

POMEN IN DEJAVNIKI UČINKOVITE IZTERJAVE DAVČNIH DOLGOV¹

The Meaning and Factors¹ of Efficient Tax Debt Collection

Tomaz Lešnik

Doktorski študent na Ekonomsko-poslovni fakulteti Univerze v Mariboru
lesnik.tomaz@amis.net

Davorin Kračun

Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta
davorin.kracun@uni-mb.si

Timotej Jagrič

Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta
timotej.jagric@uni-mb.si

Prejeto/Received:

April 2013

Popravljeno/Revised:

Junij 2013

Sprejeto/Accepted:

Julij 2013

Izvleček

V prispevku obravnavamo problematiko pobiranja davčnih dolgov, pri čemer se osredotočamo na pomen učinkovitosti davčne izterjave v širšem kontekstu realizacije javnofinančnih prihodkov in na dejavnike, ki vplivajo na učinkovitost davčne izterjave. V empiričnem delu prispevka je testiran preprost ekonometrični model, s katerim na primeru Slovenije ugotavljamo pomen učinkovite davčne izterjave v povezavi s pobiranjem javnofinančnih prihodkov. Rezultati modela pokažejo, da na pobrane prihodke kot odvisno spremenljivko vpliva makroekonomsko okolje, pobrani prihodki iz preteklega obdobja, kot statistično značilen pa se prav tako izkaže delež izterjanega dolga v terjanim dolgu. V razpravi izpostavljam dejavnike, ki vplivajo na učinkovitost davčne izvršbe.

Ključne besede: pobiranje davčnih dolgov, učinkovitost davčne izvršbe, javnofinančni prihodki, makroekonomsko okolje

Abstract

This paper discusses tax debt collection, focusing on the importance of tax enforcement efficiency in the broader context of government revenues collection and the factors that affect the efficiency of tax enforcement alone. In the empirical section, we test a simple econometric model that, in the case of Slovenia, assesses the meaning of the tax enforcement efficiency with respect to the revenues collection. The results of the model show that the collected revenue as the dependent variable is affected by macroeconomic conditions; revenues collected from a previous period, and as statistically significant also prove to be the ratio of collected tax debt to the tax debt claimed. In the discussion, we highlight the factors that influence the tax enforcement efficiency.

Key words: tax debt collection, tax enforcement efficiency, government revenues, macroeconomic conditions.

¹ Članek *Pomen in dejavniki učinkovite izterjave davčnih dolgov* je nastal v okviru projekta z naslovom »Center za odprte inovacije in raziskave Univerze v Mariboru (CORE@UM)«. Operacija delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega sklada za regionalni razvoj. Operacija se izvaja v okviru Operativnega programa krepite regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, 1. razvojne prioritete: Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost, prednostne usmeritve 1.1: Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in raziskovalna odličnost.

Part of the paper *The meaning and factors of efficient tax debt collection* was produced within the framework of the operation entitled "Centre of Open innovation and ResEarch UM". The operation is co-funded by the European Regional Development Fund and conducted within the framework of the Operational Programme for Strengthening Regional Development Potentials for the period 2007 – 2013, development priority 1: "Competitiveness of companies and research excellence", priority axis 1.1: "Encouraging competitive potential of enterprises and research excellence".



Naše gospodarstvo / Our Economy

Vol. 59, No. 5–6, 2013

pp. 3–12

DOI: 10.7549/ourecon.2013.5-6.01

UDK: 336.22: 658.884

JEL: H21, H26

1 Uvod

Prostovoljno izpolnjevanje davčnih obveznosti je temelj sodobnih davčnih sistemov. Skladno s tem konceptom davčni zavezanci svoje obveznosti poravnajo v zakonsko dogovorjenih rokih ter v predvideni višini. Če davčni zavezanci svojih obveznosti ne poravnajo, torej ne plačajo zapadlih davkov, se z vidika fiskalnih administracij obravnavajo kot davčni dolžniki, vsota vseh neplačanih davkov pa predstavlja davčni dolg. Tega je mogoče interpretirati kot kazalnik stopnje prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti, kar pomeni, da države z višjo stopnjo izpolnjevanja davčnih obveznosti izkazujejo nižje davčne dolge in obratno.

OECD (2011) v zvezi s tem navaja, da se pojav neplačevanja davkov, izražen v relativnem smislu, med posameznimi fiskalnimi administracijami znatno razlikuje. Ta ugotovitev implicira, da obstajajo velike razlike v izpolnjevanju obveznosti plačila davkov. Z uporabo razmerja »agregatni davčni dolg konec leta (izključen je sporen dolg)/agregatni neto javnofinančni prihodki« (s podatki za zadnje dosegljivo leto) kot širokim indikatorjem relativne magnitude davčnega dolga OECD (2011) poudarja naslednje:

- 13 fiskalnih administracij izkazuje razmerje < 5 % (Argentina, Avstralija, Avstrija, Danska, Nemčija, Irska, Japonska, Koreja, Nizozemska, Norveška, Singapur, Slovenija in Švedska);
- 8 fiskalnih administracij izkazuje razmerje med 5 in 10 %;
- 12 fiskalnih administracij izkazuje razmerje med 10 in 20 %;
- 7 fiskalnih administracij ima razmerje > 20 % in
- 9 fiskalnih administracij ni sporočilo teh podatkov.
- Prav tako je zanimivo gibanje opazovanega razmerja v obdobju 2005–2009; OECD (2011) ugotavlja naslednje:
- 17 fiskalnih administracij izkazuje povečevanje razmerja;
- 7 fiskalnih administracij izkazuje relativno stabilno razmerje;
- 11 fiskalnih administracij izkazuje padajoče razmerje;
- za 14 fiskalnih administracij ni zadovoljivih podatkov.

Osnovni ukrep fiskalnih politik pri obvladovanju davčnega dolga je prisilno pobiranje dolgovanih davčnih obveznosti. Zmanjševanje stanj davčnih dolgov je ena izmed nalog fiskalnih administracij, pri čemer se uspešnost pobiranja davčnih dolgov med posameznimi državami močno razlikuje. OECD (2011) predstavlja podatke fiskalnih administracij o učinkovitosti pobiranja dolgov za obdobje 2005–2009, kar je razvidno iz tabele 1. Pobiranje dolgov je izraženo kot delež izterjanega dolga v skupnem dolgu za izterjavo.

Podatki iz tabele 1 kažejo na precejšnje razhajanje pri učinkovitosti pobiranja davčnih dolgov v opazovanem obdobju, mnogo držav pa teh podatkov sploh nima. Najvišje deleže izterjanega dolga izkazujejo Kanada, Islandija, Francija, Koreja in Slovenija, pri čemer ti deleži znašajo

Tabela 1: Delež izterjanega dolga v skupnem dolgu za izterjavo

DRŽAVA	Izterjan davčni dolg/celotni znesek za izterjavo (%)				
	2005	2006	2007	2008	2009
Kanada	48	51	51	55	57
Čile	13	9	11	14	15
Češka	37	38		5	5
Danska		22	25	21	21
Estonija	17	15	13	0	13
Finska	28	28	30	31	28
Francija	39	39	42	46	39
Madžarska	14	14	13	12	10
Islandija				79	78
Irska	19	28	26	19	13
Koreja	35	37	40	40	42
Mehika	1	1	7	2	3
Nizozemska				16	18
Nova Zelandija				30	31
Norveška	12	15	9	11	18
Poljska	13	14	14	10	10
Portugalska	9	10	10	15	14
Slovaška	15	16	17	16	18
Slovenija	44	52	50	52	56
Španija				34	35
ZDA	31	31	33	32	26

Vir: OECD

od 40 do prek 70 %. Po drugi strani Mehika, Češka (2008 in 2009), Čile, Estonija, Madžarska, Irska (2008 in 2009), Nizozemska, Norveška, Poljska, Portugalska in Slovaška v proučevanem obdobju poročajo o deležih izterjanega dolga, nižjih od 20 %. Hkrati se je za posamezne države delež izterjanega dolga medletno spreminjal. Tako je pri nekaterih državah opazno povišanje deleža izterjanega dolga v letih 2008 in 2009 glede na predhodna obdobja, pri drugih pa se je po letu 2007 ta delež znižal. Medletne spremembe deležev po letu 2007 je mogoče povezati z obdobjem nastopa gospodarske krize, ko se je število davčnih zavezancev, ki svoje davčne obveznosti teže poravnajo, povišalo. Posledično so se zvišali davčni dolgovi, kar je vplivalo na učinkovitost izterjave davčnega dolga. Pri tem so fiskalne administracije držav, ki so se na povišanje dolgov odzvale s povečanimi aktivnostmi izterjave dolgov in bile pri tem tudi učinkovite, izkazale višje deleže izterjanega dolga v skupnem dolgu za izterjavo. Na drugi strani pa se je opazovano razmerje učinkovitosti izterjave dolgov poslabšalo v državah, ki so bile manj učinkovite pri obvladovanju svojih davčnih dolgov.

V prispevku se osredotočamo na pomen učinkovitega pobiranja davčnih dolgov (davčna izvršba) v kontekstu širšega vidika javnofinančnih prihodkov (JFP) na primeru Slovenije. Potrditi želimo odvisnost pobranih JFP od učin-

kovitosti davčne izvršbe in makroekonomskega okolja. S tem v zvezi bomo testirali ekonometrični model in preverili vpliv učinkovitosti davčne izvršbe kot pojasnjevalne spremenljivke na JFP kot odvisne spremenljivke. Pri tem bomo v model vključili še druge relevantne pojasnjevalne spremenljivke. Analiza je razdeljena na dva dela. V prvem so na kratko predstavljena nekatera dejstva in podatki v povezavi z učinkovitostjo davčne izvršbe v Sloveniji v obdobju 2000–2010, v drugem delu pa je predstavljen ekonometrični model odvisnosti pobranih JFP. V razpravi bomo predstavili nekatere dejavnike, ki vplivajo na učinkovitost davčne izvršbe. V Sloveniji pobirata JFP in hkrati tudi izvajata izvršbo neplačanih dajatev Davčna uprava Republike Slovenije (DURS) in Carinska uprava Republike Slovenije (CURS). Zaradi razpoložljivosti podatkov se v nadaljevanju osredotočamo samo na tiste kategorije dajatev, ki jih pobira in izterjuje DURS.

2 Pregled literature

V zvezi z učinkovitostjo pobiranja davčnih dolgov pogosto naletimo na pojem davčna vrzel (angl. tax gap), pri čemer se študije osredotočajo na različne vidike zmanjševanja te kategorije. Davčne vrzeli ne gre enačiti z davčnim dolgom, saj zajema širši vidik neplačevanja davkov, pri davčnem dolgu pa gre za neplačane obveznosti, ki izhajajo iz davčnih obračunov, predloženih davčnemu organu. Tako OECD (2008) govori o bruto in neto davčni vrzeli, pri čemer lahko bruto davčno vrzel opazujemo kot vsoto treh kategorij:

1. neizpolnjevanje obveznosti predložitve obračuna: skupni znesek davka, ki ni plačan pravočasno zaradi neoddanih obračunov;
2. neizpolnjevanje obveznosti v povezavi s poročanjem (prenizko naveden prihodek ali previsoko zahtevane davčne olajšave in odbitki): skupni davek, ki bi moral biti zajet v pravočasno vloženi obračuni, zmanjšan za skupni davek, ki je dejansko zajet na teh obračunih;
3. neizpolnjevanje obveznosti v povezavi s plačilom (neplačilo navedenega dolgovanega davka): to je razlika med celotnimi davčnimi obveznostmi, ki izhajajo iz pravočasno predloženih obračunov, in skupnim zneskom pravočasnih plačil, povezanih s poročanimi obveznostmi.

Neto davčna vrzel pa je skupni znesek neplačanih davkov, ki ostane po vseh oblikah prisilnih ukrepov, ki jih izvede fiskalna administracija. Ti ukrepi zajemajo aktivnosti za zagotovitev nepravočasno predloženih davčnih obračunov, odkrivanje zamolčanih davčnih obveznosti z inšpekcijskimi pregledi in drugimi oblikami nadzora ter pobiranje dolgovanih davkov, ki niso plačani pravočasno. Olson (2009) podobno obravnava davčno vrzel v ZDA in predlaga desetstopenjski program za izboljšanje izpolnjevanja davčnih obveznosti. Internal Revenue Service – IRS (1990) se ukvarja z ocenjevanjem velikosti davčne vrzeli v ZDA, z merjenjem stopnje izpolnjevanja davčnih obvezno-

sti v povezavi z davčno vrzeljo (IRS 2003) ter pravilnim razumevanjem definicije in pomena velikosti te vrzeli (IRS 2007), prav tako pa je v zvezi z ocenjevanjem davčne vrzeli v ZDA izdelal študiji za davčni leti 2001 in 2006 (IRS 2012). Pri tem navaja, da stopnja prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti (VCR), ki se uporablja za bruto davčno vrzel, za leto 2001 znaša 83,7 %, za leto 2006 pa 83,1 %. Neto stopnja prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti (NCR), ki se uporablja za neto davčno vrzel, pa za davčno leto 2006 znaša 85,5 %. Ta podatek hkrati pomeni, da 14,5 % ocenjenih davčnih obveznosti za leto 2006 ne bo nikdar plačanih. IRS (2006) v svoji študij predstavlja tudi strategijo za zmanjšanje davčne vrzeli, v poročilu senatu (IRS 2008) pa izpostavlja celotne aktivnosti, ki bodo izvedene za izterjavo neplačanih davkov.

Raskolnikov (2009) razpravlja o možnosti ustvarjanja davčnega režima po meri, pri čemer bi se davčni zavezanci razlikovali glede na svoje motive pri plačevanju davkov. Ideja je, da bi se oblikovala dva različna prisilna režima: za zavezance, ki izpolnjujejo obveznosti, in tiste, ki jih ne. Ločeno izvajanje prisilnih ukrepov (neizpolnjevanje obveznosti bi bilo sankcionirano z višjimi kaznimi v tem režimu) bi dvignilo stopnjo izpolnjevanja davčnih obveznosti ali jo ohranilo nespremenjeno ob višji učinkovitosti davčne administracije. Podobno Holmes (2011) predlaga vzpostavitev dveh različnih režimov. Muehlbacher in sodelavci (2011) razlikujejo dve obliki izpolnjevanja davčnih obveznosti, prostovoljno in prisilno; prostovoljna temelji na zaupanju v oblast, prisilna pa je rezultat moči oblasti. Avtorji tudi ugotavljajo, da je prostovoljno izpolnjevanje obveznosti pozitivno povezano s starostjo in izobrazbo, medtem ko je prisilno negativno povezano z izobrazbo. Buhen (2011) v zvezi s pojavom sive ekonomije ugotavlja, da boljše prisilno izvajanje davčne zakonodaje potencialno preprečuje sivo ekonomijo. Lešnik (2009) analizira učinkovitost davčne izvršbe v Sloveniji v obdobju 2000–2007, pri čemer ugotavlja dobre rezultate in hkrati poudarja nujnost veljavne zakonske podlage, kar utemeljuje s primerjalnopравnim prikazom ureditve davčne izvršbe v Avstriji.

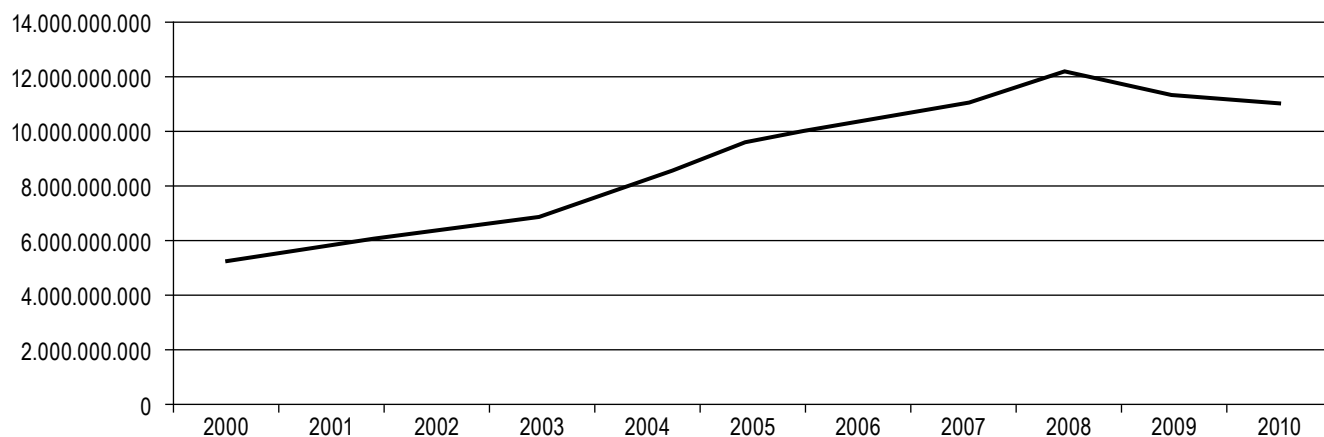
Navedene študije IRS poudarjajo pomen učinkovitega obvladovanja oz. zmanjševanja davčne vrzeli, pri čemer opozarjajo na nujnost izvajanja vseh potrebnih ukrepov izterjave dolgovanih davčnih obveznosti. Prisilni ukrepi v različnih kontekstih obdavčitve so obravnavani tudi v drugih predstavljenih raziskavah, z našo analizo pa želimo prav tako opozoriti na pomen in dejavnike učinkovite izterjave davčnih dolgov.

3 Podatki in metode

3.1 Učinkovitost davčne izvršbe v Sloveniji

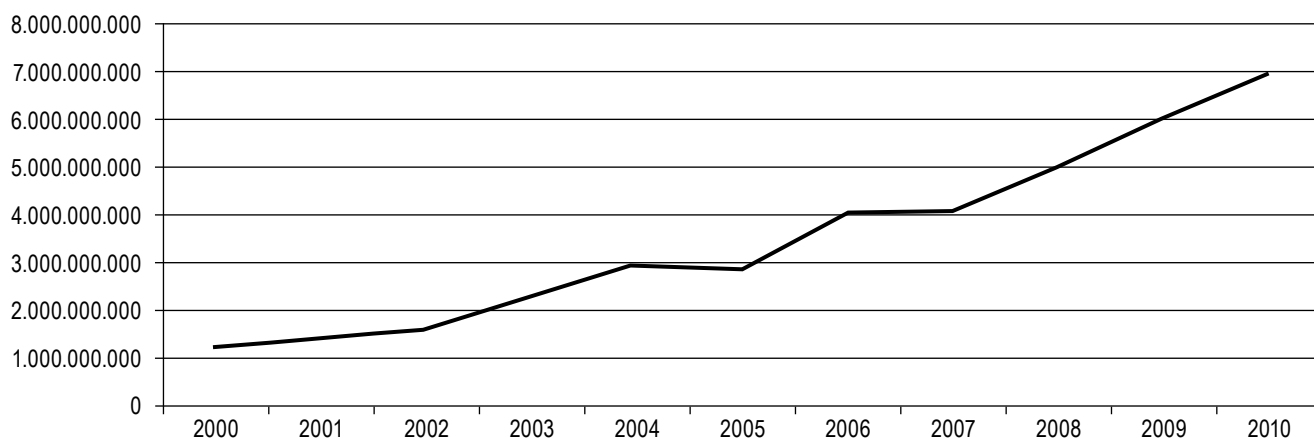
Na sliki 1 so prikazani podatki o pobranih JFP v obdobju 2000–2010, na sliki 2 gibanje izterjanega dolga v obdobju 2000–2010, na sliki 3 pa delež izterjanega dolga v pobranih JFP v enakem obdobju.

Slika 1: Pobrani JFP (DURS) za obdobje 2000–2010 (v EUR po tekočih cenah)



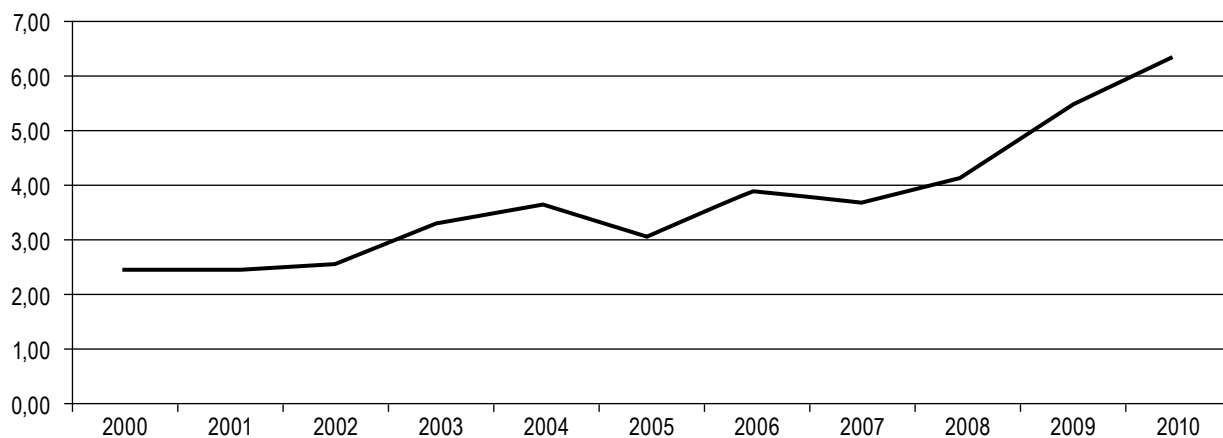
Vir: DURS

Slika 2: Izterjani dolg (DURS) v obdobju od 2000-2010 (v EUR, po tekočih cenah)

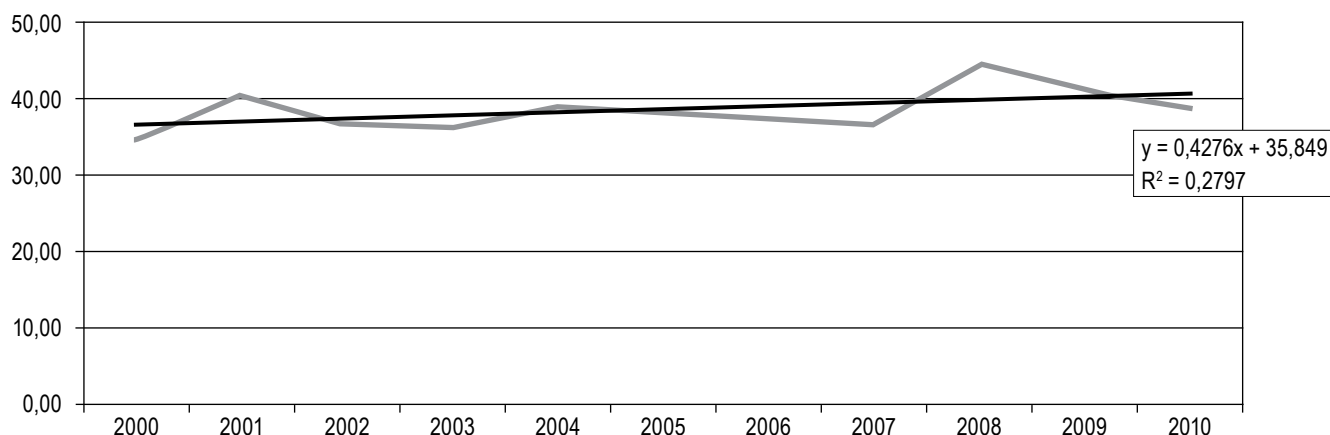


Vir: DURS

Slika 3: Delež izterjanega dolga (DURS) v pobranih JFP (DURS) za obdobje od 2000–2010 (v %)



Vir: lastni izračuni

Slika 4: Gibanje deleža plačil po sklepih glede na izdane sklepe v obdobju 2000–2010 (v %)

Vir: lastni izračuni

S slike 1 je razvidno naraščanje pobranih JFP do leta 2008, po tem obdobju pa so JFP začeli upadati zaradi posledic gospodarske krize. Podobna ugotovitev velja za celotno območje EU, kjer so se prvi učinki krize na pobranih JFP odrazili že leta 2008, čeprav se je negativna rast pokazala šele leta 2009 (Eurostat 2012).

Primerjava zgornjih slik pokaže, da so do leta 2008 naraščali pobrani JFP, prav tako pa tudi višina izterjanega dolga. Od leta 2009 naprej so JFP upadli, višina izterjanega davkov pa je kljub temu narasla, kar je razumljivo, če vemo, da se v razmerah poslabšane gospodarske situacije poveča število davčnih dolžnikov, ki svojih davčnih obveznosti ne morejo poravnati v predvidenih zakonskih rokih, posledično pa davčni organ izvaja izvršilne postopke.

Na sliki 3 je prikazano gibanje deleža izterjanih dolgov v pobranih JFP za DURS v obdobju 2000–2010. Razvidno je, da je delež v opazovanem obdobju sicer vseskozi naraščal, vendar je bila rast do leta 2008 blaga, po tem obdobju pa je delež strmo narasel. Takšen trend je razumljiv ob upoštevanju padca pobranih JFP ob hkratnem višjem izterjanem dolgu.

Z vidika presojanja učinkovitosti davčne izvršbe je pomembno tudi razmerje med izterjanim in terjanim dolgom. Poročila o delu DURS v opazovanem obdobju navajajo rezultate davčne izvršbe na podlagi različnih vrst izterjave, zaradi smiselnosti primerjave med posameznimi leti (posamezna Poročila o delu DURS ne navajajo enakih podatkovnih podlag) pa je v nadaljevanju (slika 4) prikazano razmerje med izterjanim in terjanim dolgom na podlagi izdanih sklepov o davčni izvršbi.²

² Sicer iz Poročil o delu DURS izhaja, da DURS poleg davčne izvršbe na podlagi izdanih sklepov izvaja in evidentira še davčno izvršbo na podlagi obvestil (opominov) o dolgu ter na podlagi telefonskih klincev.

S slike 4 je razvidno, da je višina deleža plačil po sklepih glede na izdane sklepe od leta 2000 do leta 2010 kar precej nihala, vendar je delež v proučevanem obdobju izkazoval trend rasti.

Na podlagi predstavljenih kazalnikov je možno ugotoviti, da je davčna izvršba v opazovanem obdobju v Sloveniji povečevala svojo učinkovitost tako v absolutnem smislu (višji izterjani dolg) kakor tudi prek povečevanja deleža izterjanega dolga v pobranih JFP. Gospodarska kriza ter z njo povezano povečano število davčnih dolžnikov sta aktivnosti izterjave okrepila, kar je razvidno v strmem porastu izterjanega dolga, ob hkratnem zmanjšanju pobranih JFP pa je prav tako znatno narasel delež izterjanega dolga v JFP. Tudi primerjava gibanja deleža izterjanega dolga v terjanim dolgu izkazuje trend naraščanja, čeprav je po letu 2008 (ob nastopu krize) opazen upad deleža izterjani dolg/terjani dolg.

3.2 Odvisnost pobranih JFP od učinkovitosti davčne izvršbe na primeru Slovenije

Kot odvisno spremenljivko smo izbrali deleže pobranih javnofinančnih prihodkov za 15 davčnih uradov v BDP statističnih regij, usklajenih z območji davčnih uradov za obdobje 2006–2010, kot je prikazano v tabeli 2. Skladno z Zakonom o davčni službi (ZDS) so davčni uradi organizacijske enote davčne uprave, ki se ustanovljajo za opravljanje nalog davčne službe na določenem območju ali za določeno področje dela. V analizi so uporabljeni podatki 15 območnih davčnih uradov, ki svoje naloge opravljajo v smislu krajevne pristojnosti na območju Slovenije. Zaradi uporabe nekaterih pojasnjevalnih spremenljivk v modelu, ki zajemajo vrednosti na podlagi t. i. statističnih regij (podatki Statističnega urada Republike Slovenije – SURS) – odvisna spremenljivka zajema vrednosti na podlagi krajevnih (regionalnih) pristojnosti davčnih uradov –, smo odvisno spremenljivko smiselno uskladili s pojasnjevalnimi spremenljivkami na podlagi statističnih regij.

Iz tabele 2 je razviden upad deležev po letu 2008 za vse davčne urade. Kot pojasnjevalno spremenljivko, ki ponazarja makroekonomske okolje, smo uporabili podatke o BDP posameznih statističnih regij, pri čemer so nominalne vrednosti v mio EUR deflacirane z Eurostatovimi indeksi cen življenjskih potrebščin ter izračunane medletne spremembe deflaciranih podatkov. Prav tako

so v model vpeljane medletne spremembe stopnje brezposelnosti za posamezne statistične regije. Kot pojasnjevalno spremenljivko smo preizkusili tudi odloženo odvisno spremenljivko, torej delež pobranih JFP iz preteklega obdobja. V zvezi z učinkovitostjo davčne izvršbe smo uporabili podatke o deležih izterjanega dolga v terjanem dolgu na podlagi izdanih sklepov o davčni izvršbi za posamezne urade v proučevanem obdobju. Statistične značilnosti izbranih podatkov so prikazane v tabeli 3.

Tabela 2: Deleži javnofinančnih prihodkov v BDP-ju statističnih regij oz. območij davčnih uradov (%)

URAD/ LETO	Deleži javnofinančnih prihodkov v BDP-ju statističnih regij oz. območij davčnih uradov (%)				
	2006	2007	2008	2009	2010
DU1	15,2	14,8	15,1	15,0	14,3
DU2	13,4	13,0	13,7	14,1	12,9
DU3	2,5	2,2	2,1	2,3	2,2
DU4	19,3	17,4	19,4	18,6	19,4
DU5	18,1	17,8	20,2	19,5	19,1
DU6	32,6	31,3	33,7	32,6	32,9
DU7	17,0	16,0	17,2	16,5	16,0
DU8	18,2	17,7	19,2	19,0	18,6
DU9	18,4	17,6	18,7	17,7	16,6
DU10	13,0	12,8	13,3	13,6	12,7
DU11	11,3	9,9	12,0	11,7	11,2
DU12	2,8	2,6	3,3	3,5	3,1
DU13	19,0	17,0	20,9	19,8	18,7
DU14	3,6	3,4	3,5	3,5	3,5
DU15	19,9	18,0	18,9	18,5	16,8

Vir: Podatki DURS-a, SURS-a in lastni izračuni

Kot je razvidno iz tabele, so vse podatkovne serije normalno porazdeljene. Oblikovan je bil naslednji presečni model:

$$JFP_{t,i} = \beta_0 + \beta_1(BDP)_{t,i} + \beta_2(BREZP)_{t,i} + \beta_3(IZV)_{t,i} + \beta_4(JFPLAG)_{t,i} + u_{t,i} \quad (1)$$

Pri tem kratice pomenijo:

JFP – delež pobranih javnofinančnih prihodkov posameznega davčnega urada v BDP območja urada

BDP – medletne spremembe deflaciranih vrednosti BDP

BREZP – medletne spremembe stopnje brezposelnosti

IZV – delež izterjanega dolga v terjanem dolgu na podlagi izdanih sklepov o davčni izvršbi

JFPLAG – delež pobranih javnofinančnih prihodkov posameznega davčnega urada v BDP območja urada kot odložena spremenljivka

t – indeks, ki nakazuje časovno enoto, pri čemer zavzema vrednosti od leta 2007 do leta 2010

i – indeks za posamezni davčni urad, pri čemer zavzema vrednosti od 1 do 15

Tabela 3: Statistične značilnosti izbranih podatkov

Spremenljivka Kratika	Delež javnofinančnih prihodkov v BDP JFP	Delež javnofinančnih prihodkov v BDP kot odložena spremenljivka JFPLAG	Bruto družbeni proizvod BDP	Brezposelnost BREZP	Davčna izvršba IZV
Mean	15.00319	14.85793	101.0251	114.2735	48.47593
Median	16.46034	16.46034	101.8692	114.5631	48.37924
Maximum	33.72570	33.72570	109.5081	165.1163	70.99578
Minimum	2.146375	2.146375	90.79584	82.53968	24.56856
Std. Dev.	7.722852	7.640489	5.797022	22.33066	11.74708
Skewness	0.160300	0.125623	-0.279298	0.157159	0.176647
Kurtosis	3.366948	3.337183	1.717430	2.098104	2.408856
Jarque-Bera	0.445191	0.331531	3.669405	1.710397	0.889253
Probability	0.800439	0.847245	0.159661	0.425199	0.641064
Sum	675.1434	668.6067	4546.131	5142.306	2181.417
Sum Sq. Dev.	2624.268	2568.591	1478.640	21940.96	6071.733
Observations	45	45	45	45	45

Vir: lastni izračuni

4 Rezultati

Rezultati modela na podlagi regresijske funkcije so prikazani v tabeli 4. Parametri modela so bili ocenjeni z metodo OLS ter uporabo Whitove ocene heteroskedastičnosti. Velikost vzorca znaša 45 opazovanj. Za preverjanje ustreznosti in robustnosti modela je bil izveden Ramseyjev test RESET, kot je razvidno iz tabele 5, pa test RESET pri specifikaciji modela ni pokazal nepravilnosti. To je bilo potrjeno tudi z rezultatom statistike verjetnostnih razmerij (angl. likelihood ratio statistic).

Tabela 4: Rezultati modela za odvisno spremenljivko JFP

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-5.721332	1.973743	-2.898722	0.0061
JFPLAG	1.019641	0.015944	63.95090	0.0000
BDP	0.076423	0.016998	4.496011	0.0001
BREZP	-0.025570	0.005730	-4.462578	0.0001
IZV	0.016010	0.008029	1.994176	0.0530
R-squared	0.991095	Mean dependent var		15.00319
Adjusted R-squared	0.990205	S.D. dependent var		7.722852
S.E. of regression	0.764348	Akaike info criterion		2.404852
Sum squared resid	23.36910	Schwarz criterion		2.605592
Log likelihood	-49.10916	Hannan-Quinn criter.		2.479685
F-statistic	1112.965	Durbin-Watson stat		2.181764
Prob(F-statistic)	0.000000			

Vir: lastni izračuni

Tabela 5: Ramseyjev test RESET

	Value	df	Probability
t-statistic	0.893165	39	0.3772
F-statistic	0.797745	(1, 39)	0.3772
Likelihood ratio	0.911187	1	0.3398

Vir: lastni izračuni

Korelacijska matrika pojasnjevalnih spremenljivk (tabela 6) ne sugerira, da je v modelu prisoten problem multikolinearnosti. Dodatno preverjanje smo opravili s testiranjem variančno inflacijskih faktorjev – VIF.

Tabela 6: Korelacijska matrika pojasnjevalnih spremenljivk

	JFPLAG	BDP	BREZP	IZV
JFPLAG	1.000000			
BDP	-0.040987	1.000000		
BREZP	0.126329	-0.446745	1.000000	
IZV	-0.329671	0.105832	0.046071	1.000000

Vir: lastni izračuni

Rezultati so skladni s pričakovanji; po naši oceni model potrjuje odvisnost pobranih JFP od predstavljenih dejav-

nikov. Obe makroekonomski pojasnjevalni spremenljivki izkazujeta pričakovana koeficienta, BDP pozitivnega, stopnja brezposelnosti pa negativnega. V modelu uporabljena odložena odvisna spremenljivka je visoko statistično značilna s pozitivnim koeficientom. Davčna izvršba pričakovano zavzema pozitivni koeficient, kar implicira, da povišanje deleža izterjanega dolga glede na terjani dolg pozitivno vpliva na pobrane JFP. Za določitev moči vpliva posamezne pojasnjevalne spremenljivke smo izračunali produkte med povprečnimi vrednostmi pojasnjevalnih spremenljivk ter regresijskimi koeficienti za vsako spremenljivko. Primerjava absolutnih vrednosti izračunanih produktov pokaže, da je najpomembnejša pojasnjevalna spremenljivka v modelu odložena odvisna spremenljivka, sledijo pa BDP, stopnja brezposelnosti in davčna izvršba.

5 Razprava

Očitno je, da na pobrano višino JFP vplivajo različni dejavniki, eden izmed pomembnih je tudi obvladovanje davčnih dolgov. Ker so glavni vir javnih blagajn davki in prispevki, bi moralo biti obvladovanje davčnega dolga za fiskalne administracije pomembna naloga, še posebej v času zaostrene javnofinančne situacije, ko se države soočajo s povečanimi proračunskimi primanjkljaji in naraščanjem javnega dolga.

Problematiziranje davčnih dolgov postavlja v ospredje tudi vprašanje o učinkovitosti njihovega obvladovanja, torej o učinkovitosti davčne izvršbe. V pričujoči ekonometrični analizi smo se osredotočili na pomen davčne izvršbe v kontekstu širše makroekonomske kategorije, pobranih JFP, vendar pa je relevantno tudi vprašanje o dejavnikih, ki definirajo samo učinkovitost davčne izvršbe. Kot smo ugotovili že v uvodu, kažejo podatki OECD na velike razlike med posameznimi državami pri učinkovitosti prisilnega pobiranja davkov. Medletne spremembe deležev izterjanega dolga sovpadajo z nastopom gospodarske krize in z njo povezanimi težavami davčnih zavezancev pri poravnavanju zapadlih obveznosti do države, kar implicira, da spremembe makroekonomskega okolja vplivajo na učinkovitost davčne izterjave. To povezavo smo prav tako predstavili v poglavju o učinkovitosti davčne izvršbe v Sloveniji, kjer se je po letu 2008 višina izterjanega dolga strmo povečala.

OECD (2011) v poglavju o izbranih vidikih strateškega menedžmenta izpostavlja avtonomijo fiskalnih administracij, pri čemer je približno tri četrtine administracij poročalo o prednostnih zahtevah vlad oz. finančnih ministrstev. Te zahteve so se nanašale na zniževanje stroškov, zmanjšanje administrativnih bremen, povečanje zadovoljstva davčnih zavezancev ter zmanjševanje davčnih dolgov. Ta študija v zvezi z učinkovitostjo pobiranja davčnih dolgov hkrati opozarja na resne pomanjkljivosti pri upravljanju sistema informacij za veliko fiskalnih administracij, ki ne morejo zagotoviti podatkov o pobranih davčnih dolgovih. Tudi OECD (2008) v povezavi z zbiranjem in opisom kriterijev izpolnjevanja davčnih obveznosti, ki jih uporabljajo fiskalne administracije na podlagi posameznih tveganj pri izpolnjevanju

davčnih obveznosti, opozarja na indikator davčnega dolga kot deleža v letno pobranih davčnih prihodkih, pri čemer je ta indikator postavljen v okvir prioritete posameznih fiskalnih administracij.

Pobiranje davčnih dolgov se uvršča med temeljne funkcije davčnih administracij; Russel (IMF 2010) glede usmeritev, kako zvišati stopnjo izpolnjevanja davčnih zavezancev, med drugim navaja okrepitev kapacitet za izvajanje temeljne funkcije. Prav tako opozarja na potrebo po reformi zakonodajnega okvira in sodstva, če je to potrebno za zagotovitev nujnih pooblastil, režima kaznovanja in pritožbenih postopkov. Pomen zakonske regulative v povezavi z učinkovitostjo davčne izvršbe prav tako izpostavlja Lešnik (2009), ki na primeru Slovenije in Avstrije potrjuje nujnost veljavne regulative v Sloveniji. Najučinkovitejši način izterjave davčnih dolgov v Sloveniji je namreč t. i. administrativna davčna izvršba, kar pomeni izvršbo na denarna sredstva pri bankah in hranilnicah. Avtor ob tem ugotavlja, da v Avstriji ni zakonske podlage za takšen način izvršbe.

Študija OECD kot kazalnik učinkovitosti pobiranja davčnih dolgov navaja razmerje med izterjanim dolgom ter celotnim dolgom za izterjavo. Z matematičnega gledišča je opazovano razmerje ugodnejše, če je izterjani dolg višji in/ali če je celotni dolg za izterjavo nižji. Nekatere vzroke za višji izterjani dolg smo izpostavili že v empiričnem delu prispevka (poslabšanje makroekonomskih razmer) ter v nadaljevanju razprave (prednostne zahteve vlad oz. ministrstev, strateški cilji fiskalnih administracij, krepitev kapacitet za izvajanje temeljnih funkcij davčnih uprav ter primeren zakonski okvir). Pomemben pa je tudi celotni dolg (ki ga je treba izterjati) in ga fiskalne politike skušajo obdržati na minimumu. Da sta področji davčne izvršbe ter razpoložljivi viri za izvajanje te pomembne naloge fiskalnih administracij relevantna dejavnika, ki prispevata k zniževanju skupnega davčnega dolga, poudarja tudi OECD (2011), ki za 12 fiskalnih administracij z izredno nizkim davčnim dolgom v petletnem obdobju (tiste administracije, pri katerih delež dolga ob koncu leta znaša manj kot 5 % letnih pobranih prihodkov) navaja nekatere skupne značilnosti:

- široka uporaba davčnega odtegljaja in/ali sistemov za ujemanje sporočanih podatkov (izpostavljene so dividende in obresti),
- povečane aktivnosti prisilnega pobiranja davkov (vključno z ustreznimi višinami obresti in kaznimi),
- ustrezni viri za izvajanje prisilnega pobiranja davčnih dolgov (7 izmed 12 fiskalnih administracij poroča, da je 10 % njihovih virov namenjenih aktivnostim prisilnega pobiranja davčnih dolgov),
- režimi davčnih akontacij,
- široka uporaba elektronskih plačilnih metod.

Izterjava davčnih dolgov v Sloveniji je v proučevanem obdobju glede na predstavljene kategorije povečevala svojo učinkovitost. Kljub temu pa aktualne dostopne informacije o povečevanju davčnega dolga terjajo razmislek o možnih ukrepih, ki bi optimizirali to področje fiskalne politike. Vsekakor je pomemben vzrok za povečanje davčnega dolga

v trenutni gospodarski situaciji, ki vedno večjemu številu davčnih zavezancev ne omogoča sprotnega poravnavanja davčnih obveznosti. Hkrati pa je, kot ugotavljata že OECD in IMF, za učinkovitost izvajanja temeljnih funkcij fiskalnih administracij treba najprej zagotoviti ustrezne vire. Zato bi bilo po naši oceni primerno okrepiti področje davčne izterjave v Sloveniji tako s povečanjem ustrezno izobraženega kadra kakor tudi s primerno (finančno) motivacijo zaposlenih. Po drugi strani so (upravni) postopki pobiranja davčnih dolgov opredeljeni z zakonskim okvirom, ki je po našem mnenju primerno zasnovan, vendar bi kazalo intenzivirati in pospešiti postopke medsebojne upravne pomoči med državami članicami EU na področju davčne izvršbe. Prav tako bi bilo smiselno vzpostaviti mehanizem preprečevanja ustanavljanja poslovnih subjektov, katerih glavni namen ni opravljanje neke dejavnosti, ampak zloraba (gospodarske) družbe za pridobitev različnih koristi (npr. z ustanovitvijo t. i. poštnih nabiralnikov). Našteti ukrepi se nanašajo na ožje področje fiskalne politike (obvladovanje davčnih dolgov), pri čemer je pomemben tudi širši kontekst optimalnejšega pobiranja JFP, vendar bi takšna razprava preseгла okvire in namen tega prispevka.

6 Sklep

Predstavljeni ekonometrični model na primeru Slovenije sugerira, da so pobrani JFP v prvi vrsti odvisni od makroekonomskega okolja, ki odraža stanje gospodarstva, uporabljeni sta stopnji rasti BDP in brezposelnosti. Prav tako so se kot statistično značilni izkazali pobrani JFP iz preteklega obdobja in učinkovitost davčne izvršbe, izražene kot delež izterjanega dolga v terjanem dolgu. Hkrati podatki za Slovenijo kažejo na povečane aktivnosti DURS na področju davčne izterjave po nastopu gospodarske krize, kar se odraža v strmem porastu izterjanega dolga. Podatki OECD v zvezi z učinkovitostjo davčne izterjave navajajo deleže izterjanega dolga v skupnem dolgu za izterjavo, pri čemer se ti deleži med posameznimi državami znatno razlikujejo. Po letu 2007 (pojav gospodarske krize) so se posamezne države različno odzvale na povečanje davčnih dolgov; nekatere poročajo o povišanju deležev izterjanega davčnega dolga, druge pa so bile manj učinkovite in izkazujejo nižje deleže izterjanega dolga. Relevantno je tudi vprašanje dejavnikov, ki definirajo samo učinkovitost davčne izterjave. V prispevku v zvezi s tem opozarjamo na spremembe makroekonomskega okolja, prednostne zahteve vlad oz. ministrstev, strateške cilje fiskalnih administracij, krepitev kapacitet za izvajanje temeljnih funkcij davčnih uprav ter primeren zakonski okvir.

Literatura

1. *A Comprehensive Strategy for Reducing the Tax Gap*. (2006). U.S. Department of the Treasury, Office of Tax Policy. Dosegljivo: http://www.irs.gov/pub/irs-news/comprehensive_strategy.pdf (20. 3. 2013).
2. Black T., Bloomquist K., Emblom E., Johns A., Plumley A., Stuk E. (2012). *Federal Tax Compliance Research: Tax Year 2006 Tax Gap Estimation*. IRS Research, Analysis &

- Statistics Working Paper. Dosegljivo: <http://www.irs.gov/pub/irs-soi/06rastgl2workppr.pdf> (20. 3. 2013).
3. Brown R., Mazur M. (2003). IRS's Comprehensive Approach to Compliance Measurement. *National Tax Journal* 56 (3): 689.
 4. Buehn A. (2011). The Shadow Economy in German Regions: An Empirical Assessment. *German Economic Review* 13 (3): 275–290. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0475.2011.00557.x>
 5. Department of the Treasury, Internal Revenue Service. Dosegljivo: <http://www.irs.gov/pub/irs-soi/p141590.pdf> (20. 3. 2013).
 6. Holmes R. (2011). Forcing cooperation: A strategy for improving tax compliance. *University of Cincinnati Law Review* 79 (4): 1415–1458.
 7. Lešnik T. (2009). Učinkovitost davčne izvršbe v Sloveniji – pregled v obdobju od 2000 do 2007. *IB revija* 2: 67.
 8. Mazur M., Plumley A. (2007). Understanding the Tax Gap. *National Tax Journal* LX (3): 569–576.
 9. *Monitoring Taxpayer's Compliance: A practical Guide Based on Revenue Body Experience. Forum on Tax Administration: Compliance Sub-group.* OECD, 2008. Dosegljivo: <http://www.oecd.org/tax/taxadministration/40947920.pdf> (20. 3. 2013).
 10. Muehlbacher S., Kirchler E., Schwarzenberger H. (2011). Voluntary versus enforced tax compliance: empirical evidence for the „slippery slope“ framework. *European Journal of Law and Economics* 32: 89–97. <http://dx.doi.org/10.1007/s10657-011-9236-9>
 11. Olson N. E. (2009). Minding the gap. *Stanford law & Policy review* 20 (1): 7–36.
 12. *Income Tax Compliance Research: Net Tax Gap and Remittance Gap Estimates.* (1990).
 13. Raskolnikov A. (2009). Revealing Choices: Using Taxpayer Choice to target Tax Enforcement. *Columbia Law Review* 109 (4): 689–754.
 14. Russel B. (2010). *Revenue Administration: Developing a Taxpayer Compliance Program.* International Monetary Fund.
 15. *Tax administration in OECD and Selected Non – OECD Countries: Comparative Information Series. Forum on Tax Administration.* OECD, 2011. Dosegljivo: <http://www.oecd.org/tax/taxadministration/47228941.pdf> (20. 3. 2013).
 16. *Tax debt collection; IRS has a Complex Process to Attempt to Collect Billions of Dollars in Unpaid Tax Debts.* Report to the Committee of Finance, U.S. Senate (2008). Dosegljivo: <http://www.gao.gov/assets/280/276666.pdf> (20. 3. 2013).
 17. Taxation trends in the European Union (2012). Eurostat Statistical books. Dosegljivo: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2012/report.pdf (20. 3. 2013).



Mag. Tomaž Lešnik se je rodil 22. septembra 1975 v Mariboru. Univerzitetno diplomu je pridobil leta 1998 na Ekonomsko-poslovni fakulteti v Mariboru, magistrirjal na področju davčnega prava pa leta 2003 na Pravni fakulteti v Mariboru. Trenutno pripravlja doktorsko nalogo na Ekonomsko-poslovni fakulteti. V svojih strokovnih in znanstvenih člankih se ukvarja s področjem javnih financ, osredotoča pa se predvsem na problematiko neizpolnjevanja davčnih obveznosti. Posebej ga zanima vpliv ukrepov fiskalnih administracij na stopnjo izpolnjevanja davčnih obveznosti (angl. tax compliance). Proučeval je tudi primerjalnopravne vidike različnih davčnih sistemov ter pripravljaval predloge za optimizacijo nekaterih procesov obdavčitve. Zaposlen je na davčni upravi na področju načrtovanja, analiziranja in statistike. Z življenjsko soprotnico in otrokoma živi v Limbušu pri Mariboru.

Tomaž Lešnik, M.Sc., was born in Maribor on 22 September 1975. He received his B.A. from the Faculty of Economics and Business Maribor in 1998 and his M.Sc. in tax law from the Law Faculty in Maribor in 2003. He is currently preparing his doctoral thesis at the Faculty of Economics and Business Maribor. In his professional and scientific papers, he focuses on the area of public finances, particularly on tax noncompliance problems. He is especially interested in the influence of fiscal administration measures on the level of tax compliance. He has also studied the comparative legal views of different tax systems and prepared the prepositions of the tax processes optimization. He works in the tax administration on the areas of planning, analysis, and statistics. He lives with his life companion and children in Limbuš, near Maribor.



Dr. Davorin Kračun je redni profesor za področje ekonomske teorije in politike na Ekonomsko-poslovni fakulteti Univerze v Mariboru. Doktoriral je s področja ekonomskih znanosti na Univerzi v Zagrebu. Bil je prodekan Ekonomsko-poslovne fakultete, sedaj pa je predstojnik Katedre za politično ekonomijo, predsednik akademskega zbora na fakulteti in član senata Univerze v Mariboru. V vladi Republike Slovenije je bil minister za zunanje zadeve, minister za ekonomske odnose in razvoj in podpredsednik Vlade ter minister za planiranje. Republiko Slovenijo je zastopal kot veleposlanik v Združenih državah Amerike. Bil je predsednik nadzornega sveta Nove kreditne banke Maribor, družbe Terme Maribor in je predsednik nadzornega sveta Pošte Slovenije. Njegovo bibliografijo sestavlja preko 400 vpisov.

Davorin Kračun, Ph.D., is a professor of economics at the Faculty of Economics and Business, University of Maribor. He received his Ph.D. in economics from the University of Zagreb, Croatia. He was the Vice-Dean of the School of Business and Economics. Today he is the Chair of the Department for Political Economy and the Academic Chairman of the Faculty. In the government of the Republic of Slovenia, professor Kračun was the Minister of Foreign Affairs, Deputy Prime Minister and Minister of Economic Relations and Development, and Minister of Planning. He served as Slovenia's ambassador to the United States. He was also the chairman of the Supervisory Boards of Nova Kreditna Banka Maribor and the corporation Terme Maribor and currently serves as the chairman of the Supervisory Board of Pošta Slovenije. His scientific bibliography consists of more than 400 subjects.



Dr. Timotej Jagrič, CRM, je redni profesor za področji aplikativne ekonomije in ekonometrije ter izredni profesor za področje financ. Na Ekonomsko-poslovni fakulteti Univerze v Mariboru je predstojnik Inštituta za finance in bančništvo ter predavatelj predmetov na dodiplomskih, magistrskem in doktorskem programu, predava pa tudi študentom magistrskega programa na Fakulteti za naravoslovje in matematiko. Je član raziskovalnega programa CORE@UM.

Dr. Timotej Jagrič is a full professor of applied economics and econometrics and an associate professor of finance. He is head of the Institute of Finance and Banking at the University of Maribor. At the Faculty of Economics and Business of the University of Maribor, he is a lecturer of undergraduate, master's, and doctoral courses; at the Faculty of Natural Sciences and Mathematics of the University of Maribor, he is a lecturer of master's programme courses. He is a member of the CORE@UM research programme.