

# Policy brief

**Tax Justice in  
Southeast Europe  
How to reduce inequalities?**

## **Priporočila za odločevalce**

**Davčna pravičnost  
v jugovzhodni Evropi  
Kako zmanjšati neenakosti?**



## Davčna pravičnost v jugovzhodni Evropi – kako zmanjšati neenakosti?

Davki so pomemben del naših življenj. Davčne politike imajo velik vpliv na gospodarstvo, družbo in okolje, hkrati pa krojijo naše javne finance in javne storitve. Pravičen davčni sistem je zelo pomemben, a v realnosti davčni sistemi številnih držav niso pravični. V študiji »*Davčna pravičnost v jugovzhodni Evropi – kako zmanjšati neenakosti?*« so analizirani davčni sistemi v sedmih državah Zahodnega Balkana: Bosna in Hercegovina, Bolgarija, Kosovo, Makedonija, Črna Gora, Srbija in Slovenija. Študija je identificirala številne značilnosti in trende v državah Zahodnega Balkana, ki jih je potrebno spremeniti, če želimo doseči fiskalno vzdržnost in davčno pravičnost.

- Davčni sistemi so od sredine 1990-ih let postali manj redistributivni, kar je prispevalo k povečanju neenakosti, namesto da bi neenakost zmanjšalo. Davčne stopnje najpomembnejših davkov – davka na dohodek pravnih oseb (DDPO) in davka na dohodek oseb (dohodnine) – so se znižale in davčno breme se je premaknilo iz obdavčitve premoženja na neposredno obdavčitev potrošnje, zato so davčni sistemi postali bolj orientirani na potrošnjo. Dodatno preselitev davčnega bremena na manj premožne dele družbe predstavljajo davčne oprostitve za podjetja in bogate posameznike.
- Priča smo splošnemu zmanjšanju kakovosti javno financirane infrastrukture in storitev, zaradi česar se ljudje, ki si to lahko privoščijo, preusmerjajo na zasebno financirane alternativne možnosti, to pa posledično vpliva na slabšo kakovost javnih storitev in večanje razkoraka v premoženju in dohodkih.
- Davčne stopnje za kapital in delo se znižujejo, poleg tega pa je na voljo relativno veliko število spodbud, katerih cilj je omogočiti podjetjem stimulatивно davčno okolje za njihovo ekonomsko uspešnost, to pa na drugi strani vodi v velike izgube prihodkov za financiranje javnih storitev.
- Podjetja in bogati posamezniki lahko izkoriščajo vrzeli v davčni zakonodaji in na ta način plačujejo manj davkov, kar pomeni, da običajni državljani na koncu v sistem vplačajo relativno več. Ko se temu pridruži še tekmovanje v nižanju davčnih stopenj, v katerem prav tako sodeluje veliko držav v regiji, to povzroča veliko izgubo prihodkov, ki bi jih lahko dobili od podjetij.
- Davčna izobraženost je nizka, saj plačevanje davkov ni razumljeno kot državljanska dolžnost niti kot znak odgovornega in zavednega državljanca; namesto tega je izogibanje plačevanju davkov razumljeno kot nacionalni šport, posledica tega pa je veliko število davčnih utaj.
- Velik delež davčnih prihodkov predstavlja davek na dodano vrednost (DDV). Ker je DDV najbolj regresiven davek, najbolj obremenjuje manj premožne ljudi. Države le redko uvajajo oprostitve plačevanja DDV za osnovne proizvode, ki jih večinoma uporabljajo najranljivejši deli družbe.

• • •  
• • •

**1**

• • •  
• • •  
• • •  
• • •  
• • •  
• • •  
• • •  
• • •  
• • •

## Percepcija davkov

V regiji Zahodnega Balkana so raziskave o stališčih v zvezi z davki začeli zvajati šele pred kratkim. Maloštevilne opravljene raziskave se osredotočajo na strokovnjake in podjetja, ni pa veliko podatkov o tem, kakšno mnenje ima o davkih splošna javnost. Potrebno je boljše razumevanje percepcije davkov v regiji, zato da bo mogoče vzpostaviti pravičnejši davčni sistem, ki bo lahko deloval v smeri zmanjševanja obsega davčnih utaj.

Ključni dejavniki, ki vplivajo na razpoloženje glede davkov v regiji, so kompleksnost davčnih predpisov, slaba transparentnost in neučinkovito davčno upravljanje, nizka stopnja zaupanja v institucije, obstoj neformalne (sive) ekonomije ter neuspešnost države pri zagotavljanju ustreznih javnih storitev. To so vidiki, s katerimi se je potrebno spoprijeti, da v regiji ustvarimo pravičen davčni sistem, obenem pa si je potrebno prizadevati za kakovostne storitve države. Davčno disciplino v sedmih državah v regiji lahko povečamo z izboljšanjem davčne morale, to pa je mogoče samo z zagotavljanjem visokokakovostnih javnih storitev, ki jih financira država.

Drugi vidik, ki ga je potrebno izpostaviti, je dejstvo, da podjetja za plačane davke prejemajo tudi ugodnosti. Uporabljajo ceste, energetska infrastrukturo, izobraževalni in zdravstveni sistem za svoje delavce, pravosodni sistem za stabilno delovno okolje ipd. S tega vidika je pomembno, da na davke prenehajo gledati izključno kot na breme in jih začnejo razumevati kot nekaj, kar omogoča njihovo poslovanje in financira storitve, ki jih podjetja uporabljajo.

## Davčni sistemi v regiji

V državah EU-28 davki predstavljajo 38,7 % BDP, v državah Zahodnega Balkana pa je delež davkov v BDP manjši od 30 %. Zato obstaja manevrski prostor za zvišanje davkov, zlasti za bogate posameznike in podjetja, ter za hkratno odpravo davčnih oprostitev in davčnih olajšav, ki so jih deležna tuja in domača podjetja v sedmih analiziranih državah.

V državah EU največji vir prihodkov predstavljajo davki na delo, ki prispevajo skoraj 50 % vseh prihodkov, sledijo pa jim davki na potrošnjo (približno 33 %) in davki na kapital (okoli 20 %). V državah Zahodnega Balkana je situacija nekoliko drugačna: največji delež davkov v proračunskih prihodkih predstavljajo prihodki od DDV. Nižji deleži neposrednih obdavčitev so v državah Zahodnega Balkana kompenzirani bodisi z relativno visokimi deleži posrednih davkov (npr. 53,5 % v Bolgariji ali 30 % v Makedoniji) ali z relativno visokimi deleži socialnih prispevkov (npr. 30 % v Makedoniji). Prav tako je v vseh analiziranih državah Zahodnega Balkana prispevek davka na dohodek pravnih oseb (DDPO) v BDP zelo nizek, izjemno nizke pa so tudi stopnje DDPO v teh sedmih državah. Z nizkimi stopnjami DDPO se je v regiji izoblikovala davčna oaza za podjetja. Zaradi nizkih in enotnih davčnih stopenj ter znižanja davkov za podjetja in posameznike z visokimi prihodki se je davčno breme preselilo na običajne državljane. Posledica tega so nesorazmerno velike davčne obremenitve blaga in storitev v primerjavi s povprečjem OECD.

## Izmikanje davkom

Izmikanje davkom je izraz, ki opisuje situacije, kjer pride do izogibanja plačevanju davkov ali davčne utaje ali kombinacije obojega. Takšne prakse drago stanejo javne proračune, posledica pa je pogosto nižja raven javnih storitev, od katerih bi lahko imeli koristi vsi državljani. Izmikanje davkom je težava in izziv za vse davčne uprave v regiji. Obsega izmikanja plačevanju davkov ni mogoče natančno določiti, mogoče ga je zgolj oceniti. Toda vse države v regiji slabo, če že ne povsem nezainteresirano, skrbjo za odkrivanje in nadzor izmikanja davkom. Davčno izmikanje nadzirajo le v omejenem obsegu, pri tem pa velik delež takšnih primerov ostaja relativno nekaznovan. Kljub številnim ukrepom za preprečevanje izogibanja davkom se vse države v regiji še vedno soočajo z izzivom omejevanja izogibanja davkom, zato je prvi potreben korak boljše spremljanje problematike. Še en pomemben korak je aktivnejše sodelovanje pri mednarodnih prizadevanjih za odpravo davčnega izmikanja.

V primeru izmikanja davčno breme ni enakomerno porazdeljeno med multinacionalke ter lokalna podjetja in MSP-je. Multinacionalna podjetja lahko izkoriščajo agresivno davčno načrtovanje prek številnih jurisdikcij, medtem ko lokalna ter mala in srednja podjetja ne morejo tekmovali s takšnimi praksami.

## Tekma proti dnu v nižanju davkov

Davčno tekmovanje je proces, s katerim države med seboj tekmujejo z zniževanjem davčnih stopenj ali zagotavljanju posebnih izjem pri davčnih predpisih. Davčna konkurenca pogosto vodi v tako imenovano 'tekmo proti dnu', v kateri spodbude, ki so jih deležni vlagatelji, povzročajo začarani krog zniževanja davčnih bremen, kar pomeni manjše prihodke za proračun. Države v preučevani regiji aktivno sodelujejo v takšni tekmi proti dnu, pri čemer upajo, da bodo tako na svoje ozemlje privabile vlagatelje, ki bodo oživili gospodarstvo in ustvarili delovna mesta. Toda pomemben izziv predstavlja dejstvo, da podatki o obsegu podpore podjetjem niso javno dosegljivi. Poleg tega so koristi od takšnih spodbud le slabo raziskane oz. sploh neraziskane.

Tiste redke raziskave, ki obstajajo, poudarjajo, da empirični rezultati ne kažejo na to, da bi imele davčne spodbude pozitivne učinke na rast zaposlenosti, medtem ko so njihovi vplivi na obseg investicij zanemarljivi. To kaže, da bi bila lahko opustitev davčnih spodbud pri obdavčitvi dohodkov pravnih oseb lahko dober ukrep, ki bi davčni sistem naredil pravičnejši. Začetni korak pri opuščanju tekme proti dnu bi bilo lahko redno preučevanje in objavljanje učinkov davčnih spodbud (analiza stroškov in koristi), saj bi pokazalo, ali obstajajo resnične koristi od sodelovanja v tekmi proti dnu.

Še en izziv, ki ga poudarja poročilo, je dejstvo, da privabljanje naložb z davčnimi oprostitvami daje prednost velikim tujim vlagateljem, medtem ko imajo domača podjetja ter mala in srednje velika podjetja od takšnih politik le redko koristi.

• • •

3

• • •  
• • •  
• • •  
• • •  
• • •  
• • •  
• • •  
• • •

## Progresivno obdavčenje

Progresivni davek je davek, pri katerem se stopnja viša z višanjem prihodka. Številne države v preučevani regiji imajo enotno davčno stopnjo ali sistem z nizko ali zmerno progresivnostjo, zato regija še zdaleč ne izkorišča vseh prednosti progresivne obdavčitve. Kar zadeva davek na dohodek fizičnih oseb ima izmed preučevanih držav progresivni sistem samo Slovenija, medtem ko je stopnja progresivnosti pri tem davku v ostalih državah v regiji nizka. V nekaterih državah ima nekaj elementov progresivnosti DDV, medtem ko je davek od dohodkov pravnih oseb povsod določen z enotno davčno stopnjo. Sistem je naklonjen posrednemu, torej regresivnemu obdavčevanju.

Posodobitev progresivnega obdavčevanja lahko in bi morala pripevati velik del prihodka za financiranje ustvarjanja delovnih mest in javnih naložb, zmanjševanje primanjkljajev in blaženje pritiskov na druge dele proračuna. Lahko ublaži najnovejše trdovratne trende v smeri povečevanja neenakosti v prihodkih in hiperkoncentracije bogastva, s čimer bi pomagala pri ponovni vzpostavitvi družbe skupne blaginje. Progresivno obdavčevanje je fiskalno odgovorno, ekonomsko smiselno in politično izvedljivo, zato so v državah v regiji potrebne reforme politik v smeri progresivne obdavčitve.

## Širitev socialnih storitev

Kljub temu, da ocene o obsegu izogibanja davkom v državah Zahodnega Balkana v glavnem ne obstajajo, ima ta regija veliko prostora za povečanje davčnih prihodkov. Na ta način bi lahko postavili temelje za izboljšanje javnih storitev. Vse proučevane države se soočajo s težavami pri zagotavljanju osnovnih socialnih potreb, vključno s pokojninami in zdravstvenimi storitvami, pogosto ne zgolj zaradi premajhnega obsega zbranih davkov, temveč tudi zaradi nasprotujočih si prioritet, kot je npr. odplačevanje dolgov. Države pogosto odpirajo možnosti za komercializacijo sektorjev, ki ponujajo socialne storitve, kar vodi v dodatno zmanjšanje zaupanja v davčni sistem. Državljeni, ki ne morejo videti, da plačevanje davkov zagotavlja visokokakovostne, cenovno dostopne in delujoče javne storitve, niso motivirani za plačevanje davkov.

Čeprav se dodatni javni prihodka ne bi nujno prevedli v boljše javne storitve (zaradi trenutnega stanja bi lahko javne prihodke preprosto pobrala politična elita), morajo države Zahodnega Balkana nujno začeti razmišljati o tem, kako zbrati več davčnih prihodkov, da bodo sposobne financirati kakovostne javne storitve. Takšne storitve so odvisne od davčne pravičnosti, toda davčna pravičnost mora biti povezana tudi z novim modelom javnih investicij in potrošnje. Reforme davčne politike morajo potekati hkrati z reformami socialne politike.



## Priporočila za reforme za pravično obdavčitev

Vlade analiziranih držav, pa tudi institucije EU (saj so nekatere izmed držav že članice EU, vse ostale pa si to želijo postati) morajo spodbujati progresivne davčne sisteme, da se spopadejo z naraščajočo neenakostjo tako na nacionalni kot na globalni ravni. Onemogočiti morajo možnosti za izogibanje plačevanju davkov ter prenehati s tekmovanjem v nižanju davkov za podjetja, ki prispeva k čedalje nižjim davčnim stopnjam za pravne osebe in k vse bolj škodljivim davčnim praksam, ki podjetjem omogočajo, da se izogibajo plačevanju davkov.

Države Zahodnega Balkana morajo sprejeti izziv in izvesti temeljne reforme svojih davčnih sistemov. Reforme morajo biti usmerjene večinoma v zmanjševanje dohodkovnih neenakosti, v oblikovanje pravičnejših davčnih sistemov ter v širitev in izboljševanje socialnih storitev z zviševanjem davčnih prihodkov. Ključnega pomena so prizadevanja na obeh straneh, pri prihodkih in odhodkih, saj so za oživitev sedanjih iztrošenih sektorjev socialnih storitev nujno potrebna dodatna javna sredstva.

V nadaljevanju je opisanih več ključnih ukrepov, ki jih morajo sprejeti države za doseganje navedenih širših ciljev.

**Opustitev »tekme proti dnu«** s čedalje nižjimi davki na dohodke pravnih oseb ter čedalje večjimi davčnimi spodbudami, davčnimi subvencijami in davčnimi oprostitvami. Davek od dohodka pravnih oseb je potrebno povečati proti povprečju držav evroobmočja. V vseh državah je potrebno opraviti in objaviti temeljito analizo stroškov in koristi davčnih oprostitvev, spodbud in subvencij za podjetja. Takšne analize bi morali delati in objavljati vsako leto. Na podlagi njihovih rezultatov je potrebno izdelati načrt za opustitev spodbud, ki prinašajo več stroškov javnim proračunom kot koristi gospodarstvu. V analizi bi morali posebno pozornost nameniti ne le številu ustvarjenih delovnih mest, temveč tudi kakovosti teh delovnih mest in zaščiti delavcev.

**Prenehanje izogibanja davkom na nacionalni in mednarodni ravni.** Na nacionalni ravni morajo države sprejeti vse mogoče ukrepe za preprečevanje izogibanja plačevanju davkov. Potrebni koraki so navedeni spodaj, saj veljajo tudi za mednarodna prizadevanja za preprečevanje izogibanja davkom.

Sedanji prevladujoči sistem enotnih davčnih stopenj je potrebno opustiti ter **vesti** bolj pravično **progresivno obdavčitev**, kjer ta še ne obstaja. To še posebej velja za dohodnino in davek od dohodka pravnih oseb. V večini držav je potrebno dohodnino narediti bolj progresivno, še posebej z uvedbo najvišjih davčnih razredov (40 % ali več). Prav tako mora postati bolj progresivna obdavčitev dohodka pravnih oseb, ki jo je potrebno uskladiti s povprečjem evroobmočja. Potrebno je vzpostaviti tudi progresivno strukturo DDV z višjimi davčnimi stopnjami (25 % ali več) na luksuzno blago ter najnižjo stopnjo (5 % ali manj) za osnovne proizvode in storitve. Prav tako je v vseh državah nujno povečati in narediti progresivne davčne stopnje za nepremičnine.

**Podjetja, ki se izogibajo plačevanju davkov, ne bi smela sodelovati v javno financiranih dejavnostih,** najsibo v postopkih javnih naročil, v javnih infrastrukturnih projektih ali v javno-zasebnih partnerstvih. Na nacionalni ravni in na ravni EU bi bilo potrebno

• • •

5

• • •  
• • •  
• • •  
• • •  
• • •  
• • •  
• • •

spremeniti predpise tako, da bi podjetjem, ki se izogibajo plačevanju davkov, onemogočili sodelovanje v dejavnostih, financiranih z javnim denarjem.

**Preusmeritev davkov z dela na rabo virov** je nujna za spodbujanje učinkovitejše rabe virov. Večina držav v regiji bi morala oceniti potencialne za tako imenovano zeleno davčno reformo in, v kolikor je to koristno, začeti preusmerjati davčno breme z dela na rabo virov, predvsem rabo energije.

V vseh državah je potrebna **okrepitev pristojnosti davčnih uradov** (tehničnih, administrativnih in institucionalnih) za učinkovitejše zbiranje prihodkov.

Davčni organi morajo začeti s **celovitim spremljanjem sive ekonomije** ter uvesti metodologijo Eurostata/OECD za neopazovane gospodarske prilagoditve BDP. Opravljati je potrebno redne presoje davčnih vrzeli ter jih navzkrižno primerjati s statističnimi ocenami o obsegu sive ekonomije. Tem ugotovitvam je potrebno redno prilagajati politike.

Ključni korak je **okrepitev pristojnosti parlamentarnega nadzora** pri ustreznem ocenjevanju načrtovanja in izvedbe proračuna, vključno s presojo fiskalnih tveganj in nadaljnjimi ukrepi za vzpostavitev neodvisnega fiskalnega organa.

Glede na zavezanost vlad vseh sedmih analiziranih držav k infrastrukturnim projektom in spontanemu višanju plač, pokojnin ipd., še posebej v predvolilnem obdobju, je fiskalna politika v vseh državah povezana z ad hoc odločitvami, ki imajo pomemben vpliv na proračun. Ključno je, da mora biti glavni cilj fiskalnih okvirov **omejevanje in odvratanje od ad hoc davčnih sprememb**.

Potrebno je **poenostaviti davčne predpise ter postopke poročanja in pošiljanja** za delodajalce, še posebej z uvajanjem sistema elektronskega plačevanja v skladu s predpisi in prakso EU.

Pomemben faktor pri povečevanju davčnih prihodkov je tudi **večja davčna disciplina** v državah. Za izboljševanje davčne discipline je potreben bolj pozitiven odnos do davkov, torej ozaveščanje ljudi o koristih plačevanja davkov državi.

Ker je izboljševanje davčne discipline tesno povezano z **zagotavljanjem visokokakovostnih javnih storitev**, ki so financirane z davki, je izboljševanje javnih storitev nujen ukrep za vse države. Namesto omejevanja dostopa do javnih storitev ali njihove komercializacije se morajo države usmeriti v povečanje davčnih prihodkov s preprečevanjem izogibanja plačevanju davkov in tekmovanja v nižanju davkov, da bodo sposobne zagotavljati kakovostne javne storitve.

Drug pomemben ukrep na strani potrošnje je **ponovna preučitev sistema subvencij**. Kot že omenjeno, bi bilo potrebno prekiniti s subvencioniranjem podjetij, od katerega ni jasnih koristi. Enako velja za škodljive subvencije, kot so npr. subvencije za industrije, ki onesnažujejo okolje. Namesto tega bi morali več javnih sredstev usmeriti v trajnostne tehnologije in zelena delovna mesta. Ustvariti je potrebno pregledne, vključujoče, ogljično nevtralne in z viri gospodarne tehnologije in zelena delovna mesta, ki predstavljajo edini smiseln način za porabo javnega denarja.

Zgoraj navedena priporočila so pomembna predvsem na nacionalni ravni. Vendar pa je

• • •

• • •  
• • •  
• • •  
• • •  
• • •  
• • •  
• • •

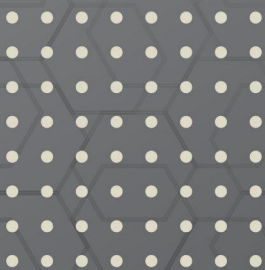
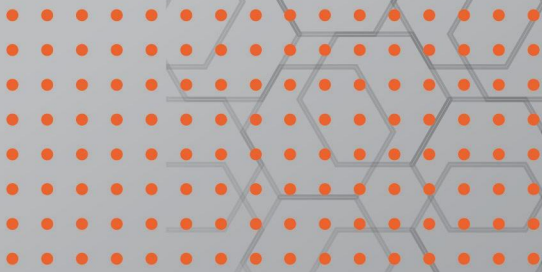
globalno igro izogibanja davkom mogoče prekiniti le na mednarodni ravni. Za boj z izogibanjem plačevanju davkov je potrebno boljše sodelovanje med državami. Vlade in institucije EU morajo javnosti omogočiti dostop do ključnih informacij o podjetjih, potrebnih za zagotavljanje odgovornosti in davčne pravičnosti. Zagotoviti morajo tudi popolno in učinkovito izmenjavo informacij med vsemi državami. Poleg tega morajo podpreti vse mednarodne odločitve glede pravičnosti in transparentnosti na področju davkov, vključno s sodelovanjem vseh držav na resnično enakopravni osnovi, ter medvladni postopek odločanja, ki bo omogočal popoln dostop opazovalcem. Države Zahodnega Balkana bi morale na mednarodni ravni prispevati z zagovarjanjem ambicioznih in učinkovitih rešitev, kot so:

- upoštevanje globalnega standarda glede avtomatske izmenjave informacij;
- vzpostavitev popolnoma javno dostopnih registrov dejanskih lastnikov podjetij, skladov in podobnih pravnih oseb;
- uveljavitev popolnega poročanja po državah za vse velike multinacionalne korporacije;
- podpiranje skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb (CCCTB) na ravni EU;
- preprečevanje širjenja ter razveljavitev obstoječih posebnih ureditev za obdavčitev intelektualne lastnine in podobnih škodljivih struktur;
- prikaz podatkov o pretoku naložb skozi subjekte s posebnim namenom;
- objavljane bistvenih elementov vseh vnaprejšnjih davčnih sporazumov, sklenjenih z multinacionalnimi korporacijami;
- vzpostavitev zakonsko odgovornost davčnih svetovalcev za spodbujanje in svetovanje o nezakonitih praksah;
- sprejetje učinkovite zaščite prijaviteljev nepravilnosti (t. i. žvižgačev), da bodo tisti, ki delujejo v javnem interesu, zavarovani;
- izvedba in objava celovite presoje vplivov pri pogajanjih ali ponovnih pogajanjih z državami v razvoju, popolno spoštovanje pravic izvornih držav do obdavčitve dobičkov, ustvarjenih s poslovnimi dejavnostmi na svojem teritoriju, prenehanje zmanjševanja stopenj davčnih odtegljajev ter zagotovitev popolne transparentnosti v vseh fazah pogajanj o sporazumu;
- ustanovitev medvladnega davčnega organa pod okriljem Združenih narodov.
- sprememba ali temeljito preoblikovanje kodeksa ravnanja Evropske unije glede poslovnih transakcij;
- uvedba učinkovitih ukrepov proti davčnim utajevalcem iz podjetniškega sektorja;
- omogočanje sodelovanja organizacij civilne družbe pri nadzoru javnih financ.



Publikacija je financirana v sklopu projekta »CSOs as equal partners in monitoring public finance«, ki ga finančno podpirata Evropska unija in Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije. Vsebina publikacije je v domeni organizatorjev in v nobenem primeru ne odraža mnenja ali uradnih stališč finančnih podpornikov projekta.





Focus, društvo za sonaraven razvoj  
[www.focus.si](http://www.focus.si)

Za več informacij:  
[lidija@focus.si](mailto:lidija@focus.si)

Februar 2019



За Земята  
Приятели на Земята България

