

SIVA EKONOMIJA, KORUPCIJA, DAVČNA MORALA, POŠTEN DAVČNI SISTEM, – KAKO S PRAVO REFORMO IZBOLJŠATI SLOVENIJO (TUDI ZDRAVSTVO?)

KAKŠNO DAVČNO IN ZDRAVSTVENO REFORMO SLOVENIJA POTREBUJE

PREDVIDENA OBJAVA ČLANKOV NA TEMO »Kakšno davčno reformo Slovenija potrebuje bo v reviji DFP, www.zdss.si, v drugi polovici leta 2023

AVTORJI:

mag. Franc Derganc, davčni svetovalec Zbornice davčnih svetovalcev Slovenije

in drugi.....avtorji, ki sodelujejo pri nastajanju GRADIVA ZA 26. KONGRES ZDSS, maj 2023

Leto izdaje: 2023

Verzija: Osnutek V9 z dne 30.1.2023

Kazalo vsebine

SIVA EKONOMIJA, KORUPCIJA, DAVČNA MORALA, POŠTEN DAVČNI SISTEM, – KAKO S PRAVO REFORMO IZBOLJŠATI SLOVENIJO (TUDI ZDRAVSTVO?)	1
Članek 1/7: Siva ekonomija in SLOVENIJA GREY ECONOMY IN SLOVENIA)	4
I. Namen prispevka.....	4
II. UVOD: Kaj to "siva ekonomija" sploh je	4
Sklep k uvodu na temo »zakaj smo tu, kjer smo« na področju sive ekonomije.....	8
III. Zakaj je boj zoper sivo ekonomijo pomemben tudi za davčne posrednike?	8
IV. Namesto zaključka.....	9
Kaj poganja sivo ekonomijo pri nas – tudi v Sloveniji? – 2/7	12
I. UVOD	12
II. Splošne ugotovitve in predpostavke, povezane s stopnjo razvitosti Slovenije ter raziskave SURS na področju sive ekonomije	13
III. Stanje preučevanja sive ekonomije v Sloveniji.....	14
IV. Kako (na podlagi kakšnih raziskav) ocenjujejo sivo ekonomijo v Srbiji in na Češkem, Madžarskem in Poljskem.....	16
1) Raziskava sive ekonomije v SRBIJI	16
2) Rezultati raziskave sive ekonomija na Češkem, Madžarskem in Poljskem	17
V. Podatki o sivi ekonomiji, kot jo ugotavlja SURS in siva ekonomija pri nas, če bi upoštevali mednarodne raziskave	19
VI. Kateri so dejanski razlogi za to, da siva ekonomija obstaja in raste -tudi pri nas, glede na sodobne raziskave pojava sive ekonomije ?	20
VII. Sklepno pod vpliv davčne morale na sivo ekonomijo:	28
VIII. Namesto zaključka prispevka 7/2 na temo siva ekonomija v Republiki Sloveniji	29
Članek 3/7: Prostovoljna davčna privolitev (tax compliance), davčna morala (tax morale) in siva ekonomija (grey economy) ter ključni elementi za izvedbo sodobne davčne reforme	31
I. Namesto uvoda	31
II. Davčna morala in izpolnjevanje davčnih predpisov-psihološki pristop k davčni morali	33
1) Formalne inštitucije in davčna morala	33
2) Vpliv nejavnih inštitutov(inštitucij) na davčno moralo	36
3) Socialno-demografske značilnosti in osebne vrednote	36
4) Sklep pod sodobnim raziskovanjem davčne morale	37
III. Namesto zaključka ali kako se je smiselno »lotiti« zniževanja sive ekonomije v Sloveniji (na podlagi zaključkov mednarodnih raziskav)	38
Članek 4/7 Davčna reforma v 21. stoletju – kako do inkluzivne davčne pogodbe, kar bi morala biti podlaga za celovito davčno reformo pri nas	40
1) Poglejmo katera država je št.1 na področju davčne konkurenčnosti, ki jo izračunava Tax Foundation.	41

2) Kako pa Piketty vidi vpliv davkov na blagostanje držav	41
I. EU okviri za davčne reforme pri nas	42
II. Tradicionalni ali sodobni pristop pri vodenju davčnih reform	45
III. VPRAŠANJA, ki si jih mora zastaviti davčna reforma	49
IV. METODE izvedbe davčne reforme	51
V. SKLEP NA TEMO, KAKO »SE DELA« DAVČNA REFORMA V SODOBNIH DAVČNIH DRŽAVAH	52
ČLANEK 5/7 SIVA EKONOMIJA IN KORUPCIJA, S Poudarkom NA VPLIVU KORUPCIJE V ZDRAVSTVU NA	
PRIPRAVLJENOST PLAČNIKOV DAVKOV ZA PROSTOVOLJNO IN CELOVITO PLAČEVANJE JAVNIH DAJATEV PRI NAS 53	
I. Uvod v temo korupcija in siva ekonomija	53
1) Siva ekonomija v dejavnosti »zdravstvo«	55
2) Kje smo pri nas (tudi v zdravstvu) na področju korupcije , kot nas vidi Transparency Internacional?	56
3) Korupcija v zdravstvu, kot jo »vidi« KPK	57
4) Korupcija v zdravstvu, kot poročajo medijski portali	62
II. SKLEP o člankih o korupciji v zdravstvu in težava, ker plačnika zdravstvenih prispevkov ni nikjer v »debatah« o zdravstveni reformi	64
III. Ali plačnika prispevkov za zdravstveno zavarovanje (podjetja), resnično ni potrebno vprašati ali so potrebne spremembe tudi na strani »plačevanja« prispevkov?	68
a) Koliko javnih sredstev zberemo pri nas, v enem letu?	69
b) Številke zavarovanih oseb in plačani prispevki za zdravstveno zavarovanje	71
c) Proračun ZSSS – glavni vir za plačevanje našega zdravstva	72
d) Kolikšen je prispevek zavarovancev za zdravstveni sistem v Sloveniji (ZZZS in dopolnilna zavarovanja)?	73
IV. Ustavna spornost dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja	74
V. SKLEP pod članek 5/7 Korupcija in na siva ekonomija v zdravstveni dejavnosti pri nas	76

Članek 1/7: Siva ekonomija in SLOVENIJA GREY ECONOMY IN SLOVENIA)

I. Namen prispevka

Siva ekonomija je pojem, s katerim se ukvarja sleherna država, ki želi ustavno-pravno skladno (načelo enakosti pred zakonom) pobirati javne dajatve. Če oseba, ki deluje v sivi ekonomiji ne plača ustreznih javnih dajatev, mora drugi plačnik davkov plačati ustrezno višje javne dajatve. To pa ni pošteno. Ni skladno z načeli enakosti pred zakonom.

Pojav sive ekonomije je, podobno kot davki, pogojen s kulturo v določeni skupnosti.

Pojav lahko zgolj spoznamo in ga "reguliramo". Upravljamo. Predvsem z ukrepi, ki znižujejo **vzroke** za njegov nastanek. Pojava verjetno ne bo mogoče »odpraviti«, četudi bi si to, vsi skupaj iskreno želeli.

Ključno za stabilnost davčnega sistema države je torej poznavanje mehanizmov, ki "poganjajo" sivo ekonomijo in mehanizmov, ki sivo ekonomijo, preverljivo, tudi "znižujejo".

Namen člankov iz področja SIVA EKONOMIJA V SLOVENIJI je osvetliti področje s ciljem določitev področja, kjer siva ekonomija znižuje blagostanje ljudi in osvetliti področja, kjer siva ekonomija morebiti pozitivno vpliva na blagostanje prebivalcev Slovenije.

Plačniki davkov so in tudi bodo v bodočnosti, financirali celotno javno porabo sleherne države.

To pomeni, da je naša naloga (davčnih posrednikov) publicirati članke in posledično spodbujati ukrepe, ki bi plačnikom davkov omogočili delovanje v belem in ne sivem polju naše ekonomije. Kar pa je, in v to avtor verjame, cilj slehernega podjetnika, z dolgoročnimi cilji poslovanja. Napore poštenih plačnikov davkov pa mora krepiti integritetni »javni sektor«.

II. UVOD: Kaj to "siva ekonomija" sploh je

Slovenski jezik (slovar slovenskega knjižnega jezika) pove, da naj bi skupaj zapisani besedi predstavljali: "neregistrirano proizvodnjo, zaposlenost in dohodek, **od katerih niso plačane obvezne javne dajatve**".

Pomanjkljivost definicije sive ekonomije v slovenskem slovarju (kar bo pojasnjeno v nadaljevanju) v primerjavi z razumevanjem pojma iz tujih raziskav, je značilnost našega jezika, ki žal ne more slediti razvoju družbenih in ostalih sprememb, kot smo mu priča v sodobnem svetu.

Zato mora tudi stroka jasno začeti "izumljati" nove besede, ki bi najbolje zajele pojme, kot nam jih riše sodobnost.

Zaradi navedenega (pomanjkljivost besed, ki bi "opisale" določene pojave), bo avtor poskušal pojem siva ekonomija razložiti preko **preučevanja pojma siva ekonomija, kot ga najdemo v tujih raziskavah v povezavi s preučevanjem določenih področij oz. vzrokov za obstoj sive ekonomije.**

Ko se »pogovarjamo« o sivi ekonomiji je namreč potrebno natančno razumeti kaj pojem v določeni raziskavi dejansko zajema. Na začetku pogledjmo, v povezavi s katerimi preučevanimi pojavi (predvsem v tuji literaturi) je pojem siva ekonomija najpogosteje navajan.

Pojav "sive ekonomije" raziskujejo v strokovnem svetu, predvsem v povezavi za naslednjimi pojmi:

1. vpliv sive ekonomije na razvoj **pravne države in obratno** (predvsem OECD, IMF, EU).
2. **ustavno-pravilnim plačevanjem javnih dajatev v povezavi z načelom ENAKOSTI PRED ZAKONOM**, saj je jasno, da mora namesto osebe, ki deluje v polju sive ekonomije, plačevati namesto njega druga oseba, ki deluje v okvirih davčnih predpisov.
3. **Korupcijo**, vključno z vplivom kadrovske korupcije na sivo ekonomijo. Korupcija v najširšem smislu besede ima lahko vpliv tako na rast potrošnje, kot tudi na splošno stanje premoženja določene kulture (npr. stanje depozitov, povišana rast cen prestižnih stanovanj itd.). Koruptivno pridobljeni prihodki se praviloma transferirajo nelegalno v "legalno" premoženje posameznikov.
4. **Kaznivimi ravnanji**, kot jih v posamezni državi določa kazenska zakonodaja. Nelegalni dohodki imajo v posameznih kulturah (lahko tudi v okviru posamezne države) lahko celo prevladujoč vpliv na dohodke prebivalstva.
5. **Pranjem denarja** v luči mednarodnega in domačega poslovanja.
6. **Kripto valutam**, s poudarkom na prenosu denarnih tokov iz nelegalne v legalno ekonomijo, preko v t.i. kripto plačevanja.
7. Trgovina z ljudmi ter vprašanja **delovno-pravne zakonodaje** v povezavi z vplivi na sivo ekonomijo. V določenih kulturah sivo ekonomijo primarno povezujejo predvsem s t.i. deloma na črno (žal tudi Slovenija – glej Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanju na črno).
8. Vpliv delovanja **"bančnega trga"** na razvoj sive ekonomije. Če banke ne odpirajo računov za podjetja, se velik del mejnega podjetništva v celoti preseli na sivi trg....
9. Vpliv **administrativnih ovir** na razvoj sive ekonomije, še posebej z vidika trga dela (delež samozaposlenih povišuje tveganja sive ekonomije, visok delež nezaposlenih viša sivo ekonomijo itd.) . Če podjetniki naletijo na administrativno oviro, poslujejo na črno....
10. Vpliv **davčnega sistema na sivo ekonomije**, še posebej v luči enakosti pred zakonom in stopnjami dajatev. Višje davčne stopnje povišujejo sivo ekonomijo itd.
11. Vpliv **DAVČNE KULTURE** na sivo ekonomije oz. vpliv sive ekonomije na razvoj davčne kulture. Postavlja se vprašanje ali siva ekonomija določa kulturo skupnosti ali pa je siva ekonomija rezultat davčne kulture naroda oz. prebivalcev določene skupnosti.
12. Vpliv **splošnega stanja na področju "pogojev za gospodarjenje"** na sivo ekonomijo, saj je znano, da v državah z višjim BDP-jem na prebivalca imajo nižjo stopnjo sive ekonomije itd.
13. Vpliv **sive ekonomije v povezavi z določenimi pomembnimi dejavnostmi v družbi, kot primeroma v dejavnosti zdravstvo**. V dejavnosti zdravstva je pri nas mogoče zaslediti več vrst sive ekonomije. Gre za dohodke iz naslova t.i. preskakovanje vrst, plačevanje podkupnin zaradi prodaje proizvodov v javnem delu zdravstva, morebitni dohodki (ali koristi za posameznika) iz naslova koristi v primeru nelegitimno (a legalno) podeljevanje koncesij, zaposlovanje na črno ter ne-izdajanje računov v določenih ordinacijah itd.« itd...
14. Itd.

Če izhajamo iz dejstva, da posamezne pojme različne kulture "razlagajo" različno (beseda nastane zaradi določenega pojava oz. izkušnje – zato iste besede v različnih kulturah ne opisujejo enakih »stvari«) je prav, da si na kratko ogledamo tudi t.i. sopomenke.

Pojem siva ekonomija ima različne sopomenke, kot npr. črna ekonomija, nelegalna ekonomija, neregistrirana dejavnost (ekonomija), neformalni sektor, sivi trg, itd. **Vsi navedeni pojmi pa govorijo o t.i. dejavnostih, kjer se ustrezni davki ne plačajo. V nadaljevanju bomo obravnavali vse »ekonomske« dejavnosti, ki se naši davčni administraciji – ne »prijavijo«.**

Ali se lahko od nelegalnih dejavnosti odmerjajo davki?

Nadalje moramo poudariti, da raziskave pojma sive ekonomije, praviloma vključujejo tudi ekonomijo, ki je sicer z zakoni prepovedana (npr. v Kazenskem zakoniku). To pomeni, da tudi zgoraj definicija ni najbolj primerna, saj je znano, da se davkov od nelegalnih dejavnosti enostavno ne more »prijavljati« davčni administraciji, saj to Ustava (tudi naša) »ne predvideva«.

Raziskave na področju sive ekonomije, **ki ugotavljajo vpliv sive ekonomije na neke splošne kazalnike** (npr. bruto produkt), praviloma v svojih izračunih zajemajo tako legalno, kot tudi nelegalno dejavnost (prodaja orožja, prepovedanih drog, trgovina z ljudmi itd.).

Nekatere raziskave, ki preučujejo sivo ekonomijo, prepovedanih dejavnosti ne vključujejo v "svoje rezultate", četudi je vpliv na sleherno kulturo navedenega vira, izrazito močan (npr. vpliv organizirane trgovine s prepovedanimi drogami lahko v posamezni kulturi predstavlja ključen vir dohodka za prebivalstvo).

Na tem mestu je potrebno poudariti, da je tudi Slovenija poskušala nelegalno ekonomijo "obdavčiti" (tudi) preko t.i. postopka ocene davčne osnove (68.a. člen ZDavP-2). Pravilna pot v ustavni demokraciji pa ni obdavčevanje nelegalnih dohodkov, temveč je edina prava pot 100-odstotna konfiskacija koristi, ki so povezane z nelegalnimi dejavnostmi (kot jih določa kazenski zakonik). In zato ni »smiselno« obdavčevati nelegalnih dohodkov, saj s tem jasno povemo (med drugim ali predvsem), da ne razumemo niti lastne ustave - če (primeroma) obdavčujemo nekaj, kar je potrebno v celoti odvzeti posamezniku, ki je "zaslužil" s kaznivimi dejanji.

Razlikovanje oz. jasna razmejitev med "legalno sivo ekonomijo" in "nelegalno sivo ekonomijo" je izredno pomembno, saj je jasno, da nelegalna ekonomija, praviloma, išče pot za "plasiranje" denarja v legalno ekonomijo - preko legalne ekonomije (pranje denarja). S pregonom nelegalne sive ekonomije država zagotovi t.i. pogoje za gospodarjenje, v prvi vrsti, legalni ekonomiji, ki ji sicer nelegalna ekonomija ne omogoča razvoja. Ker ji lahko nelojalno konkurira.

"Ustvarjena dodana vrednost" v vsakem primeru vpliva na splošno raven "bruto produkta", saj se siva ekonomija, praviloma "pokaže" v t.i. **potrošnji prebivalstva**. Rezultati "realne" in "povišane, s strani potrošnje prebivalstva, ki deluje v sivi ekonomiji, se pokažejo v t.i. povišanem bruto produktu.

Določene raziskave namreč pokažejo jasno sliko, kolikšen delež potrošnje je povezan z registriranimi dohodki in kolikšen potrošnje (in s tem BDP-ja) je povezan s t.i. neregistriranimi dohodki. Okvirno 50% sive ekonomije se izrazi v povišanem BDP-ju, preko višje potrošnje, kot bi bila logična glede na »uradne« dohodke prebivalstva.

Zanimiva je predvsem raziskave iz Republike Češke, kjer dokažejo tudi neposredno povezavo med sivo ekonomijo ter korupcijo, stopnjo brezposelnosti, nizkim BDP na prebivalca, visoko davčno obremenitvijo, višjimi socialnimi prispevki, slabo zakonodajo, zapletenimi birokratskimi postopki, samozaposlitvijo itd.

Jasno je, da ima siva ekonomija tudi pozitivne vplive na delovanje posamezne kulture ali družbe, saj omogoča (med drugim) preživetje posameznikom, ki s svojimi dohodki iz legalne zaposlitve ne uspejo

zadovoljiti svojih objektivnih potreb. Kot jih "zahteva" sodobna družba (stroški v zvezi z izobraževanjem otrok, reševanje stanovanjskega problema itd.).

Zavedajoč se navedene koristi sive ekonomije, večina stroke soglaša, da mora "modra" država del sive ekonomije "vračati" v legalno ekonomije, predvsem preko sistema izobraževanja in odpravljanjem ovir za vstop v legalno ekonomijo.

V kolikor davčne administracije del t.i. socialne sive ekonomije preganja zgolj s kaznimi, rezultati boja ne morejo pokazati pozitivnih učinkov.

Jasno namreč je, da ima slehernik pravico do dostojnega življenja. Četudi pravna in socialna države ne delujeta - najbolje. Zato se mora modra država t.i. socialne sive ekonomije lotevati predvsem s korenčkom - ne s palico. In z dovolj visokim pragom za neobdavčitev (ne pa oprostitev) dohodkov, ki so namenjeni zgolj preživetju.

Če na splošno poskušamo ugotavljati vpliv sive ekonomije na "družbo" z vidika motiva za SIVO EKONOMIJO, lahko postavimo naslednje teze, ki jih bomo poskušal, v nadaljevanju razložiti, tudi (oz. predvsem) s pomočjo mednarodnih raziskav:

1. Siva ekonomija ima za del populacije, ki z dodatnim, a neprijavljenim delom, **velik pomen in predstavlja t.i. pozitiven vpliv sive ekonomije na sobivanje ljudi v skupnosti**. Siva ekonomija iz te točke deluje kot "popravljalni" mehanizem t.i. socialne (in pravne) države, kjer pravna pravila in izvajanje pravnih pravil ne omogočata resnično udejanjanje pravic (pravica do stanovanja, dostojnega plačila za delo itd.), kot izhaja iz ustav posamezne države oz. kulture. V nadaljevanju bomo sivo ekonomijo iz te točke poimenovali **SOCIALNA SIVA EKONOMIJA**.
2. **Siva ekonomija ima v delu t.i. neregistriranih dohodkov s strani "registrirane dejavnosti", negativni vpliv, saj omogoča (med drugim) neloyalno konkurenco znotraj posameznih dejavnosti**. V tem delu je potrebno preučiti vpliv pravnih pravil ter izvajanje pravnih pravil, ki pozitivno ali negativno delujejo na razvoj sive ekonomije. V nadaljevanju bomo to sivo ekonomijo poimenovali **LEGALNA, A NEREGISTRIRANA SIVA EKONOMIJA**. Zaradi specifičnih ureditev v posameznih državah, je potrebno pri presoji sive ekonomije iz te točke upoštevati tudi del transakcij, ki so zakonite, a so neobdavčljive z vidika obdavčevanja dohodkov. Pri nas je neobdavčljiva prodaja kapitala po 20-letih imetništva, prav tako ne plačujemo davkov od t.i. daril znotraj prvega dednega reda itd. V navede transakcije mora natančna analiza »neprijavljene« dejavnosti upoštevati tudi (primeroma) specifičnost obdavčitve osnovne kmetijske dejavnosti, kjer določene panoge, praktično ne plačujejo davkov od dohodkov (katastrski dohodek nerealno obdavči dejanske prihodke pri »večjih« proizvajalcih mleka, vina), čeprav dejansko omogočajo višje dobičke oz. dohodke, kot v »realnem« sektorju¹. Obe vrsti realno neobdavčljivih transakcij višata t.i. domačo porabo, četudi transakcije ne višajo domači BDP na ravni »proizvodnje« (t.i. gap). Posledično obravnavane transakcije pokažejo višjo izračunano sivo ekonomijo, četudi dejansko ne gre za t.i. »legalno, a neregistrirano sivo ekonomijo«.
3. **Siva ekonomija, ki je povezana z nelegalno dejavnostjo, ima izrazito negativni vpliv na celotno družbo, tako z vidika delovanje pravne in socialne države, varnosti državljanov itd.** V nadaljevanju bomo to sivo ekonomijo poimenovali **NELEGALNA SIVA EKONOMIJA**.

¹ V letu 2021 je 99.512 oseb, ki plačujejo davek od dohodkov iz kmetijske in gozdarske dejavnosti plačalo zgolj 1.238.116,06 EUR, kar pomeni, da pri nas, kmetijstvo ne obdavčuje dejanskih dohodkov, ki os v praksi veliko višji. Analiza učinkovitosti navedenega davka bi zagotovo pokazala, da stroški pobiranja presega korist za državni proračun.

Sklep k uvodu na temo »zakaj smo tu, kjer smo« na področju sive ekonomije

Siva ekonomija se preučuje v različnih kulturah iz različnih razlogov in vzrokov ter motivov. Če želimo pojem aktualizirati z vidika naše - slovenske stvarnosti, je smiselno pojem preučevati iz treh vidikov glede na vire in/oz. motive za obstoj sive ekonomije.

Bistvo našega preučevanja (brez posredne ali neposredne metode preučevanja - zgolj analiza literature) bo temeljilo na dejstvu, da smo (kultura, kot jo opredeljuje Ustava Republike Slovenije) v zadnjih 208 letih zamenjali več kot 6 pravnih okvirjev (1814,1848,1918,1921,1945,23.12.1991), ki bistveno določajo pogoje oz. vzroke za pojav in razvoj - tudi sive ekonomije pri nas.

Vpliv davčne kulture in davčne morale na sivo ekonomijo je namreč izredno pomemben. Davčna kultura pa ni nič drugega kot dejansko stanje kulture na področju določenega preučevanega področja (npr. davki – davčna kultura). Davčna morala je tako zgolj stopnja davčne kulture v določenem času in prostoru. Seveda pa se lahko dvigne tudi davčna kultura, če se splošna družbena zavest, preko ustave, zapiše v višji vrednostni sistem (npr. sprememba iz socialističnega v kapitalistični družbeni red). V Sloveniji smo z novo ustavo močno dvignili »davčno kulturo«, avtor pa se boji, da davčna morala še vedno sloni na vzorcih kulture iz prejšnjega sistema. Kar pa je logično. Davčno moralo ni mogoče »zapovedati«. Potrebno jo je graditi. Predvsem preko integritetnega delovanja organov z javnimi pooblastili, ki ključno prispevajo k višanju davčne morale in nižanju sive ekonomije.

Če in ko se primerjamo z razvojem sive ekonomije pri nas, v primerjavi z Avstrijo (primeroma), moramo upoštevati vse okoliščine, ki vplivajo na "stanje" sive ekonomije pri nas. Pravni predpisi in predvsem "nesprejemljivost" predpisov (gotovost je ključni del pravne država oz. RULE OF LAW) namreč pomembno vplivajo na "razvoj" sive ekonomije v posamezni kulturi. Avstrijski predpis (za primer) za obdavčitev dohodkov je v bistvenem delu nespremenjen že preko 70 let. Kolikokrat pa je bila pri nas spremenjena "dohodnina" od leta 1991 dalje? Sive ekonomije zato ni mogoče preučevati brez poznavanja zgodovinskih okoliščin, ki dejansko določajo - tudi nas same in »našo«, domačo sivo ekonomijo.

Razlikovanje sive ekonomije z vidika zgoraj navedene sistematike je ključno **tudi za razvoj pravnih okvirjev, ki bi omogočili zniževanje sive ekonomije**. Brez analize dejanskega stanja (sistematika po vzrokih za sivo ekonomijo, kar izhaja iz motivacije oseb, ki delujejo v sivi ekonomiji), tudi ukrepov, ki bi uspešno znižali sivo ekonomijo, ne more biti.

V nadaljevanju (v naslednjih številkah DFP) bo avtor poskušal "tuje analize" uporabiti za slovenske "potrebe". Namen prispevkov na temo »siva ekonomija pri nas« je tudi spodbuditi raziskave s strani pristojnih organov. Če bi slednji pričeli z raziskavami s ciljem poiskati dobre ukrepe za znižanje sive ekonomije ter če se iskreno postavijo tudi merljivi cilji (za znižanje sive ekonomije), avtor verjame, da bi lahko navedeno pozitivno prispevalo k ureditvi razmer na področju "upravljanja skupnega".

III. Zakaj je boj zoper sivo ekonomijo pomemben tudi za davčne posrednike?

Davčni posredniki, še posebej davčni svetovalci, varujejo interese svojih strank, **preko posredovanja davčnih informacij plačniku davkov** (pravica do informiranja), s katerimi lahko plačnik davkov plača

samo toliko davkov, kot to določa zakon in niti enega evra več (prva pravica plačnikov davkov, kot izhaja iz kodeksov pravic plačnikov davkov). Povedano drugače, mora davčni svetovalec zahtevati od odgovornih, da se pravice plačnikov davkov, tudi pri nas, dejansko udejanjajo.

Enakost pred zakonom je temelj, na katerem mora sloneti boj zoper sivo ekonomijo. Zakaj? Ker sicer velja (če »živimo« neenakost pred zakonom), da mora pošten plačnik davkov plačevati davke tudi za tiste, ki se jim ne zdi "pametno" izvajati davčne zakonodaje.

Boj zoper sivo ekonomijo "bojujejo" etična davčna administracija, etični davčni posredniki in etični plačniki davkov. Skupaj. S ciljem, da se zagotovi enakost pred zakonom na polju plačevanja javnih dajatev! Etični davčni svetovalci morajo, skladno s standardi kot veljajo za njih, od "države" zahtevati, da se siva ekonomija, predvsem v delu t.i. neregistrirane sive ekonomije, sistematično odpravlja.

Davčna administracija (in zakonodajalec) mora sprejeti politiko in ukrepe za uspešno zniževanje neregistrirane sive ekonomije, predvsem z ukrepi, ki »prisilijo« evidentirati tudi neregistrirano dejavnost. Predvsem z ukrepi, ki odpravljajo vzroke za **neregistrirano dejavnost**.

Socialna siva ekonomija se odpravlja, v delu davčne zakonodaje, predvsem z neobdavčljivimi integralnimi viri v višini, ki predstavljajo zgolj sredstva za preživetje. Ključen ukrep bi moral biti visok znesek neobdavčljivih dohodkov posameznika (pri nas z vidika zakona o dohodnini), pri čemer je potrebno nujno prevetriti tudi t.i. socialne prejemke, ki pri nas, žal, premnogo krat, negativno vplivajo na motive za registrirano dejavnost.

Nelegalna siva ekonomija pa se mora odpravljati preko organov pregona, ki delujejo po kazensko-pravni zakonodaji in skladno z načeli, kot jih določa naša USTAVA (pravica do molka, odvetnika, prepoved uporabe nezakonito pridobljenih dokazov itd.).

IV. Namesto zaključka

V nadaljevanju (v člankih 2-7) bodo predstavljene raziskave in primeri dobrih praks na področju **zniževanja sive ekonomije**. Poskušali bomo najti odgovore na naslednja vprašanja:

1. **Kje smo (Slovenija) na področju sive ekonomije**, kot nas »vidijo« tuji strokovnjaki? Ali sploh vemo kakšna je resnična siva ekonomija pri nas, če pa nismo izvedli niti ene celovite raziskave sive ekonomije, kot jih lahko zasledimo v drugih t.i. tranzicijskih državah?
2. Kaj **dejansko poganja sivo ekonomijo (tudi?) pri nas**, predvsem z vidika »pogojev za gospodarjenje«, vidik davčnega sistema v luči vzrokov za sivo ekonomijo. Preučili bomo raziskave sive ekonomije v Srbiji, Madžarski in drugih tranzicijskih državah, s katerimi delimo izkušnje spremembe družbenega reda pred tridesetimi leti. Slovenija raziskav sive ekonomije še ni izvedla. Postavlja se vprašanje na kateri podlagi (če ni raziskav) naš zakonodajalec sploh sprejema zakonodajo, ki naj bi krepila davčno moralo in nižala sivo ekonomijo ter krepila poštenosti in enakosti (elementa, ki opredelita pošten davčni sistem) ter vzajemnosti in odgovornosti (elementa integritetnega delovanja oseb z javnimi pooblastili).
3. **Vpliv korupcije (npr. v zdravstveni dejavnosti) na sivo ekonomijo**, s poudarkom na iskanju rešitev za **znižanje korupcije v zdravstvu**. Preučili bomo tudi odnos KPK-ja do krepitve integritete oseb z javnimi pooblastili tudi v luči zadnjih njegovih stališč, ki »običajnemu posamezniku«, niso razumljiva. Ali morebiti KPK, ki je ključni organ za krepitev zaupanja v »javni sektor« pravilno razume svoje poslanstvo, če zatrdi, da lahko vodstvena oseba krep

zaupanje v organ z javnimi pooblastili, če vzporedno vodi tudi »privatni« zavod z enako dejavnostjo? Preučili bomo vzroke za nedelovanje zdravstvenega sistema, kjer plačnik davkov plača obvezne dajatve, na drugi strani pa mu sistem ne omogoči prejem storitev.

4. Kako se »lotiti« reform (**metode izvajanja reform**) s ciljem da tudi plačniki davkov povedo, kaj narobe delamo (tudi) pri zbiranju sredstev za javno porabo, kar je najpogostejši vzrok za krepitev sive ekonomije. Reforma, ki ne odpre vsa vprašanja, ki so povezana z ustavno-pravno pravilnim zbiranjem javnih dajatev (in se ukvarja samo s stranjo porabe sredstev) ni reforma, ki bi dolgoročno omogočila vzdržno financiranje javnih zadev. Zaupanje v delo oseb z javnimi pooblastili je drugi ključni razlog za sivo ekonomijo (na prvem mestu je davčna zakonodaja, ki ni poštena – z vidika plačnika), kot ugotavljajo mednarodne raziskave. Kako do zaupanja v javne inštitucije mora biti ključen cilj sleherne reforme, ki so povezane s porabo javnih sredstev.

itd.

Glede na povedano in če želimo iskreno zniževati sivo ekonomijo, so potrebni, kot ugotavljajo mednarodne raziskave, ukrepi za spremembo formalnih institucij. Kot taki so ukrepi potrebni ne le za posodobitev inštitucij in za izboljšanje strukturnih gospodarskih in socialnih pogojev, temveč predvsem za krepitev zaupanja v t.i. javne inštitucije.

Obsežne raziskave kažejo, da je davčna morala nizka, če je nizko zaupanje v različne javne organe (tj. vlada, parlament, sodišča in pravni ter zdravstveni ali pokojninski sistem, davčni organ itd.).

Kot taki so ukrepi namenjeni izboljšanju socialne pogodbe (ali davčno-socialne pogodbe v družbi) med vladami in državljani ter spodbujanje horizontalnega zaupanja. To zahteva izboljšave:

1. postopkovne pravičnosti - **procedural justice** - (tj. državljani se obravnavajo spoštljivo, nepristransko in odgovorno s strani davčnega organa, ki se odmika od odnosa »policist in lopov«),
2. procesne »poštenosti« - **procedural fairness** - (državljani zaznavajo, da je delež, ki ga plačajo, pošten v primerjavi z deležem, ki ga plačajo drugi) in
3. redistributivne pravičnosti - **redistributive justice** - (državljani verjamejo da dobijo blago in storitve, ki jim pripadajo glede na plačane davke) (Kirchgässner, 2010; Molero in Pujol, 2012; Murphy, 2005; Williams in Horodnic, 2015a).

Namen člankov na temo SIVA EKONOMIJA je poiskati vzroke, ki poganja sivo ekonomijo in korupcijo pri nas, ki skupaj povišata davčno breme poštenih plačnikov za več kot 5,5 mrd EUR letno.

Ko in če bomo ugotovili vzroke za sivo ekonomijo, bomo naslovili tudi vzroke za korupcijo (tudi t.i. sistemsko). Ko bomo naslovili vzroke za t.i. sistemsko korupcijo, bomo na dobri poti, da izgradimo pošten davčni, zdravstveni in pokojninski sistem. Če si to seveda iskreno želimo.

SKLEP (teze): Več je korupcije (tudi t.i. sistemska), nižja je integriteta oseb z javnimi pooblastili. Nižja je integriteta, višje je nezaupanje v delo organov z javnimi pooblastili. Višje je nezaupanje v javne inštitucije, višja je siva ekonomija in nižja je davčna morala.

Višja je siva ekonomije, manjše je »bogastvo naroda«.

ZDSS - OSNUTEK ZBORNIK 30let

Kaj poganja sivo ekonomijo pri nas – tudi v Sloveniji? – 2/7

I. UVOD

V uvodu k seriji člankov o sivi ekonomiji smo spoznali pojem siva ekonomija, ki predstavlja dohodke podjetij in prebivalstva, kjer se dajatve ne plačajo v nasprotju z določili pozitivne zakonodaje.

Če pojem siva ekonomija raziskujemo z vidika vzrokov, smo ugotovili, da lahko sivo ekonomijo delimo na socialno sivo ekonomijo (motiv je zagotovitev kritja osnovnih socialnih potreb), legalno a neregistrirano sivo ekonomijo (motiv je višji neto dobiček ali pa v primeru velikega deleža sive ekonomije v posamezni dejavnosti obstoj samega podjetja, ki deluje v tovrstni dejavnosti) in nelegalno sivo ekonomijo (motiv je dobiček iz nelegalne dejavnosti, ki pa išče poti v legalno ekonomijo preko sistema pranja denarja).

V pojem legalna a neregistrirana siva ekonomija sodijo tudi dejavnosti, kjer se davki ne plačujejo (zakon izvzame iz obdavčitve določene dejavnosti), a dejavnost povečuje premoženje posameznikov oz. dejavnost, brez zaznave v izračunih BDP-ja, povišuje »dodano« vrednost skupne ekonomije določene države. V to skupino sodijo (pri nas) dejavnosti, predvsem kmetijstva, kjer, primeroma, primarna kmetijska dejavnost (samo za fizične osebe) ni celovito zajeta v t.i. BDP-ju, čeprav realno lahko dosega velike dohodke (npr. pridelava mleka, vina itd.). Fizične osebe, ki izvajajo t.i. primarno kmetijsko dejavnost namreč ne plačujejo davkov od dohodkov na podlagi dejanskih prihodkov, temveč plačujejo dajatve na podlagi t.i. katastrskega dohodka. Ureditev, ki neenako obravnava različne subjekte v dejavnosti (pravne osebe-npr. pridelovalec vina plačujejo davke, fizične jih praktično ne) je lahko tudi vzrok za sivo ekonomijo, kar ugotavljajo tudi tuje raziskave. Več o tem v nadaljevanju. Drug primer legalne dejavnosti, kjer se davki ne plačujejo, pa je dejavnost, povezana s t.i. kripto valutami, kjer, po razlagi FURS (in zaradi določil Zdoh-2, kjer se tovrstni prometi ne obdavčujejo v okviru t.i. kapitalskih dobičkov, kot je primer v urejenih demokracijah), fizične osebe praviloma ne potrebujejo prijavljati dohodkov iz navedenih dejavnosti.

Vpliv sive ekonomije na bruto družbeni produkt, kot enega izmed najbolj uporabljenih kazalnikov blagostanja v državi, je povezan predvsem s splošnim razvojem družbe.

V t.i. nerazvitih družbah, kjer siva ekonomija presega npr. 80% BDP-ja, so vzroki (in tudi posledice) za pojav preučevanega pojava popolnoma različni od vzrokov v t.i. tranzicijskih evropskih državah ali pa državah razvitega severa EU.

Raziskave so jasno pokazale, da visoke stopnje davkov povišujejo sivo ekonomije v manj razvitih državah, medtem ko v sodobnih državah, visoke stopnje davkov ne povišujejo sive ekonomije. Na podlagi povedanega zato lahko sklepamo, da poganjajo sivo ekonomijo pri nas enaki vzroki, kot jih lahko zasledimo v »podobno« razvitih državah².

² Raziskave, ki preučujejo vzroke za sivo ekonomijo, ki so bile uporabljene za namene tega prispevka so predvsem naslednje:

V nadaljevanju bomo zato pojem sive ekonomije in vzroke za poganjanje sive ekonomije preučevali predvsem v primerjavi z državami, ki imajo podobna izhodišča, kot to velja v Sloveniji. Gre za t.i. tranzicijske države, ki so enako, kot to velja v Sloveniji, zamenjale celotni ustroj delovanja države, pred približno tridesetimi leti.

II. Splošne ugotovitve in predpostavke, povezane s stopnjo razvitosti Slovenije ter raziskave SURS na področju sive ekonomije

Preučevanje sive ekonomije izvajajo pristojni organi posameznih držav (pri nas predvsem SURS) s ciljem iskati rešitve za uspešnejše financiranje skupnih zadev oziroma na podlagi zahtev pozitivne zakonodaje s ciljem ugotoviti dejanski bruto produkt določene skupnosti.

Tuje mednarodne organizacije (predvsem OECD, ZN, IMF, EU..) pojav preiskujejo s ciljem nudenja storitev svojim članicam, za kar pa je potrebno pripisati »sivi« bruto produkt k nominalnemu oz. uradno-ugotovljenemu BDP-ju. Navedene organizacije, ki imajo v poslanstvu določene cilje pomagati »svojim članicam-državam« pri izboljšanju upravljanja, zato ključno pozornost posvečajo ravno področju sive ekonomije, ki v veliki meri predstavlja ključno oviro za posamezne države na področju višanja blagostanja prebivalstva.

Na drugi strani mednarodne organizacije, ki posegajo v ustroj posameznih držav preko mednarodnih pomoči, želijo (praviloma) »pomoč« plasirati ciljno, kar predpostavlja analizo resničnega stanja BDP-a ter sprejem ukrepov za višanje DBDP-ja na podlagi merljivih kriterijev, ki jih običajno spremljajo.

V Sloveniji mora SURS, primeroma, popravljati (na podlagi »navodil« nadrejenih organizacij na nivoju EU) svoje napovedi BDP-ja iz naslova t.i. sive ekonomije (od 10-7%³), ker je kazalnik BDP ključen pri politikah EU, predvsem iz naslova dodelitve sredstev manj razvitim področjem oziroma je realno stanje BDP-ja povezan tudi z deležem sofinanciranja mednarodnih organizacij (npr. EU)⁴.

1. Rule of Law, Economic Growth and Shadow Economy in Transition Countries, Thi Thuy Huong LUONG*, Tho Minh NGUYEN**, Thi Anh Nhu NGUYEN***, Received: February 8, 2020 Revised: February 24, 2020 Accepted: March 1, 2020.
2. The World Justice Project, Rule of Law Index, Juan Carlos Botero and Alejandro Ponce, World Justice Project, June 2010
3. WP/19/278, Explaining the Shadow Economy in Europe: Size, Causes and Policy Options by B. Kelmanson, K. Kirabaeva, L. Medina, B. Mircheva and J. Weiss
4. New COVID-related results for estimating the shadow economy in the global economy in 2021 and 2022, Friedrich Schneider
5. Siva ekonomska dejavnost v storitvenem sektorju med pandemijo COVID-19 (Informal Economic Activity in the Service Sector During the Pandemics of COVID-19) https://www.zf.uni-lj.si/images/zalozba/18 - Smerkolj_N.pdf
6. In drugo.

³ Delež povišanja BDP-ja iz naslova sive ekonomije, za potrebe SURS, seveda ni realna ocena dejanske sive ekonomije pri nas, kar dokazujejo domače in tuje analize. Po analizah SCHNEIDER znaša siva ekonomija pri nas preko 21% BDP-ja, medtem ko SURS ugotavlja »isto« sivo ekonomijo zgolj v deležu okoli 7% (2019).

⁴ Podobno kot SURS, ocenjuje sivo ekonomijo tudi statistični urad Poljske. Glej European Research Studies Journal Volume XXIII, Measurement of Grey Economy and System Ways of Limiting it – Polish Example Submitted 09/09/20, 1st revision 18/10/20, 2nd revision 03/11/20, accepted 20/11/20

Siva ekonomija namreč predstavlja velik delež »neuradnega« BDP-ja, kar pa želi »Evropa« pripisati uradnemu BDP-ju, s ciljem, da so vse države, članice EU, deležne »enakih vatlov«.

Na tem mestu je potrebno poudariti tudi, da SURS ni primeren organ (ne preučuje sive ekonomije s ciljem zniževanja sive ekonomije) za ocenjevanje **dejanske sive ekonomije pri nas**, saj omenjene raziskave ne upoštevajo vseh vidikov sive ekonomije.

Predvsem pa lahko že na tem mestu poudarimo, da, razen SURS, pri nas, ne preučuje sive ekonomije noben drug pristojen organ, četudi je odgovoren za pobiranje javnih dajatev (niti lokalne samouprave, pristojne za pobiranje lokalnih dajatev ali FURS⁵....). Če država nima realne analize sive ekonomije (v tridesetih letih ni narejene niti ene resne analize s strani MF ali FURS ali občin, ki so pristojne za pobiranje lokalnih dajatev), se postavlja več vprašanj, kot primeroma:

- kdo postavlja okvire (vizija, cilji....) za delovanje FURS ali oddelkov, ki so odgovorni za pobiranje lokalnih dajatev občinah, če ni izvedene niti analize stanja (koliko davkov ni pobranih skladno z načelom enakosti pred zakonom ipd.). Predvsem se torej postavlja vprašanje o okvirih za delovanje organov (ustavno-pravno pravilno delovanje organov), ki pobirajo javne dajatve pri nas, če nimamo okvirjev, kjer bi določili cilje.
- Kdo nadzira uspešnosti delovanje FURS (ali lokalne samouprave), če nimamo okvirjev (ni analize in posledično ni meril, sodil za določanje ciljev delovanja pristojnih organov) za delovanje organov, pristojnih za »pobiranje« javnih dajatev. Kako sploh vemo, da, primeroma FURS, izvaja svoja pooblastila ustavno-pravno skladno?
- Na podlagi povedanega se postavlja vprašanje, ali naši pristojni organi sploh delujejo v smeri, da se siva ekonomija dejansko znižuje. Če, primeroma, sprejemamo zakonodajo, ki povišuje kazni, hkrati pa ne izvajamo ukrepov, ki bi sploh lahko znižali sivo ekonomijo, potem lahko govorimo o **»učinkovitem a neuspešnem«** izvajanju izvršilne funkcije države.

III. Stanje preučevanja sive ekonomije v Sloveniji

V Sloveniji so bile izvedene raziskave sive ekonomije s strani izobraževalnih inštitucij (doktorske, magistrske in diplomske naloge), predvsem s pomočjo t.i. direktnih metod preučevanja sive ekonomije (predvsem ankete prebivalstva). Zagoršek, Jaklič in Hribernik (primeroma) menijo, da ima Slovenija s sivo ekonomijo tri probleme: usmerjena je v proizvodnjo z nizko dodano vrednostjo, ovira razvoj podjetništva in zavira inovacije. Navedena trditev je povzeta v veliko število magistrskih oz. diplomskih nalogah⁶. Če analiziramo navedeni prispevek, pa lahko ugotovimo, da ugotovitev ne temelji na sodobnih metodah preučevanja, posledično pa so vprašljive tudi ugotovitve.

Glede na vire in metode preučevanja je jasno, da slovenska stroka preučuje predvsem t.i. **socialno sivo ekonomije**. Analize sive ekonomije na podlagi t.i. modelskega preučevanja sive ekonomije (kjer se preučuje siva ekonomija z vidika mednarodno primerljivih kazalnikov temelječim na vzrokih in posledicah na sivo ekonomijo) v Sloveniji še niso bile izvedene. Večina člankov zgolj navaja modelski

⁵ Glej dokument FURS o sivi ekonomiji iz katerega ni mogoče uvideti podatkov o stanju sive ekonomije pri nas. Upravičeno se postavlja vprašanje, ali so ukrepi FURS na področju zniževanja sive ekonomije sploh smiselni ali najbolj pravilni. Več o tem: <https://podjetnik.aktualno.si/furs-in-siva-ekonomija/>

⁶ Več na: <http://www.cek.ef.uni-lj.si/magister/bernot3287-B.pdf>

pristop preučevanja sive ekonomije pri nas, kot ga izvaja oz. izračunava profesor SCHNEIDER (MIMIC metoda - Multiple Indicators and Multiple Causes) tudi za Slovenijo.

Neposredne metode preučevanja sive ekonomije so lahko dobre predvsem za oblikovalce davčnih politik v povezavi s SOCIALNO EKONOMIJO⁷. Navedene metode pa v nobenem primeru ne morejo najti rešitve za drugi dve vrsti sive ekonomije, predvsem pa ne morejo ugotoviti dejanskih vzrokov, ki sivo ekonomijo poganjajo.

Posledično pri nas, niti teoretično ne moremo sprejemati uspešnih ukrepov za zniževanje sive ekonomije (npr. kako »povišati« osnovo iz naslova skritih prihodkov v gradbeništvu ali gostinstvu), saj nimamo permanentnih in celovitih raziskav, ki bi lahko ugotovile »kaj dejansko poganja sivo ekonomijo pri nas«.

Kot izhaja iz slike 1 spodaj je razvidno, da posamezniki pri nas delujejo v sivi ekonomiji predvsem zaradi potreb po dodatnem zaslužku ter zaradi malih možnosti po sankcioniranju tovrstnih ravnanj. Raziskave ugotavljajo nagnjenost za sivo ekonomijo po spolu, starosti in izobrazbi deležnikov sive ekonomije ipd.

Slika 1⁸: Bojan Nastav, Siva ekonomija v Sloveniji, 2009

PREGLEDNICA 3.46 Vzroki za pojav in razvoj sive ekonomije v Sloveniji
(celoten vzorec)

Vzroki za pojav in razvoj sive ekonomije	Število	Povprečje
Visoko davčno breme za podjetja	735	3,5
Visoko davčno breme za posameznika	741	3,8
Birokracija in dolgi postopki registracije za podjetja	744	3,3
Korupcija in »veze in poznanstva« pri delu institucij	744	3,8
Potreba po dodatnem zaslužku	771	4,4
Majhna stopnja verjetnosti odkritja kršitve	757	3,6
Mile sankcije za kršitelje	763	3,5
Drugo: slabe gosp. razmere (inflacija, brezposelnost)	7	5,0
Drugo: miselnost »zakaj pa ne, če lahko«	12	4,7
Drugo: lažje dobiš delo, nižje cene	5	4,2

PREGLEDNICA 3.47 Vzroki za pojav in razvoj sive ekonomije v Sloveniji
(tisti, ki delujejo v sivi ekonomiji)

Vzroki za pojav in razvoj sive ekonomije	Število	Povprečje
Visoko davčno breme za podjetja	85	3,7
Visoko davčno breme za posameznika	89	4,1
Birokracija in dolgi postopki registracije za podjetja	87	3,2
Korupcija in »veze in poznanstva« pri delu institucij	86	3,7
Potreba po dodatnem zaslužku	95	4,6
Majhna stopnja verjetnosti odkritja kršitve	87	3,7
Mile sankcije za kršitelje	88	3,0
Drugo: slabe gosp. razmere (inflacija, brezposelnost)	2	5,0

⁷ Po raziskavah SCHNEIDER pa se socialna siva ekonomija odpravlja predvsem z neobdavčitvijo dohodkov, ki so nujni za preživetje. Pri nas se, primeroma obdavčujejo z akontacijo vsi dohodki, četudi fizična oseba ne dosega niti dohodkov, ki krijejo nujne življenske potrebe. Akontacije bi se v tovrstnih primerih morale odpraviti, morebitno višje dohodkov fizičnih oseb pa bi se morali obdavčevati v okviru letne odmere dohodnine. Seveda so tudi prispevki od tovrstnih dohodkov močno ustavno-pravno sporni.

⁸ Več o tem: <https://www.fm-kp.si/en/zalozba/ISBN/978-961-266-051-2.pdf>

IV. Kako (na podlagi kakšnih raziskav) ocenjujejo sivo ekonomijo v Srbiji in na Češkem, Madžarskem in Poljskem

V tem prispevku se bomo zato o vzrokih sive ekonomije na podlagi posrednih metod preučevanja »sklicevali« predvsem na srbsko in češko raziskavo, ki je bila izvedena tudi po metodi MIMIC in jasno pokaže na ključne razloge za pojav sive ekonomije v navedenih državah. Ki pa so primerljive s Slovenijo, saj gre za države, ki so enako kot Slovenija, pred približno 30-timi leti spremenile pravni okvir za delovanje celotnega podjetniškega sektorja (t.i. tranzicijske države).

1) Raziskava sive ekonomije v SRBIJI

Raziskava iz Srbije je zajele tudi stanje sive ekonomije v Sloveniji. V Srbiji⁹ je bila izvedena analiza sive ekonomije s pomočjo treh metod:

- a) **Metoda MIMIC temelji na analizi vzrokov in posledic za delovanje celotne sive ekonomije** in je vključevala Srbijo in 10 osrednjih držav in Vzhodna Evropa v obdobju 2001-2010. leta (siva ekonomija 31%BDP);
- b) način izpolnjevanja zakonika o davčnih **predpisih gospodinjstev** (household tax compliance, HTC – siva ekonomija 23%BDP), ki vključuje Srbijo za leto 2010 in ki spada v skupino posrednih metod, ker temelji na makroekonomskih podatkih in
- c) Ankete o pogojih **poslovanja podjetij in podjetnikov** (siva ekonomija 21% BDP).

Uporabljene metode so ovrednotene razlikujejo se po pokritosti sive ekonomije, tako po institucionalnih sektorjih kot po oblikah sive ekonomije, pa tudi po metodologiji ocenjevanja.

Metoda MIMIC **najbolj pokriva »sivino« gospodarstva**, saj vključuje vse institucionalne sektorje in vse oblike sive ekonomije. HTC metoda ocenjuje samo tiste oblike sive ekonomije, ki jih je mogoče identificirati in ovrednotiti na podlagi podatkov o dohodkih in potrošnji **gospodinjstev**. Na podlagi ankete so bili ocenjeni najpomembnejše oblike sive ekonomije v **podjetjih**.

MIMIC metoda preučuje stopnjo sive ekonomije v času, glede na vzroke za sivo ekonomijo in glede na posledico oz. rezultat sive ekonomije (indikatorske spremenljivke).

Kot vzročne spremenljivke so bile izbrane naslednje spremenljivke:

1. prihodki od posrednih davkov kot odstotek BDP;
2. prihodki od neposredne obdavčitve kot odstotek BDP;
3. mejna davčna obremenitev v odstotkih;
4. efektivna povprečna davčna stopnja v odstotkih;
5. **indeks kakovosti pravne regulative** (indikator Svetovne banke), ki se giblje od -2,5 (šibek) do +2,5 (močan) in odraža rezultate dela javne uprave;
6. **indeks pravne države** (indikator Svetovne banke), ki se giblje od -2,5 (šibka) do +2,5 (močna) oz. odraža rezultate dela javne uprave;

⁹ Več o tem glej Siva ekonomija u Srbiji, 2013, Fondacija za razvoj ekonomske nauke

7. **indeks korupcije** (Svetovna banka; = 0 največja prisotnost korupcije in = 100 najmanjša prisotnost korupcije);
8. delež števila samozaposlenih, v odstotkih, v skupnem številu zaposlenih in
9. stopnja brezposelnosti v odstotkih.

Kot indikatorske spremenljivke (posledica delovanja sive ekonomije) so bile uporabljene:

1. denarna rast (gotovina) na prebivalca;
2. stopnja zaposlenosti v odstotkih, tj
3. BDP na prebivalca.

Slika 2: Izračuni sive ekonomije, po primerljivih državah – raziskava v Republiki Srbiji

Tabela 5.2. Obim I kretanje sive ekonomije u Srbiji I drugim zemljama u tranziciji (u % BDP)

Zemlja	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	Prosek
Bugarska	36,2	35,4	35,2	34,6	34,2	33,5	33,0	32,6	32,9	32,3	33,9
Češka Republika	18,4	18,0	17,6	17,3	17,0	16,4	16,1	15,6	15,9	15,2	16,8
Estonija	32,0	31,6	31,2	31,0	30,6	29,9	29,4	29,2	29,6	29,2	30,4
Madarska	24,3	24,0	23,7	23,4	23,0	22,6	22,4	22,0	22,6	22,1	23,0
Letonija	30,0	29,6	29,3	29,1	28,6	27,8	27,3	26,9	27,2	26,6	28,2
Litvanija	33,0	32,9	32,5	31,7	31,4	30,7	29,8	29,4	29,7	29,3	31,0
Poljska	27,5	27,3	27,1	27,0	26,7	26,3	26,1	25,8	25,9	25,6	26,5
Rumunija	33,4	33,2	32,7	32,3	31,8	30,5	30,2	29,6	29,8	29,5	31,3
Srbija	33,2	32,7	32,1	32,0	31,6	31,2	30,7	30,1	30,6	30,1	31,4
Slovačka	18,8	18,5	18,3	18,0	17,7	17,2	16,6	16,3	16,9	16,2	17,5
Slovenija	26,6	26,2	26,1	26,0	25,7	25,3	24,8	24,3	24,6	24,1	25,4
Prosek 11 zemalja po godini	28,5	28,1	27,8	26,8	27,1	26,5	26,0	25,6	26,0	25,5	26,9

Izvor: Proračun autora.

Analiza sive ekonomije v Srbiji je celovito odgovorila na vprašanje kaj poganja sivo ekonomijo, predvsem pa je na podlagi treh izvedenih metodah lahko predlagala politiki ukrepe, ki dejansko znižujejo sivo ekonomijo, predvsem na podlagi vzrokov, ki sivo ekonomijo poganjajo.

Razmere v Sloveniji in Srbiji so v določenih delih neprimerljive (v Srbiji je primeroma bil v preučevanem obdobju najvišji delež nelegalno zaposlenih oseb v podjetjih v segmentu nad 250 zaposlenih, kar v Sloveniji ni primer po spremembi zakonodaje na področju plačevanju prispevkov), veliko pa imata državi »še vedno skupnega«. Kot primeroma ne dovolj transparentno zakonodajo, velik delež plačevanja z gotovino, nekonsistentne spremembe (samo pred 30-timi leti) na področju pravne regulative delovanja podjetij ipd.

2) Rezultati raziskave sive ekonomija na Češkem, Madžarskem in Poljskem

Poleg Srbije je v okviru t.i. tranzicijskih držav, resno analizo sive ekonomije (med t.i. tranzicijskimi državami) izdelala tudi Republika Češka, Madžarka in Poljska¹⁰.

¹⁰ Shadow economies and tax evasion: The case of the Czech Republic, Poland and Hungary, DENNIS NCHOR <https://akjournals.com/view/journals/204/43/1/article-p21.xml>.

Študija upošteva spremenljivke (t.i. preučevani vzroki za delovanje sive ekonomije), kot so:

1. korupcija,
2. stopnja brezposelnosti,
3. nizek BDP na osebo prebivalca,
4. visoke davčne obremenitve,
5. višji socialni prispevki,
6. slaba zakonodaja o poslovanju,
7. zapleteni in birokratski postopki registracije podjetij,
8. samozaposlitev,
9. med drugim kot determinante sive ekonomije v treh višegrajskih državah.

Prisotnost sive ekonomije nakazujejo naslednje spremenljivke (posledice sive ekonomije):

1. visoka stopnja gotovine,
2. nizka udeležba delovne sile v uradni ekonomiji in
3. visoka rast BDP.

Študija zajema obdobje med letoma 1990 in 2019 in uporablja podatke časovnih vrst, pridobljene iz Indikatorjev, ki jih spremlja Svetovna banka.

Slika 3: vzroki in posledice sive ekonomije v preučevanih treh državah (Češka, Poljska, Madžarska).

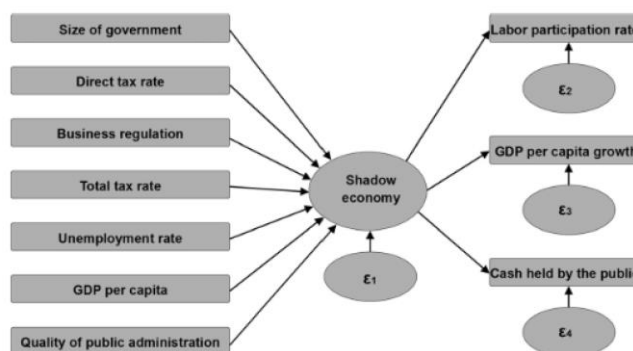


Fig. 1. Structure of the MIMIC model
Source: Nchor and Adamec (2015).

Zgoraj navedena študija je dokazala davčne izgube, povezane s sivo ekonomijo v vseh treh državah. Uporabljen je model MIMIC (Multiple Indicators and Multiple Causes), ki uporablja časovne vrste podatkov za obdobje 1990–2019. Ključne ugotovitve kažejo, da so obsegi sive ekonomije v Češki, Madžarski in Poljski 10,44, 11,18 oziroma 20,47 %. **To kažejo tudi rezultati povprečna velikost sive ekonomije med letoma 1990 in 2019 je bila na Češkem 14,92 %, 18,72 % na Madžarskem in 22,85 % na Poljskem.**

Češka izgubi 3,13 % davčnih prihodkov od blaga in storitev in 2,83 % od dohodkov in dobičkov kot posledica sive ekonomije, medtem ko Madžarska izgubi 5,05 % davka od prihodkov od blaga in storitev ter 1,68 % dohodki in dobiček. Poljska izgubi 5,25 % davčnih prihodkov od blaga in storitev ter 4,34 % od dohodkov in dobičkov.

Zelo dobra raziskava je tudi raziskava » Corruption, Taxation and the Impact on the Shadow Economy Daniel Němec, Eva Kotlánová, Igor Kotlán and Zuzana Machová.

V. Podatki o sivi ekonomiji, kot jo ugotavlja SURS in siva ekonomija pri nas, če bi upoštevali mednarodne raziskave

Omenili smo, da t.i. sivo ekonomijo pri nas, »preučuje« delno zgolj SURS. Ugotovili smo, da tudi podatki SURS o sivi ekonomiji ne kažejo realnih podatkov, saj SURS za leto 2019 popravi BDP za 7%, medtem, ko je za isto leto SCHNEIDER ocenil, da znaša siva ekonomija za Slovenijo preko 23% BDP-ja.

Ministrstvo za finance Republike Slovenije, ki je pristojno za davčno politiko t.i. državnega proračuna, nima organa (oz. ni sistematičnega spremljanja), ki bi spremljal pojav sive ekonomije, prav tako pa nimamo sprejete POLITIKE NA PODROČJU ZNIŽEVANJA SIVE EKONOMIJE in vzrokov, ki poganjajo sivo ekonomijo.

Slovenija na področju lokalnih davkov, t.i. javnih dajatev na področju gospodarskih javnih služb (elektrika, voda) prav tako nima organa (kaj šele sprejete politike zniževanja sive ekonomije na navedenih področjih), ki bi bil pristojen za spremljanje pravne regulative ali za nadzor nad kvaliteto izvajanja pristojnosti iz navedenih področij.

Slovenija še ni izvedla reforme plačevanja socialnih prispevkov, ki bi dejansko omogočila zaježitev sive ekonomije na navedem področju (problematika večkratnega plačevanja socialnih prispevkov, brez jasnih koristi za plačnika itd.). Delo na črno je nezadosten poskus reševanja navedene problematike na področju trga dela, ki ne more prinesiti rezultatov, saj zakon na navedenem področju ureja (nesorazmerno?) primarno kaznovanje, brez da bi zakon odpravljal dejanske vzroke za »delo na črno«.

Če upoštevamo oceno SCHNIEDER za leto 2021, lahko ugotovimo, da znaša nepobrani davek (vse javne dajatve) pri nas (delež BFP v sivi ekonomiji x delež davkov v BDP x delež sive ekonomije po SCHNEIDER) okvirno 4,4 mrd EUR.

Če upoštevamo, da je polovica navedenega zneska povezan z t.i. socialno sivo ekonomijo (ki jo država tudi ne sme »obdavčiti«, saj ima slehernik pravico do neobdavčljivega zaslužka do zneska stroškov za preživljanje), potem lahko zaključimo, da znaša realni primanjkljaj, iz naslova sive ekonomije, v naših proračunih, okvirno 2,2 mrd EUR letno.

V kolikor bi aplicirali ugotovitve iz raziskave sive ekonomije na Češkem, Poljskem in na Madžarskem, potem bi lahko zaključili, da znaša potencialno izgubljeni dohodek Slovenije na področju izpada prometnih davkov okoli 5%, izguba dohodkov iz naslova davka od dobička pa znaša okvirno 4%. Skupaj znaša izpad navedenih dveh vrst davkov okvirno 370 mio EUR¹¹. Seveda pa navedena analiza ni ugotavljala drugih izpadov, kot so socialni prispevki, lokalne dajatve itd.

¹¹ Izračun predpostavlja enak delež izpada, kot velja za Poljsko, ki ima po SCHNEIDER podoben delež sive ekonomije kot velja za Slovenijo. Upoštevali smo, da Slovenija zbere okvirno 5,5 mrd posrednih davkov in 1,8 mrd davka od dohodkov pravnih oseb. Izračun ne kaže realne slike. Pokaže pa način, kako bi morala Slovenija postopati (izvesti najprej resno analizo sive ekonomije) v kolikor želimo iskreno zniževati sivo ekonomijo.

ddv	5,25	5.500.000.000,00	288.750.000,00
ddpo	4,34	1.800.000.000,00	78.120.000,00
			366.870.000,00

Poleg navedenih raziskav, pa je za ugotovitev, kaj dejansko poganja sivo ekonomijo pri nas, potrebno upoštevati sodobnejše novejša raziskave (strukturirani hibridni modeli, ki kombinirajo CDA in MIMIC pristop), ki pokažejo, da ima nizka davčna morala in kompleksnost davčnega sistema višji vpliv na davčno moralo, kot pa same stopnje davkov¹².

VI. Kateri so dejanski razlogi za to, da siva ekonomija obstaja in raste -tudi pri nas, glede na sodobne raziskave pojava sive ekonomije ?

Tuji mednarodni raziskovalci (predvsem Schneider) ugotavljajo 13 sklopov razlogov za obstoj sive ekonomije. Zgoraj omenjena raziskava iz Srbije pa je razdelila razloge za razvoj sive ekonomije glede na specifiko, ki je zelo podobna razlogom, ki poganjajo tudi našo sivo ekonomijo (4 sklopi in 31 podsklopov).

V Srbiji so razloge razdelili v naslednja področja, ki jih vsebinsko podobno opredeljujejo tudi analize SCHNEIDER. Vzroke so razdelili v štiri področja:

- 4.1 Vzroki sive ekonomije v davčnem sistemu¹³
- 4.2 Institucije trga dela kot spodbuda sivi ekonomiji¹⁴
- 4.3 Drugi institucionalni in ekonomski vzroki sive ekonomije v Srbiji¹⁵
- 4.4 Spodbude iz finančnega sektorja¹⁶

Raziskave Schneider pa so razloge za sivo ekonomijo razdelili na naslednja področja:

1. »DAVČNE OBREMENTITVE IN OBREMENTITVE S PRISPEVKI ZA SOCIALNO VARNOST (“TAX AND SOCIAL SECURITY CONTRIBUTION BURDENS) – izkrivljanje celotnega davčnega bremena vpliva na

¹² Glej Currency demand and MIMIC models: towards a structured hybrid model-based estimation of the shadow economy size, 2017: https://ssl-kolegia.sgh.waw.pl/pl/KAE/Documents/WorkingPapersKAE/WPKAE_2017_030.pdf

¹³ Podskupine: 4.1.1 Višina davčnega bremena, 4.1.2 Davčna obremenitev dela, 4.1.3 Sistem socialnega varstva, 4.1.4 Učinkovitost davčne uprave pri pobiranju davkov, 4.1.5 Kazni za davčno utajo, 4.1.6 Verjetnost sankcij, 4.1.7 Struktura davčnega sistema, 4.1.8 Kompleksnost davčnega sistema, 4.1.9 Pravičnost davčnega sistema, 4.1.10 Stroški izpolnjevanja davčnih predpisov

¹⁴ Podskupine: 4.2.1 Minimalna plača, 4.2.2 Delovni čas, 4.2.3 Zakonodaja o varstvu zaposlitve, 4.2.4 Nadomestila za brezposelnost, 4.2.5 Pravila o upokojitvi

¹⁵ Podskupine: 4.3.1 Nizka produktivnost, 4.3.2 Gospodarska kriza in vsesplošno pomanjkanje likvidnosti, 4.3.3 Neučinkovit izstop s trga, 4.3.4 Visoko upravno breme, 4.3.5 Slabo zakonodajno okolje in pravna negotovost, 4.3.6 Izdaje gradbenega dovoljenja za obstoječe stavbe („legalizacija“), 4.3.7 Kakovost javnih storitev, 4.3.8 Visoka stopnja korupcije, 4.3.9 Visoka toleranca vlade do sive ekonomije, 4.3.10 Veliko število malih gospodarskih subjektov, 4.3.11 Struktura dohodkov prebivalstva, 4.3.12 Visoka stopnja brezposelnosti, 4.3.13 Davčna morala

¹⁶ Podskupine: 4.4.1 Gotovinske transakcije, 4.4.2 Neformalne finance, 4.4.3 Neregistrirana nakazila, ki jih pošiljajo migranti iz tujine.

izbiro dela in prostega časa in lahko spodbudi ponudbo delovne sile v sivi ekonomiji¹⁷. Večja kot je razlika med skupnimi stroški dela v uradnem gospodarstvu in zaslužki po obdavčitvi (iz dela), večja je spodbuda zmanjšati davčno obremenitev in s tem delo v sivi ekonomiji. Davčna obremenitev dela, ki je odvisna od obremenitve/plačil socialnih prispevkov in davkov od dohodkov je ključni dejavnik obstoja sive ekonomije¹⁸.

Raziskava v Srbiji je ugotovila (podobno enako, kot ostale raziskave), da je velikost davčnega bremena v kombinaciji z možnostjo odkritja davčnega izogibanja ključna determinanta za razvoj sive ekonomije v preučevanih državah. Višina kazni ne predstavlja ključnega ukrepa za znižanje sive ekonomije. Potrebni so drugačni pristopi¹⁹.

2. KAKOVOST JAVNIH INŠTITUCIJ (QUALITY OF PUBLIC INSTITUTIONS)- Kakovost javnih inštitucij je drugi ključni dejavnik pri razvoju neformalnega sektorja. Še posebej diskrecijska (arbitrarnost je pokazatelj neenake obravnave) uporaba davčnih predpisov in vladnih regulativ **igra ključno vlogo** pri odločitvi za sivo ekonomijo. Birokracija z zelo pokvarjenimi vladnimi uradniki so ponavadi povezani z večjimi neuradnimi dejavnost, medtem ko dobra pravna država z varovanjem lastninske pravice (davek je sorazmerni poseg v lastninsko pravico) povečuje prednosti legalne in registrirane dejavnosti. Verjetnost za delovanje v sivi ekonomiji, ki se razvija zaradi neuspeha političnih institucij v spodbujanju učinkovitega tržnega gospodarstva in umik podjetnikov zaradi neučinkovitega zagotavljanja javnih dobrin, se lahko zmanjša, če se institucije okrepijo in če je fiskalna politika bolj usklajena s pričakovanji volivcev. Če plačniki davkov nimajo jasne predstave o »koristih« plačevanja davkov (kaj dobim, če izgubim posel – ali je nadomestilo zaradi brezposelnosti dejansko omogočeno oz. ali lahko arbitrarnost uradnika vpliva na mojo pravico...), potem je jasno, da se siva ekonomija v navedenih kulturah, povišuje²⁰.

¹⁷ Glej primerjavo stroškov dela med državami članicami OECD - <https://www.oecd.org/tax/taxing-wages-20725124.htm>.

¹⁸ 4.1.1 The Size of the Tax Burden (Raziskava v Srbiji)

According to the standard (Allingham–Sandmo) model of tax evasion, ***the size of the tax burden, along with the probability of detection of tax evasion and the possible sanctions, is a fundamental determinant of tax evasion***, as well as of the shadow economy as a basis for tax evasion. According to this approach, increasing the tax burden makes it more cost-effective to operate in the informal sector. The total tax burden in Serbia is moderate (as measured by the ratio of tax revenue to GDP) and close to the averages of other Central and Eastern European countries. Več o tem: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-13437-6_4

¹⁹ 4.1.5 The Penalties for Tax Evasion (Raziskava v Srbiji)

The penalties for tax evasion correlate negatively with the extent of the shadow economy and tax evasion: greater penalties, all other things being equal, bring about a reduction in the volume of the shadow economy and tax evasion. Empirical research shows that the impact of sanction policies on the extent of the shadow economy is lower than that of the probability of discovery (Alm et al. 1992), which leads to the conclusion that inadequate sanctions can be a cause, but not the key cause, of the shadow economy. Več o tem: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-13437-6_4

²⁰ 4.1.3 The Social Welfare System (raziskava v Srbiji)

The social welfare system in Serbia is conceived in the traditional manner. Most importantly, welfare benefits are withdrawn at a ratio of 1:1 as reported income from labour increases. There is no employee benefits programme. Once a person loses the right to social welfare payments by virtue of finding employment, he or she must go through the entire demanding procedure of collecting documents and undergoing verification to become entitled to social welfare again. As a consequence, many beneficiaries of social welfare opt for a survival strategy where they combine these benefits with unreported, generally occasional, work. The rules of

Davčna administracija je ključen organ oz. inštitucija »za zniževanje sive ekonomije«, saj vpliva na razvoj sive ekonomije preko predlagalne funkcije za spremembo zakonodaje (tako na trgu dela, kot predvsem davčna zakonodaja), kot tudi preko izvajalne funkcije. **Uspešna davčna administracija izvaja davčno zakonodajo na način, da nearbitrarno izvaja davčno zakonodajo²¹, da se do plačnikov davkov vede partnersko in da posledično dejansko udejavanja pravice plačnikov davkov in seveda izvaja (s tem) promocijo prostovoljne davčne privolitve.** Ministrstvo za finance, žal praviloma nekritično, upošteva predloge FURS v povezavi s spremembami zakonodaje²². Zato je odgovornost FURS na področju »boja zoper sivo ekonomijo«, glede na druge EU države, še toliko višja.

Članice EU imajo na razpolago tudi navodila, kako se kakovost inštitucij lahko izboljšuje. Glej [Quality of Public Administration A Toolbox for Practitioners](#). Med potencialnimi ukrepi so predlagane izboljšanje formulacije in implementacija politik, razvoj ustreznih struktur delovanja organov, razvoj kadrov v organih, izboljšanje kvalitete storitev organov, izboljšanje »spretnosti« delovanja organov, tudi v pravosodju, razvoj E-uprave, izboljšave na področju sodelovanja med organi, izboljšanje sodelovanja med t.i. nevladnimi organizacijami, izboljšanja delovanja z vidika, da se delovanje enakopravno deluje na vsem teritoriju države, izboljšanje delovanja vseh inštitutov za krepitev organov (nadzor, itd.).

Težave (tudi ali predvsem pri nas) so povezane z implementacijo dobre prakse iz tujine oziroma odsotnost dolgoročne vizije ter posledično določitev ciljev za doseganje ciljev. Ko analiziramo letno poročilo FURS (primeroma) in ga primerjamo s poročili sodobnih demokracij, je razvidno, da FURS nima postavljenih okvirjev za delo (ni ciljev, ni standardov s katerimi bi lahko preverili uspešnost delovanja v smeri cilja) in da FURS nima postavljenega okvira s katerim bi pristojni nadzorni organ lahko ugotavljal uspešnost delovanja FURS – npr. na področju zniževanja sive ekonomije.

3. PREDPISI (REGULATIONS) – Predpisi, kot so predpisi trga dela ali ovire za delovanju na trgu, so še en pomemben dejavnik, ki zmanjšuje svobodo (izbire) za posameznika, ki želi delovati v uradnem gospodarstvu. Predpisi lahko privedejo do znatnega povečanja stroškov delovanja v uradnem gospodarstvu in s tem dodatno spodbudo za delo v sivi ekonomiji: države, ki so strožje regulirane, imajo običajno višji delež sive ekonomije v celotnem BDP. Raziskava v Srbiji je pokazala, da zakonodaja, ki neupravičeno razlikuje različne skupine plačnikov davkov (določeni viri so obdavčeni z nižjimi stopnjami) ali če zakonodaja neupravičeno oprošča plačilo davkov določenim skupinam,

the tax/benefit system as presented here act in synergy to foster informal employment, and consequently the shadow economy. Več o tem: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-13437-6_4

²¹ 4.1.4 The Efficiency of the Tax Administration in Collecting Taxes (raziskava v Srbiji)

The efficiency of the tax administration in collecting taxes is also an important determinant of the shadow economy, in the sense that greater probability of detecting tax evasion—all other considerations being equal—leads to a reduction in the shadow economy. Although there are no consistent and comparable data on the probability of detecting tax evasion in Serbia and other Central and Eastern European countries, we estimate, from the results of the survey, that it is relatively low in Serbia. A large number of taxpayers cite that the benefits of tax evasion are greater than potential losses if detected as 8th of the 11 key causes of the shadow economy. Več o tem: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-13437-6_4

²² Gre za oceno avtorja na podlagi 20-letnega preučevanja »avtorjev« sprememb davčne zakonodaje. Primeroma. Lastni deleži so obdavčeni (2023), po trenutni zakonodaji kot dividenda (že drugič je to predlagala FURS), čeprav je jasno, da je stroka že večkrat poudarila, da je lahko obdavčitev lastnih deležev zgolj t.i. dohodek iz kapitala (ne pa dividend). Predlogi sprememb davčne zakonodaje se uvajajo na podlagi predlogov FURS, ki pa niso, v zadostni meri »pretehtani«, kar dokazujejo težave obdavčitve alsnih deležev, prirasta premoženja (68.a. člen ZDavP-2), predlogi po dodatnih pooblastilih FURS (sledenje) itd.

negativno vpliva na razvoj družbe, saj tovrstna ravnanja povečujejo sivo ekonomijo. V Sloveniji nimamo postavljenih okvirov, na podlagi katerih bi lahko področje sistematično upravljali. Že omenjen zakon o preprečevanju dela na črno je lahko osnova, ki pa brez drugih ukrepov ne more prispevati k zniževanju sive ekonomije. Ki deluje po svojih zakonitostih, kot ugotavljajo tuje raziskave. Siva ekonomija deluje ko in če so podani razlogi- za njen obstoj in razvoj. Če odpravljamo vzroke, odpravljamo sivo ekonomijo.

4. STORITVE JAVNEGA SEKTORJA (PUBLIC SECTOR SERVICES) – Porast sive ekonomije lahko privede do nižjih državnih prihodkov, kar posledično zmanjšuje kakovost in kvantiteto dostopa do t.i. javnih dobrin²³. Dobro delovanje podsistemov države (zdravstvo, šolstvo, sodstvo itd.) je ključno za motivacijo posameznikov in podjetij, da delujejo v okviru davčnih predpisov. **Nezaupanje v državne inštitucije je drugi glavni razlog za delovanje sive ekonomije v Srbiji.** Za področje Slovenije izvajajo raziskave o zaupanju v delovanje ključnih državnih resorjev določene agencije. Ki raziskujejo in usmeritvah naročnika ankete. Permanentnih anket o zaupanju v delu javnega sektorja, ki bi lahko bile podlaga za boj zoper sivo ekonomijo, pri nas ne izvajamo. Raziskave po metodi MIMIC upoštevajo, praviloma, indekse, kot jih spremlja svetovna banka.

5. DAVČNA MORALA (TAX MORALE) – Učinkovitost javnega sektorja posredno vpliva na obseg sive ekonomije, saj vpliva na davčno moralo. Izpolnjevanje davčnih obveznosti (tax compliance) je posledica t.i. psihološke davčne pogodbe, ki vključuje pravice in obveznosti do davkopljučevalcev in državljanov na eni strani ter »države« oz. njene davčne administracije na drugi strani.

Davkopljučevalci so bolj nagnjeni k poštenemu plačilu davkov²⁴, če v zameno prejmejo zahtevane javne storitve. Odnos davčne administracije ima pomembno vlogo pri t.i. stopnji davčne morale. Če

²³ 4.3.7 Quality of Public Services (Raziskava v Srbiji)

Quality of public services correlates negatively with the extent of the shadow economy, with greater quality of public services implying greater readiness by the public to pay taxes, as those taxes go towards financing goods and services that meet their needs appropriately. Since relevant international studies show that the quality of general public services (healthcare, education, efficiency of public administration, efficiency of the justice system, etc.) is lower in Serbia than in most other European countries (World Bank 2009), the readiness of taxpayers to pay taxes in the manner and amounts set by law is also lower. **The results of the survey show that the lack of trust in the state and public institutions is the second most important cause of the shadow economy in Serbia.** Given that the degree of trust in the state reflects the degree of taxpayer satisfaction with the way that the state functions (and the quality of public goods it provides), it can be concluded that this is one of the major causes of the shadow economy in Serbia.

²⁴ 4.1.9 The Fairness of the Tax System

A fair tax system subjects entities at similar levels of financial strength to similar tax burdens. In the Serbian tax system, and particularly in personal and corporate income tax, such fairness is often notably absent. **Personal income from various sources is taxed differently, so that individuals with high income from capital are taxed at a lower rate than those with high income from work.** There are many tax breaks available to business entities so that entities in different segments pay different levels of tax on the same amount of profit. The real or perceived lack of fairness in taxation is a major driver of resistance to paying taxes. Although the latest changes to the Corporate Income Tax Law, adopted in December 2012, removed a number of tax breaks, the most generous and most frequently used (such as investment tax credit) have been retained. Given the relatively low statutory tax rate, liberal tax breaks are an expensive (in terms of tax expenditure) and inefficient instrument for incentivising investment, as well as one that distorts business behaviour by continuing to treat entities of similar economic power differently.

se davkoplačevalce obravnava partnersko (t.i. ukrepi za spodbujanje prostovoljne davčne privolitve) namesto podrejeno v hierarhičnem razmerju, bodo zavezanci lažje izpolnjevali obveznosti preko t.i. psihološke družbene pogodbe (**psychological tax contract**). Zato lahko (boljša) davčna morala in (močnejše) družbeno-socialne norme zmanjšajo verjetnost posameznikov, da se odločijo za delo v sivi ekonomiji²⁵.

O pojmu davčna **kultura**²⁶ in **davčna morala** sta (med »prvimi«) v delu Davčna miselnost in davčna morala pisala Stanko Čoklec in Ana Križman. Tudi drugi avtorji povzemajo definicije davčne kulture in davčne morale, praviloma na način, da povzemajo tujo strokovno literaturo²⁷.

Veliko avtorjev, žal ne pojasnijo kaj se zgodi z davčno kulturo (če jo opisujemo zgolj statično) ko in če se družba temeljito »preobrazi«, kot je bil slučaj v Republiki Sloveniji, po sprejemu nove ustave. Ki je bistveno drugače določila pravila igre na področju obdavčenja, saj je v ospredje postavila pravice plačnikov davkov, ki so del t.i. človekovih pravic. V stari ustavi o davkih in pravicah ni bilo veliko napisanega, saj so celotno breme financiranja javnih zadev nosila t.i. družbena podjetja.

Avtor tega sestavka davčno kulturo²⁸ razume kot ravnanja vseh davčnih deležnikov, ki so skladna s trenutnimi davčno-pravnimi okviri²⁹. Davčna kultura je v Sloveniji, na podlagi določil Ustave Republike Slovenije, sodobna. Davčna morala pa je dejansko stanje ravnanj plačnikov davkov v davčnih zadevah v odnosu do davčne kulture. Ali je slovenski plačnik davkov (to so predvsem 80.000 podjetij) sploh zaznali (oz. ponotranjili) kvalitativno spremembo naše davčne kulture?

Davčna kultura, kot jo določa Ustava Republike Slovenije (in Listina EU o temeljnih pravicah) je izredno visoka³⁰. Davek je namreč, po letu 1991, sorazmerni poseg države v lastnino plačnika

Več o tem: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-13437-6_4

²⁵ 4.3.13 Tax Morality (Raziskava v Srbiji)

Tax morality defined as the readiness of a taxpayer to pay taxes in full and on time and thus pay in full for the public goods and services provided by the government, also has a substantial effect on the extent of the shadow economy. Hence, in countries with a low degree of trust in government institutions and their fairness and efficiency (such as Serbia) tax morality is also low, which adversely impacts the volume of the shadow economy. Low tax morality is also caused by the government's high tolerance for the shadow economy. However, the results of the survey show that 'just' 9 % of all respondents believe that operating informally is justified in full or to a large degree.

²⁶ Wikipedia: **Kultura** (iz [latinske](#) besede *cultura*, izpeljane iz *colere*, kar pomeni »gojiti«) se na splošno nanaša na oblike človeške dejavnosti in simbolične strukture, ki dajejo taki aktivnosti pomen. Različne definicije »kulture« odražajo različne teoretične osnove za razumevanje oziroma merila za vrednotenje [človeške](#) dejavnosti. V najširšem pomenu označuje izraz *kultura* vse produkte posameznika, skupine ali družbe inteligentnih bitij

²⁷ Besede je pojav, ki se nam »naslika« v možganih, ko jo zaznamo, preko čutil. Vsaka skupnost (ali celo posameznik znotraj iste Skupnosti) ima lahko za isto besedo, drugačno pojmovanje oz. razumevanje, saj so besede zgolj opis izkušenj ljudi ob določenih dogodkih ali zaznavah-v posamezni skupnosti. Zato je prav, da vsako splošno uporabljeno besedo posebej opišemo s ciljem bralcu orisati namen pisanja.

²⁸ Etika je nauk o doseganju najvišjega dobrega tako za posameznika kot za družbo. Dobro naj bo vselej tudi pravično (Platon).

²⁹ Kultura pomeni ravnanje ljudi v času in prostoru, ki ga skupnost pripozna kot splošno potrebno za preživetje in sobivanje v Skupnosti. Skupnost je dogovorjena entiteta skupine ljudi.

KULTURA NAS DOLOČA, KER SO NAŠI PREDNIKI (V PRETEŽNI MERI) DOLOČILI NAŠO KULTURO. KI PA SE LAHKO VIŠA. DOLOČA PA TUDI DRUGE SKUPNOSTI. ZAVEDANJE, DA NISMO SAMI NA PLANETU ZEMLJA MORA BITI DEL KULTURE, SLEHERNE SKUPNOSTI.

³⁰ Podobno razumevanje davčne kulture definirajo tudi nekateri tuji teoretiki:

»Vsaka posamezna država ima svojo davčno kulturo, ki je skupek vseh pomembnih formalnih in neformalnih institucij, ki so povezane z nacionalnim državnim sistemom in njegovim praktičnim izvajanjem (Nierre, 2008,

davkov, pred letom 1990 pa je bil davek predvsem »omejevalni inštrument« za razvoj »privatne iniciative«. Navedeno kvantitativno spremembo pa bi morali ponotranjiti tudi državni organi. Pa so jo? V celoti?

Ključna težava vseh deležnikov davčnega sistema naše države pri nas je torej v nizki davčni morali, kar pa se rezultira tudi v stopnji sive ekonomije.

Davčna kultura je tem primeru ideal (v določenem času in prostoru), ki pove katera ravnanja so skladna z določili ustave (kaj je delati prav s strani plačnika davkov, davčne administracije, davčnih posrednikov), na drugi strani pa davčna morala pove na kateri stopnje idealnega stanja se družba v določenem trenutku nahaja (kako družba dejansko ravna na neki splošni ravni).

Ker je davčna kultura pogojena predvsem s pravnimi okviri (poleg izkušenj, ki so povezane predvsem z zgodovinskimi okoliščinami itd.), je jasno, da se lahko tudi davčna kultura dvigne na višji nivo in sicer (predvsem) v primeru večjih družbenih sprememb.

V Sloveniji smo sprejeli novo ustavo v letu 1991, ki je bistveno dvignila davčno kulturo (npr. uvedli smo t.i. enakost orožij, kjer morajo biti pravice plačnikov davkov uravnoteženi s pristojnostjo države oz. z obveznostmi plačnikov davkov).

Ker pa višje davčne kulture še nismo ponotranjili (niti izvršilna veja oblasti, niti zakonodaja ali sodna veja oblasti oz. plačniki davkov in davčni posredniki), imamo težave tako na nivoju nekonsistentne davčne zakonodaje, kot tudi na nivoju izvajanja davčne zakonodaje. Pokazatelj »nezrele« davčne družbe so, primeroma, nekonsistentne in nenehne spremembe davčnih predpisov. V Avstriji davek od dohodkov niso spremenili že več kot 70 let. Pa pri nas?

Davčna morala, kot dejansko stanje na področju davčne kulture je tako rezultat vseh navedenih okoliščin. **V kolikor javni servis države (vse tri veje oblasti) ne sledi dvigu družbene zavesti, kot izhaja iz temeljnih načel naše ustave, lahko govorimo o nepravičnem (nepošten) davčnem sistemu.** Pravičen davčni sistem tako pomeni usklajenost pravnih pravil z ustavo (družbeni dogovor iz leta 1991) in ustavno-pravno delovanje vseh treh vej oblasti pri nas, kar vključuje, v prvi vrsti, dejansko udejanjanje pravic plačnikov davkov.

Po raziskavah v Kanadi (in tudi sodni praksi) lahko zasledimo raziskave v zvezi s »u t.i. »upravičen odporu do plačila davkov«, ki nastopi ko in če »država« ne izvaja davčnih predpisov skladno z najvišjimi akti v državi (npr. v primeru prekoračitve pooblastil s strani davčne inšpekcije - abusive audit) oziroma v primeru ko in če zakoni ali izvajanje predpisov ni skladno z najvišjim družbenim dogovorom (ustavo). V kanadski sodni praksi zasledimo obrazložitve sodnih odločitev, kje izhaja, da morajo davčni predpisi in izvajanje davčnih predpisov temeljiti na načelih poštenega davčnega sistema³¹. Navedeno pomeni, da morajo vse tri veje oblasti, izvajati pošten davčni sistem, sicer lahko pride do t.i. upravičenega odpora plačnikov davkov v povezavi s plačevanjem davkov.

str. 155). Davčna kultura, ki je specifična za točno določeno državo, pomeni na eni strani tradicijo obdavčevanja, na drugi strani pa gre za interakcijo med akterji. Zajema tudi kulturne vrednote, kot so pravičnost, poštenost in občutek dolžnosti (Malogorski, 2004)«; Več o:

<https://dk.um.si/Dokument.php?id=149860&lang=slv>

³¹ Definicija poštenega davčnega sistema je rezultat razvoja družbe. Avtorju je najbližja definicija poštenega davčnega sistema, kot je zapisana na spletnih straneh kanadske davčne administracije. Kjer povedo, da pošten davčni sistem temelji na treh stebrih. Delovanju vseh organov države, da se zagotovi enakost pred zakonom. Drugi steber določa etičnost delovanja davčnih posrednikov. In tretji steber je ničelna toleranca do korupcije ter uspešno gospodarjenje z javnimi sredstvi. Kanadska definicija pove, da morajo vse tri veje oblasti, ki so

Povedano še drugače, v kolikor bi pri nas prihaja do »nesoglasja« med novo-višjo družbeno zavestjo in ustavo, je naloga »države«, da uskladi pravo z dvigom družbene zavesti in spremeni pravna pravila na višji nivo družbene zavesti, kar se uredi v novi ustavi (oz. spremembi – primeroma v delu nelogične omejitve prepovedi naknadnega referendumu o davkih).

Primer: Kdaj in zakaj lahko pri nas prihaja do upravičenega odpora plačnikov davkov (en vidik, ki vpliva na percepcijo plačnikov davkov, ko razmišljajo o poštenosti davčnega sistema). Ali je prepoved naknadnega referendumu o davkih lahko »žalitev« razuma vseh plačnikov davkov (gre za t.i. kršitev dostojanstva) in posledično eden izmed vzrokov za sivo ekonomijo?

V primeru prepovedi naknadnega referendumu o davkih, si moramo postaviti nekaj vprašanj, katerih odgovori lahko pokažejo vzroke za sivo ekonomijo iz naslova kršitve pravice do dostojanstva plačnikov davkov. Kot primeroma.

Če ljudstvo ne sme (neposredno – npr. v obliki naknadnega referendumu) odločati o davkih, ki jih je sicer dolžno plačevati, ali ni s to »rešitvijo ustave«, slednja povedala, da slovenski državljan ni »zaupanja vredna oseba«, ki bi lahko »trezno« povedala, v kakšni državi želi živeti?

Če ima pri nas oblast ljudstvo in če ljudstvo ne sme določati o svoji usodi, kdo ima torej pri nas dejansko oblast?

Če zgornje drži, se postavljajo naslednja vprašanja. Če ljudstvo ni »zaupanja vredna oseba«, kdo pa naj potem skrbi za »opravilno nesposobno osebo-ljudstvo«, četudi vemo, da ta oseba (Državni zbor?) v 30-letni zgodovini ni ustvarila poštenega davčnega sistema, kot ga upravičeno pričakujejo plačniki davkov (praviloma se plačniki sklicujejo, ko govorijo o urejenem sistemu, na t.i. avstrijski model, ki ga tudi najbolj poznajo).

Ureditev v naši ustavi je lahko pokazatelj nepoštenosti davčnega sistema, saj ureditev lahko vpliva na **ključen občutek, ki je pomemben (tudi) za borbo zoper sivo ekonomijo**. Gre za t.i. kršitev partnerskega odnosa (ki pa predpostavlja spoštovanje – ne pa patronističen odnos) z vsemi deležniki davčnega sistema (plačniki, posredniki, država oz. predvsem izvršilna veja oblasti), ki ga je težko izgraditi, če že ustava nespoštljivo določa, da ljudstvo ne sme odločati o svoji lastni usodi. Pri nas 38% BDP-ja namenimo javnim zadevam, kar pomeni, da 38% svoje lastnine, plačniki prostovoljno namenijo javnim zadevam (preko 95% dajatev je plačanih prostovoljno). Plačati mora, ne sme pa povedati kako naj to izvaja? Ali še bolj ilustrativno. Država lahko neustavno obdavči ljudstvo s 70% stopnjo (primer 68.a. člen ZdavP-2), ljudstvo pa naj »trpi« neustavno pobiranje davkov, npr. 10 let, dokler Ustavno sodišče ne prepreči škode, ki jo izvaja »država«?

Seveda ureditev tudi pove, da pri nas, lahko odločajo o davkih, izključno poslanci in ne ljudstvo neposredno. Toda. Ali resnično o davčnih zadevah odločajo poslanci v Državnem zboru, če vemo, da zakonodajo pripravljajo ministrstva. Kdo pa v ministrstvih dejansko pripravlja konkretne rešitve, kot izhaja iz predlogov zakonov, če pa nimamo revizijske sledi nastajanja zakonov?

Kdo torej dejansko odloča o davkih pri nas?

dejansko na »plačilni listi« plačnikov davkov, izvajati davčno zakonodajo (postopkovno in materialno pravno) ustavno-pravno skladno, da je dolžnost davčnih posrednikov izvajati svoj poklic v ETIČNIH okvirih in da korupcija (tudi ali predvsem t.i. kadrovska korupcija), ki je ključen »ubijalec« prostovoljne davčne privolitve, enostavno izgubiti domovinsko pravico v obravnavani državi.

Odgovorov na zgornja vprašanja, žal nimamo. Če preučujemo zgodovinski razvoj pravnih pravil, žal ni mogoče zaslediti revizijske sledi davčne zakonodaje, iz katere bi dejansko videli, kdo je oseba, ki je predlagala konkretne davčne rešitve.

In kakšen je naš davčni sistem, če ne moremo ugotoviti niti, kdo ta »pošten davčni sistem v Sloveniji« dejansko kreira? Ali lahko našemu davčnemu sistemu resnično rečemo, da gre za pošten davčni sistem, v katerem:

- še nimamo t.i. socialne številke in moramo plačevati davke in socialne prispevke tudi od t.i. drugih dohodkov, četudi smo že socialno zavarovani. In od plačil presežnih socialnih prispevkov nimamo nobene »protistoritve«.
- še danes lokalne samouprave (vseh 212 občin) nimajo niti davčnega registra, kjer bi lahko preverili ali plačujejo vsi plačniki davkov – nor. nadomestilo za stavbna zemljišča, skladno z načelom enakosti pred zakonom.
- spreminjamo zakon o dohodnini v povprečju 1-2-krat letno? Ali pri nas ne velja t.i. pravna varnost – gotovost, predvidljivost itd., kot to velja v Avstriji, Nemčiji?
- ima FURS tudi kazenska pooblastila, četudi to Ustava ne dopušča?
- preko 80% davčnih posrednikov (od 5000 računovodskih in davčno-svetovalnih podjetij) ne izvaja dejavnosti skladno z mednarodnimi etičnimi standardi?
- določene skupine plačnikov plačujejo manj davkov, kot druge skupine brez testa upravičenega razlikovanja (kmet ki prideluje vino v primerjavi z DOO-jem, ki prideluje enake količine vina ali pa SPP normiranec v primerjavi z DOO-jem, ki ni normiranec itd. itd.).
- nimamo inštitutov za zniževanje energetske revščine (npr. znižanje davkov za najrevnejše), čeprav zakon to predvideva?
- pobiramo t.i. premoženjske davke, ki so nastali še v prejšnjem sistemu in po katerem se **lahko** določeni viri obdavčujejo večkrat (npr. darila)?
- lahko država pobere preko 120 mio EUR nezakonito (in v stečaj spravimo precej posameznikov in podjetij iz naslova lastnih deležev in prirasta premoženja) in nimamo inštrumenta, po katerem bi nezakonito delovanje države odpravili, preprečili ali sanirali?
- slovenski postopkovni prepis celo dovoljuje neustaven poseg države v zasebnost plačnika davkov preko pridobivanja vseh odlivov iz bančnih kartic slovenskim imetnikom računov pri slovenskih bankah,
- zakon dopušča nesorazmeren (avtor sodi na podlagi tuje sodne prakse) poseg v zasebnost v primerih inšpekcij, če in ko organ poizveduje o strankah, brez vedenja strank.

Še bi lahko naštevali.

Zgoraj so na kratko opisani razlogi, ki lahko (in to, kot ugotavlja tuja literatura, lahko tudi upravičeno) poganjajo sivo ekonomijo pri nas, in o katerih se pri nas, debata sploh še ni odprla.

Skupni imenovalac vseh zgoraj navedenih »nelogičnosti«, pa je nespoštljiv odnos »države« do plačnikov davkov (za začetek mora država razumeti, da je plačnik davkov subjekt in ne objekt obravnave), kar pa lahko bistveno poganja sivo ekonomijo.

VII. Sklepno pod vpliv davčne morale na sivo ekonomijo:

Pravna pravila so zapisane besede, ki določajo kulturo skupnosti v času in prostoru in velja za celotno skupnost. Pravna pravila zagotavljajo pravičnost, ki predpostavlja usklajenost prava z »zahtevami« oz. težnjami kulture oz. skupnosti.

Pravičnost (tudi davčno) moramo povezovati z VSEMI vprašanji, ki nastajajo v skupnosti na določenem področju. In se rešujejo v okviru stopnje kulture skupnosti, ki pa lahko tudi raste v primeru dviga ravni zavesti skupnosti. V tem primeru govorimo o dvigu stopnje pravičnosti, kar pa je potrebno urediti tudi z »dvigom« (uskladitev - sprememba) prava z višjo stopnjo kulture (npr. nova ustava).

V Sloveniji mora davčni sistem temeljiti na Ustavi RS, ki pa jo moramo popraviti v delu (primeroma), kjer so naknadni referendum o davkih – prepovedani. Zakaj? Ker to je prvi korak, da plačnikom davkov vrnemo nazaj tisto, kar smo mu vzeli – dostojanstvo³²!

Davčna reforma mora temeljiti na ugotovitvah iz mednarodnih raziskav (po možnosti v državah, ki imajo enaka izhodišča kot to velja za Slovenijo) ter na permanentnih domačih raziskavah pojava sive ekonomije, kjer so zajete vse težave našega davčnega sistema. Odpravljati je potrebno vzroke, ki poganjajo sivo ekonomijo, ne pa (zgolj) reševati posledic.

6. RAZVOJ URADNEGA GOSPODARSTVA (DEVELOPMENT OF THE OFFICIAL ECONOMY) - Razvoj uradnega gospodarstva je še en ključni dejavnik sive ekonomije. Višji kot je stopnja brezposelnosti (BDP-rast), višja je spodbuda za delo v sivi ekonomiji, ceteris paribus.

7. SAMOZAPOLITEV (SELF-EMPLOYMENT) - Višja kot je stopnja samozaposlitve, več dejavnosti lahko opravljajo v sivi ekonomiji, ceteris paribus.

8. ODVARAČANJE (DETERRENCE) – **Malo dokazov je na voljo, na podlagi empiričnih raziskav, ki bi pokazali, da visoke kazni (primer ukrepa za odvrčanje od sive ekonomije) odvrčajo posameznike za delo v sivi ekonomiji. Je pa nekaj raziskav, ki pokažejo, da je statistično pomemben pokazatelj "subjektivno zaznavanje tveganja odkritja".** To pomeni, da je bistveno sprejemati ukrepe, ki hitro odkrijejo deviacije, namesto, da se sprejemajo ukrepi, ki terjajo visoke globe – od malo odkritih primerov sive ekonomije.

9. BREZPOSELNOST (UNEMPLOYMENT) - Višja kot je stopnja brezposelnosti, višja je verjetnost dela v sivi ekonomiji, ceteris paribus.

10. VELIKOST KMETIJSKEGA SEKTORJA (SIZE OF THE AGRICULTURAL SECTOR) - Večji kot je kmetijski sektor, tem več možnosti je za delo v sivi ekonomiji, ceteris paribus

³² Če hočemo biti Švica, moramo odločati o skupnem tako, kot to delajo Švicarji. Če se malo pošalimo.

11. UPORABA GOTOVINE (USE OF CASH) - Večja kot je siva ekonomija, več bo uporabljene gotovine, ceteris paribus. Večino raziskav meri gotovino kot razmerje med M0/M1 ali M1/M2 ali preučuje denar na prebivalca zunaj bančnega sistema (gotovina).
12. DELEŽ DELOVNE SILE (SHARE OF LABOR FORCE) – Višja kot je siva ekonomija, nižja je uradna stopnja zaposlenosti, ceteris paribus
13. BDP NA PREBIVALCA (GOSPODARSKA RAST)- GDP PER CAPITA (ECONOMIC GROWTH) - Večja siva ekonomija je povezana z več gospodarskimi dejavnostmi, ki se selijo iz formalnega gospodarstva; torej kaže zmanjšanje gospodarske rasti, ceteris paribus«.

VIII. Namesto zaključka prispevka 7/2 na temo siva ekonomija v Republiki Sloveniji

V prvem prispevku smo poskušali definirati pojem SIVA EKONOMIJA z vidika motivov oz. vzrokov za pojav sive ekonomije pri nas. V tem prispevku smo nakazali metode ugotavljanja sive ekonomije, ki lahko celovito odkrijejo tudi povezavo med sivo ekonomijo in vzroki, ki poganjajo sivo ekonomijo.

Članek je prikazal tudi rezultate dveh raziskav na področju sive ekonomije, kakršne bi bilo smiselno izvesti tudi Slovenija, če iskreno želimo znižati sivo ekonomijo, predvsem na področjih, kjer negativno vpliva na celotno delovanje sektorje (gradbeništvo, servisne dejavnosti, gostinstvo ipd.).

Raziskave so nujne zato, da se resnično odkrijejo pravi vzroki, ki poganjajo sivo ekonomijo pri nas. Raziskave iz tujine so že povedale, da v določenih državah višji davki ne poganjajo sive ekonomije, v določenih državah pa jih. Dobro bi bilo torej vedeti vsaj, v kakšen vzorec držav sodi Slovenija.

Eden izmed predlogov za izboljšanja delovanja državnih institucij je sodelovanje z nevladnimi organizacijami oz. z deležniki davčnega sistema. Mednarodne inštitucije povedo, da reforme, brez sodelovanja deležnikov, enostavne ne prinesejo nobenih pametnih rezultatov.

Davčni posredniki (računovodje, davčni svetovalci, odvetniki, notarji), kot eden izmed treh t.i. deležnikov davčnega sistema, imajo podatke o gibanju prodaje blaga, ki se porabi za dejavnost in sicer glede na to, kolikšen delež nabav se izvede »na podjetja« in kolikšen delež nabav blaga se izvede »preko lastnika podjetja«. Navedeni podatek neposredno pove, kolikšen je dejanski delež sive ekonomije v določenem sektorju (npr. gradbeništvo, gostinstvo) legalne a neregistrirane sive ekonomije.

Republika Slovenija pa od leta 1991 dalje še ni povabila davčne posrednike v skupino na ravni vlade, ki bi predlagala spremembe za znižanje sive ekonomije in s tem povišanje davčnih prilivov. Navedeno dokazuje, da naša država boja zoper sivo ekonomijo (na dejanski ravni) – sploh še ni začela uspešno preganjati.

Davčni posredniki (računovodje, davčni svetovalci) izvajajo storitev oddaje davčnih obračunov za plačnike davkov. Preko 70% vseh davčnih obračunov oddajajo t.i. davčni posredniki za ime in za račun plačnika davkov. Preko 95% vseh dajatev (od okoli 20 mrd letno) je plačanih na podlagi t.i.

prostovoljne davčne privolitve. Davčni posredniki so v vseh državah EU27 ključen deležnik t.i. poštenega davčnega sistema, kjer je siva ekonomija obvladljivi pojav.

V letu 2020 je Zbornica davčnih svetovalcev Sloveniji poslala na Ministrstvo za finance preko 120 strani predlogov za izboljšave davčnega sistema. Ustreznega odziva države ni bilo. In ga še vedno ni.

Povedano pomeni, da eden izmed deležnikov pri izgradnji poštenega davčnega sistema dela in sicer zato, ker ve, da druge poti enostavno ni. Če želimo napredovati v smeri severa. Ker država smo ljudstvo. In ljudstvo naj pove, v kakšni državi želi živeti!

Članki na temo siva ekonomija imajo torej namen odpirati ključna vprašanja v povezavi z poštenim davčnim sistemom v Republiki Sloveniji. Ki ga še nimamo, kot lahko sklepamo tudi na podlagi zgoraj navedenih mednarodnih raziskav sive ekonomije.

Siva ekonomija je POSLEDICA stanja na področju davčne kulture in davčne morale v določeni preučevani skupnosti. Pogled v ogledalo terja pogum, kar pa je predpogoj za vsako davčno reformo.

Članek 3/7: Prostovoljna davčna privolitev (tax compliance), davčna morala (tax morale) in siva ekonomija (grey economy) ter ključni elementi za izvedbo sodobne davčne reforme

I. Namesto uvoda

Starejše mednarodne raziskave na področju psihologije davkov so v preteklosti (npr. Allingham in Sandmo (1972),) ugotovljale, da je davčna morala odvisna od tehtanja plačnika davkov med plačilom davkov in zasebno koristjo - podjetnika.

Model predpostavlja, da so davkoplačevalci racionalni akterji, ki si prizadevajo čim bolj povečati uporabnost svojega obdavčljivega dohodka s tehtanjem koristi in stroškov izpolnjevanja obveznosti s koristnostjo neupoštevanja davkov. Plačnik davkov bi, po navedenem modelu, davke plačal, ko sta pričakovana kazen in verjetnost, da bo »ujet«, precej majhni v primerjavi s koristjo, pridobljeno z neskladnostjo pri plačevanju davkov.

Kasnejše raziskave so pokazale, da model ne pojasni višjih plačil davkov, kot jih je izračunal navedeni neoklasični model raziskave davčne morale. Zato so kasnejše raziskave iskale tudi druge razloge za plačevanje davkov, kot primeroma Torgler (Torgler, 2011; Torgler, 2007a).

Navedene (sodobne) študije so pričele z raziskavami davčne morale, ki je obravnavana predvsem kot rezultat interakcije med formalnimi in neformalnimi institucijami. **Asimetrija v družbi med zakoni in predpisi njenih formalnih institucij in družbeno deljenih nenapisanih norm njenih neformalnih institucij, je tako posledica nizke davčne morale**³³.

Veliko raziskav se je ločeno »lotila« preučevanja davčne morale in sicer med sektorjem podjetij in sektorjem prebivalstva. Ugotavljajo, da ima davčna morala v podjetjih precej podobnosti ter tudi razlik z davčno moralo posameznikov. Ker odločitve v podjetjih sprejemajo posamezniki, se lahko nekateri dejavniki, ki vplivajo na te posameznike, prelijejo v podjetja, zlasti mala podjetja.

Dejavniki vključujejo korupcijo, kulturne norme in vrednote (Joulfaian, 2009; Alm in McClellan, 2012). Tudi drugi dejavniki, ki jih določa korporativno vedenje podjetja, lahko vplivajo na njihovo davčno moralo. Ti vključujejo preference glede tveganja, pristop davčnih svetovalcev, ugled upravne podjetja, strukturo podjetja, velikost podjetja, stroške izpolnjevanja predpisov in davčno kompleksnost (Yucedogru, 2013; Lanis et al., 2018). Raziskav o vplivu teh različnih dejavnikov je malo, čeprav se postopoma povečujejo³⁴.

³³ Več o tem Ioana Alexandra Horodnic, Universitatea Alexandru Ioan Cuza; Tax morale and institutional theory: a systematic review, 2018; https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f3d8ea10-en/1/2/2/index.html?itemId=/content/publication/f3d8ea10-en&_csp_0599eb7a098eeb10a5cc0ac941b69993&itemIGO=oecd&itemContentType=book

³⁴ Glej [USAID študijo o vplivu davčnih posrednikov na srbska podjetja](#) (OECD, 2019[11]),³ medtem ko je OECD raziskal dožemanje davčnih uradnikov o vlogi velike četverice (KPMG, EY, Deloitte in PwC). – štiri največje mreže profesionalnih storitev na svetu). Več o tem OECD: **What Drives People and Businesses to Pay Tax?**: <https://www.oecd->

Izredno pomembna je raziskava **USAID, ki je preučevala vpliv davčnih posrednikov na davčno moralo v SRBIJI**. Rezultati raziskave so izredno pomembni, tudi za slovensko davčno stvarnost, ki je bistveno bolj podobna vsem tranzicijskim državam, kot bi si to nekateri želeli priznati. Omeniti pa je potrebno eno bistveno razliko. Na Hrvaškem in v Srbiji so se lotili zadev resno (beri strokovno), pri nas pa, očitno, še vedno vztrajamo in menimo, da imamo lepo oblečenega cesarja (cesar je seveda naš »davčni sistem«), čeprav v resnici teka naokoli v »adamovi« obleki.

Davčne posrednike so v Srbiji (AF) preučevali z več vidikov oz. z več spremenljivkami ob upoštevanju pravnega statusa (doo ali podjetnik), velikosti (približno število strank), izkušnje podjetja (merjene vrsto let od ustanovitve), vrsto svetovanja AF – finančno svetovanje oz. ponujene izobraževalne storitve, regija, kvalifikacije (potrjene s prisotnostjo pooblaščenega računovodje), obseg opravljenih storitev itd. Raziskava je predvidevala tudi, da je pomembna tudi t.i. lastnost stranke (npr. dejavnost v gostinstvu).

Raziskava je bila izvedena na podlagi dveh modelov in sicer t.i. Bayesov informacijski kriterij (BIC) in Akaikejev informacijski kriterij (AIC).

Rezultati kažejo, da imajo preostale spremenljivke pomemben vpliv na odvisno spremenljivko (vpliv davčnega posrednika).

Rezultati so naslednji:

- večje število strank ima davčni posrednik (AF), višja je stopnja podjetij, ki ne izpolnjujejo v celoti davčnih obveznosti.
- Neskladnost strank z vidika plačevanja davkov je nižja pri posrednikih, ki zagotavljajo usposabljanje svojim strankam (posrednik, ki izobražuje stranke ima samo 58% strank takšnih, ki ne izpolnjujejo zadovoljivo davčnih obveznosti, v primerjavi s posrednikom, ki ne izvaja izobraževanj).
- Skladnost strank je večja pri posrednikih, registriranih kot družba z omejeno odgovornostjo, v primerjavi s posredniki, ki ponujajo svoje storitve kot podjetniki.
- Več spremenljivk ima pričakovane znake, vendar niso statistično pomembne – morala davčnih posrednikov, dvostavno knjigovodstvo in članstvo v AAAS. Posredniki, ki so člani AAAS (združenje računovodij), imajo nižje možnosti za navedbo neskladnosti strank, vendar ugotovitev ni statistično pomembna.
- Obstajajo statistično pomembne regionalne ali sektorske razlike. Posredniki iz jugovzhodne Srbije imajo več neskladnih strank. Z drugimi besedami, verjetnost, da ima posrednik neskladno stranko v jugovzhodni Srbiji, je višja za 27 % v primerjavi s posredniki v Vojvodini.

Študija je preučevala tudi pretekle davčne nadzore pri strankah davčnih posrednikov. Natančneje, anketirance so prosili, da navedejo delež sankcioniranih strank v skupnem številu strank (od 0 % - vse stranke so bile sankcionirane, do 100 % nobena od strank ni bila sankcionirana). In rezultati?

Verjetnost sankcioniranja strank je manjša pri posrednikih, ki zagotavljajo usposabljanje svojim strankam. Negativno razmerje obetov kaže, da je verjetnost, da bodo stranke prejele sankcije, nižja za posrednike, ki zagotavljajo usposabljanje. Možnost v tem primeru (izobraževanje strank), da dobi stranka kazen zaradi neizvajanja davčne zakonodaje je 0,59%, glede na posrednike, kjer se izobraževanja ne izvajajo.

ilibrary.org/sites/f3d8ea10-en/1/2/2/index.html?itemId=/content/publication/f3d8ea10-en&_csp=0599eb7a098eeb10a5cc0ac941b69993&itemIGO=oeecd&itemContentType=book
[Zanimiva je tudi raziskava o vplivu davčne diplomacije, preko delovanja OECD.](#) Lorena Vokić, doktorsko delo 2019.

II. Davčna morala in izpolnjevanje davčnih predpisov-psihološki pristop k davčni morali

Koncept davčne morale je v šestdesetih letih 20. stoletja prvič predstavila šola davčne psihologije »Köln« (Schmölders, 1970; Strümpel, 1969), vendar je bila deležna le malo pozornosti.

Luttmer in Singhal (2014) opredeljujeta davčno moralo kot celotno nedenarno motivacijo in dejavniki za izpolnjevanje davčnih obveznosti, ki niso pričakovani maksimizacijo uporabnosti. Kot je bilo omenjeno v navedeni raziskavi, se notranja motivacija za plačevanje davkov (davčna morala), obravnava predvsem kot posledica interakcija med formalnimi in neformalnimi institucijami. Vendar pa je pomembno poudariti, da so pri oblikovanju posameznikove davčne morale pomembne tudi osebne lastnosti in s tem ravnanje v skladu z davčnimi predpisi.

Prejšnje študije kažejo, da obstajajo posamezniki, imenovani »pošteni davkoplačevalci«, ki niti ne poskušajo utajiti (Torgler, 2001, 2003c), ker so preprosto »nagnjeni k temu, da se ne izmikajo« (Long in Swingen, 1991). Nasprotna skrajnost predstavljajo »davčni utajevalci«, ki imajo na splošno nizko davčno moralo in delujejo kot racionalni akterji, ki primerjajo koristi utaje davkov s koristmi izpolnjevanja davkov (Torgler, 2003c). Poleg tega obstajajo posamezniki, ki lahko uživajo v utaji davkov in to dojemajo kot igro, igranje z državo (Kirchler et al., 2007).

V nadaljevanju bomo na kratko prikazali raziskavo Ioana Alexandra Horodnic (Tax morale and institutional theory: a systematic review), ki je črpala podatke, med drugim tudi od EU raziskave vrednot³⁵. Navedena raziskava vključuje tudi odgovore slovenskih prebivalcev, tudi o odnosu do davkov.

1) Formalne inštitucije in davčna morala

Sodobne raziskave ugotavljajo, da imajo največji vpliv na davčno moralo t.i. formalne institucije. Povezava med davčno moralo in zaupanjem v državne organe oz. institucije, ugotavljajo naslednje raziskave:

1. zaupanje v vlado (Andriani, 2016; Chan et al., 2018; Daude et al., 2012; Ibrahim et al., 2015; Kondelaji idr., 2016; Leonardo, 2011; Li, 2010; Ristovska et al., 2013; Torgler, 2003b, d,

³⁵ Nekateri viri za raziskavo: World Values Survey, the European Values Surveys, the European Social Survey, the Eurobarometer survey on undeclared work, the International Social Survey Programme, the Taxpayer Opinion Survey, the Latinbarometro, the Afrobarometer, the AsiaBarometer, the Australian Graduates' Hopes, Visions and Actions Survey, the Bank of Italy Survey of Household Wealth and Income, the Palestinian Public Opinion Survey, the Pakistan's Baseline Taxpayers' Perception Survey, the Spain's Survey of Fiscal Policy, the Spain's Survey into Tax Morale of the Citizenry or primary data collection via a self-designed survey. Več o tem: https://www.researchgate.net/publication/324676526_Tax_morale_and_institutional_theory_a_systematic_review

- 2004a, b, 2012; Torgler in Schaffner, 2007; Torgler in Šnajder, 2004; Torgler et al., 2007a, b; Trüdinger in Hildebrandt, 2013; Vythelingum et al., 2017);
2. zaupanje v parlament (Alm in Torgler, 2006; Chan et al., 2018; Frey in Torgler, 2007; Martinez-Vazquez in Torgler, 2009; Torgler, 2004c, 2005a; Torgler in Murphy, 2004; Torgler in Schneider, 2004; Torgler et al., 2007a);
 3. zaupanje v sodišče in pravni sistem/vladavino prava (Alm in Torgler, 2006; Andriani, 2016; Feld in Torgler, 2007; Filippin et al., 2013; Frey in Torgler, 2007; Torgler, 2003a, b, c, 2004a, b, c, 2005a, b, 2012; Torgler in Murphy, 2004; Torgler in Šnajder, 2004; Torgler et al., 2007a, 2008, 2010; Vythelingum et al., 2017);
 4. zaupanje v davčni organ in davčne uradnike (Jahnke, 2015; Torgler, 2003b, c, 2004c; Torgler in Schaffner, 2007; Torgler et al., 2008; Vythelingum et al., 2017),
 5. zaupanje v javne uslužbenke (Torgler in Schaffner, 2007; Torgler et al., 2008);
 6. zaupanje v politike (Lago-Peñas in Lago-Peñas, 2010);
 7. zaupanje predsedniku (Torgler, 2005b);
 8. zaupanje v politične stranke (Chan et al., 2018);
 9. zaupanje v policijo (Leonardo in Martinez-Vazquez, 2016); in
 10. zaupanje v Evropsko unijo (Torgler, 2012).

Podobno je veliko študij ugotovilo, da je davčna morala odvisna od zaznane pravičnosti in učinkovitosti (pravilneje uspešnosti) vlade. Bolj kot je učinkovitejša državna poraba (Alasfour et al., 2016; Barone in Mocetti, 2011; Molero in Pujol, 2012; Sipos, 2015; Vythelingum et al., 2017) in višja kot je stopnja zaznanih koristi (Alm in Gomez, 2008), višja je stopnja davčne morale.

V spodnji tabeli (povzeto po raziskavi **Ioana Alexandra Horodnic**) so prikazani rezultati raziskav, ki dokazujejo povezave med preučevanimi variablami, ki vplivajo na stopnjo davčne morale. Večje kot je zaupanje v javne institucije, manjša kot je zaznava korupcije, višja kot je stopnja neposredne demokracije, višja je davčna morala.

Variable	Rezultati - Result	Pomebne raziskave
Trust in public authorities	A high trust in public authorities is associated with high tax morale	Alm and Torgler (2006), Andriani (2016), Chan et al. (2018), Daude et al. (2012), Feld and Torgler (2007), Filippin et al. (2013), Frey and Torgler (2007), Ibrahim et al. (2015), Jahnke (2015), Kondelaji et al. (2016), Lago-Peñas and Lago-Peñas (2010), Leonardo (2011), Leonardo and Martinez-Vazquez (2016), Li (2010), Martinez-Vazquez and Torgler (2009), Ristovska et al. (2013), Torgler (2003a, b, c, d, 2004a, b, c, 2005a, b, c, 2012), Torgler and Murphy (2004), Torgler and Schaffner (2007), Torgler and Schneider (2004), Torgler et al. (2007a, b, 2008, 2010), Trüdingen and Hildebrandt (2013), Vythelingum et al. (2017) Alasfour et al. (2016), Alm and Gomez
Government fairness (including fairness of tax system)	The higher the perceived fairness of the government, the higher the tax morale	Alasfour et al. (2016), Alm and Gomez (2008), Çevik (2016), Cyan et al. (2016), Cummings et al. (2005, 2009), Frey (2003), Niesiołowska (2014), Torgler and Schaffner (2007), Torgler et al. (2008), Vythelingum et al. (2017)
Deterrence measures	No relationship with tax morale High risk of detection/expected sanctions associated with higher tax morale	Torgler (2003a, b, c), Torgler et al. (2010) Torgler and Werner (2005), Torgler et al. (2007a), Williams and Horodnic (2016c)
Structural conditions GDP/ GNP	Positive impact on tax morale/ positive correlated	Doerrenberg and Peichl (2010), Gerstenbluth et al. (2012), Williams and Krasniqi (2017), Williams and Martinez (2014)
Government expenditure (i.e. social protection, education, health)	Positive impact on tax morale	Doerrenberg and Peichl (2010), Williams and Horodnic (2016c), Williams and Krasniqi (2017), Williams and Martinez (2014)
Inflation	Negative impact on tax morale	Doerrenberg and Peichl (2010)
Tax rate	The higher the tax rate, the lower the tax morale. Progressive tax systems improve tax morale	Alasfour et al. (2016), Doerrenberg and Peichl (2010), Lago-Peñas and Lago-Peñas (2010), Molero and Pujol (2012), Torgler (2002a, 2003a), Torgler and Murphy (2004), Torgler et al. (2007b), Williams and Krasniqi (2017), Williams and Martinez (2014)
Income inequality (Gini index)	Negative correlated with tax morale	Gerstenbluth et al. (2012), Trüdingen and Hildebrandt (2013), Williams and Krasniqi (2017), Williams and Martinez (2014)
Corruption	Wider corruption is associated with lower tax morale	Alasfour et al. (2016), Gerstenbluth et al. (2012), Jahnke (2015), Torgler (2006), Torgler et al. (2008), Williams and Krasniqi (2017), Williams and Martinez (2014)
Democracy/responsive regulation/legal rights	Direct democracy leads to higher tax morale	Feld and Frey (2004, 2006), Lago-Peñas and Lago-Peñas 2010, Frey and Torgler (2007), Martins and Gomes (2014), Sá et al. (2015), Torgler (2003a, b, c), Torgler and Schneider (2004), Torgler et al. (2007b, 2010), Williams and Krasniqi (2017)
Centralisation	Centralisation induces lower tax morale. Local autonomy has a significantly positive effect on tax morale and the size of the shadow economy	Güth et al. (2005), Lago-Peñas and Lago-Peñas (2010), Maria-Dolores et al. (2010), Torgler (2005a), Torgler and Werner (2005), Torgler et al. (2007b, 2010)
Level of immigration	Higher immigration/immigrants associated with higher tax morale	Russo (2013), Williams and Martinez (2014)

Če povzamemo, kako formalne institucije oblikujejo davčno moralo, lahko sklepamo, da imajo državljani višjo davčno moralo z višjo stopnjo modernizacije (tj. višji BDP, več učinkoviti ukrepi

socialne zaščite, nižja stopnja neenakosti in korupcije), večjim zaupanjem v javne inštitucije ter pravičnostjo in učinkovitostjo javne porabe ter z večjo udeležbo pri odločanju o porabi javnega denarja.

2) Vpliv nejavnih inštitutov(inštitucij) na davčno moralo

V vedenjskih znanostih se posamezniki ne preiskujejo kot izolirane entitete, temveč v odnos do njihovih družbenih skupin in kultur (Cullis in Lewis, 1997; Steinmo, 2017). Kot tak, odnos in vedenje posameznika oblikujejo neformalne institucije, ki se nanašajo na družbeno skupne nenapisane norme, vrednote in prepričanja. Kršitev družbenih norm ima za posledico notranje sankcije (tj. krivdo, sram) ali zunanje sankcije, kot je družbena stigma (Torgler, 2001; Torgler et al., 2007a).

Kakšen je torej vpliv neformalnih inštitutov (institucij) na davčno moralo?

Na prvem mestu moramo omeniti kulturo, ki predstavlja široke družbene norme, ki so obstojne v času (Luttmer in Singhal, 2014).

Analiza posameznikov, ki živijo v istem okolja, ampak iz različnih kultur, raziskujeta stopnjo davčne morale priseljencev prve generacije v Evropi (Kountouris in Remoundou, 2013) in ugotavlja, da davčna morala v državi izvora vpliva na davčno moralo posameznikov v gostovanju država.

Medkulturne študije kažejo, da obstaja pomembna razlika v ravni davčni morali med državami. Raven patriotizma neposredno vpliva na davčno moralo. Na primer, davčna morala je nižja v vzhodni Evropi v primerjavi z zahodno Evropo, kar bi lahko razložili z institucionalno krizo, ki je posledica nekdanjega komunističnega družbenega reda (Frey in Torgler, 2007).

Če povzamemo, lahko sklepamo, da kulture, subkulture (znotraj držav), skupnosti in družbene skupine vplivajo na davčno moralo. Posameznikovo davčno moralo oblikuje vedenje drugih članov skupnosti. Če velja, da je biti goljuf zavrženo in družbeno neodobravanje, to vodi v višjo davčno moralo. Nasprotno, kjer je nizko horizontalno zaupanje v družbo in posamezniki zaznavajo, da se velik delež prebivalstva izogiba davkom, se zniža raven davčne morale poštenih davkoplačevalcev.

3) Socialno-demografske značilnosti in osebne vrednote

V tem odstavku predstavljamo najpogostejše rezultate glede lastnosti posameznikov in ravni davčne morale. Raziskave pokažejo, da imajo ženske višjo davčno moralo, kot moški, da imajo starejši ljudje višjo moralo, kot mlajši, da imajo poročeni pari višjo moralo, kot samski, da imajo osebe z višjimi dohodki višjo davčno moralo, kot osebe z nizkimi prejemki, da imajo višji davčni razredi nižjo moralo, kot nižji razredi, da imajo samozaposlene osebe nižjo moralo, kot zaposlene osebe, da imajo etični ljudje višjo davčno moralo, da demokratičnost družbe povišuje davčno moralo itd.

Dejavnike iz zadnjega sklopa (osebne okoliščine) je potrebno analizirati na podlagi lastne raziskave in jih ni mogoče aplicirati avtomatično za vsako državo že na podlagi zgoraj navedene raziskave, ki je povzela ugotovitve številnih avtorjev. Veliko enakih podatkov pa je mogoče zaslediti tudi v slovenskih raziskavah – t.i. neposrednih raziskavah sive ekonomije.

Osebnosti okolščine so lahko vodilo za spremembe davčnega sistema, kot primeroma uvedba pavšalne obdavčitve za podjetnike, toda pavšalna obdavčitev ne sme predstavljati nižjih plačil davkov, glede na »klasično« vodenje poslovnih knjig, saj »neupravičeno« razlikovanje med plačniki davkov, deluje negativno na davčno moralo (gre za t.i. nepošteno razlikovanje).

4) Sklep pod sodobnim raziskovanjem davčne morale

Davčno moralo definirajo odnosi med t.i. javnimi inštitucijami, neformalnimi inštitucijami in plačniki davkov.

Nizka davčna morala je posledica asimetrije med zakoni in nenapisanimi družbenimi normami, ki pa morajo biti upoštevani pri vsaki davčni reformi.

Pri ocenjevanju vpliva formalnih institucij na davčno moralo je prva naloga politike povezana z prenehanjem izvajanja »modela racionalnega gospodarskega akterja« (limitations of the rational economic actor model), ki predvideva, da plačniki davkov plačujejo davke zgolj če obstajajo visoke kazni in če se izvaja strogi davčni nadzor.

Kot kažejo prejšnje študije, **zvišanje stopnje odvratanja (prisilni ukrepi)** daje »nejasne« rezultate (Torgler, 2003a, 2005a, c; Torgler in Werner, 2005; Torgler et al., 2007a, 2010; Williams in Horodnic, 2016c) **in lahko privede do nižje davčne morale in posledično manjše izpolnjevanja davčnih predpisov** (tax compliance).

Zato lahko vlade **poleg prisilnih ukrepov** uporabijo tudi **druge ukrepe za izboljšanje plačevanja davkov državljanov za izboljšanje davčne morale**.

Zato (če želimo iskreno zniževati sivo ekonomijo) pa so potrebni ukrepi za spremembo formalnih institucij. Kot taki so ukrepi potrebni ne le za posodobitev inštitucij in za izboljšanje strukturnih gospodarskih in socialnih pogojev, temveč predvsem za **krepitev zaupanja v t.i. javne inštitucije**.

Obsežne raziskave kažejo, da je davčna morala nizka, če je nizko zaupanje v različne javne organe (tj. vlada, parlament, sodišča in pravni sistem, davčni organ itd.).

Kot taki so ukrepi namenjeni **izboljšanju socialne pogodbe** (ali davčne pogodbe v družbi) med vladami in državljanji ter spodbujanje **horizontalnega zaupanja**.

To zahteva izboljšave:

1. **postopkovne pravičnosti - procedural justice** - (tj. državljanji se obravnavajo spoštljivo, nepristransko in odgovorno s strani davčnega organa, ki se odmika od odnosa »policist in lopov«),
2. **procesne »poštenosti« - procedural fairness** - (državljanji zaznavajo, da je delež, ki ga plačajo, pošten v primerjavi z deležem, ki ga plačajo drugi) in
3. **redistributivne pravičnosti - redistributive justice** - (državljanji verjamejo da dobijo blago in storitve, ki jim pripadajo glede na plačane davke) (Kirchgässner, 2010; Molero in Pujol, 2012; Murphy, 2005; Williams in Horodnic, 2015a).

V Sloveniji je davčna morala pogojena z našo »davčno« zgodovino. Sodimo v t.i. tranzicijske države, ki so spremenile družbeni red na podlagi spremembe ustave, ki je bistveno spremenila odnos državnih inštitucij do plačnikov davkov.

Toda ali so plačniki davkov pri nas, v resnici že prejeli »ustavno-pravno« pravilne storitve državnih institucij?

Ali naša sodišča, v davčnih zadevah sodijo »v razumnem roku«, če vemo, da moramo čakati na »davčno« pravico, tudi do 10 let? In če vemo, da, »po pravico« na Vrhovno sodišče težko pridemo? In če vemo, da je odločanje organa II stopnje, velika »administrativna ovira« (ni meritornih odločitev...), ki težko opraviči svoje »poslanstvo«³⁶?

Ali naša (vsakokratna) Vlada resnično krepi davno moralo plačnikom davkov, če spreminja davčno zakonodajo večkrat letno? Ali lahko govorimo o »zaupanju v vlado«, če slednja predlaga davčno zakonodajo, brez resne pravne presoje, sicer ne bi Ustavno sodišče ugotavljalo neustavnost davčne zakonodaje (68.a. člen ZDavP-2 itd.). Ali naša (vsakokratna) Vlada krepi davčno moralo, če deluje FURS brez jasnih okvirjev, s katerimi bi dejansko zagotovili udejanjanje pravic plačnikov davkov? Ali gre pri nas resnično za krepitev morale s strani FURS, če vemo, da Državni zbor sprejema zakone na podlagi predlogov FURS (npr. sledenje, pretirano zbiranje osebnih podatkov, poizvedovanje o plačnikih brez vedenja stranke itd.), brez resne ustavno-pravne presoje?

Ali Državni zbor deluje v smeri krepitve davčne morale, če sprejema davčne zakone brez t.i. revizijske sledi, ki bi nam lahko odkrila, kateri lobiji so si uredili spremembo zakonodaje tako, da težko govorimo o t.i. poštem davčnem sistemu (če en vir obdavčimo s 15%, drugega pa z 45, težko utemeljimo t.i. enakost pred zakonom oz. upravičeno razlikovanje itd.). Ali Državni zbor in Vlada, ki že 30 let ne želita urediti področja davčnih posrednikov, delujeta v smeri krepitve davčne morale pri nas (in udejanjanje pravice do informiranja preko davčnih posrednikov), če vemo, da preko 4200 davčnih posrednikov deluje izven vsakih strokovnih okvirov za davčno posredovanje. In če vemo, da zgolj 700-800 podjetij in posameznikov deluje v t.i. etičnih okvirih za davčno posredovanje.

III. Namesto zaključka ali kako se je smiselno »lotiti« zniževanja sive ekonomije v Sloveniji (na podlagi zaključkov mednarodnih raziskav)

Odgovori na zgornja vprašanja morajo biti temelj na bodočo davčno reformo. Ki pa mora biti predvsem usmerjena v:

1. t.i. procesno pravičnost (omejitev FURS v delu posega v zasebnost in nearbitrarnost delovanja FURS)
2. v pravičnost obdavčitve z vidika materialnega prava (progresivnost je dopustna, v nobenem primeru pa način plačila davkov, (npr. normiranost ali katasterski dohodek) ne sme biti povezan z nižjimi plačili davkov v primerjavi z drugimi plačniki davkov. Primer: Pridelovalec pšenice, ki je kmet mora plačevati enako količino davkov, kot to velja za podjetnika, ki

³⁶ Po reformi organa II. Stopnje v Grčiji se je zaupanje v celotni davčni sistem možno povišalo. Več o tem glej primeroma Konference o pravicah plačnikov davkov "INTERNATIONAL CONFERENCE ON TAXPAYER RIGHTS", Taxpayer Rights, Human Rights: Issues for Developing Countries, 05 to 08 Oct 2021, South Africa (Independent Administrative Appeals and the Promotion of Integrity and Fairness in the Tax System – prezentacija George Pitsilis, Governor, Greek Independent Revenue Authority, Greece) in [Disputing Acts and Omissions of The Tax Authority](#), Written by Dr. Petros Pantazopoulos, 2019.

prideluje pšenico preko DOO-ja. Gradbinec pavšalist mora plačevati enako količino davkov, kot to velja za »običajnega SPP-ja« ali podjetnika, ki gradi preko »DOO-ja«.

Odpraviti bo potrebno (je že skrajni čas) torej razlikovanje plačil davka od dohodkov iz dejavnosti in davka od dohodkov pravnih oseb. Davek od dohodkov morajo plačevati enako tako podjetniki posamezniki, kot fizične osebe, ki opravljajo določena dela (npr. kmet) ali pa družbe z omejeno odgovornostjo.

3. Krepitev zaupanja v vse ključne javne inštitucije.

Siva ekonomija je torej v bistvenem delu (tudi pri nas?), posledica nezaupanja v »državo«, ki smo jo očitno izgradili na davčni morali iz »prejšnjega sistema«, v novem sistemu pa plačnik davkov ni dobil ustreznih storitev vseh treh vej oblasti, ki bi mu »pomagale« dvigniti - davčno moralo.

Krepitev oz. višanje davčne morale je predpogoj za uspešno izvedeno sleherno reformo, ki je povezana z obveznimi plačili javnih dajatev. Po mnenju avtorja tega prispevka, ki je povzel zgoraj navedene avtorje, moramo najprej krepiti davčno moralo, ki pa se lahko bistveno spremeni izključno pod pogojem, da »reformiramo« vse tri veje oblasti (v povezavi z davki).

In siva ekonomija se bo pri nas, počasi približala stopnji sive ekonomije v urejenih demokracija (iz 23% BDP na 8%). Očitno več sledenja in pretiranega posega v zasebnost plačnika davkov, ni prava pot.

V naslednjem članku bomo poiskali povezave med korupcijo in sivo ekonomijo, ki v zelo pomembnem deležu poganja sivo ekonomijo.

Naloga izvršilne in zakonodajne veje oblasti, v povezavo z odpravljanjem sive ekonomije in posledično krepitvijo integritete javnih inštitucij, je očitno, kot ugotavljajo mednarodne raziskave, pomembna. Toda še bolj pomembno pa je, da je področje boja zoper korupcijo in boja za znižanje sive ekonomije, pomembno za nas – državljane Republike Slovenije. V knjigi »Bogastvo narodov« je avtor dokazal povezavo med nerazvitostjo družbe in korupcijo.

Članek 4/7 Davčna reforma v 21. stoletju – kako do inkluzivne davčne pogodbe, kar bi morala biti podlaga za celovito davčno reformo pri nas

OECD (*Innovations in Tax Compliance*):

Ključni izziv za vlade (ko in če razmišljajo o spremembi pri davkih) je najti pravo kombinacijo treh ukrepov;

- prisilno uveljavljanje (*enforcement*),
- olajšano izvajanje predpisov (*facilitation*) in
- zaupanje (*trust*)

za doseganje davčnih prihodkov in doseganje širših razvojnih ciljev³⁷.

Konceptualni okvir, predstavljen v dokumentu OECD, se osredotoča na štiri ključne dejavnike **zaupanja**: pravičnost, enakost, vzajemnost in odgovornost.

Navedeno predpostavlja, da:

(a) so davčni sistemi pravični ter kompetentno oblikovani in vodeni (»pravičnost«);

(b) so bremena pravično porazdeljena in vsak plača svoj delež (»enakost«);

(c) se davčni prihodki javno pretvorijo v vzajemno zagotovljeno blago in storitve s strani »države« (»vzajemnost«); in

(d) so vlade, ki upravljajo davčne sisteme, odgovorne davkoplačevalcem (»odgovornost«).

The conceptual framework presented in this paper focuses on four key drivers of trust: fairness, equity, reciprocity and accountability.

This captures the extents to which

(a) tax systems are fairly and competently designed and administered ("fairness");

(b) burdens are equitably distributed, and everyone pays their share ("equity");

(c) tax revenues are translated into reciprocal publicly provided goods and services ("reciprocity"); and

(d) governments administering tax systems are accountable to taxpayers ("accountability").

³⁷ Glej OECD raziskave:

TAILORING REFORM: COMBINING ENFORCEMENT, FACILITATION AND TRUST TO STRENGTHEN FISCAL CONTRACTS	40
<i>Social Desirability: What are the central objectives of reform?</i>	41
<i>Technical Appropriateness: What are the binding constraints on reform?</i>	42
<i>Political Feasibility: What are the key political barriers to reform?</i>	43
<i>Building Fiscal Contracts: How can investments in enforcement, facilitation and trust best be combined?</i>	45

Iz mednarodne strokovne literature³⁸ lahko razberemo, da poteka trenutno v svetu precej t.i. davčnih reform. Ki so lahko celovite ali pa delne in se praviloma lotevajo omejenih davčnih inštitutov.

Večina davčnih reform ima jasno opredeljene cilje in eden izmed najpogostejših ciljev je, prav gotovo, t.i. »davčna konkurenčnost« države.

Na drugi strani, zavedajoč se pomena davkov za družbo, pa morajo države poskrbeti, da so davki izdatni, saj se z njimi financirajo vse obveznosti »države« do svojih državljanov.

1) Poglejmo katera država je št.1 na področju davčne konkurenčnosti³⁹, ki jo izračunava Tax Foundation.

Po podatkih Tax Foundation⁴⁰ je najboljši rezultat dosegla Estonija(v letu 2022). Rezultat je posledica štirih pozitivnih lastnosti njenega davčnega zakonika:

1. **Nima davka od dohodkov pravnih oseb za reinvestirane in zadržane dobičke** (in 14- do 20-odstotno stopnjo davka od dohodkov pravnih oseb za razdeljeni dobiček). To pomeni, da estonski sistem davka od dohodkov pravnih oseb podjetjem omogoča reinvestiranje svojih dobičkov brez davka.
2. **Ima pavšalni 20-odstotni davek na dohodek posameznika.** Davek se ne obračuna v primeru izplačanih dividend, ki so že bile obdavčene z davkom od dohodkov pravnih oseb (glej zgoraj).
3. Njen davek na nepremičnine velja le za vrednost zemljišča, ne pa za vrednost nepremičnin ali kapitala.
4. Ima teritorialni davčni sistem, ki 100 odstotkov tujih dobičkov, ki jih ustvarijo domače korporacije, izvzema iz domače obdavčitve z nekaj omejitvami.

Slovenija je na 23. mestu od 38 preučevanih držav.

2) Kako pa Piketty vidi vpliv davkov na blagostanje držav

Druge vrste raziskav (Piketty⁴¹), ki se lotevajo preučevanja javnih dajatev v povezavi s prerezporeditvijo premoženja, ugotavljajo, da t.i. davčna in druge politike države ne vplivajo na rast BFP-ja in da je ključni dejavnik pri rasti BDP-ja – zgolj prirast prebivalstva.

³⁸ Več o tem v Innovations in Tax Compliance, OECD.

³⁹ Več o te.: <https://investinestonia.com/tax-competitiveness/>

⁴⁰ Veo tem, glej: https://files.taxfoundation.org/20221013150933/International-Tax-Competitiveness-Index-2022.pdf?_gl=1*_gu5wpw*_ga*MTAyOTYzNTMzMzMC4xNjcyODU5OTk2*_ga_FP7KWDV08V*MTY3Mjg2MjkxNi4yLjAuMTY3Mjg2MjkxNi42MC4wLjA.

⁴¹ Glej: <http://www.cadtm.org/Thomas-Piketty-a-progressive-global-tax-on-capital>

Navedene raziskave ugotavljajo tudi, da zgolj obdavčevanje dohodkov ne »ustavi« enormne neenakosti in da bo potrebno poseči tudi po t.i. premoženjskih davkih. Piketty⁴² tako predlaga progresivni globalni davek – npr. 5% od premoženja do 2 mio EUR premoženja in do 90% davka od premoženja posameznikov, ki imajo premoženje vredno nad 2 mrd EUR.

I. EU okviri za davčne reforme pri nas

Države članice EU morajo pri davčnih reformah upoštevati t.i. Pravo EU, ki je na davčnem področju zavezujoče za članice v naslednjih področjih prava:

1. Materialno davčno pravo – članice so na t.i. davčnem področju relativno samostojne, razen na področju določenih dajatev (carine, DDV-ja) kjer je Pravo EU v celoti za članice zavezujoče preko direktiv in uredb.
2. Postopkovno (procesno) davčno pravo – članice EU so na t.i. davčno-postopkovnem pravu samostojne, razen v delu, kjer morajo članice upoštevati določila Listine EU o temeljnih pravicah oziroma v delu, kjer pravo EU lahko poseže v delovanje članice preko direktiv, namenjenih odpravi ovir ali izboljšanju upravnega sodelovanja (predvsem v povezavi s t.i. intraEU poslovanju podjetij).
3. Organizacijsko davčno pravo je v celoti v domene države članice, kar pa seveda ne pomeni, da lahko članica oblikuje organizacijo, ki ne omogoča izvajanje dejanskega Prava EU. Težave lahko nastopijo, če organ ne deluje skladno z določili Listine EU o temeljnih pravicah, ki se mora uporabiti pri vseh postopkih ti. prava EU (Poljska, Madžarska ipd.) .

Komisija EU ima v okviru svojih pooblastil, dolžnost varovati »Pravo EU«.

V SKLEPU KOMISIJE z dne 12. decembra 2011 o ponovni uporabi dokumentov Komisije (2011/833/EU)⁴³ je določena pravna podlaga za objavo vseh pomembnih davčnih razlikosti med članicami EU.

Večina t.i. splošno-informativnih dokumentov, kjer Komisija EU publicira o stanju davčnega prava v članicah EU, se sklicuje na navedeni sklep. V navedenem sklepu je, med drugim zapisano, da je dolžnost Komisije publicirati informacije, ki lahko koristijo prebivalcem EU.

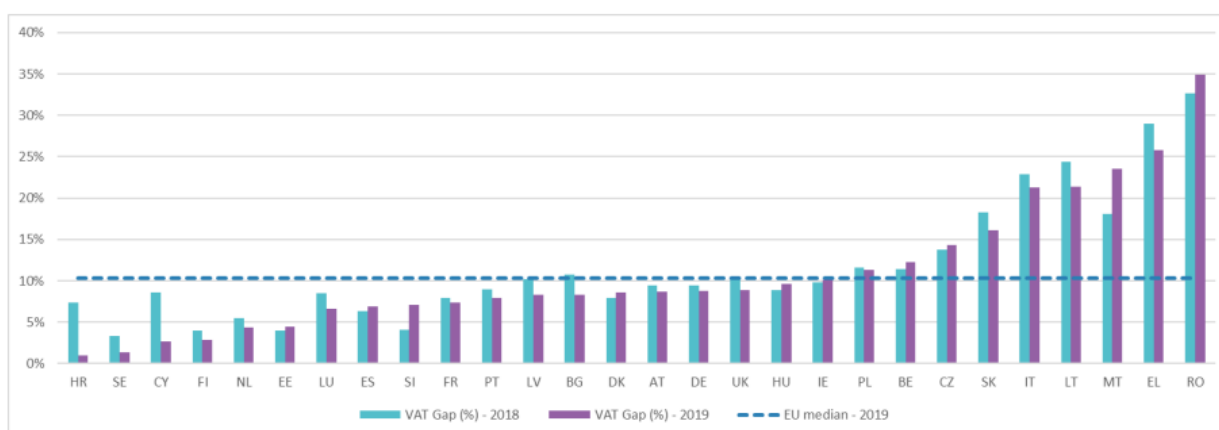
⁴² <https://www.cnn.com/2019/09/12/billionaires-should-be-taxed-out-of-existence-says-thomas-piketty.html>
In an interview with the French magazine L'Obs, Thomas Piketty calls for a graduated wealth tax of 5% on those worth 2 million euros or more and up to 90% on those worth more than 2 billion euros.

⁴³ Več o tem glej: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011D0833&from=en>

Komisija EU objavlja tudi t.i. davčne reforme v članicah EU⁴⁴ ter ekonomske analize obdavčenja. Letno objavi tudi t.i. poročilo (Annual Report on Taxation 2022⁴⁵).

V navedenem prispevku je zavedno, da določene države prostovoljno izračunavajo t.i. neplačani DDV (siva ekonomija), žal pa EU nima skupne metodologije izračunavanja sive ekonomije. Komisija EU izračunava t.i. DDV GAP (cca. 134 mrd EUR v 2019), kot razliko med plačanim DDV-jem in teoretično izračunanim, kot izhaja iz poročil plačnikov davkov.

GRAPH 19. VAT GAP AS SHARE OF THE THEORETICAL VAT LIABILITY, 2018-2019



Source: (European Commission, 2021e)

Several Member States also estimate other tax gaps, e.g. the corporate income tax (CIT) gap. In response to a survey carried out by the Fiscalis Tax Gap Project Group (European Commission, 2018b), nine Member States provided estimates of their CIT gap or have taken steps to do so (Belgium, Bulgaria, Denmark, Greece, Italy, Romania, Slovakia, Finland and Sweden). Four others said that they were planning to do so (Czechia, Portugal, Latvia and Lithuania). Unfortunately, national estimates are not always publicly available and cross-country comparison is not possible due to the different methodologies used.

Določene države izračunavajo tudi t.i. CT GAP (neplačani davek od dohodkov podjetij). Spodnja tabela pokaže, da 8 držav članic izvaja lastne izračune »izgub« davka od dohodkov pravnih oseb, medtem, kot ostale članice lastnih izračunov sive ekonomije ne izvajajo (5 članic planira izvajanje analiz). Slovenija navedenih analiz ne izvaja.

Raziskava Alvarez-Martínez, et al., 2021⁴⁶ in druge ugotavljajo, da članice EU izgubijo okvirno 36-37 mrd EUR letno iz naslova neplačanega davka od dohodkov podjetij.

Komisija EU je izdala tudi priporočila za davčne reforme članic EU do leta 2023⁴⁷. Sporočilo določa pet ključnih načel, ki bodo usmerjala Komisijo pri oceni programov stabilnosti in konvergenčnih

⁴⁴ Več o tem: https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/economic-analysis-taxation/tax-reforms-eu_en

⁴⁵ Glej: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/22508340-1149-11ed-8fa0-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=51677&WT.ria_f=7031&WT.ria_ev=search&WT.URL=https%3A%2F%2Ftaxation-customs.ec.europa.eu%2F

⁴⁶ Več o tem POROČILO EU za 2022, str. 62.

⁴⁷ Več o tem: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1476

programov držav članic ter njenih fiskalnih priporočil, ki bodo maja 2022 predlagana državam članicam za njihove proračunske načrte za leto 2023.

Teh pet načel je:

- Zagotovite usklajevanje politik in dosledno kombinacijo politik. Usklajevanje fiskalne politike ostaja ključno. Potrebno je stalno močno usklajevanje fiskalnih politik, da se zagotovi gladek prehod na novo in trajnostno pot rasti ter fiskalno vzdržnost. Ustrezna fiskalna naravnost za euroobmočje bi morala izhajati iz ustreznega ravnovesja med vidiki vzdržnosti in stabilizacije. Bistveno je doseči takšno artikulacijo na ravni države in ob upoštevanju razsežnosti evroobmočja/EU.
- S postopno in kakovostno javnofinančno prilagoditvijo ter gospodarsko rastjo zagotoviti vzdržnost dolga. Za zaježitev dinamike dolga je potrebna večletna fiskalna prilagoditev v kombinaciji z naložbami in reformami za ohranjanje potenciala rasti. Pomembno je zagotoviti vzdržnost javnih financ s postopnim zmanjševanjem visokega javnega dolga.
- Spodbujati naložbe in spodbujati trajnostno rast. Vse države članice bi morale zaščititi celotne naložbe in, kjer je to upravičeno, razširiti nacionalno financirane naložbe, tudi za zeleni in digitalni prehod. Poudarek naj bo na visoki kakovosti naložb, skladno z naložbami, financiranimi iz RRF.
- Spodbujati fiskalne strategije, skladne s srednjeročnim pristopom k fiskalnemu prilagajanju, ob upoštevanju RRF. Fiskalna prilagoditev v visoko zadolženih državah članicah bi morala biti postopna, ne bi smela voditi v preveč omejevalno fiskalno naravnost in bi morala biti podprta z naložbami in reformami, ki ponovno sprožijo potencial rasti, kar olajša doseganje verodostojnih usmeritev dolga navzdol. Pot prilagajanja fiskalne politike bi morala upoštevati učinke podpore RRF na gospodarsko aktivnost.
- Diferencirajte fiskalne strategije in upoštevajte razsežnost euroobmočja. Fiskalna priporočila bi se morala še naprej razlikovati po državah članicah in upoštevati morebitna prelivanja med državami.

II. Tradicionalni ali sodobni pristop pri vodenju davčnih reform

Kako se lotiti davčne reforme v sodobnosti, raziskujejo mednarodne organizacije (OECD⁴⁸, IOTA⁴⁹, EU⁵⁰, Svetovna banka⁵¹ itd.) ter tudi druge inštitucije⁵².

Na teoretičnem nivoju lahko zaznamo (Glej primeroma [Innovations in Tax Compliance, Conceptual Framework OECD](#)), da gredo reforme iz t.i. **tradicionalnih modelov sprememb** v t.i. **alternativne modele sprememb**.

Ad.1) Tradicionalne teorije sprememb predpostavljajo, da pobudo za spremembe oblikuje politika, ki v celoti sprejme pravila, ki jih vsili (brez ustreznega dialoga, kar izključuje spoštovanja dostojanstva) uporabnikom. Ključna ideja tradicionalno vodenih davčnih sprememb je, da je plačnik davkov objekt, ki ima samo eno pravico. Izvajati davčne predpise.

Svetovna banka v svojih raziskavah o davčnih reformah⁵³, ugotavlja, da so nedavne raziskave pokazale **razliko** med »prisilno skladnostjo« (enforced compliance), ki izhaja iz izvršilne moči države, in »prostovoljno« ali »navidezno prostovoljno« skladnostjo ("quasi-voluntary), ki jo vodijo vrednote, družbene norme in visoka stopnja zaupanja v poštenost, pravičnost, vzajemnost in odgovornost davčnih sistemov.

Tradicionalni pristopi k davčni reformi so poudarjali pomen tehničnih ukrepov za okrepitev izvrševanja in v zadnjem času tudi ukrepe, ki olajšajo izvajanje predpisov (npr. E rešitve). Ta pogled na reformo odraža prejšnje (tradicionalne) modele izpolnjevanja davčnih predpisov, ki je temeljila na v obliki racionalne ekonomske računice: davkoplačevalec bo plačeval obveznosti, če bo verjetno zaznal možnost davčnega nadzora in morebitnim kaznim in tveganje, če se bo upiral. Govorimo o strožjem pristopu oz. uveljavljanju z večjim odkrivanjem nepravilnosti in višjimi kaznimi, kar naj bi bil ključ za spodbujanje skladnosti (Cummings et al. 2009).

⁴⁸ Glej primeroma [Innovations in Tax Compliance, Conceptual Framework OECD](#),

This paper presents a conceptual framework for developing more effective approaches to tax reform and compliance. The framework proposes that by combining complementary investments in enforcement, facilitation, and trust, reformers can not only strengthen enforced compliance but can also (a) encourage quasi-voluntary compliance, (b) generate sustainable political support for reform, and (c) create conditions that are more conducive to the construction of stronger fiscal contracts. **A key challenge for governments lies in finding the right combination of these three measures -- enforcement, facilitation, and trust—to achieve revenue and broader development goals.** The framework proposes greater reliance on locally grounded binding constraints analysis, coupled with careful attention to understanding politics and the drivers of trust in particular contexts, to guide analysis of how best different investments may be combined, prioritized, or sequenced. This framework can help policy makers to think about the right combination of strategies in specific contexts, and thus to allocate resources most effectively.

⁴⁹ Glej primeroma <https://www.iota-tax.org/iota-papers>

⁵⁰ Glej primeroma https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/economic-analysis-taxation/tax-reforms-eu_en

⁵¹ Glej: Innovations in Tax Compliance Conceptual Framework Wilson Prichard, Anna Custers, Roel Dom

Stephen Davenport, Michael Roscitt; 2019:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/816431569957130111/pdf/Innovations-in-Tax-Compliance-Conceptual-Framework.pdf>

⁵² Glej primeroma Taxes, institutions, and innovation: Theory and international evidence,

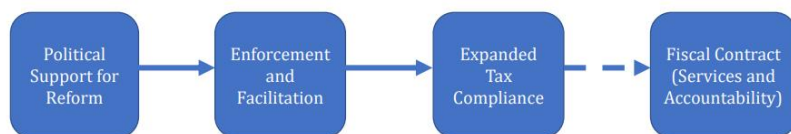
<https://link.springer.com/article/10.1057/s41267-020-00375-1>

⁵³ Glej: Innovations in Tax Compliance Conceptual Framework Wilson Prichard, Anna Custers, Roel Dom

Stephen Davenport, Michael Roscitt; 2019:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/816431569957130111/pdf/Innovations-in-Tax-Compliance-Conceptual-Framework.pdf>

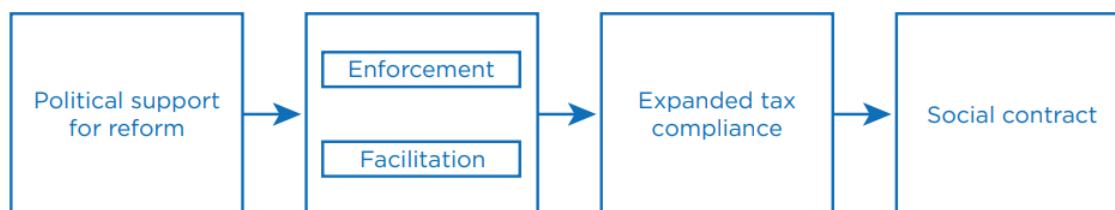
Slika 1: tradicionalno izvajanje reform⁵⁴:



Ad.2) Sčasoma so bili tradicionalni modeli dopoljeni z večjim poudarkom na olajšanju izpolnjevanja davčnih predpisov, pri čemer se je priznavalo, da je večja verjetnost, da bodo davkoplačevalci izpolnjevali obveznosti, **ko bodo to storili preprosto in poceni**, s čimer se spremeni racionalna ekonomska računica naklonjenost skladnosti (Alm et al. 2010; Alm in Torgler 2011).

Reforme, ki so se izvedle po tradicionalnih modelih, z modifikacijo olajšanje pri izpolnjevanju obveznosti, so bile izvedene po procesih, kot izhaja iz slike 1.2.

FIGURE 1.2 Traditional Theory of Change for Tax Reform



Source: World Bank.

3.) Znanstveniki že dolgo dajejo prednost jeziku »navidezno prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti« (quasi voluntary compliance), ker vsebuje idejo, **da sta zaupanje in prostovoljno izpolnjevanje malo verjetna, če ni komplementarnih naložb v uveljavljanje (prisila)**. Močnejše uveljavljanje (prisila v obliki zakona in izvajanje zakona) pa je prav tako manj verjetno, če ni **zaupanja**.

Gradnja zaupanja lahko prispeva k dobremu upravljanju (governance) na tri načine.

Prvič, povečanje zaupanja v davčni sistem je pogosto **povezano z izboljšavami enakosti (equity), vzajemnosti (reciprocity) in odgovornosti javnih organov (accountability)** – to pomeni, da je osredotočanje na krepitev zaupanja ključni del zasnove reforme⁵⁵.

⁵⁴ Več o tem: WHAT IS DRIVING TAX MORALE? An empirical analysis on social preferences and attitudes towards Taxation; The Task Force on Tax and Development The Role of Tax Morale in Development 25th January 2019, Paris Joseph Stead René Orozco

⁵⁵ Glej INNOVATIONS IN TAX COMPLIANCE Building Trust, Navigating Politics, and Tailoring Reform Roel Dom, Anna Custers, Stephen Davenport, and Wilson Pric; Svetovna banka:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36946/9781464817557.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Drugič, naložbe v izgradnjo zaupanja in zlasti večja in bolj smiselna preglednost (transparenca) in medsebojna posvetovanje, večji političen poudarek pomenu davkov s ciljem zagotoviti bolj pravično davčno politiko in izvajanje predpisov in krepiti sodelovanje plačnikov davkov, lahko služi za opolnomočenje davkoplačevalcev, ki razširijo sposobnost, da od vlad zahtevajo javne koristi od davčnih prihodkov.

Nazadnje lahko strateške naložbe v uveljavljanje in zaupanje (strategic investments in enforcement and trust), vključno z elementi, kot so izboljšana izmenjava podatkov, večja preglednost in poenostavitev, pomagajo podpreti izboljšave upravne uspešnosti na ravni države in tako izboljšajo zmogljivost države za zagotavljanje širših koristi davkoplačevalcem.

To se lahko zgodi **prek dveh širokih kanalov**, ki odražata različne razsežnosti zaupanja:

- poštenost in pravičnost davčnih sistemov (»rezultati davčnega sistema«- **tax system outcomes**) ter
- vzajemnost in odgovornost v sistemu (»rezultati davčnega upravljanja«- **tax governance outcomes**). Kjer davkoplačevalci vidijo vidne pridobitve v obeh razsežnostih, bodo bolj pripravljene podpreti prihodnje reforme in tako potencialno podpreti uspešen krog reform.

Prizadevanju za večjo pravičnost pri izvajanju davkov se lahko **uprejo** (primeroma) davčni uradniki, ki se bojijo zmanjšanja možnosti za tajno dogovarjanje in korupcijo. Večji poudarek na pravičnosti bo verjetno naletel **na odpor bogatih davkoplačevalcev**, ki se pogosto izognejo svojim celotnim davčnim obveznostim. Nazadnje, vlade same morda podpirajo povečanje zbiranja prihodkov – vendar so odporne na omejitve svoje porabe ali na zahteve po odgovornosti.

Sodobnejši pristop pri izvajanju reform upošteva družbene spremembe in še posebej mednarodno mobilnost kapitala in ljudi. Kar pomeni, da morajo biti reforme premišljene in je potrebno zagotoviti bolj racionalen (skladen z dejanskim stanjem stvari) pristop, kar vključuje krepitev davčne morale, prilagajanje predpisov »dejanskim potrebam plačnikov davkov«, graditev zaupanja, krepitev enakost in pravičnosti davčnega sistema itd.

Slika 2: Alternativno izvajanje reform:

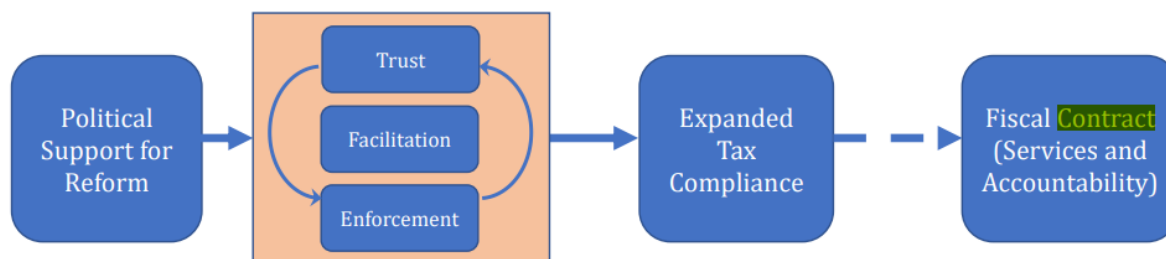
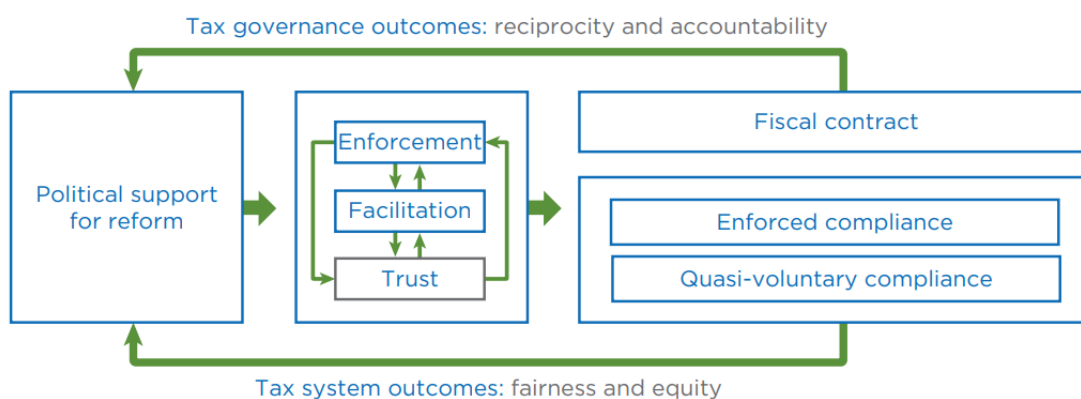


FIGURE 1.4 Theory of Change for Innovations in Tax Compliance



Source: World Bank.

8

Innovations in Tax Compliance

Sodobni pristopi k davčnim reformam terjajo dejansko spoštovanje vseh deležnikov (na prvem mestu plačnikov davkov – pravica do dostojanstva), kar seveda izključuje klasičen pristop, ki plačnika davka obravnava kot objekt, ne pa subjekt davčnega sistema.

Kot poteka, žal, še vedno, tudi v Sloveniji. Kjer politika določi cilje (brez sodelovanja stroke in deležnikov), kjer politika sprejme zakonodajo in kjer politika tudi izvaja zakonodajo, brez določitve nadzornih mehanizmov, ki bi lahko preverili, ali reforma sploh deluje in ali so cilji reforme doseženi. Kjer »država« sive ekonomije ne uokvirja in kjer se boj za višanje davčne morale »še ne zazna«.

Socialni dialog (npr. seja Socialno ekonomskega sveta), brez izvedenih resnih analiz morebitnih drugačnih pristopov in opcij, ni mogoče šteti za zadosten ukrep, ki bi krepil zaupanje med deležniki davčnega sistema pri nas. Že samo enega dejstva. Zakaj? Predstavniki reprezentativnih zbornic ne predstavljajo niti večino plačnikov davkov. Kdo torej zastopa pravice plačnikov davkov pri nas?

III. VPRAŠANJA, ki si jih mora zastaviti davčna reforma

Katera vprašanja je potrebno odpreti, ko se država pripravlja na davčno reformo, kot ugotavljajo zgoraj navedeni strokovnjaki?

Najprej (**prvič**) je potrebno določiti osrednje **cilje** reforme?

Ali je reforma ozko osredotočena na povečanje prihodkov ali je njen namen tudi povečati pravičnost, okrepiti gospodarsko rast v korist revnih ali okrepiti fiskalno pogodbo (fiscal contract⁵⁶)?

Drugič, določiti je potrebno, katere so **ključne politične ovire za reformo**. Političnoekonomska analiza, osredotočena na problem, želi razumeti, katere vrste reform so skladne z lokalnimi političnimi omejitvami, pa tudi, katere vrste strategij bi lahko sprejeli za povečanje politične podpore reformi.

Tretjič, določiti je potrebno, kakšne so **zavezujoče omejitve za reformo**. Kateri so možni reformni cilji, pomembnejši za uspeh, ki:

(a) lahko takoj »odklenejo« izboljšave; in

(b) če jih ne bo »izvajalec reforme« obravnaval, obstaja tveganje, da bodo ogrozili druge možne reformne strategije.

Četrtrič, ugotoviti je potrebno, kako je mogoče najbolje **združiti naložbe v uveljavljanje, spodbujanje in zaupanje** (enforcement, facilitation and trust).

Zlasti je potrebno posvetiti pozornost, kako je mogoče razviti strategije za krepitev zaupanja, ki dopolnjujejo naložbe v uveljavljanje in spodbujanje, odražajo lokalne vire nezaupanja in temeljijo na lokalnih dokazih o tem, kako graditi zaupanje naprej.

Te komponente zaupanja je mogoče razdeliti na dve skupini:

1. elemente, ki so posebej povezani z davčnim sistemom (»pravičnost« in »enakost«- "fairness"⁵⁷ and "equity"⁵⁸), in

⁵⁶ Pojem se v angleškem jeziku opiše, praviloma z naslednjimi besedami: This term describes an implicit agreement between state and both citizen and business taxpayers that associates **individual tax compliance and the distribution of the tax burden within a society with public service delivery and access to political decision-making**; <https://www.idos-research.de/en/discussion-paper/article/digitalising-the-fiscal-contract-an-interdisciplinary-framework-for-empirical-inquiry/>

Ta izraz opisuje implicitni dogovor med državo ter davkoplačevalci posamezniki in podjetji, ki vključuje izpolnjevanje davčnih obveznosti in prerazporeditev javnih sredstev (davkov) v družbi z zagotavljanjem javnih storitev in dostopom do političnega odločanja.

⁵⁷ **Fairness** Fairness captures the extent to which taxpayers believe the process for paying taxes is fairly designed and administered. This includes taxpayers understanding, among other things, the system itself, their treatment by tax collectors, the fairness of penalties, and the availability of recourse in cases of abuse. This component of trust broadly combines the categories of procedural justice and retributive justice from economic psychology and is fundamentally about how individual taxpayers experience tax administrators and the tax system. Taxpayers (either individuals or businesses) are more likely to comply if they feel that they have been treated respectfully, honestly, and impartially (Fjeldstad and Tungodden 2003; Picciotto 2007; Shapiro and Slemrod 2003).

⁵⁸ **Equity** Equity captures the extent to which the tax burden is believed to be fairly distributed across taxpayers. There is now considerable evidence that taxpayers are less likely to comply—or to support higher taxes—when they feel that the distribution is unfair. Put differently, although taxpayers may be willing to pay their "fair share," they are more likely to oppose taxation when they feel others are not paying enough. The term equity captures two distinct dimensions: horizontal and vertical equity.

2. elemente, ki so povezani s širšo porabo davčnih prihodkov s strani vlade («vzajemnost» in »odgovornost«- ("reciprocity"⁵⁹ and "accountability"⁶⁰).

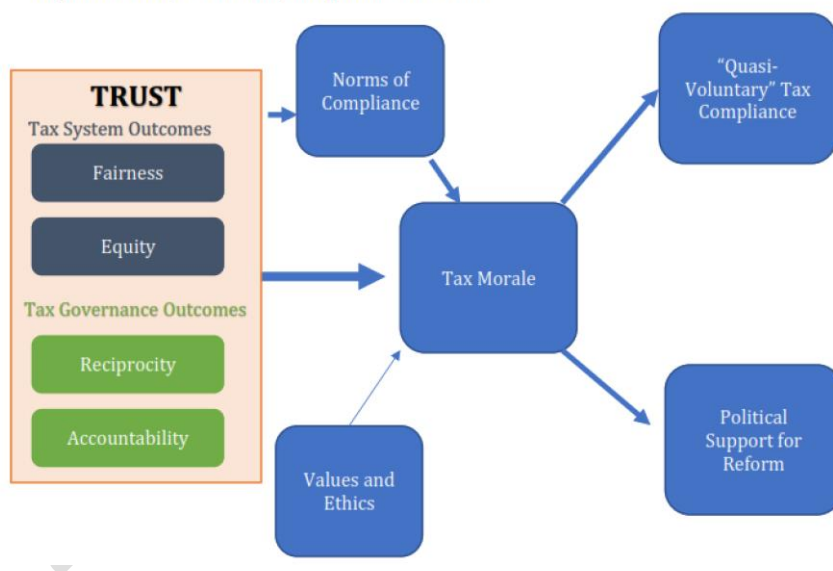
Prvi niz, ki jih imenujemo "**rezultati davčnega sistema**", sodi v tradicionalno pristojnost prizadevanj za davčno reformo. Javni organi, odgovorni za davčno politiko in administracijo lahko s »politično licenco« za spremembe, neposredno izboljšajo raven pravičnosti in pravičnosti v politiki in upravi.

Nasprotno pa elementi, ki jih imenujemo »**rezultati davčnega upravljanja**« niso neposredno pod »davčnim nadzorom« oblasti. Namesto tega so odvisni od širših ukrepov vlade zunaj davčnih administracij zagotavljanja vzajemnih storitev ali širitev obsega politične odgovornosti (npr. zdravstvo, šolstvo).

Celo politično opolnomočena davčna administracija ne more zagotoviti izboljšane vzajemnosti pri opravljanju storitev, saj je slednje odvisno od sodelovanja širšega nabora vladnih akterjev (zdravstvo, sodstvo, šolstvo itd.).

Slika: Alternativni model davčnih reform⁶¹.

Figure 8: Trust, Tax Morale, Compliance and Politics



⁵⁹ **Reciprocity** Reciprocity, perhaps the most intuitive of the four elements underlying trust in tax systems, lies at the core of the social contract. It is the idea that tax revenues will contribute to the provision of valued public goods and services. This concept is frequently at the heart of government outreach and education campaigns, which stress the need for taxes to fund national development. The operational question for governments is whether taxpayers believe that taxes are, in fact, used for national development and, if not, how to build greater trust.

⁶⁰ **Accountability** While the desire for reciprocity captures taxpayers' interest in receiving public goods and services, a demand for accountability captures their desire for an institutionalized voice in shaping how tax and spending decisions are made. The goals of reciprocity and accountability do, however, overlap: the goal of accountability is often to provide an institutionalized way for taxpayers to demand and ensure reciprocity. But the goals are also meaningfully distinct: whereas reciprocity implies that governments are making potentially time-limited concessions to taxpayers, institutionalized accountability is intended to ensure that reciprocity is sustained. To an extent, ensuring accountability can help to address time inconsistencies in promises to increase reciprocity in exchange for higher taxation (Aidt and Magris 2006). As important, accountability may have an independent value to those who are granted a voice in shaping tax and spending decisions. Citizen participation. **Evidence suggests that lower corruption, as well as participatory budgeting and other forms of direct democracy, are associated with higher tax compliance.**

⁶¹ Več o tem: <https://www.oecd.org/tax/tax-global/public-consultation-document-what-is-driving-tax-morale.pdf>

Pravičnost določa mejo, do katere se zdi, da je davčno breme pravično porazdeljeno med različne plačnike davkov oz. davčne zavezance. Obstaja veliko dokazov, da je manj verjetno, da bodo davkoplačevalci »zadovoljeni« (ali pa se bodo podpirajo višje davke), če menijo, da je razdelitev davčnega bremena, nepravična.

Iz spodnje razpredelnice dokumentov Svetovne bank je razvidno, da mora sleherni sodobna davčna reforma odgovoriti na ključna vprašanja, kot so cilji reforme, kakšen obseg reforme bi bil najbolj primeren, katere so možne in predvidljive ovire za reformo, kako se naj kreirajo predpisi, da bi bilo zaupanje doseženo v čim višji možni meri in preučitev potrebnih korakov za reformo v povezavi s t.i. »politično zmožnostjo izvedbe reform«⁶².

Set of Questions Guiding Reformers

- What are the reform objectives?

- What types of reform can best meet these objectives?

- What is the binding constraint on reform?

- How can investments in enforcement, facilitation and trust best be combined?

- What types of investments can best be combined, and is there adequate political support for reform?

1. Kaj so CILJI reforme

2. Kateri TIPI (davki podjetij, posameznikov ali drugi davki) reform lahko najboljše dosežejo željene CILJE

3. Kaj so ZAVEZUJOČE OMEJITVE reforme (kaj lahko povzroči, da reforma ni uspešna-npr. odpor lokalne samouprave, plačnikov davkov in FURS, npr. pri uvedbi nepremičninskega davka)

4. Kako so lahko napor v PRISILNO UVELJAVLJANJE PREDPISOV⁶³, SPREJEMLJIVOST SPREMEMB S STRANI DELEŽNIKOV⁶⁴ in ZAUPANJE v največji meri upoštevani

5. Katera kombinacija ukrepov naj bo uveljavljena in ALI obstaja ustrezna politična podpora za reformo

IV. METODE izvedbe davčne reforme

Najpogosteje omenjena metoda za uspešno izvedbo davčne reforme je analiza zavezujočih omejitev (binding constraints analysis). Predlagata jo OECD in Svetovna banka. Metoda temelji na **treh MODULIH**, ki se med seboj prekrivajo.

Poleg spodaj opisane metode, obstajajo tudi klasični pristopi – PDIA. **Ponavljajoča se prilagoditev na podlagi problema (PDIA)** je proces pospešenega nastajanja. Osredotoča se na težave, ne na rešitve. Sledi procesu korak za korakom (ne togi načrt), ki omogoča prožno učenje in prilagajanje.

Analiza zavezujočih omejitev (binding constraints analysis) se izvede v okviru treh modulov, ki se prekrivajo.

⁶² Več o tem v INNOVATIONS IN TAX COMPLIANCE Building Trust, Navigating Politics, and Tailoring Reform Roel Dom, Anna Custers, Stephen Davenport, and Wilson Pric; Svetovna banka:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36946/9781464817557.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

⁶³ The process of making people obey a law or rule, or making a particular situation happen or be accepted.

⁶⁴ The process of making something possible or easier.

Modul zavezujočih omejitev⁶⁵ je model reševanja davčnih izzivov, ki se izvede po naslednjih korakih:

- Jasno opredeljena navedba problema (npr. velika razlika v premoženju, ki ni podleženo pravični obdavčitvi),
- Razvoj (postavitve) drevesa odločanja, ki določi vse možne vzroke za neoptimalno delovanje,
- Sistematično ugotavljanje, kateri vzroki (za neuspeh) so dejansko najpomembnejši
- Med temi (vzroki) določite verjetne zavezujoče omejitve.

Modul imenovan »**problemsko usmerjen modul**« mora ugotoviti primernost okolja za reformo.

Modul »**raziskave zaupanja**« pa mora med plačnik davkov ugotoviti »odnos plačnikov davkov do problema, izkušnje plačnikov davkov in davčno moralo ter na drugi strani mora modul vključiti test ali variacije v zaupanje plačnikov davkov vpliva na pripravljenost plačnikov davkov plačati davek.

V. SKLEP NA TEMO, KAKO »SE DELA« DAVČNA REFORMA V SODOBNIH DAVČNIH DRŽAVAH

Hiter pregled strokovnih člankov na temo »davčna reforma« pokaže jasno sliko, kako delajo davčne reforme urejene demokracije. Kjer je znanje o pomenu in krepitvi davčne morale, krepitev zaupanja med deležniki davčnega sistema temelj vsakih sprememb na davčnem področju.

Prispevek članka V. na temo »davčne reforme« je pokazal, da obstajata dva modela davčnih reform.

Pri model izvajanja davčnih reform temelji na premisi, da so plačniki davkov zgolj »krave molznice«, ki morajo izvajati davčne predpise. Reforme se izvedejo brez analiz posledic in brez upoštevanje pričakovanih deležnikov davčnega sistema (poštenost, enakost itd.).

Drugi model davčnih reform pa upošteva dejstva, ki vplivajo na davčno privolitev, kot so pomembnost t.i. mednarodne konkurenčnosti plačnikov davkov in pomen elementov, ki krepijo zaupanje v »državne institucije«, kar omogoči celovito reševanje davčnih izzivov.

Sodobni pristopi k davčnim reformam torej temeljijo na ZAUPANJU med tistimi, ki so davke dolžni plačevati in tistimi, ki so dolžni ustavno-pravno pravilno izvajati svoje pristojnosti (integritetno delovanje). Sodobne davčne reforme temeljijo na krepitvi **zaupanja**, ki pa se gradi na **enakosti**, **pravičnosti**, **vzajemnosti** in **odgovornosti**.

⁶⁵ Glej WB:

One strategy for prioritizing reform options within resource-constrained environments, and for tailoring solutions to the particular needs of specific contexts, is a binding constraints analysis.¹ It is not the only strategy that could be deployed for prioritizing and tailoring reform. Other approaches, such as problem-driven iterative adaptation (PDIA), may achieve similar goals. But a binding constraints approach is, in general, well suited to the technically detailed, data-rich character of effective tax policy and administration. The approach has five broad steps: 1. Draft a clear problem statement—for example, the need to strengthen ineffective taxation of wealthy individuals. 2. Develop a decision tree that lays out all potential causes of suboptimal performance. 3. Systematically identify which causes are most important in the specific context. 4. Among these, identify the likely binding constraints on improved performance. 5. Develop potential strategies for addressing those challenges that are feasible in light of technical and political constraints... [Innovations in Tax Compliance \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/)

ČLANEK 5/7 SIVA EKONOMIJA IN KORUPCIJA, S Poudarkom NA VPLIVU KORUPCIJE V ZDRAVSTVU NA PRIPRAVLJENOST PLAČNIKOV DAVKOV ZA PROSTOVOLJNO IN CELOVITO PLAČEVANJE JAVNIH DAJATEV PRI NAS

I. Uvod v temo korupcija in siva ekonomija

*Zdi se, da je tako korupciji kot sivi ekonomiji skupno **izogibanje predpisom in plačevanju davkov**, kar nadalje vodi k nižjim davčnim prihodkom, povečanju javnih izdatkov ter zaviiranju produktivnosti in rasti.*

*Zato se na **splošno korupcija in siva ekonomija obravnavata kot dve destruktivni dejavnosti**, ki gresta tudi skupaj, spodkopavata demokratično upravljanje in pravno državo ter negativno vplivati na gospodarski in trajnostni razvoj. Zagovorniki tega negativnega učinka so imenovali ta učinek kot "peskanje koles" (kolesa je sicer potrebno »podmazovati«) ⁶⁶.*

Both corruption and shadow economy seem to have the circumvention of regulations and that of tax payments in common, further leading towards lower tax revenues, an increase in public expenditures and the hampering of productivity and growth.

Therefore, generally, corruption and shadow economy are seen as two destructive activities, which also go together, undermining democratic governance and the rule of law, and negatively affecting the economic and sustainable development. The proponents of this negative effect also called this strand effect as "sand the wheels"

V predhodnih člankih na temo SIVA EKONOMIJA PRI NAS (1-3), smo spoznali, na podlagi mednarodnih priznanih raziskav sive ekonomije, da ima največji vpliv na celostno (brez nelegalnega izogibanja plačevanja davkov) plačevanje javnih dajatev s strani plačnikov davkov (v prvi vrsti so plačniki okoli 58.000 podjetij), odnos »državnih inštitucij« do plačnikov davkov oziroma stopnje davkov v povezavi z verjetnostjo, da bo plačnik davkov deležen sankcij v primeru neizvajanja davčnih predpisov.

V članku IV., kjer smo ugotovili sodoben način izvajanja davčnih reform v urejenih demokracijah, ki temelji na krepitvi ZAUPANJA v državne inštitucije in sprejemanju ukrepov, ki krepijo davčno moralo v državi. Zaupanje v državne inštitucije se lahko izgradi izključno na način, da slednji v celoti izvajajo sodobno Ustavo Republike Slovenije.

Praktično vsi najvišji pravni akti pri nas, od »državnih inštitucij« terjajo t.i. **spoštljiv odnos (do »uporabnikov« storitev)**, kar v prvi vrsti pomeni, da morajo javni organi izvajati svoja pooblastila – ustavno-pravno skladno (integritetno) in da morajo pri slehernem izvrševanju svojih pooblastil paziti, da izvajajo svoje storitve skladno s temeljnimi ustavnimi načeli in pravili. Na prvem mestu velja omeniti temeljno načelo spoštovanje **dostojanstva** plačnikov davkov, ki je varovano preko načela **integriteta (odgovornost)** delovanja javnih inštitucij.

⁶⁶ Več o tem: The Impact of Corruption and Shadow Economy on the Economic and Sustainable Development. Do They "Sand the Wheels" or "Grease the Wheels"?; Răzvan Hoinaru 1, Daniel Buda 2, Sorin Nicolae Borlea 3,4, Viorela Ligia Văidean 5 and Monica Violeta Achim, 2019

Spoštljivo ravnanje oziroma varovanje (s strani javnih organov) dostojanstva posameznika je vgrajeno jedro Ustave RS (1-3.a. člen) in jedro Listine EU (1. člen) o temeljnih pravicah⁶⁷.

Temeljni pravni akti jasno uokvirjata delovanje vseh treh vej oblasti pri nas. Povedano drugače, imajo plačniki davkov, ki plačujejo socialne prispevke, pravico zahtevati (od pristojnih institucij) dostojne storitve, ki se izvajajo na podlagi plačil obveznih socialnih dajatev.

Plačnik davkov plačuje obvezne dajatve, kot so davki, prispevki, dajatve obveznih gospodarskih služb. Javni organi izvajajo t.i. javne storitve in zgolj pri davkih velja, da plačnik davkov ne dobi neposrednih koristi v zvezi s plačilom davka.

Pri prispevkih to ne velja. Plačnik davkov tako plačuje t.i. obvezne prispevke in na tej podlagi dobi točno določene storitve (pokojnina, zdravstvene storitve, pravice v primeru brezposelnosti itd.). Seveda pa velja (tako teorija), da, če plačnik davkov, ki plača določen socialni prispevek (npr. če je oseba že socialno zavarovana pa od drugih dohodkov plača t.i. pavšal za zdravstvo), ne dobi tudi ustreznih storitev, pridobi prispevek (v tem delu) značaj davka. Davki so obvezne dajatve, pri katerih velja, da se »porabijo« za splošne javne zadeve, kjer plačnik davkov ne dobi neposredne koristi v obliki javnih storitev. Pri prispevkih navedeno, ne velja.

V četrtem delu prispevkov o sivi ekonomiji, smo se dotaknili mehanizmov, ki omogočajo izboljšanje delovanje državnih organov, na področju obdavčite. Ugotovili smo, da sodobni pristopi zahtevajo od »države« t.i. partnerski odnos in da patronistično delovanje – ni več »v modi«. Saj povzroči upor plačevanja davkov, ki v času mobilnega kapitala, seveda ni modra odločitev z vidika financiranja javnega.

Pod pojmom patronistično delovanje avtor razume vsako ravnanje organa s pooblastili, ki ne upošteva sodne prakse, tudi ali predvsem Sodišča EU **oziroma** ravnanje organov, ki niso skladne s ključnim načelom »dobre države«, načelom integritete pri izvajanju svojih nalog oz. pristojnosti ali pooblastil (varovanje dostojanstva strank itd).

Primeroma oz. »po domače«. Organ (državna uprava, zdravstvo, šolstvo itd..) deluje **»neintegritetno«**, ko in če izvaja pooblastila ignorantsko, se vede podcenjujoče in zavajajoče do strank, če prikriva ali izkrivlja resnico, če ne odgovori na zahtevana vprašanja, če ne izvaja svoje storitve v predvidenih rokih itd.. Raziskave so jasno pokazale, da plačnik davkov, ki mu »vladajo«, v zadnjem stavku opisani organi, davkov seveda ne plačuje »z velikim veseljem«.

Glede na to, da smo ugotovili veliko povezanost med KORUPCIJO in IZOGIBANJEM PLAČEVANJA DAVKOV⁶⁸, bomo ta članek »posvetili« raziskavam, ki pokažejo povezavo med korupcijo v zdravstvu in sivo ekonomijo.

Zakaj smo izbrali korupcijo v zdravstvu?

Podrobneje si bomo pogledali, **kako slovenska korupcija v zdravstvu, vpliva na plačilo davkov** in kako bi lahko, preko poštenega davčnega sistema lahko celovito reformirali tudi samo »zdravstvo«.

Povedano drugače, če bi pobirali javne dajatve, skladno z določili Ustave (pošteno, enakost pred zakonom in integritetno delovanje vseh organov oz. institucij, vključno z zdravstvenim sistemom), potem bi tudi javni sektor na področju zdravstva »vedel«, da mora svoje poslanstvo izvajati – ustavno-pravno skladno. Integritetno. Pošteno, do tistih, ki v imenu zavarovanih oseb, plačujejo prispevke za

⁶⁷ 1. člen LEUTP: Človekovo dostojanstvo je nedotakljivo. Treba ga je spoštovati in varovati.

⁶⁸ Glej točko 2. v članku 3, kjer govorimo o vplivu KAKOVOSTI JAVNIH INŠTITUCIJ in vplivu STOITEV JAVNEGA SEKTORJA na sivo ekonomijo (Schneider).

zdravstveno zavarovanje. Predvsem pa bi moral zdravstveni sistem izvajati svoje storitve, ne pa da uporabniki storitev, četudi je zavarovanje plačano, le-teh, ne prejmejo.

1) Siva ekonomija v dejavnosti »zdravstvo«

Torgler in Schneider (2007) ter Schneider et al. (2005, 2010, 2011, 2013, 2015) poudarjata, da siva ekonomija vključuje vse »tržno zakonito proizvodnjo blaga in storitev, ki so namenoma prikrite »jasnosti« iz naslednjih razlogov:

- (1) da bi se izognili plačilu dohodka, davka na dodano vrednost ali druge davke;
- (2) izogibanju plačilu prispevkov za socialno varnost;**
- (3) izogibanju se izpolnjevati določene pravne standarde trga dela, kot so minimalna plača, delovni čas, varnostni standardi itd.; in
- (4) izogibanju izpolnjevanju nekaterih upravnih postopkov, kot je izpolnjevanje statističnih vprašalnice ali druge administrativne obrazce.«

V tem pogledu ima siva ekonomija dve glavni komponenti: **Prvo komponento**, ki predstavlja velik delež siva ekonomija, **je delo na črno**. Ta se nanaša na plače, ki jih delavci in podjetja ne prijavijo izogibanja davkom ali ureditvi trga dela. V zdravstvu je mogoče najti precej plačil javnih dajatev, še posebej v primeru ko in če izvajalec zdravstvena dejavnost plačuje angažirane osebe v nasprotju z določili pozitivne zakonodaje (npr. plačilo »na roko« v t.i. koncesionarskem ali »privatnem« zdravstvu).

Drugo komponento predstavlja **podjetniško poročanje (oddani obračuni za javne dajatve) o dohodku, da bi se izognili nekaterim davčnim obveznostim**. Izvajalci zdravstvene dejavnosti (poleg ostalih dejavnosti), ki ne prijavijo vseh dohodkov iz svoje dejavnosti (če gotovinska plačila ne prijavijo davčni administraciji), izvajajo delo v »sivem polju«.

Vse študije so pokazale, da obstaja velika povezava med stopnjo razvoja družbe in korupcijo. Pokazale pa so tudi, da je v določenih državah, kjer gre sicer za razvite družbe (npr. Kitajska), korupcije nesorazmerno veliko, kar pojasnjujejo s t.i. **sistemsko korupcijo** (ko in če »oblast« deluje v pogojih, brez resnih demokratičnih zavor oz. demokratičnega nadzora).

Podobno ugotavljata tudi Beck in Maher (1986), ki sta ugotovila tudi, **da v primerih, ko ni dovolj velikih kazni za podkupovanje s strani dobaviteljev, slednji pogosteje posežejo po podkupninah. V teh primerih je cena korupcije - višja cena za blago ali storitve**⁶⁹.

Zaman in Goschin (2015) sta poudarila, da siva ekonomija, zlasti v koruptivnih državah, predstavlja pomemben blažilec za reševanje številnih težav, kot so visoka stopnja brezposelnosti itd.

⁶⁹ V zdravstveni dejavnosti pri nas, praktično težko govorimo o »nekoruptivnih« nabavah. Če so javna naročila pripravljena za točno določenega dobavitelja, govorimo o t.i. sistemski korupciji, saj očitno nadzorni mehanizmi niso uspeli preprečiti koruptivnih nabav, že zadnjih 30 let.

Slovenija sodi v t.i. tranzicijske države, kjer vse tri veje oblasti še niso ponotranjile nujnosti integritetnega delovanja, kar se kaže tako v izredno slabi zakonodaji na zdravstvenem področju⁷⁰, kot tudi v slabi (glede na sodobno ustavo) izvedbi zakonodaje. Pravosodna veja oblasti bi morala hitreje odkrivati in preganjati korupcijo, kar pa žal, pri nas, ni slučaj.

Teorija, kot je na kratko povzeto zgoraj, pove, da korupcija poganja sivo ekonomijo in **da je korupcija posledica nerazvite družbe ali pa t.i. sistemske korupcije. V tranzicijskih državah ima siva ekonomije plodna tla ta »razvoj« iz obeh navedenih razlogov.**

2) Kje smo pri nas (tudi v zdravstvu) na področju korupcije, kot nas vidi Transparency Internacional?

V nadaljevanju si oglejmo kako Slovenijo ocenjuje mednarodna organizacija Transparency Internacional.

Podatkovni viri, uporabljeni za pripravo CPI⁷¹, posebej zajemajo naslednje manifestacije korupcije v javnem sektorju:

- **Podkupovanje.** Pri nas so znane afere iz naslova preskakovanja vrst, podkupnine v obliki turističnih potovanj pod krinko izobraževanj, podkupovanja v povezavi z nabavami itd.
- **Preusmeritev javnih sredstev.** V Sloveniji se javna sredstva preusmerjajo v t.i. privatno sfero preko podelitev koncesij, preusmeritev pacientov iz javne v privatno sfero – tudi preko oseb, zaposlenih v javnih inštitucijah itd.
- **Uradniki, ki svojo javno funkcijo uporabljajo za zasebne koristi,** ne da bi se soočili s posledicami. Gre za negospodarno ravnanje zaposlenih v javnih inštitucijah, tudi preko slabe organizacije dela itd.
- **Sposobnost vlad, da zajezijo korupcijo v javnem sektorju.** V Sloveniji so nabave v javnem zdravstvenem sistemu del t.i. sistemske korupcije, kar ugotavlja tudi KPK, ki pa žal ne dobi ustreznih pooblastil za ukrepanje, ko se korupcija zazna. Prenos pregona na policijo in tožilstvo ni ustrezna pot za reševanje korupcije, saj je jasno, da kazenska zakonodaja ne ureja vseh primerov zavrženih dejanj v polju korupcije (npr. kadrovska korupcija ni posebej opredeljena).
- **Prekomerna birokracija v javnem sektorju, ki lahko poveča možnosti za korupcijo.** Gre za težave rastoče birokratizacije zaradi neenotnega vodenja zdravstvenega sistema (in težav na primarni ravni, kjer lokalna skupnost upravlja s sistemom) in ciljno usmerjene dejavnosti. Sistem upravljanja zdravstvenih organizacij ne omogoča uspešnega upravljanja, kar birokraciji. Žal, ustreza.
- **Nepotistična imenovanja v državni upravi.** Gre za težavo pri kadrovanju vseh vrst profilov zaposlenih, vključno s kadrovanjem na najvišjih nivojih, tako na ministrstvu, kot tudi na nivoju zdravstvenih organizacij.

⁷⁰ Zdravstvena zavarovalnica ne izvaja nadzora nad porabo javnih sredstev, primarno zdravstvo je odvisno od »dobre volje« županov, saj koncesije na primarnem zdravstvenem nivoju podeljuje lokalna samouprava, plače zdravstvenega osebja pa določa Vlada oz. Državni zbor, javni zavodi na terciarnem nivoju pa nimajo orodij za uspešno delovanje. Vsi deležniki zdravstvenega sistema tako delujejo nepovezano in so brez slehernega strokovnega nadzora. Posledično zdravstveni sistem pri nas niti teoretično ne more izvajati ustavno-pravno pravilno svojega poslanstva.

⁷¹ <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/svn>

- Zakoni, ki zagotavljajo, da morajo javni uslužbenci razkriti svoje finance in morebitna navzkrižja interesov.
- Pravna zaščita prijaviteljev podkupovanja in korupcije. V Sloveniji sprejemamo zakonodajo na področju t.i. žvižgačev šele v letu 2023.
- **Zajetje države s strani ozkih interesov.** Korupcija je tako množična, da niti minister, odgovoren za zdravstvo ne upa javno povedati, kdo vse so interesne skupine, ki niso zainteresirane za reševanje težav v zdravstvu (dva ministra za zdravje sta navedeno izjavila na TV sprejemnikih).
- **Dostop do informacij o javnih zadevah/vladnih dejavnostih.** V Sloveniji so podatki o nabavah v vseh javnih porabnikih javni. To pomeni, da »javnost« podatkov ni dovolj, če niso sprejeti tudi ukrepi za nadzor nad nabavami.

Slovenija »zaseda« na navedenem indeksu 41-to mesto (od 183 preučevanih držav). V letu 2021 je bila Slovenija omenjena kot država, ki sodi med t.i. tri bolnice EU, četudi ni sodila med tri najbolj »korumpirane« članice EU.

Navedeni podatki povedo, da Slovenija **ne sodi med t.i. vzorne države v EU**, na področju korupcije.

3) Korupcija v zdravstvu, kot jo »vidi« KPK

Na spletni strani KPK-ja je zapisano naslednje:

[Raziskava raziskovalnega centra evropskega parlamenta \(European Parliamentary Research Service\)](#),⁷² ki jo je leta 2016 izvedel RAND Europe, ugotavlja, da je strošek korupcije na ravni Evropske unije nekje med 180 in 990 milijardami EUR BDP. Iz omenjene raziskave Evropska stranka zelenih (European Greens) [leta 2018 ugotavlja, da je strošek okoli 1000 milijard EUR na letni BDP EU](#). Ker je BDP Slovenije 0,35% BDP EU, lahko sklepamo, da je **strošek korupcije v Sloveniji 3,5 milijarde EUR**.

To je najmanj optimističen scenarij. Vendar pa je bolj kot na številki, ki je zgolj ocena in prav gotovo ne povsem natančna, saj je dejansko korupcijo težko izmeriti, poudarek drugje: da bi namesto "koruptivnega" denarja lahko imeli številne druge, za družbo koristnejše in pomembnejše dobrine in projekte. Na Komisiji smo na podlagi ocene 3,5 milijard evrov izračunali, kaj vse bi lahko imeli, če ne bi bilo odtekanja denarja v koruptivne roke.

Zanimivo je da znašajo premalo plačani davki pri nas, po raziskavi SCHNEIDER okoli 4,4 mrd EUR, KPK pa ugotavlja »odliv javnega denarja« iz naslova korupcije v višini 3,5 mrd EUR. Če predpostavimo, da bi lahko država pobrala vsaj 50% sive ekonomije in če predpostavimo, da bi korupcijo »ustavili«, potem lahko ugotovimo, da bi naša država lahko imela v proračunu (vsako leto) za vsaj 5,5 mrd EUR več zbranih javnih sredstev – če bi »država« delovala integritetno!

KPK je v letu 2013 o korupciji v zdravstvu zapisala naslednje⁷³:

⁷² Več glej: <https://www.kpk-rs.si/blog/2021/12/06/ocena-strozkov-korupcije-v-sloveniji/>

⁷³ Glej na povezavi: <https://www.kpk-rs.si/blog/2013/11/26/odziv-kpk-na-izjavo-karla-erjavca-glede-korupcije-v-zdravstvu/>

26. 11. 2013 je predsednik stranke DeSUS in zunanji minister Karl Erjavec dejal, da Komisije za preprečevanje korupcije (dalje: komisija ali KPK) ni čutiti na zdravstvenem področju in da bodo svoje morali opraviti tako KPK kot policija in tožilstvo. Taka izjava je ne samo neresnična, ampak za politika, ki je sedel v več vladah, tudi nesprejemljivo sprenevedanje in prevračanje odgovornosti.

Namesto ukrepanja danes politiki lahkotno preložijo odgovornost na organe nadzora in pregona. Na koncu bomo prišli do lahkotne ugotovitve, da so za stanje v zdravstvu krivi komisija, policija in sodišča. Podobno kot je z luknjo v bančnem sistemu, ki danes »za vrat stiska« celotno državo. Zanja niso krivi tisti, ki so v državne banke po politični liniji nastavljali nadzornike in ti potem naprej uprave, da so bile banke slabo vodene in upravljane. Niso krivi tisti, ki so dajali kredite »na dobro (politično?) ime«. Ne. Krivi so organi pregona? To je tako, kot da bi bila za slabe ceste odgovorna policija.

Kot redno opozarja komisija, je problem korupcije v slovenskem zdravstvu izrazito sistemske in strukturne narave – za njen razrast niso odgovorne samo bolj ali manj (ne)učinkovite nadzorne in regulatorne institucije, šibka kultura upravljanja mnogih zdravstvenih zavodov, ampak v prvi vrsti izvršna in zakonodajna oblast, ki je tak sistem vzpostavila in ga vzdržuje na institucionalnem, zakonodajnem ter proračunskem nivoju.

Poseben problem so javna naročila v zdravstvu – **tako na področju gradenj kot zdravil in medicinskih pripomočkov**. Že od znane afere operacijske mize, ki ni doživela epiloga na sodišču, se ni nič posebnega spremenilo. Kot smo z empiričnimi podatki opozorili že leta 2011, je recimo na področju dobave zdravil javnemu zdravstvu trg med dobavitelji tako »zabetoniran«, kot da bi šlo za kartelno razdelitev trga. Noben minister, nobena vlada ni bila sposobna na tem področju narediti reda – uvesti centraliziranega in transparentnega naročanja, uporabiti prednosti, ki jih Sloveniji ponuja članstvo v Evropski uniji – prosti pretok blaga. Pa ne gre za jedrsko fiziko, zgolj za politično voljo, jasno zastavljene cilje in izvedbo.

Drug problem je farmacevtska industrija in nehygienična povezava med zaposlenimi v zdravstvu, vključno s t. i. mnenjskimi zdravniki, ki v različnih komisijah določajo ter odločajo o vrstah zdravil in pripomočkov. Na tem področju je veliko nasprotja interesov. Komisija je v tej povezavi izdala že vrsto zahtev in priporočil v konkretnih primerih; nekaj jih je Ministrstvo za zdravje upoštevalo, a v osnovi je sistem ostal enak.

Tretji in najgloblji problem je sama zasnova javnega zdravstva, v katerem obstajajo zdravniki »dvoživke«, ki na netransparenten način delajo hkrati v javnih in zasebnih ustanovah, pri čemer jim delo v javnih ustanovah daje prednosti pri delu v zasebnih subjektih.

V zadnjih dneh je očitno tudi politika prepoznala, da je moderno govoriti in priznati korupcijo v zdravstvu, govoriti o obstoju lobijev in tako dalje. Kakšna pa so dejstva? **V zadnjih dveh letih je z Ministrstva za zdravje komisija prejela 12 (!) poročil o lobiranju, med katerimi pa ni noben funkcionar ali javni uslužbenec podal niti enega samega poročila o morebitnem poskusu nedovoljenega lobiranja.** Vsak minister, državni sekretar, generalni direktor, predstojnik zdravstvenega zavoda je dolžan po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) ne samo prijaviti kaznivo dejanje, ampak tudi vsak poskus nezakonitega lobiranja, nejavnega ali neetičnega vplivanja. Od zadnjih treh ministrov za zdravje komisija ali drugi organi pregona po védenju komisije niso prijeli NITI ENE TAKE PRIJAVE. Pa bi to bili po zakonu dolžni storiti. Razkorak med besedami politikov in tistim, kar sporočijo pristojni instituciji, je prevelik.

V obdobju 2010–2012 je komisija s področja vsega zgoraj omenjenega obravnavala in zaključila prek 200 primerov. **Od tega je podala več kot 40 kazenskih ovadb oziroma naznanil kaznivih dejanj in prijav pristojnim inšpekcijskim službam**, ki imajo izvršilna pooblastila in pristojnosti, ter pristojnim posredovala prek 10 predlogov za spreminjanje zakonskih, podzakonskih in internih aktov. V vsakem letnem poročilu je probleme korupcije v zdravstvu posebej izpostavila ...

Kaj pa če tudi KPK ne vidi celotne slike na področju korupcije?

Na spletnih straneh KPK-ja smo dne 19.1.2023 lahko prebrali naslednjo vsebino:

Komisija ni potrdila sumov nasprotja interesov zoper direktorico javnega zavoda Zdravstveni dom Ljubljana

Domov > 2023 > januar > 19 > Komisija ni potrdila sumov nasprotja interesov zoper direktorico javnega zavoda Zdravstveni dom Ljubljana

Komisija za preprečevanje korupcije (Komisija) je zaključila z obravnavo prijave glede sumov nasprotja interesov zoper direktorico javnega zavoda Zdravstveni dom Ljubljana (ZD Ljubljana) Antonijo Poplas Susič. Komisija ni potrdila kršitev določb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), zato je postopek v zadevi ustavila, je pa prijavo odstopila Svetu ZD Ljubljana.

Komisija je predhodni preizkus uvedla na podlagi ponovne prijave v decembru 2022 (prvič je podobno zadevo zoper direktorico ZD Ljubljana obravnavala že v letu 2020, niti takrat kršitev ni ugotovila). Iz očitkov v prijavi je izhajalo, da je direktorica ZD Ljubljana, kjer torej opravlja poslovodno funkcijo, obenem vpisana tudi kot edina ustanoviteljica Zdravstvenega zavoda Multimedicus, v katerem prav tako opravlja poslovodno funkcijo.

Komisija je v okviru postopka vpogledala v sodni register in aplikacijo Erar ter za dodatna pojasnila in dokumentacijo zaprosila tudi ZD Ljubljana. Ugotovila je, da navedbe iz prijave ne dajejo podlage za utemeljen sum kršitve iz pristojnosti Komisije, zato je postopek ustavila. Ker pa je hkrati ugotovila, da zadeva vsebuje znake kršitev predpisov ali druge relevantne informacije iz pristojnosti drugih organov, je prijavo odstopila v pristojno reševanje / informacijo Svetu ZD Ljubljana.

Pomemben je že zgolj videz nasprotja interesov

Komisija dodatno pojasnjuje, da zgolj na podlagi hkratnega opravljanja dveh funkcij oziroma dejavnosti še ne moremo govoriti o nasprotju interesov – v konkretnem primeru torej o morebitnem nasprotju interesov pri hkratnem opravljanju poslovodne funkcije javnega zavoda in zasebnega zavoda. Pri nasprotju interesov gre namreč za konkretna ravnanja uradnih oseb pri opravljanju njihovih javnih nalog in zato je okoliščine nasprotja interesov vedno treba presojati z vidika posameznega primera, pri čemer mora presoja teh okoliščin temeljiti na realnih oziroma opredmetenih (pred)postavkah, povezanih z dejanskimi pristojnostmi in odločevalsko močjo oziroma pozicijo osebe v vsakem primeru posebej.

Konkretno to na primer pomeni, da se mora uradna oseba izločiti iz kakršnega koli odločanja o sodelovanju javnega zavoda s poslovnimi subjekti, s katerimi je sama osebno, poslovno ali politično povezana, saj bi njeno takšno udejstvovanje pomenilo vsaj videz nasprotja interesov. Komisija očitke o nasprotju interesov vedno preverja z vso resnostjo, saj je dokazana kršitev dejanskega nasprotja interesov pri uradni osebi le še korak do korupcije.

KPK je v mnenju, kjer je presojal »pravilnost« izvajanja funkcije direktorice javnega zdravstvenega zavoda, ki ima hkrati tudi »konkurenčni« zasebni zdravstveni zavod, zatrdila, da v Sloveniji organ z javnimi pooblastili, očitno, lahko deluje – neintegritetno. KPK v obravnavanem primeru, namreč ni ugotovil kršitev zakona, ki preprečuje korupcijo in naj bi krepil integriteto delovanja javnih organov.

Zakaj javni zavod, ki ga upravlja oseba s konkurenčno dejavnostjo (v nadaljevanju oseba A), deluje neintegritetno in gre lahko posledično tudi za korupcijo?

Če javni zavod ne dosega ustreznih prihodkov iz naslova zdravstvenih storitev, potem je jasno, da zavod ne more uspešno poslovati⁷⁴. Prihodke pa zavod ustvarja izključno z izvajanjem zdravstvenih storitev. Če vodja tovrstnega zavoda ni »zavezana« »z vsemi svojimi močmi« povečevati prihodke javnega zavoda in če lahko (dovolj je že možnost) celo preusmerja prihodke v svoj privatni zavod (tudi na način, da, morebiti ne »najame« dovolj delovne sile v javnem zavodu) je jasno, da javni zavod ne more uspešno poslovati oz. izvajati svojega poslanstva. In seveda ne deluje integritetno. In kako posluje zavod z javnimi pooblastili v Ljubljani, kjer pacienti ne morejo niti vstopiti v zdravstveni sistem, saj navedeni zavod nima zadostnega števila zdravnikov?

In kaj je ugotovila KPK v svojem mnenju? Povedala je jasno, da je pri nas korupcija že tako globoko zarezala v našo kolektivno zavest, da ne vidimo več gozda, temveč se oziramo samo še za »oslabelilimi« drevesi. KPK je torej sporočila, da je neintegritetno delovanja javnih organov – enostavno skladno z USTAVO RS. Zavod, ki ima dolžnost nuditi storitve zdravstvene oskrbe zagotovo ne deluje integritetno, če storitev sploh ne izvaja! KPK je povedala tudi, da plačniki davkov, ki morebiti utrpijo škodo zaradi neintegritetnega

⁷⁴ Vidik poslovanja javnega zavoda prikazujemo zgolj za potrebe t.i. logične razlage stališča KPK, s katerih dokažemo zmotno razlago KPK-ja v zgoraj navedenem stališču.

delovanja javnih organov⁷⁵, ne morejo računati na odškodnino in druge pravice, ki so sicer zavarovane v 41. členu Listine EU o temeljnih pravicah (pravica do dobrega upravljanja)⁷⁶.

Enako napačno je KPK izdala stališče tudi v primeru FURS, ki ga je vodila oseba, ki je imela v imetništvu delež v svetovalnem podjetju. In tudi tu KPK ne ugotovi kršitev Ustave? Očitno bomo kmalu dobili tudi odvetniške pisarne, ki jo bodo imeli »v lasti« vodje sodišč!

Popolnoma jaso je, da organ z javnimi pooblastili ne more delovati integritetno, če ni zagotovljena objektivna in subjektivna neodvisnost in nepristranost organa⁷⁷. Ki pa je je kršena v obeh navedenih primerih. Dokaza za navedeno stališče je praksa v vseh državah EU, kjer primerov, kot izhajajo iz stališč KPK (tako javni zdravstveni zavod, kot FURS), enostavno ne morete najti! Na vprašanje predstavnikov avstrijske davčne administracije, ali se lahko pri njih »zgoditi« imenovanje osebe za direktorja FURS, če navedena oseba deluje tudi v svojem svetovalnem podjetju, smo dobili naslednji odgovor: »Takšen primer se pri nas ne more »zgoditi« niti v sanjah!«

Zakaj je torej nesprejemljiva praksa v vseh državah EU, »sprejemljiva« pa je zgolj v Sloveniji? Očitno zato, ker moramo pravni red iz naše stare ustave, šele izgraditi. Tudi na način, da prenovimo tudi »boj zoper korupcijo«!

Odziv KPK na proteste v zvezi z izdanim mnenjem, prikazanim zgoraj

⁷⁵ Organ z javnimi pooblastili, ki morebiti krši temeljna načela, kot veljajo za delovanja subjektov na trgu, morajo skladno z 41. členu LEUTP povrniti škodo. Člen 41 Pravica do dobrega upravljanja

1. Vsakdo ima pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku.
2. Ta pravica vključuje predvsem:
 - (a) pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene;
 - (b) pravico vsake osebe do vpogleda v svoj spis ob spoštovanju legitimnih interesov zaupnosti ter poklicne in poslovne tajnosti;
 - (c) obveznost uprave, da svoje odločitve obrazloži.
3. Vsakdo ima pravico, da mu Unija v skladu s splošnimi načeli, ki so skupna pravnim ureditvam držav članic, nadomesti kakršno koli škodo, ki so jo povzročile njene institucije ali njeni uslužbenci pri opravljanju svojih dolžnosti.
4. Vsakdo se lahko na institucije Unije obrne v enem od jezikov Pogodb in mora prejeti odgovor v istem jeziku.

⁷⁶ Zakaj lahko pridemo do omenjenega zaključka? Listina EU o temeljnih pravicah določa, da imajo prebivalci določenih skupnosti pravico »do dobrega upravljanja javnih organov«. Če KPK zatrdi, da nedelovanje zdravstvenega doma pomeni »dobro upravljanje«, je jasno, da stranke odškodnine ne morejo terjati. S tem je dokazana zmeta KPK-ja, saj je jasno, da Zdravstveni dom ne deluje integritetno, že samo zaradi dejstva, da jo vodi oseba, ki ne more zagotoviti objektivne in subjektivne nepristranosti javnega zavoda!

⁷⁷ Da preverimo našo trditev, je smiselno preveriti ravnanja tujih podobnih organov v državah članicah EU, s katerimi delimo isto Ustanovno pogodbo EU in isto Listino o temeljnih pravicah. Iz stališča KPK-ja namreč izhaja, da slovenska ureditev na področju boja proti korupcije – očitno ni skladna z vrednotami, kot izhaja iz temeljnih aktov EU-ja.

Odziv na dvom o profesionalnosti delovanja Komisije

Domov > 2023 > januar > 20 > Odziv na dvom o profesionalnosti delovanja Komisije

Na Komisiji za preprečevanje korupcije zaradi v medijih podanih različnih, tudi netočnih ocen našega dela kot neodvisne državne institucije, zavezane profesionalnosti in zakonitosti, dodatno pojasnjujemo naše pristojnosti.

Zaposleni na Komisiji izvajamo Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), za katerega smo edino pristojni. V okviru tega delujemo zakonito (legalno): izvajamo določbe ZIntPK, ki so ga z novelo leta 2020 z veliko večino podprli tako koalicijski kot opozicijski poslanci. Z vsemi svojimi aktivnostmi, kot so tudi zaznave kršitev in nenehno opozarjanje na korupcijska tveganja, skrbimo za krepitev pravne države, integritete, etičnosti in transparentnosti poslovanja.

Onkraj ZIntPK pa naše pristojnosti ne sežejo; na Komisiji ne moremo soditi področij, za katera nismo pristojni. Tako ne moremo biti moralni razsodniki in presojeti, ali so predpisi, ki urejajo delovna in druga razmerja, ustrezni. Prav tako ne moremo sprejemati vsebinskih odločitev na njihovi podlagi. Opredeljujemo se lahko le do ZIntPK, na katerega smo vezani pri našem delovanju. Prav pri tem zakonu pa smo se že večkrat zavzeli za novelacijo določenih institutov, saj so ti po naši presoji na različnih mestih pravno neustrezni. Za spremembo ZIntPK pa je pristojen Državni zbor, ne Komisija.

Če drugi zakoni dovoljujejo prakse, ki so za določen del družbe nesprejemljive (nelegitimne), kot je »sedenje na dveh stolihi« za poslovodne osebe javnih zavodov, je torej treba sprejeti drugačno sistemsko rešitev. In tudi če določbe ZIntPK zbujejo dvom o lastni ustreznosti, bomo na Komisiji naše postopke do drugačne zakonske ureditve še vedno izvajali po veljavni ureditvi, kot to določa ZIntPK. Samo tako smo lahko dosledni pri zasledovanju našega poslanstva.

Na proteste v zvezi z izdanim mnenjem KPK-ja, ki je prikazan zgoraj, ki ga je podal **tudi** avtor tega prispevka, je KPK izdala Odziv na mnenje, v katerem navede, da je naloga KPK-ja krepitev integritete, etičnosti in transparentnosti poslovanja. Očitno KPK meni, da je njegovo poslanstvo izključno etičnost poslovanja njega »samega« oz. očitno želi s svojim »odzivom« ponesrečeno utemeljiti svojo črko-bralsko razlaganje področnega zakona, ki ne upošteva temeljnih načel njegovega lastnega področnega zakona.

KPK je organ z javnimi pooblastili, ki je pristojen (obveznost izvajanja določenih pravnih pravil na področju PREPREČEVANJA korupcije) izvajati predpis, ki mu poda pooblastila primarno delovati v smeri preprečevanja korupcije (tudi sistemske in kadrovske korupcije) v drugih javnih organih ter mora krepiti INTEGRITETO vseh organov z javnimi pooblastili!.

In kakšna so pooblastila oz. pristojnosti KPK-ja? ZIntPK določa naslednje:

- 4. člen (pomen izrazov) Izrazi, uporabljeni v tem zakonu, pomenijo:
 1. »korupcija« je vsaka kršitev **dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju**, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev, ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega;
- 5. člen (položaj komisije)

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljnjem besedilu: komisija) je samostojen in neodvisen državni organ, ki **z namenom krepitev učinkovitega delovanja pravne države in preprečevanja njenega ogrožanja s koruptivnimi dejanji v okviru in na podlagi zakonov samostojno izvršuje pristojnosti in opravlja naloge, določene v tem in v drugih zakonih.**

Glede na povedano je jasno, da KPK, očitno ne izvaja svojih pooblastil ustavno-pravno skladno, saj izdaja stališča, ki so v temelju v nasprotju (primeroma) z 41. členu Listine TPEU in 1. členu Ustave RS ter tudi temeljnimi načeli in pravili ZIntPK .

Če javni organi, primeroma, zaposlijo vodstveno osebo, ki deluje tudi v svojem privatnem »podjetju« (celo izvajajo »sorodno« dejavnost oz. dejavnost, ki se ne izvaja v izključno javnem interesu), dejansko **onemogočajo integriteto javnega organa** (ki ga vodi), **ki pa je ključ za zaupanje javnosti v delovanje javnega organa** (Zdravstveni dom, FURS itd.). Integriteta pomeni, med drugim tudi to, da mora delovati organ z

javnimi pooblastili objektivno in subjektivno NEPRISTRANSKO! Če obstaja sum v nepristranskost pa velja, da je zaupanje težko izgraditi.

Nezaupanje v delo javnih organov pa je drugi največji razlog, ki poganja sivo ekonomijo, kot izhaja iz zgoraj citiranih raziskav. Ali morebiti KPK z svojim delovanjem poganja sivo ekonomijo, s tem, ko spregleda celotni gozd, ker želi očitno živeti zgolj v svoji lepi in topli »škattli«? Pogled »out of the box« bo nujen, če želimo iskreno znižati korupcijo na »spremenljivo EU raven«!

Drugi vidik, ki ga KPK očitno ni presojal pa je vidik svobodne gospodarske pobude, ki je v zgornjih primerih **kršena za vse izvajalce dejavnosti, ki morajo poslovati v nelojalni konkurenci**. Kako naj koncesionar (»konkurenca osebi A«) posluje »pod enakimi pogoji«, kot »podjetje« vodstvene osebe, ki hkrati tudi javni zavod, če pa lahko vodstveni delavec enostavno preusmerja »prihodke« v svoje podjetje. Bodisi preko neposrednih stikov ali pa na način, da »svoj« javni zavod naredi »neučinkovit«. In konkurenčni koncesionar seveda nima enakih »pogojev za delo«, kot to velja za osebo, ki deluje v javnem in zasebnem zavodu oz. podjetju.

Tretji vidik, ki ga KPK v stališči in odzivu na stališče ni presojal pa je, da javni organi, ki zaposlijo vodstvene osebe s sumom objektivne in subjektivne nepristranosti in neodvisnosti pa je povezan s t.i. **izobraževalno in predlagalno funkcijo PKP**. KPK je namreč dolžan predlagati spremembe zakonodaje, ki morebiti zmotno rešuje boj zoper korupcijo. Prav tako je KPK dolžan izobraževati vse javne organe s ciljem večati integriteto delovanja javnih organov.

Kako naj mladi pravnik razume »pravno« državo, ko bo »študiral« omenjeni zadevi KPK-ja? Kako si bo razložil povezavo med LEUTP, USTAVO RS in navedenimi odločitvami, saj vse tuje raziskave v članicah EU jasno povedo, da gre pri vseh podobnih primerih za klasično korupcijsko tveganje, zaradi česar podobnih primerov ne bodo mogli najti v tujih praksah. Kako si naj mladi študent prava razloži »unikatnost« rešitve pri nas? Nadalje. KPK, ki, ko in če ugotovi »neustreznost« zakonodajnih rešitev v drugih predpisih, je dolžan predlagati spremembo zakonov, ki omogočajo »neintegritetno« delovanje organov. Ali je KPK poslal predlog sprememb Zakona o javnih uslužbencih, četudi tudi navedeni zakon obravnavano prakso že sedaj preprečuje? Seveda, če zakon razložimo ustavno-pravno skladno. Kar pa očitno tudi ne znamo izvesti.

Ali KPK resnično verjame, da je v zgoraj navedenem stališču (in stališču, ko je »ugotavljal« korupcijska tveganja za direktorja FURS, ki je imel hkrati tudi lastništvo v davčno-svetovalnem podjetju) uporabil vsa pravna pravila oz. svoja pooblastila – ustavno-pravno pravilno?

4) Korupcija v zdravstvu, kot poročajo medijski portali

Na portalu www.zdravstvo.si lahko, med drugim preberemo tudi naslednje:

1.Zgodba o omejevanju konkurence⁷⁸, o kartelnih dogovorih in o legalni kraji denarja, ki ga zbiramo za zdravljenje vseh nas, ni končana. Samo dva dni je slovenski državni dobavitelj potreboval, da je konec minulega tedna preprečil naše skupinsko naročilo instrumentov pri nemškem dobavitelju,« sporoča zobozdravnik Krištof Zevnik, ustanovitelj skupnosti Medikont, v kateri se združujejo slovenski (zobo)zdravniki, ki preprosto nočejo več preplačevati prave vrednosti medicinskega materiala, čeprav je v dolgih letih in desetletjih to postalo nekakšna javno znana, vendar zatajevana praksa, v katero si ne upa ali noče poseči nihče. Preveč je vpletenih.

⁷⁸ Glej: <https://www.zdravstveniportal.si/zdravstvo/sistem/721/medicinski-material-korupcija>

2. "Trenutno v UKC Ljubljana poteka razpis za TAVI srčne zaklopke⁷⁹. Mafiozoti so skušali spraviti skozi iste zaklopke kot v Nemčiji – za 5 tisoč evrov dražje na zaklopko (za 270 zaklopk letno). Mafiozoti bi si tako lahko letno razdelili približno 1,35 milijonov vaših evrov. Zaenkrat je kraja ustavljena," je preko Twitter profila zapisal priznani kardiolog dr. Blaž Mrevlje. Glede na to, da je še zmeraj svež spomin na afero žilne opornice, ki je dodobra razgalila velikanske apetite zdravstveno-dobaviteljske mafije po denarju slovenskih davkoplačevalcev, nas je zanimalo, za kaj v celotni zadevi sploh gre, zato smo poklicali Mravljeta, ki je pojasnil, da omenjeni razpis ni razveljavljen, ampak ni pa tudi končan.

Po informacijah dr. Blaža Mrevljeta naj bi bil prišlo do novega razpisa, a ga še ni, star pa trenutno še ni ukinjen. "Preveril sem pri kolegih v Nemčiji, skratka gre za štiri zaklopke. Dve sta taki, ki sta uveljavljeni v svetu že deset let in imata tudi vse študije za sabo, dve pa sta novi. Tako kot pri žilnih opornicah so na tem razpisu naredili razpisne pogoje tako natančne po posameznih kategorijah, da se lahko za posamezno kategorijo prijavi samo en dobavitelj."

3. Razkrivamo, kako UKCL preplačuje srčne zaklopke⁸⁰

Na razpisu spet previsoke cene v primerjavi s tujino - za tretjino. Kljub šestim ponudnikom nobene prave konkurence in ne koristi za davkoplačevalce

4. Laž št. 2: "Denarja v zdravstvu je premalo, korupcija pa je povsod. Ne samo v Sloveniji."⁸¹

Korupcija in kraja v zdravstvu presega katerokoli kraja v slovenskem in evropskem prostoru. Presega zato, ker ljudje, zdravniki, dnevno odkrivajo, kako težko prigarani in zbrani denar odteka v različne preprodajalske kanale. V Sloveniji za ta dejanja doslej ni bil kaznovan nihče. Odgovornosti za svoja dejanja ne sprejme politična večina in ne njihovi svetovalci.

Slovenska korupcija v zdravstvu ni enaka evropskim težavam. V Sloveniji zaradi napačne zakonodaje, političnega vodenja ustanov in posledične negativne selekcije, izgubljamostotine milijonov evrov na letnem nivoju. Vso to bedo in laž pa prisiljeno goltata slovenski bolnik in zdravnik. Bolnik s čakanjem in umiranjem v vrstah, zdravnik pa z apatijo in begom iz svojega poklica.

Na 24.ur.com lahko preberemo naslednje⁸²:

5. Mrevlje je skupaj z interventnim kardiologom Markom Nočem že pripomogel k znižanju cen žilnih opornic – ljubljanski UKC je za njih plačeval od 800 do 1400 evrov – zahvaljujoč kardiologoma zdaj plačujejo le okoli 175 evrov, kar pomeni 2,5-milijonski letni prihranek. Na podlagi izkušenj iz afere so v gibanju zdravstvo predlagali postavitve referenčne cene za vsak medicinski material – po domače: šlo bi za izmenjavo nabavnih tabel z na primer Nemčijo ali Skandinavijo. Za ponudnike bi se vzpostavila elektronska dražba, kar pomeni še nižje cene, določile bi se tudi kazni za izigravanje.

"Bistvo je to, da država išče tuje dobavitelje, da se konča balkanska monopolistična zgodba," poudarja Mrevlje. Prepričani so, da je imela vlada enak namen, "vendar so nas, ko smo oddali prvi predlog, vozili žejne čez vodo s kontra predlogi. Ne bi prišlo do resnih sprememb."

In ker za izdelek, ki bi ohranjal takšno stanje, da se bolnikom krade denar, ne želijo nositi odgovornosti, je skupino pet zdravnikov zapustilo. Kar ministrstvo Janeza Poklukarja sicer obžaluje, se jim pa zahvaljuje, da so na zadnjem sestanku tvorno usklajevali sklepe.

⁷⁹ Glej: https://celjskiglasnik.si/kardiolog-dr-blaz-mrevlje-opozoril-na-vnovicne-apetite-zdravstvene-dobaviteljske-mafije-za-iste-zaklopke-kot-v-nemciji-so-zeleli-kar-5-tisoc-evrov-vec/?fbclid=IwAR1U3AQhYyp98xuwZeefl_KwgGqJxvn9ERCp68cAxS3-FYBM17oHLCmXXxE

⁸⁰ Glej: <https://www.finance.si/8966485/Razkrivamo-kako-UKCL-preplacuje-srcne-zaklopke>

⁸¹ Glej: <https://www.portalplus.si/3534/lazi-gospoda-kebra?desktop=1>

⁸² Glej: <https://cdn.24ur.com/novice/slovenija/kako-zakoreninjena-je-korupcija-v-javnem-zdravstvu.html>

Po izstopu zdravnikov v skupni tako ostajajo še Simona Hribar Motore in Tadej Štular z ministrstva za zdravje, Sašo Matas z ministrstva za javno upravo, Sebastjan Apat iz kabineta predsednika vlade in pa zunanji sodelavec Miha Skubic. Ostaja očitno tudi dobaviteljski lobi, ki bi mu predlog zdravnikov skrajšal lovke – če bi jim na ministrstvu za zdravje prisluhnili, bi lahko letno prihranili do 400 milijonov evrov.

Dr. Erik Breclj: Letno izpuhti od 300 do 500 milijonov evrov.

Mladina je v številki 2 z dne 13.1.2023 poročala:

- *Postcovidne bolnišnice so posledica nedelovanja zdravstvenega sistema v času covida. Podobno ugotavljajo tudi v drugih državah.*
- *83% angleških zdravnikov meni, da je preusmerjanje zdravstva v t.i. privatni sektor slabi zdravstveni sistem v Združenem kraljestvu, kjer javni zdravstveni sistem opozarja izvršilno vejo oblasti, da ne pospešuje razgradnje javnega sistema s pomočjo t.i. pogodb z zasebniki. Slovenska stanovska združenja ne delijo enakega prepričanja, kot velja v Združenem kraljestvu. Zdravniška zbornica je celo v letu 2016 vložila pritožbo na EU Komisijo zaradi domnevne državne pomoči javnemu sistemu. Slovenska cehovska zdravniška združenja zahtevajo t.i. »svobodno izbiro zdravnika«, kar enačijo z izbiro med javnim in zasebnim zdravstvom!*
- *Javni zdravstveni sistem sistematično razgrajajo (preko mantre o svobodni izbiri zdravnika) FIDES, zbornica, novoustanovljena združenja pacientov, spodbujena s strani zasebnih zdravstvenih ustanov in privatne zdravstvene zavarovalnice, v zadnjem času celo z t.i. dodatnim zdravstvenim zavarovanjem, ki omogoča t.i. preskakovanje čakalnih vrst v javnem zdravstvenem sistemu.*
- *Boj za višje dohodke zdravnikov se je preusmeril v sklepanje podjemih pogodb z zdravniki, ki delujejo preko »običajnega SPP-ja« in celo nimajo sklenjenih nobenih koncesionarskih pogodb. T.i. socialna kapica za SPP-je je seveda sredstvo za doseganje višjih dohodkov zdravnikov, saj je znano, da pri plači nimamo omejitev plačevanja socialnih prispevkov.*
- *Visoki standardi, ki naj bi bili cilj za kvalitetno zdravstvo, velja zgolj za javni sektor, saj v zasebnem sektorju, očitno, standardi ne veljajo.*
- *Veliko zdravstvenih panog je v Sloveniji že sprivatiziranih (ortopedija, urologija, zobozdravstvo, srčno-žilne operacije, Radiološka diagnostika).*
- *V UKC-ju ima od 1436 zdravnikov dovoljenje za t.i. »popoldansko delo pri konkurenčnih koncesionarjih« 402 zdravnika.*
- *Ko se zdravljenje pri zasebniku zaplete, se zdravljenje pacienta nadaljuje v javnem zdravstvu.*
- *V Sloveniji je brez t.i. osebnega zdravnika preko 130.000 oseb, od tega je 33.000 tujih oseb, ki verjetno uporabljajo svojega lastnega zdravnika v matičnih državah.*
- *Da imata Švedska in Islandija manj družinskih zdravnikov na 100.000 prebivalcev, kot jih ima Slovenija.*
- *Da je Minister Šabeder, brez ustrezne analize nižal standarde oz. glavarinske količnike v letu 2019 iz 2100 n 1895. Pravilneje, Računsko sodišče je ugotovilo, da je namesto Ministra, glavarinske količnine določil FIDES in Zdravniška zbornica.*
- *Da je Zdravstveni dom Ljubljana najel bivšo zaposleno zdravnico za 38.400 EUR. Da je drugi zdravstveni dom sklenil podjemno pogodbo z zdravnico za 32 EUR/uro. Primeri dokazujejo, da je Slovenija uvedla novo obliko zdravstvene dejavnosti in sicer gre za podjetnika, ki nima sklenjeno koncesionarsko pogodbo, temveč ima sklenjeno pogodbo z zdravstveno ustanovo, ki pa ima koncesijo.*

II. SKLEP o člankih o korupciji v zdravstvu in težava, ker plačnika zdravstvenih prispevkov ni nikjer v »debatah« o zdravstveni reformi

Hitra analiza novinarskih člankov o korupciji v zdravstvu pokaže, da je pojem korupcija pri nas, predvsem povezana z **ne transparentno nabavo medicinskih pripomočkov oz. zdravil** in da je zaznana korupcija v povezavi s **ponudniki dopolnilnih in drugih zdravstvenih zavarovanj** (npr. izjavi ministrov za zdravje na temo pritiskov ob poskusih spremembe zakonodaje).

Pojma korupcija pa se v medijih ne (predvsem ne dovolj) povezuje z:

1. **morebitnimi ne transparentnimi podelitvami koncesij v zdravstvu** (po definiciji je korupcija vsakršno izkoriščanje politične moči – za potrebe privatnega interesa),
2. **ne transparentnimi zaposlitvami v zdravstvu** (vključno s poslovodstvi in nadzorniki v zavodih ter tudi zdravnikov)
3. **nestrokovnim in neuspešnim delovanjem ZZS, torej »zavarovalnice«, ki je pristojna za financiranje zdravstvenih storitev na podlagi plačanih prispevkov plačnikov davkov.**
4. ter **drugimi** pojavnimi oblikami korupcije:
 - a. morebitna sistemska korupcija v povezavi s sistematičnimi »primanjkljaji« števila zdravnikov ali drugega osebja, kar lahko privede do izsiljevanja višjih plač,
 - b. nespametne in/ali koruptivne investicije v zgradbe, opremo, IT in neekonomične nabave drugega materiala, npr. hrane,
 - c. npr. usluge v povezavi s preskakovanjem čakalnih vrst, usluge zdravstvenemu osebju s strani dobaviteljev – ne samo finančne,
 - d. ne urejanje (analiza vseh zakonodajnih neuspešnih poizkusov) področja zdravstva (npr. spremembe v delovanju ZZS) s strani politike. V kolikor izvršilna in zakonodajna veja oblasti ne ureja težav zdravstva, gre lahko tudi za vpliv vplivnih skupin s ciljem, da se zadeve ne uredijo,
 - e. itd.

V Sloveniji trenutno poteka razprava o t.i. javnem ali državnem zdravstvu (namesto, da bi od pristojnih enostavno zahtevali izvajanje storitev), pri čemer nihče od »razpravljavcev« ne pojasni razlike, med navedenima organizacijskimi oblikami zdravstva.

Vsi angažirani v »zdravstvu« govorijo, da bo v »novem« sistemu denar sledil stranki-pacientu. Ali vsi govorijo o »istem« (o čemu se torej »prepirajo«)?

Razprave žal ne pojasnijo, kako bo denar sledil pacientu (predvsem pa koliko bo potrebnega denarja in kdo ga bo »zagotovil«). Še večja težava pa je, da je težko slediti »pacientu«, če pri nas, sploh še nimamo t.i. socialne številke (uvedba socialne številke pomeni kvalitativno spremembo in sicer prenos odgovornosti za socialna zavarovanja iz podjetij na zavarovance), ki bi celovito reševala sledenje vsej porabi – vseh socialnih pravic, ne samo iz zdravstvenega zavarovanja.

Če sledimo, morebiti naročenim medijskim zapisom, lahko ugotovimo zgolj naslednje:

- **določene »rešitve« želijo odprtje trga zdravstvenih zavarovanj** (to zahtevajo »pristaši« javnega zdravstva) – kar lahko v celoti ogrozi namen določila Ustave RS, ki jasno pove, da pri nas **ne more biti zdravstvo tržno blago**, ki je odvisno od »debeline« denarnice. Dodatna zavarovanja v nobenem primeru ne bi smela vplivati na »preskakovanje« vrst ali pa na kvaliteto KLJUČNIH zdravstvenih storitev. Dodatna zavarovanja bi bila lahko povezana s preventivo (podobno, kot v Nemčiji) ali drugimi »ne-nujnimi« storitvami.
- **Določene rešitve želijo popolna liberalizacija koncesij**, celo na primarnem nivoju (kar zahtevajo pristaši »javnega« zdravstva), kar sicer »omogoča« netransparentna (blago rečeno) lokalna politika. Seveda je delno mogoče razumeti želje koncesionarjev (po »osamosvojitvi«) in sicer izključno zaradi izredno slabe organiziranosti delovanja t.i. zdravstvenih domov. Enakost pred zakonom v povezavi s socialno funkcijo, kot jo določa USTAVA RS pa zahteva, da morajo biti osnovne storitve dostopne vseh zavarovanim osebam »pod enakimi pogoji«, ne glede na to, kje državljan prebiva. Ureditev, ki dopušča različno

obravnavo, je izredno vprašljiva z vidika enakosti⁸³. Podoben problem ima Slovenija tudi v povezavi z preskrbo s pitno vodo, kjer enako, lokalne skupnosti različno (tako cena, kot tudi kvaliteta) nudijo pitno vodo uporabnikom.

- Itd.

Kje je dejanska težava, če ne reformiramo celovito zdravstveni sistem, oz. če ne reformiramo tudi prihodkovnega dela zdravstvenega sistema?

Če se celotno zdravstvo plačuje iz istega »žaklja«, ki ga financira pretežno plačnik davkov-podjetja (in ne posameznik - razen v delu dopolnilnega zavarovanja), potem je jasno, da ima Republika Slovenija lahko **zgolj »EN« zdravstveni sistem**⁸⁴. Ki mora temeljiti na določilih USTAVE RS, ki jasno pove, da je zdravstveno zavarovanje **obvezno** in da mora na tej podlagi izvršilna in zakonodajna veja oblasti organizirati sistem tako, da **bo služil uporabnikom na socialno-pravičen**⁸⁵ način.

Socialno pravičen sistem pa pomeni, da imajo vsi prebivalci (načelo enakosti pred zakonom) dostop do ključnih zdravstvenih storitev in da mora država zagotoviti pravičen sistem zbiranja dajatev (vsak po svojih močeh), ki financirajo t.i. zdravstvene storitve.

Brez uvedbe socialne številke, ki bi predstavljala »vstopnico« zavarovancu v sistem zdravstvenih storitev, verjeno ne bo šlo⁸⁶. Trenutno namreč velja, da zaposlena oseba (socialne prispevke vplača delodajalec) nima transparentnega odnosa z zdravstveno ali pokojninsko »zavarovalnico«, saj slednji sploh ne »komunicirata«⁸⁷ s svojimi strankami zaradi (med drugim) odsotnosti socialne številke⁸⁸, ki bi vključevala podatek o vseh pravicah (za brezposelnost, pokojnino, zdravstvo, lahko tudi oskrbo starejših).

⁸³ 14 člen USTAVE RS: V Sloveniji so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino.

⁸⁴ Ne glede na to, kako ga posamezna interesna skupina imenuje (državni, javni ali kapitalistični zdravstveni sistem).

⁸⁵ To, da imajo tudi upokojenci z visoko »pokojnino« brezplačno zdravstveno zavarovanje, lahko po mnenju avtorja tega prispevka, predstavlja tudi »prekoračitev meja socialne države«, kot jo določa Ustava RS. Zakaj? Tako pokojnina, kot tudi zdravstvene storitve so del t.i. socialne funkcije države. In če nekdo ne potrebuje socialnih storitev v celoti (ker ima srečo, da ima dovolj denarnih sredstev), in če denarja za vse storitve ni dovolj, potem je jasno, da bo potrebno prevetriti tudi pravice, ki jih koristijo določene »premožnejše« skupine oseb.

⁸⁶ The Social Insurance Number je identifikacijska številka prejelnika socialnih storitev v vseh državah EU in širše. Odsotnost navedene številke pri nas, ne zagotavlja zavarovancem transparenten odnos z ZZZS, saj praktično niti ne ve (žal to velja za velik del zaposlene populacije), da je zavarovan za primer brezposelnosti, bolezni, kakšne pravice ima iz naslova pokojninskega ali zdravstvenega zavarovanja....V kolikor bi pri nas UVEDLI t.i. socialno številko (SIN), potem bi bilo tudi delodajalcu lažje vedeti kdaj mora obračunati prispevke in kdaj temu ni tako. Zavarovana oseba bi imela neposredno komunikacijo s »svojo zavarovalnico«. Vedela bi kakšne pravice ima itd. Država bi lažje urejala dodatna vplačila iz naslova, primeroma zavarovanja za primere oskrbe, dodatnih zdravstvenih prispevkov itd. V primeru, ko in če bi SLOVENIJA uvedla socialno številko, potem bi lahko delodajalec enostavno vedel kakšne socialne prispevke mora obračunati, če zaposli novo zaposleno osebo. Odgovornost za zavarovanje mora biti na strani fizične osebe – ne delodajalca! SIN številka lahko nosi tudi podatek, do kdaj ima določena oseba pravico bivati v državi. Primer KANADA:

Using a SIN for documentation — Employers must use an employee's SIN to provide a Record of Employment (ROE), complete a T4 for income tax purposes and file payroll deductions, including the Employment Insurance (EI) program, Canada Pension Plan (CPP) or Québec Pension Plan (QPP), and Quebec Parental Insurance Plan (QPIP).

SINs starting with the number 9 — Employers must guarantee that temporary foreign workers (issued SINs starting with the number 9) have valid documents granting the right to work in Canada. [Citizenship and Immigration Canada](#) (CIC) issues expiry dates for these SINs that determine how long each worker is permitted to be legally employed. If this number is expired, the employer must ask the employee to renew their SIN.

⁸⁷ Zgovorni so primeri, ko oseba, ki želi preveriti znesek pokojnine, ne dobi natančnega podatka po več tednov. Četudi je oseba vplačevala v pokojninsko blagajno več kot 40 let. V Nemčiji so zadeve urejene popolnoma drugače.

⁸⁸ Glej primer NEMČIJE:

Analiza težav zdravstvenega sistema, ki bi temeljila na okvirih, kot jih določa naša ustava, bi zagotovo ugotovila, da naša ustava **NE določa**, da:

1. je plačevanje za določene skupine omejeno (t.i. socialna kapica), kot primeroma za fizične osebe, ki izvajajo dejavnost, za druge zavarovance pa ne (zaposlene osebe). V tem delu mora zakonodajalec logično utemeljiti razlikovanje, sicer gre lahko za kršitev načela enakosti pred zakonom.
2. določene skupine zavarovancev plačujejo nesorazmerno nizke prispevke, četudi imajo lahko veliko premoženje (npr. pridelovalec vina, kmet ali premožni dediči, ki neobdavčeno pridobijo lahko tudi preko 100 mio EUR premoženja in ne potrebujejo zavarovanja). Rešitev, ki ne upošteva socialni položaj (in nesorazmerno favorizira določene skupine), zagotovo niso »zapovedane« v ustavi.
3. je nujno potrebno plačevati veliko število različnih prispevkov,
4. »premožnejši« upokojenci (bodisi imajo nesorazmerno visoke pokojnine ali pa imajo nesorazmerno visoko premoženje) ne potrebujejo plačevati zdravstvenih prispevkov,
5. moramo plačevati prispevke, za njih pa ne dobimo protistoritve (npr. pavšalni prispevki od drugih dohodkov, četudi smo že socialno zavarovani),
6. moramo »spodbujati« (če se korupcija ne znižuje, jo očitno »gojimo«) korupcijo v zdravstvu, neintegritetno delovanje zdravstvenih inštitucij oz. akterjev,
7. dovoljujemo »podjetniške« pobude, kjer se nudijo zdravstvene in oskrbovalne storitve s pomočjo zasebnih zavarovalnic preko t.i. centrov za pomoč (in »plačila »na roko«),
8. dopuščamo plačevanje zdravstvenih storitev zaposlenih v zdravstvenih organizacijah, »na roko«,
9. da moramo imeti neorganizirano in neekonomično zdravstvo (zdravstveni domovi, bolnišnice) z nadpovprečno odsotnostjo iz dela, tudi zaradi nelogično velikega števila dopustov (v primerjavi s podjetniki, ki v celoti plačujejo zdravstveni sistem),
10. mora zavarovana oseba plačevati tudi dopolnilno zavarovanja za prejem osnovnih zdravstvenih storitev, ki jih je v celoti že plačala (plačani prispevki iz osnovnega zdravstvenega zavarovanja).
11. Morajo plačevati pokojninsko zavarovanje tudi podjetniki, ki imajo v trenutni regulativi opcijo, da ne plačujejo zgolj nadomestila za primere brezposelnosti. V Nemčiji imajo podjetniki opcijo, da se odločijo za t.i. privatno pokojninsko zavarovanje (obvezno zavarovanje za njih ne velja – pri zdravstvu so zadeve urejene drugače).
12. Se zagotavlja prelivanje javnih sredstev v privatno sfero preko posebnih dogovorov, četudi gre za krizne situacije (primer COVID ukrepi in testni centri),
13. ltd.

Ali je morebiti še prezgodaj (in potrebujemo še nekaj časa za razmislek?), da vsi skupaj ugotovimo zgoraj navedeno, kar dokazuje nepoštenost plačevanja zdravstvenih prispevkov in neintegritetno delovanje javnih inštitucij na področju zdravstva?

In moramo še počakati, da bodo razprave pokazale, da na koncu (ko bomo iskreno analizirali dejansko stanje) ni težava v »**premajnem znesku zbranega denarja za zdravstvo**« (še posebej ko in če se »ukine« korupcija in če se

Nemčija ima dobro razvit sistem socialne varnosti (Sozialversicherung). Če ste v Nemčiji dolžni plačevati socialno varnost, ste avtomatično član teh petih zakonskih zavarovalnih shem, ki so povezane s t.i. »SOZIALVERSICHERUNGS AUSWEIS« oz. s.t. socialno id številko:

- Zdravstveno zavarovanje (Krankenversicherung): krije stroške obiskov pri zdravniku ter številnih zdravljenj in terapij z zdravili.
- Zavarovanje za zdravstveno nego (Pflegeversicherung): zagotavlja osnovno varnost v primeru, da ste zaradi bolezni trajno odvisni od zdravstvene nege. Večinoma to zadeva ljudi v starosti.
- Pokojninsko zavarovanje (Rentenversicherung): zaposlenim izplačuje pokojnino po upokojitvi. V grobem povedano višina pokojnine v glavnem temelji na dohodku in številu let, ki ste jih delali in prispevali v sistem pokojninskega zavarovanja v Nemčiji.
- Nezgodno zavarovanje (Unfallversicherung): krije stroške zdravljenja in ponovne vključitve v poklicno življenje po nesreči pri delu ali v primeru poklicne bolezni.
- Zavarovanje za primer brezposelnosti (Arbeitslosenversicherung): brezposelnim zagotavlja dohodek za določen čas, če so bili v zadnjih dveh letih zavarovani vsaj eno leto in ponovno iščejo delo. Poleg tega Zvezna agencija za zaposlovanje podpira vse, ki iščejo delo, s svetovanjem in storitvami namestitve.

zniža siva ekonomija v znesku 5,5 mrd eur⁸⁹), da pa imamo težave zaradi **neuspešno organizirane dejavnosti zdravstvo** (kar omogoča korupcijo, »zagotavlja« čakalne vrste.....) in **drugih »objektivnih« dejstvih, ki so splošno znana** (dodatna zavarovanja so možna, toda ne za osnovne storitve, ki so plačane na podlagi obveznega zavarovanja itd.). Očitno ne znamo »delati« reform. Inkluzivnih in na znanju ter ustavi, temeljelih.

Republika Slovenija, kot izhaja iz hitre analize »dejanskega stanja« na področju zdravstvenega zavarovanja, potrebuje reformo, ki bo (še)le IZGRADILA ZDRAVSTVENI SISTEM, temelječ na Ustavi RS!

Reforma mora biti celovita tako na strani plačevanja obveznih prispevkov (pošten sistem, ki zagotavlja enakost), kot tudi na strani izvajanja storitev (integritetno delovanje izvajalcev storitev).

Reforma mora uokviriti zdravstveni sistem v skladu s SOCIALNO FUNKCIJO REPUBLIKE SLOVENIJE, kar pa zahteva spremembo v odnosu plačnik davkov, zavarovana oseba in nosilec storitev iz socialnih zavarovanj.

Uvedba socialne številke mora uvesti odgovornost za socialna zavarovanja (tako zdravstvena, kot tudi pokojninska in druga) iz plačnika davkov na prejemnika storitev iz socialnih zavarovanj in povišati integritetno delovanje nosilcev storitev iz zavarovanj. Socialna številka prenese odgovornost za sklenitev socialnega zavarovanja iz podjetja na tistega, ki dejansko koristi zavarovanja-zavarovanec.

Reforma mora biti temeljita tako na strani financiranja, kot tudi na strani porabe javnih sredstev, ki pa se lahko porabijo ob upoštevanju temeljnih načel, ki opredeljujejo integritetno delovanje vseh deležnikov zdravstvenega sistema.

Cilj reforme (zdravstvene) mora biti znižanje sive ekonomije ter ukinitvev korupcije, kar lahko skupaj privede do 5,5 mrd EUR letno višjih davčnih prilivov. Organizacija zdravstva mora slediti določilom iz Ustave RS, predvsem načelom, ki določajo integritetno delovanje vseh vej oblasti, tudi na zdravstvenem področju.

III. Ali plačnika prispevkov za zdravstveno zavarovanje (podjetja), resnično ni potrebno vprašati ali so potrebne spremembe tudi na strani »plačevanja« prispevkov?

Zdravstvena reforma je trenutno glavna tema naše družbe. Sleherni reforma na določenem področju pa mora odpreti vprašanja in težave tudi na strani prihodkov ne samo odhodkov določenega preučevanega sistema, sicer ni mogoče govoriti o krepitvi zaupanja, kar smo obravnavali v predhodnem članku (kako se izvaja sodobna reforma).

Vsi akterji reševanja težav zdravstva govorijo zgolj o težavah uporabnikov zdravstvenih storitev, kar je povezano porabo sredstev (izvajanje storitev). Kar je seveda prav. Če pa želimo resnično izpeljati uspešno reformo z dolgoročnimi rešitvami, pa bo potrebno nasloviti tudi vprašanja, ki so povezana z zastarelim »zbiranjem« denarja za zdravstvo, ki je pri nas, pretirano odvisno od »stanja gospodarstva« oz. od splošne zaposlenosti.

Ni se mogoče namreč znebiti občutka, da pripravljavci zdravstvene reforme pri nas, praviloma pozabljajo, da cca. 58.000 podjetij plača večji del prispevkov za zdravstveno zavarovanje državljanov Slovenije (iz in na bruto plačo zaposlenih v sektorju gospodarstvo), s katerimi se financira naše zdravstvo.

In jim nihče ne želi prisluhniti, četudi želijo zgolj EU-primerljivi način plačevanja socialnih prispevkov?

⁸⁹ Če bi znižali sivo ekonomijo za 50% in če bi ukinitve korupcije, bi lahko »pridobili« za 5,5 mrd eur več javnih sredstev.

a) Koliko javnih sredstev zberemo pri nas, v enem letu?

Iz spodnje tabele izhaja, da je FURS evidentiral v letu 2021 za 18,2 mrd EUR **vseh javnih dajatev**, od katerih je bilo plačanih za 3,9 mrd dajatev **s strani javnega sektorja**. To pomeni, da znaša **realni proračun (v 2021) vseh socialnih blagajn in državnega proračuna zgolj 14,4 mrd EUR**, saj je jasno, da JAVNI SEKTOR ne plačuje davkov. Dejanske davke torej financirajo pri nas, predvsem t.i. DOO-ji in DD-ji, torej podjetja. Organi oz. inštitucije, ki so financirane s strani javnih blagajn, niso (dejanski) plačniki davkov, kot to predvideva Ustava RS, saj nakazujejo denar ja FURS zgolj iz virov davkov, ki so jih dejansko plačali »pravi« plačniki davkov.

BISTVO: 58.464 podjetij torej zagotovi preko 87% vseh realnih zbranih javnih dajatev, ki jih »pobira« FURS, tudi zdravstvene prispevke.

Vse plačane dajatve - podatki FURS	
	18.221.139.429,22
Javni sektor - plačila dajatev	-3.953.294.551,73
PRILIVI "realne javne dajatve"	14.267.844.877,49
DOO+DD	12.445.273.739,52
Število podjetij (samo DOO+DD – brez SPP-jev in drugih)	58.564
Delež doo+dd/vsi realni »davki«	87,23

	2019	2020	2020 / 2019	2021	2021 / 2019
DAVKI brez JAVNEGA SEKTORJA	12.364.196.903,92	11.038.111.991,30	89,27	14.267.844.877,49	115,40
Delež DOO+DD v davkih brez JAVNEGA SEKTORJA	88,14	87,67	99,47	87,23	98,96
Delež DOO+DD v davkih	69,83	66,44	95,14	68,30	97,81
Število subjektov, ki plačuje DOO+DD	64.243,00	60.957,00	94,89	58.564,00	91,16
DAVKI FURS	15.606.039.765,81	14.565.588.674,12	93,33	18.221.139.429,22	116,76
DOO + DD davki	10.897.919.261,13	9.677.132.634,65	88,80	12.445.273.739,52	114,20
JAVNI SEKTOR DAVKI po FURS	-3.241.842.861,89	-3.527.476.682,82	108,81	-3.953.294.551,73	121,95
Prispevki	7.006.946.672,36	6.671.539.225,23		7.915.729.318,01	
PRORAČUN-sprejeti ali rebalans	10.353.720.311	10.773.192.319		11.111.550.251	
Dejanski prilivi JAVNIH DAJATEV (brez PRISPEVKOV, brez JAVNEGA SEKTORJA)	5.357.250.231,56	4.366.572.766,07		6.352.115.559,48	
Dejanski prilivi / proračun (to lahko "izvršilna veja razporeja")	34,33	29,98		34,86	

Podatki iz spodnje tabele še natančneje pokažejo zbrana sredstva po vrstah plačnikov davkov. Podatki povedo, da FURS pobere za 2,79 mrd EUR zdravstvenih prispevkov od 206.039 plačnikov davkov (delodajalci oz. osebe, ki izvajajo dejavnost). Podatki FURS povedo, da plačujejo javne dajatve pri nas 57.970 družb z omejeno odgovornostjo, 594 delniških družb, 197.915 podjetnikov posameznikov, 1515 zdravnikov itd.

OPIS	NUM2021	2021	SEKTOR NEJAVNI	SEKTOR JAVNI	povp.	dahatev 2021	t.subjektov	znesek
-	6	-85			-14	Davek od dobička - odsvojitve izvedenih f	320	507.822,38
-	13	-13.092			-1.007	Dohodnina od nenapovedanih dohodkov	138	-15.947.928,95
DRUŽBA Z NEOMEJENO ODGOVOR. D.N.O.	354	4.378.476			12.369	Davek na promet nepremičnin	42.212	53.758.812,70
KOMANDITNA DRUŽBA K.D.	185	85.716.121			463.330	Davek na dohodek iz kmetijstva in gozdar	99.512	1.238.116,08
DRUŽBA Z OMEJENO ODGOVOR. D.O.O.	57970	9.555.448.949	9.555.448.949		164.834	Vrednotnice	3.293	158.398,35
DELNIŠKA DRUŽBA D.D.	594	2.889.824.791	2.889.824.791		4.865.025	Okoljska dajatev za onesnažev. zraka z er	119	80.152.774,22
KOMANDITNA DELNIŠKA DRUŽBA K.D.D.	2	140.619			70.309	Okoljske dajatev - ostalo	3.303	15.142.028,07
GOSPODARSKO INTERESNO ZDRUŽENJE GIZ	68	3.370.874			49.572	Občinske takse	7	-239,74
ZADRUGA Z.O.O.	225	37.773.035			167.880	Stroški prisilne izterjave davkov in prispev	55.547	1.741.848,11
ZADRUGA Z.B.O.	53	1.850.898			34.923	Upravne državne takse	31	25.186,46
PODIJETJE V TUJINI	3124	61.080.964			19.552	Globe za prekrške za kršitve predpisov drž	12.861	12.289.367
EVROPSKA DELNIŠKA DRUŽBA	2	-3.704			-1.852	Denarne kazni v upravnem postopku na ra	5	1.201,69
EVROPSKO GOSP. INT. ZDRUŽENJE EGIZ	2	63.508			31.754	Drugi nedavčni prihodki države	4	109,95
TUJA PRAVNA OSEBA PO ZKK-1	4	-13.370			-3.342	Trošarina	8.834	912.877.980,49
GLAVNA PODRUŽNICA TUJEGA SUBJEKTA	204	105.698.093			518.128	Prihodek k cestnini in taksa na pretovor	3	19.349.028,38
SAMOSTOJNI PODJETNIK POSAMEZNIK SP	197915	966.666.346			4.884	Davek od prometa novih motornih vozil	9.540	10.013.109,86
REGISTRIRAN SOBODAJALEC	2906	3.175.151			1.093	Davek od prometa rabljenih motornih voz	4	16.050,35
POKLICNI ŠPORTNIK	1270	3.547.632			2.793	Akotacija dohodnine	183.034	2.891.578.061,57
SAMOSTOJNI NOVINAR	462	574.058			1.243	Dohodnina od dobička na kapit.,obr.,divid	75.377	270.334.268,48
IZVRŠITEL	41	979.333			23.886	Prispevki za zaposlovanje	147.668	45.260.087,25
ZASEBNI ŠPORTNI DELAVEC	637	694.109			1.090	Prispevki za starševsko varstvo	159.626	40.956.824,48
MORSKI RIBIČ	16	3.366			210	Prispevki za pokojninsko in invalidsko zav	196.425	5.019.356.503,62
NOTAR	121	14.099.621			116.526	Prispevki za zdravstveno varstvo	206.039	2.797.082.805,46
EVIDENTIRAN ODVETNIK	1488	25.940.230			17.433	Drugi prostovoljni prispevki za socialno va	9.229	13.073.097,20
ZDRAVNIK, ZBOZDRAV.,ZAS.ZDR.DEL.	1515	31.541.039			20.819	Posebni davek na določene prejemke	10.635	23.868.341,17
REGISTRIRAN LEKARNAR	81	7.577.320			99.547	Transforni prihodki iz drugih javnofinan.in	227	554.619.606,26
REGISTRIRAN VETERINAR	1	-14.434			-14.434	Drugi davki	7	834,73
SAMOSTOJNI KULTURNI USTVARJALEC	3803	13.223.687			3.477	Neidentificirana plačila	1	498,61
ZASEBNI IZVAJALEC RAZISKOVALEC	128	272.686			2.130	Nezaporejena plačila	92.511	161.340,67
EVIDENTIRAN DETEKTIV	52	125.769			2.419	Vračila preplačil	82.892	16.845,36
REGISTRIRAN ZASTOPNIK	3	2.933			978	Požarna taksa	109	10.287.193,25
DRUGA FIZIČNA OSEBA	5806	3.983.946			686	Turistična taksa	2	-159,66
SODNI TOLMAČ	1	3.169			3.169	Davek na dodano vrednost ... DDV-O, VAT	126.888	4.058.865.103,23
OSEBNO DOPOLNILNO DELO	1186	46.580			39	Davek na dodano vrednost ... e-VAT	2	0
NOSILEC DOPOLNILNE DEJ. NA KMETIJI	5378	4.542.468			845	Davek na finančne storitve	2.404	76.406.208,68
SODNI IZVEDENEC OZ. SODNI CENILEC	8	1.924			240	M1SS - v vlogi MSCON - potrošnja	4.465	8.999.118,90
ZASEBNI UČITELJ OZIROMA VZGOJITELJ	7	879.769			125.681	OSS - v vlogi MSCON - potrošnja	3.400	2.467.753,08
PROIZVAJALEC ELEKTRIČNE ENERGIJE	117	199.780			1.708	Davek od srečk	2	19.333.868,51
DRUŽBENO PODJETJE						Davek od prometa zavarovalnih poslov	206	108.021.346,94
CENTRALNA BANKA	1	13.220.949			13.220.949	Davek od klasičnih iger na srečo	5	3.243.846,12
BANKA D.D.	3	2.090			697	Davek od posebnih iger na srečo	29	21.719.385,80
SKLAD	5	434.888			86.978	Davek na dobitke od iger na srečo	3	3.279.115,03
DRUŽBA ZA VZAJEMNO ZAVAROV. D.V.Z.	2	10.671.913			5.335.957	Prihodki ... koncesijske dajatev od iger na	26	17.655.797,63
ZAVAROVALNICA D.D.	47	1.307.796			27.825	Davčni odtegljaj od plačil dohodkov iz fin.	42	21.594.062,61
JAVNI SKLAD	13	15.370.766			1.182.367	Davek od dohod.članov poslovd. in nadz	5	5.568,22
JAVNA AGENCIJA	18	20.695.255			-20.695.255	Davek na dobiček zaradi sprem. namemb	22	22.406,41
REPUBLIKA SLOVENIJA	1	278.875			-278.875	Davek od dohodka pravnih oseb ... DDPO	65.400	1.095.516.959,07
PREDSEDNIK REPUBLIKE	1	865.416			-865.416	Davek od doh.pravnih oseb - davčni odte	1.097	17.972.624,55
PREDSTAVNIŠKI ORGAN (DZ, DS)	2	9.296.884			-9.296.884	Davek na tonažo ... ODT	2	7.535,59
VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC	1	1.077.716			-1.077.716	Letni poračun dohodnine	956.365	-287.445.964,57
USTAVNO SODIŠČE	1	1.789.671			-1.789.671	Dod.konc.dajatev prejem.zčas.delo štud	20	5.021.539,58
RAČUNSKO SODIŠČE	1	2.864.096			-2.864.096	Konc.dajatev od prejem.izplačanih dijako	19	21.130.591,17
VLADA, VLADNA SLUŽBA	14	21.634.806			-21.634.806	Davek na nepremično premoženje večje v	23	12.473,08
MINISTRSTVO	14	304.200.700			-304.200.700	Prih.-dajat.od prej.- začasna,obč.dela upc	5.713	5.693.363,35
SODIŠČE	24	61.317.495			-61.317.495	Sredstva za vzdrževanje melioracijskih sis	14.456	577.662,76
TOŽILSTVO	14	8.946.651			-8.946.651	Okoljska dajat.razgradnja izrabljen.motor	3	-20,34
PRAVOBRANILSTVO	1	3.320.360			-3.320.360	Pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest	1.459	1.811.639,47
UPRAVNI ORGAN V SESTAVI	35	415.700.238			-415.700.238	Dodatni davek od plovil	7.023	286.193,90
UPRAVNA ENOTA	58	27.968.198			-27.968.198	Davek od premoženja od stavb - fizične o	118.066	8.018.901,81
ORGAN,ORGAN. ŠIRŠE LOKALNE SKUPNOST	4	825.478			-825.478	Davek na vodna plovila	7.070	427.592,55
LOKALNE SKUPNOSTI	212	128.697.068			-128.697.068	Nadomestilo za uporabo stavbnega zemlj	795.484	242.002.850,25
KRAJEVNA SKUPNOST, DRUGE SKUPNOSTI	532	937.155			-937.155	Davek na dediščine in darila	6.369	10.572.091,99
POOBLASČENEC ZA DOSTOP DO INF.JAV.Z	1	898.318			-898.318			18.221.139.429,22
SAMOSTOJNI IN NEODVISNI DRŽ. ORGAN	4	1.787.517			-1.787.517			
JAVNI GOSPODARSKI ZAVOD	5	6.054.970			-6.054.970			
ZAVOD	2115	100.114.938			-100.114.938			
JAVNI ZAVOD	1397	2.695.974.398			-2.695.974.398			
SKUPNOST ZAVODOV	19	875.648			-875.648			
ZBORNICA	83	7.345.615			-7.345.615			
ČLANICA UNIVERZE	30	129.827.084			-129.827.084			
GOSPODARSKA ZBORNICA	19	4.448.477			234.130			
JAVNI RAZISKOVALNI ZAVOD	2	2.403.852			1.201.926			
SKUPNOST LASTNIKOV STANOVANJ	24	50.947			2.123			
USTANOVA	81	2.021.761			24.960			
AGRARNA SKUPNOST	8	14.069			1.759			
DRUGE SKUPNOSTI	4	32.682			8.171			
MLADINSKI SVET	12	57.232			4.769			
NARODNOSTNA SKUPNOST	11	640.891			58.263			
ŠTUDENTSKA ORGANIZACIJA	4	705.996			176.499			
NEVLADNA ORGANIZACIJA	4	141.492			35.373			
POLITIČNA STRANKA	25	673.524			26.941			
SINDIKAT	343	3.711.820			10.822			
DRUŠTVO, ZVEZA DRUŠTEV	8458	67.583.927			7.991			
MEDNARODNO DRUŠTVO	2	35.210			17.605			
VERSKA SKUPNOST,VERSKE ORGANIZACIJE	754	5.221.193			6.925			
STANOVAJSKA ZADRUGA	1	-2.810			-2.810			
HRAN. KREDIT. SLUŽBA	1	71			71			
P. O.								
KMETIJSKA ZADRUGA	1	14.474			14.474			
ZAVOD V ZASEB. LAST.	9	176.378			19.598			
DRUŽBENO PODJ., P. O.								
ZADRUGA	3	257.191			85.730			
DRUGE OBLIKE POSLOVNIH SUBJEKTOV	8	823.191			102.899			
PREDSTAVNIŠTVO	38	3.387.886			89.155			
NEZNAJN PODATEK	1011	232.667			230			
POSLOVNA ENOTA NEREZIDENTA	1	25.836			25.836			
FIZIČNE OSEBE	1178842	310.795.959			264			
		18.221.139.429	12.445.273.740		-3.953.294.552			

b) Številke zavarovanih oseb in plačani prispevki za zdravstveno zavarovanje

Število zavarovanih oseb (zdravstveno zavarovanje) v Sloveniji je bilo na dan 31. 12. 2021 skupaj 2.138.754⁹⁰. Poleg podatkov o številu zavarovanih oseb na ZZS ločeno vodijo tudi podatke o številu zavarovanih oseb, pri katerih se upošteva dejstvo, da je zavarovana oseba lahko hkrati vključena v več zavarovanj.

V strukturi zavarovanj zavarovanih oseb so zavzemali na dan 31. 12. 2021 največji delež zavarovanj delavci oziroma zaposleni, ki so vključno s svojimi družinskimi člani predstavljali **59,5 % vseh zavarovanj**. Naslednja večja skupina zavarovanj zavarovanih oseb so bile upokojene osebe in njihovi družinski člani s **26,7 %**.

Finančni viri za sistem OZZ so zelo odvisni od **delovno aktivnega prebivalstva** oziroma formalno zaposlenih oseb. Največja skupina zavarovancev so zaposleni. Zanje so zavezanci za prijavo delodajalci.

Po številu sledijo **upokojeni** zavarovanci, za prijavo katerih poskrbi Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu ZPIZ).

Zavezanec za prijavo **brezposelnih oseb**, ki prejemajo denarno nadomestilo, je Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljnjem besedilu ZRSZ), zavezanec za prijavo **oseb, ki jim je center za socialno delo priznal pravico do plačila prispevka** za OZZ po 21. točki prvega odstavka 15. člena ZZVZZ, pa ZZS.

Nekatere kategorije zavarovancev so za prijavo dolžne skrbeti same, kot npr. **samostojni podjetniki posamezniki, osebe, ki so družbeniki osebnih družb, družb z omejeno odgovornostjo in ustanovitelji zavodov**, ki so hkrati v družbi oziroma zavodu poslovodne osebe, in drugi.

Tabela 9. Zavarovanja zavarovanih oseb po kategorijah v Sloveniji v letih 2020 in 2021 (stanje na dan 31. 12.).

Skupina zavarovancev	Zavarovanci		Družinski člani		Skupaj		Struktura vseh zavarovanih oseb		Indeks skupaj 2021 /2020
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	
1 Zaposleni (skupaj)	817.005	841.371	428.372	430.503	1.245.377	1.271.874	58,5	59,5	102,1
– zaposleni pri prav. osebah (v podjetjih, zavodih...)	767.798	791.648	405.799	408.261	1.173.597	1.199.909	55,1	56,1	102,2
– zaposleni pri osebah, ki samostojno opravljajo gospodarsko ali poklicno dejavnost	48.681	49.092	22.342	21.952	71.023	71.044	3,3	3,3	100,0
– zaposleni pri delodajalcih v tujini	526	631	231	290	757	921	0,0	0,0	121,7
2 Osebe, ki samostojno opravljajo gospodarsko ali poklicno dej. v RS	76.493	79.063	35.090	36.452	111.583	115.515	5,2	5,4	103,5
3 Osebe, ki samostojno opravljajo gospodarsko ali poklicno dej. v tujini	1	3	0	0	1	3	0,0	0,0	300,0
4 Kmetje	11.176	10.897	5.869	5.722	17.045	16.619	0,8	0,8	97,5
5 Upokojeni	545.118	545.563	26.092	24.892	571.210	570.455	26,8	26,7	99,9
6 Upravičenci iz proračuna*	25.240	25.398	3.147	2.988	28.387	28.386	1,3	1,3	100,0
7 Brezposelni	20.933	14.028	5.273	3.177	26.206	17.205	1,2	0,8	65,7
8 Občani brez prihodkov**	50.978	43.446	12.486	10.934	63.464	54.380	3,0	2,5	85,7
9 Ostali***	56.936	55.132	9.546	9.185	66.482	64.317	3,1	3,0	96,7
– osebe, ki si same plačujejo prispevke	39.715	38.643	6.928	6.821	46.643	45.464	2,2	2,1	97,5
– drugi	17.221	16.489	2.618	2.364	19.839	18.853	0,9	0,9	95,0
SKUPAJ	1.603.880	1.614.901	525.875	523.853	2.129.755	2.138.754	100	100	100,4

⁹⁰ Glej finančno poročilo ZZS za 2021: V nadaljevanju povzemamo del besedila iz poročila:

[https://api.zzs.si/ZZS/info/egradiva.nsf/0/12ed7829b4be74dcc12587f80044eabd/\\$FILE/Letno%20poro%C4%8Dilo%202021_23.%20marec%202022.pdf](https://api.zzs.si/ZZS/info/egradiva.nsf/0/12ed7829b4be74dcc12587f80044eabd/$FILE/Letno%20poro%C4%8Dilo%202021_23.%20marec%202022.pdf)

| c) Proračun ZSSS – glavni vir za plačevanje našega zdravstva

Proračun t.i. javne zdravstvene blagajne znaša okvirno **3.955.561.000** EUR prilivov (2021) ter 3.794.076 EUR odlivov⁹¹ (denarni tok, kar ni enako prihodkom). ZZZS je ustvarila v letu 2021 okvirno za 161.485 presežka sredstev.

Bilanca poslovnega izida pokaže, da je imel ZZZS v letu 2021 evidentiranih za **3.638.538.658** EUR prihodkov (317.022.342 EUR manj kot prilivov) in 3.518.280.507 EUR odhodkov (presežka 120.258.151).

Tabela 56. Izkaz prihodkov in odhodkov ZZZS za leto 2021 v primerjavi z letom 2020 po ekonomski klasifikaciji.

	31. 12. 2020	31. 12. 2021	Indeks
PRIHODKI	3.255.636.074	3.638.538.658	111,8
A) DAVČNI PRIHODKI	2.580.908.277	2.809.162.248	108,8
I. PRISPEVKI ZA SOCIALNO VARNOST	2.580.908.277	2.809.162.248	108,8
– prispevki zaposlenih	1.122.844.131	1.223.249.629	108,9
– prispevki delodajalcev	1.254.334.964	1.371.264.452	109,3
– prispevki samozaposlenih	132.400.353	143.406.226	108,3
– ostali prispevki za socialno varnost	71.306.102	72.279.226	101,4
– nerazporejeni prispevki	22.727	-1.037.285	-4564,1
B) NEDAVČNI PRIHODKI	78.122.089	111.514.292	142,7
I. UDELEŽBA NA DOBIČKU IN DOHODKIH OD PREMOŽENJA	276.260	386.939	140,1
II. TAKSE IN PRISTOJBINE	360.500	120.425	33,4
III. DENARNE KAZNI	195.335	255.630	130,9
IV. PRIHODKI OD PRODAJE BLAGA IN STORITEV	2.393.056	2.397.277	100,2
V. DRUGI NEDAVČNI PRIHODKI	74.896.938	108.354.021	144,7
C) KAPITALSKI PRIHODKI	120.463	496.015	411,8
Č) TRANSFERNI PRIHODKI	596.184.943	717.349.576	120,3
I. TRANSFERNI PRIHODKI IZ DRUGIH JAVNOFINANČNIH INSTITUCIJ	596.147.253	717.349.576	120,3
– prejeta sredstva iz državnega proračuna	132.797.445	251.582.319	189,4
– prejeta sredstva iz proračunov lokalnih skupnosti	19.603.872	2.008.852	10,2
– prejeta sredstva iz skladov socialnega zavarovanja	443.745.936	463.758.405	104,5
II. PREJETA SREDSTVA IZ DRŽAVNEGA PRORAČUNA IZ SREDSTEV PRORAČUNA EU IN IZ DRUGIH DRŽAV	37.690	0	0,0
D) PREJETA SREDSTVA IZ EU	300.302	16.527	5,5
ODHODKI	3.342.637.406	3.518.280.507	105,3
A) TEKOČI ODHODKI	43.963.023	86.088.011	195,8
I. PLAČE IN DRUGI IZDATKI ZAPOSLENIM	24.104.945	25.058.819	104,0
II. PRISPEVKI DELODAJALCEV ZA SOCIALNO VARNOST	3.850.167	3.964.863	103,0
III. IZDATKI ZA BLAGO IN STORITVE	15.995.375	16.950.183	106,0
IV. PLAČILA DOMAČIH OBRESTI	12.536	28.096	224,1
V. REZERVE	0	40.086.050	
B) TEKOČI TRANSFERJI	3.293.235.462	3.427.368.314	104,1
I. TRANSFERJI POSAMEZNIKOM IN GOSPODINJSTVOM	453.003.175	506.777.222	111,9
– boleznine	440.226.035	493.757.099	112,2
– drugi transferji posameznikom	12.777.140	13.020.123	101,9
II. TRANSFERJI NEPROFITNIM ORGANIZACIJAM IN USTANOVAM	71.247	29.174	40,9
III. DRUGI TEKOČI DOMAČI TRANSFERJI	2.800.226.599	2.881.030.867	102,9
– tekoči transferji v sklade socialnega zavarovanja	3.997.483	3.904.179	97,7
– tekoči transferji v javne zavode	2.363.037.804	2.419.847.125	102,4
– tekoči transferji v državni proračun	43.397	42.507	97,9
– tekoča plačila drugim izvajalcem javnih služb, ki niso posredni PU	433.147.915	457.237.056	105,6
IV. TEKOČI TRANSFERJI V TUJINO	39.934.441	39.531.051	99,0
C) INVESTICIJSKI ODHODKI	5.438.921	4.824.182	88,7
I. NAKUP IN GRADNJA OSNOVNIH SREDSTEV	5.438.921	4.824.182	88,7
PRESEŽEK / PRIMANJKLJAJ PRIHODKOV NAD ODHODKI	-87.001.332	120.258.151	-138,2

Po podatkih FURS (zahteva ZDSS) so plačniki davkov (podjetja preko REK obrazcev) plačali v letu 2021 **2.797.082.805,46**⁹² EUR. Razlika med prihodki ZZZS in plačili s strani FURS v višini 1.158.478.194,54

⁹¹ Glej finančno poročilo ZZZS za 2021 – stran 128.

⁹² Zanimiva je razlika med podatki FURS in ZZZS v višini 12.079.442,54 EUR (ZZZZS izkazuje več prihodkov, kot jih prikazuje FURS).

EUR predstavljajo plačila na ZZZS (s strani državnega proračuna) za zavarovanja oseb, ki niso zavarovana preko plačil plačnikov davkov (niso »delovno aktivno« prebivalstvo) in drugi transferji iz državnega proračuna – cca. 30%.

- d) Kolikšen je prispevek zavarovancev za zdravstveni sistem v Sloveniji (ZZSS in dopolnilna zavarovanja)?

Če upoštevamo znesek prihodkov ZZZS / BDP, pomeni, da ima ZZZS na razpolago 6,96% BDP-ja (52,208 mrd v 2021).

Seveda pa moramo navedenemu znesku, če želimo analizirati vsa zbrana sredstva za financiranje zdravstvenega sistema, prišteti tudi OBVEZNO dopolnilno zavarovanje, ki pa ga letno »zberemo« še za okoli 609 mio EUR (podatek za 2021 iz letnih poročil 3 zavarovalnic).

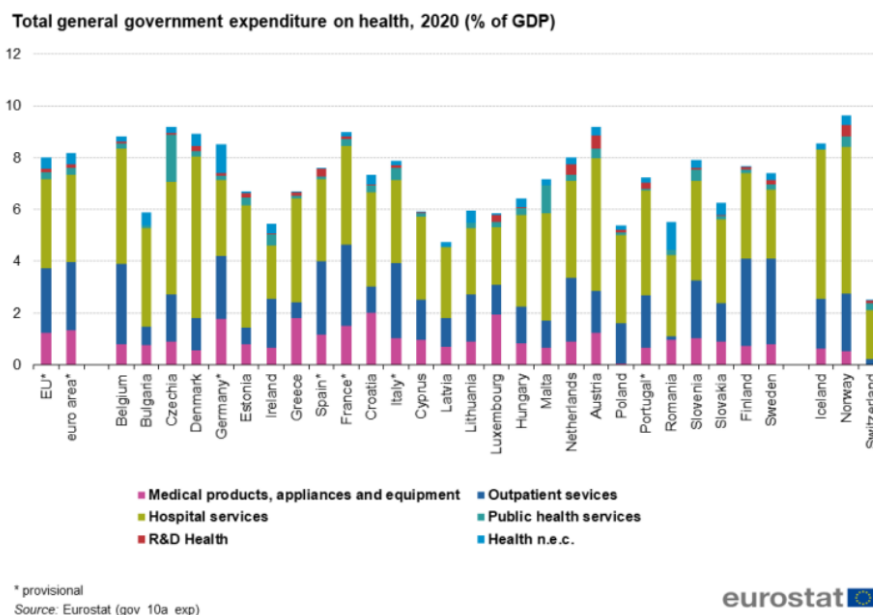
Če upoštevamo navedeni znesek, znaša delež zbranih sredstev (3,5 mrd +0,6 mrd x 100/52 mrd) za zdravstvo pri nas, 8,1% BDP-ja.

V izračunu nismo upoštevali stroškov in dobičkov treh zavarovalnic, ki predstavljajo pomemben delež sredstev, ki se ne nameni financiranju zdravstva. V izračunu tudi niso upoštevana plačila »na roko« (npr. plačila na roko za zobozdravstveno storitev) in plačila iz t.i. dodatnih zdravstvenih zavarovanj.

Tabela: zneski plačanih premij zavarovancev iz dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja.

Generali 2021-letno poročilo	117.990.000,00
Triglav 2021-letno poročilo	190.000.000,00
Vzajemna 2021-letno poročilo	301.179.420
	609.169.420,00

SKLEP: Če se primerjamo z državami EU27 za leto 2020 (deležem zbranih sredstev, izraženem v plačanih sredstvih/GDP) in upoštevamo zgoraj izveden izračun za leto 2021, lahko ugotovimo, da imajo višji delež zbranih sredstev, kot jih zberemo v Sloveniji za zdravstvo, v EU, samo 8 držav!



IV. Ustavna spornost dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja

Hitra analiza pravne ureditve dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja pri nas, pokaže, da gre **lahko zaradi zakonitve dopolnilnega zavarovanja**, zaradi zakonske umestitve dopolnilnega zavarovanja na način, da zavarovanec iz obveznega zavarovanja praktično ne more koristiti plačanih storitev, brez sklenitve dopolnilnega zavarovanja⁹³, za t.i. sistemsko korupcijo.

Iz spodnje tabela izhaja (primer iz spletne strani varuha za pacientove pravice), da zavarovalec iz obveznega zavarovanja ne more koristiti, praktično nobene storitve, če ne doplača storitev oz. če nima sklenjenega dopolnilnega zavarovanja.

Storitev uporabnika zdravstvene storitve	Plača ZZSZ	Plača zavarovalnica, kjer ima uporabnik sklenjeno dopolnilno zavarovanje
obisk zdravnika	80	20
obisk zobozdravnika	80	20
storitev v bolnišnici	80	20
protetična storitev	10	90
reševalni prevoz	10	90
očala za vid	10	90
zdravila	70 ali 10	30 ali 90

⁹³ Dopolnilna zdravstvena zavarovanja krijejo razliko do polne vrednosti zdravstvenih storitev, ki v okviru obveznega zdravstvenega zavarovanja niso krite v celoti. Težava je v dejstvu, da zakon ni jasno določil kaj naj bi krilo dopolnilno zavarovanje, v praksi pa to pomeni, da do zdravstvenih storitev, brez plačila dopolnilnega zavarovanja, praktično ni mogoče priti. Dopolnilna zdravstvena zavarovanja ne zagotavljajo višji obseg pravic zavarovanca ali višji standard pravic, temveč le krijejo stroške storitev ki jih obvezno ne krije 100%.

Koristi iz navedene pravne ureditve (ki je po vsebini obvezna) nosijo zasebne organizacije, ki so zaradi spremembe zakonodaje (uvedba dopolnilnega zavarovanja, ki je dejansko obvezno), pridobile korist v obliki dobičkov, med tem ko plačniki dajatev niso prejeli (v praksi) popolnoma nobene dodatne ugodnosti⁹⁴.

Če ima zavarovanec namreč vplačane vse prispevke za zdravstvo, kar zagotavlja prejem vseh zdravstvenih storitev, kot jih določa zakon o zdravstvenem zavarovanju, potem je jasno, da t.i. dopolnilno zdravstveno zavarovanje, ki je pogoj za koriščenje zdravstvenih storitev, ni dejansko »prostovoljno«. Temveč je obvezno. Če pa je dejansko obvezno, pa gre za t.i. javno dajatev, ki pa je ne sme »pobirati« zasebni subjekt.

Če zakon določa privatnemu sektorju neupravičeno »bogatenje«, hkrati pa ni zagotovljen t.i. javni interes, lahko govorimo o t.i. sistemski korupcije našega zdravstvenega sistema v delu plačevanja dopolnilnega zavarovanja.

Dopolnilno zavarovanje je torej dejansko (po vsebini) obvezno zavarovanje. Za vse javne dajatve (vključno z t.i. javnimi gospodarskimi službami-tudi na navedenem področju »kršimo ustavo«) pa naša ustava pove, da morajo biti določene v zakonu (stopnja, osnova itd.). Ali to velja tudi za dopolnilno zavarovanje, kjer premije »prosto določa trg«⁹⁵?

Glede na povedano je (edina) smiselna pot (če govorimo o celoviti zdravstveni reformi) sprememba zakonodaje, ki mora jasno povedati, da pri (trenutnem) dopolnilnem zavarovanju ne gre za nobeno dodatno ali »dopolnilno«, temveč za osnovno zdravstveno zavarovanje.

»Država« se lahko torej odloči prepovedati »neustavno« zavarovanje (in plačevati višje stroške iz davkov), ali pa »prenesti« zdravstveno zavarovanje v t.i. osnovno zavarovanje. Za kar pa je potrebno uvesti t.i. socialno številko in zagotoviti pošteno plačevanje prispevkov. Primeroma je potrebno prevetriti sporno oproščanje plačil prispevkov za določene skupine, brez upravičenega razlikovanja.

Na podlagi povedanega pa to tudi pomeni, da mora »zdravstvena reforma« odpreti tudi vprašanje ustavno-pravno pravilnega »odmerjanja« zdravstvenega prispevka⁹⁶. Tudi za primere, ko posameznik, četudi je upokojen, dosega dovolj velike dohodke ali ima dovolj veliko premoženje za pokrivanje višjih stroškov zdravstvenega zavarovanja. Plačevanje prispevkov mora biti povezano s socialnim položajem posameznika (če »smo« socialna država). Kar pomeni, da je potrebno prevetriti tudi oprostitev plačil zdravstvenih prispevkov s strani oseb, ki ne sodijo v t.i. socialne kategorije.

Davčni sistem mora biti pošten. Prispevki za zdravstveno zavarovanje so del davčnega sistema Republike Slovenije, saj gre za dajatve, ki jih mora plačnik davkov obvezno plačati (ni opcije). Zato morajo biti davki pobrani skladno z načelom enakosti ter skladno z načeli »plačaj davke po svojih močeh«(poštenost).

Zdravstveni sistem mora biti pošten. Pošteno pa je, da se zbrana sredstva za zdravstvo, ki morajo biti zbrana pošteno, porabiti integritetno. Kar pomeni (med drugim), brez korupcije.

⁹⁴ Zakon zavajajoče celo: **62. člen**

Dopolnilno zavarovanje **predstavlja javni interes** Republike Slovenije in se izvaja po načelih medgeneracijske vzajemnosti in vzajemnosti med spoloma med vsemi zavarovanci dopolnilnega zavarovanja. Skupaj z obveznim zdravstvenim zavarovanjem dopolnilno zavarovanje predstavlja del socialne varnosti zavarovanih oseb po tem zakonu.

⁹⁵ Podobno težavo imamo tudi pri dajatvah t.i. javnih gospodarskih služb, kjer enako, dajatve niso določene v zakonu.

⁹⁶ Vključno z novim prispevkom, ki bo verjetno moral biti uveden za financiranje oskrbe starejših. Glej primer financiranja v Nemčiji.

V. SKLEP pod članek 5/7 Korupcija in na siva ekonomija v zdravstveni dejavnosti pri nas

Siva ekonomija je v dejavnosti zdravstvo prisotna zaradi težav zdravstvenega sistema, ki pacientom ne omogoča dostopnosti. Posledično morajo uporabniki iskati zdravstvene storitve na trgu, kjer pa se veliko storitev plačuje z gotovino ali »na roko« (brez izdanih računov). Prav tako je veliko sive ekonomije v zdravstvu povezane z neprijavljenimi izplačili plačil osebja, ki delujejo v zdravstveni dejavnosti.

Korupcija v zdravstvu pri nas je pojav, kjer se ni mogoče izgubiti občutka, da se ne znižuje (žal tudi ni ustreznih raziskav).

Članki iz medijev (večina) povedo, da zdravstveni sistem, domnevno nima zadostnih sredstev za pričakovane plače zdravnikov, na drugi strani pa sporočajo, da zdravstvene inštitucije ne želijo izvajati vseh »razpisanih« storitev ZZZS (glej presežek sredstev na ZZZS), četudi mediji poročajo o velikih in dolgih čakalnih vrstah. Ne nazadnje pa je naša hitra analiza pokazala, da naš zdravstveni sistem prejema nesorazmerno visoka denarna sredstva, ki pa očitno visokih pričakovanj po zaslužkih, ne zadostijo.

Povedano dokazuje (že zaradi navedenega) **neintegritetno delovanje** vseh akterjev zdravstvenega sistema. Še posebej to velja, če vemo, da preko 130.000 t.i. »izbrisanih oseb« nima možnosti koristiti zdravstvenih storitev. Premnogi pri nas, ne »pridejo« do zdravstvenih storitev, četudi so »zdravstvene« storitve že bile plačane.

Če pri »hitri analizi stanja« upoštevamo zgoraj navedene »ugotovitve« in če ugotavlja sistemsko korupcijo celo KPK (nabave materiala, dopolnilno zavarovanje....), potem je jasno, **da javni zdravstveni servis ne izvaja svoje storitve ustavno-pravno skladno.**

To pomeni tudi, da dokler korupcije ne odpravimo, tudi sive ekonomije ne bo mogoče znižati (tako študije). Nadalje. Dokler bo plačnik davkov plačeval javne dajatve, iz katerih se bodo izplačevale (tudi - dodatno) nesorazmerno visoke plače zaposlenih v javnih službah (glede na tiste, ki prispevke v celoti plačujejo – dodatni dokaz neintegritetnega delovanja vseh vej oblasti)⁹⁷, ki pa celo ne izvedejo storitev svojim strankam (zdravstveni sistem), **bo enako težko zagotoviti t.i. pošten zdravstveni sistem.**

⁹⁷ Tabela: SURS prikazuje plače na mesečnem nivoju, iz katerih so razvidne razlike v dohodkih v odvisnosti od sektorja, kjer je prejemnik zaposlen. Razmerje v plačah med gospodarstvom in javnim sektorjem je v Sloveniji lahko vpliva na percepcijo poštenega davčnega sistema, kar je smiselno raziskati.

	Zaposleni pri SPP	Zaposleni pri SPP	DEJAVNOST ZDRAVSTVO
	bruto	neto	bruto
3 četrtletje 2022	1.235,94	856,52	1.601,05

Zvišanje opaznejše v javnem sektorju

V primerjavi s plačo za september se je povprečna bruto plača zvišala v obeh sektorjih; v zasebnem sektorju za 0,8 %, v javnem sektorju pa za 3,8 % (v institucionalnem sektorju država je bila višja za 5,7 %). Rast plač v javnem sektorju in v institucionalnem sektorju država, ki je del javnega sektorja, je predvsem posledica zvišanja vrednosti plačnih razredov (s 1. oktobrom 2022) v okviru dogovora o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leti 2022 in 2023.

Najvišja v dejavnosti oskrba z električno energijo, plinom in paro

Na ravni dejavnosti je bila povprečna bruto plača najvišja v dejavnosti oskrba z električno energijo, plinom in paro (2.863,56 EUR), čeprav se

Korupcija, tudi v našem zdravstvenem sistemu, negativno vpliva na davčno moralo in s tem krepi sivo ekonomijo.

Analize, ki bi natančno ugotovile višino korupcije pri nas (npr. v zdravstvu), še ni bila izvedena. Tudi analiza vpliva korupcije na sivo ekonomijo pri nas, še ni bila izvedena.

Zgoraj navedene misli oz. članki iz strokovnih in javnih medijev pa lahko z veliko gotovostjo pokažejo na to, da v Sloveniji prednjači t.i. sistemska korupcija, ki enostavno omogoča izkoriščanje javnih pooblastil za krepitev t.i nelegitimnega privatnega interesa.

Pod pojmom sistemska korupcija je potrebno obravnavati nastajanje zakonodaje (nimamo revizijske sledi, ki bi primeroma pokazala na avtorje določil o dopolnilnem zavarovanju) ter tudi izvedba zakonodaje (nimamo nadzornih mehanizmov, ki bi ustrezno korigirala koruptivna in neintegritetna ravnanja).

Na podlagi ugotovitev je jasno, da mora nova reforma uvesti tudi nadzorne mehanizmi, ki bi morali izvajani permanentno. Ključna pooblastila nadzornih mehanizmov bi morala biti tudi možnost preveritve ustavno-pravno pravih predpisov, pred Ustavnim sodiščem.

Varuh za pravice plačnikov davkov lahko, na davčnem področju, »odpravi« precej omenjenih težav našega sistema upravljanja z javnim.

Morebiti bi moral tudi ZASTOPNIK PACIENTOVIH PRAVIC pridobiti pooblastilo vstopiti v sleherni postopek zdravljenja, ki odstopa od ustavnega načela enakosti pred zakonom in zahtevati ustavno-pravno presojo slehernega predpisa, ki krši pravice bolnikov – tudi na področju vprašljivega »zbiranja« zdravstvenih prispevkov?

ZAUPANJE SI JE POTREBNO (vse javne inštitucije) ZASLUŽITI. Tudi preko pravilno in celovite izvedene zdravstvene reforme. Plačniki davkov in uporabniki javnih storitev pa se morajo odločiti.

Ali bodo dopustili korupcijo in neintegritetno ravnanje javnih inštitucij, ali pa bodo storili vse, da se navedena pojava »uokvirita«.

Pa na tiste, ki v celoti plačujejo vse javne storitve pri nas, ne pozabimo. Naredimo torej tudi sistem plačevanja – bolj pošten. In sive ekonomije bo manj.

Iz naslova ukinitve korupcije v zdravstvu in znižanju sive ekonomije lahko povišamo sredstva za zdravstvo za 5,5 mrd EUR/letno!

.....če se odločimo za sodobno izvedeno celovito reformo zdravstvenega sistema.

SKLEP: Korupcija v slovenskem zdravstvu krepi sivo ekonomijo. Obe negativni energiji znižujeta, ne samo zdravje prebivalstva, temveč tudi, ali predvsem, pripravljenost plačnikov davkov, da prostovoljno plačujejo zdravstvene prispevke zaradi izrazitega in upravičenega nezaupanja v javne organe.

Reforma, ki naj bi uredila zgolj stran porabe prispevkov (četudi bi bistveno uspela izboljšala možnosti dostopa, do že plačnih zdravstvenih storitev), ne more rešiti težav, ki so povezane s plačevanjem zdravstvenih prispevkov.

je v primerjavi z bruto plačo za september v tej dejavnosti najbolj znižala (za 12,2 %; predvsem zaradi nižjih izrednih izplačil). Po drugi strani se je najbolj zvišala v dejavnosti zdravstvo in socialno varstvo (za 7,2 %).

Zdravstveni sistem Republike Slovenije mora biti izvajan ustavno-pravno pravilno, kar pomeni, da morajo biti ustavno-pravno pravilno »zbrana« tudi sredstva, ki v celoti financirajo javni-zdravstveni sistem. Korupcija in siva ekonomija (žal tudi v zdravstveni dejavnosti) povišujeta davčne obremenitve slovenskih plačnikov davkov za 5,5 mrd EUR letno, kar pokaže hitra analiza obeh negativnih pojavov za družbo, kot je predstavljena v tem članku. Če upoštevamo, ob znesku za korupcijo in sive ekonomijo pri nas, tudi dejstvo, da namenimo za zdravstveni sistem preko 8,1% BDP-ja, potem je jasno, da se lahko zdravstvo reformira izključno vzporedno z reformo davčnega sistema, ki mora zagotoviti tudi pošteno »zbiranje« vseh javnih dajatev. Če seveda, spremembe »na bolje«, sploh želimo.

ZDSS - OSNUTEK ZBORNIK 30let