko bo vložil davčno napoved, pa davčni organ ne bo zaupal podatkom, ki jih je navedel v sami napovedi. Z uporabo t. i. pavšalne davčne osnove pa se srečamo v vseh tistih primerih, ko je ugotavljanje dejanske davčne osnove oteženo oziroma povezano z nesorazmernimi stroški.«¹⁴⁴

Pri določanju osnove za izračun dohodnine se lahko upošteva celovit (imenovan tudi sintetični) ali cedularni pristop. Medtem, ko celovit pristop enako obravnava vse prihodke (vsi dohodki se všttevajo v davčno osnovo) davčnega zavezanca, pa cedularni pristop različne prihodke obravnava različno, kar pomeni, da je vsak dohodkovni vir obdavčen drugače. Slovenija je s sprejetjem ZDoh sicer prešla iz cedularnega v celovit pristop obdavčitve, vendar lahko zaradi različnih posrednih olajšav pri posameznem viru govorimo o prikriti cedularnosti.¹⁴⁵

Predmet obdavčitve z dohodnino so vsi neto prihodki fizične osebe, ki so bili pridobljeni oziroma doseženi v davčnem letu. Seštevek vseh neto prihodkov imenujemo obdavčljiv dohodek (angl.: taxable income, nem.: zu versteuerndes Einkommen) na katerega se uporabi ustrezna davčna stopnja.

ZDoh-2 temelji na načelu splošne davčne obveznosti. Uporablja tako imenovano negativno definicijo dohodka po kateri so obdavčljivi vsi prihodki davčnega zavezanca, razen tisti, za katere zakon izrecno določa drugače. Negativna definicija izhaja iz 2. točke 15. člena, po katerem se med dohodke prištevajo vsi dohodki in dobički, ne glede na vrsto, v kolikor zakon ne določa drugače. Med dohodek posameznika spadajo:

- dohodek iz zaposlitve (delovno razmerje ali drugo odvisno pogodbeno razmerje)
- dohodek iz dejavnosti (opravljanje samostojnega poklica)
- dohodek iz osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti

¹⁴⁴ že navedeno delo, str. 1612.

¹⁴⁵ Klun M., *Davčni sistem, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2006, str. 33.*

- dohodek iz oddajanja premoženja v najem in prenos premoženjske pravice (najemnine, avtorina dela,...)
- dohodek iz kapitala (obresti, dividende,...)
- drugi dohodki (štipendije,...)

V Nemčiji in Avstriji je opredelitev dohodka dokaj podobna. Dodan je prihodek iz poslovanja oziroma trgovanja (Einkünfte aus Gewerbebetrieb), drugače pa med obdavčljive dohodke spadajo dohodki iz: kmetijstva in gozdarstva; trgovine in obrti; samostojnega dela; nesamostojnega dela; kapitala; najemnin in zakupnin; ponavljajočih se prejemkov ob pogoju, da zanje velja odbitek davka; špekulativnih poslov; odškodnin, funkcijskih dodatkov, dodatkov k zdravstvenemu zavarovanju, alimentacij itd.; drugih dosežkov (na primer najemnin za premoženo premoženje, priložnostnih opravil).¹⁴⁶

V primeru pozitivne definicije dohodka zakonodajalec izrecno opredeli vrste obdavčljivih prihodkov, ki nato tvorijo celoten dohodek. V Avstriji niso obdavčeni naslednji dohodki:¹⁴⁷

- dajatve v naravi ali povračil iz obveznega sistema socialne varnosti,
- nekatera socialna plačila, kot so: nadomestila za brezposelnost, nadomestila za starševstvo,
- izplačila iz določenih sredstev za delovanje v umetnosti in znanosti,
- nepovratna sredstva na tuje študente, če so zaposleni v Avstriji, vendar ne dlje od šestih mesecev, pod pogojem vzajemnosti;
- prihodki iz avstrijskih uradnikov na dolžnost v tuji državi;
- prihodki iz nekaterih kvalificiranih delavcev organizacij za razvojno pomoč za svoje delo na področju razvoja države, v skladu z Zakonom o razvojnem sodelovanju;

Po odločbi Ustavnega sodišča določbe o povračilu stroškov, ki jih je zavezanec imel v zvezi z delom, po 16., 42., 43. in 86a. členu ZDoh, niso v skladu z Ustavo, saj so vladi brez določitve zakonskega okvira prepuščale podrobnejšo določitev stroškov v zvezi z delom in določitev višine teh stroškov, do katere se povračila zanje niso vštevala v osnovo za davek od osebnih prejemkov oziroma do katerih se ti stroški niso priznavali kot odhodek pri ugotavljanju davčne osnove.¹⁴⁸

¹⁴⁶ § 22 *Umfang der Besteuerung, Begriffsbestimmungen, Einkommensteuergesetz – Deutschland (EStG)* oziroma § 29 *Einkommensteuergesetz - Österreich (EStG)*.

¹⁴⁷ *The Austrian Personal income Tax and corporate income tax, Federal Ministry of Finance, Vienna, 2009.*

¹⁴⁸ *Odločba US RS, št. U-I-296/95, Uradni list RS, št. 82/1997*

Določba 43. člena ZDoh je bila v neskladju z Ustavo ker ni omogoča upoštevanja stroškov zasebnika z njegovim prevozom na delo in z dela kot odbitne postavke pri ugotavljanju davčne osnove. Pravičen davčni sistem mora pravično obravnavati različne skupine ljudi na način, da vsi prispevajo po svojih zmožnostih.

3.4. Dohodninski prag

Osebe, katerih skupni dohodek v davčnem obdobju ne presega t.i. dohodninskega pragu, niso zavezane k oddaji dohodnine. Za slovenijo to pomeni, da vsota vseh dohodkov, ki so predmed obdavčitve v letu 2014 ni presegala 3.302,70 EUR, oziroma 2.477,03 EUR, če gre za dijaka ali študenta, ki je delo opravljal preko napotnice pooblaščne organizacije.¹⁴⁹

Dohodninski prag je v različnih državah članicah različno visok. Med tem, ko v nekaterih državah članicah dohodninskega pragu ne poznajo in svoje dohodninske zavezance obdavčijo za vsak dohodek, ki ga prejmejo tokom davčnega leta (Belgija, Bolgarija, Češka, Irska, Italija, Madžarska, Nizozemska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Španija) pa je v drugih državah postavljen zelo visoko (npr.: Ciper 19.500 EUR, Finska 15.200 EUR, Avstrija 11.000 EUR, Nemčija 8.004 EUR).¹⁵⁰

3.5. Dohodninske stopnje

»Davčna stopnja je tista postavka na podlagi katere se v povezavi z davčno osnovo, določi višina davčnega dolga (znesek davka). Predstavlja funkcionalno povezavo med davčno osnovo in zneskom davka. Od višine davčne stopnje je odvisna višina davka na eni strani in višina ekonomske moči, ki davčnemu zavezancu ostane po obdavčitvi (plačilu davka) na

¹⁴⁹ Brošura – odmera dohodnine za leto 2014, Davčna uprava RS, http://www.durs.gov.si/si/davki_predpisi_in_pojasnila/dohodnina_pojasnila/brosura_odmera_dohodnine_za_leto_2014/#c22272

¹⁵⁰ Škof B., Teržan R., Slovenska dohodnina v primerjavi z ostalimi evropskimi državami, Davčno-finančna praksa, 10/2010,

drugi strani.«¹⁵¹ Večje število dohodninskih razredov omogoča pravičnejšo razvrstitev zavezancev.

Davčne stopnje so lahko proporcionalne, progresivne in regresivne. Stopnje davka od osebnih prejemkov so praviloma progresivne razen v nekaterih izjemah kjer se uporablja proporcionalna davčna stopnja.¹⁵² Enotna davčna stopnja je v javnosti opredeljena kot »ukinitev socialne pravičnosti«, v skladu z vertikalno pravičnostjo naj tisti z višjimi dohodki plačujejo višje davke. Čeprav se v javnosti visoka davčna progresija utemeljuje s prerazdelitveno pravičnostjo ima dejansko nasproten cilj, saj zmanjšuje delovno intenzivnost najbolj produktivnih oziroma jih sili v sivo ekonomijo ali pa v druga davčno prijaznejša okolja.¹⁵³ Odločitev o uvedbi enotne davčne stopnje je pravzaprav politične narave, čeprav se jo da z vidika davčne stroke precej uspešno zagovarjati in utemeljevati.¹⁵⁴ Estonija je kot prva evropska država, enotno davčno stopnjo uvedla leta 1994. Do danes so ji sledile Litva, Latvija, Romunija, Bolgarija, in Češka. Slovaška je enotno dohodninsko stopnjo po 8 letih opustila.

Omeniti je potrebno zanimiv poskus uvedbe enotne davčne stopnje v ZDA, sredi osemdesetih let prejšnjega stoletja. Do poskusa reforme je prišlo predvsem zaradi previsokih davčnih stopnjah obstoječega sistema ter zapletenosti postopka napovedi in odmere davka, posledica česar je bilo veliko število nepravilnih in nepopolnih davčnih napovedi in veliko število davčnih utaj. Predlagana je bila enotna davčna stopnja v višini 19%. Ob reformi sta bili namesto ene vpeljani dve davčni stopnji v višini 15% in 28%. Nekaj let kasneje je bila zaradi povečevanja proračunskega deficita uvedena še tretja davčna stopnja v višini 31% malce kasneje pa še 36% in 39,6%. Tako se je iz prvotne ideje o enotni davčni stopnji v slabih desetih letih oblikovala progresivna lestvica davka na dohodek.

Progresivne davčne stopnje se z višanjem davčne osnove zvišujejo. Zvišujejo se lahko enakomerno, hitreje ali počasneje kot raste davčna osnova. Obdavčitev s progresivnimi davčnimi stopnjami se lahko izvaja s pomočjo direktne ali indirektna progresije. Direktna

¹⁵¹ Kopal A., *Davki: Določitev ustreznih davčnih stopenj*, *Pravna praksa* 16/1999, str. 29.

¹⁵² Ena takih izjem je na primer dohodnina od dohodka iz kapitala, ki se izračuna in plača od davčne osnove po stopnji 25% in se šteje kot dokončen davek.

¹⁵³ Rožič U., Kopal A., *Davčne reforme in njihov vpliv na davčno upravo Republike Slovenije. Potrebne spremembe sistema obdavčitve fizičnih oseb*, *Pravna fakulteta, Inštitut za gospodarsko pravo, Maribor* 2006, str. 265.

¹⁵⁴ Kopal A., *Dohodnina 2007, potrebne smeri razvoja slovenske davčne zakonodaje s področja obdavčitve fizičnih oseb*, *Davčno finančna praksa* 2006.

progresija pa je lahko v obliki globalne (stalne) progresije¹⁵⁵ ali v obliki razčlenjene (stopničaste) progresije. Slednja se v Sloveniji uporablja predvsem pri obdavčitvi dohodkov fizičnih oseb, dohodkov iz dejavnosti, obdavčitvi premoženja ter dediščin in daril. V okviru te metode se povečana davčna stopnja uporabi le za presežek davčne osnove v posameznem davčnem razredu in ne za celoten znesek davčne osnove. Stopnje dohodnine za davčno leto določa 122. člen ZDoh-2. Meje dohodninskih razredov se spreminjajo, ker jih ministrstvo za finance vsako leto usklajuje z rastjo cen življenjskih stroškov. Zadnja sprememba ZDoh-2 je opazno spremenila meje dohodninskih razredov. Dodan pa je bil četrti tarifni razred za prihodke višje od 70.907,20 EUR. Omenjeni popravek naj bi predvsem povečal davčni izplen.

Tabela 3: Zneski neto letnih davčnih osnov za leto 2012

| | Dohodek | Davčna stopnja |
|---------------------------|---------------------------|----------------|
| prvi dohodninski razred | od 0 do 7.840,53 | 16 % |
| drugi dohodninski razred | nad 7.840,53 do 15.681,03 | 27 % |
| tretji dohodninski razred | nad 15.681,03 | 41 % |

Vir: Lestvica za odmero dohodnine in olajšave za leto 2012, Davčna uprava RS

Tabela 4: Zneski neto letnih davčnih osnov za leto 2014

| | Dohodek | Davčna stopnja |
|---------------------------|----------------------------|----------------|
| prvi dohodninski razred | od 0 do 8.021,34 | 16 % |
| drugi dohodninski razred | nad 8.021,34 do 18.960,28 | 27 % |
| tretji dohodninski razred | nad 18.960,28 do 70.907,20 | 41 % |
| četrti dohodninski razred | nad 70.907,20 | 50 % |

Vir: Lestvica za odmero dohodnine in olajšave za leto 2014, Davčna uprava RS

¹⁵⁵ Slabost globalne progresije se pokaže pri preskoku davčnega zavezancav višji razred. Ta preskok se lahko zgodi že zaradi minimalnega povečanja dohodka, kar ima za posledico, da ima davčni zavezanec, po povečanju dohodka in po obdavčitvi na razpolago manj denarnih enot kot jih je imel po obdavčitvi, ko je bil zaradi nižjega dohodka uvrščen v nižji tarifni razred.. Zaradi tega se globalna progresija v praksi le redko uporablja.

Slovenija je bila do leta 2013 med evropskimi državami, ki imajo progresivne davčne stopnje, edina, ki je imela mejo zgornjega dohodninskega razreda nižjo, kot je BDP na prebivalca¹⁵⁶. Drugi dohodninski razred, kamor spada največ dohodninskih zavezancev se prične pri 36% BDP na prebivalca in sega do 86%. Država pobere 41 odstotkov od vseh prihodkov, višjih od 18.960,28 EUR. Meja četrtega dohodninskega razreda je postavljena pri 3,2-kratniku BDP na prebivalca.

Kot razlog za progresivnost davčno tarifo velja, da je potrebno posameznika obdavčiti v skladu z njegovo ekonomsko močjo. Takšen način tarifiranja se smatra kot najpravičnejše sredstvo za razporeditev dohodka in premoženja in s tem zmanjševanje neenakosti med državljani (socialno-politični pristop). S progresivno obdavčitvijo dohodka naj bi se v končni fazi dosegla proporcionalna skupna davčna obremenitev (progresivni davki na dohodek naj bi ublažili regresivno delovanje posrednih davkov – predvsem davkov na potrošnjo – za katere je značilno, da v večji meri prizadenejo revnejše sloje prebivalstva, ki morajo za preživetje nameniti večji odstotek dohodka na potrošnjo, kot pa premožni sloji prebivalstva); prav tako bi naj visoka elastičnost (prilagodljivost) progresivnih davkov na dohodek imela pomembno stabilizacijsko vlogo v okviru posameznega narodnega gospodarstva.¹⁵⁷

Tabela 5: Dohodninski razredi v Avstriji za leto 2014

| | Dohodek | Davčna stopnja |
|---------------------------|----------------------|----------------|
| | do 11.000 | 0 % |
| prvi dohodninski razred | Nad 11.000 do 25.000 | 36,5 % |
| drugi dohodninski razred | Nad 25.000 do 60.000 | 43,214286 % |
| tretji dohodninski razred | Nad 60.000 | 50 % |

Vir: *Bundesministerium für Finanzen, najdeno 12.03.2015 na spletni strani: <https://www.bmf.gv.at/>*

¹⁵⁶ BDP na prebivalca v letu 2013: Slovenija 21.979 EUR, Avstrija 47.702 EUR in Nemčija 43.665 EUR, Vir: *worldbank.org*.

¹⁵⁷ Kobal A., *Davki: Določitev ustreznih davčnih stopenj, Pravna praksa 16/1999, str. 34.*

Dohodninske prag je v Avstriji določen pri 11.000 EUR. Najvišja davčna stopnja znaša 50%, enako kot v Sloveniji, vendar se prične že pri 60.000 EUR.¹⁵⁸

Avstrija ima zgornji dohodninski razred, nad katerim so dohodki obdavčeni s 50 %, pri 1,25-kratniku njihovega BDP. Drugi najvišji dohodninski razred, nad katerim so dohodki obdavčeni s 43,21 %, se začne pri 52% odstotkih BDP na prebivalca. Avstrijska dohodninska zakonodaja je torej precej bolj od slovenske prijazna do nižjega sloja prebivalstva, obratno pa je Slovenska dohodninska zakonodaja prijaznejša od Avstrijske do premožnejšega sloja prebivalstva, saj so dohodki nad 60.000 EUR v Avstriji obdavčeni s 50% v Sloveniji pa z 41%.

Tabela 6: Dohodninski razredi v Nemčiji za leto 2014

| | Dohodek | Davčna stopnja |
|---------------------------|-----------------------|----------------|
| | do 8.354 | 0 % |
| prvi dohodninski razred | Nad 8.354 do 52.822 | 14 % |
| drugi dohodninski razred | Nad 52.822 do 250.731 | 42 % |
| tretji dohodninski razred | Nad 250.731 | 45 % |

Vir: § 32a Einkommensteuertarif, Einkommensteuergesetz – Deutschland (EStG).

V Nemčiji se prvi dohodninski razred prične skoraj na enakem nivoju kot v Sloveniji drugi dohodninski razred, kar pomeni 19% BDP na prebivalca. Obdavčitev plač se močno poveča šele, ko se te presežejo 1,2-dvakratnik njihovega BDP na prebivalca. Enak količnik v Avstriji velja za najvišji dohodninski razred. Najvišji dohodninski razred pa je v Nemčiji postavljen zelo visoko pri 250.731 EUR, kar znaša 5,7-kratnik BDP na prebivalca.

Podobne rezultate dobimo tudi s primerjavo povprečne letne bruto plače¹⁵⁹ v posameznih državah. Drugi dohodninski razred v Sloveniji prične pri 42% letne povprečne plače, medtem ko se prvi dohodninski razred v Avstriji prične pri 32% letne povprečne plače v Nemčiji pa

¹⁵⁸ § 33 *Steuersätze und Steuerabsetzbeträge Einkommensteuergesetz - Österreich (EStG)*.

¹⁵⁹ Povprečna letna bruto plača je v letu 2014 v Sloveniji znašala 19.176 EUR, v Avstriji 34.248 EUR in v Nemčiji 40.692 EUR, Vir: Statistični urad Slovenije, Statistics Austria, DEstatis Statistische Bundesamt.

pri 20%. Drugi dohodninski razred v Sloveniji, kamor spada tudi največ dohodninskih zavezancev se konča pri 98% povprečne letne plače. Najvišji dohodninski razred se v Sloveniji prične pri 3,7-kratniku povprečne letno plače, v Avstriji je to 1,75 kratnik, v Nemčiji pa 6,16 kratnik povprečne letne bruto plače.

3.6. Dohodninske olajšave

Dohodninsko pravičnost lahko razumemo kot uravnoteženo razmerje med prihodki proračuna in prihodki družine. Pomembno vlogo pri zagotavljanju tega ravnotežja imajo davčne olajšave in oprostitve. Pomembne so z vidika za zagotavljanja socialne države in z vidika pospeševanja ekonomskega razvoja. »Davčne oprostitve so predvidene s posameznimi davčnimi zakoni in so torej odvisne od volje zakonodajalca oziroma finančne ureditve in finančne politike posamezne države. Obseg, število in višina objektivnih davčnih oprostitvev torej niso odvisni od posameznika - davčnega zavezanca. Od davčnih (subjektivnih ali objektivnih) oprostitvev pa je treba ločiti posamezne primere, na katere lahko vpliva (izpolni njihove znake) le davčni zavezanec, od zakonodajalca pa je odvisen le način njihovega sankcioniranja (oziroma v posameznih primerih tudi nesankcioniranja).«¹⁶⁰

Davčne olajšave in oprostitve zmanjšujejo davčne obveznosti fizičnih oseb. Pojavljajo se kot odbitek pred obdavčljivo osnovo (znižujejo davčno stopnjo) ali kot znižanje davka (zniža se davčna obveznost). Pomembne so tako z vidika države kot z vidika davčnih zavezancev. Biti morajo napredne in inovativne. Njihov osnovni namen je poleg lajšanja dohodninskih obveznosti (socialna komponenta) tudi usmerjanje davčnih zavezancev v določen način življenja (ustvarjanje družine, izobraževanje, dobrodelnost, pokojninsko zavarovanje,...) oziroma doseganje socialnih, ekonomskih in političnih ciljev. Spodbujati in pospeševati morajo določene dejavnosti, ki so v javnem interesu, pospeševati razvoj določene panoge, vplivati na investicije in na vlaganje denarja. Država s pomočjo davčnih olajšav vzdržuje in ohranja blaginjo, prerazporeja dohodek od premožnejših k manj premožnim, skrbi za socialno ogrožene in prizadete osebe, ter nudi varnost in pomoč pomoči potrebnim.¹⁶¹

Glavni pomen davčnih olajšav je v horizontalni davčni pravičnosti (zavezanci z enako ekonomsko močjo naj bodo enako obremenjeni). Vendar je njihova funkcija tudi v

¹⁶⁰ Škof B., Kopal A., *Objekt obdavčitve davka na dohodek fizičnih oseb, Podjetje in delo, 2/2000, str. 280.*

¹⁶¹ Stanovnik T., *Javne finance, Ekonomska fakulteta Ljubljana 2008, str. 81.*

izpolnjevanju socialnih, političnih, ekonomskih ter gospodarskih funkcij države. Kot take so olajšave močno odvisne od trenutnega ekonomskega in gospodarskega stanja v državi.

Dohodninske olajšave spadajo v drugi del dohodninske celote. Najprej je namreč potrebno kar se da celovito zajeti posameznikovo ekonomsko moč, nato pa se iz tega izvzame tisti del, ki ni na razpolago za obdavčitev (nerazpoložljiv dohodek). Gre predvsem za tisti del dohodka, ki je potreben za zadovoljevanje nujnih življenjskih potreb. To subjektivno načelo se v teoriji deli na:¹⁶²

- splošno subjektivno načelo, ki določa, da se iz davčne osnove izloči tisti del dohodka, ki ga davčni zavezanec potrebuje za zadovoljevanje nujnih življenjskih potreb – varovanje zavezančevega eksistenčnega minimuma in
- posebno subjektivno načelo, ki upošteva potrebe oseb, ki jih je davčni zavezanec dolžan preživljati oziroma vzdrževati – skrbeti za njihov eksistenčni minimum.

Davčno pravo z uresničevanjem slednjega načela sledi posledicam civilno pravne dolžnosti preživljanja, ki zmanjšuje ekonomsko moč zavezanca povečuje pa ekonomska moč vzdrževanih oseb.

Z upoštevanjem subjektivnih lastnosti davčnega sistema je obdavčitev posameznika postala pravičnejša, kot pri objektivnih davkih, ki ne upošteva zavezančevih osebnih lastnosti. Upoštevanje socialnih razlik med posamezniki zasledimo prvič leta 1799 v Angliji, kot uvedbo eksistenčnega minimuma.¹⁶³

Davčne olajšave lahko delimo na standardne in nestandardne olajšave. Za standardne olajšave je značilno, da se lahko upoštevajo neodvisno od dejanske potrošnje neke družine. Priznajo se vsakemu davčnemu zavezancu, ki izpolnjuje z zakonom določene pogoje in sicer neodvisno od višine dejanskih izdatkov in imajo najpogosteje obliko odbitkov, katerih bistvo je v tem, da se dohodek za obdavčitev zmanjša za določen znesek.¹⁶⁴ Davčni zavezanci morajo za uveljavljanje teh olajšav izpolnjevati kriterije, ki so določeni z zakonodajo. Te olajšave so lahko povezane z zakonskim statusom, olajšave za vzdrževane otroke, olajšave za enostarševske družine in podobno. V slovenski zakonodaji so te olajšave: splošna olajšava, osebne olajšave, posebna osebna olajšava, posebna olajšava (za vzdrževane družinske člane) in olajšava za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje.

¹⁶² Več o tem Kobal A., *Dohodnina po novem, Davčni inštitut Maribor, Maribor 2004, str. 182.*

¹⁶³ Murko V., *Davčne oprostitve in davčne olajšave, Univerzitetna tiskarna in litografija Ljubljana, 1937, str. 31-36.*

¹⁶⁴ Kobal A., *Dohodnina po novem, Davčni inštitut Maribor, Maribor 2004, str. 183.*

Nestandardne olajšave se nanašajo na točno določene in tudi dejansko nastale izdatke davčnega zavezanca, kot so stroški izobraževanja, reševanja stanovanjskega problema in podobno. Davčno osnovo je torej mogoče znižati za določen odstotek posameznih izdatkov zavezanca. Vrsta teh izdatkov je določena z zakonom in so odvisne predvsem od presoje zakonodajalca.

Standardne olajšave so torej enake za podobne tipe družin s podobnimi prihodki, medtem, ko so nestandardne odvisne od individualne izbire posameznika glede njegove potrošnje. Zadnja sprememba slovenske zakonodaje na tem področju iz leta 2006 je odpravila vse do tedaj veljavne nestandardne dohodninske olajšave, kot so: izdatki za zdravila, zdravstvene in ortopedske pripomočke, strokovno literaturo, šolnino, za nakup, gradnjo in vzdrževanje stanovanja in podobno.¹⁶⁵

Specifične davčne olajšave veljajo pri dohodkih iz dejavnosti (olajšava za vlaganje v raziskave in razvoj, olajšava za zaposlovanje, olajšava za zaposlenega invalida, olajšava za izvajanje praktičnega dela v strokovnem izobraževanju, olajšava za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje in olajšava za donacije) in so po svoji vsebini enake olajšavam, ki jih določa Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb.

»Davčne oprostitve in olajšave so zmeraj aktualno vprašanje v davčnih pravnih krogih v posameznih državah. Čedalje več držav analizira rezultate davčnih oprostitev in olajšav, ki se odražajo v izpadlih proračunskih dohodkih ter koristih, ki jih z njimi pridobijo posamezne skupine zavezancev. V zadnjem času želijo z davčnimi oprostitvami ali olajšavami doseči predvsem izenačevanje obdavčitve za vse zavezance, ki so v približno enakem ekonomskem in socialnem položaju, kar lahko povzroči omejevanje davčnih olajšav, namenjenih le zaposlenim na posameznih delovnih mestih, posameznim slojem ali oblikam pridobivanja dohodka in podobno. Drugi cilj je ekonomska učinkovitost, zlasti spodbude za varčevanje ter pripravljenost za delo ter poenostavitev obdavčitve, ki naj bi z zmanjšanjem olajšav, razredov v lestvici, tesnejšo povezanostjo s socialnimi prejemki, ter preprostejšo vplačevalno in odmerjevalno tehniko olajšala spoštovanje davčnih predpisov, tako davčnim zavezancem kot delodajalcem in tudi državi. Povečevanje davčnih stopenj, zapletenost davčnih sistemov in neučinkovita davčna administracija so bili razlogi, da so tako na sistemski ravni kot pri

¹⁶⁵ *Zakon o davčnem postopku, ZDavP-2-UPB4, Uradni list RS, št. 13/2011, ki ureja obračunavanje, odmero, plačevanje, vračilo, nadzor in izvršbo davkov ter pravice in obveznosti zavezancev za davek in Zakon o dohodnini, ZDOh-2, Uradni list RS, št. 117/2006 in spremembe, ki ureja sistem in uvaja obveznost plačevanja dohodnine.*

izvajanju davčne politike nastale številne slabosti, ki so povzročale tudi čedalje večje nezadovoljstvo davkoplačevalcev.«¹⁶⁶

Ustavno sodišče RS je odločilo, da je četrta alineja prvega odstavka 11. člena ZDoh v nasprotju z ustavo, ker je onemogočala uveljavljanje olajšave za vzdrževane otroke očimom oz. mačeham.¹⁶⁷ Po mnenju sodišča namreč zakonodajalec ni imel stvarnega razloga za razlikovanje med primeri, ko otroci živijo v družinski skupnosti s svojimi starši, in primeri, ko živijo v družinski skupnosti z enim od staršev ter očimom oziroma mačeho. Zato je določba Zakona o dohodnini, ki pravico do posebne olajšave za pastorko omejuje na primere, ko starši niso zavezanci za dohodnino, v nasprotju z načelom enakosti pred zakonom (14. člen Ustave RS).

ZDoh-2 predvideva izredno skromne davčne olajšave. Od vseh olajšav, ki jih je predvideval ZDoh-1¹⁶⁸ (olajšave za reševanje stanovanjskega problema, za nakup zdravil, strokovne literature, plačilo šolnin,...), so ostale le olajšave, ki so namenjene zgolj lažšanju davčnega bremena posameznika (socialna komponenta). Novela ZDoh-2M (Ur. l. št. 96/2013) je s 1.1.2014 ukinila še osebno olajšavo za starost nad 65 let.

Kadar je dohodninski zavezanec dolžan vzdrževati svojega zakonca se temu primerno zmanjša njegova ekonomska moč. Avstrijska zakonodaja zato dovoljuje zmanjšanje osnove za odbitni znesek (alleinvertienerabsetzbetrag) v višini 494 EUR zavezancu, ki je bil v davčnem obdobju poročen najmanj 6 mesecev in z zakoncem živi v skupnem gospodinjstvu z zakoncem, ki nima lastnih dohodkov oziroma ti dohodki ne presegajo 2.200 EUR/leto (do enakega odbitka so upravičeni tudi samohranilci).¹⁶⁹

»V nasprotju s slovensko ureditvijo, kjer se za vzdrževanega zakonca prizna posebna davčna olajšava v zakonsko predpisanem odstotku od povprečne letne plače v državi, se v Nemčiji vzdrževani zakonec ne more uveljavljati kot davčna olajšava, temveč se dolžnost preživljanja upošteva v samem odmernem postopku na podlagi t. i. tarifnega splittinga.«¹⁷⁰

Osnovni namen olajšave za vzdrževane družinske člane bi sicer lahko bil v spodbujanju parov, da se odločijo za rojstvo otroka, vendar imajo v progresivnih davčnih sistemih davčne

¹⁶⁶ *Kostanjevec B., Davčne spodbude in posebnosti harmonizacije v Evropski uniji, Podjetje in delo 2/2002, str. 284.*

¹⁶⁷ *Odločba US RS, št. U-I-10/98, Uradni list RS, št. 36/1999.*

¹⁶⁸ *Zakon o dohodnini, ZDoh-1, Uradni List RS št.:54/2004.*

¹⁶⁹ *§ 33 Steuersätze und Steuerabsetzbeträge, Einkommensteuergesetz – Österreich (EStG).*

¹⁷⁰ *Škof B., Kopal A., Dohodninska osnova v Sloveniji in nekaterih drugih državah, Podjetje in delo, 8/99, str. 1610.*

olajšave, ki znižujejo davčno osnovo, večjo vrednost za zavezance z višjimi dohodki, kot pa za tiste z nižjimi. Olajšava torej prinaša večje koristi parom z višjimi dohodki. Slovenski rezidenti lahko uveljavljajo stroške v zvezi z delom v tujini, kot so stroški prehrane med delom in stroški prevoza na delo in z dela. Stroške lahko uveljavljajo že pri sami akontaciji, lahko pa tudi kot ugovor zoper informativni izračun dohodnine.

Do uveljavljanja davčnih olajšav po slovenski zakonodaji so upravičeni le rezidenti Slovenije, medtem ko so rezidenti drugih držav članic EU upravičeni samo do uveljavljanja splošne davčne olajšave in olajšave za vzdrževane družinske člane, pri čemer je pogoj da tak nerezident v Sloveniji doseže vsaj 90 % svojega obdavčljivega dohodka (116. člen ZDoh-2). Enako določilo vsebuje tudi avstrijska zakonodaja.

Za razliko od slovenskega dajeta avstrijski in nemški davčni sistem posamezniku precej več možnosti za uveljavljanje olajšav in odbitkov. Posebnost nemškega dohodninskega sistema je družinska napoved dohodnine, ki bo podrobneje predstavljena v nadaljevanju. Zaradi večjega števila olajšav sta avstrijska in nemška napoved dohodnine tudi precej bolj zapleteni, zato veliko zavezancev pri izpolnjevanju napovedi poišče pomoč pri davčnem svetovalcu. Pogoj za tak dohodninski sistem kot ga v teh državah poznamo danes je seveda močno gospodarstvo. Delež dohodnine v davčnih prihodkih pa se vztrajno znižuje. Leta 1980 je višina pobrane dohodnine v Nemčiji predstavljala 11,3% BDP, leta 2003 pa samo še 8,5% BDP.¹⁷¹

Poleg enakih olajšav kot v Sloveniji dopušča avstrijska dohodninska zakonodaja še naslednje olajšave in odbitke:¹⁷²

- nosilec gospodinjstva je upravičen do zmanjšanja davka v višini 364 EUR, če zakončev dohodek ne presega 2.200 EUR/leto,
- odbitek za samohranilca (odvisen od števila otrok, za enega otroka znaša 494 EUR, za dva otroka 669 EUR, za vsakega naslednjega otroka se odbitek poveča za 220 EUR),
- odbitek za zavezanca, ki plačuje obvezno preživnino za svojega otroka (29,20 EUR/mesec za enega otroka, 43,80 EUR/mesec za drugega otroka in 58,40 EUR/mesec za vsakega naslednjega otroka),
- odbitek za dnevne migrante (54 EUR/leto)

¹⁷¹ Stanovnik T., *Javne finance, Ekonomska fakulteta Ljubljana 2008, str. 83.*

¹⁷² § 33 *Steuersätze und Steuerabsetzbeträge, Einkommensteuergesetz – Österreich (EStG).*

- odbitek za stroške prevoza na delo in iz dela (291 EUR/leto),
- odbitek za upokojence (400 EUR oziroma 764 EUR, če je pokojnina manjša od 19.930 EUR in njegov partner letno ne prejme dohodka višjega od 2.200 EUR/leto).

Ti zneski ne pomenijo klasične davčne olajšave, ki zmanjšuje davčno osnovo davčnega zavezanca, temveč se odštejejo od obračunanega (bruto) davka, po uporabi davčne tarife.

V Nemčiji morajo zavezanci poleg dohodnine plačati še t.i. solidarnostni davek za kritje stroškov za integracijo nekdanje Vzhodne Nemčije in sicer v višini 5,5% od obračunane dohodninske obveznosti. Nemška dohodninska zakonodaja dopušča naslednje olajšave in odbitke (Steuerermäßigungen):¹⁷³

- splošna olajšava znaša 7.664 EUR za posameznika (15.329 EUR v primeru družinske napovedi),
- za vsakega vzdrževanega otroka (1.824 EUR oziroma 3.648 v primeru skupne napovedi),
- za nego, vzgojo in izobraževanje otroka (1.080 EUR oz. dvojni znesek v primeru skupne napovedi).

Do zadnjih dveh olajšav niso upravičeni zavezanci, ki so med letom prejeli enak ali višji otroški dodatek. Zavezanec je upravičen do povrnitve razlike v kolikor olajšava presega znesek otroškega dodatka.

V Sloveniji je bila olajšava za vzdrževanje zunajzakonskega partnerja priznana šele z ZDoh leta 1993, čeprav je bila zunajzakonska skupnost že nekaj let pred tem izenačena z zakonsko zvezo. Na hrvaškem se lahko uveljavlja olajšava za vzdrževanega zakonca samo znotraj zakonske zveze. Olajšave za zunajzakonskega partnerja ali razvezanega zakonca ni mogoče uveljavljati.

Ni nujno, da so posamezniki, ki imajo enako plačo tudi v enakem položaju. Med tem, ko eden od posameznikov dodatno zasluži še s honorarnim delom, pa je drugi lahko samohranilec, eden lahko živi v lastnem, medtem ko drugi živi v najemniškem stanovanju itd. Prav zato je

¹⁷³ § 34c – §35b Einkommensteuergesetz – Deutschland (EStG).

pomembna ustrezna definicija teh relevantnih značilnosti. Nemogoče je predvideti vse različne situacije posameznikov in jih potem razvrščati v skupine glede na vse značilnosti. Da bi kar najbolj izpolnili zahteve obeh načel, moramo torej upoštevati čim več značilnosti vsakega posameznika, pri tem pa je treba določiti tudi meje za določitev različnosti med lastnostmi posameznikov. Vsaka različnost med posamezniki še ne pomeni, da ga moramo sedaj tudi različno obravnavati pri obdavčenju (npr. zaradi spola, barve kože in podobno).¹⁷⁴

3.7. Oblike izračuna dohodninske obveznosti

Evropske dohodninske zakonodaje se med seboj razlikujejo tudi po enoti obdavčitve. Enota obdavčenja je lahko posameznik ali družina. Kadar je enota obdavčenja družina govorimo o t.i. cepitvenem sistemu. »V državah kod so Belgija, Francija, Grčija, Luksemburg, Portugalska in Švica je obvezna napoved t.i. družinske dohodnine, kjer se upoštevajo prihodki vseh družinskih članov. Nemčija, Islandija, Irska, Norveška, Poljska in Španija pa odločitev o vrsti obračuna dohodninske obveznosti (individualna ali družinska) prepuščajo davčnim zavezancem. Obračun na celotno družino se izkaže kot ugodnejši, kadar se dohodki staršev razlikujejo. Večja kot je ta razlika, ugodnejši je obračun.«¹⁷⁵

Na blaginjo družine je s sistemom dohodnine mogoče vplivati na dva načina. V prvem so do olajšav upravičeni starši zaradi prisotnosti njihovih odvisnih otrok. Drug način pa je upoštevanje parov v sistemu dohodnine in njihovo razvrščanje glede na to ali trenutno imajo otroke ali ne. V prvem primeru je enota obdavčenja posameznik, v drugem primeru pa celotna družina. Medtem ko je prvi način dokaj enostaven, pa drugi način postane zapleten z povečevanjem različno velikih in sestavljenih družin oziroma gospodinjstev. Problem se kaže predvsem pri priznavanju različnih življenjskih stroškov različno velikih in različno sestavljenih družin.

¹⁷⁴ Klun M., *Davčni sistem, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2006, str. 14.*

¹⁷⁵ Alm J., *Taxing the Family in the Individual Income Tax, Georgia State University 2004, str. 19.*

3.7.1. Individualna napoved dohodnine

ZDoh-2 določa, da je Zavezanec za dohodnino fizična oseba. Posameznik je objekt obdavčitve v večini držav EU, med tem ko nekatere države (Francija, Nemčija, Irska in Luksemburg in Španija) omogočajo, da se lahko kot enota obdavčitve postavi dohodek posameznika ali celotne družine.

Belgija in Portugalska uporabljata mešanico obeh sistemov. V Belgiji sta zakonca obdavčena posebej, vendar samo za dohodek iz delovnega razmerja in iz opravljanja dejavnosti, medtem ko se ostali dohodki pripišejo zakoncu z višjimi dohodki.

Med državami članicami se razlikuje tudi obdavčitev dohodka mladoletnih otrok. V Franciji, Luksemburgu, Nizozemski, Grčiji in Sloveniji se ta dohodek pripiše dohodku enega od staršev, v Nemčiji, Irski, Veliki Britaniji, Avstriji in Danski, pa je obdavčen posamično, to je ločeno od staršev.

Od leta 2008 naprej slovenski Davčni organ sestavi in odpremi informativni izračun na podlagi podatkov, s katerimi razpolaga. V kolikor se zavezanec z informativnim izračunom ne strinja lahko zoper njega poda ugovor. Če ugovor do predpisanega roka ni bil podan se informativni izračun šteje kot odločba o odmeri dohodnine.

Dohodninski zavezanec v Sloveniji načeloma ne vlaga napovedi za odmero dohodnine. To mora storiti le, če mu davčni organ najkasneje do 15. junija tekočega leta ne vroči informativnega izračuna dohodnine za preteklo leto. Pri tem je pomembno, da so njegovi obdavčljivi dohodki presegali 3.302,70 eurov, oziroma da so dohodki za opravljeno začasno ali občasno delo na podlagi napotnice pooblaščenice organizacije presegali 2.477,03 EUR.

3.7.2. Skupna (družinska) napoved dohodnine

Nemško družinsko politiko, za razliko od Slovenije, zaznamujejo družinsko naravnane davčne olajšave. Nemčija pri obračunu dohodnine uporablja t.i. cepitveni sistem. Dohodki vseh družinskih članov se seštejejo. Od dobljene vsote se odštejejo olajšave, ki se pomnožijo z dva.

Dobljena davčna osnova se deli z dva. Tako dobimo dve enaki davčni osnovi. Partnerstvo ni posebna kategorija za davčne namene tako kot v Franciji. Prihodki se zgolj razdelijo med partnerjema, ki nato vsak posamezno plačata svoj davek.

Olajšava za otroka je odvisna od davčnega razreda v katerega se je uvrstil davčni zavezanec. Olajšava za enega otroka znaša 3.504,00 EUR (redna olajšava znaša 2.184 EUR, 1320 EUR pa znaša dodatek za nego in izobraževanje) . Ta znesek pri izračunu družinske dohodnine podvoji, kar pomeni, da olajšava velja za oba starša (za razliko od Slovenije, ko lahko otroško olajšavo uveljavlja samo eden od staršev). V primeru enostarševske družine se ta olajšava poveča za 1.308,00 EUR. Olajšava se poveča za enak znesek za vsakega naslednjega otroka. Skupna olajšava za otroka znaša torej pri družinskem obračunu dohodnine 7.008,00 EUR. Ta znesek predstavlja minimalne otrokove življenjske potrebe.¹⁷⁶

Starši so upravičeni še do olajšave za vzgojo in izobraževanje, ki znaša 1.320,00 EUR. Do teh olajšav pa niso opravičeni starši, ki prejemajo otroški dodatek, zato je pred oddajo vloge za pridobitev otroškega dodatka smiselno preveriti, kaj je za družinski proračun ugodnejše. Za otroški dodatek naj bi zaprosili starši katerih skupni letni dohodek ne presega 67.000,00 EUR. Nad tem zneskom je zanje ugodnejše, če uveljavljajo davčno olajšavo.¹⁷⁷

Zavezanci so glede na zakonski stan, delovno razmerje in število vzdrževanih otrok razporejeni v šest davčnih razredov (Lohnsteuerklasse).

- v prvi razred so razporejeni zavezanci, ki so neporočeni oziroma poročeni, vendar živijo ločeno od zakonca in vdovci,
- v drugi razred spadajo zavezanci iz prvega razreda, ki ob napovedi uveljavljajo olajšavo za najmanj enega otroka,
- v tretjem razredu so poročeni zavezanci, ki živijo z zakonskim partnerjem v skupnem gospodinjstvu, plačo pa prejema samo eden od partnerjev,
- v četrtem razredu so zavezanci, ki so poročeni, dohodek pa prejemata oba zakonca
- v peti razred spadajo zavezanci, ki so poročeni in kot posameznik spadajo

Zakonci lahko izbirajo med dvema kombinacijama razredov IV/IV in III/V. Kombinacija je odvisna od višine plače posameznega zakonca. Kombinacijo IV/IV bosta zakonca izbrala takrat kadar sta njuna osebna dohodka približno enaka. Kombinacijo III/V pride v poštev kadar je med obema dohodkoma opazna razlika. Pri tej kombinaciji je 60% skupnega dohodka obdavčeno na podlagi petega davčnega razreda, 40% pa na podlagi tretjega

¹⁷⁶ Broschüre *Was? Wie viel? Wer?*, *Finanzielle Hilfen auf einen Blick*, Bundesagentur für Arbeit, 2013, str. 36-37.

¹⁷⁷ *Steuerwegweiser für Eltern*, Hessisches Ministerium der Finanzen, Wiesbaden 2011, str.8.

davčnega razreda. Peti davčni razred ne predvideva nobenih olajšav, so pa zato dvakrat ovrednotene olajšave iz tretjega dohodninskega sistema.

Namesto kombinacije III/V lahko zakonca izbereta metodo faktoriranja. S to metodo se za oba zakonca upoštevajo določila četrtega dohodninskega razreda, po razdelitvi dohodninske osnove na dva dela pa se vsak del pomnoži z pripadajočim faktorjem. Izbira načina po katerem bo zavezanec obračunal dohodnino, pa je odvisen predvsem od njegovih osebnih okoliščin in interesov.¹⁷⁸

»V Nemčiji se vzdrževani zakonec ne more uveljavljati kot davčna olajšava, temveč se dolžnost preživljanja upošteva v samem odmernem postopku na podlagi t. i. tarifnega splittinga. Sodišče ES je v zadevi Finanzamt Dinslaken v. Geroldu Meindlu, Christine Meindl-Berger¹⁷⁹ odločilo, da je odločitev, da država v kateri davčni zavezanec rezident prebiva, temu zavrne skupno odmero dohodnine z njegovim zakoncem, od katerega ni ločen in prebiva v drugi državi članici, z obrazložitvijo, da je ta zakonec v tej drugi državi članici prejel več kot 10 % dohodkov gospodinjstva in več kot 24.000 DEM, če dohodki, ki jih je prejel ta zakonec v omenjeni drugi državi članici, v njej niso obdavčeni z dohodnino, v nasprotju z 43 členom Pogodbe ES, ki opredeljuje prosto gibanje delavcev. V skladu z nemškim EStG (§ 32a) znaša davek na dohodek zakoncev dvakratnik zneska davka, ki bi sicer odpadel na polovico obdavčljivega skupnega dohodka zakoncev. Ena izmed posledic (pomembna za uveljavljanje vzdrževanega zakonca) skupne obdavčitve zakoncev - tarifnega splittinga pa je tudi podvojitev neobdavčenega dela dohodka. Pravkar navedeno velja za poročene in trajno skupaj živeče zakonce. Popolnoma drugačna pa je ureditev uveljavljanja olajšav za razvezane in ločeno živeče (neomejeno davčno zavezane) zakonce. Davčna zakonodaja v takih primerih predvideva uporabo t. i. omejenega dejanskega splittinga - dajalec preživnine lahko uveljavlja kot posebne izdatke plačane zneske preživnine v letnem znesku 13.000 EUR ob pogoju, da se s tem strinja prejemnik preživnine (razvezani zakonec ali ločeno živeči zakonec)! Vendar je treba opozoriti, da so za prejemnika preživnine ti zneski eden izmed virov njegovega dohodka in zaradi tega obdavčljivi (§ 22 nemškega EStG).«¹⁸⁰

Sodišče ES je v zadevi *Cathy Schulz-Delzers, Pascal Schulz v. Finanzamt Stuttgart III*¹⁸¹ odločilo, da določba 3. točke 64. člena nemškega zveznega EStG ni v nasprotju s 45. členom

¹⁷⁸ Povzeto po *Kleiner Ratgeber für Lohnsteuerzahler 2012*, najdeno 28.03.2012 na spletnem naslovu: http://www.ofd.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=17514&article_id=100700&psmand=110.

¹⁷⁹ Zadeva C-329/05, *Finanzamt Dinslaken v. Geroldu Meindlu, Christine Meindl-Berger*, z dne 25. januarja 2007

¹⁸⁰ Škof B., Kopal A., *Dohodninska osnova v Sloveniji in nekaterih drugih državah*, *Podjetje in delo*, 8/99, str. 1609.

¹⁸¹ Zadeva C 240/10, *Cathy Schulz-Delzers, Pascal Schulz v. Finanzamt Stuttgart III*, z dne 15. septembra 2011.

PES, ki opredeljuje prosto gibanje delavcev. Francoska državljanica, ki je bila zaposlena v javni upravi in opravljala delo izven Francije, je namreč želela uveljavljati davčne oprostitve, ki jih določa 3. točka 64. člena EStG za nemške državljane, ki svoje delo opravljajo izven Nemčije. Sodišče ES je v omenjenem primeru odločilo, da nemška davčna zakonodaja za svoje rezidente določa drugačne pogoje, kot francoska zakonodaja za svoje rezidente. Gre torej za uporabo različnih davčnih zakonodaj, ki pa v nobenem primeru ne omejujeta prostega gibanja delavcev.

Francija za obračun dohodnine uporablja kvocientni sistem, ki enako kot cepitveni, v pogojih progresivnega obdavčenja favorizira družino. Dohodnina se obračunava na dohodek celotnega gospodinjstva in ne na dohodek posameznika v gospodinjstvu. Odmera na posameznika se dopušča zgolj v izjemnih primerih. Bolj kot se razlikujejo dohodki obeh zakoncev, večje so ugodnosti takšnega načina obdavčenja. Družinska politika bazira na horizontalni redistribuciji dohodka, to je na razporeditvi od tistih brez otrok do tistih z otroki. Starše se sistematično spodbuja k rojstvu tretjega otroka.

3.8. Doseganje ciljev dohodninske politike

Dohodnina kot pomemben davčni prihodek države predstavlja instrument, ki državi omogoča uresničevati fiskalne, ekonomske in socialne cilje. Davki namreč ne služijo le zbiranju proračunskih sredstev, ampak predstavljajo izredno pomemben instrument za stabilizacijo gospodarstva. Z njimi je mogoče vplivati na alokacijo resursov in neenakost dohodkov (prerazporeditvena funkcija).

»Korekcije različnih področij in sistema socialne varnosti v širšem smislu bodo v prihodnje po eni strani usmerjene v izboljšanje položaja socialno najbolj šibkih skupin v okviru splošne solidarnosti, po drugi strani pa v vzpostavljanje sistemov dodatne socialne varnosti. Razvoj javnih služb bo upošteval nujnost boljše dostopnosti storitev kakor tudi enakomerno regionalno dosegljivost, individualizacijo storitev in odpravljanje monopolov pri izvajanju javne službe ob racionalnosti v organiziranosti. Vloga države se bo na področju socialnega varstva iz funkcije zagotavljanja izvajanja javnih služb spreminjala v funkcijo urejanja in

določanja obsega in pogojev za izvajanje javne službe ter potrebnega minimalnega standarda in nadzora nad izvajanjem teh služb. «¹⁸²

3.8.1. Dohodnina kot instrument fiskalne politike

Dohodnina je javni prihodek. Funkcija javnih financ se kaže v pokrivanju skupnih kolektivnih potreb kot so alokacija produkcijskih virov (finančnih virov), prerazdelitev dohodka in stabilizacija gospodarstva. To zadnje pomeni, da država z instrumenti fiskalne in monetarne politike zasleduje in uresničuje makroekonomske cilje kot so gospodarska rast, stabilna in nizka inflacija, nizka brezposelnost in podobno. Država s fiskalno politiko regulira prihodkovno in odhodkovno stran državnega proračuna. Prihodkovna stran so davki in prispevki ter krediti, najeti doma ali v tujini. Med pomembnejše izdatke štejemo financiranje javnega sektorja, socialni transferji, transferji gospodarstvu, pokojninsko in zdravstveno zavarovanje, ter zavarovanje za primer brezposelnosti.

»Zaradi strukturnih slabosti je gospodarska kriza močno prizadela slovensko gospodarstvo ter porušila ravnotežja javnih financah. V letih 2006 in 2007 je bila v okviru davčne reforme sprejeta vrsta sprememb davčnih predpisov (povečanje splošnih olajšav v okviru spremembe dohodninskega sistema, postopna ukinitve davka na izplačane plače in znižanje davčne stopnje pri davku na dohodek pravnih oseb), ki so imele v naslednjih letih pomemben in trajen učinek na prihodke sektorja država, saj hkrati niso bili sprejeti drugi ukrepi, ki bi nadomeščali izpad davčnih prihodkov (npr. razširitev davčnih osnov).«¹⁸³

V začetku krize so številne države EU z ukrepi davčne politike skušale omiliti efekte krize z razbremenjevanjem dela z namenom olajšati položaj davčnim zavezancem in hkrati povečevati konkurenčnost gospodarstva. Ukrepi so bili večinoma usmerjeni v povečevanje davčnih olajšav za najnižje dohodkovne razrede, hkrati pa so se zniževale tudi zgornje davčne stopnje dohodnine. Kasneje pa so zaradi potrebe po konsolidaciji javnih financ nekatere države ponovno začele zviševati zgornje davčne stopnje dohodnine ter s tem v relativno večji meri razporejati breme krize na tiste z višjimi dohodki. Rahel trend povečevanja zgornje davčne stopnje je v povprečju EU prisoten po letu 2011, v povprečju euro-območja pa že po

¹⁸² Spletna stran Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Sociala, najdeno 10.05.2015 na spletnem naslovu: http://www.mdds.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/.

¹⁸³ Ekonomski izivi 2014, UMAR, Ljubljana 2014, str. 15.

letu 2009. V letu 2011 se je v povprečju EU zaustavil tudi trend hitrega zniževanja zakonskih davčnih stopenj davka na dohodek. Hitro upadanje zakonskih davčnih stopenj davka na dohodek, ki je bilo značilno za obdobje po letu 1995, se je po letu 2005 upočasnilo, po letu 2010 pa praktično zaustavilo. V povprečju euro-območja so se v zadnjih dveh letih celo rahlo povišale. Davčne stopnje so najprej zniževale relativno manj razvite države, da bi privabile tuje investitorje, kasneje pa predvsem zaradi konvergence tudi druge evropske države. Povprečna davčna stopnja se je v povprečju EU zmanjšala od 31,9% v letu 2000 na 23% v letu 2012. Poleg spreminjanja zakonskih davčnih stopenj in politike do olajšav se v številnih državah EU posebna pozornost namenja tudi ugotavljanju davčnih osnov z namenom njihove širitve, predvsem preko ugotavljanja in omejevanja priznanih davčnih odhodkov.¹⁸⁴

»Manjše število zaposlenih in s tem zavarovancev v Sloveniji, se je odrazilo na znatnem zmanjšanju prihodkov od dohodnine in že drugo leto zapored tudi prispevkov za socialno varnost. Na znižanje prihodkov od dohodnine je vplivala tudi sprememba davčnih razredov z letom 2013 (ZUJF). Vpeljan je bil četrti razred z davčno stopnjo v višini 50 %, za dohodke nad pet povprečnih plač (davčna osnova nad 70.000 EUR), meja med drugim in tretjim razredom pa se je povišala s 15.000 EUR na 18.000 EUR. Učinek na znižanje prihodkov od dohodnine je bil pred uveljavitvijo sprememb ocenjen na 37 mio EUR.«¹⁸⁵ Četrti dohodninski razred je bil uveden kot začasen ukrep za leti 2013 in 2014 (ZUJF), vendar je vlada njegovo veljavnost podaljšala kot enega izmed ukrepov za povečanje davčnih prihodkov od leta 2015 naprej.

3.8.2. Uresničevanje ciljev ekonomske politike

Pod pojmom ekonomska politika se razume politika uravnavanja gospodarstva s pomočjo nosilcev ekonomske politike t.j. vlade in centralne banke. Končni cilji ekonomske politike so rast BDP, stabilna in nizka inflacija, nizka brezposelnost, proračunsko ravnotežje in ravnotežje v zunanjetrgovinski menjavi.

Vpliv ekonomske politike na potrošnjo je mogoč preko spreminjanja obrestnih mer ali preko spreminjanja realnega dohodka. Višje obrestne mere podražijo posojila s čemer se zmanjšajo investicije in osebna poraba. Enako velja pri obremenitvi realnega dohodka: s povečanjem realnega dohodka se poraba poveča, z zmanjšanjem pa zmanjša. Nosilec ekonomske politike

¹⁸⁴ *Ekonomski izivi 2013, UMAR, Ljubljana 2013, str. 38.*

¹⁸⁵ *Že navedeno delo, str. 23.*

lahko z zmanjševanjem oz. povečevanjem neposrednih davkov, zmanjšuje ali povečuje realni dohodek. Ker so izvedene investicije v resnici posledica povečane porabe torej povečanje osebne porabe pozitivno vpliva na rast investicij.

V poslovnih in političnih krogih je uveljavljena misel, da nižji davki ohranjajo konkurenčnost s spodbujanjem naložb in osebne porabe. Ugotovitve letopisu svetovne konkurenčnosti za leto 2005 kažejo, da ta povezava ni samoumevna. Konkurenčnost v Luksemburgu, na Danskem, Finskem, Norveškem, Švedskem in v Belgiji je bila v letu 2004 nanajvišji stopnji gospodarske rasti v celinski Evropi, kljub visoki splošni davčni obremenitvi (nad 40% BDP). V istem času so ZDA, Avstralija, Estonija, Irska in Slovaška imele podobno gospodarsko rast, vendar pri precej nižji davčni obremenitvi (med 25% in 34% BDP). Japonska in Švica sta v zadnjih desetih letih imeli šibko gospodarsko rast, kljub nizki davčni obremenitvi (27% oziroma 30% BDP). Ti podatki kažejo, da korelacija med nizko davčno obremenitvijo in visoko gospodarsko rastjo, ni samoumevna. Konkurenčnost se namreč različno odzove na posamezne vrste davkov. Medsebojni vpliv je lažje določiti med obdavčitvijo pravnih oseb in konkurenčnosti kot pa pri osebnih davkih. Iz navedenega lahko sklepamo, da davčna politika ni nadomestilo za konkurenčnost. Stopnja in vrsta obdavčitve lahko konkurenčnost izboljša ali zavira, ne more pa je ustvariti. Pravi "motor" konkurenčnosti so znanost, tehnologija, podjetništvo, finance, logistika in izobraževanje. Davčna politika je seveda pomembna, vendar predvsem kot delež celotnih stroškov v delovnem procesu. Višji stroški poslovanja se lahko izravnalo z optimizacijo poslovanja.¹⁸⁶

3.8.3. Uresničevanje ciljev socialne politike

Socialno politiko lahko razumemo tudi kot alokacijo določenih dobrin in storitev posamezniku. Gre torej za skupek programov in ukrepov s pomočjo katerih država vpliva na razvoj posameznih področij, njihov namen pa je predvsem zagotavljanje socialne varnosti in socialne blaginje njenim državljanom. S pojmom socialne varnosti označujemo skupek instrumentov s katerimi država posamezniku zagotavlja ohranjanje relativnega družbenega položaja oziroma eksistenčni minimum. Eksistenčni minimum je zagotovljen s sistemom socialnih pomoči oziroma socialnih transferjev, ter s sistemom socialnih zavarovanj. Socialna

¹⁸⁶Povzeto po: Garelli S., *Taxes and Competitiveness – Is there any link?*, IMD World competitiveness yearbook 2005, najdeno 12.05.2015 na spletnam naslovu: <http://www.01.imd.ch/docunemt/wcc/content/overallgraph.pdf>.

blaginja označuje določeno količino in vrsto storitev, ki jih mora država zagotoviti vsem državljanom pod enakimi pogoji.

»V Nemčiji je bila potrebna intervencija ustavnega sodišča za določitev ustrezne višine eksistenčnega minimuma. Določitev višine eksistenčnega minimuma se navezuje na predpise o socialni pomoči. Tako je nemško ustavno sodišče odločilo, da mora zakonodajalec pustiti davčnemu zavezancu vsaj toliko sredstev, kolikor jih na drugi strani daje pomoči potrebnim iz naslova javnih sredstev. Zakonodajalcu je naložilo spremembo zakonodaje do leta 1996 in upoštevanje predpisov o socialni pomoči (torej upoštevanje ustrezne višine eksistenčnega minimuma) že od leta 1993. «¹⁸⁷

Država izvaja socialno politiko s pomočjo neposrednih (denarni transferji) in posrednih sredstev (zakonske uredbe, ki vežejo posameznika, da se zavaruje proti socialnim tveganjem in podjetja da zagotovijo ustrezno socialno varnost zaposlenih).¹⁸⁸ S finančnimi oziroma davčnimi sredstvi posredno spodbuja posameznike in podjetja k socialno varstvenim ukrepom ter neprofitne organizacije k zagotavljanju socialnih storitev.¹⁸⁹ Za izpolnjevanje omenjenih obveznosti so potrebna določena finančna sredstva, ki se zagotavljajo iz državnega proračuna. Prihodke državnega proračuna predstavljajo davčni prihodki, nedavčni prihodki, kapitalski prihodki, prejete donacije, transferni prihodki in prejeta sredstva iz proračuna EU.¹⁹⁰ Med pomembnejše davčne prihodke štejemo davek na dodano vrednost, trošarine, dohodnino in davek od dohodka pravnih oseb.

Velik vpliv na upadanje rojstev ima tudi gospodarska kriza. Odločitev za življenje brez otroka je za marsikateri par obramba pred revščino. Pari namreč ne presojujejo samo zmanjšanje dohodka na družinskega člana namreč tudi tveganje za nadaljnjo kariero. Želja po otroku sicer obstaja, vendar jo pari zavestno odlagajo na kasnejši čas, v upanju, da se bodo razmere izboljšale. Neugodne gospodarske razmere in nedodelana družinska politika imata največji vpliv na odvracanje parov pri odločanju za drugega otroka. Medtem, ko se za prvega otroka ljudje še odločajo predvsem zaradi želje po potomstvu, pa postanejo pri odločanju za drugega otroka bolj pomembne gmotne razmere.

Posebej je družine prizadel Zakon o uravnoveženju javnih financ. Znižali so se namreč prejemki za družine, ki imajo 64 odstotkov povprečnega mesečnega dohodka na člana družine, odpravljen pa je bil tudi brezplačni vrtec za drugega otroka, kar je za številne visok

¹⁸⁷ Škof B., Kobal A., *Dohodninska osnova v Sloveniji in nekaterih drugih državah, Podjetje in delo, 8/99, str. 1613.*

¹⁸⁸ Bohinc R., Rajgelj B., *Socialno pravo, FDV, Ljubljana 2003, str. 6.*

¹⁸⁹ *že navedeno delo, str. 6.*

¹⁹⁰ *Vir: Predlog rebalansa proračuna RS za leto 2012, str 8.*

strošek. Ukrepi ZUJF-a vsebujejo zmanjšanje pravic iz naslova ukrepov družinske politike, kar bo prizadelo predvsem nižji srednji sloj, kamor sodi veliko mladih družin. Zaradi seštevka učinkov posameznih ukrepov se jim bo zmanjšal razpoložljivi dohodek in zato na koncu ne bodo (veliko) na boljšem, kot družine z nizkimi dohodki, ki jih je za zakon, seveda upravičeno, zaščitil. Varčevalni ukrepi se na žalost ne morejo izogniti področju družinske politike.¹⁹¹

3.8.3.1. Zagotavljanje splošne družbene blaginje

»Svoboda in varnost (kot osnovni izhodišči za človekovo dostojanstvo), ki posamezniku omogočata osebni razvoj, svobodno ravnanje in oblikovanje svojega življenja v skladu z njegovimi interesi (ob upoštevanju enakih pravic drugih), sta temeljni vrednoti, katerih uresničenje je cilj tako klasičnih civilnih in političnih pravic (kot obrambnih pravic, ki varujejo pred posegi države in tretjih v sfero posameznika) kot tudi temeljnih socialnih pravic (kot pravic pozitivnega statusa, ki zahtevajo ustrezno aktivnost države v smeri vzpostavljanja dejanskih enakih možnosti za vse, tudi za tiste, ki si zaradi šibkejšega položaja nasproti drugim tega niso sposobni zagotoviti sami).«¹⁹² Vsakomur je treba zagotoviti ne le formalne, ampak tudi dejanske, stvarne možnosti za učinkovito uresničevanje vseh človekovih pravic.

Prve razprave o državi blaginje (*ang. Welfare state*) zasledimo v tridesetih letih 20. stoletja, v času velike gospodarske krize. Tedanji ameriški predsednik F. D. Roosevelt je utemeljeval, da vloga države ni samo v tem, da s prisilnimi sredstvi zagotavlja izvajanje pravnega reda, temveč tudi v tem, da skrbi za blaginjo prebivalstva. Po njegovem položaj posameznika ne more biti odvisen le od njegovih sposobnosti oziroma dejavnosti. Pogoje za blaginjo prebivalstva mora ustvarjati država.

Ustava RS v 78. členu določa obveznost države, da ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje. Slovenija je torej zavezana, da omogoči pridobitev primernega stanovanja (gre za načelo omogočanja pridobitve – *enabling approach*, ne za načelo zagotavljanja – *providing approach*) vsakemu državljanu, ki si za to prizadeva. Kakšne ukrepe naj za izpolnitev te svoje obveznosti država sprejema, Ustava ne določa, prav tako jih ne določa Stanovanjski zakon kot sistemski zakon tega področja. Kot enega redkih ukrepov take

¹⁹¹ Časnik *Finance*, »Ne« za drugega otroka, 14.09.2012.

¹⁹² Kresal B. v Šturm L. in ostali, *Komentar ustave Republike Slovenije, FDŠ, Ljubljana 2002, str. 92.*

vrste bi lahko opredelili davčno olajšavo, ki sta jo predvidevala ZDoh in ZDoh-1, saj se je osnova za dohodnino zmanjšala le, če so bila sredstva porabljena za nakup ali gradnjo stanovanjske hiše ali stanovanja za rešitev stanovanjskega problema zavezanca. Lastnik primernih stanovanjskih prostorov olajšave iz tega naslova ni mogel uveljavljati.¹⁹³ Podobnih ukrepov (dohodninskih olajšav za reševanje stanovanjskega problema) ZDoh-2 ne predvideva.

»Zaradi vpliva gospodarske krize se je od leta 2008 poslabševala materialna blaginja prebivalcev Slovenije. Njeno največje nazadovanje je bilo zabeleženo v letu 2012, kar je posledica akumuliranega vsakoletnega zniževanja delovne aktivnosti prebivalstva, ki se je prilagajala nižanju gospodarske aktivnosti, ter znižanja plač in drugih prejemkov prebivalstva. Vodilni in dopolnilni kazalniki za leto 2012 v primerjavi z letom 2008 kažejo poslabšanje blaginje na zaposlitvenem podpodročju, nazadovanje dohodkov ter povečanje revščine in socialne izključenosti. Izkazano izboljšanje blaginje na podpodročju premoženja in ekonomske varnosti izhaja iz nominalne rasti kazalnika, njegova realna rast pa se je znižala. Potrošnja je upočasnjeno rasla še v obdobju 2008–2011, nazadovati je pričela v letu 2012. Pri stanovanjih se je stanovanjska prikrajšanost znižala, s tem pa izboljšala blaginja na stanovanjskem področju.«¹⁹⁴

»Materialna blaginja prebivalstva Slovenije se je v med letoma 2008 in 2012 v primerjavi s povprečjem EU precej poslabšala. Pri večini vodilnih in dopolnilnih kazalnikov je naraščala do leta 2008. Kot članica EU je Slovenija tedaj slabše rezultate vodilnih kazalnikov dosegala pri premoženju prebivalstva in ekonomski varnosti, dohodkih prebivalstva, potrošnji in pri stanovanjih, najboljše pa pri delu in zaposlitvah, kjer je presegala povprečje EU, ter pri revščini in socialni izključenosti, ki je bila bistveno nižja od povprečja EU. Gospodarska kriza je materialno blaginjo prebivalstva Slovenije predvsem v letih 2011 in 2012 bistveno bolj prizadela kot v povprečju države EU. Medtem ko je v večini držav EU gospodarstvo že okrevalo, je v Sloveniji po skromni rasti v letu 2011 že naslednje leto gospodarska aktivnost močno upadla, ves čas pa se je hitreje kot v povprečju EU povečevala brezposelnost. Takšna gibanja so vplivala na poslabšanje materialne blaginje prebivalstva Slovenije na vseh podpodročjih v primerjavi z blaginjo, ki so jo v povprečju dosegale države članice EU. Izjema je le stanovanjska prikrajšanost, kjer se je razkorak med Slovenijo in Evropsko unijo zmanjšal, še vedno pa je prikrajšanost v Sloveniji večja od povprečja EU.«¹⁹⁵

¹⁹³ Povzeto po Odločbi US RS, št. U-I-20/96, Uradni list RS, OdlUS VII, 222.

¹⁹⁴ Kazalniki blaginje v Sloveniji, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, najdeno 10.05.2015, na spletni strani: <http://www.kazalniki-blaginje.gov.si/>.

¹⁹⁵ Kazalniki blaginje v Sloveniji, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, najdeno 10.05.2015, na spletni strani: <http://www.kazalniki-blaginje.gov.si/>.

3.8.3.2. Maksimiranje razpoložljivega družinskega dohodka

»Država lahko s primerno davčno zakonodajo vpliva na ravnanje njenih državljanov. Starši so večinoma na negotovem začetku novega obdobja: služba, stanovanje, načrtovanje družine. Otroci so tudi investicija in to dolgoročna. Ko se starši odločajo zanje, ocenjujejo svojo trenutno situacijo in potencialne možnosti za pokrivanje stroškov, ki jih prinašajo otroci v prihodnosti. Če pri tem lahko računajo le nase, na svoje omejene vire, se gotovo ne bodo odločili za večje število otrok.«¹⁹⁶

»Slovenija skuša vplivati na povečevanje rodnosti predvsem z ukrepi na področju socialne varnosti, čeprav je Vlada RS že pred več kot petimi leti sprejela zaveze o oblikovanju družini prijazne davčne zakonodaje. Razloge lahko iščemo v trenutni gospodarski situaciji, ki ne omogoča dodatnih davčnih olajšav, ki bi pomenile tudi manjši priliv v državni proračun. Ekonomska teorija rodnosti v ospredje neodločanja za rojevanje postavlja stroške, povezane z otrokom. Negotovost povečujejo nezadostni in negotovi dohodki in slabe možnosti za reševanje stanovanjskega vprašanja. Prav zato je še posebej pomembno, da davčna zakonodaja in ukrepi socialnega varstva kar v največji možni meri lajšajo bremena družine, ki se pojavijo z rojstvom otroka.«¹⁹⁷

3.8.3.3. Zmanjševanje oz. izravnava socialnih razlik

Po podatkih Evropskega statističnega urada (Eurostat) je imela Slovenija leta 2008 najbolj enakomerno porazdeljene dohodke med gospodinjstvi med vsemi državami članicami Evropske unije, vključno s skandinavskimi, ki jih marsikdo postavlja za vzor razvojnega modela. Ginijev količnik, s katerim se najpogosteje meri dohodkovna neenakost, je v Sloveniji znašal 22,7, medtem ko je na primer na Norveškem znašal 23,7, na Švedskem 24,8, na Danskem pa 27.¹⁹⁸

¹⁹⁶ *Strategija za dvig rodnosti v Republiki Sloveniji, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana 2006, str. 17.*

¹⁹⁷ *Ule M., Mladi, družina, starševstvo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2006, str. 70.*

¹⁹⁸ *Ginijev količnik se izračunava na podlagi raziskave o dohodkih in življenjskih razmerah, v kateri sodelujejo gospodinjstva. Letni razpoložljivi dohodek gospodinjstva obsega neto dohodke vseh članov gospodinjstva in vključuje vse dohodke iz zaposlitve, tudi nadomestilo za prehrano in prevoz na delo, dohodke iz samozaposlitve, pokojnine, nadomestila za brezposelnost, nadomestila za bolniško odsotnost, štipendije, družinske in socialne prejemke, pa tudi obresti, dividende, denarne transferje od drugih gospodinjstev ter boniteto za uporabo službenega avtomobila v zasebne namene. Odšteti pa so transferji, plačani drugim gospodinjstvom, in davek na premoženje, vključno z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča.*

Razloge za nizko dohodkovno neenakost v Sloveniji je iskati predvsem v davčnih in socialnih politikah države. Brez prerazdelitvene funkcije države bi se v Sloveniji neenakost po Ginijevem količniku namreč kar podvojila. Podobno je opaziti v večini evropskih državah, v katerih povprečni Ginijev količnik znaša 30,4, medtem ko v ZDA, kjer je prerazdelitvena vloga države opazno manjša, po zadnjih podatkih znaša okoli 46. Svetovna banka ugotavlja, da države EU za neposredne transferje gospodinjstvom, za različne socialne programe, od nadomestil za čas brezposelnosti do različnih subvencij in dodatkov, namenjajo precej večji delež bruto domačega proizvoda kot na primer ZDA in druge neevropske članice OECD. Poleg tega pa nekaj podobnega velja tudi za obdavčitev dohodkov. Vpliv davčne politike in različnih transferjev na razpršitev dohodka je tako v evropskih državah precejšen. V Svetovni banki so na podlagi podatkov iz leta 2006 izračunali, da bi slovenski Ginijev količnik, izračunan iz dohodka brez upoštevanja dohodnine in različnih ugodnosti, znašal kar 47,1. Potem ko država z raznimi instrumenti prerazdeli dohodek, pa se ta zniža na 23,9. Brez progresivne dohodninske lestvice in brez različnih socialnih transferjev bi bila torej Slovenija precej bolj dohodkovno neenaka, kot je danes.¹⁹⁹

Ker so velike družine potencialno bolj izpostavljene tveganju revščine, so bile z Zdoh-2 povečane olajšave za tretjega in vsakega naslednjega otroka, kar naj bi pripomoglo k izboljšanju ekonomskega stanja večjih družin.

3.9. Pričakovane spremembe v prihodnosti

Slovenija skuša ustvariti ugodne pogoje za rojevanje in razvoj otrok samo s pomočjo sistema socialne varnosti. Čeprav se je Vlada RS pred leti v Strategiji za dvig rodnosti v RS zavzela stališče, da morajo pristojni uradi dopolniti zakonodajo tako, da bo omogočala skupne davčne napovedi, pa se to še vedno ni zgodilo. Takšna sprememba bi bila razumljiva, saj se tudi pri dodeljevanju socialnih transferjev upošteva skupen dohodek vseh družinskih članov. Pri to vrstni napovedi bi odpadla dilema, kateri od staršev naj uveljavlja olajšavo za vzdrževane družinske člane. Slovenija torej poskuša, za razliko od Francije in Nemčije, naravni prirast prebivalstva zagotavljati s socialno-družinsko politiko. Trenutno velja ta najuspešnejšega francoski model, ki spodbuja velike družine (trije otroci in več). Francija spada med države z največjim naravnim prirastom v Evropi (3,8 na 1000 prebivalcev).

¹⁹⁹ Povzeto iz članka Hren B., *Slovenija je po dohodkovni (ne)enakosti še v socializmu*, Dnevnik, 12.03.2011.

Nemčija sicer beleži porast prebivalstva vendar na račun migracije, medtem ko sama stopnja rodnosti ne zagotavlja naravno obnavljanje prebivalstva.

Države, ki dopuščajo napoved dohodnine posamezniku ali celotni družini dajejo dohodninskemu zavezancu možnost, da izbere način obračuna, ki je zanj ugodnejši. Enako velja tudi za dohodninske olajšave. S tako naravnano davčno politiko država posredno spodbuja davčne zavezance k oblikovanju družine, ki je osnovna celica vsake družbe. Še posebej se prednosti družinske napovedi dohodnine pokažejo ob neenakih dohodkih obeh zakoncev. Ti sistemi so torej pomemben element družinske politike. Pri tem je pomembno, da se dohodninska zakonodaja prilagaja družbeni situaciji. Družino lahko namreč sestavljajo zunajzakonski pari, ki niso uradno poročeni. Takšni pari morajo obstoj skupnosti predhodno dokazati. Enako velja za razširjene družine, družine, ki jih oblikujejo istospolni partnerji, družine, ki jih tvorijo nepovezani posamezniki, ki živijo skupaj itd. Prav zaradi težav pri definiranju družine lahko iščemo razlog, da večina držav članic EU obravnava posameznika kot enoto obdavčitve in skuša z različnimi davčnimi olajšavami oblikovati družinsko politiko. Kljub prizadevanju EU za dvig rodnosti se dohodninske zakonodaje v večini držav članic EU spreminjano v smeri:²⁰⁰

- širjenje davčne osnove,
- zmanjševanje izjem, olajšav in preferencialnega obravnavanja dohodkov nekaterih skupin,
- zniževanje davčnih stopenj,
- zmanjševanja števila davčnih razredov pri dohodnini in
- povečevanja vstopnega praga (med najvišjimi v Franciji in med najnižjimi na švedskem).
-

Zmanjšuje se torej vpliv davčne politike pri doseganju socialnih in političnih ciljev. Glavni in edini cilj postaja maksimiranje davčnih prihodkov. V Sloveniji so socialni prejemki s spremembami področnih zakonov vedno bolj ciljno naravnani k skupini prebivalstva, ki je v najtežjem položaju. Povečuje se tako število različnih prejemkov kot sredstva za te namene. Ker ti prejemki vplivajo na zmanjševanje revščine lahko ugotovimo, da je politika socialnih prejemkov v Sloveniji pravzaprav ugodnejša in učinkovitejša kot v večini držav članic EU. Seveda pa bo treba narediti še precej, v kolikor bi se na tem področju želeli približati Avstriji in Nemčiji. V prihodnosti lahko dolgoročne učinke pri zmanjševanju revščine in socialne izključenosti pričakujemo samo od ukrepov, ki bodo povečali možnosti za zaposlitev čim večjega dela prebivalstva. Posledično se bo povečal krog davčnih zavezancev.

²⁰⁰ Kranjec M., *Davčni sistem za 21. stoletje?*, Dnevi javne uprave, Portorož 2005, str. 284.

4. VPLIV DOHODNINE IN SOCIALNIH PREJEMKOV NA RAZPOLOŽLJIV DOHODEK DRUŽINE V SLOVENIJI, AVSTRIJI IN NEMČIJI

4.1. Socialno varstvena vloga države

Socialno varstvena vloga države obsega preprečevanje in reševanje socialne problematike posameznika, družine in države kot celote. Država preprečuje socialnovarstveno ogroženost z izvajanjem sistemskih ukrepov na področju davčne, družinske in stanovanjske politike, na področju zaposlovanja, zdravstva, vzgoje in izobraževanja, s tem pa pomembno vpliva na socialni položaj svojih državljanov. S pravilnim sistemom obdavčenja in socialnih prejemkov se zagotavlja minimalni dohodek tistim, ki niso zaposleni oziroma dopolnjuje dohodek gospodinjstev z otroki, ne glede na to ali so starši zaposleni ali ne. V idealnih pogojih naj bi se vsi sloji prebivalstva z veseljem odločali za otroke, ki so najboljša naložba za prihodnost družbe.

»Načelo socialne države pomeni obvezo države do zagotovitve pogojev za dostojno življenje vsakega posameznika. To najprej pomeni zagotavljanje določenih minimalnih pogojev za preživetje posameznika. Temeljni področji, ki se povezujejo z načelom socialne države oziroma na katerih pride to načelo še posebej do izraza, sta področje dela in področje socialne varnosti. Načelo socialne države kot socialni korektiv in podlaga za socialno izravnavo posega tudi na druga področja. Eden od pomembnih vidikov načela socialne države je zmanjševanje oziroma težnja k izravnavi socialnih razlik in s tem skrb za pravičen socialni red.«²⁰¹

Človekove pravice s področja socialne varnosti so po Ustavi: pravica državljanov do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine, pod pogoji, ki jih določa zakon (50. člen), pravica do zdravstvenega varstva pod pogoji, ki jih določa zakon (51. člen), pravica do posebnega varstva vojnih veteranov in žrtev vojnega nasilja (tretji odstavek 50. člena), pravica do varstva invalidov in otrok z motnjami v telesnem in duševnem razvoju (52. člen), pravica do varstva družine, materinstva, očetovstva, otrok in mladine (53. člen), pravice otrok (56. člen). Skoraj

²⁰¹ Kresal B. v Šturm L. in ostali, *Komentar ustave Republike Slovenije, FDŠ, Ljubljana 2002, str. 95.*

v vsako od navedenih pravic je posegel Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF)²⁰², zato začudi dejstvo, da do danes še ni bila vložena nobena ustavna presoja omenjenega zakona.

Ustava določa pravico do socialne varnosti precej na splošno. Pojem socialne varnosti torej ni izrecno definiran, zato je za uresničevanje te pravice nujna vsebinska opredelitev pojma socialne varnosti. Pojem se različno razumeva tako v laičnih kot strokovnih krogih, kar povzroča še dodatne težave pri oblikovanju enotne definicije. Tudi Ustavno sodišče RS v obrazložitvi ene od svojih odločb²⁰³, ugotavlja, da gre pri pravici do socialne varnosti za večplasten, nedoločen in zelo kompleksen sklop možnih vsebin in razmerij, ki narekujejo različne okoliščine.

»Vsebina pravice do socialne varnosti ni določena z Ustavo, niti Ustava ne zagotavlja točno določenih socialnih pravic. Iz ustavne določbe izhaja le obveznost države, da ustvari pogoje in možnosti za uresničevanje socialne varnosti. Kakšne ukrepe bo država za to izbrala, Ustava ne določa. Posebne človekove pravice na področju socialne varnosti (socialne pravice) se uresničujejo "pod pogoji, določenimi z zakonom": torej na podlagi zakonov, ki določijo krog upravičencev, vrsto in obseg upravičenj, pogoje za pridobitev in način uresničevanja pravic. Ustavnosodna presoja zakonske ureditve ekonomskih in socialnih pravic je glede na njihovo naravo nujno zadržana in omejena na ugotavljanje, ali je zakonodajalčeva rešitev v skladu z javnim interesom. Ustavno sodišče se osredotoča izključno na zakonsko določena sredstva in na razmerje med uporabljenimi sredstvi in namenom zakonodajalca. Ustava zakonodajalca ne zavezuje, da sprejme določene ukrepe, ampak mu daje možnost izbire. Zakonodajalec torej lahko sprejme vsak ukrep, ki bo pomenil izpolnitev njegove obveznosti. Pri tem je seveda vezan na ustavna načela in spoštovanje ustavno zagotovljenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Vendar mu to ne preprečuje, da v mejah svoje pristojnosti določa kriterije, po katerih bo določena podobna dejanska stanja med seboj razlikoval in na njih vezal različne pravne posledice. Tovrstna diskrecija, s katero zakonodajalec zasleduje ustavno dopustne cilje, je bistvena sestavina zakonodajne pristojnosti. Upoštevati je treba, da so zakoni splošne in abstraktne norme, sprejete na podlagi posploševanja in ne na podlagi posamičnega, individualnega primera. Zakonodajalec torej v okviru svojega polja proste presoje oblikuje različne ukrepe, za katere meni, da bodo najbolje dosegli opredeljene cilje.«²⁰⁴

Breme družine je poleg davčne zakonodaje mogoče zmanjšati tudi z ustrežno politiko socialne varnosti.

Upadanje števila rojstev in podaljševanje življenjske dobe močno spreminja starostno strukturo prebivalstva. Zaradi ohranitve medgeneracijske vzajemnosti in solidarnosti, vlade v

²⁰² Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF), Uradni list RS, št. 40/2012.

²⁰³ Odločba US RS, št. U-I-135/92, Uradni list RS, št. 48/92.

²⁰⁴ Sklep US RS, št. U-I-282/94, objava: OdlUS IV, 108.

razvitih gospodarstvih sprejemajo odločitve, ki pomagajo ohranjati dosedanje razmerje med številom starejše in mlajše populacije oziroma to razmerje povečevati v korist mlajše populacije. Družinska politika skuša ob pomoči drugih politik²⁰⁵ urejati materialni in pravni položaj družine in na ta način ustvarjati ugodne pogoje za rojstvo in varno življenje otrok. Davčna politika je le ena v nizu ukrepov in aktivnosti s katerimi skušajo države vplivati na demografske procese.

4.1.1. Pomen socialnih transferjev (negativni davki)

Socialni transferji so v osnovi prenos dohodka iz javne v zasebno sfero, kar imenujemo tudi negativni davek. Višine, enotni način in rok usklajevanja posameznih vrst transferjev posameznikom in gospodinjstvom, ki se izplačujejo iz javnih finančnih virov v Republiki Sloveniji, to je iz državnega proračuna, proračunov občin, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije določa Zakon o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji (ZUTPG)²⁰⁶. Načelo pravičnosti je potrebno upoštevati tudi pri dodeljevanju socialnih transferjev. Področje socialnega varstva je eden od sklopov socialne varnosti in temelji na socialni pravičnosti, solidarnosti med državljani ter na načelih enake dostopnosti in proste izbire oblik. Temeljno izhodišče ukrepov na področju socialnega varstva je zagotavljanje dostojanstva in enakih možnosti ter preprečevanje socialne izključenosti. Osnovna načela za izvajanje sistema socialnega varstva so zagotavljanje človekovega dostojanstva, socialne pravičnosti, solidarnosti, medgeneracijske povezanosti, enake dostopnosti, proste izbire in individualizirane obravnave. Pri tem ne smemo pozabiti, da je v prvi vrsti posameznik tisti, ki je odgovoren za lastno socialno varnost in varnost njegovih družinskih članov.

V večini evropskih držav najdemo dva socialna transferja družinam z otroki: otroški dodatek (neposredni denarni transfer) in davčni prihranek, kot posledica davčne olajšave za otroke (posredni transfer)²⁰⁷.

²⁰⁵ Med pomembnejše spadajo: davčna, stanovanjska, šolska, izobraževalna, politika zaposlovanja in servisnih služb itd.

²⁰⁶ Zakon o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji (ZUTPG), Uradni list RS, št. 114/2006.

²⁰⁷ Stropnik N., Transferji družinam z otroki v izbranih evropskih državah: Primer otroškega dodatka in davčnih prihrankov, IB revija, 2/2000, str. 29.

Pomena socialnih prejemkov kot instrumenta pri preprečevanju revščine in socialne izključenosti ne smemo precenjevati. Socialni prejemki res da zmanjšujejo neenakost, vendar pomenijo zgolj pasivno obliko pomoči. Ker so razlogi posameznika, ki zapade v revščino večplastni, morajo biti tudi ukrepi s katerimi revščino zmanjšujemo oziroma preprečujemo vzpostavljeni na različnih področjih in medsebojno usklajeni.

Vsaka država ima svoj način urejanja otroških dodatkov, ki je posledica socialne družinske in prebivalstvene politike, ki določajo merila za upravičenost in višino otroškega dodatka. Večina držav članic EU pri tem upošteva število otrok nekatere pa tudi starost otrok in višino družinskih dohodkov. Na podlagi teh meril lahko razberemo osnovni namen otroškega dodatka oziroma vrsto prevladujoče politike v državi. Kadar se kot edino merilo upošteva višina družinskega dohodka (kot npr. v Sloveniji) in zagotavlja otroški dodatek le najrevnejšim družinam, izvaja država socialno politiko. Prebivalstvena politika se kaže v državah, ki kot kriterij upoštevajo število otrok dodeljeni transferji pa so progresivni (npr.: Francija podeljuje pravico do otroškega dodatka šele z rojstvom drugega otroka). V Sloveniji, Avstriji in Nemčiji so samohranilci upravičeni do višjega otroškega dodatka, to pa ne velja v Franciji, ki favorizira večje družine.²⁰⁸

4.1.2. Programi socialne varnosti

Pravne norme s katerimi je urejen pravni sistem socialne varnosti oziroma socialne zaščite v Sloveniji so Ustava RS, zakoni in podzakonski akti. Nemčija ima zakonsko ureditev socialne varnosti kodificirano v socialnem kodeksu (Sozialgesetzbuch). Avtonomne pravne akte s tega področja sprejemajo nosilci sistemov socialnih zavarovanj (Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje), nosilci sistemov socialne pomoči (Centri za socialno delo), nosilci socialnih ugodnosti in lokalne skupnosti.

»V Republiki Sloveniji smo sprejeli definicijo socialne varnosti kot pravico posameznika, da je zavarovan za primer bolezni, nezaposlenosti, starosti, poškodbe pri delu, invalidnosti, materinstva, preživljanja otrok ter dajatve družinskim članom po smrti osebe, ki preživlja družino in pravice, ki so v Sloveniji urejene z Zakonom o socialnem varstvu. Država je po

²⁰⁸ Stropnik N., *Transferji družinam z otroki v izbranih evropskih državah: Primer otroškega dodatka in davčnih prihrankov*, IB revija, 2/2000, str. 31.

določbah Ustave Republike Slovenije dolžna urediti obvezno zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje in skrbeti za njihovo delovanje. Hkrati pa je dolžna varovati družino, materinstvo, očetovstvo, otroke in mladino ter za to ustvarjati potrebne razmere.«²⁰⁹

Čeprav je načelo socialne države po mnenju nemških teoretikov in sodne prakse osrednja norma za družbeno ureditev, pa po prevladujočem mnenju to načelo ne more biti pravna podlaga za uveljavljanje kakršnih koli samostojnih subjektivnih socialnih pravic oziroma zahtevkov do socialnih dajatev s strani posameznikov na temelju ustave. Konkretizacija oziroma izvedba načela socialne države je prepuščena zakonodajalcu. Zakonodajalec svobodno določa sistem socialne varnosti oziroma socialne zaščite v ukviru ustavnih določb, načel in pravil.²¹⁰

Uveljavljanje socialnih transferjev je v Sloveniji urejeno Zakonom o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev²¹¹, ki ureja pravico do otroškega dodatka, denarne socialne pomoči, varstvenega dodatka in državne štipendije. Poleg tega ureja še znižanje plačila za programe vrtcev, subvencijo malice za učence in dijake, subvencijo kosila za učence, subvencijo prevozov za dijake in študente, oprostitev plačil socialnovarstvenih storitev in prispevek k plačilu pravic družinskega pomočnika, subvencijo najemnine, pravico do kritja razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev za socialno ogrožene osebe in na pravico do plačila prispevka za obvezno zdravstveno zavarovanje.

Individualne pravice, s katerimi se v skladu z zakonom uresničuje splošna pravica do socialne varnosti, morajo uživati, enak ustavnopravni položaj in z ustavo določeno varstvo kot druge človekove pravice, ki so določene v Ustavi. Socialne pravice s katerimi se uresničuje pravica do socialne varnosti, se lahko natančneje urejajo samo z zakonom. Izključno urejanje pravic z zakonom temelji na ustavnih določbah v zvezi s posamezno pravico in na splošni določbi 15. člena Ustave. V drugem odstavku 15. člena je določeno, da je z zakonom mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic, kadar tako določa Ustava ali če je to nujno zaradi narave pravic. Ker je pravica do socialne varnosti opredeljena kot najbolj splošna pravica, se mora uresničevanje te pravice določiti z osebnimi pravicami za posamezne socialne primere z zakonom. Enako velja za pravico do zdravstvenega varstva in posebne pravice določenih skupin prebivalstva, otrok in družine, ki so lahko urejene le z zakonom.²¹²

²⁰⁹ Spletna stran Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Sociala, najdeno 10.05.2015 na spletnem naslovu: http://www.mdds.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/.

²¹⁰ Bubnov Škoberne A., Strban G., *Pravo socialne varnosti*, GV Založba, Ljubljana 2010.

²¹¹ *Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS)*, Uradni list RS, št. 62/2010, 40/2011.

²¹² Bubnov Škoberne A., Strban G., *Pravo socialne varnosti*, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 179.

Med pravice iz javnih sredstev prištevamo denarne prejemke, subvencije in znižana plačila. Kot je bilo že omenjeno je eden od pomembnih vidikov načela socialne države zmanjševanje oz. težnja k izravnavi socialnih razlik in s tem skrb za pravičen socialni red, kar pa lahko dosežemo le z upoštevanjem socialnih razmer pri določeni vrsti prejemkov.

V okviru pravice do socialne varnosti (50. člen Ustave RS) Ustava posebej nalaga državi, da uredi obvezno pokojninsko zavarovanje in skrbi za njegovo delovanje. Pokojninsko zavarovanje je zakonsko urejen sistem obveznosti (plačilo prispevkov iz delovnega razmerja) in pravic (po izpolnitvi pogojev), s katerimi se zagotavlja materialna in socialna varnost zavarovancev za primer nastanka zavarovanih rizikov. Pravice iz pokojninskega zavarovanja temeljijo praviloma na plači in od nje plačanih prispevkih za zavarovanje. Z zakonskimi spremembami v pridobljene pravice iz pokojninskega zavarovanja neposredno ni mogoče poseči, še posebej ne z določbami, ki bi imele retroaktivno veljavo.

Ustavno sodišče RS je poudarilo, da mora zakonska ureditev zagotavljati posamezniku socialno varnost in njegovo enakost pred zakonom, ob upoštevanju temeljnega načela o Sloveniji kot pravni in socialni državi (2. člen Ustave RS).²¹³ Načelo enakosti pred zakonom pomeni predvsem zahtevo po nearbitrarni (brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu) uporabi prava do pravnih subjektov, zavezuje pa tudi zakonodajalca k zagotavljanju enakosti subjektov pri zakonodajnem normiranju. Ne preprečuje, da bi zakonodajalec različno urejal pravna razmerja, ampak ga obvezuje, da mora enaka razmerja urejati enako ter različna različno. Pri tem mora v okviru namena zakona oziroma njegove posamezne norme izbrati ustrezna sredstva, sorazmerna ugotovljeni neenakosti med posameznimi subjekti.« »Višina pokojnin se določa tako, da v določeni meri zagotavlja kontinuiteto življenjskega standarda, ki ga je imel zavarovanec v aktivni dobi - s pokojnino se v določenem deležu nadomešča posameznikova plača oziroma drug dohodek, od katerega so se plačevali prispevki.

»Ustava ne preprečuje, da bi zakon spreminjal prej zakonsko določene pravice z učinkom za naprej, če te spremembe ne nasprotujejo z ustavo določenim načelom oz. drugim ustavnim določbam, upoštevajoč tudi načelo zaupanja v pravo, kot eno od ustavnih načel pravne države. Obseg pravic, določen z zakonom, se z zakonom lahko tudi zmanjša, seveda le z veljavnostjo za naprej in upoštevajoč tudi pravico do socialne varnosti, določeno v 50. čl. ustave in načelo varstva zaupanja v pravo kot eno od načel pravne države.«²¹⁴

²¹³ Odločba US RS, št. U-I-29/96, Uradni list RS, št. 24/97.

²¹⁴ Odločba US RS, št. U-I-93/93, Uradni list RS, št. 1/94, Evidenčni stavek.

Spreminjanje zakonske ureditve torej samo po sebi ne nasprotuje ustavnim načelom pravne države in drugim ustavnim določbam. Temeljno pravilo pri pokojninskem in invalidskem zavarovanju je, da se pravice iz zavarovanja za pokojninsko in invalidsko zavarovanje uveljavljajo po predpisih, ki veljajo v času nastanka zavarovalnega primera, torej v času, ko upravičenec izpolni z vsakokratno zakonodajo določene pogoje za pridobitev pravice. Ob upoštevanju tega pravila tudi zoženje oziroma omejevanje pričakovanih pravic ne pomeni učinkovanja predpisa za nazaj. Nova ureditev pa mora biti v razumnem sorazmerju s cilji, ki jih zasleduje sprememba zakonodaje.

4.2. Harmonizacija sistemov socialne varnosti v EU

Denarni družinski prejemki se med državami članicami Evropske unije zelo razlikujejo. V nekaterih državah so enostarševske družine in družine z otroci z motnjami v razvoju upravičene do višjih otroških dodatkov. Otroški dodatki so kot neposredni transferji ponekod v celoti nadomestili davčne olajšave, ki so jih deležni le davčni zavezanci, pa še v tem primeru najbolj koristijo premožnejšemu sloju z višjimi dohodki. Najrevnejši sloji prebivalstva pa teh olajšav niso deležni, kar bi lahko označili za nepravično. Glede na svojo višino, pa imajo otroški dodatki v različnih državah za družinski proračun zelo različen pomen.

Ker je obseg delovanja socialne politike odvisen od materialnih zmožnosti oziroma razpoložljivih sredstev, ki jih je gospodarstvo na določeni stopnji razvoja sposobno dati, obstajajo med državami članicami EU velike razlike v višini sredstev, namenjenih za izvajanje socialne politike²¹⁵. Pri zagotavljanju zadostnega obsega teh sredstev je pomembna politična volja vladajoče družbe. EU si prizadeva za približevanje držav na področju socialne politike. Dokaz za to so številne listine, kodeksi, protokoli kot na primer: Evropska socialna listina, Evropski kodeks o socialni varnosti, Evropska listina o socialnem in zdravstvenem varstvu, itd.

V Nemčiji in Avstriji prispevajo delojemalci in delodajalci vsak polovico prispevka, v drugih državah (na primer Francija in Italija) pa prispevajo zavarovanci približno tretjino, delodajalci pa dve tretjini prispevka. V Sloveniji je to razmerje ravno obratno saj zavarovanci prispevajo skoraj dvakrat toliko kot delodajalci. Tak način pomembno znižuje zavarovančeva

²¹⁵ Kresal F., *Zgodovina socialne in gospodarske politike v Sloveniji*, Cankarjeva založba, Ljubljana 1998, str.11

razpoložljiva finančna sredstva, poleg tega pa je v nasprotju z določbo 71. člena Konvencije št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti, ki pravi: »Skupni znesek, ki gre v breme zavarovanih delavcev, ne sme presegati 50 odstotkov skupnega zneska sredstev, namenjenih za zavarovanje delavcev, njihovih soproj in otrok.«²¹⁶

4.3. Prispevki za socialno varnost

Med prispevke za socialno varnost spadajo: obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, obvezno zdravstveno zavarovanje, prispevki za starševsko varstvo in prispevki za zaposlovanje. Njihovo obračunavanje in plačevanje ter stopnje prispevkov določa Zakon o prispevkih za socialno varnost (ZPSV).²¹⁷ Namen prispevkov za socialno varnost je financiranje ukrepov socialne varnosti in so del sistema socialnega zavarovanja neke države. Prispevki so obvezni. Njihova višina je odvisna od dohodka posameznega zavarovanca. V Sloveniji poznamo štiri skupine prispevkov za socialno varnost, ki jih morata odvesti tako zaposlena oseba, kot njegov delodajalec. Prispevek za poškodbe pri delu in poklicne bolezni pa je obveza samo delodajalca.

Tabela 7: Stopnje prispevkov za socialno varnost

| | Prispevek zavarovanca | Prispevek delodajalca |
|--|-----------------------|-----------------------|
| Za pokojninsko in invalidsko zavarovanje | 15,50 % | 8,85 % |
| Za zdravstveno zavarovanje | 6,36 % | 6,56 % |
| Za starševsko varstvo | 0,10 % | 0,10 % |
| Za zaposlovanje | 0,14 % | 0,06 % |
| Za poškodbe pri delu in poklicne bolezni | / | 0,53 % |
| SKUPAJ | 22,10 % | 16,10 % |

Vir: Zakon o prispevkih za socialno varnost

²¹⁶ Bubnov Škoberne A., Strban G., *Pravo socialne varnosti*, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 199.

²¹⁷ Zakon o prispevkih za socialno varnost (ZPSV), Uradni list RS, št. 5/1996, 34/1997, 3/1998, 81/2000, 97/2001.

Sodobna socialna država mora omogočati varnost dohodka za obdobja, ko posameznik ni pridobitno sposoben zaradi brezposelnosti, bolezni, materinstva, invalidnosti in starosti. Med naštetimi sistemi je sistem varstva starejših oseb politično, ekonomsko in socialno vedno bolj pomemben. V evropskih državah se povečuje delež starejših prebivalcev in podaljšuje čas uživanja pokojnin, kar vpliva na zviševanje stroškov javnih pokojninskih sistemov. Na staranje prebivalstva vplivajo zlasti povečevanje splošne blaginje, medicinska znanost, ozaveščenost o zdravem načinu življenja in upadanje rojstev.²¹⁸ Med vsemi osebami, ki v določenem obdobju ne ustvarjajo dohodkov in dobivajo dajatve iz sistemov socialne varnosti, sestavljajo starejše osebe največjo skupino po številu in so najpomembnejša skupina po deležu sredstev socialne varnosti, ki so porabljena za dajatve in storitve za te osebe.

Sistemi socialne varnosti se med državami razlikujejo zlasti po tem ali se zagotavljajo minimalne pokojnine, ki so enake za vse (predvsem anglosaške in skandinavske države) ali pa socialna zavarovanja (celinska Evropa) s pokojninami, ki v določenem deležu nadomeščajo pretekle zasluzke. Ti sistemi so se oblikovali glede na splošno ekonomsko in socialno filozofijo in glede na politično odločitev, kakšna raven dohodkov se naj zagotavlja posamezniku v času starosti. Prav tako se sistemi razlikujejo glede kroga obvezno zavarovanih oseb, vstopne starosti za pridobitev pokojnine, odmere in višine pokojnin, ter drugih dajatev in sistema usklajevanja oziroma revalorizacije pokojnin.

Najpomembnejše so razlike glede upokojitvene starosti in glede deleža (odstotka) pokrivanja minulih plač s pokojninami. Povprečna pokojnina za polno pokojninsko dobo nekje dosega do dve tretjini minulih dohodkov od katerih so bili poravnani prispevki, medtem, ko je v nekaterih državah pokojnina lahko tudi za več kot polovico manjša od predhodne neto plače. Takšna razlika pa ima seveda pomemben vpliv na blagostanje posameznika oziroma njegove družine. Razmerje med povprečno neto pokojnino in neto plačo v Sloveniji od leta 2001 vztrajno nakazuje, da se pokojnine v razmerju do neto plač nižajo. Povprečna pokojnina je v letu 2001 znašala 66,3 % neto plače, v letu 2010 pa 59,7 % neto plače.

Financiranje pokojninskih sistemov temelji, v večini držav, na medgeneracijski solidarnosti. Sredstva, ki se mesečno zbirajo s prispevki aktivnih zavarovancev, se takoj porabijo za izplačilo pokojnin. Nizka rodnost in s tem staranje prebivalstva, v evropskih in drugih razvitih državah, vplivata na slabšanje razmerja med zaposlenimi in upokojenimi. Ta trend ima negativen vpliv na povečano obremenitev zaposlenih z davki in prispevki in državnega proračuna za pokrivanje primanjkljaja v pokojninski blagajni.

²¹⁸ Bubnov Škoberne A., Strban G., *Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 190.*

Zaposleni v Nemčiji so enako kot v Sloveniji predmet sistema socialne varnosti. Prispevki za socialno varnost se poravnajo 50% s strani delodajalca in 50% s strani zaposlenega. Prispevki so odvisni od plače zaposlenega do določene najvišje ravni (t.i. socialna kapica), ki se razlikuje med deželami na vzhodu in zahodu. Tisti, ki zaslužijo več kot 54.900 EUR letno lahko izbirajo ali ostanejo v sistemu obveznega zavarovanja ali pa iz njega izstopijo in si uredijo lastno zavarovanje. Delodajalec pri tem še vedno plačuje polovico zakonsko določenega zneska za socialno varnost.²¹⁹

»Tudi Izhodna strategija RS, ki jo je pripravila Vlada RS je kot enega od potencialnih ukrepov predvidevala možnost uvedbe zgornje meje (kapice) za osnovo prispevkom za socialno varnost. Dejstvo je namreč da večina držav EU in OECD uporablja kapico, bodisi pri celotnih prispevkih, bodisi pri prispevkih delodajalcev ali delojemalcev. Razlog je v tem, da je nabor pravic, ki se financirajo iz obveznega socialnega zavarovanja omejen, zato so omejena tudi vplačila. Praviloma je višina kapice postavljena dovolj visoko, da zagotavlja določeno stopnjo solidarnosti. Ljudje z visokimi dohodki tako še vedno plačajo precej več v sistem, kot iz njega dobijo, ne pa neomejeno-krat več, kot velja pri nas. V Avstriji na primer, je bila meja osnove, do katere se obračunajo vsi prispevki, v 2008 postavljena na 47.160 € (oz. na 55.020 če je delodajalec izplačal 13. in 14. plačo). To pomeni, da se v Avstriji prispevki obračunajo samo od prvih 47.160 (55.020) € dohodka, nad tem zneskom pa se plačuje samo še dohodnina, pri čemer najvišja mejna stopnja dohodnine znaša 50%.«²²⁰

Tabela 8: Stopnje prispevkov za socialno varnost v Nemčiji

| | % | Prispevek zavarovanca | Prispevek delodajalca |
|--------------------------------------|----------------|-----------------------|-----------------------|
| Pokojninsko zavarovanje | 18,90 % | 9,45% | 9,45% |
| Zdravstveno zavarovanje | 15,50 % | 7,75 % | 7,75 % |
| Zavarovanje za primer brezposelnosti | 3,0 % | 1,5 % | 1,5 % |
| Zavarovanje za primer invalidnosti | 2,05 % | 1,025 % | 1,025 % |
| SKUPAJ | 39,45 % | 19,725 % | 19,725% |

Vir: *Income tax in Germany for employees*

²¹⁹ *Income tax in Germany for employees, najdeno 13.03.2015 na spletni strani: http://www.expatica.com/de/finance/Income-tax-in-Germany-for-employees_108112.html*

²²⁰ *Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ocena posledic uvedbe zgornje meje za osnovo prispevkom za socialno varnost, Ljubljana 2010.*

4.4. Vpliv dohodninskih olajšav

Zakonodajalec mora pri sprejemanju dohodninskih olajšav poleg socialne komponente (lajšanje dohodninskih obveznosti) zasledovati tudi določen cilj oziroma strategijo. Takšen cilj je na primer izvrševanje družinske politike. S premišljeno naravnano davčno politiko lahko država posredno spodbuja davčne zavezance k oblikovanju družine, s čemer na dolgi rok vpliva na povečanje natalitete.

»Davčne olajšave in oprostitvev so izjeme v pravni ureditvi davčnega sistema. Njihova pravna ureditev je posebna glede na splošno pravno opredelitev obdavčevanja in je zato v pravni konsistenci tako legalna kot legitimna. Pomembne so predvsem z vidika načela socialne države in vidika pospeševanja ekonomskega razvoja.«²²¹

Nemčija in Avstrija spadata med države z dobro izoblikovano družinsko politiko. Za te države je značilno, da poleg visokih otroških dodatkov priznavajo tudi visoke davčne olajšave za otroke.

Na blaginjo družine je z sistemom dohodnine mogoče vplivati na dva načina. V prvem so do olajšav upravičeni starši zaradi prisotnosti njihovih odvisnih otrok. Drug način pa je upoštevanje parov v sistemu dohodnine in njihovo razvrščanje glede na to ali trenutno imajo otroke ali ne. V prvem primeru je enota obdavčenja posameznik, v drugem primeru pa celotna družina. Medtem ko je prvi način dokaj enostaven, pa drugi način postane zapleten z povečevanjem različno velikih in sestavljenih družin oziroma gospodinjstev. Problem se kaže predvsem pri priznavanju različnih življenjskih stroškov različno velikih in različno sestavljenih družin.

V državah kod so Belgija, Francija, Grčija, Luksemburg, Portugalska in Švica je obvezna napoved t.i. družinske dohodnine, kjer se upoštevajo prihodki vseh družinskih članov. Nemčija, Islandija, Irska, Norveška, Poljska in Španija pa odločitev o vrsti obračuna dohodninske obveznosti (individualna ali družinska) prepuščajo davčnim zavezancem. Obračun na celotno družino se izkaže kot ugodnejši, kadar se dohodki staršev razlikujejo. Večja kot je ta razlika, ugodnejši je obračun.²²²

Davčna olajšava za nakup gradnjo in prenovo nepremičnin bi lahko znatno prispevala tudi k zmanjšanju dela na črno v gradbeništvu in z njim povezanimi dejavnostmi. Takšna olajšava bi sicer zmanjšala dohodninsko osnovo, vendar bi se posledično povečal priliv od davka na dodano vrednost in davka od dohodkov pravnih oseb, za dela ki bi bila legalno opravljena in

²²¹ Škof B. in ostali, *Davčno pravo, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru in Davčno-finančni raziskovalni inštitut Maribor, Maribor 2007, str. 124.*

²²² James A., *Taxing the Family in the Individual Income Tax, Georgia State University 2004, str. 19.*

obračunana na hišah in stanovanjih. Tak prihodek bi bil za državo zagotovo večji od izgube zaradi priznane dohodninske olajšave. Davčna olajšava bi morala biti stimulatívna kar pomeni, da mora biti njen doprinos za davčnega zavezanca večji, kot je njegova oportunitetna izguba zaradi zahteve po izdaji računa.

V Sloveniji status družine ne vpliva na višino davčne obveznosti. Enota obdavčevanja je še vedno posameznik, čeprav je Vlada RS že leta 2006 izdelala Strategijo za dvig rodnosti v Republiki Sloveniji.²²³ Strategija pristojnim organom nalaga, da uvedejo skupno dohodninsko napoved, ki bo omogočila transparenten finančni pregled prihodkov in odhodkov znotraj družine. Zakon o davčnem postopku, ki je bil od nastanka strategije že štirikrat noveliran, še vedno ne predvideva dohodninskih olajšav, ki bi bile za družino ugodnejše kot za posameznika. Trenutne olajšave so postavljene precej splošno. Njihov namen je predvsem socialne narave. Olajšava za vzdrževanega otroka sicer zmanjša dohodninsko osnovo, s čemer pripomore k povečanju družinskega proračuna, vendar se v bistvu ne razlikuje od ostalih dohodninskih olajšav, ki prav tako znižujejo davčno obveznost fizične osebe. Ta olajšava je sicer dobrodošla pomoč pri preživljanju otroka, vendar zavezancev ne spodbuja k oblikovanju družine z enim ali več otroki. Čeprav je naravnana progresivno²²⁴ in naj bi starše spodbujala k rojstvu vsaj tretjega otroka, pa je njena slabost v tem, da ima višjo vrednost za zavezance z višjimi dohodki. V progresivnih davčnih sistemih imajo namreč davčne olajšave v obliki znižanja davčne osnove večjo vrednost za zavezance z višjimi dohodki, kot pa za tiste z nižjimi.

Plačni davčni primež v Sloveniji je leta 2011 za zaposlenega brez otrok pri povprečnem dohodku znašal 42,4 odstotka, kar je približno toliko kot na Češkem, Finskem in Švedskem. Na vrhu lestvice je Belgija, s 55,4-odstotnim davčnim primežem. Na Irskem, ki je kljub precejšnjemu padcu BDP še vedno zgodba o uspešnem dohitevanju najbolj razvitih evropskih držav, je davčni primež znašal 29,3 odstotka. Na Slovaškem je obremenitev plač za skoraj pet odstotnih točk nižja kot v Sloveniji. V državah članicah OECD sicer povprečna obdavčitev dosega 35 odstotkov²²⁵. Ustavno sodišče RS je odločilo, da so določbe 10. člena Zakona o dohodnini v neskladju z Ustavo, ker ne izvzemajo v celoti od obdavčenja tistih zneskov, ki jih roditelj mora nameniti preživljanju svojega otroka, da bi bil le-temu zagotovljen življenjski minimum.²²⁶

²²³ *Strategija za dvig rodnosti v Republiki Sloveniji, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana 2006.*

²²⁴ *Za leto 2014 znaša davčna olajšava 2.436,92 EUR za prvega otroka, 2.649,24 EUR za drugega, 4.418,54 za tretjega 6.187,85 za četrtega, 7.957,14 za petega in nato dodatnih 1.769,30 EUR za vsakega naslednjega otroka. Vir: Davčna uprava RS.*

²²⁵ *Povzeto iz članka Hren B., Resnice in zmete o obdavčitvi plač, Dnevnik, 24.03.2012*

²²⁶ *Odločba US RS, št. U-I-19/94, Uradni list RS št. 68/1996.*

4.5. Vpliv družinskih prejemkov iz socialnih transferjev

Otroški dodatek in dohodninska olajšava za vzdrževane družinske člane (otroke) sta temeljna mehanizma v okviru finančne podpore družinam. Omenjena mehanizma imata namreč pomemben vpliv na družinski dohodkovni položaj. V Sloveniji za razliko od Avstrije in Nemčije še vedno ostaja nerešeno vprašanje mladih, ki vstopajo v samostojno življenje. Velik problem predstavljata nerešeno stanovanjsko vprašanje in redna zaposlitev. Stanje brezposelnosti mlade odvrča od načrtovanja družine, zaradi negotove prihodnosti in strahu pred materialnim pomanjkanjem. Dolgotrajno materialno pomanjkanje ima za posledico izključenost iz vseh ravni družbenega življenja (socialno, kulturno, politično,...). Za preprečitev tovrstnih izključenosti je pomembno, da socialna, populacijska, davčna, družinska politika in še mnogi drugi dejavniki dajejo pozitiven in spodbuden impulz za oblikovanje družine.

Socialni transferji imajo poleg dohodnine pomembno vlogo pri zagotavljanju dohodkovne enakosti Slovencev. To toliko bolj velja v kriznih časih, saj se je po podatkih UMAR-ja v letu 2009 delež socialnih prejemkov v strukturi dohodka precej povečal, in sicer s 25,5 odstotka v letu 2008 na 27,2 odstotka. V času porasta brezposelnosti je tako država nadomestila izpad prihodkov iz zaposlitve. Čeprav je bolj ali manj jasno, da zgolj socialni transferji ne morejo nadomestiti izpada dohodka iz zaposlitve, pa vsaj zagotavljajo, da brezposelni ne pristanejo na socialnem dnu. Po navedbah UMAR-ja je vpliv socialnih transferjev na stopnjo tveganja revščine v Sloveniji zelo velik, saj bi bila brez socialnih transferjev stopnja tveganja revščine dvakrat višja. Učinek socialnih transferjev na zniževanje revščine je v Sloveniji večji kot na ravni EU.²²⁷

Glede na svojo višino, pa imajo otroški dodatki v različnih državah za družinski proračun zelo različen pomen. Vendar je to le ena od možnih oblik družinske pomoči, katere osnovni cilj je lajšanje finančnega bremena, ki ga za družino predstavlja otrok. Otroški dodatek je pravzaprav posledica zavesti o višini stroškov otrok in o njihovem vplivu na družinski proračun.

Do otroškega dodatka (Familienbeihilfe) so v Avstriji upravičene vse osebe, ki z svojimi otroki živijo v skupnem gospodinjstvu. Njegova višina je odvisna od starosti otroka in znaša med 105,40 EUR in 152,70 EUR. Septembra se izplača še dodatek ob začetku šolskega leta v

²²⁷ Povzeto iz članka Hren B., *Slovenija je po dohodkovni (ne)enakosti še v socializmu*, Dnevnik, 12.03.2011.

znesku 100 EUR za vsakega otroka starega med 6 in 15 let. Otroški dodatek se izplačuje do otrokove polnoletnosti. Lahko se podaljša do 24. leta za otroke, ki nadaljujejo izobraževanje. Dodatek za velike družine (Mehrkindzuschlag) znaša 20,00 EUR na mesec za tretjega in vsakega naslednjega otroka. Do tega dodatka pa so upravičene družine, katerih skupni letni prihodek ne presega 55.000 EUR.²²⁸

Sistem na potrebe usmerjenih zajamčenih minimalnih sredstev (*bedarfsorientierte Mindestsicherung*) je posodobljena različica nekdanje socialne pomoči (*Sozialhilfe*), ki je veljala do leta 2011. Namenjena je zagotavljanju dostojnega življenja osebam, ki z lastnimi sredstvi niso zmožni pokriti svojih osnovnih življenjskih stroškov ali osnovnih življenjskih stroškov svojih družinskih članov. Minimalni dohodek za preživetje (*Mindeststandards*) za preživetje dveh odraslih oseb in dveh otrok znaša 1.438,26 EUR. Sredstva se izplačajo kot razlika med lastnimi dohodki in minimalnim dohodkom za preživljanje, ali v celoti, kadar gospodinjstvo nima lastnih dohodkov.²²⁹

Otroški dodatek (*Kindergeld*) v Nemčiji znaša 184 EUR/mesec, za prvega otroka, drugi otrok prejme 190 EUR/mesec, tretji in vsak naslednji pa 215 EUR/mesec. Do otroškega dodatka imajo pravico otroci do dopolnjenega 18. leta starosti, oziroma do dopolnjenega 25. leta starosti če se oseba izobražuje. V primeru socialno ogroženih družin se otroški dodatek lahko poveča še za dodatnih 140 EUR (*Kinderzuschlag*).²³⁰

Družinski dohodek vpliva na višino otroškega dodatka poleg Slovenije še v sedmih državah članicah EU (Češka, Italija, Malta, Poljska Portugalska, Slovaška in Španija). Španija ima za razliko od ostalih postavljeno zgolj zgornjo mejo družinskih prihodkov, do katere je še mogoče uveljavljati pravico do otroškega dodatka. V vseh ostalih državah članicah so do otroškega dodatka upravičene osebe z otroci, ne glede na višino dohodka. V večini teh držav je višina otroškega dodatka odvisna od starosti otroka. V Franciji so do otroškega dodatka upravičene samo družine, ki imajo vsaj dva otroka. Višina otroškega dodatka se giblje od 8,22 EUR (Grčija) do 185,60 EUR (Luksemburg) za enega otroka.²³¹

²²⁸ Vir: *Your social security rights in Austria*, Evropska komisija, Bruselj 2012.

²²⁹ Vir: *Your social security rights in Austria*, Evropska komisija, Bruselj 2012.

²³⁰ Was? Wie viel? Wer?, *Finanzielle Hilfen auf einen Blick*, Bundesagentur für Arbeit 2013, str. 38.

²³¹ Stropnik N., Černič Istenič M., *Prebivalstvo, družina in blaginja: Stališča do politike in ukrepov*, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana 2001.

5. ZAKLJUČEK

Namen magistrske naloge je analiza in primerjava različnih davčnih politik in socialnih transferjev ter njihov vpliv na ekonomski položaj družine. S tem je bilo jasno pokazano na medsebojni vpliv in povezavo teh dveh dejavnikov. Oba elementa imata pomemben vpliv na ekonomski položaj posamezne družine, kot osnovno celico družbe.

Ker davčna zakonodaja posega v življenjski standard skoraj vsakega državljanca, skušajo vplivni posamezniki in določene interesne skupine (predvsem politične stranke) vplivati na njeno oblikovanje. Spreminjanje veljavne davčne zakonodaje se lahko zlorabi tudi kot orodje za poceni nabiranje političnih točk. Še posebej je zato primeren progresiven davčni sistem. Progresivnost je namreč večkrat bolj navidezna kot pa dejanska. Progresivna lestvica na prvi pogled precej bolj obremenjuje premožnejši sloj prebivalstva, vendar je potrebno upoštevati, da v takšnem sistemu, davčne olajšave, ki znižujejo davčno osnovo, bolj koristijo zavezancem z višjimi dohodki. Premišljeno izdelana davčna zakonodaja torej lahko prinaša volilne točke iz vseh družbenih slojev.

Osnovno vodilo socialne države je zmanjševanje oziroma težnja k izravnavi socialnih razlik (odpraviti neenakost in pri tem ne kaznovati premožnejših). Temeljno izhodišče ukrepov na področju socialnega varstva je zagotavljanje dostojanstva in enakih možnosti ter preprečevanje socialne izključenosti. Osnovna načela za izvajanje sistema socialnega varstva so zagotavljanje človekovega dostojanstva, socialne pravičnosti, solidarnosti, medgeneracijske povezanosti, enake dostopnosti, proste izbire in individualizirane obravnave. Kljub vsemu navedenemu pa je v prvi vrsti posameznik tisti, ki je odgovoren za lastno socialno varnost in varnost njegovih družinskih članov.

S primerjavo pravnih značilnosti dohodninskih olajšav med Slovenijo, Avstrijo in Nemčijo je mogoče ugotoviti, da noben od proučevanih dohodninskih sistemov ne zadovolji vsem željam in potrebam. Kljub različnemu poimenovanju pa je namen davčnih olajšav v proučevanih državah enak: vpliv na razpoložljiv dohodek dohodninskih zavezancev.

Sodeč po mednarodnih primerjavah sodi Slovenija med države z močnim prerazporejanjem dohodka, kar izvajajo preko davkov in socialnih transferjev, kar je eden od pglavitnih razlogov, da je razkorak med tistimi z najnižjimi in tistimi z najvišjimi dohodki relativno majhen, v primerjavi z ostalimi državami članicami EU.

Slovenija je država z moderno in demokratično davčno zakonodajo, ki je povsem primerljiva z zakonodajo ostalih evropskih držav, vendar bi bilo smiselno, da bi se Slovenske davčne

olajšave ravnale po vzoru avstrijskih in nemških, ki so naravnane tako, da davčne zavezance posredno usmerjajo v določen način življenja (ustvarjanje družine, izobraževanje, dobrotelost, pokojninsko zavarovanje, ...).

Slovenija lahko v prihodnjih 50-ih letih, zaradi zmanjševanja števila mladih in žensk v rodni dobi, ter nizke stopnje rodnosti, pričakuje pospešeno staranje prebivalstva. Po projekcijah Eurostata naj bi se število prebivalstva do leta 2060 v naši državi zmanjšalo za okoli 5 %. Skoraj tretjina (31,1 %) prebivalstva naj bi bila stara 65 let ali več, medtem ko naj bi bil delež mlajših od 15 let manjši od 13 %.²³² Jasno je, da trenutna družinska politika ne daje zelenih rezultatov, saj je naravni prirast v zadnjih petnajstih letih konstantno negativen. Za doseg cilja ni potrebna posebna inovativnost, dovolj bo že, če se ozremo okoli sebe.

Ti podatki v celoti potrjujejo prvo hipotezo tega magistrskega dela. Tako davčna politika kot podeljevanje socialnih transferjev nimajo omembe vrednega vpliva na državljane, da bi aktivno razmišljali o ustvarjanju ali širitvi družine. Čeprav olajšava za tretjega in vsakega naslednjega otroka na prvi pogled deluje stimulatивно, pa pridobi ta olajšava pravi pomen šele pri posameznikih z višjimi dohodki. Ti posamezniki se za oblikovanje družine seveda ne odločajo zaradi davčne stimulacije oziroma finančnih razlogov. Drugi problem pa so socialni transferji, ki so zgolj socialno naravnani. Ker imajo pravico do otroškega dodatka samo družine z najnižjimi dohodki, lahko rečemo, da je osnovni namen teh dodatkov samo lajšanje oziroma preprečevanje revščine, nimajo pa nobenega stimulatívne učinka.

Državni ukrepi za spodbujanje rojstev ne vplivajo prav veliko na odločanje parov o rojstvu otroka. Pomembnejša razloga sta varna zaposlitev in rešeno stanovanjsko vprašanje. Vlada sprejema sistemske rešitve za vzdržnost javnih financ in ne zaradi prihodnosti otrok in družin. Vlaganje v družino daje rezultate čez 20 ali 30 let, medtem ko manjše vlaganje prinaša koristi predvsem trenutni vladi, te koristi pa so kratkoročne narave.

Namen davčnih olajšav je predvsem lajšanje obveznosti, ki se pojavijo pri nastajanju in širitvi družine. Nemčija sicer beleži prirast prebivalstva, vendar na račun priseljevanja. Potrebno je opozoriti, da vseh olajšav ni mogoče dobesedno prenesti v slovenski pravni red, prav zaradi prevelikih razlik v ključnih dejavnikih, kot sta bruto družbeni produkt in povprečna bruto plača.²³³ V času, ko se večina držav članic EU srečuje z proračunskim primanjkljajem je

²³² Eurostat, *Projekcije prebivalstva za Slovenijo 2008 – 2060, Europop2008, Konvergenčni scenarij, najdeno 10.05.2015 na spletnem naslovu http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=1683.*

²³³ *Za merjenje materialne blaginje gospodinjstev se uporablja kazalnik dejanska individualna potrošnja (DIP). DIP je najpomembnejši sestavni del BDP; sestavljena je iz blaga in storitev, ki jih posamezniki dejansko trošijo. Vključuje namreč blago in storitve, ki jih za potrošnjo posameznikov kupijo in plačajo gospodinjstva, država ali nepridobitne institucije, ki opravljajo storitve za gospodinjstva. DIP na prebivalca je leta 2014 v*

kakršno koli razmišljanje o dodatnih davčnih olajšavah že v naprej obsojeno na propad. Izpad dohodka iz dohodnine je namreč potrebno nadomestiti iz drugih virov, kar pa ni vedno enostavno.

V Sloveniji se za razliko od Nemčije pri obdavčitvi dohodkov ne uporabljajo enaka merila kot pri dodeljevanju socialnih transferjev, namreč skupen dohodek vseh družinskih članov. Z upoštevanjem skupnega dohodka v gospodinjstvu bi med drugim odpadla dilema kateri od partnerjev naj uveljavlja olajšavo za vzdrževane družinske člane. Države, ki dopuščajo napoved dohodnine posamezniku ali celotni družini dajejo dohodninskemu zavezancu možnost, da izbere način obračuna, ki je zanj ugodnejši²³⁴. S tako naravnano davčno politiko (horizontalna redistribucija dohodka od tistih brez otrok do tistih z otroki) država posredno spodbuja davčne zavezance k oblikovanju družine, ki je osnovna celica vsake družbe.

Spremembe dohodninske zakonodaje so še posebej pozorno spremljajo posamezniki z nadpovprečnimi dohodki. Ti so pravzaprav ves čas v iskanju za njih ugodnejšega davčnega reda. Večina sodobnih zakonodaj sicer preprečuje špekuliranje z ugodnejšimi davčnimi redi, vendar, niso redki primeri, ko so države (ne le tiste, ki veljajo za davčne oaze), z vablivo davčno zakonodajo povzročale spremembo rezidentstva znanih in predvsem premožnih posameznikov. V Nemčiji je že od leta 1972 v veljavi zakon, ki omogoča sankcioniranje spremembe stalnega prebivališča z namenom prenosa dohodkov v davčno ugodnejše države (Gesetz über die Besteuerung bei Auslandsbeziehungen). To velja zlasti za države, v katerih je davek na dohodek za več kot tretjino nižji kot v Nemčiji, kar seveda omogoča bistveno prednost pri obdavčitvi.²³⁵

Meja četrtega dohodninskega razreda je postavljena previsoko, spodnja meja tretjega razreda pa prenizko. Do vzpostavitve četrtega dohodninskega razreda leta 2013, je bila slovenija med evropskimi državami edina, ki je imela mejo zgornjega dohodninskega razreda nižjo, kot je BDP na prebivalca²³⁶. Država pobere 41 odstotkov od vseh prihodkov, višjih od 18.960,28 EUR, kar je 86% slovenskega BDP. Podoben odstotek davka je v Avstriji uveden za prihodke nad 25.000 EUR, v Nemčiji pa celo nad 52.822 EUR, kar je 1,2-kratnih nemškega BDP. Da je meja četrtega dohodninskega razreda postavljena previsoka nakazuje dejstvo, da ta razred zajema približno odstotek zaposlenih v Sloveniji.

Sloveniji znašal 77% povprečja EU-28, medtem ko je avstrijski DIP na prebivalca omenjeno povprečje presegal za 19%, nemški pa za 25%. Vir: Eurostat.

²³⁴ V Nemčiji (cepitveni sistem) lahko partnerja obračunata dohodnino vsak zase ali skupaj, odvisno kar je zanju ugodnejše. Francija (kvocientni sistem) dopušča obračunavanje poročenim posameznikom le v posebnih primerih. Oba sistema v pogojih progresivnega obdavčenja favorizirata družino.

²³⁵ Več o tem: Škof B., Kobal A., *Dohodnina z vidika subjekta obdavčitve, Podjetje in delo*, 3-4/2000, str. 522.

²³⁶ BDP na prebivalca v letu 2013: Slovenija 21.979 EUR, Avstrija 47.702 EUR in Nemčija 43.665 EUR, Vir: worldbank.org.

Ob dejstvu, da se prihodki od tekočih davkov na dohodke in premoženje znižujejo že pet zaporednih let je zadeva še toliko bolj resna. Drugo leto zapored so se znižali tudi prihodki od socialnih prispevkov.²³⁷

Slovenska dohodninska zakonodaja odstopa od načela o enakomerni porazdelitvi razredov in posledično tudi od načela pravičnosti, še posebej zato, ker je razpon tretjega dohodninskega razreda nesorazmerno velik. Odstopanje od načela pravičnosti pri pobiranju dohodnine poskuša Slovenija nevtralizirati s programi socialne varnosti. S tem je v celoti potrjena druga postavljena hipoteza.

V zadnjem času se krepijo pozivi k oblikovanju fiskalne unije med državami euro-območja, ki bi vzpostavila mehanizme za reševanje krize v primeru makroekonomskih in fiskalnih šokov, zagotovila makroekonomsko stabilnost in strožje nadzirala vodenje ekonomskih politik držav članic. Seveda je takšna rešitev še daleč. Predvsem manj razvite države se niso kar tako pripravljene suverenosti na področju kreiranja svoje fiskalne politike.²³⁸

Harmonizacija davčne zakonodaje ima za države članice tako pozitivne, kot negativne posledice. Selitev produkcijskih faktorjev iz bolj obdavčenih v države z manjšo davčno obremenitvijo vzpodbuja davčno konkurenco. Le ta sili države k zniževanju davčnih stopenj, v kolikor te želi obdržati produkcijske faktorje na svojem ozemlju oziroma jih pripeljati nazaj. Čeprav se smatra zniževanje davčne obremenitve kot pozitivna stvar davčne konkurence, pa lahko privede do situacije, ko država ne bo več sposobna zagotavljati zadostne javnega servisa svojim državljanom in investitorjem. Harmonizacija celotne davčne zakonodaje v tem trenutku seveda ni smiselna še manj pa izvedljiva. Države članice naj obdržijo takšen davčni sistem, s katerim bodo sposobne v največji meri zagotavljati blagostanje svojih državljanov.²³⁹

Tretja postavljena hipoteza se je izkazala za napačno oziroma nepravilno. Množica različnih in med seboj precej nezdržljivih fiskalnih politik namreč ne ovira zagotavljanje temeljnih svoboščin EU: prost pretok blaga, storitev, oseb in kapitala. Čeprav je najprej veljalo, da je za

²³⁷ Vir Statistični urad RS, *Obremenitve z davki in prispevki za socialno varnost, Slovenija, 2013: V letu 2013 so znašali prihodki od tekočih davkov na dohodke in premoženje 2.612 milijonov EUR, kar je za 3,9 % manj kot v letu 2012. Prihodki od dohodnine so se v letu 2013 v primerjavi z letom 2012 zmanjšali za 5,9 %, na 1.920 milijonov EUR, manjši pa so bili tudi prihodki od davka na dohodke pravnih oseb.*

Prihodki od socialnih prispevkov so v letu 2013 so znašali 5.434 milijonov EUR, kar je za 0,8 % manj kot v letu 2012. V primerjavi z letom 2012 so se v letu 2013 najbolj zmanjšali prihodki od dejanskih socialnih prispevkov gospodinjstev, in sicer za 1,1 %, medtem ko so bili prihodki od dejanskih socialnih prispevkov delodajalcev v letu 2013 za 0,6 % nižji kot v letu 2012.

²³⁸ Dheret C. in ostali, *The Implications of an EU Fiscal Union for Local and Regional Authorities, European Union 2012, str. 4-5.*

²³⁹ Več o tem Benassy – Quere A. in ostali, *Tax Harmonization in Europe: Moving Forward, French Council of Economic Analysis, Paris 2014, str. 10.*

zagotavljanje temeljnih svoboščin potrebna harmonizacija samo posrednih davkov, pa je praksa pokazala, da imajo tudi neposredni davki določen vpliv na prost pretok blaga in storitev, zato je tudi na tem področju potrebno usklajevanje katerega, ključni princip je:²⁴⁰

- zagotavljanje nevtralnega in nediskriminatornega obdavčenja ter zmanjševanje stroškov zavezancev več kot enega davčnega sistema,
- preprečevanje zlorab in
- odprava dvojnega obdavčenja.

Nedopustna je davčna diskriminacija, ki bi zagotavljala prednost domači proizvodnji. Zato je potrebno zagotoviti enako obdavčitev za blago domače proizvodnje kot tudi za blago, ki izvira iz ostalih držav članic. Proti enotnim davčnim stopnjam v vseh državah članicah govorijo predvsem velike razlike v dohodkih med državami članicami in različna učinkovitost pobiranja davkov ter stroški, ki so s tem povezani.²⁴¹

V poročilu Evropskemu svetu in Evropskemu parlamentu, Evropska komisija navaja, da je dohodninska zakonodaja tudi v prihodnje lahko prepuščena nadzoru posameznim državam članicam. Posamezna zakonodaja pa ne sme omejevati prostega pretoka delavcev, kar pomeni, da mora preprečevati kakršno koli možnost tako dvojnega obdavčevanja, kot možnost, da se zavezanec izogne svojim davčnim obveznostim.²⁴²

²⁴⁰ *EU Tax Policy Strategy, dokument COM/2006/823, str. 4.*

²⁴¹ *Koren B., Davčna reforma v Sloveniji, diplomsko delo, Ljubljana 2004, str. 7 – 11.*

²⁴² *Tax Policy in the European Union – Priorities for the years ahead, str. 8.*

6. LITERATURA IN PRAVNI VIRI

Komentarji zakonov, monografije in članki

1. Alm J., Taxing the Family in the Individual Income Tax, Georgia State University, working paper 2004.
2. Aristotel, Nikomahova etika, Slovenska matica, Ljubljana 2002.
3. Broschüre Was? Wie viel? Wer?, Finanzielle Hilfen auf einen Blick, Bundesagentur für Arbeit, 2013.
4. Benassy – Quere A. in ostali, Tax Harmonization in Europe: Moving Forward, French Council of Economic Analysis, Paris 2014.
5. Boeijen-Ostaszewska O., European Tax Handbook 2010, Amsterdam, IBFD, 2010.
6. Bohinc R., Rajgelj B., Socialno pravo, FDV, Ljubljana 2003.
7. Bubnov Škoberne A., Strban G., Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana 2010.
8. Časnik Finance, »Ne« za drugega otroka, 14.09.2012.
9. De Grauwe P., Economics of monetary union, Oxford University Press, Uxford 2012.
10. Desai S. R., Taxation without Harmonization in the European Union, Department of Political Science, University of California, najdeno 11.03.2015 na spletnem naslovu: <http://aei.pitt.edu/2857/1/106.pdf>.
11. Dheret C. in ostali, The Implications of an EU Fiscal Union for Local and Regional Authorities, European Union 2012.
12. Ekonomski izivi 2013, UMAR, Ljubljana 2013.
13. Ekonomski izivi 2014, UMAR, Ljubljana 2014.
14. European Commission, Taxation: Removing cross-border tax obstacles fo EU citizens, Bruselj 2010.
15. European Parliament, Fact Sheets on the European Union, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009.
16. Franc M., Nozickova teorija pravičnosti: Pravičnost kot upravičenost, Analiza, Ljubljana 2004, str. 3-20.

17. Glogovšek J., Javne finance, Ekonomsko poslovna fakulteta, Maribor 1993.
18. Hren B., Resnice in zmote o obdavčitvi plač, Dnevnik, 24.03.2012.
19. Howell H. Z., Personal Income Tax Reform: Concept, Issues and Comparative Country Developments, Internationaly Monetary Found, 2005.
20. Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ocena posledic uvedbe zgornje meje za osnovo prispevkom za socialno varnost, Ljubljana 2010.
21. Jerovšek T. in ostali, Zakon o davčnem postopku s komentarjem, Davčno izobraževalni inštitut, Maribor 2008.
22. Klun M., Davčni sistem, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2006.
23. Kobal A., Dohodnina po novem, Davčni inštitut Maribor, Maribor 2004.
24. Kobal A., Določitev ustreznih davčnih stopenj, Pravna praksa 16/1999.
25. Kobal A., Spremembe dohodninske zakonodaje 2006, Davčno finančna praksa 2006.
26. Kobal A., Dohodnina 2007, potrebne smeri razvoja slovenske davčne zakonodaje s področja obdavčitve fizičnih oseb, Davčno finančna praksa 2006.
27. Koren B., Davčna reforma v Sloveniji, diplomsko delo, Ljubljana 2004.
28. Kostanjevec B.: Nekateri pogledi na davčno reformo Slovenije v odnosu do Evropske unije, Podjetje in delo 5/2000.
29. Kostanjevec B., Davčne spodbude in posebnosti harmonizacije v Evropski uniji Podjetje in delo 2/2002.
30. Kovačič Peršin P., Vrednote v luči razvoja in prihodnosti slovenske demokracije, Akademija za demokracijo, tiskovna konferenca, Ljubljana 2011.
31. Kranjec M., Davki in proračun, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2003.
32. Kranjec M., Davčni sistem za 21. stoletje?, Dnevi javne uprave, Portorož 2005.
33. Kresal F., Zgodovina socialne in gospodarske politike v Sloveniji, Cankarjeva založba, Ljubljana 1998.
34. Murko V., Davčne oprostitve in davčne olajšave, Univerzitetna tiskarna in litografija Ljubljana, 1937.
35. Musgrave, R. A., Musgrave, P. B., Public finance in theory and practice, 5th ed., McGraw-Hill, New York, 1989.
36. Lenartova G., Tax Harmonization in European Union, University of Economics in Bratislava, najdeno 11.03.2015 na spletnam naslovu: http://spek.hu/anyagok/Gizela_Lenartova_Tax_harmonization_in_the_EU.pdf

37. Neenakosti v zdravju Sloveniji, Inštitut za varovanje zdravja, Ljubljana 2011.
38. Platon, Država, prevedel Košar J., Državna založba Slovenije, Ljubljana 1976.
39. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini, Vlada Republike Slovenije, 08.10.2012.
40. Predlog rebalansa proračuna RS za leto 2012, Vlada Republike Slovenije, Ljubljana 2012.
41. Rawls J., A theory of Justice, Harward University Press, Cambridge ZDA, 1999.
42. Raziskava o vplivih veljavnih ukrepov družinske politike na odločanje za otroke, MDDSZ, Direktorat za družino, Ljubljana 2010.
43. Rožič U., Kobal A., Davčne reforme in njihov vpliv na davčno upravo Republike Slovenije. Potrebne spremembe sistema obdavčitve fizičnih oseb, Pravna fakulteta, Inštitut za gospodarsko pravo, Maribor 2006.
44. Senior Nello S., The European Union : economics, policies and history, McGraw-Hill Higher Education, New York 2012.
45. Steuerwegweiser für Eltern, Hessisches Ministerium der Finanzen, Wiesbaden 2011.
46. Stanovnik, T., Javne finance, Ekonomska fakulteta Ljubljana 2008.
47. Stiglitz J.E., Economics of the Public Sector, W.W. Norton Company, New York 2000.
48. Strategija za dvig rodnosti v RS, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana 2006.
49. Stropnik N., Transferji družinam z otroki v izbranih evropskih državah: Primer otroškega dodatka in davčnih prihrankov, IB revija, 2/2000.
50. Stropnik N., Černič Istenič M., Prebivalstvo, družina in blaginja: Stališča do politike in ukrepov, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana 2001.
51. Škerlep A. Pravičnost in javni um pri Rawlsu in Habermasu, Časopis za kritiko znanosti 32/04, str 420 - 435.
52. Škof B. in ostali, Davčno pravo, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru in Davčno-finančni raziskovalni inštitut Maribor, Maribor 2007.
53. Škof B., Kobal A., Dohodninska osnova v Sloveniji in nekaterih drugih državah, Podjetje in delo, 8/99, str. 1608-1630.
54. Škof B., Kobal A., Objekt obdavčitve davka na dohodek fizičnih oseb, Podjetje in delo, 2/2000, str. 277-296.
55. Škof B., Kobal A., Dohodnina z vidika subjekta obdavčitve, Podjetje in delo, 3-4/2000, str. 500-522.

56. Škof B., Teržan R., Slovenska dohodnina v primerjavi z ostalimi evropskimi državami, Davčno-finančna praksa, 10/2010,
57. Šošič M., Distributivna pravičnost, diplomsko delo, Maribor 2010.
58. Šošič M., Ekonomska analiza prava in distributivna pravičnost, LeXonmica – Revija za pravo in ekonomijo, št.1, PF Maribor 2011.
59. Štemberger P., Implicitne davčne stopnje, Statistični dnevi, Ljubljana 2010.
60. Šturm L. in ostali, Komentar ustave Republike Slovenije, FDŠ, Ljubljana 2002.
61. Tax Policy in the European Union – Priorities for the years ahead, Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu in Ekonomsko-socialnemu odboru, Bruselj 2001.
62. Taxation trends in the European Union, Data for the EU Members States, Iceland and Norway, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.
63. The Austrian Personal income Tax and corporate income tax, Federal Ministry of Finance, Vienna, 2009.
64. Tičar B.: Davčno pravni sistem Slovenije s poudarkom na neposrednem obdavčenju dobička pravnih oseb, doktorska disertacija, Ljubljana 2001.
65. Ule, M., Mladi, družina, starševstvo: spremembe življenjskih potekov v pozni moderni, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2006.
66. Wolowiec T., Sobon J., EU Integration and Harmonisation of Personal Income Taxations, Contemporary Economics, vol.5, 2011, str. 36 – 46.

Pravni viri

1. Ustava Republike Slovenije (URS), Uradni list RS, št.: 33/1991,68/2006.
2. Zakon o davčnem postopku, ZDavP-2-UPB4, Uradni list RS, št. 13/2011.
3. Zakon o dohodnini (ZDoh), Uradni list RS, št. 48/1990, 34/1991.
4. Zakon o dohodnini (ZDoh-1), Uradni list RS, št. 54/2004 ... 47/2006.
5. Zakon o dohodnini (ZDoh-2), Uradni list RS, št. 117/2006 ... 50/2014
6. Zakon o davkih občanov (ZDO), Uradni list SRS, št. 36/1988.
7. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), Uradni List RS, št.: 96/2012, 39/2013.

8. Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ) Uradno prečiščeno besedilo, Uradni list RS, št.: 72/2006.
9. Zakon o prispevkih za socialno varnost (ZPSV), Uradni list RS, št. 5/1996, 34/1997, 3/1998, 81/2000, 97/2001.
10. Zakon o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji (ZUTPG), Uradni list RS, št. 114/2006.
11. Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF), Uradni list RS, št. 40/2012.
12. Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS), Uradni list RS, št. 62/2010, 40/2011.

Tuji pravni viri

1. Einkommensteuergesetz - Österreich (EStG), BGBl. 400/1988.
2. Einkommensteuergesetz - Deutschland (EStG), BGBl. I S. 3366.
3. Council directive 2006/112/EC, Official Journal of the European Union L 347/1.
4. Council directive 2009/47/EC, Official Journal of the European Union L 116/18.

Sodna praksa

Ustavno sodišče RS

1. Odločba US RS, št. U-I-135/92, Uradni list RS, št. 48/1992.
2. Odločba US RS, št. U-I-93/93, Uradni list RS, št. 1/1994.
3. Odločba US RS, št. U-I-19/94, Uradni list RS št. 68/1996.
4. Sklep US RS, št. U-I-282/94, objava: OdlUS IV, 108.
5. Odločba US RS, št. U-I-62/95, Uradni List RS, št. 14/1996.
6. Odločba US RS, št. U-I-296/95, Uradni list RS, št. 82/1997.
7. Odločbi US RS, št. U-I-20/96, objava: OdlUS VII, 222.

8. Odločba US RS, št. U-I-29/96, Uradni list RS, št. 24/1997.
9. Odločba US RS, št. U-I-31/96, Uradni list RS, št. 7/1996.
10. Odločba US RS, št. U-I-303/96, Uradni List RS, št. 15/1997.
11. Odločba US RS, št. U-I-294/97, objava: OdlUS VIII, 152.
12. Odločba US RS, št. U-I-10/98, Uradni list RS, št. 36/1999.
13. Odločba US RS, št. U-I-390/02, Uradni list RS, št. 62/2005.
14. Odločba US RS, št. U-I-147/12, Uradni list RS, št. 52/2013.

Sodišče EU

1. Zadeva 175/88, Klaus Biehl, Administration des contributions du grand-duché de Luxembourg, z dne 21. Julija 1988.
2. Zadeva C-329/05, Finanzamt Dinslaken v. Geroldu Meindlu, Christine Meindl-Berger, z dne 25. januarja 2007.
3. Zadeva C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt v Schumacker, z dne 14. februarja 1995.
4. Zadeva C-209/01, T. Schilling in A. Fleck-Schilling vs. Finanzamt Köln-Nord, z dne 13. november 2003.
5. Zadeva C-240/10, Cathy Schulz-Delzers, Pascal Schulz v. Finanzamt Stuttgart III, z dne 15. september 2011.
6. Zadeva C-10/10, Evropska komisija proti Republiki Avstriji, z dne 16. junija 2011.
7. Zadeva C-157/10, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA proti Administración General del Estado, z dne 8. december 2011.
8. Zadeva C-168/11, Manfred Beker, Christa Beker proti Finanzamt Heilbronn, z dne 28. 2. 2013.

Spletne strani

1. Finančna uprava RS, Mednarodno obdavčenje, najdeno 12.03.2015 na spletnem naslovu: http://www.fu.gov.si/davki_in_druge_dajatve/podrocja/mednarodno_obdavcenje/
2. Brošura – odmera dohodnine za leto 2014, Davčna uprava RS, najdeno 25.01.2015 na spletnem naslovu: http://www.durs.gov.si/si/davki_predpisi_in_pojasnila/dohodnina_pojasnila/brosura_odmera_dohodnine_za_leto_2014/#c22272
3. European Commission, EU Tax Policy Strategy, najdeno 16.09.2014 na spletnem naslovu: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com%282006%29823_en.pdf.
4. European Commission, Taxation of securities income received by individuals, najdeno 12.03.2015 na spletnem naslovu: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/taxation_securities/index_en.htm.
5. European Commission, Cross-border workers, najdeno 12.03.2015 na spletnem naslovu: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/crossborder_workers/index_en.htm.
6. Eurostat, Projekcije prebivalstva za Slovenijo 2008 – 2060, Europop2008, Konvergenčni scenarij, najdeno 10.05.2015 na spletnem naslovu: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=1683.
7. Garelli S., Taxes and Competitiveness – Is there any link?, IMD World competitiveness yearbook 2005, najdeno 12.05.2015 na spletnem naslovu: <http://www.01.imd.ch/docunemt/wcc/content/overallgraph.pdf>.
8. Income tax in Germany for employees, najdeno 13.03.2015 na spletni strani: http://www.expatica.com/de/finance/Income-tax-in-Germany-for-employees_108112.html
9. Kazalniki blaginje v Sloveniji, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, najdeno 10.05.2015, na spletni strani: <http://www.kazalniki-blaginje.gov.si/>.
10. Kleiner Ratgeber für Lohnsteuerzahler 2012, najdeno 28.03.2012 na spletnem naslovu: http://www.ofd.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=17514&article_id=100700&psmand=110.
11. Spletna stran Ministrstva za delo družino socialne zadeve in enake možnosti, najdeno 10.05.2015, na spletni strani: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/.

12. Spletna stran Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Sociala, najdeno 10.05.2015, na spletnem naslovu:
http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/.
13. Spletna stran Ministrstva za javno upravo, Vladni portal za otroke in mladino, najdeno 10.10.2012 na spletnem naslovu:
http://www.otroci.gov.si/index.php?option=com_content&task=view&id=148&Itemid=299.
14. Spletna stran vlade RS, Slovenija jutri, Predlog zakona o dohodnini, prva obravnava, najdeno 10.05.2015, na spletnem naslovu:
http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/zakonodaja/_zakon_o_dohodnini.pdf
15. Spletna stran Evropske komisije, najdeno 20.05.2015, na spletnem naslovu:
http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-14-92_en.htm

IZJAVA

KANDIDATOVEGA MENTORJA O USTREZNOSTI MAGISTRSKE NALOGE

Podpisani dr. Bojan Škof, redni profesor, mentor študentu magistrskega študijskega programa Gospodarsko pravo EU, izjavljam, da je magistrska naloga z naslovom **Primerjava dohodninskih ureditev v Sloveniji, Avstriji in Nemčiji, v luči načela davčne pravičnosti**, ki jo je izdelal študent Boris Petre, v skladu z odobreno temo ter mojimi navodili in predstavlja izviren prispevek k razvoju znanstvene discipline.

Maribor, 21.12.2015

dr. Bojan ŠKOF, redni profesor

IZJAVA

ŠTUDENTA MAGISTRSKEGA ŠTUDIJSKEGA PROGRAMA

Podpisani **Boris PETRE**, vpisna številka 71161650,

izjavljam,

da je magistrska naloga z naslovom **Primerjava dohodninskih ureditev v Sloveniji, Avstriji in Nemčiji, v luči načela davčne pravičnosti**, rezultat lastnega raziskovalnega dela, da so rezultati korektno navedeni in da nisem kršil avtorskih pravic in intelektualne lastnine drugih.

Podpis: