**VZPOSTAVLJANJE NOVE DAVČNE SLUŽBE V REPUBLIKI SLOVENIJI**

**V LETIH 1990 -1996 in naprej**

1. **Velika davčna reforma**

Med pomembnimi reformami prve slovenske vlade je bila tudi uvedba velike davčne reforme. Ko govorimo o veliki davčni reformi pred tridesetimi leti je potrebno najprej poudariti, da je le ta imela povsem drugačen karakter od kasnejših davčnih reform v Republiki Sloveniji, saj je omogočala vključitev Slovenije v mednarodne gospodarske tokove in enakopravno gospodarsko sodelovanje v razvitih gospodarstvih. Samostojnost države leta 1990 je Republiko Slovenijo postavila v povsem nov položaj družbenopolitične in ekonomske ureditve in delovanja države. Odločitev Slovenije za tržno gospodarstvo, zasebno lastnino, novo vlogo države in občin je zahtevalo tudi nov davčni sistem, ki je prilagojen davčnim sistemom uveljavljenim v tržno razvitih gospodarstvih. Prilagoditev predpisov ne pomeni le izenačitve pogojev gospodarjenja, ampak tudi ustvarjanje konkurenčnih prednosti gospodarstva. Na konkurenčno sposobnost gospodarstva vsekakor vpliva višina tudi davčnih obremenitev.

Slovenija si je postavila v okviru davčne reforme nekaj pomembnih ciljev, s katerimi je želela:

* dokončno uskladiti davčni sistem z zahtevami EU direktiv
* posodobiti sistem obdavčevanja in ga uskladiti z mednarodnimi standardi
* zagotoviti enako obravnavanje davčnih zavezancev po materialnih davčnih zakonih
* enakomerneje porazdeliti davčno breme
* uvesti sodobne kontrolne mehanizme in omogočiti komuniciranje med zavezancem in davčnim organom z najsodobnejšimi sredstvi.

V davčnem sistemu veljajo nekatera načela. Med njimi je posebej pomembno načelo pravičnosti, ki pravi, da naj davek plačujejo vsi, ki so ekonomsko sposobni in enakomerno. Ker je dohodnina osebni davek, se pri njegovi obdavčitvi upoštevajo osebne okoliščine davčnega zavezanca, ki vplivajo na njegovo davčno sposobnost. Prerazporeditev zagotavlja porazdelitev določenih dobrin in sicer na dva načina, da premožnejši plačujejo več kakor manj premožni, ter da dobijo vsi posamezniki od javnega sektorja določene koristi.

Odnos med davkom fizičnih oseb in davkom od dobička pravnih oseb ima še eno značilnost. Namreč pogosto odraža tudi odnos med kapitalom in socialnimi transferi, odvisno od tega, čemu daje posamezna vlada prioriteto, ali bolj obdavčiti kapital in povečati socialne transferje ali pa obratno: zmanjšanje obremenitev gospodarstva in povečanje obdavčitev prebivalstva.

Davčna reforma v Republiki Sloveniji je leta 1990 zajela tako sistemsko kot izvajalsko raven davčne sfere. Ministrstvo za finance je predhodno pripravilo temeljito revizija davčnega sistema v sistemu neposrednih dajatev. Le-ta je pokazala, da so tedaj podjetja izplačevala sedeminštirideset davkov in prispevkov z različnimi davčnimi in prispevnimi osnovami. Tudi občani so plačevali različne davke in prispevke, za katere je bila značilna cedularna obdavčitev, kar pomeni, da je bil vsak posamezni dohodek obdavčen z lastnim davkom po različnih davčnih stopnjah. Vse to je vodilo k odločitvi po poenostavitvi in zmanjšanju števila davkov in prispevkov. Tako je v nasprotju s cedularnostjo postal nov zakon o obdavčitvi fizičnih oseb sintetičen davek, s čimer je obdavčen le skupni seštevek vseh dohodkov z enim davkom, ki jih posameznik prejme v dohodninskem letu - to je dohodnino. Tak način obdavčitve fizičnih oseb za Slovenijo ni bila novost, saj se je z »sintetičnostjo« srečala že v času Avstroogrske, ki jo je država za svoje območje uvedla že leta 1896. Uporabljala se je do leta 1928, ko je kraljevina SHS uvedla Zakon o neposrednih davkih. Jugoslavija je po drugi svetovni vojni imela drugačno obdavčitev v skladu z novim družbeno ekonomskim sistemom.

11. novembra 1990 je takratni Izvršni svet Skupščine Republike Slovenije poslal v obravnavo in sprejem prvi Zakon o dobičku pravnih oseb in zakon o dohodnini. Trodomna slovenska skupščina je tako konec decembra 1990 potrdila nov zakon o dohodnini, zakon o davku od dobička pravnih oseb, zakon o prispevkih za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, za zdravstveno varstvo in za zaposlovanje ter zakon o financiranju javne porabe, ki so začeli veljati s 1. januarjem leta 1991 (Uradni list RS, št. 48/90). Ustavna podlaga za sprejetje zakonov je bila utemeljena v naslednjih določbah ustave Republike Slovenije oziroma ustavnih amandmajev k Ustavi Republike Slovenije:

* prvi odstavek 1. točke amandmaja XXXII, kjer je določeno, da delavci, delovni ljudje in njihove organizacije in občani plačujejo davke, takse in druge davščine ter prispevke za zadovoljevanje splošnih družbenih potreb in z zakonom določenih skupnih družbenih potreb v družbenopolitičnih skupnostih;
* drugi odstavek 1. točke amandmaja XXXII, kjer je določeno, da sistem davkov, taks in davščin ter prispevkov določa zakon;
* 7. točka prvega odstavka 321. člena ustave, kjer je določeno, da Republika Slovenija z zakonom ureja razmerja na področju davčnega sistema in sistema financiranja družbenopolitičnih skupnosti. (Poročevalec, št. 21/1990, str. 8)

Po novem zakonu o dohodnini so morali davčni zavezanci v Republiki Sloveniji oddati prve napovedi za odmero dohodnine v začetku leta 1992 za predhodno leto. Konec leta 1991 je prišla prva dopolnitev oziroma sprememba obstoječega zakona o dohodnini ([Uradni list RS 34/91).](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199134&stevilka=1447" \t "_blank) Prve izkušnje administriranja zakona so pokazale, da je potrebno materialni predpis, ki je imel tudi procesne določbe, celostno dopolniti. To je bila navsezadnje tudi posledica sprememb gospodarskega sistema.

Novi zakon o dobičku pravnih oseb je z uveljavitvijo nadomestil Zakon o davku iz dohodka TOZD in DS, Zakon o obdavčitvi tujih oseb in odlok o podrobnejši opredelitvi nekaterih olajšav za republiški davek iz dohodka TOZD in DS. Zakon o dohodnini pa je nadomestil dotedanji zakon o davkih občanov, ki je bil sprejet leta 1982 in poslej trikrat spremenjen ter dopolnjen nazadnje leta 1989.

V februarju 1992 je bil sprejet nov zakon o prometnem davku, ki je bil še vedno enofazni davek v končni potrošnji do 1. julija 1999, ko je bil uveden davek na dodano vrednost.

Čeravno je že vsa osemdeseta leta zvezna vlada Jugoslavije pod vplivom težkih gospodarskih razmer in zunanjih pritiskov zaradi zadolženosti pripravljala spremembo davčnega sistema v Jugoslaviji, se to ni zgodilo. Zato je šteti izvedbo davčne reforme prve osamosvojitvene slovenske vlade v tako kratkem času za izredno učinkovito odločitev. Zato je potrebno takratnim oblikovalcem davčne politike čestitati za pogumno držo in ukrepanje v takratnih tako neugodnih časih za spremembe. Ne glede na vsa dejstva lahko zaključimo, da je Slovenija v tridesetih letih pridobila veliko izkušenj na področju obdavčitve.

1. **Vzpostavitev nove davčne službe v Republiki Sloveniji**

Davčna reforma iz leta 1990 je kot rečeno zajela tudi izvajalski del davčne sfere. K preobrazbi obstoječega sistema pobiranja davkov se je že v bivši državi pristopalo z veliko volje. Toda vedno so izdelani predlogi obtičali brez zaključne realizacije kot tisti iz konca leta 1981, ko je bil izdelan osnutek o ustanovitvi finančne oziroma davčne policije. Takrat je bil izdelan že načrt uniform. Izkušnje mnogih držav so pokazale, da je uspešnost izvedbe davčne reforme odvisna od politične volje, globalne strategije in pripravljenosti institucij, ki davčni sistem izvajajo, na spremembe. Izkazalo se je, da še tako briljantni tuji strokovnjaki ne morejo izvesti reforme in ne morejo pri reformi pomagati, če manjka že eden od omenjenih dejavnikov. S tem dejstvom se je srečevala tudi namera Republike Slovenije, da vzpostavi novo enotno davčno službo v novi državi po letu 1990.

Še v letu 1990 so pobiranje dajatev pri fizičnih osebah izvajale davčne službe, ki so bile pod pristojnostjo posamezne občine. Pobiranje in nadzor dajatev pri pravnih osebah pa je še naprej opravljala Služba družbenega knjigovodstva, ki je bila samostojna in neodvisna služba zunaj pristojnosti vlade oziroma še prej Izvršnega sveta. Ustanovljena je bila leta 1959 in je delovala najprej v okviru Narodne banke Jugoslavije, nekaj let kasneje pa se je po težkih diskusijah izločila iz Narodne banke in se osamosvojila. Tak njen položaj je ostal do njene dokončne transformacije. Ta značilnost ni veljala samo za Republiko Slovenijo, ampak za vse republike bivše države.

Služba družbenega knjigovodstva je imela kar nekaj zelo pomembnih pooblastil, ki jih je izvajala. Njen najpomembnejši del je bil plačilni sistem za pravne osebe, ki je bil monopolističen, v okviru katerega je služba preko interne kontrole pobirala in nadzirala plačevanje družbenih obveznosti oziroma davčnih obveznosti po letu 1990. Služba je zatrjevala, da pobere 90 % vseh dajatev. Toda ta ocena ni bilo zanesljiva, saj tako zbrana javna sredstva niso nujno predstavljala tudi dejanske davčne obveznosti pravnih oseb. Služba je imela še vedno iste pristojnosti na področju poseganja na žiro račune kot v času razpolaganja z družbenimi sredstvi. Čeprav je bil tak represiven sistem učinkovit in uspešen, se je moralo vsako plačilo še posebej pregledati. Kljub vsemu se je skušalo Službo družbenega knjigovodstva ohranjati še nadalje. S ciljem še nadaljnjega ohranjanja delovanja te službe je bilo celo predlagano, da bi izenačili davkoplačevalce v procesu interne kontrole, tako da bi tudi fizične osebe imele odprte žiro račune pri SDK. Temu stališču se je oporekalo, češ, da je slabost delovanja obstoječega sistema v tem, da kontrolorji za pisalno mizo ne morejo ugotoviti popolne točnosti podatkov, ki izhajajo iz knjigovodskih stanj.

Bilo je še veliko medklicev, da bi Službo družbenega knjigovodstva preprosto ohranili, še več, še leta 2002 so se nekateri spraševali, ali je bila transformacija SDK v koalicijski pogodbi iz leta 1992 zares tako mišljena. Tudi v medijih iz prostora bivše države je bilo še leta 2015 moč prebrati članek z naslovom: Vrniti SDK in še drugi članek: V čigavem interesu je bila Služba ukinjena. Danes v republikah bivše države tak SDK kot smo ga poznali, ne obstaja več!

V takem ozračju so se odvijali napori za vzpostavitev nove enotne davčne službe tudi v Sloveniji, ki ne bi pomenila združitev obeh služb v eno, temveč prevzem kadrov in virov, ki bi nadaljevali delo na področju pobiranja dajatev. Že leta 1990 je bila v okviru Izvršnega sveta Republike Slovenije ustanovljena Komisija za novo davčno službo zadolžena za realizacijo projekta vzpostavitve nove davčne administracije po avstrijskem vzoru. 28. 12. 1990 je Price Waterhouse poslal ministru za finance ponudbo za tehnično pomoč pri vzpostavitvi nove davčne službe, ki jo je skupina obravnavala. Komisija je v letu 1991 obiskala ministrstvo za finance v Republiki Avstriji in pripravila vrsto dokumentov, med katerimi v mesecu juniju 1991 tudi načelne rešitve koncepta organiziranosti, kakor tudi predlog za izdajo zakona z osnutkom, ki je določal enotno davčno službo v republiki. Posebnemu predpisu je prepuščal določitev roka vključitve kontrole in inšpekcijskega nadzora pravnih oseb v to enotno službo. Ob tem je bilo zamišljeno, da že v času do sprejema posebnega predpisa Službe družbenega knjigovodstva v delu, ki se nanaša na nadzor deluje v skladu z navodili ministrstva za finance. 14.11.1991 je Izvršni svet RS določil besedilo Predloga za izdajo zakona o službi za javne prihodke in ga poslal v nadaljnjo obravnavo.

Toda v skupščinski proceduri je bil marca 1992sprejet zakon o ustanovitvi Republiške uprave za javne prihodke, s čimer je bilo z centralizacijo občinskih davčnih uprav pooblastilo za odmero, pobiranje in izterjavo javnih dajatev za fizične osebe prenešeno v pristojnost enotne Republiške uprave za javne prihodke, pobiranje dajatev za pravne osebe pa je še naprej opravljala SDK.

Družbeno politični zbor RS je dne 1. julija 1992 naložil vladi, da pripravi do konca julija 1992 projekt in zakonski osnutek za vzpostavitev celovite in enotne službe za javne prihodke v RS, ki bo vključevala tudi preobrazbo Službe družbenega knjigovodstva. Tudi nova Vlada RS iz leta 1992 se je s koalicijsko pogodbo zavezala izpeljati transformacijo Službe družbenega knjigovodstva. Po izvedeni centralizaciji občinskih davčnih uprav je Ministrstvo za finance nadaljevalo z projektom vzpostavitve nove enotne davčne službe v Republiki Sloveniji. V skladu s sklepom Vlade Republike Slovenije z dne 17. septembra 1992 je minister za finance 26. oktobra 1992 imenoval novo komisijo za vzpostavitev službe za javne prihodke, komisijo za pripravo zakona o davčnem postopku in komisijo za nov davčno informacijski sistem. Istočasno je Ministrstvo za finance zaprosilo za strokovno tehnično pomoč pri realizaciji te naloge Mednarodni monetarni sklad, ki je pripravilo predlog strategije davčne reforme v Republiki Sloveniji.

SDK je konec septembra 1992 predlagala način sodelovanja v projektu. V oktobru istega leta je delegacija IMF obiskali Slovenijo, ki je pripravila o davčnem sistemu v Sloveniji in podale predloge za izvedbo reforme. V mesecu novembru je SDK pripravila delovno gradivo o novi davčni službi. 5. februarja 1993 je IMF sporočil ministru za finance, da je za tehničnega svetovalca izbran g. Brian Kimmons. V mesecu marcu so bile ustanovljene nove delovne skupine za delo na posameznih delovnih področjih. Ministrstvo za finance je 5. aprila 1993 obvestilo predstavnika IMF za tehnično pomoč, da je bil g. Gorjan imenovan za vodjo projekta. Dne 13. maja 1993 je Vlada RS obravnavala in sprejela zasnovo projekta vzpostavitve nove davčne službe v Sloveniji z mrežnim planom . Projekt je predvideval začetek delovanja davčne službe kot organa v sestavi ministrstva za finance že s 1. septembrom 1993, kar je bilo nedvomno nemogoče izpeljati, navkljub vsem ustanovljenim komisijam in delovnim skupinam.

G. Brian Kimmons kot svetovalec IMF je pripravil smernice in načrt dela za realizacijo projekta. V tem predlogu dela je bila posebej izpostavljena zahteva po časovno nepretrganem delu polno zaposlenih delovnih skupinah za zakonodajo, stike z javnostjo, organizacijo in kadre, interno kontrolo, davčno revizijo, davčno informacijski sistem, izobraževanje in prostore ter opremo. Postavljen je bil nov terminski plan, ki naj bi bil realiziran do 1. januarja 1994, ko naj bi služba začela delovati.

V delovnih skupinah so se odpirala že znana vprašanja. Zagovarjalo se je mnenje, da je sedanji sistem pobiranja davkov učinkovit in sorazmerno poceni in da ga zaradi tega vsaj v prehodnem obdobju ni racionalno menjati. Način obdavčitve kot samoobdavčitev lahko povzroči velik izpad proračunskih dajatev zlasti v pogojih nelikvidnosti in drugačnih navad davčnih zavezancev.

Že 1. julija 1993 je bil pripravljen prvi osnutek zakona o novi davčni službi.

V tem času so se pojavljali tudi drugačni predlogi delovanja nove davčne službe, kot na primer tista, da bi preprosto obe službi združili v novo davčno službo, ki bi opravljala tudi plačilni promet v Sloveniji. Vsled povezanosti plačilnega sistema z pobiranjem davkov se je ministrstvo za finance odločilo imenovati nadzorni odbor, ki bi imel nalogo spremljati realizacijo obeh projektov: to je projekt plačilnega sistema in projekt davčne administracije, kjer sodelujejo predstavniki Banke Slovenije, SDK, Ministrstva za finance, Državnega zbora Republike Slovenije in Zavoda RS za statistiko. Tudi prenos pristojnosti delovanja SDK pod vlado ni uspel. Leta 1994 se je Služba preimenovala v Agencijo za plačilni promet, nadziranje in informiranje. Po izločitvi pristojnosti nadzora nad porabo javnih sredstev v javnem sektorju pa je dokončno transformacijo Služba družbenega knjigovodstva doživela z ustanovitvijo nove Davčne uprave s 1. julijem 1996.

V tistem času se je navkljub nekaterim nasprotovanjem projekt plačilnih sistemov prenesel na Banko Slovenije. Zdelo se je, da pravzaprav pravih sprememb Službe za družbene prihodke ne želi nihče! Tako se tudi v Sloveniji nismo mogli izogniti zagotavljanju koeksistence pri vodenju projekta. Zato smo preko Evropske Phare pomoči zaprosili za pomoč pri vodenju projekta in jo pridobili z pomočjo svetovalne družbe Bossard Consultant iz Pariza.

Skozi analizo obstoječega sistema pobiranja davkov in neposrednega spoznavanja delovanja davčne službe na Nizozemskem, Avstriji, Danski in Madžarski smo videli novo davčno službo v luči treh postulatov:

1. Ni institucije v državi, ki bi bila tako blizu zavezancev, kot je prav davčna, ki z dnevnim in neposrednim spremljanjem »življenja« v državi zbira in tako pomaga z informacijami pri vodenju makroekonomske politike države.
2. Davek se skriva v proizvodu in ne v papirju, zato smo se zavzemali za produktno organiziran pristop, zlasti v segmentu nadzora, kot ga imajo Nizozemci.
3. Subjektivni pristop inšpektorja v odnosu do zavezancev nadomestiti z objektivnim pristopom s pomočjo novega informacijskega sistema.

Sprememba družbenoekonomskega sistema v Republiki Sloveniji je prinesla tudi neke nove vrednote kot je vrednota državotvornosti. Odnos državljana do lastne države je za Slovenijo povsem nov državotvoren odnos. Eden specifičnih odnosov, ki ga ima državljan v parlamentarni demokraciji, je odnos državljana kot davkoplačevalca, kot tistega, ki s svojim prispevkom gradi državo na odgovoren način in preko parlamentarne demokracije uresničuje s tem prispevkom tudi svoje namene. Parlamentarna demokracija ima instrumente (npr. računsko sodišče), s katerimi lahko presoja namensko uporabo proračunskih sredstev. V procesu transformacije dobiva družbena lastnina konkretno ime in priimek. Dejstvo je, da lahko davčna služba s pravim odnosom do davčnih zavezancev lahko prispeva k njihovi večji državotvornosti do nove mlade države Slovenije. Tudi na tem področju je bilo potrebno veliko potrpljenja in razumevanja, da se je razmišljanje o privatni in ne več družbeni lastnini začelo spreminjati. Še več. V tem obdobju 1993 in dalje je bilo zelo zanimivo spoznanje, da se je pred letom 1990 govorilo o terminu »after change« in the Easteren Europe, nato termin transformacija, toda vedno znova se je morala ta beseda umakniti terminu »tranzicija«, kar pomeni, da lahko mine veliko časa, pa se ne bo nič spremenilo, za razliko od besede transformacija. Vse to je kazalo pri vseh akterjih na veliko zadržanost do sprememb.

Skupaj s predstavniki podjetja Bossard se je tako v začetku leta 1995 izdelala študija Projekta nove davčne službe. V prvem delu je študija predvidevala vzpostavitev davčne službe v treh delih, pri čemer bi prvi del potekal do uveljavitve davčne zakonodaje in s tem ustanovitve Davčne uprave Republike Slovenije. Obravnaval je reformo davčnega sistema in davčnih služb v državah OECD in državah Evropske skupnosti ter prikazoval organiziranost davčnih služb Nizozemske, Avstrije ter podrobno davčno službo v Sloveniji. Drugi del je predstavljal projektni pristop k delu za vzpostavitev organizacije in vodenja projekta davčnega nadzora, novega davčno-informacijskega sistema, potrebna finančna sredstva in podrobnejšo predstavitvijo vseh štirih podprojektov. Tretji del se je zaključil s pripravo na uveljavitev davka na dodano vrednost in spremembami nekaterih ključnih materialnih predpisov. Na podlagi nekaterih predhodnih stališč in rešitev v primerjalni študiji Projekta je bil pripravljen še nov osnutek Zakona o davčni službi že v začetku oktobra 1994, ko je bil poslan v parlamentarno proceduro za prvo branje. 16. februarja 1995 je Vlada RS obravnavala ta nov pripravljen Projekt nove davčne službe, sprejela strategijo izvajanja projekta ter imenovala direktorja projekta.

Uspešnost in dinamika ustanovitve enotne davčne službe je bila tako v veliki meri odvisna od:

1. politične volje parlamentarnih strank in podpore Vlade RS

2. konsistentne podpore vodstva znotraj Ministrstva za finance,

3. aktivnega sodelovanja obeh davčnih institucij RUJP-a in APPNI-ja,

4. ciljno izdelane strategije prehoda v eno službo,

5. sprejemanja in pripravljenosti zavezancev na spremembe v novem davčnem sistemu

6. prednosti, ki jih je nova davčna služba zagotavljala z uveljavitvijo predpisov in zaupanja v strokovno kompetentnost ter predanosti posameznim rešitvam.

Analiza stanja obeh dotedanjih služb je tedaj pokazala, da gre pri delovanju obeh omenjenih davčnih služb za različno odgovornost, različni status zaposlenih v obeh službah, za različne možnosti dosedanjega razvoja in kadrov v celoti, različen obseg pobranih dajatev, vprašljiv obseg nepobranih dajatev, različen tretma davčnih zavezancev, zlasti pa neprimerljiv postopek pobiranja kot ga poznajo v tržnih sistemih. Prav zavoljo tega je bilo potrebno pri vodenju projekta največ pozornosti, časa in energije nameniti prav usklajevanju različnosti. Ustanovitev in vzpostavitev nove enotne davčne službe tudi ni pomenila le preoblikovanje ali združevanje dotedanjih dveh služb, Službe družbenega knjigovodstva in Republiške uprave za javne prihodke. Prevzelo bi se le kadre, prostore in opremo, obstoječi davčno informacijski sistem z podatkovno bazo in tehnologijo dela. To bi bili temeljni resursi, v okviru katerih se bo razvijala nova davčna služba. Tako izhodišče je nudila bistveno manj naporov, zlasti pa stroškov, ki bi bili povezani z tako vzpostavitvijo.

Učinkovitost davčne službe je bila ne samo tedaj ampak kar kontinuirana ena temeljnih kontinuiranih diskusij po svetu kot temeljnega cilja. To velja tudi za davčno službo v Republiki Sloveniji. Toda zaradi spremenjenih družbeno ekonomskih in socialnih odnosov so bile pred novo službo postavljajo nekatere prav tako zelo pomembne zahteve, saj je lahko davčna služba izredno pomemben subjekt pri vzpostavljanju nove države, kot je bilo to v primeru Slovenije, subjekt, ki lahko aktivno vpliva na graditev novih socialnih, družbenih in ekonomskih odnosov, kot državotvornih odnosov, v soočenju države in državljanov preko stikov skozi davčno službo.

Vzpostavitev nove službe je za Republiko Slovenijo pomenila:

**-** ločenost plačilne in kontrolne funkcije,

**-** davčno enakopravnost vseh davčnih zavezancev,

**-** učinkovitejše pobiranje javnih dajatev, kar pomeni manj kršitev davčnih zakonov oz. drugih predpisov,

**-** primerljivost in možnost sodelovanja s tujimi davčnimi službami,

**-** popolno zajetje podatkov o davčnih zavezancih,

**-** poenostavitev in poenotenje izvrševanje davčne zakonodaje, ki se nanaša na sistem odmere in pobiranja dajatev.

Proces prestrukturiranja gospodarstva in liberalizacija podjetništva je posledično vplivala tudi na pobiranje davkov pri pravnih oseb. Število pravnih oseb se je silovito povečevalo iz leta v leto, prav tako število stečajev. Še leta 1992 je bilo v Sloveniji okoli 2400 pravnih oseb, ki jih je Služba družbenega knjigovodstva nadzirala. V nekaj letih se je to število povečalo za nekaj krat. Projekcija, ki sem jo tedaj pripravil na osnovi primerjav z drugimi davčnimi službami po svetu in naraščajočim številom pravnih oseb je pokazala, da bi takrat nova davčna služba potrebovala okoli 750 inšpektorjev.

V začetku leta 1993 je bilo na primer na inšpekciji in pravnih nalogah v Službi družbenega knjigovodstva zaposlenih okoli 250 delavcev. V tem letu se je število povečalo še za cca. 100 novih inšpektorjev. V Republiški upravi za javne prihodke je bilo v istem obdobju zaposlenih okoli 200 inšpektorjev za fizične osebe. Po izločitvi javne revizije iz SDK in ustanovitvi Računskega sodišča je del inšpektorjev prešel v to novo ustanovo. Z naraščanjem števila novonastalih pravnih oseb in ob istem številu inšpektorjev v SDK je to pomenilo, da se je frekvenca inšpekcijskih pregledov le še zmanjšala, saj Služba ni imela na razpolago dovolj inšpektorjev, vzgoja novih pa je zahteva vsaj nekaj letno izobraževanje. V letnih poročilih smo lahko tudi razbrali, da je bilo takrat letno inšpicirano le okoli 2 % vseh pravnih oseb ter da se je v teh postopkih kar v 50 in več odstotkih odkrilo nepravilnosti in nezakonitosti pri obračunavanju in plačevanju dajatev.

Prav na področju davčnega inšpiciranja je bilo zato pričakovati velike spremembe. Dosedanji sistem predhodne ali (ex ante) kontrole pobiranja dajatev je temeljil na zgoraj opisanem sistemu razpolaganja z družbenimi sredstvi. Vzpostavitev ex post ali naknadne kontrole je posledično pomenil novo organizacijo davčne organizacije, ki izboljša pregled plačevanja davkov in prispevkov, zmanjša izogibanje plačevanja davčnih obveznosti, skratka povečuje obseg pobranih dajatev in s tem zmanjšuje makroekonomske probleme države. Dobra davčna administracija je temelj dobre države.

Na novo naj bi bile izdelane metode inšpiciranja z ustreznimi zakonskimi podlagami za njihovo pristojnost. Področje naknadnega nadzora naj bi bilo razdeljeno na pet področij, in sicer: navzkrižno kontrolo davčnih zapisov, inšpekcijo pri davčnih zavezancih, preiskavo (odkrivanje utaj davkov ), izterjavo in vrednotenje. Naknadni nadzor v uradih naj bi imel nalogo nadzirati le plačevanje javnih dajatev za mala in srednje velika podjetja. Predvidevali smo tudi, da bo ta proces vzpostavitve nove funkcije nadzora, ki bo vključeval tudi permanentno izobraževanje in usposabljanje davčnih inšpektorjev za kontrolo davka na dodano vrednost, trajal tri do štiri leta. Zato je bila v okviru projekt predvidena tudi postavitev izobraževalnega centra Davčne uprave. V sodobnih državah imajo davčne službe ustanovljene posebne izobraževalne centre, ki skrbijo za strokovno izobraževanje svojih delavcev.

Čeprav smo v praksi videli, da je po svetu delovanje davčne službe različno organizirano, in sicer, da lahko deluje kot samostojno ministrstvo kot na Danskem ali pa se pristojnost pobiranja organizira šele na nižjem nivoju kot v Avstriji, pa je bil sklep vlade, da bo nova služba v Sloveniji le organ v sestavi ministrstva za finance, za nas zavezujoč. Davčna uprava bi bila organizirana kot dvostopenjski organ. Imela naj bi imela Glavni urad in področne urade. Glavni urad bi bil primarno organiziran za vodenje, spremljanje, nadziranje in organiziranje davčnih procesov in ne za neposredno izvajanje davčnih nalog. Zato je bil Glavni urad mišljen kot druga stopnja v odločanju. Pripravili smo predlog, da bi imeli le šest uradov, to je le tam, kjer je bil sedež okrožnega sodišča. Število izpostav bi po drugi strani povečali, ker smo želeli, da bi bila služba bližje davčnim zavezancem. Toda zaradi različnih interesov se je vlada odločila imeti urade tam, kjer je bila podružnica SDK.

Predvidena je bila tudi ustanovitev novega Posebnega davčnega urada, ki naj bi opravljal naloge urada na celotnem območju Slovenije, in sicer: za banke, zavarovalnice, družbe, ki prirejajo posebne igre na srečo in trajne klasične igre na srečo, borze, investicijske družbe, družbe za upravljanje in klirinško depotne družbe ter za velike gospodarske družbe, ki se ukvarjajo s proizvodnjo, uvozom ali prometom na debelo z nafto in naftnimi derivati, tobakom in tobačnimi izdelki ter proizvodnjo alkohola in alkoholnih pijač. Prav tako naj bi bil pristojen za mednarodni davčni nadzor.

Drugi prav tako pomembni del projekta je bil vzpostavitev novega informacijskega sistema. Žal obstoječi sistem, s katerim je »razpolagal« RUJP preko Republiškega računskega centra, je obdeloval podatke fizičnih oseb na eni strani, pa tudi informacijski sistem v SDK, ki je bil namenjen plačilnemu prometu, nista zagotavljala ustrezne podpore pobiranju in nadziranju dajatev, kaj šele za učinkovito upravljanje državnega proračuna.

Podlaga za učinkovit naknadni nadzor je nujna vzpostavitev enotne baze podatkov, ki je bil takrat neprilagojen za davčno nadziranje, kakor tudi za uvedbo enotne davčne številke za vse davčne zavezance. Uporaba enotne matične številke občana za potrebe obdavčitve fizičnih oseb oz. davkoplačevalcev je bila neprimerna in preveč "prepoznavna". Področje vzpostavitve enotne baze podatkov davčnih zavezancev in enotnega davčnega registra z uvedbo davčnih številk je temeljnega pomena za sprotno spremljanje plačevanja davčnih obveznosti in kontrolo pravilnosti. V primerjavi s tujimi davčnimi službami je bilo to področje tedaj najmanj organizirano.

Prav zaradi navedenih razlogov je bil proces vzpostavitve novega davčno informacijskega sistema tako pomemben. Vloga in naloge tako avtomatiziranega sistema bi bile:

\* vzpostavitev enotne baze podatkov o davčnih zavezancih,

\* vzdrževanje registra davčnih zavezancev,

\* obdelava odmer in avtomatizem opominjanja,

\* kontrola nepravilnega oz. nepravočasnega plačevanja davkov,

\* zagotavljanje podatkov za vodenje in upravljanje

\* vzpostavitev tehnike nadzora davčnih zavezancev.

\* sposobnost prilagoditve in uvajanja novih davkov.

Predvideno je bilo tudi, da naj bi generalni direktor Davčne uprave imel štiri ključna »orodja« za vodenje službe. Poleg vsebinskega in organizacijsko kadrovskega vidika še službo za notranjo kontrolo in službo za upravljanje s prihodki. Poslanstvo davčne službe je ravno v pobiranju javnih dajatev in polnitvi proračuna. Služba za upravljanje s prihodki naj bi bila vzpostavljena v pomoč vodenju davčne službe, v pomoč davčnemu nadzoru in v pomoč vladi pri vodenju makroekonomske politike države, zlasti na področju likvidnosti in proračuna ter davčnega sistema. V službi za upravljanje s prihodki bi se pripravljale tudi analize posameznih davkov, načrtovanje prihodkov in priprava letnih poročil.

S sprejetjem izhodišč za pripravo Zakona o davčni službi je bila opredeljena še: pristojnost in odgovornost davčne službe, organizacija davčne uprave, način spremljanja vseh davčnih zavezancev, vloga davčnega registra, uporaba davčne številke in pristojnost davčnih inšpektorjev ter izterjevalcev. Prvo branje Zakona o davčni službi je Državni zbor opravil že v mesecu januarju leta 1995. S tem je bil potrjen koncept delovanja davčne službe.

Konec aprila 1995 je bilo pripravljeno tudi besedilo za drugo branje Zakona o davčni službi, ki ga je nato Vlada obravnavala in poslala v nadaljnjo parlamentarno proceduro. Državni zbor RS je v sredini oktobra leta 1995 sprejel Zakon o davčni službi in z amandmaji Zakon o davčnem postopku. Zakon o davčni službi in Zakon o davčnem postopku sta bila dokončno potrjena v Državnem zboru 20. marca 1996. Uporabljati sta se začela s 1. julijem 1996. Čeprav naj bi bil ta zakon predvsem konstitutiven zakon**,** je vseboval tudi procesne in druge določbe, kar ni bilo po našem mnenju najbolje oziroma, da ni bil najbolj konsistenten. Zakon je določal, da se s 1. januarjem 1997 tudi uvede nova davčna številka.

Organ v sestavi ministrstva se je tako ustanovil za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oziroma, če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog.

Ob ustanovitvi nove davčne službe je bilo izoblikovano tudi poslanstvo Davčne uprave, ki se glasi: Poslanstvo Davčne uprave Republike Slovenije je učinkovito pobiranje davkov v dobro države in njenih državljanov, s korektnim odnosom do davčnih zavezancev in doseganju višje ravni prostovoljnega plačevanja davčnih obveznosti.

Notranjo organizacijo je določil Pravilnik o notranji organizaciji Davčne uprave RS, ki ga je predpisal minister za finance. Glavni urad je bil do 31.12.2002 drugostopenjski organ pri odločanju v zadevah v upravnem postopku. Skladno s 76. členom Zakona o državni upravi so naloge odločanja v upravnem postopku na drugi stopnji prešle s 1.1.2003 na Ministrstvo za finance. S spremembo akta o notranji organizaciji je bil tudi Izobraževalni center ukinjen in postal del Službe za organizacijo in kadre.

Vodenje davčne službe so do leta 1999 vodili vršilci dolžnosti generalnega direktorja, kar za razvoj službe takrat ni bilo dobro, saj se je prav z začetkom službe projekt nove davčne službe prekinil. Na delovanje in organiziranost službe je vplivala tudi uvedba davka na dodane vrednosti leta 1999.

V procesiranju davčnih obveznostih je prišlo po letu 2004 do pomembnih sprememb. Veljavna davčna zakonodaja je v vsakdanjem življenju administrativno zahtevna in zapletena. Zavezanci so morali izpolnjevati veliko zapletenih obrazcev, Davčna uprava pa jih mora pregledati, pri čemer niso izključene možnosti za napake – že zaradi postopkov samih – ne na strani državljanov in tudi ne na strani davčne službe. Davčni zavezanci v Sloveniji so morali tudi za leto 2004 izpolnjevati davčne napovedi za odmero dohodnine. Zato je že za leto 2006 Davčna uprava RS prešla na pošiljanje predizpolnjenih davčnih napovedi, ki so jih morali davčni zavezanci pregledati in morebiti dopolniti ter jih poslati nazaj na Davčno upravo. Leto kasneje so davčni zavezanci že prejeli prvič informativne izračune dohodnine za leto 2007 z možnostjo ugovora. V kolikor niso prejeli informativnega izračuna, so morali Davčni upravi poslati izpolnjeno davčno napoved, najprej do konca junija, nato pa je bil rok s spremembo zakona podaljšan do konca meseca julija.

Davčna uprava Republike Slovenije je kontinuirano soočena z novostmi in spremembami v njenem delovanju. Pomemben mejnik v njenem delovanju pa pomeni združitev Carinske in Davčne uprave v novo Finančno upravo Republike Slovenije leta 2014.