



**AgEcon** SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

---

3. konferenca DAES

---

# Slovenija v EU - izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje

Moravske Toplice  
10.-11. november 2005



# Slovenija v EU - izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje

*Uredil:*

doc. dr. Stane Kavčič

*Programski odbor:*

dr. Emil Erjavec (predsednik), dr. Andrej Udovč (namestnik), dr. Miroslav Rednak, dr. Stane Kavčič, dr. Luka Juvančič, dr. Aleš Kuhar, mag. Neva Pajntar, dr. Jernej Turk, Tone Perpar, Martin Nose.

*Izdajatelj:*

Društvo agrarnih ekonomistov - DAES; zanj Miroslav Rednak

*Prelom in priprava za tisk:*

dr. Stane Kavčič, mag. Ajda Kermauner Kavčič

*Oblikovanje naslovnice:*

Grega Kropivnik

*Tisk:*

Tiskarna Pleško d.o.o.

1. izdaja

Naklada 400 izvodov

Domžale, 2006

*Prispevki so recenzirani. Za jezikovno pravilnost in vsebino odgovarjajo avtorji.*

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

338.43(497.4)(063)

63(497.4):339.923:061.1EU(063)

DRUŠTVO agrarnih ekonomistov Slovenije. Konferenca (3 ; 2005 ;  
Moravske Toplice)

Slovenija v EU - izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje /  
3. konferenca DAES, Moravske Toplice, 10.-11. november 2005 ;  
[uredil Stane Kavčič]. - 1. izd. - Ljubljana : Društvo agrarnih  
ekonomistov Slovenije - DAES, 2006

ISBN 961-91094-2-2

1. Gl. stv. nasl. 2. Kavčič, Stane, 1966-  
224538368

---

# I. Slovenija v EU - izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje

---

## UPORABA ENOTNE DAVČNE STOPNJE?

Štefan BOJNEC<sup>a</sup>

### IZVLEČEK

Uporaba enotne/linearne davčne stopnje je poznana iz ekonomske teorije in iz praks obdavčevanja. Med prednostmi uporabe je njena enostavnost, nediskriminatornost in transparentnost. Sama aplikacija enotne davčne stopnje je povezana z nižjimi transakcijskimi stroški izvedbe in nediskriminatornostjo uporabe. Poenotenje davčnih stopenj v začetni fazi vodi do prilagoditvenih prerazdelitev v dohodkih in do spremenjene alokacije dejavnikov. Potencialno lahko izboljša celotno družbeno blaginjo. Običajno pa nastanejo skupine/sektorji, ki jih njena uporaba prizadene z zmanjšanjem individualne blaginje. Po začetni prilagoditvi enotna davčna stopnja deluje nevtrarno znotraj zaprtega gospodarstva. Ker pa so nacionalna gospodarstva danes odprta gospodarstva, davčne stopnje pa niso harmonizirane med državami, vzpostavitev enotne davčne stopnje vodi tudi do sprememb v konkurenčnosti proizvodov in storitev med državami z različnim davčnim sistemom. Uporaba enotne davčne stopnje tako lahko vodi do panožne diskriminatornosti in spremenjene ravni konkurenčnosti med državami. Razlike v davčnih stopnjah med državami vplivajo na razlike v stroških in v konkurenčnosti posameznih panog gospodarstva. Zato uvedba prevladujoče ali enotne davčne stopnje v določeni državi ima določene učinke na druge države. Prispevek zaključuje z možnimi prednostmi in pomanjkljivostmi uporabe enotne davčne stopnje z implikacijami za slovensko kmetijstvo in živilski sektor ter neposredno povezanimi gospodarskimi dejavnostmi, ki nastopajo bodisi kot dobavitelji ali kot kupci kmetijsko-živilskih proizvodov.

*Ključne besede: enotna davčna stopnja, stroški, konkurenčnost*

## USE OF TAX-FLATE RATE?

### ABSTRACT

The use of tax-flat rate is known from economic theory and taxation practices. Among advantages, there is simplicity in use and its transparency. The implementation of tax-flat rate is associated with lower transaction costs and non-discriminatory effects. The unification of taxes in an initial stage leads to adjustments with associated income redistributions and reallocation of production factors. Potentially it can improve welfare of society as a whole, but usually there also occur groups/sectors with their individual welfare losses. After the adjustments, tax-flat rate is neutral inside a closed economy. As national economies are mostly open economies and tax rates are not harmonized between countries, tax-flat rate leads to changes in competitiveness of products and services between countries with different taxation systems. The use of tax-flat rate may lead to changing levels of competitiveness between countries due to changes in costs and thus to changes in competitiveness by branches across countries. Due to this, the introduction of tax-flat rate in a certain country induces effects on other countries. The paper concludes with possible advantages and disadvantages of use of tax-flat rate with

---

<sup>a</sup> Univerza na Primorskem (UP), Fakulteta za menedžment Koper, Cankarjeva 5, 6000 Koper; stefan.bojnec@fm-kp.si in UP Turistica - Visoka šola za turizem Portorož, Senčna pot 10, 6320 Portorož; stefan.bojnec@turistica.si.

implications for Slovenian agriculture and the food sector as well as with directly associated backward suppliers and forward buyers' activities.

*Key words: flat-tax rate, costs, competitiveness*

## 1 Uvod

Prispevek prikazuje nekatere prednosti in možne pomanjkljivosti uporabe enotne ali linearne davčne stopnje. Sama ideja uporabe enotne davčne (in/ali enotne carinske) stopnje je poznana v ekonomski teoriji in v ekonomski praksi. Enotno ali prevladujočo enotno davčno stopnjo so v novejšem času uvedle nekatere države, ki so v maju 2004 postale članice razširjene Evropske unije (EU). Med njimi so to bile baltiške države (Estonija, Latvija in Litva), ki so uvedle enotno davčno stopnjo že pred leti, in Slovaška, ki je uvedla enotno davčno stopnjo nekoliko pred vstopom v EU (Hall and Rabushka, 2004; Mikloš, 2005). Učinki uvedbe enotne davčne stopnje naj bi se zlasti pokazali pri hitrejšem nastajanju novih podjetij, povečanih naložbah in višjih stopnjah gospodarske rasti. Enotno ali prevladujočo enotno davčno stopnjo so uvedle tudi nekatere druge države, kot na primer Romunija, Rusija in Hong Kong. V takšni ali drugačni obliki pa se uporablja tudi v okoljih, kjer obstajajo zelo slabo razvite davčne institucije in to predvsem zaradi enostavne uporabe in večje transparentnosti.

Razprave o znižanju davčnih stopenj in o uvedbi enotne ali prevladujoče davčne stopnje so se v zadnjem času razširile po srednje evropskih državah, vključno v Sloveniji. Do razprave o znižanju davčnih stopenj in o možnostih uvedbe enotne ali prevladujoče davčne stopnje je prišlo tudi v nekaterih zahodno evropskih državah, zlasti v Nemčiji. Poleg tega pa prevladujočo davčno stopnjo uporabljajo nekatere države EU, kot je na primer Danska. V ozadju novejših davčnih razprav so zlasti nekateri pozitivni rezultati, ki so bili doseženi po znižanju davčnih stopenj v Veliki Britaniji in na Irskem ter v državah, ki so uvedle enotno ali prevladujočo davčno stopnjo (Hauser, 2004; Forbes, 2005). Zaradi povečane gospodarske rasti so se celotni davčni prihodki povečali kljub znižanju davčnih stopenj. Nižje stopnje obdavčevanja naj bi bile kjučen dejavnik za povečane vzpodbude za podjetja in druge ekonomske subjekte, da povečajo svoje proizvodne, kakovostne in delovne napore, kar naj bi vodilo do povečane gospodarske rasti. Znižanje davkov na kapital in na delo naj bi vzpodbudilo posameznike in podjetja, da povečajo svoje ponudbene aktivnosti.

Da bi lahko ovrednotili učinke uporabe enotne davčne stopnje (in/ali enotne carinske) stopnje izhajamo iz teoretičnih podlag davčne (in zunanje trgovinske) politike ter povezanih učinkov s posameznimi praksami obdavčevanja v razvitih državah in v državah v razvoju. Za konkretizacijo uporabe enotne ali prevladujoče davčne stopnje (in/ali enotne carinske) stopnje ter morebitna odstopanja je na kratko uporabljen primer kmetijsko-živilskih proizvodih na Kosovem v letu 2002 (Bojnec in Luboteni, 2002). Teoretične podlage in praktične izkušnje uporabe enotne davčne stopnje bodo služile za izvedbo implikacij za ekonomsko politiko o morebitnih prednostih in morebitnih slabostih njihove uporabe. Med prednostmi uporabe enotne davčne stopnje je njihova enostavnost, transparentnost in nediskriminatornost. Zaradi enostavnosti in večje preglednosti ter transparentnosti se lahko uporabi tudi v okoljih, ki bodisi nimajo človeških in drugih potencialov, da bi uporabili bolj komplicirane, sofisticirane in zato tudi bolj birokratske pristope različno diferenciranih in razčlenjenih ter manj preglednih davčnih stopenj. Sama aplikacija enotne davčne stopnje je zato tudi povezana z nižjimi transakcijskimi stroški praktične uporabe. Poenotenje davčnih stopenj v začetni fazi vodi do določenih prilagoditvenih prerazdelitev v dohodkih in do spremenjene alokacije dejavnikov. Vendar pa po kratkoročnem prilagoditvenem »šoku« enotna davčna stopnja ne vpliva več na nove prerazdelitve dohodkov in na realokacijo proizvodnih dejavnikov znotraj zaprtega gospodarstva. Ker pa so nacionalna gospodarstva danes odprta gospodarstva in davčne

stopnje v glavnem niso harmonizirane med državami, sprememba davčnih stopenj ali vzpostavitev enotne davčne stopnje vodi do sprememb v konkurenčnosti proizvodov in storitev v primerjavi z drugimi državami. Če se na primer davčne stopnje bistveno razlikujejo med istimi dejavnostmi po posameznih državah, uporaba enotne davčne stopnje v eni državi lahko vodi do spremenjenih stroškov in konkurenčnosti med posameznimi panogami med državami. Razlike v davčnih stopnjah med državami lahko pozitivno ali negativno vplivajo na konkurenčnost določene domače panoge gospodarstva v primeru, da se z vzpostavitvijo novih davčnih stopenj bodisi le te znižajo ali pa narobe, da se le te povečajo. Prispevek izvede sklep, da čeprav ekonomska teorija obravnava možnost uporabe izključno enotne ali linearne davčne stopnje, se v praksi najpogosteje uporablja kot prevladujoča enotna ali prevladujoča linearna davčna stopnja kot pragmatični kompromis. Zato tudi podajamo možne prednosti in možne pomanjkljivosti uporabe izključno enotne davčne stopnje z implikacijami za slovensko kmetijstvo in živilski sektor ter neposredno povezanimi dejavnostmi pri nakupih in prodajah proizvodnih dejavnikov in končnih proizvodov.

## 2 Teorija in praksa davčne politike in obdavčevanja

Iz zgodovine ekonomske teorije je poznano, da se je vprašanje davčne politike in obdavčevanja različno obravnavalo kot sestavni del makroekonomske in lokalne politike. Temeljno vprašanje koga in kako obdavčiti je bilo stalno prisotno in odprto vprašanje. Prakse so se pogosto menjavale, kar je bilo pogojeno s samimi politikami in njihovimi cilji ter strukturnimi spremembami, ki so se poskušale doseči z obdavčevanjem. Pogosto cilji obdavčevanja niso bili ekonomsko nevtralni in razvojno usmerjeni ter so zato davčne politike povzročale prerazdelitve dohodkov in vplivale na drugačno alokacijo proizvodnih dejavnikov od tiste, ki bi lahko prispevale k manjšim prerazdelitvam in manjšim državnim transferjem ter večji ekonomski učinkovitosti in dolgoročni blaginji.

Iz preteklosti je poznana Ramseyjeva teorija učinkovitega obdavčenja, ki pravi, da davki povzročajo najmanj izkrivljanj, če se pobirajo od sektorjev, ki imajo visoko cenovni togi krivulji ponudbe in povpraševanja (glej Samuelson in Nordhaus, 2002). Blizu takemu tržnemu obnašanju ponudbe in povpraševanja je kmetijstvo in zlasti kmetijska zemlja, ki je bila v preteklosti pomemben vir proračunskih prihodkov. Celoten davek se pri togi ponudbi prevali na lastnike dejavnikov, kot je na primer davek na zemljo.

Kasnejši razvoj je razširil temelje za davke na druga področja in sicer zlasti na davke od dohodkov, na dobrine in storitve, ki zmanjšajo zasebni dohodek in zagotovijo sredstva za javne izdatke za posamezne dobrine in storitve skupaj s transfernimi plačili. S tem pa se je razširil in razvijal tudi pomen davčne politike kot pomemben instrument vladne politike.

Od velike svetovne krize v tridesetih letih prejšnjega stoletja je pomembno zgodovinsko mesto zavzela keynesianska teorija, ki je poudarjala državne izdatke kot pomemben dejavnik gospodarske rasti. V ospredju zanimanja je bilo agregatno povpraševanje in vladni izdatki, ki preko povpraševanja vplivajo na gospodarsko rast, kot pa samo zaračuvanje in zbiranje davkov in davčnih prihodkov. Zaradi povečanih državnih izdatkov so se tudi davčne stopnje v razvitih državah kot so ZDA, Francija, Nemčija in Velika Britanija v splošnem povečevale. Kljub naraščajočim davčnim stopnjam se težave s proračunskimi primanjkljaji in državnimi dolgovi v glavnem niso zmanjševale, ampak povečevale. To kažejo tudi primeri v EU še pred razširitvijo EU v maju 2004, ko so se nekatere ekonomsko ključne države EU soočale s težavami izpolnjevanja maastritskih makroekonomskih konvergenčnih kriterijev glede proračunskega primanjkljaja in javnega dolga.

Državni izdatki lahko imajo pomemben vpliv na agregatno povpraševanje in na gospodarsko rast. Na drugi strani pa visoki davki lahko negativno vplivajo na ponudbeno stran. Davki namreč lahko vplivajo na ekonomske motivacije in s tem na obnašanje posameznikov in podjetij, na njihovo ekonomsko učinkovitost, alokacijo proizvodnih dejavnikov in na preraždelitev dohodka. Učinki davčne politike so kratkoročni na uravnavanje poslovnega cikla in dolgoročni na ekonomsko rast. Čeprav je učinek davčnih stopenj na delovne ure posameznika manj jasen, kot bomo prikazali v nadaljevanju, vseeno velja prepričanje, da visoki davki negativno vplivajo na število ur dela posameznika. Bolj nedvoumen je vpliv davkov in davčnih stopenj preko ekonomskih učinkov davkov na prihranke in naložbe ter selitev finančnih virov in proizvodnih dejavnikov na manj obdavčena področja. Tako na primer Mikloš (2005) prikazuje, da je Slovaška postala bolj zanimiva za vlaganja, čeprav naj bi pri tem bile uporabljene še druge vzpodbude v obliki davčnih olajšav in drugih subvencij.

Pri ekonomskih načelih obdavčenja gre za razpon med načelom koristi v primerjavi z načelom plačilne sposobnosti. Pri načelu koristi so različni posamezniki obdavčeni v sorazmerju s koristmi, ki jih dobijo od vladnih programov. Gre za bolj neposredno povezavo med plačilom in koriščenjem določene javne dobrine. Pri načelu plačilne sposobnosti je znesek davkov, ki ga posamezniki plačajo, povezan z njihovim dohodkom ali premoženjem ter je običajno prerazdelitven. To velja na primer za dohodnine, ki lahko stimulatивно ali destimulatивно vplivajo na dodatno ponudbo dela posameznika v primerjavi glede na koriščenje prostega časa. Visoko progresivno obdavčevanje dohodkov naj bi zlasti bilo omejevalno za tiste z visokimi dohodki.

Pri ekonomskih načelih obdavčenja gre tudi za vprašanje vodoravne in navpične enakosti. Pri načelu vodoravne enakosti obdavčimo enako tiste, ki so si ekonomsko enaki in jih zato enako obravnavamo pri plačilu davka oziroma imajo enake ekonomske razmere glede koristi in ugodnosti od plačanih davkov. Načelo navpične enakosti se nanaša na davčno obravnavo ljudi z različnimi dohodki.

Obdavčenje je lahko posredno (indirektno) in neposredno (direktno). Posredni davki so tisti, ki se pobirajo od dobrin in storitev posredno od posameznikov (trošarine/akcize, carine od uvoza, davki od nepremičnin). Neposredni davki se pobirajo neposredno od posameznikov in podjetij (dohodnine, davki od plač, davki na dediščino in darila). Neposredno obdavčenje je na dohodke in proizvodne dejavnike posameznikov, podjetij in različnih drugih organizacij. Neposredni davki kot na primer davek na dohodek, davek na dobičke podjetij in korporacij, davek na dedovanje, lokalna obdavčenja in podobno so zaračunani na dohodke in na premoženje. Posredna obdavčenja so zaračunana na trošenje oziroma izdatke, ki so lahko v obliki davka na dodano vrednost, trošarin in podobnih davščin, davke na registracijo vozil, plačilo pristojbin in podobno. Posredne davke je možno ceneje in lažje pobirati. Deleži neposrednih in posrednih davkov v celotnih davčnih prilivih se razlikujejo med državami. Nasploh velja, da zagovorniki večje vloge indirektnega obdavčenja menijo, da zmanjšanje direktnega obdavčenja izboljša prizadevanja za večje zaslužke in akumuliranje kapitala. V 1980-tih in 1990-tih letih je v Veliki Britaniji bil opažen degresivni davek, saj se je delež davka zniževal s povečanjem dohodka za bogatejše sloje, kar je vodilo do preraždelitev dohodkov in spremenjene alokacije proizvodnih dejavnikov.

Davčne prakse kažejo na pragmatične kompromise pri obdavčevanju, ki pa lahko imajo različne učinke na ekonomsko učinkovitost, kratkoročno in dolgoročno blaginjo. Davčne stopnje so lahko degresivne, sorazmerne (linearne) in progresivne. O padajočem (degresivnem) davku govorimo takrat, ko velja večji delež davkov za revne kot pa za bogate. O sorazmernem (proporcionalnem) davku govorimo takrat, ko vsak davkoplačevalec plača natanko enak delež dohodka, kar je značilno za uporabo enotne davčne stopnje. O napredujočem (progresivnem) davku od dohodka govorimo takrat, ko



davkoplačevalec z višjimi dohodki plača večji znesek in tudi večji delež svojih dohodkov (dohodnina pri nas). Davek na dohodek ali dohodnina za posameznika upošteva njegove dohodke in morebitne olajšave. Slovenski dohodninski sistem je progresiven in bi lahko imel negativne motivacijske učinke za delo pri najvišjih dohodkovnih razredih. Kmetje so obdavčeni na temelju dobička ali dejavnosti, ki je v primeru kmetijstva lahko ocenjeni katastrski dohodek. Dohodek podjetij je obdavčen na temelju korporativnega davka (»corporation tax«), katerega obračunavanje se lahko razlikuje med državami. Z globalizacijo gospodarstev je korporativni davek postal pomemben element stroškovne konkurenčnosti in kot tak pomemben dejavnik, ki vpliva na naložbene odločitve domačih in tujih vlagateljev. Visoki korporativni davki zmanjšujejo stroškovno konkurenčnost in bi prav tako lahko zmanjševali privlačnost posameznega ekonomskega okolja za naložbe. Vendar pa pri naložbah poleg tega pomembno vlogo igra trg kapitala.

Mejna davčna stopnja (»marginal tax rate«) pomeni davčno stopnjo, ki se plača od dodatne enote dohodka. Pri nizkih dohodkih je lahko mejna davčna stopnja enaka nič, kar pomeni, da se ne plačujejo nobeni davki. Šele pri določeni višini dohodka se lahko začnejo plačevati mejne davčne stopnje. Takšen princip uporabljajo tudi nekatere države, ki so uvedle enotno davčno stopnjo (npr. Slovaška). Vendar za višje dohodke nad postavljenim minimum se lahko plačujejo določene davčne stopnje, kjer lahko nastopijo različne mejne davčne stopnje. Mejne davčne stopnje so pomembne v zagotavljanju vzpodbud za delo. Relativno visoke (mejne) davčne stopnje in občutno progresivno obdavčevanje naj bi zmanjševale konkurenčnost in naložbene aktivnosti podjetij ter zmanjševale delovne vzpodbude zaposlenih. V ZDA so se progresivne davčne stopnje na najvišje dohodke in na dividende občutno zmanjšale. Kljub prepolovljenim zmanjšanim korporativnim davčnim stopnjam se korporativni davčni prihodki niso zmanjšali, ampak povečali, ker je prišlo do povečane gospodarske rasti in povečanih ekonomskih aktivnosti zlasti majhnih podjetij. Swann (2005) navaja, da je letno število ur dela delavcev pogojeno tudi z različnimi načini obdavčevanja plač in drugih prejemkov od dela. Pred slabimi desetimi leti (v letu 1996) so ameriški delavci delali več (1858 ur letno) kot japonski (1821 ur letno), kar je bistveno več kot nizozemski (1363 v letu 2004) in nekoliko manj kot južno korejski (2400). Čeprav obstajajo določene kulturne razlike v odnosu do dela med državami, kjer naj bi veljajo, da za ameriške delavce velja večja mejna nagnjenost k zaslužku in za evropske večja mejna nagnjenost k prostemu času, te navade niso nekaj stalnega, ampak so v ozadju takšnega obnašanja do bolj trdega dela (»hard work«) tudi različni načini nagrajevanja in zlasti različni načini obdavčevanja mejnega dohodka. Po drugi svetovni vojni, na primer v šestdesetih letih prejšnjega stoletja, naj bi italijanski in nemški delavci delali celo več ur letno kot ameriški. Do razlik v odnosu do dela naj bi prišlo zlasti v sedemdesetih in osemdesetih letih, ko so ZDA znižale davke z namenom, da vzpodbudijo zaposlene k bolj trdemu delu na način, da delavci zadržijo več dohodka za sebe, ki ga zaslužijo. Medtem ko zaposleni v Evropi v povprečju plačujejo okrog 53 % mejno davčno stopnjo in v Sloveniji še nekoliko več, v ZDA to znaša okrog 34 %.

Iz zgoraj prikazanega izhaja, da so bili cilji davčne politike v smislu koga in kako obdavčiti ter komu in koliko dati iz državnih oziroma proračunskih izdatkov zelo različni v različnih obdobjih in da obstajajo lahko občutne razlike med državami v različnih časovnih obdobjih. Kljub različnim zgodovinskim praksam in različnim pogledom na davčno politiko in obdavčenje je prevladujoča ekonomska teorija ostajala dokaj enotna v tem, da je vloga fiskalne politike v njenem prispevku h gospodarski učinkovitosti in ekonomski rasti ob čim manjših izgubah, ki so povezane z vladnimi fiskalnimi intervencijami.

Davčni sistem bi moral biti čim bolj fiskalno nevtralen in oblikovan na način, da povzroča čim manj anomalij v ekonomskem obnašanju. To pomeni, da davčni sistem ni fiskalno nevtralen, če vnaša odstopanja, ki vzpodbujajo ekonomsko neučinkovita obnašanja. Na primer, če je davek na dodano vrednost na nekatere proizvode, ne pa za druge sorodne proizvode, bo to vplivalo na višino prodajnih cen, ki bodo vzpodbudile

potrošnike v večje nakupe neobdavčenih ali manj obdavčenih sorodnih proizvodov, ki se lahko medsebojno nadomestijo v potrošnji. To tudi kaže na to, da različni davčni sistemi in različne davčne stopnje pogosto igrajo manipulativno vlogo v doseganju prerazdelitvenih in drugih ciljev v družbi, katerih ekonomski učinki odstopajo od načela fiskalne nevtralnosti. Enotna davčna stopnja vodi do odprave različnih davčno-fiskalnih manipulacij, ki naj bi imele manj jasno opredeljene socialne ali razvojne vloge.

Z globalizacijo gospodarstev in internacionalizacijo podjetij pa vse bolj prevladuje težnja po izenačevanju ne samo stroškovne konkurenčnosti proizvodnih dejavnikov (npr. merjenih z učinkovito stopnjo zaščite in s stroškom domačih virov), ampak tudi stroškov, ki jih prinašajo različne davčne stopnje med panogami in med državami. Poenotenje davčnih stopenj pa je dodatno povezano z načelom, da naj se bolj obdavčijo »slabe« namesto obdavčenja »dobrih« stvari. »Slabe« stvari so tiste, ki povzročajo negativne učinke in negativne eksternalije za blaginjo celotne družbe. Med »slabe stvari« se vključujejo določene vrste alkohola, cigarete in druge zdravju škodljive stvari. Med »dobre stvari« se običajno vključujejo vlaganja v delo in njegovo kakovostno izboljšanje, vlaganja v kapital, varčevanje in tveganje. Posebno mesto pa dobivajo zeleni (okoljski) davki proti onesnaževanju in drugim nezaželenim zunanjim učinkom na okolje. Smatra se, da je zeleni davek dvakratno učinkovit, saj država na eni strani dobi dodaten dohodek in na drugi strani pride do pozitivnih eksternalij na okolje, ki se izboljša ter se s tem zmanjšajo morebitni družbeni stroški na okolje (Samuelson in Nordhaus, 2002).

### 3 Uporabe enotne davčne stopnje

Čeprav Slovaška ni prva država, ki je uvedla enotno davčno stopnjo in tudi ni uvedla izključno samo ene davčne stopnje, je pomembno vzpodbudila razprave o uporabnosti in implementaciji enotne davčne stopnje v novih državah članicah EU in celo širše (preglednica 1). Estonija je bila tista, ki je v času tranzicije iz centralno-planskega v tržno gospodarstvo kot bivša sovjetska republika uvedla relativno liberalno zunanjetrgovinsko politiko, nizko prevladujočo enotno davčno stopnjo in fiksen tečaj svoje valute. Rezultati, ki so se pokazali, so bili zlasti v hitri globalizaciji gospodarstva, internacionalizaciji podjetij, povečani učinkovitosti zaposlenih in podjetij, kar se je odražalo v relativno visokih stopnjah gospodarske rasti.

Številne druge bivše komunistične države so sledile uvedbi enotne davčne stopnje. To velja tako za druge bivše sovjetske republike, kot tudi za nekatere druge države (npr. Slovaška, Romunija in Srbija). Zaradi enostavnosti in večje preglednosti, je prevladujoča davčna stopnja bila uvedena tudi v nekaterih drugih delih bivše Jugoslavije (npr. na Kosovu).

Slovaška je značilno spremenila fiskalni in davčni sistem v smeri, da bi postal notranje fiskalno nevtralen, čeprav so še zmeraj ostala nekatera odstopanja od samo ene davčne stopnje.<sup>1</sup> V primerjavi z državami v regiji, ki enotne ali prevladujoče davčne stopnje še

---

<sup>1</sup> Pogosto se zmotno govori, da je na Slovaškem samo ena davčna stopnja. Bolj pravilno bi bilo govoriti o prevladujoči enotni davčni stopnji. V primeru Slovaške ne gre samo za eno davčno stopnjo, ampak gre za prevladujočo enotno 19 % davčno stopnjo. Poleg 19 % davčne stopnje obstajajo še določene dodatne dajatve za nekatere proizvode kot so cigarete in alkohol. Velja pa tudi omeniti, da so opredeljene nizke dohodkovne skupine izvzete iz davčnih sprememb in so za njih učinki davčne reforme ostali nevtralni. Do izboljšanja je prišlo za najvišje dohodkovne skupine, za katere se je z uvedbo nižnje enotne davčne stopnje njihov dohodkovni položaj izboljšal. Znižane davčne stopnje naj bi vzpodbudile njihove povečane delovne napore oziroma večje delovne vložke, ker se je mejna davčna stopnja občutno znižala. Podobno naj bi nižje davčne stopnje vzpodbudile naložbe domačih podjetij, samostojnih podjetnikov in zlasti tujih vlagateljev. Za te namene Slovaška uporablja tudi posebne vzpodbude, ki so zlasti v oprostivah davkov za določeno časovno obdobje (na primer devet let). Na področju kmetijstva in prehrane je uvedba enotne davčne stopnje povzročila porast cen proizvodnih dejavnikov, saj so se

niso uvedle, pa so nastala stroškovna in konkurenčna odstopanja. V splošnem so se na Slovaškem davčne stopnje znižale, kar naj bi vzpodbudilo ponudbene napore in hitrejši gospodarski razvoj. Za določene sektorje slovaškega gospodarstva, vključno za kmetijstvo, je v splošnem povečanje enotne davčne stopnje manj ugodno. Vendar pa zaradi tega še ni možno zaključiti, da je kmetijstvo eden od »poražencev« davčne reforme na Slovaškem. Možni so drugi kompenzacijski in učinkovitostni učinki, ki nevtralizirajo neugodne učinke davčne reforme. Zato se pričakuje, da bodo splošni učinki na celotno učinkovitost slovaškega gospodarstva, gospodarsko rast in na celotno blaginjo pozitivni, kar pomeni, da so pričakovane koristi »zmagovalcev« davčne reforme večje kot bi lahko bile izgube med »poraženci«. Če se bodo pozitivni rezultati nadaljevali, to dolgoročno pomeni, da bo slovaško gospodarstvo in družba kot celota pridobila na blaginji (Miloš, 2005). Negativne učinke za »poražence« bi v tem primeru bilo možno kompenzirati na druge načine.

Preglednica 1: Nekatere države z uporabo enotne davčne stopnje (Rabushka, 2005)

Država	Leto	% enotne davčne stopnje	Opomba
Estonija	1994	26	Odprava korporativnega davka in obdavčenje samo razdeljenih dobičkov
Latvija	1995	25	
Rusija	2000	13	Zamenjava prejšnjega tri-stopenjskega sistema
Srbija	2003	14	Uporabljeno za osebne in korporativne dohodke
Ukrajina	2004	13	Zamenjava prejšnjega štiri-stopenjskega sistema
Slovaška	2004	19	Uporabljeno za osebne in korporativne dohodke ter prodajne davke (VAT). Zamenjava pet-stopenjskega davka in 25 % korporativnega davka. Poenostavitev davčnega sistema, odprava številnih izjem in obdavčitev novih virov dohodka.
Gruzija	2005	12	
Romunija	2005	16	Uporabljeno za osebne in podjetniške dohodke

Uvedba nižje enotne ali nižje prevladujoče enotne davčne stopnje ima učinke na internaliziranje pozitivnih eksternalij iz mednarodnega okolja, ki pozitivno vplivajo na razvoj, saj je na primer gospodarstvo Estonije postalo bolj zanimivo za domače in tuje vlagatelje. V zadnjem letu se je razprava o uvedbi enotne davčne stopnje praktično razširila na vse nove države članice EU in verjetno bo vodila do nadaljnje razprave v celotni EU. Razprava o uvedbi enotne davčne stopnje torej ni specifično vezana samo na Slovenijo.<sup>2</sup> Ob tem se oblikujeta prevladujoči struji zagovornikov in nasprotnikov uvedbe

davčne stopnje povečale. Zaradi porasta davčnih stopenj je prišlo tudi do cenovnih pritiskov v primeru temeljnih prehrabnih proizvodov. Pritisk na cene je bil enkrat in so se cene ponovno umirile. Višje davčne stopnje za kmetijsko-živilske proizvode zmanjšujejo konkurenčnost zlasti na tujih trgih, če porast stroškov zaradi povečanih davčnih stopenj ni nadomeščen z znižanji drugih stroškov.

<sup>2</sup> Tudi na Češkem, Poljskem in na Madžarskem je prisotna strokovna in politična razprava o uvedbi enotne davčne stopnje. To so sosednje države s Slovaško, kjer so zlasti na obmejnih območjih učinki Slovaške fiskalne in davčne reforme neposredno vidni v stroških in cenah proizvodov ter pri naložbenih aktivnostih.

enotne davčne stopnje. Med tem ko zagovorniki enotne davčne stopnje dokazujejo nesporne koristi uvedbe enotne davčne stopnje na motivacijo za uspešnost poslovanja, delo in nove naložbe, ki povečujejo gospodarsko rast in dolgoročno blaginjo, nasprotniki predvsem poskušajo osporavati in minimizirati učinke davčne reforme ter zmanjševati pomen dosežkov, ki so bili v tem času doseženi ter jih pripisovati tudi drugim dejavnikom. Hkrati pa tudi opozarjajo na slabosti, ki se lahko pojavijo z uvedbo enotne davčne stopnje zlasti za strukture prebivalstva in sektorje, kjer bi se lahko ekonomske razmere po uvedbi enotne davčne stopnje poslabšale. To implicitno nakazuje, da je resnica nekje vmes in da je zlasti, kjer je to možno, potrebno nevtralizirati negativne učinke.

Eno od pomembnih vprašanj davčne politike je vprašanje davčnega bremena oziroma vprašanje, kdo v končni fazi plača davke ob upoštevanju morebitne prevalitve davka ali davčnega bremena. Gre za vprašanje, kdo v gospodarstvu končno plačuje davke in kakšne vplive imajo davki na cene, sestavo proizvodnje in potrošnje. Kot je bilo prikazano, učinki davkov in izdatkov v gospodarstvu običajno niso nevtralni, saj preko davčno-proračunskega sistema prihaja do različnih transferjev in prerazdelitev, ki imajo pomembne učinke na alokacijo proizvodnih dejavnikov, proizvodnjo in povpraševanje, kratkoročno in dolgoročno blaginjo v določenem gospodarstvu. Dolgoročni učinki prerazdelitev so manjši, če so manjša odstopanja v davčnih stopnjah. Relativno nevtralen in bolj razvojno naravnani davčno-fiskalni sistem je možno vzpostaviti v okoljih, kjer se davčno-fiskalni sistem vzpostavi povsem na novo. V takšnem okolju se lažje vzpostavi davčni sistem, kot naj bi ga gospodarstvo potrebovalo. Za Slovenijo je bil to čas takoj po osamosvojitvi, ko se je nov davčno-fiskalni sistem na novo vzpostavljal. Za slovenski davčno-fiskalni sistem nasploh je značilno, da se zelo pogosto spreminja in da ni nevtralen. Vprašljiva pa je tudi njegova razvojna naravnost. Le ta v veliki meri temelji na rasti agregatnega povpraševanja in manj na vzpodbudah na strani ponudbe. Dolgoročno tak davčno-fiskalni sistem ni vzdržan, zlasti v prihodnje, ko se bo privatizacija državnega premoženja končala in v primeru, da se državni in zunanji dolg bistveno ne zmanjšajo, bodo tudi omejene možnosti nadaljnjega zadolževanja.

V nekaterih delih bivše Jugoslavije uvedba bolj preprostega in ekonomsko bolj nevtralnega načina obdavčevanja ni bil rezultat nekih velikih ekonomskih razprav, ampak nuje, da se na ta način vzpostavi čim bolj enostaven davčni sistem tudi v najbolj nerazvitih okoljih, kot je na primer na Kosovem. Kljub temu, da je velik del prilivov v gospodarstvo in državni proračun bil iz tujine bodisi kot mednarodna pomoč ali kot nakazala njihove diaspore iz tujine, se je davčni sistem poskušal približati prevladujoči enotni davčni stopnji z določenimi izjemami. Kar se kaže tudi v drugih, bolj ekonomsko razvitih okoljih, je zlasti prisotno povpraševanje za izjeme in oprostitve plačila davkov. To je dobro poznano tudi iz ekonomske teorije mednarodne trgovine in davčne politike ter politične ekonomije nasploh. Na primer v letu 2001 je bila za uvoz na Kosovem vzpostavljena enotna carinska stopnja, ki je znašala 10 % za večino uvoženih proizvodov. Dejansko plačana carinska stopnja je bila nižja, ker je prihajalo tudi do različnih oprostitev plačila uvozne carine (Bojnec in Luboteni, 2002). Zato so bili tudi predlogi, da naj bi se carinske stopnje postopno ukinile. Obstajale so tudi trošarine/akcize zlasti za nekatere alkoholne pijače in cigarete. Davek na dodano vrednost (VAT) je bil v enotni 15 % davčni stopnji, ki je bila takrat nižja kot v Srbiji in Črni Gori (20 %) ali v Makedoniji (19 %). V letu 2002 so na Kosovem bili uvedeni progresivni davek na plače, davek na dobiček podjetij in davek na premoženje. Zaposleni s plačami manj kot 50 evrov so bili oproščeni plačila davka na plačo. Davek na dobiček nad postavljenim minimumom je zamenjal prejšnji pavšalni davek, ki je bil odvisen od treh (A, B in C) tipov krajev, kjer se gospodarska aktivnost odvija, in od vrste gospodarske dejavnosti. Za majhna podjetja in samozaposlene, s prometom izpod postavljenega minimuma, je pavšalni davek ostal še naprej v veljavi v odvisnosti od vrste dejavnosti in od kraja dejavnosti. Davek na premoženje je bil v pristojnosti občin. Na področju kmetijstva in živilske industrije je

prevladovalo mišljenje, da davčni in fiskalni sistem premalo vzpodbujata naložbe v kmetijske dejavnike, opremo in kapitalne dobrine v kmetijstvu in živilsko predelovalni industriji. To je zlasti veljalo za 15 % davek na dodano vrednost, vključno na dejavnike kmetijske proizvodnje, ki direktno vpliva na višino stroškov. Zato se je pogosto postavljalo vprašanje glede racionalnosti uporabe 15 % prodajnega davka (na primer ista 15 % stopnja davka za umetna gnojila in za »luksuzni« proizvod).

Ekonomsko nevtralne trgovinske in fiskalne politike v zbiranju proračunskih prihodkov so pomembne za zagotavljanje vzpodbud za aktivnosti, ki bi lahko dolgoročno razvile komparativne prednosti. Ekonomsko nevtralne politike so tudi pomembne za vzpostavljanje naložbene klime in za razvoj ponudbenih aktivnosti ter za kakovostne izboljšave in strukturne spremembe.

Kljub temu, da je EU že pred leti vzpostavila skupne trgovinske politike, je vprašanje, kako dolgo bo še trajalo, da se bodo vzpostavili skupni temelji davčne politike. Razlike v davčnih politikah nedvomno vplivajo na stroške in na konkurenčnost v različnih okoljih na Skupnem evropskem tržišču. Vprašanje je, ali bo šla diskusija v smeri enotne davčne stopnje ali pa prevladujoče ene ali dveh prevladujočih davčnih stopenj za različne kategorije proizvodov. Enostavnost in transparentnost pri zbiranju davkov na potrošnjo je pogosto argument za enotno davčno stopnjo. Teoretično gledano, ko so proizvodni dejavniki (inputi) in končni proizvodi (outputi) obdavčeni z isto davčno stopnjo, potem je učinkovita davčna stopnja enaka isti ravni in je davčna politika ekonomsko nevtralna.

## 4 Sklep

Prispevek primerja nekatere prednosti in nekatere pomanjkljivosti uporabe enotne ali linearne davčne stopnje. Sama ideja uporabe enotne davčne (in/ali enotne carinske) stopnje je poznana v ekonomski teoriji in v ekonomski praksi. Pri tem smo izhajali iz teoretičnih podlag in nekaterih praks obdavčevanja v razvitih državah in v državah v razvoju ter zlasti v bivših komunističnih državah, med katere spada tudi Slovenija. Za konkretizacijo uporabe enotne ali prevladujoče davčne stopnje ter morebitna odstopanja so uporabljeni najnovejši primeri na Slovaškem in na Kosovem v letu 2002, ki vsebujejo tudi elemente, ki jih je možno zaslediti v Baltiku (Estoniji in Latviji) in nekaterih drugih državah.

Med prednostmi uporabe enotne ali prevladujoče davčne stopnje je enostavnost in nediskriminatornost. Zaradi enostavnosti, večje preglednosti in transparentnosti se lahko uporabi v različnih okoljih. Čeprav nekatere razvite države uporabljajo bolj komplicirane, sofisticirane in zato bolj birokratske pristope različno diferenciranih in razčlenjenih stopenj, so težnje po zniževanju davčnih stopenj in njihovi večji preglednosti v smeri prevladujoče enotne stopnje z določenimi odstopanji prisotne tudi tam (npr. Nemčija). Sama aplikacija enotne ali prevladujoče enotne davčne stopnje je povezana z nižjimi transakcijskimi stroški izvedbe. Poleg tega naj bi dajala večje vzpodbude na strani ponudbe. Manjše prerazdelitve v dohodkih in izboljšana alokacija proizvodnih dejavnikov naj bi dolgoročno prispevali k povečani blaginji.

Najbolj občutljive dohodkovne skupine z najnižjimi dohodki so običajno izvzete bodisi iz plačevanja davkov na dohodek ali pa se prevladujoča enotna davčna stopnja uvede na način, da se njihov dohodkovni položaj ne spremeni. Na drugi strani je uvedba prevladujoče/enotne davčne stopnje pomenila znižanje davčne obremenitve na dohodke najvišjih dohodkovnih razredov. Znižane mejne stopnje obdavčevanja naj bi vzpodbudile njihove delovne napore in povečale ponudbo njihovega dela.

Nižje davčne stopnje pa naj bi vzpodbudile pospešen razvoj majnih podjetij, naložbe domačih in tujih investorjev. Ker davčne stopnje niso harmonizirane med državami, bi nižje davčne stopnje lahko privabljele več naložb v primerjavi z drugimi državami, ki imajo

višje davčne stopnje. Čeprav pri naložbah pomembno vlogo igra tudi trg kapitala in relativni donosi od naložbe.

Kmetijsko-prehrambeni proizvodi so pri nas obdavčeni po relativno nizkih davčnih stopnjah. Uvedba višje enotne davčne stopnje bi tako lahko pomenila povečanje stroškov. Na eni strani bi to lahko preko cen proizvodnih dejavnikov vplivalo na povečanje stroškov proizvodnje, ki bi se prenesli iz direktno povezanih dejavnosti, ki nastopajo kot dobavitelji (povezave nazaj). Na drugi strani bi lahko višja davčna stopnja zmanjšala izvozno konkurenčnost preko povečanja cen kmetijsko-živilskih proizvodov. Za prodaje kmetijsko-živilskih proizvodov na domačem trgu se konkurenčnost ne bi spremenila, saj bi bili uvoženi proizvodi obdavčeni po enaki stopnji kot domači proizvedeni proizvodi. Lahko pa bi višja davčna stopnja vplivala na višje cene kmetijsko-živilskih proizvodov, če bi povečanje davčne stopnje bilo v celoti prevaljeno na domače potrošnike. Pričakovati bi bilo, da bi se del povečanja stroškov zaradi povečanih davčnih stopenj nadomestil s povečano učinkovitostjo in znižanjem drugih stroškov. Kar pomeni, da bi uvedba enotne davčne stopnje lahko spremenila relativne faktorske cene, zaradi česar bi lahko prišlo tudi do določenega nadomeščanja v uporabi različnih proizvodnih dejavnikov. Spremenjene davčne stopnje bi imele večji pomen v tistih primerih, kjer bi bile spremembe v davčnih stopnjah največje.

Velja tudi omeniti, da se v praksi namesto izključno enotne davčne stopnje pogosto uporablja prevladujoča enotna davčna stopnja, ki dovoljuje določeno pragmatičnost pri oblikovanju politik in prilagoditvene kompromise. Rezultati uvedbe znižane in prevladujoče enotne davčne stopnje so se pokazali kot pozitivni za gospodarstvo kot celoto, manj pa za kmetijstvo, kjer je uvedba enotne davčne stopnje pomenila povečanje davčne stopnje. Zato bi se lahko dosegli večji učinki na blaginjo v širši evropski regiji v primeru, če bi bili podobni ukrepi hkrati uvedeni v večih državah EU hkrati, kot je to bilo na primer s vzpostavljanjem Skupne trgovinske politike v EU. To pa je vprašanje, ki je in bo v veliki meri rezultat politične presoje in političnih odločitev, saj gre za enega od ključnih ukrepov, ki jih vlade imajo v gospodarstvih pri zbiranju davkov in proračunskih prihodkov, katerih višina je pomembna tudi za njihovo razdeljevanje oziroma proračunske izdatke.

## 5 Seznam literature

- Bojnec Š. in Luboteni G. 2002. Macro-economic study for the agricultural sector: Taxation, prices, trade and incentive mechanisms in agriculture and the food sector in Kosovo. Priština: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in razvoj podeželja. Rim: Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo. Hamburg: GFA-Terra Systems v sodelovanju z STOAS International B.V.
- Forbes S. 2005. Flat tax revolution: Using a postcard to abolish the IRS. New York: Regnery Publisher.
- Hall R.E. in Rabushka A. 2004. The Flat Tax. Hoover Essays in Public Policy Series.
- Hauser W.K. 2004. Taxation and Economic Performance. Hoover Press.
- Mikloš I. 2005. The Tax Policy in Slovakia. Presented in Prague, 26 April.
- Rabushka A. 2005. Four More Years: Real Tax Reform. The Wall Street Journal, January 12.
- Samuelson P.A. in Nordhaus W.D. 2002. Ekonomija. Ljubljana: GV Založba.
- Swann C. 2005. Taking a break from taking holidays: Americans workers have less time off than Europeans, Financial Times, 22. avgust, str. 28.