

**UNIVERZA V MARIBORU
PRAVNA FAKULTETA**

GREGOR ZAGOZDA

DAVČNE OLAJŠAVE PRI DOHODNINI

Diplomsko delo

Slovenska Bistrica, 2016

**UNIVERZA V MARIBORU
PRAVNA FAKULTETA**

DIPLOMSKO DELO

DAVČNE OLAJŠAVE PRI DOHODNINI

Študent: Gregor Zagozda

Številka indeksa: 71110638

Študijski program: UNI-PRAVO

Študijska smer: Poslovno gospodarsko pravo

Mentor: dr. Bojan Škof

Slovenska Bistrica, maj 2016

Vsebina

1. Povzetek	1
2. Summary	2
3. Uvod.....	3
3.1. Opredelitev področja.....	3
3.2. Namen in cilji.....	4
3.3. Predpostavke in omejitve.....	4
4. Dohodnina	6
4.1. Splošno o dohodnini	6
4.2. Dohodnina kot prihodek državnega proračuna	8
5. Sistem davčnih olajšav	12
5.1. Splošna davčna olajšava	14
5.1.1. Pretekla ureditev splošne davčne olajšave.....	14
5.1.2. Splošna davčna olajšava po ZDoh-2	17
5.2. Osebne davčne olajšave	20
5.2.1. Pretekla ureditev osebnih davčnih olajšav.....	20
5.2.2. Osebne olajšave po Zdoh-2	21
5.3. Posebne osebne olajšave	23
5.3.1. Pretekla ureditev posebnih osebnih olajšav.....	23
5.3.2. Posebne osebne olajšave po Zdoh-2.....	26
5.4. Posebna olajšava – olajšava za vzdrževane družinske člane	28
5.5. Olajšava za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje.....	35
6. Namenitev dela dohodka za donacije.....	37
7. Pretekle olajšave.....	39
7.1. Pretekle olajšave po ZDoh.....	39
7.2. Pretekle olajšave po ZDoh-1.....	40
7.3. Pretekle olajšave po Zdoh-2.....	40

8. Sklepne ugotovitve.....	42
9. Bibliografija	47
9.1. Literatura.....	47
9.2. Viri.....	48

1. Povzetek

»Na tem svetu razen smrti in davkov ni nič zanesljivega.« (Benjamin Franklin, 1789)

Davki tako ali drugače zadevajo skoraj vsakega posameznika. Vsakdo, ki razpolaga s premoženjem ali ustvarja prihodek, je zavezan plačevati davke. Razlikujemo med posrednimi in neposrednimi davki. Preprosto povedano, posredne davke plačujemo skupaj s ceno blaga ali storitve. Posredni davki so že vključeni v končno ceno, ki jo plačamo. Neposredni davki pa so odmerjeni neposredno zavezancu. Pri neposrednih davkih gre predvsem za obdavčitev prihodka in premoženja zavezanca.

Dohodnina je eden izmed neposrednih davkov in obdavčuje dohodek fizičnih oseb. Vsakdo, ki v Republiki Sloveniji ustvari dohodek ali je rezident Republike Slovenije in ustvari prihodek v tujini, je zavezanec za plačilo dohodnine. Med davčnimi prihodki proračuna za leto 2016 je načrtovano, da bo imela dohodnina tretji največji delež, takoj za DDV in trošarinami, in naj bi pomenila 11,2 % državnega proračuna. Bistveno večji delež (ponekod tudi bistveno več kot 50 %) prihodkov pa pomeni v proračunu občin.

Sistem obračunavanja dohodnine določa Zakon o dohodnini. Hkrati določa tudi sistem olajšav, ki zavezancem znižujejo davčno osnovo in s tem višino davčne obveznosti. Sistem davčnih olajšav je pomembno orodje davčnega sistema, saj lahko z njim uveljavlja različne socialne korektive in politične cilje. Ker pa so se družbene in politične razmere v naši državi v zadnjih petindvajsetih letih korenito spreminjale, sta se spreminjali tudi davčna zakonodaja in z njo obdavčitev dohodkov fizičnih oseb.

V tem obdobju se je spreminjal tudi sistem davčnih olajšav pri dohodnini, kar je podrobneje prikazano v tej diplomski nalogi.

Ključne besede: dohodnina, davčna olajšava, plačilo davka, obdavčitev fizičnih oseb, zmanjšanje davčne osnove, načelo davčne pravičnosti.

2. Summary

»In this world nothing can be said to be certain, except death and taxes.« (Benjamin Franklin, 1789)

Taxes are something, that in one way or another touches almost every individual. Anyone holding assets or generating income is subject to at least one form of taxation. We distinguish between direct and indirect taxes. Simply put, indirect taxes are paid together with the price of the goods or services. Indirect taxes are already included in the final price we pay. Direct taxes are imposed on individuals based on their income or property.

Income tax is one of the direct taxes and is taxing personal income. Everyone who derives income in the Republic of Slovenia or who is a resident of the Republic of Slovenia and generate income abroad, is liable to pay income tax. Among tax revenues of the budget for 2016, it is planned for income tax, to come on the third place, just behind the VAT and excise duties and should represent 11.2% of the state budget. In the budget of municipalities income tax represents even higher proportion of income (sometimes even significantly over 50%).

The system of taxation of personal income is subject of the Law on Personal Income Tax. Law on Personal Income Tax provides the exact taxation system of personal income and at the same time it offers a tax relief system. Tax relief system is an important tool of the tax system, since it can exercise various social correctives and political objectives. Social and political changes in our country in the past twenty-five years also influenced a significant change on income taxation.

During this period, the tax relief system incorporated in Law on Personal Income Tax, experienced some major changes, which is shown in more detail in this thesis.

Keywords: income tax, tax relief, paying taxes, personal income tax, reduction of the tax base, the principle of tax fairness.

3. Uvod

3.1. Opredelitev področja

Davki so z nami že tisočletja. Obstajali so že v antični Grčiji. Takrat so jih plačevali premožnejši prebivalci in tako financirali vso javno dejavnost. Pozneje so se začeli razvijati pravi davčni sistemi, ki so širili obseg zavezancev in obdavčitev (davčno osnovo). Davčni sistemi so postajali vedno bolj zapleteni in vedno bolj vseobsegajoči (z vidika predmeta obdavčitve). Danes je davčni sistem del makroekonomske politike in vanj so vključeni skoraj vsi državljani.¹

Dohodnina je davek od dohodka fizičnih oseb. Kot oblika neposredne obdavčitve fizičnih oseb se nanaša na prihodke, ki jih rezidenti Republike Slovenije prejmejo v Republiki Sloveniji ali tujini. Z dohodnino so obdavčeni tudi prihodki nerezidentov, če je vir teh dohodkov v Republiki Sloveniji. Sistem plačevanja in obračunavanja dohodnine določa Zakon o dohodnini.

Zakon o dohodnini vsebuje tudi posebno poglavje, v katerem opredeljuje sistem davčnih olajšav, za določanje obsega prihodkov, ki niso obdavčeni. Namen tega sistema je povečanje razpoložljivega dohodka za porabo in naložbe posameznikov.²

Z davčnimi olajšavami se zmanjšuje davčna osnova zavezancev in so instrument ekonomske in socialne politike države. Glede na njihovo vsebino in namen se davčne olajšave spreminjajo in prilagajajo družbenim spremembam. Tako je od osamosvojitve Republike Slovenije do danes prišlo do pomembnih sprememb glede obdavčitve prihodkov fizičnih oseb in tudi do bistvenih sprememb v sistemu davčnih olajšav.

Pri večini davčnih olajšav, ki so veljale v zadnjih dvajsetih letih, je šlo za socialni korektiv, v določenih primerih pa tudi za politični kompromis.³

¹ Klun M., Davčni sistem, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2007, str. 3, 4.

² Kobal A., Dohodnina po novem, Davčno-finančni raziskovalni inštitut, Maribor, 2004, str. 182, 183.

³ Kranjec M., Davki in proračun, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2003, str. 105.

3.2. Namen in cilji

Namen diplomske naloge je podrobna analiza razvoja davčnih olajšav pri dohodnini v Republiki Sloveniji ter razmislek o smernicah razvoja.

Cilji, ki jih želim doseči z diplomsko nalogo, so:

- Raziskati sistem davčnih olajšav, ki jih ureja Zakon o dohodnini.
- Analizirati razloge za nastanek posameznih olajšav in njihov razvoj.
- Na podlagi statističnih podatkov o uveljavljanju olajšav analizirati, ali so olajšave dosegle pričakovani učinek in kakšen je bil njihov vpliv na višino pobranih davkov ter na prihodek države iz naslova dohodnine.
- Analizirati uveljavljanje posameznih olajšav po dohodninskih razredih in ugotoviti, ali je uveljavljanje olajšav enakomerno razporejeno po dohodninskih razredih.
- Analizirati razloge za izključitev določenih olajšav iz veljavnega sistema davčnih olajšav ter učinke njihove izključitve na davčno obremenitev zavezancev.

Glavna teza diplomske naloge je, da obstoječi sistem davčnih olajšav dosega visoko stopnjo davčne pravičnosti in je skozi svoj razvoj vedno bolj razbremenjeval najšibkejše zavezance. Naravnan je tako, da najbolj koristi zavezancem z najnižjimi prihodki (predvsem prejemnikom minimalne plače) in najbolj ranljivim skupinam zavezancev (poleg prejemnikov minimalne plače še družinam, študentom in upokojencem). Čeprav se je število davčnih olajšav skozi čas zmanjševalo, se je njihova višina povečevala, kar je pripeljalo do tega, da so danes zavezanci z minimalnimi prihodki skoraj prosti obveznosti plačila dohodnine oz. neznatno davčno obremenjeni. Sistem davčnih olajšav zavezancem zagotavlja neobdavčene prihodke v višini življenjskega minimuma.⁴

3.3. Predpostavke in omejitve

Pri pripravi diplomskega dela bom uporabil članke iz različnih strokovnih revij in drugih javno dostopnih virov. Opiral se bom na uradne spletne strani Ministrstva za finance, Finančne uprave Republike Slovenije in spletnega portala PisRS. Razloge za spremembe zakonodaje in zelene cilje bom povzemal po obrazložitvah zakonodajnih

⁴ Kobal A., Dohodnina po novem, Davčno-finančni raziskovalni inštitut, Maribor, 2004, str. 182.

predlogov, kot so objavljene v Poročevalcih Državnega zbora ob parlamentarni obravnavi predlogov.

Za obravnavo v nalogi bom večinoma uporabil uradne statistične podatke Ministrstva za finance in podatke, pridobljene iz predlogov zakonov, objavljenih v Poročevalcu Državnega zbora. Pri uporabi statističnih podatkov se bom omejil na tiste, ki so dostopni na spletu.

4. Dohodnina

4.1. Splošno o dohodnini

Dohodnina je davek od dohodka fizičnih oseb. Kot prva je ta davek uvedla Anglija, leta 1799, vendar se zaradi svoje kompleksnosti ni obdržal. Znova so ga uvedli leta 1842 in od takrat je del angleškega davčnega sistema. Večina držav je dohodnino uvedla v prvi polovici prejšnjega stoletja. V slovenski davčni sistem je bila dohodnina uvedena šele leta 1990.⁵

Dohodnina je sintetičen davek,⁶ saj obdavčuje več različnih vrst dohodkov. Sistem obdavčitve dohodka fizičnih oseb v Republiki Sloveniji ureja Zakon o dohodnini. Zakon temelji na načelu splošne davčne obveznosti in načelu obdavčitve svetovnega dohodka. To pomeni, da so obdavčeni vsi dohodki fizičnih oseb, ki imajo vir v Republiki Sloveniji, ne glede na to, ali je zavezanec rezident ali nerezident Republike Slovenije. Hkrati pa so obdavčeni še vsi prihodki rezidentov Republike Slovenije, ki imajo vir zunaj Republike Slovenije. Kriterije, kdaj se določena fizična oseba smatra za rezidenta Republike Slovenije, določa Zakon o dohodnini.

Zakon o dohodnini zagotavlja enako (ali primerljivo) davčno obravnavo davčnih zavezancev, ki so v enakem (ali primerljivem) položaju in imajo enake (primerljive) sposobnosti za plačilo davka.⁷ Uvaja namreč načelo horizontalne enakosti dohodkov (t. i. horizontalne pravičnosti), s čimer poskuša zagotavljati, da so enako visoki dohodki tudi enako obremenjeni z davkom. Ker imajo posamezniki z enako višino prihodka lahko različne osebne okoliščine, ki vplivajo na porabo prihodka (npr. poleg sebe preživljajo še druge družinske člane), zakon s sistemom davčnih olajšav onemogoča dosledno izpeljavo načela horizontalne enakosti.⁸

⁵ Kranjec M., *Davki in proračun*, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2003, str. 95.

⁶ Ministrstvo za finance, *Davčna uprava Republike Slovenije, Dohodnina*, Ljubljana, 2000, str. 3.

⁷ Predlog Zakona o spremembi Zakona o dohodnini (ZDoh-2O), dostopno na: <http://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ca20e005b8005f2f1df26d31e6163ef0b0cfb64d975630ffd0a643b7dfbc61ff> [1. 3. 2016].

⁸ Kobal A., *Dohodnina po novem*, Davčno-finančni raziskovalni inštitut, Maribor, 2004, str. 23.

Zakon o dohodnini poskuša zagotoviti najvišjo stopnjo pravičnosti pri obdavčitvi davčnih zavezancev. Tako poskuša najprej čim širše zajeti zavezančeve obdavčljive prihodke in po drugi strani preko sistema davčnih olajšav zagotoviti, da se iz teh prihodkov izloči tisti del prihodka, ki ga zavezanec potrebuje za zadovoljevanje osnovnih življenjskih potreb. Iz tega izhaja subjektivno neto načelo, ki se deli na:⁹

- splošno subjektivno načelo,
- posebno subjektivno načelo.

Skladno s splošnim subjektivnim načelom je iz obdavčljivega dohodka izvzet tisti del prihodka, ki ga zavezanec potrebuje za zadovoljevanje osnovnih življenjskih potreb (t. i. eksistenčni minimum). V sistemu davčnih olajšav se to zagotavlja primarno s splošno davčno olajšavo.¹⁰

Posebno subjektivno načelo pa se uresničuje z olajšavo za vzdrževane družinske člane. Če je namreč zavezanec zakonsko zavezan preživljati tudi druge osebe, se mu za višino stroškov preživljanja zniža razpoložljivi dohodek.¹¹

»Načelo davčne pravičnosti je najpomembnejše načelo davčnega prava.«¹² Pojem pravičnost zgodovinsko izhaja iz pojmovanja izravnalne in razdeljevalne pravičnosti. Izravnalna pravičnost je pravičnost med tistimi, ki so po naravi neenaki, pred zakonom pa enaki. Razdeljevalna pravičnost pa je načelna podlaga davčnemu pravu. Pomeni namreč »sorazmerno enakost v obravnavanju večjega števila oseb: dodelitev pravic in dolžnosti po meri vrednosti, sposobnosti in potrebah (tako pravi Aristotel). Od tod izvira različna davčna obremenitev glede na različno ekonomsko moč davčnih zavezancev.«¹³

»Pravičnost kot načelo davčnega prava je razdeljevalna in pravna pravičnost in izhaja iz že opredeljenih načel davčne enakomernosti in splošnosti. To pomeni, da naj plačujejo

⁹ Prav tam, str. 27.

¹⁰ Prav tam.

¹¹ Prav tam.

¹² Tičar B., Razvoj sodobnih načel obdavčevanja, Podjetje in delo, št. 8/2003, str. 1851.

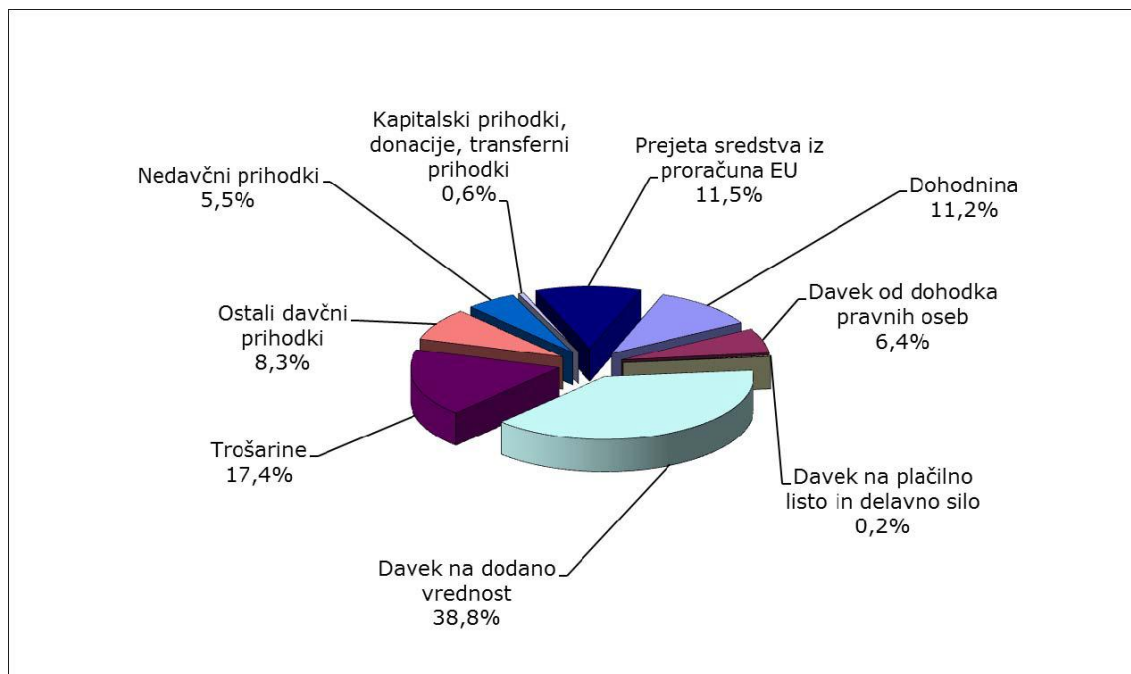
¹³ Prav tam.

davek vsi, ki so gospodarsko sposobni, po enakih načelih, primerno svoji ekonomski sposobnosti in enakomerno.«¹⁴

4.2. Dohodnina kot prihodek državnega proračuna

V letu 2016 bomo davčni zavezanci za dohodnino v Republiki Sloveniji iz naslova dohodnine v državno blagajno plačali 2.025.100.000 EUR. Od tega bo 1.040.600.000 EUR namenjenih financiranju občin, preostanek, 977.100.000 EUR, bo prihodek državnega proračuna. Delež prihodkov od dohodnine bo predvidoma znašal 11,2 % vseh proračunskih prihodkov in bo tretji največji davčni prihodek letošnjega proračuna, za DDV (38,8 %) in trošarinami (17,4 %).¹⁵

Slika1: Deleži najpomembnejših kategorij prihodkov državnega proračuna za leto 2016



Vir: Ministrstvo za finance, Obrazložitev splošnega dela predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2016.

¹⁴ Prav tam.

¹⁵ Podatki in slika 1: Ministrstvo za finance, Obrazložitev splošnega dela predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2016, dostopno na: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2016/OBR_2016_SPLOSNI_DEL.pdf [1. 4. 2016].

Pri financiranju občin pa prihodek iz naslova dohodnine pomeni bistveno višji odstotek prihodka in znaša na ravni vseh občin za leto 2014 dobrih 51 %. Pri posameznih občinah lahko višina tudi bistveno odstopa od navedenega podatka.¹⁶

Zakon o dohodnini¹⁷ (v nadaljevanju ZDoh-2) v 3. členu določa, da je dohodnina prihodek državnega proračuna, če ni z drugim zakonom določeno drugače. V osnovi torej dohodnina pripada državnemu proračunu. Vendar Zakon o financiranju občin¹⁸ (v nadaljevanju ZFO) kot enega izmed finančnih virov občin določa tudi določen delež prejemkov iz naslova dohodnine.

Že ZFO, ki je začel veljati 1. 1. 1995, je določal, da občinam pripada 30 % prihodkov iz naslova dohodnine. Ti prihodki se razdelijo med posamezne občine glede na razmerje med odmerjeno dohodnino zavezancev, ki imajo stalno bivališče v občini, in odmerjeno dohodnino v državi. Izračun tega razmerja se opravi na podlagi podatkov za predpreteklo leto.

Leta 1998 se je odstotek dohodnine, ki pripada občinam, dvignil za 5 odstotnih točk, na 35 %. Način izračuna je ostal nespremenjen.

Znesek dohodnine, ki se nameni občinam, se je leta 2008 spet dvignil, tokrat za 19 odstotnih točk, na 54 %. Tako po trenutni zakonodaji pripada občinam 54 % pobrane dohodnine. Spremenil se je tudi ključ razdelitve tega zneska med posamezne občine.

Zdaj torej več kot polovico prihodkov iz naslova pobrane dohodnine prejmejo občine, preostanek pa ostane v državnem proračunu.

Višina pobranega davka je odvisna od prihodka, ki ga neka družba v določenem obdobju ustvari. Tako lahko na višino pobranega davka gledamo z vidika bruto domačega proizvoda (BDP) kot kazalnika vrednosti vseh dokončanih proizvodov, ki so bili v državi ustvarjeni, in storitev, ki so bile opravljene, v določenem obdobju. Tako

¹⁶ Ministrstvo za finance, Bilance proračunov občin, dostopno na: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/bilance_proracunov_obcin/ [1. 4. 2016].

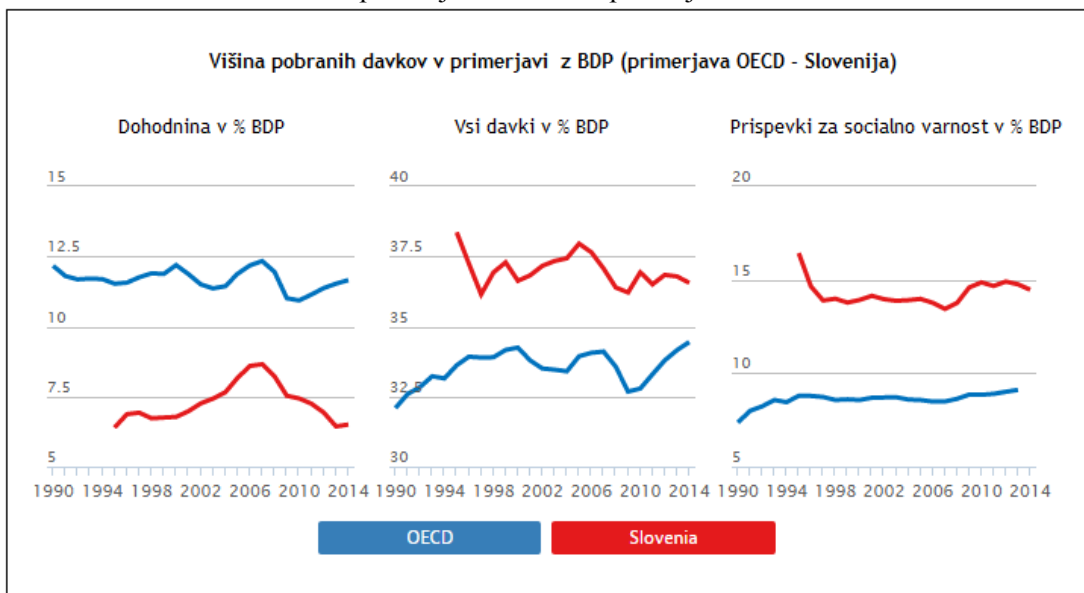
¹⁷ Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15 in 55/15.

¹⁸ Uradni list RS, št. 32/06.

lahko ugotovimo, kako močno obdavčeni smo zavezanci v Republiki Sloveniji v primerjavi z državljani drugih držav.¹⁹

Po podatkih OECD je obdavčitev z dohodnino pri nas bistveno nižja, kot je povprečje v državah članicah OECD. To bi sicer lahko nakazovalo, da imamo nizko stopnjo obdavčitve fizičnih oseb. Predvsem bi to nakazovalo na nizko obdavčitev dela (večina prihodkov iz dohodnine izvira iz obdavčitve dela – glej sliko 3), kar pa ob upoštevanju visokih prispevkov za socialno varnost ne drži. Prav nasprotno, lahko bi trdili, da so stroški dela (dohodnina in socialni prispevki), glede na grafe, prikazane na sliki 2, vsaj na ravni povprečja OECD, če ne celo malo višji.²⁰

Slika 2: Delež vseh davkov in posebej dohodnine v primerjavi z BDP



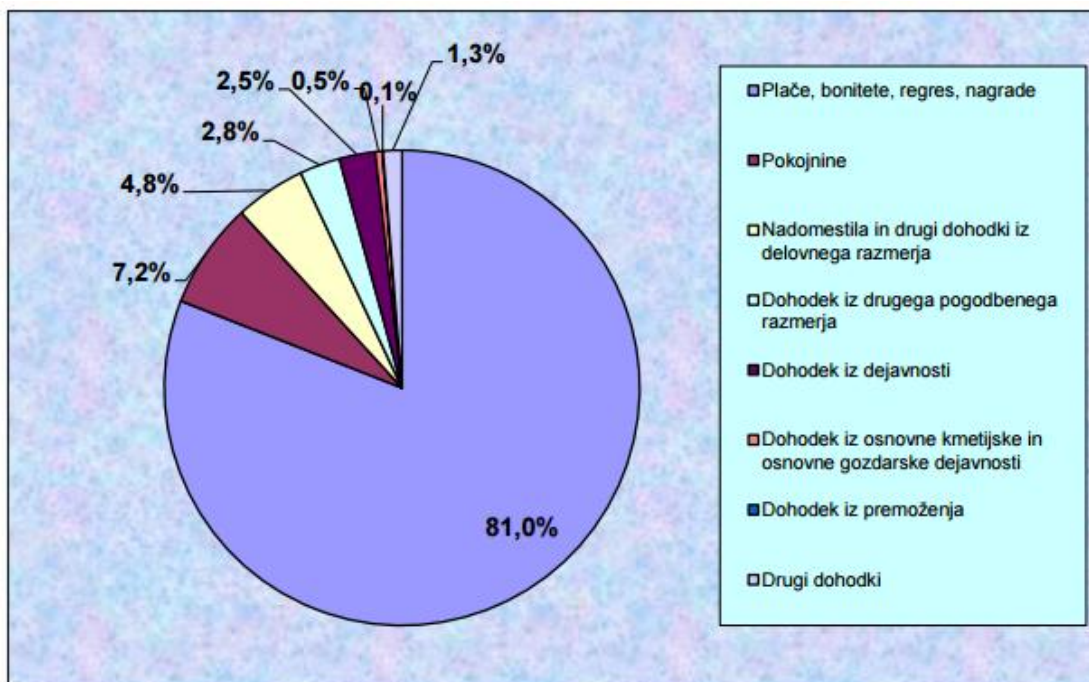
Vir: OECD (2016), Revenue Statistics, 1995–2014 (Country summary document and interactive chart).²¹

¹⁹ OECD (2016), Revenue Statistics – provisional data on tax ratios for 2014, dostopno na strani: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-ratio-change-latest-years.htm>.

²⁰ OECD (2016), Revenue Statistics, 1995–2014, dostopno na strani: <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-19963726.htm>.

²¹ Prav tam.

Slika 3: Struktura virov dohodnine



Vir: Ministrstvo za finance, Osnovni statistični podatki iz odločb odmere dohodnine za leto 2013.²²

Glede na navedene statistične podatke lahko sklenemo, da je v Republiki Sloveniji obdavčitev iz naslova dohodnine dokaj nizka glede na BDP, hkrati pa sestavlja pomemben del državnega proračuna in še pomembnejši del občinskih proračunov. Še posebej pa je način obračunavanja dohodnine pomemben za zavezanca, saj je skoraj vsak drugi prebivalec tudi zavezanec za dohodnino. V letu 2013 je bilo namreč od 2.061.085²³ prebivalcev Republike Slovenije 968.269²⁴ zavezancev za plačilo dohodnine.

²²

Dostopno

na:

http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javne_objave/Statisticna_analiza_2013.pdf.

²³ Prebivalci po skupinah in spolu, Statistični urad RS, dostopno na: <http://www.stat.si/statweb/prikazinovico?id=5148&idp=17&headerbar=15>.

²⁴ Osnovni statistični podatki iz odločb odmere dohodnine za leto 2013, Ministrstvo za finance, Ljubljana, 2015, dostopno na: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javne_objave/Statisticna_analiza_2013.pdf [1. 4. 2016].

5. Sistem davčnih olajšav

Obseg obdavčitve je določen v ZDoh-2. Zakon podrobneje določa, kateri prihodki fizičnih oseb so obdavčeni, in sistem, po katerem so obdavčeni. Hkrati pa zakon s sistemom davčnih olajšav določa obseg dohodkov, ki so izvzeti iz obdavčitve. Tako se iz obdavčitve izvzame tisti del prihodkov, ki je nujno potreben za zadovoljevanje nujnih življenjskih potreb zavezanca. Preostali dohodek, ki presega sredstva za zadovoljevanje nujnih življenjskih potreb, se imenuje davčna osnova in je predmet obdavčitve skladno z veljavno metodologijo ZDoh-2. Sistem davčnih olajšav je hkrati tudi sistem države za doseganje različnih ekonomskih, političnih in socialnih ciljev.

Namen davčnih olajšav je zagotavljanje horizontalne davčne pravičnosti.²⁵ To pomeni, da so posamezniki z enakimi prihodki enako obdavčeni. Trenutno veljavni Zakon o dohodnini razlikuje standardne olajšave in olajšave, ki so povezane z dejanskim vlaganjem fizične osebe v določene namene.

Standardne olajšave so tiste, ki jih lahko uveljavlja vsak zavezanec, če izpolnjuje zakonske pogoje. Te olajšave se ne nanašajo na dejanske izdatke zavezanca, temveč so namenjene zgolj zniževanju davčne osnove za doseganje določenih ekonomskih, socialnih ali političnih ciljev zakonodajalca. ZDoh-2 pozna te standardne olajšave:²⁶

- splošna olajšava,
- osebna olajšava,
- posebna osebna olajšava,
- olajšava za vzdrževane družinske člane.

ZDoh-2 pa pozna samo eno nestandardno olajšavo, in sicer je to olajšava za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje (117. člen ZDoh-2). V preteklosti je bilo

²⁵ Kobal A., Dohodnina po novem, Davčno-finančni raziskovalni inštitut, Maribor, 2004, str. 183

²⁶ Prav tam.

teh olajšav sicer več, vendar so med spreminjanjem dohodninske zakonodaje postopoma izginjale.²⁷

Davčne olajšave se lahko uveljavljajo kot:²⁸

- znižanje davčne osnove (v tem primeru se zniža že davčna osnova za izračun davčne obveznosti); Primer znižanja davčne osnove je splošna davčna olajšava po 111. členu ZDoh-2.
- znižanje davka (po izračunu davčne obveznosti se ta zmanjša). Primer takšnega znižanja je 13,5% znižanje dohodnine za prejemnike pokojnin po 112. členu ZDoh-2.

Davčne olajšave po Zakonu o dohodnini lahko uveljavljajo le rezidenti Republike Slovenije. Nerezidenti pa lahko uveljavljajo olajšave le pod posebnimi pogoji²⁹.

²⁷ Škof B., Kobal A., Dohodninska osnova v Sloveniji in nekaterih drugih državah, Podjetje in delo, št. 8/1999, str. 1608.

²⁸ Stanovnik T., Javne finance, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2008, str. 89.

²⁹ Podrobneje o tem glej 116. člen Zdoh-2.

5.1. Splošna davčna olajšava

Splošna olajšava izključuje iz obdavčitve tisti del prihodka zavezanca, ki ga zavezanec nujno potrebuje za preživljanje in vzdrževanje samega sebe. Je mehanizem za znižanje davčne osnove, ne glede na upravičenčeve dejanske izdatke. V preteklosti je bila splošna davčna olajšava izražena v odstotku povprečne letne bruto plače, od začetka leta 2005, ko je začel veljati ZDoh-1,³⁰ pa je izražena v fiksnem znesku.

Namenjena je vsem zavezancem, ki so rezidenti in zanje nihče drug ne uveljavlja posebne davčne olajšave za vzdrževanega družinskega člana.

5.1.1. Pretekla ureditev splošne davčne olajšave

Pred sprejetjem Zakona o dohodnini leta 1993 (v nadaljevanju ZDoh)³¹ v Sloveniji nismo poznali splošne davčne olajšave, ki bi veljala za vse zavezance ne glede na dejansko porabo sredstev. Zakon o dohodnini iz leta 1990 je v 7. členu taksativno našteval namene, za katere se lahko zmanjša davčna osnova. Skupni znesek večine teh olajšav ni smel presegati 10 % osnove za dohodnino. Ko se je pripravljala predlog sprememb Zakona o dohodnini, je predlagatelj opravil temeljito analizo obstoječega stanja na tem področju. Ob analizi odmere dohodnine za leto 1991 se je izkazalo, da so bili zavezanci z najnižjimi prihodki (predvsem tisti s plačo pod povprečjem) razmeroma visoko obdavčeni. Tako visoka obdavčitev je bila predvsem posledica tega, da so olajšave iz 7. člena uveljavljali predvsem zavezanci iz višjih dohodkovnih razredov. Čeprav ni šlo za celovito spremembo obstoječega sistema obdavčitve dohodnine, temveč zgolj pa spremembe in dopolnitve, pa je bila glede na rezultate analize na področju olajšav uvedena novost v obliki splošne olajšave za vse zavezance v višini 10 % povprečne bruto plače zaposlenih v Republiki Sloveniji. Pozneje se je ta znesek

³⁰ Uradni list RS, št. 59/06 – uradno prečiščeno besedilo, in 117/06 – ZDoh-2.

³¹ Uradni list RS, št. 71/93, 2/94 – popr., 7/95, 14/96 – odl. US, 18/96 – ZDavP, 44/96, 87/97 – ZDavP-A, 1/99 – ZNIDC in 54/04 – ZDoh-1.

povečal na 11 % in v tej višini je zapisan tudi v prvem besedilu zakona, ki je začel veljati 1. 1. 1994.³²

Od začetka veljavnosti ZDoh (1. 1. 1994) pa do začetka veljavnosti ZDoh-1 (1. 1. 2005) je bila splošna olajšava opredeljena v odstotkih letne povprečne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji v letu, za katero se je odmerjala dohodnina, in je znašala 11 %. Osnova za dohodnino se je tako vsem zavezancem zmanjšala za omenjeni odstotek. To je veljalo tako za rezidente kot za osebe, ki niso bile rezidenti in so bile zavezane za plačilo dohodnine.³³

Z ZDoh-1 se je uveljavljanje splošne olajšave spremenilo. Prva sprememba je bila, da višina olajšave ni bila več določena v odstotku letne povprečne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji, temveč v fiksnem znesku. Ta sprememba je s sabo prinesla tudi znatno zvišanje splošne olajšave. V letu 2003 je znašala povprečna bruto plača zaposlenega v Republiki Sloveniji 3.037.960 SIT. V dohodninski napovedi leta 2004 je zavezanec lahko uveljavljal splošno olajšavo v višini 334.175 SIT (kar znaša 11 % prej omenjenega povprečja). Leto pozneje, leta 2005, ko je izpolnjeval dohodninsko napoved za leto 2004, je bila splošna olajšava določena v fiksnem znesku 591.900 SIT,³⁴ kar pomeni zvišanje splošne olajšave za 77 % oz. 257.725 SIT. To zvišanje je takrat pomenilo približno eno povprečno mesečno bruto plačo. Zvišanje splošne olajšave je bilo posledica želje zakonodajalca po globalni razbremenitvi zavezancev, posebej tistih, v nižjih dohodkovnih razredih, ki naj bi bili razbremenjeni v celoti, in sicer do višine minimalnega dohodka. Izvedba te razbremenitve je bila načrtovana postopoma, v letih 2005 in 2006.³⁵ Gibanje višine splošne olajšave v obdobju od leta 1994 do leta 2015 podrobneje kaže graf 1.

³² Predlog Zakona o dohodnini – tretja obravnava, Poročevalec Državnega zbora, Ljubljana, 1993, št. 42, str. 26.

³³ Ministrstvo za finance, Dohodnina, Ljubljana, 2000, str. 5.

³⁴ Samo za leto 2005 zakon v 134. členu zniža splošno olajšavo na 564.400 SIT.

³⁵ Predlog Zakona o dohodnini, Ljubljana, 2003, dostopno na: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C1256E0D003864FA&db=kon_zak&mandat=III&tip=doc.

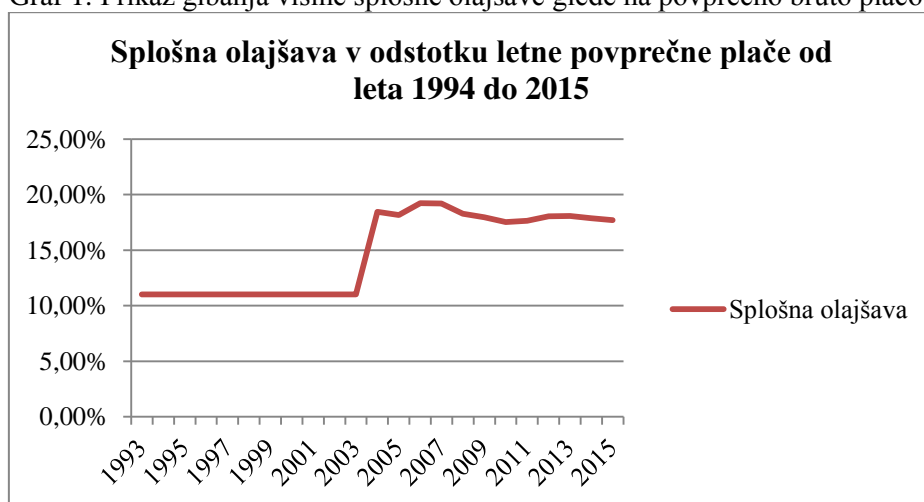
Naslednja sprememba se je nanašala na upravičenca do uveljavljanja splošne olajšave. Po ZDoh je lahko uveljavljal olajšavo vsak zavezanec,³⁶ po ZDoh-1 pa samo rezident, pod pogojem, da drug rezident zanj ni uveljavljal posebne olajšave za vzdrževanega družinskega člana.³⁷

Do uveljavljanja splošne olajšave je bil upravičen tudi rezident države članice EU, pod posebnimi pogoji:

- da v Sloveniji dosega dohodke iz zaposlitve, dohodke iz opravljanja dejavnosti ali dohodke iz osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti,
- da z dokazili dokaže, da znašajo prej navedeni dohodki, doseženi v Sloveniji, najmanj 90 % njegovega celotnega obdavčljivega dohodka v davčnem letu.

Takšen zavezanec je lahko poleg splošne olajšave uveljavljal tudi olajšavo za zavezance po dopolnjenem 65. letu starosti in olajšavo za vzdrževane družinske člane.

Graf 1: Prikaz gibanja višine splošne olajšave glede na povprečno bruto plačo



Lasten prikaz na podlagi zbranih podatkov.

³⁶ Člen 7 ZDoh: »Osnova za dohodnino se zmanjša za znesek, ki znaša 11 % letne povprečne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji v letu, za katero se odmerja dohodnina.«

³⁷ Člen 105 ZDoh-1: »Vsakemu rezidentu se prizna zmanjšanje letne davčne osnove v višini 591.900 tolarjev letno, pod pogojem, da drug rezident za njega ne uveljavlja posebne olajšave za vzdrževanega družinskega člana.«

5.1.2. Splošna davčna olajšava po ZDoh-2

Zdoh-1 je bil v obdobju dveh let petkrat noveliran in kazala se je potreba po novi celostni ureditvi področja dohodnine. Tako je 1. 1. 2007 začel veljati nov Zakon o dohodnini (Zdoh-2). Temeljni cilj novega zakona je bil zmanjšanje obremenitve aktivnih dohodkov fizičnih oseb z dohodnino, s povečanjem neobdavčenega dela dohodkov in zmanjšanjem progresivnosti obdavčitve aktivnih dohodkov. To naj bi zagotovilo več razpoložljivega dohodka za porabo in naložbe posameznikov.³⁸ Splošna davčna olajšava se je v primerjavi z letom prej povečala za 11 % (z 2.522 EUR na 2.800 EUR).³⁹

Sistem davčni olajšav se je spremenil tako, da so se odpravile določene davčne olajšave na račun povečane splošne davčne olajšave. Učinki odpravljenih davčnih olajšav naj bi bili nadomeščeni z novo splošno olajšavo in ugodnejšo progresivnostjo.

Tako je zakonodajalec želel znižati davčno obremenitev fizičnih oseb v Republiki Sloveniji za okrog 8,8 %. Zavezancem z dohodki do višine povprečne plače bi se davčna obremenitev v povprečju znižala za dobre 4 %, zavezancem z dohodki, višjimi od povprečne plače, pa za okrog 10 %. Predviden je bil prihranek zavezancev (in po drugi strani izpad javnofinančnih prihodkov) v višini 38 milijard tolarjev.⁴⁰

Naslednja večja sprememba ZDoh-2 na področju splošne davčne olajšave je bila uveljavljena že dobro leto dni pozneje, z novelo Zdoh-2A. Zaradi višje inflacije (predvsem na račun dviga cen hrane in goriva), ki je najbolj negativno vplivala na gmotni položaj zavezancev z najnižjimi dohodki, se je zakonodajalec odločil korenito poseči v splošno olajšavo, da bi z zmanjšano davčno obremenitvijo dosegel, da se njihov dohodek realno ne bi zmanjšal.⁴¹

³⁸ Predlog Zakona o dohodnini, Ljubljana, 2006, dostopno na: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12571ED00334491&db=kon_zak&mandat=IV&tip=doc [1. 4. 2016].

³⁹ Prav tam.

⁴⁰ Prav tam.

⁴¹ Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2A), Ljubljana, 2008, dostopno na: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12573D0002865BE&db=kon_zak&mandat=IV&tip=doc [1. 4. 2016].

Sprememba je poleg majhnega dviga splošne olajšave (z 2.800 EUR na 2.959,60 EUR) prinesla še dodatne olajšave za zavezance z najnižjimi prihodki. Prenovljeni 111. člen je poleg splošne olajšave določal dodatno splošno olajšavo v višini 2.000 EUR letno za zavezance, katerih skupni letni bruto prihodki niso presegali 6.800 EUR (kar bi naj bila višina minimalne letne bruto plače). Za zavezance, katerih skupni letni bruto prihodki so bili med 6.801 in 9.000 EUR, pa je določal dodatno splošno olajšavo v višini 1.000 EUR letno.

Zakonodajalec je ocenil, da bodo ti ukrepi znižali prihodke iz naslova dohodnine za 38 milijonov evrov. Zavezanec z letno plačo v višini 6.800 EUR bi imel tako zaradi dodatne splošne olajšave po izračunu zakonodajalca za 6,5 % (oz. 320 EUR) višjo letno neto plačo, zavezanec s plačo 9.000 EUR pa za 2,5 % (oz. 160 EUR) višjo letno neto plačo. S temi ukrepi naj bi se več kot 200.000 zavezancem izboljšal dohodkovni položaj.⁴²

Na podlagi 118. člena Zdoh-2 zneske olajšav vsako leto določi minister, pristojen za finance, najpozneje v decembru tekočega leta za naslednje leto.

Pozneje bistvenih sprememb pri uveljavljanju splošne davčne olajšave ni bilo, razen spremembe višine zneskov, ki so se prilagajali glede na koeficient rasti cen življenjskih potrebščin v Sloveniji za mesec avgust tekočega leta v primerjavi z mesecem avgustom prejšnjega leta.⁴³

Že novela ZDoh-2M pa je posegla v samodejno usklajevanje višine olajšav, kot ga določa 118. člen ZDoh-2. Možnost usklajevanja in določanja koeficienta za usklajevanje zneska olajšav se je preneslo v okvir sprejemanja Zakona o izvrševanju proračuna. Cilje te ureditve na področju olajšav je bil uveljavitev ukrepa na prihodkovni strani proračuna, z namenom javnofinančne konsolidacije v skladu s cilji, določenimi v Programu stabilnosti za leto 2013.⁴⁴

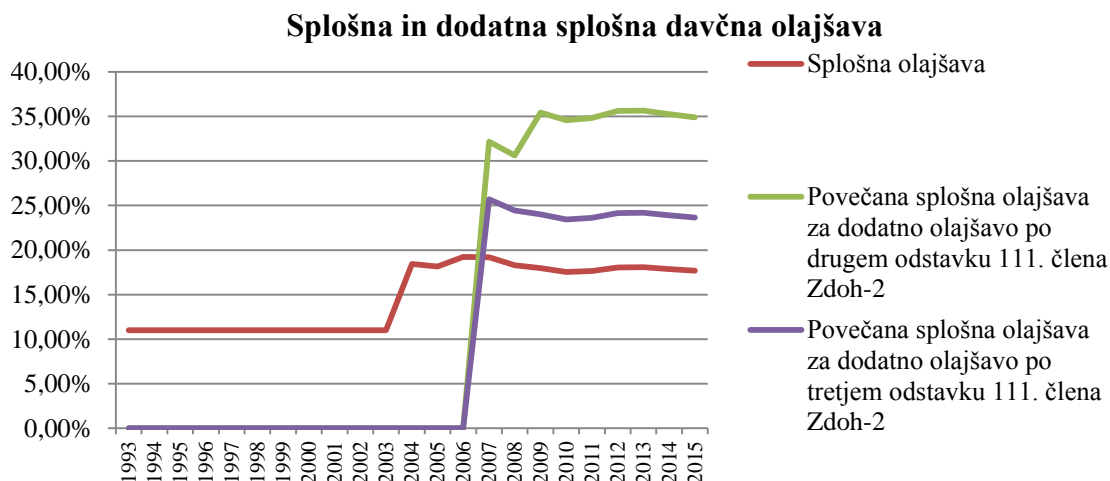
⁴² Prav tam.

⁴³ Prav tam.

⁴⁴ Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2M), Poročevalec Državnega zbora, Ljubljana, 2013, str. 15.

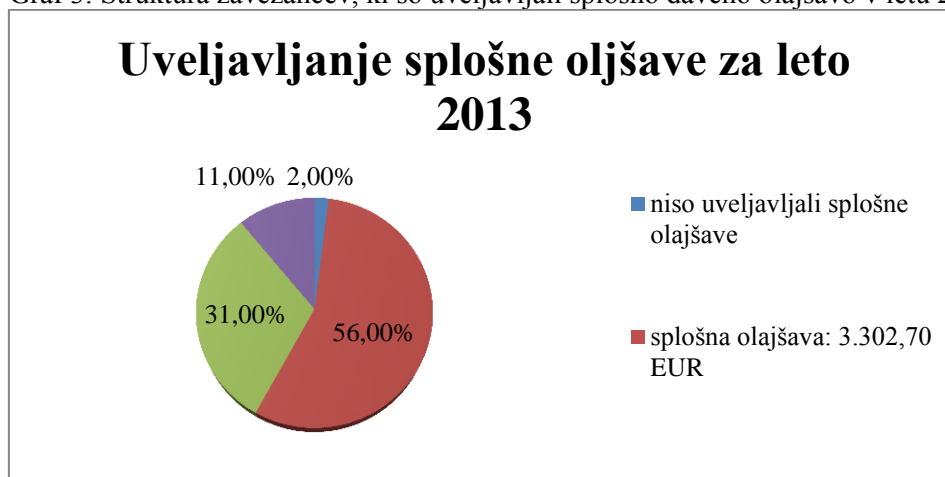
Odprava usklajevanja davčnih olajšav (in neto letnih davčnih osnov), predvidenih v predlogu novele Zdoh-2M, naj bi v letu 2014 prinesla zvišanje proračunskih prihodkov v višini 33,2 milijona evrov.⁴⁵

Graf 2: Splošna olajšava v odstotku povprečne letne bruto plače od leta 1994 do 2015 in dodatna splošna davčna olajšava po drugem in tretjem odstavku 111. člena ZDoh-2⁴⁶



Lasten prikaz na podlagi zbranih podatkov.

Graf 3: Struktura zavezancev, ki so uveljavljali splošno davčno olajšavo v letu 2013



Vir: Ministrstvo za finance, Osnovni statistični podatki iz odločb odmere dohodnine za leto 2013, Ljubljana, 2015.⁴⁷

⁴⁵ Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2M), Poročevalec Državnega zbora, Ljubljana, 2013, str. 5.

⁴⁶ Znesek olajšave je prikazan za leto, za katero je odmerjena dohodnina (npr. olajšava, ki je veljala od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2010, je prikazana za leto 2009, ker se primerja s povprečno bruto plačo za leto 2009, ker se leta 2010 odmeri dohodnina za prihodke, pridobljene v letu 2009).

5.2. Osebnе davčne olajšave

Osebnе davčne olajšave so dodatna znižanja davčne osnove, poleg že priznane splošne olajšave, ki jih zakon priznava posameznim skupinam davčnih zavezancev.⁴⁸ »Name- njene so določenim kategorijam, ki imajo zaradi določenih značilnosti oziroma razmer povečane stroške preživljanja in vzdrževanja.«⁴⁹

Takšne olajšave so lahko določene v fiksnem znesku, izražene v denarnih enotah (npr.: rezidentu po dopolnjenem 65. letu starosti se prizna zmanjšanje letne davčne osnove v višini 1.421,35 evrov),⁵⁰ ali v odstotku od zakonsko določene osnove (npr.: rezidentu, prejemniku pokojnine iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, se prizna zmanjšanje dohodnine v višini 13,50 % odmerjene pokojnine iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja).⁵¹

Gre predvsem za nekakšne »socialne olajšave«, saj imajo pravico do znižanja davčne osnove invalidi, študenti, starejši državljani ipd.⁵²

5.2.1. Pretekla ureditev osebnih davčnih olajšav

Zakonodajalec je na podlagi preteklih izkušenj v ZDoh prečistil takrat obstoječe osebnе olajšave. Uvedel je neobdavčljivi del dohodka (splošno olajšavo v višini 11 %) ter pustil osebnе olajšave za starejše in invalide ter tako določil še dodatno zmanjšanje osnove za dohodnino za:

- povprečno plačo zaposlenih v Republiki Sloveniji v letu, za katero se dohodnina odmerja, invalidom s 100% telesno okvaro, če jim je bila priznana pravica do

⁴⁷

Dostopno

na:

http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javne_objave/Statisticna_analiza_2013.pdf.

⁴⁸ Škof B., Wakounig M., Tičar B., Jerman S., Kobal A., Ferčič A., Davčno pravo, Pravna fakulteta Maribor, Davčno-finančni raziskovalni inštitut, Maribor 2007, str. 257

⁴⁹ Predlog Zakona o dohodnini, Ljubljana, 2006, dostopno na: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12571ED00334491&db=kon_zak&mandat=IV&tip=doc [1. 4. 2016].

⁵⁰ Drugi odstavek 112. člena ZDoh-2.

⁵¹ Tretji odstavek 112. člena ZDoh-2.

⁵² Škof B., Kobal A., Dohodninska osnova v Sloveniji in nekaterih drugih državah, Podjetje in delo, št. 8/1999, str. 1608.

tuje nege in pomoči, na podlagi odločbe Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, centra za socialno delo ali občinskega upravnega organa, pristojnega za varstvo borcev in vojaških invalidov;

- 8 % povprečne letne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji v letu, za katero se dohodnina odmerja, zavezancem po dopolnjenem 65. letu starosti.⁵³

Naslednjo spremembo na področju osebnih olajšav je leta 2005 prinesel ZDoh-1. Poleg olajšave za invalide in starejše je dodatno uvedel osebne olajšave za (tretji, četrti in peti odstavek 106. člena ZDoh-1):

- prejemnike pokojnine iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja,
- prejemnike priznavalnine po Zakonu o republiških priznavalninah in Zakonu o uresničevanju javnega interesa na področju kulture,
- prejemnike nadomestila iz obveznega invalidskega zavarovanja, kot so delovni invalidi.

V vseh treh navedenih primerih je upravičencem priznано zmanjšanje dohodnine v višini 14,5 % odmerjenega prihodka. Olajšava pa ne more preseči višine dohodnine, obračunane od posameznega prihodka.

Zneski iz prvega in drugega odstavka niso bili več izraženi v razmerju do povprečne letne plače, temveč so bili določeni v fiksnih zneskih. Ti fiksni zneski so bili nominalno višji od zneskov za prejšnje leto za manj kot 10 % (glede na povprečno plačo in pripadajočo olajšavo po ZDoh).⁵⁴

5.2.2. Osebne olajšave po Zdoh-2

Naslednji korak v razvoju dohodninske zakonodaje na področju osebnih olajšav je bila sprememba (uskladitev) zneskov olajšav. Pri tem so se vsi fiksni zneski iz 112. člena ZDoh-2 v primerjavi s 106. členom ZDoh-1 malo povečali. Zneski, ki so bili izraženi v

⁵³ Predlog Zakona o dohodnini – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora, Ljubljana, 1993, št. 26, str. 41.

⁵⁴ Predlog Zakona o dohodnini (ZDoh-1) – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora, Ljubljana, 2004, št. 2, str. 10.

odstotkih (za prejemnike dohodnine, priznavalnine in delovne invalide) odmerjenega prihodka, so se znižali za eno odstotno točko, na 13,5 % odmerjenega prihodka.

Naslednji poseg v osebne olajšave je bila odprava olajšave za zavezance po dopolnjenem 65. letu starosti. Ukrep je začel veljati 1. 1. 2014.⁵⁵ Odprava te olajšave je bila posledica proračunskega primanjkljaja v proračunskem letu 2014 in je spadala med t. i. krizne ukrepe. Čeprav je bil vtis, kot da se varčuje prav pri tistih zavezancih, ki so najbolj ogroženi, naj bi ta ukrep po mnenju Vlade Republike Slovenije prizadel zgolj osebe, starejše od 65 let, ki so imele pokojnino, višjo od 1.400 EUR.⁵⁶ Ta znesek je približno 40 % večji od povprečne plače v Republiki Sloveniji. V letu 2013 je v Republiki Sloveniji povprečna plača znašala 997,01 EUR neto mesečno.⁵⁷

Za leto 2013 je olajšavo za zavezance po dopolnjenem 65. letu starosti uveljavljajo 65.166 zavezancev, kar je 6,73 % vseh zavezancev. Olajšavo za 100% invalide je uveljavljalo 976 zavezancev, kar je 0,1 % vseh zavezancev. Olajšavo za upokoјence je uveljavljalo 112.129 zavezancev, to je 11,58 % vseh zavezancev.⁵⁸

⁵⁵ Pravilnik o določitvi olajšav in lestvice za odmero dohodnine za leto 2014, Uradni list RS, št. 108/2013.

⁵⁶ Proračun usklajen: Brez posega v regres, brez kriznega davka, Delo, 2013, dostopno na: <http://www.delo.si/novice/politika/proracun-usklajen-brez-posega-v-regres-brez-kriznega-davka.html>.

⁵⁷ Povprečne mesečne plače, Slovenija, december 2013 – začasni podatki, Statistični urad RS, dostopno na: <http://www.stat.si/StatWeb/glavnavigacija/podatki/prikazistaronovico?IdNovice=6061> [1. 4. 2106].

⁵⁸ Osnovni statistični podatki iz odločb odmere dohodnine za leto 2013, Ministrstvo za finance, Ljubljana, 2015, dostopno na: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javne_objave/Statisticna_analiza_2013.pdf [1. 4. 2016].

5.3. Posebne osebne olajšave

Posebne osebne olajšave so namenjene nekaterim točno določenim skupinam rezidentov.

5.3.1. Pretekla ureditev posebnih osebnih olajšav

ZDoh je izmed današnjih posebnih osebnih olajšav poznal le olajšavo za »študentsko delo«.

Določal je, da se davčna osnova, poleg osnovne olajšave v višini 11 % povprečne letne bruto plače, zmanjša še za: »40 % povprečne letne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji v letu, za katero se dohodnina odmerja, zavezancem, ki so imeli prejeme iz naslova plačila za začasno ali občasno opravljanje dela učencev in študentov, prejetih preko študentskih ali mladinskih organizacij, ki opravljajo dejavnost posredovanja dela na podlagi pogodbe o koncesiji, v skladu s predpisi na področju zaposlovanja.«⁵⁹

To pomeni, da so bili učenci in dijaki (upravičenci) za prejeme iz naslova študentskega dela deležni davčne olajšave v skupni višini 51 % povprečne letne bruto plače.

Besedilo prvega predloga Zakona o dohodnini ni predvidevalo olajšave za študentsko delo oz. je bilo to izrecno izvzeto iz neobdavčenih prihodkov.⁶⁰ V besedilu predloga Zakona o dohodnini, ki je bilo objavljeno na prvi obravnavi v Državnem zboru, je bilo zapisano:

»Predlagamo, da se iz neobdavčljivih prejemkov izključijo prejemi iz naslova plačila za začasno ali občasno opravljanje dela učencev in študentov, prejetih preko študentskih ali mladinskih organizacij, ki opravljajo dejavnost posredovanja dela na podlagi pogodbe o koncesiji, v skladu s predpisi na področju zaposlovanja.«⁶¹

V besedilo predloga zakona v drugi obravnavi v Državnem zboru je predlagatelj zakona že vključil 20% dodatno davčno olajšavo za študentsko delo in tako študentom

⁵⁹ Četrty odstavky 8. členu Zakona o dohodnini (ZDoh).

⁶⁰ Predlog Zakona o dohodnini – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora, Ljubljana, 1993, št. 26, str. 41.

⁶¹ Prav tam.

omogočil davčno olajšavo v višini 31 % povprečne letne bruto plače. To je bil po navedbah predlagatelja povprečni dohodek iz naslova študentskega dela, ki ga dosega okrog 90 % potencialnih upravičencev.⁶²

V tretji obravnavi zakona v Državnem zboru se je olajšava še zvišala, na 40 %, oz. skupaj s splošno olajšavo, na 51 % povprečne bruto plače. Takšna olajšava je bila tudi vsebovana v sprejetem predlogu zakona.⁶³

ZDoh-1 je korenito posegel v ureditev študentskih olajšav. Določil je strožje pogoje, pod katerimi lahko študentje uveljavljajo splošno olajšavo in posebno osebno olajšavo za študentsko delo.

Posebna osebna olajšava je bila določena v fiksni višini 668.100 SIT.

Zavezanec (študent), za katerega je nekdo drug uveljavljal olajšavo za vzdrževanega družinskega člana, ni bil upravičen do splošne olajšave. Da pa je lahko uveljavljal posebno osebno olajšavo za študentsko delo, je moral izpolnjevati naslednje pogoje:⁶⁴

- da je bil mlajši od 26 let,
- da se je izobraževal,
- da je imel status študenta ali dijaka,
- da njegovi skupni prihodki niso presegali 1.600.000 SIT (na letni ravni).

Izjemoma je bila olajšava priznana tudi zavezancu (študentu), ki je bil starejši od 26 let, če je izpolnjeval vse druge našteje pogoje in se je na študij vpisal pred 26. letom, in sicer za vpis na dodiplomski študij za obdobje šestih let, za vpis na podiplomski študij pa za obdobje štirih let od vpisa.⁶⁵

Torej če študenta nihče ni prijavil kot vzdrževanega člana in je izpolnjeval pogoje za posebno osebno olajšavo, je bil upravičen do skupnega znižanja davčne osnove v višini 1.260.000 SIT. To je zanj pomenilo manjšo olajšavo, kot je bila predvidena v prejšnjem

⁶² Predlog Zakona o dohodnini – druga obravnava, Poročevalec Državnega zbora, Ljubljana, 1993, št. 36, str. 45.

⁶³ Predlog Zakona o dohodnini – tretja obravnava, Poročevalec Državnega zbora, Ljubljana, 1993, št. 42, str. 26.

⁶⁴ Kovač M., Davčno pravo: Olajšave pri odmeri dohodnine, Pravna praksa, št. 9/2005, str. 17–19.

⁶⁵ Prav tam.

zakonu. Vendar je bila že dober mesec dni pozneje posebna osebna olajšava za študentsko delo dvignjena s 668.100 SIT na 1.200.000 SIT.

Hkrati s spremembo pri uveljavljanju študentske olajšave je Zdoh-1 uvedel tudi posebno osebno olajšavo za samozaposlene delavce v kulturi in samostojne novinarje.

Razlog za uvedbo posebnih olajšav za samozaposlene v kulturi in samostojne novinarje je bilo težavno določanje narave in vrste prihodka, ki ga ustvarjata ti dve skupini zavezancev. Pogosto sta ti dve skupini opravljali delo po avtorski pogodbi. Dohodek po avtorski pogodbi pa je bil bistveno manj davčno obremenjen kot druge oblike aktivnih prihodkov. Dohodek po avtorski pogodbi se je obravnaval kot pasivni prihodek, ker se je obdavčeval glede na obliko pogodbe kot podlage za prihodek, in ne glede na naravo dela, ki je vodilo do dohodka. Takšna praksa pa je pripeljala do neenake davčne obravnave oseb, ki so pridobivale takšen prihodek, v primerjavi z drugimi osebami, ki so dosegale dohodke z lastno aktivnostjo. Takšne osebe so namreč opravljale delo ali storitev, ki sicer ima osnovo v avtorski pogodbi, vendar je bila narava dela enaka zaposlitvi ali opravljanju dejavnosti. Takšna praksa obdavčevanja je bila v preteklosti nepravilna, saj je vodila v neenako davčno obravnavo enakih prihodkov in enakih zavezancev. Narava dela samozaposlenega v kulturi ali samostojnega novinarja se namreč lahko enači z naravo dela delavca v delovnem razmerju ali samostojnega podjetnika oz. osebe, ki samostojno opravlja poklicno dejavnost. Iz takšnih dejavnosti pa nastanejo aktivni prihodki in posledično morajo biti tudi davčno obravnavani kot aktivni prihodki, in ne kot pasivni. Tako so bili na primer avtorski honorarji, ki so bili načeloma izplačani za opravljeno delo ali storitev, obdavčeni kot pasivni prihodki (kot dohodki iz premoženjskih pravic), kar je bilo z davčnega vidika bolj ugodno, kot če bi se obravnavali kot aktivni prihodki. Posledično je prihajalo do neenake obravnave enakih vrst prihodkov.⁶⁶

Samozaposleni delavci v kulturi in samostojni novinarji so bili upravičeni do zmanjšanja davčne osnove od dohodkov iz dejavnosti v višini 15 % letno, za dohodke iz dejavnosti do višine 3.900.000 SIT.

⁶⁶ Predlog Zakona o dohodnini (ZDoh-1) – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora, Ljubljana, 2004, št. 2, str. 10.

5.3.2. Posebne osebne olajšave po Zdoh-2

Zdoh-2 ob uveljavitvi ni posegal v ureditev posebnih osebnih olajšav (razen usklajevanja višine prihodka, od katerega se prizna olajšava). Približno dve leti po sprejetju zakona je novela Zdoh-2D uvedla še posebno osebno olajšavo za poklicne športnike in jih tako davčno izenačila s samozaposlenimi v kulturi in samostojnimi novinarji.⁶⁷

Z novelo Zdoh-2F je bila leta 2009 uvedena nova posebna osebna olajšava za čezmejne delovne migrante. Od leta 2005 so dohodki, ki jih rezidenti dosežejo zunaj Republike Slovenije, obdavčeni po Zakonu o dohodnini, skladno z načelom obdavčitve svetovnega prihodka. Ker pa so ti dohodki obdavčeni tudi v državi izvora, lahko pride do dvojne obdavčitve, kar pa se načeloma preprečuje z bilateralnimi sporazumi o preprečevanju dvojnega obdavčevanja. Načeloma se tako dohodnina, ki je odmerjena v Republiki Sloveniji, zmanjša za že plačano dohodnino v državi izvora prihodka. Tako v primeru, ko je bil dohodek v državi izvora obdavčen višje kot v Republiki Sloveniji, zavezanec ni bil dolžan plačati dohodnine v Republiki Sloveniji. V nasprotnem primeru je moral doplačati razliko med že plačanim davkom v tujini in obračunano dohodnino.⁶⁸

Največja težava na področju obdavčitev delovnih migrantov je nastala v zvezi z delovnimi migranti, ki opravljajo delo v Avstriji.⁶⁹ V času sprejemanja zakonodajne spremembe je bil v Avstriji prag za obdavčitev prihodkov 10.900 EUR.⁷⁰ To pomeni, da dohodki, nižji od tega zneska, sploh niso bili obdavčeni. V Republiki Sloveniji je bila v istem času splošna olajšava določena v višini 3.051,35 EUR.⁷¹ Zaradi takšnih razlik je prihajalo do tega, da bi morali delavci migranti doplačevati dohodnino, ker je bila v

⁶⁷ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2D), Uradni list RS, Ljubljana, 20/2009, št. 93, str. 2–6.

⁶⁸ Pojasnilo DURS, št. 4210-735/2006, z dne 12. 6. 2006, dostopno na: <http://www.findinfo.si/Pojasnila/Besedilo.aspx?SOPI=POMD101P20061012N42107352006> [1. 4. 2016].

⁶⁹ Kočevar Senekovič B., Davčna obravnava dohodkov čezmejnih migrantov v Republiki Sloveniji, Diplomsko delo, 2011, str. 1.

⁷⁰ Das Steuerbuch 2008 – slowenisch, Bundesministerium für Finanzen, dostopno na: https://www.bmf.gv.at/services/publikationen/BMF-Steuerbuch_2008_slowenisch.pdf?5b2dqw [1. 4. 2016].

⁷¹ Pravilnik o določitvi olajšav in lestvice za odmero dohodnine za leto 2009, Uradni list RS, št. 119/2008.

Avstriji (po sicer višji davčni stopnji) obračunana manjša dohodnina kot v Sloveniji, ker je bila osnova za obračun bistveno manjša.⁷²

Vlada je najprej hotela rešiti to težavo z bilateralnim sporazumom z Avstrijo, s katerim bi bili Slovenski migranti na delu v Avstriji obdavčeni samo v Avstriji in bi bili v Sloveniji oproščeni plačila dohodnine za te prihodke.⁷³

Vendar do tega sporazuma ni prišlo in tako je bila težava odpravljena s posebno osebno olajšavo v višini 7.000 EUR, kar naj bi izravnalo razlike med obdavčitvami.

Takšna rešitev pa se je pozneje izkazala za napačno, saj je Ustavno sodišče Republike Slovenije leta 2013 z odločbo U-I-147/12 ugotovilo, da je ta olajšava v neskladju z Ustavo Republike Slovenije. Odločitev je sodišče takole argumentiralo:

»Čezmejni delovni migranti so glede na načelo obdavčitve svetovnega dohodka rezidentov Slovenije in upoštevajoč metodo omejenega odbitka za odpravo dvojnega obdavčenja v enakem položaju kot drugi zavezanci za plačilo dohodnine.

Zakonodajalec lahko enake položaje ureja različno, če za to izkaže obstoj razumnega razloga, ki izhaja iz narave stvari. Ker za posebno davčno olajšavo za čezmejne delovne migrante iz petega odstavka 113. člena Zakona o dohodnini (ZDoh-2) tak razlog ni izkazan, je zakonska ureditev v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave.«⁷⁴

Ustavno sodišče je zakonodajalcu naložilo, da omenjeno neskladnost z Ustavo Republike Slovenije odpravi v roku enega leta. To je pomenilo odpravo posebne osebne olajšave za migrante, ki od 1. 1. 2014 naprej ne obstaja več.

V zadnjem letu veljavnosti je olajšavo za čezmejne migrante uveljavljalo 7.889 rezidentov, v skupnem znesku nekaj manj kot 56 milijonov evrov. Število zavezancev,

⁷² Kočever Senekovič B., Davčna obravnava dohodkov čezmejnih migrantov v Republiki Sloveniji, Diplomsko delo, 2011, str. 27.

⁷³ Prav tam, str. 52.

⁷⁴ Odločba Ustavnega sodišča U-I-147/12, dostopno na: <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US30139> [1. 4. 2016].

ki so uveljavljali to olajšavo v letu 2013, se je v primerjavi z letom 2010, ko je bila uvedena, povečalo za 500 %.⁷⁵

Olajšavo za študente je za leto 2013 uveljavljajo 40.168 zavezancev, kar je 4,15 % vseh zavezancev.

5.4. Posebna olajšava – olajšava za vzdrževane družinske člane

Olajšava za družinske člane pomeni znižanje davčne osnove zaradi povečanja stroškov, ki jih imajo zavezanci zaradi zakonske dolžnosti preživljanja družinskih članov.

ZDoh je dopolnil predhodni sistem predvsem z dvigom višine olajšave, ki jo je predvideval prejšnji zakon, ter z vključitvijo zunajzakonskega partnerja med vzdrževane družinske člane.

ZDoh je v 10. členu določal, da se za prvega otroka in vsakega drugega vzdrževanega družinskega člana prizna olajšava v višini 10 % povprečne letne bruto plače zaposlenega v Republiki Sloveniji. Za vsakega nadaljnjega otroka pa se olajšava poveča za 5 %. Torej je za drugega otroka olajšava znašala 15 % letne bruto plače zaposlenih v Republiki Sloveniji, za tretjega 20 % itd. Za otroka z zmerno, težjo in težko motnjo v telesnem in duševnem razvoju je znašala olajšava 50 % letne povprečne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji.

Višina olajšave se je zmanjšala glede na višino dohodkov, ki jih je imel vzdrževani član med letom. Vendar so bili določeni prejemki vzdrževanih članov izvzeti (npr.: varstveni dodatek k pokojnini, denarna pomoč za brezposelnost, ipd.).⁷⁶

Če je zavezanec preživljal vzdrževanega člana le določeno obdobje v letu, se mu je priznal le sorazmeren del olajšave.

Zakon je tudi podrobneje definiral, kdo so lahko vzdrževani družinski člani⁷⁷:

⁷⁵ Osnovni statistični podatki iz odločb odmere dohodnine za leto 2013, Ministrstvo za finance, Ljubljana, 2015, http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javne_objave/Statisticna_analiza_2013.pdf [1. 4. 2016].

⁷⁶ Podrobneje o tem glej 10. člen Zdoh.

- zakonec,
- zunajzakonski partner,
- otroci oziroma posvojenci do 18. leta starosti,
- pastorek,
- vnuk,
- starši oziroma posvojitelji zavezanca.

Olajšavo je za istega vzdrževanega člana lahko uveljavljal samo en zavezanec. Lahko pa sta dva zavezanca uveljavljala olajšavo za istega vzdrževanega člana tako, da sta jo uveljavljala vsak za različno obdobje oz. sta si celotno olajšavo med sabo razdelila. Če se dva zavezanca nista mogla sporazumeti, se je priznal vsakemu zavezancu sorazmerni delež olajšave.⁷⁸

Zavezancu, ki so mu bile kmetijstvo in z njim povezane dejavnosti edini vir dohodkov, se je priznala posebna olajšava za vzdrževane družinske člane tudi za vse člane gospodinjstva, ki so sodelovali pri doseganju dohodka iz kmetijstva in jim je bil to edini vir dohodkov, pod pogojem, da njegov zakonec ni imel drugih lastnih dohodkov.⁷⁹

Določbe ZDoh so bile večkrat predmet presoje Ustavnega sodišča in pri tem je Ustavno sodišče trikrat razveljavilo posamezne določbe, ki se nanašajo na olajšavo za vzdrževane člane.

1. V odločbi **U-I-19/94**, z dne 14. 11. 1996, je Ustavno sodišče odločilo:

»1. Določbe 10. člena zakona o dohodnini (Uradni list RS, št. 71/93 in št. 7/95) so v neskladju z ustavo, kolikor ne izvzemajo v celoti od obdavčenja tistih zneskov, ki jih roditelj mora nameniti preživljanju svojega otroka, da bi bil le-temu zagotovljen življenjski minimum.

⁷⁷ Podrobneje o tem glej 11. člen ZDoh.

⁷⁸ Macarol B., Še o dohodnini za leto 1994, Svetovalec, priloga Gospodarskega vestnika, št. 11/1995, str. 55.

⁷⁹ Deveti odstavek 11. člena ZDoh.

2. Državni zbor mora to neskladnost odpraviti najkasneje v enem letu od objave te odločbe v Uradnem listu RS.«⁸⁰

2. V odločbi **U-I-10/98**, z dne 22. 4. 1999, je Ustavno sodišče odločilo:

»1. Četrta alineja prvega odstavka 11. člena zakona o dohodnini (Uradni list RS, št. 71/93, 1/95 – odl. US, 7/95, 14/96 – odl. US, 44/96, 68/96 – odl. US in 82/97 – odl. US) je v neskladju z ustavo.

2. Ugotovljeno neskladnost je Državni zbor dolžan odpraviti v šestih mesecih od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.«⁸¹

V tej odločbi je Ustavno sodišče odločilo, da je določba Zakona o dohodnini, ki pravico do posebne olajšave za pastorko omejuje na primere, ko starši niso zavezanci za dohodnino, v nasprotju z načelom enakosti pred zakonom. To odločitev je utemeljilo tako:

»Iz izpodbijane četrte alineje prvega odstavka 11. člena ZDoh izhajata dve omejitvi. Prva je, da očim in mačeha ne moreta uveljavljati posebne olajšave v vseh tistih primerih, v katerih jima ZZZDR nalaga dolžnost, da preživljata pastorka. Po prvem odstavku 127. člena ZZZDR sta namreč očim oziroma mačeha dolžna preživljati pastorko, razen če imajo ti roditelja, ki jih lahko preživlja, izpodbijana določba ZDoh pa izključuje upravičenost do olajšave že v primeru, ko je vsaj eden od staršev v davčnem obdobju prejel kakršenkoli dohodek. Druga je, da zakonca oziroma zunajzakonska partnerja, ki živita skupaj s pastorki, ne moreta izbirati, kdo izmed njiju bo uveljavljal olajšavo zanje, kot to lahko storita glede skupnih otrok.«⁸²

3. V odločbi **U-I-259/01-8**, z dne 20. 11. 2003, je Ustavno sodišče odločilo:

»1. Tretji stavek prvega odstavka 10. člena Zakona o dohodnini (Uradni list RS, št. 71/93, 2/94 – popr., 7/95 in 44/96) je v neskladju z Ustavo.

⁸⁰ Odločba Ustavnega sodišča, U-I-19/97, dostopno na: <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US18067> [1. 4. 2016].

⁸¹ Odločba Ustavnega sodišča, U-I-10/98, dostopno na: <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US19437> [1. 4. 2016].

⁸² Prav tam.

2. Ugotovljeno neskladje je Državni zbor dolžan odpraviti v šestih mesecih od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

3. Do odprave ugotovljenega neskladja iz 1. točke izreka se olajšava iz prvega odstavka 10. člena Zakona o dohodnini povečuje tudi za tiste otroke iz družinske skupnosti davčnega zavezanca, ki so njegovi pastorki.

4. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti četrte alineje prvega odstavka 11. člena in drugega odstavka 11. člena Zakona o dohodnini se zavrže.«⁸³

Ustavno sodišče je v tej odločbi izenačilo pastorko z otroki, ko gre za povečevanje olajšave za vzdrževane družinske člane. Do takrat se je namreč za vsakega nadaljnega otroka olajšava povečala za 5 %, za pastorka pa je ostala 10 %. To pomeni: če je zavezanec imel enega lastnega otroka in enega pastorka, mu je bila za otroka priznana olajšava v višini 10 % in za pastorka v višini 10 % (skupaj 20 %). Če je imel zavezanec dva otroke, je imel za prvega priznano olajšavo v višini 10 % za drugega v višini 15 % (skupaj 25 %). Tako je nastalo razlikovanje glede na osebne okoliščine otrok, kar pa je v nasprotju s 14. členom Ustave Republike Slovenije (načelo enakosti pred zakonom).⁸⁴

Ker nobeno od prej omenjenih neskladij še ni bilo odpravljeno, čeprav so potekli vsi določeni roki, je Ustavno sodišče v tem primeru samo poseglo v zakonodajno sfero in določilo način izvedbe odprave neskladnosti, kot je razvidno iz tretje točke izreka.

Navedena neskladja je zakonodajalec odpravil šele leta 2004 z ZDoh-1. Prav odprava neskladij, ki jih je ugotovilo Ustavno sodišče, je bila eden poglavitnih razlogov za sprejetje ZDoh-1.

Neskladje, ugotovljeno z odločbo U-I-19/94, da je 10. člen v neskladju z ustavo, ker ne izvzema iz obdavčitve zneska, ki je nujno potreben za zagotavljanja otrokovega življenjskega minimuma, je ZDoh-1 rešil tako, da je znatno povišal olajšavo za prvega vzdrževanega otroka in vsakega nadaljnega otroka v primerjavi s prejšnjo zakonodajno

⁸³ Odločba Ustavnega sodišča U-I-259/01-8, dostopno na: <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US22856> [1. 4. 2016].

⁸⁴ Načelo enakosti pred zakonom: »V Sloveniji so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino.«

ureditvijo. Olajšava za prvega in vsakega nadaljnega otroka v novem zakonu ni bila več izražena v odstotkih povprečne bruto plače na zaposlenega v Republiki Sloveniji, temveč v fiksnem znesku.⁸⁵

Prej veljavni zakon je predvidel, da se za prvega otroka prizna olajšava v višini 10 % povprečne bruto plače na zaposlenega v Republiki Sloveniji. V letu 2005, ko je ZDoh-1 začel veljati, bi to pomenilo, da bi upravičenci lahko po ZDoh uveljavljali olajšavo za prvega otroka v višini 321.085 SIT, za vsakega nadaljnega otroka pa se je povečevala za 160.542 SIT (povprečna bruto plača na zaposlenega v Republiki Sloveniji je v letu 2004 znašala 3.210.852 SIT).⁸⁶ Po novi ureditvi je bila olajšava za prvega otroka določena v višini 474.900 SIT, kar pomeni povečanje za slabih 48 % v primerjavi s prejšnjo zakonsko ureditvijo. Za vsakega nadaljnega otroka zakon določa povečanje olajšave v fiksnem znesku. Če to prenesemo na mesečno raven, to pomeni, da naj bi prvi otrok »stal« vzdrževalca 39.575 SIT na mesec, pri drugem se na letni ravni osnovna olajšava poveča za 41.300 SIT in tako znaša znesek »mesečni strošek vzdrževanja« drugega otroka 43.017 SIT in tako naprej po lestvici.

Skratka, olajšave za prvega in vse nadaljnje otroke so se v primerjavi z ureditvijo po ZDoh-1 bistveno povečale in tako je bilo odpravljeno neskladje z Ustavo, ugotovljeno v odločbi U-I-19/94.

Neskladje z Ustavo, ugotovljeno z odločbama U-I-10/98 in U-I-259/01-8, je bilo odpravljeno s 4. točko 108. člena in 6. točko 109 člena ZDoh-1. Pastorek je bil izenačen z lastnim otrokom in posledično je preživljavec zanj lahko uveljavljal davčno olajšavo enako kot za lastne otroke in je bil deležen enakega povečanja olajšave glede na število otrok. Po prejšnji ureditvi za pastorka ni bilo mogoče uveljavljati olajšave (ni se štel za vzdrževanega družinskega člana), če so bili njegovi starši zavezanci za dohodnino, čeprav morebiti niso materialno nič prispevali k njegovemu preživljanju. Preživljavec ga ni mogel uveljaviti kot vzdrževanega družinskega člana, čeprav ga je bil po zakonu dolžan preživljati. Po novi ureditvi pa lahko zanj uveljavljajo olajšavo tako

⁸⁵ Člen 108 ZDOH-1, Uradni list RS, št. 54/2004.

⁸⁶ Poročilu o gibanju plač za december 2004, Uradni list RS, št. 17/2005, dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2005-01-0576> [1. 4. 2016].

skrbniki kot biološki starši, glede na sorazmeren delež materialne skrbi zanj.⁸⁷ Če biološki starši za svojega otroka, ki je v rejništvu, uveljavljajo olajšavo za vzdrževanega družinskega člana, morajo dokazati, da so materialno skrbeli zanj.

V grobem so drugi pogoji za uveljavljanje olajšave za vzdrževane družinske člane ostali enaki kot po prejšnji ureditvi. Dodan je bil le še »teritorialni« pogoji, ki ga morajo vzdrževani člani izpolnjevati. Zakon določa, da se za vzdrževanega družinskega člana šteje oseba, ki ima prijavljeno bivališče v Sloveniji, je državljan Slovenije oziroma države članice EU ali je rezident države, s katero ima Slovenija sklenjeno mednarodno pogodbo o izogibanju dvojnega obdavčevanja dohodka, ki omogoča izmenjavo informacij zaradi izvajanja domače zakonodaje (deveti odstavek 109. člena ZDoh-1).

Olajšavo za vzdrževane družinske člane lahko zavezanec uveljavlja že med letom. To stori tako, da obvesti izplačevalca plače, pokojnine ali drugega prihodka, da naj mu pri izplačilu prihodka upošteva to olajšavo.⁸⁸

Lahko pa zavezanec uveljavlja olajšavo enkrat letno (konec leta). To storijo zavezanci, ki med letom niso uveljavljali olajšave za vzdrževane družinske člane, ali pa tisti zavezanci, ki so med letom olajšavo sicer uveljavljali, ampak želijo podatke spremeniti.⁸⁹ Vlogo za upoštevanje olajšave za družinske člane je po 270. členu Zakona o davčnem postopku treba oddati najpozneje do 5. februarja, da se olajšava upošteva pri obračunu dohodnine za preteklo leto.⁹⁰

Če zavezanec zamudi rok za oddajo vloge za uveljavljanje posebne olajšave za vzdrževane družinske člane, se ta olajšava ne upošteva pri obračunu dohodnine. Vendar s tem še ni izgubil možnosti za uveljavljanje olajšave. Ko dobi odločbo o odmeri dohodnine, se lahko v zakonsko predvidenem roku nanjo pritoži in v pritožbi uveljavlja zamujeno olajšavo.⁹¹ Takšno rešitev predvideva tudi 271. člen Zakona o davčnem postopku, vendar je pri tem treba paziti na 15-dnevni rok od vročitve odločbe. Če

⁸⁷ Pojasnilo DURS, št. 4210-31/2007, z dne 24. 1. 2007, dostopno na: <http://www.findinfo.si/Pojasnila/Besedilo.aspx?SOPI=POMD101P20070124N4210312007> [1. 4. 2016].

⁸⁸ Bartolj Maver, V., Ne pozabite davčne olajšave, Denar, št. 444/2015, str. 23.

⁸⁹ Prav tam.

⁹⁰ Prav tam.

⁹¹ Bartolj Maver, V., Ne pozabite davčne olajšave, Denar, št. 444/2015, str. 23.

zavezanec odločbe ni prevzel, se šteje, da je bila vročena 15 dni od odpreme (fikcija vročitve).⁹²

Olajšava za vzdrževane družinske člane se z ZDoh-2, razen glede višine olajšave, ni bistveno spremenila.

	2009	2010	2011	2012	2013
1. davčni razred	29,00 %	29,96 %	29,15 %	29,97 %	30,95 %
2. davčni razred	30,66 %	31,19 %	31,37 %	31,98 %	33,94 %
3. davčni razred	41,60 %	41,37 %	41,95 %	42,58 %	45,65 %
4. davčni razred					2,39 %
Skupaj	31,79 %	32,03 %	31,76 %	32,39 %	33,20 %

Tabela 1: Odstotek zavezancev, ki so uveljavljali davčno olajšavo za vzdrževane družinske člane znotraj posameznega davčnega razreda po letih.⁹³

	2009	2010	2011	2012	2013
1. davčni razred	179.198	173.493	166.887	173.935	179.814
2. davčni razred	85.150	87.403	89.001	88.078	102.805
3. davčni razred	63.969	63.538	66.071	63.151	36.897
4. davčni razred					1.928
Skupaj	328.317	324.434	321.959	325.164	321.444

Tabela 2: Število zavezancev, ki so uveljavljali davčno olajšavo za vzdrževane družinske člane znotraj posameznega davčnega razreda po letih.⁹⁴

Iz tabel 1 in 2 lahko razberemo, da je slaba tretjina vseh zavezancev za dohodnino v obdobju od 2009 do 2013 uveljavljala olajšavo za vzdrževane družinske člane. Številčno je bilo teh zavezancev vedno največ v prvem davčnem razredu (tabela1). Pri teh zavezancih je imela olajšava dejansko največji vpliv na zmanjšanje njihove davčne osnove (glede na njihov prihodek).

Največji delež zavezancev, ki so uveljavljali olajšavo za vzdrževane družinske člane, pa je bil v tretjem davčnem razredu. V tem razredu je skoraj vsak drugi zavezanec uveljavljal to olajšavo. Številčno pa je bilo teh zavezancev bistveno manj.

⁹² Prav tam.

⁹³ Vir: na spletu dostopna poročila Ministrstva za finance Republike Slovenije.

⁹⁴ Prav tam.

5.5. Olajšava za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje

ZDoh olajšave za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje ni poznal. Leta 2000 jo je uvedel Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju⁹⁵ (v nadaljevanju ZPIZ-1).

ZPIZ-1 je v drugem odstavku 301. člena določil, da lahko znesek davčne olajšave za premijo prostovoljnega dodatnega zavarovanja, vplačanega v koledarskem letu, znaša največ 24 % obveznih prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za zavarovanca oziroma 5,844 % pokojnine zavarovanca, vendar ne več kot 522.645 SIT letno.

Za primer, če premija presega prej omenjeni znesek, je določal, da se lahko uveljavlja olajšava le za tisti del premije, ki ne presega omenjenega zneska.

Če sta premijo prostovoljnega dodatnega zavarovanja plačevala tako delodajalec kot zaposleni, se je pri določitvi maksimalne premije, za katero se je priznala davčna olajšava, upošteval seštevek vplačanih premij.

ZDoh-1 je povzel ureditev, ki jo je pred tem uvedel ZPIZ-1, in tako je bila olajšava za prostovoljno pokojninsko zavarovanje vključena v ZDoh-1. Na novo je ZDoh-1 vseboval določbo glede davčne obravnave premij prostovoljnega pokojninskega zavarovanja poklicnega športnika. Njim je bila priznana olajšava največ do zneska, ki je enak 100 % obveznih prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za zavarovanca – športnika in ne več kot 50 % letnih bruto dohodkov športnika.

Zdoh-2 glede davčne olajšave za premijo prostovoljnega dodatnega zavarovanja ni uvedel posebnih sprememb.

⁹⁵ Uradni list RS, št. 106/99, 72/00 in 124/00.

	2011	2012	2013
1. davčni razred	2,58 %	2,14 %	2,06 %
2. davčni razred	9,19 %	8,27 %	9,03%
3. davčni razred	15,80 %	16,21 %	15,14 %
4. davčni razred			0,50 %
Skupaj	6,48 %	5,90 %	5,37 %

Tabela 3: Odstotek zavezancev, ki so uveljavljali davčno olajšavo za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje znotraj posameznega davčnega razreda po letih.⁹⁶

	2011	2012	2013
1. davčni razred	14.774	12.411	11.953
2. davčni razred	26.078	22.762	27.363
3. davčni razred	24.880	24.045	12.235
4. davčni razred			404
Skupaj	65.732	59.218	51.955

Tabela 4: Število zavezancev, ki so uveljavljali davčno olajšavo za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje znotraj posameznega davčnega razreda po letih.⁹⁷

Iz tabel 3 in 4 je razvidno, da je bil odstotek zavezancev, ki so uveljavljali olajšavo za premijo prostovoljnega dodatnega zavarovanja, razmeroma majhno. V letu 2013 jih je bilo dobrih 5 %. Trend števila upravičencev pa je padajoč. Iz tabele 3 je jasno razvidno, da se delež zavezancev, ki imajo sklenjeno prostovoljno dodatno zavarovanje, zvišuje z višino prihodka. To bi morebiti lahko pripisali dejstvu, da imajo ti zavezanci več razpoložljivega dohodka in ga lahko zato več investirajo v prihodnost.

⁹⁶ Prav tam.

⁹⁷ Prav tam.

6. Namenitev dela dohodka za donacije

Pri namenitvi dela dohodka za donacije ne gre za obliko olajšave, ki bi je bili deležni zavezanci, temveč gre zgolj za možnost, da zavezanec sam določi, kam gre del njegove dohodnine. Tako lahko zavezanec do 0,5 % svoje dohodnine nameni za financiranje splošno koristnih namenov in za financiranje političnih strank in reprezentativnih sindikatov. Zavezanec lahko sam določi, katera organizacija naj dobi ta sredstva.

Zakon o dohodnini (ZDoh-2) v drugem odstavku 142. člena določa:

»Za splošno-koristne namene po tem členu se štejejo humanitarni nameni (vključno z varstvom človekovih pravic), nameni varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, invalidski, dobrodelni, ekološki, kulturni, športni, religiozni in drugi nameni, ki se opravljajo v okviru dejavnosti rezidentov Slovenije, ki so po posebnih predpisih ustanovljeni za opravljanje navedenih dejavnosti kot nepridobitnih dejavnosti, in katerim je s posebnim zakonom ali na podlagi posebnega zakona, zaradi opravljanja te dejavnosti priznan poseben status ali določeno, da je njihova dejavnost v javnem interesu ali da je dobrodelna. Za rezidente iz prejšnjega stavka se ne štejejo rezidenti pravne osebe, ki so jih ustanovile ali katerih člani so pravne osebe javnega prava.«

Podrobnejši seznam upravičenih organizacij določi Vlada Republike Slovenije z Uredbo o namenitvi dela dohodnine za donacije.

Postavlja se vprašanje skladnosti te določbe z evropsko zakonodajo.

V prvem odstavku 142. člena zakon pravi: *»Rezident lahko zahteva ...«* To pomeni, da lahko donacijo nameni zgolj rezident Republike Slovenije. Podobno pa tudi v drugem odstavku zakon določa, da mora biti organizacija, ki prejme donacijo, rezident. Torej mora delovati oz. imeti sedež v Republiki Sloveniji. Tako so izključene tudi organizacije s sedežem v državah Evropskega gospodarskega prostora.⁹⁸

⁹⁸ Bogataj E., Pravna ureditev donacij v evropskem pravu, Pravna praksa, št. 45/2009, str. 8–11.

»Sodišče ES je odločilo, da je v nasprotju s svobodo prostega pretoka kapitala, če država članica neprofitno organizacijo ali njene donatorje različno obravnava samo na podlagi sedeža neprofitne organizacije, ki odloča o njeni davčni zavezanosti.«⁹⁹

»Tudi 142. člen ZDoh-2 bi bilo treba prilagoditi zahtevam evropskega prava. Zakonsko besedilo bi bilo treba spremeniti tako, da lahko naklonitev dela dohodnine zahtevajo tudi nerezidenti. Poleg tega bi se moral krog upravičencev do donacij razširiti na rezidente drugih držav članic EGP s statusom neprofitnosti v državi sedeža. Vsaka neprofitna organizacija, ki ima interes do naklonitve s strani slovenskih davčnih zavezancev, bi morala imeti možnost uvrstitve na Seznam upravičencev do donacij.«¹⁰⁰

Ob sprejetju te zakonske določbe je zakonodajalec predvideval učinek tega ukrepa v višini 1.800 milijonov SIT (približno 7,5 milijona EUR).¹⁰¹

⁹⁹ Prav tam.

¹⁰⁰ Prav tam.

¹⁰¹ Predlog Zakona o dohodnini, Poročevalec Državnega zbora, Ljubljana, 2006, št. 101, str. 33, dostopno na: <http://www.iusinfo.si/Priloge/Poro/PORODZ2006N101P1.pdf> [1. 4. 2016].

7. Pretekle olajšave

V času razvoja dohodninske zakonodaje je bilo uveljavljenih in razveljavljenih več različnih olajšav. Razlogi za njihovo uvajanje in odpravljanje so bili večinoma ekonomsko-socialni (npr. ukinitvev olajšav za posebne namene zaradi uveljavitve višje splošne olajšave, ki jo lahko uveljavi večje število zavezancev in je hkrati prinesla proporcionalno večji učinek za zavezance z najnižjimi prihodki) ali politični (npr. ukinitvev olajšave za starejše kot posledica varčevalne politike države). Nekatere najpomembnejše olajšave, ki niso obstale do današnjega dne, so predstavljene v nadaljevanju.

7.1. Pretekle olajšave po ZDoh

Zakon o dohodnini iz leta 1990 je predvideval 16 različnih olajšav, ki so jih zavezanci lahko uveljavljali pri obračunu dohodnine. Analiza ZDoh, ki jo je zakonodajalec opravil leta 1993, z namenom uskladitve veljavne zakonodaje z novo družbeno ureditvijo, je pokazala, da so olajšave v večjem obsegu uveljavljali zavezanci, ki so imeli nadpovprečno visoke prihodke. Ti zavezanci so uveljavili 65 % vseh olajšav, medtem ko so zavezanci s podpovprečnimi prihodki prijavi le 35 % vseh olajšav. Tudi število zavezancev, ki so uveljavljali olajšave, je bilo bistveno večje med zavezanci z nadpovprečnimi prihodki.¹⁰²

Takšen sistem je bil po mnenju zakonodajalca neprimeren, ker je bistveno bolj obremenjeval zavezance z nižjimi prihodki. Zato je bila večina olajšav odpravljena v prid splošne davčne olajšave, ki pripada vsem zavezanecem v enaki višini, ne glede na njihove prihodke ali dejanske izdatke. Ostale so še nekatere olajšave za posebne namene, ki so bile določene v 9. členu Zdoh.¹⁰³ Z uveljavljanjem olajšav za posebne namene (razen pri olajšavah za samoprispevke) si je zavezanec lahko zmanjšal osnovo

¹⁰² Predlog za izdajo Zakona o dohodnini z osnutkom zakona, Poročevalec Državnega zbora, št. 26/1993, str. 39, 40.

¹⁰³ Zakon o dohodnini (ZDoh), Uradni list RS, št. 71/1993.

za dohodnino za največ 3 %. Priznane pa so bile le, če so bila sredstva porabljena osebno za zavezanca in je bilo to dokazano z dokumenti, ki so se glasili na njegovo ime.¹⁰⁴

7.2. Pretekle olajšave po ZDoh-1

Zakon o dohodnini iz leta 2004 (Zdoh-1) je spet sledil cilju davčne razbremenitve najnižjih dohodkovnih razredov in je spet povišal splošno davčno olajšavo. Na račun tega povišanja pa je odpravil nekaj olajšav za posebne namene.

Tiste, ki so še ostale (razen pri olajšavah za samoprispevke), pa so zavezanci lahko uveljavljali do največ 2 % svoje letne davčne osnove.¹⁰⁵

7.3. Pretekle olajšave po Zdoh-2

Namen zakonodajalca pri sprejemanju trenutno veljavnega zakona je bil zmanjšanje obremenitve aktivnih prihodkov zavezancev in zmanjšanje obdavčitve prihodkov fizičnih oseb.¹⁰⁶

Spet je prišlo do povečanja splošne olajšave in posledično do odprave olajšave za različne namene, ki se je priznavala v višini 2 % zavezančeve letne davčne osnove, ter olajšave za zneske, plačane za rešitev stanovanjskega problema rezidenta, ki se je priznavala v višini 4 % zavezančeve letne davčne osnove.¹⁰⁷

S sprejetjem tega zakona in njegovih poznejših sprememb se je število olajšav bistveno zmanjšalo. Trenutno Zdoh-2 pozna le še:¹⁰⁸

- splošno olajšavo,
-

¹⁰⁴ Prav tam.

¹⁰⁵ Povzeto po predlogu Zakona o dohodnini (ZDoh-1), Poročevalec Državnega zbora, Ljubljana, 2004, št. 2, str. 3.

¹⁰⁶ Predlog Zakona o dohodnini (ZDoh-2), Poročevalec Državnega zbora, Ljubljana, 2006, št. 101/2006, str. 5.

¹⁰⁷ Galič J., Obdavčitev plač in drugih dohodkov iz zaposlitve, po novi davčni zakonodaji, Založba Legat, Ljubljana, 2007, stan 72

¹⁰⁸ Lešnik T., Ponovna uvedba olajšav za dohodnino, Davčno-finančna praksa, št. 2/2014, str. 8, 9.

- olajšavo za vzdrževane družinske člane,
- olajšavo za 100% invalide,
- olajšavo za dijake in študente,
- olajšavo za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje.

Deloma pa je sprememba na področju olajšav tudi posledica uvedbe poenostavljenega dohodninskega sistema z izdajo informativnih izračunov. Prevladujoče mnenje je, da bi dodatne olajšave zapletle omenjeni postopek.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Prav tam.

8. Sklepne ugotovitve

Zakonodajalec si je z dohodninsko zakonodajo že vse od leta 1993, ko je bil sprejet ZDoh, prizadeval za čim bolj pravično porazdelitev davčne obremenitve dohodkov fizičnih oseb. Prva pomembna sprememba in korak k večji davčni pravičnosti je bila uvedba splošne davčne olajšave, ki je enaka za vse davčne zavezance. S tem je bilo odpravljeno zgolj parcialno upoštevanje olajšav za vnaprej naštete namene. Razlog za takšno rešitev je bil, da je zakonodajalec opravil analizo uveljavljanja olajšav po veljavnem sistemu in ugotovil, da je njihova uporaba po posameznih dohodkovnih razredih dokaj nesorazmerna. Tako je menil, da bi bilo bolj v skladu z načelom horizontalne davčne pravičnosti, če bi uvedel enotno olajšavo, ki bi jo lahko uveljavljali vsi zavezanci in bi vse enako razbremenjevala. Seveda sistem različnih olajšav do neke mere poruši popoln sistem horizontalne pravičnosti, saj lahko nekatere olajšave kljub enakim prihodkom uveljavljajo samo določene skupine ljudi (npr. olajšave za vzdrževane družinske člane lahko uveljavljajo samo tisti zavezanci, ki dejansko vzdržujejo družinske člane). K povečanju horizontalne pravičnosti je pomembno prispeval ZDoh-1 z uvedbo obdavčitve po načelu svetovnega dohodka, ker je s tem izenačil zavezance (rezidente), ki ustvarjajo prihodke v Republiki Sloveniji, z zavezanci, ki ustvarjajo prihodke v tujini.

Hkrati pa dohodninska zakonodaja že od prvega Zakona o dohodnini iz leta 1990 pozna tudi progresivno obdavčitev. To pomeni, da tisti, ki imajo večji prihodek, plačajo tudi več davka od dohodka. V tem kontekstu govorimo o načelu vertikalne izenačenosti (t. i. načelo vertikalne pravičnosti), ki se uveljavlja z dohodninskimi razredi.

Vse spremembe na področju davčnih olajšav pri dohodnini so bile usmerjene k razbremenitvi zavezancev z najmanjšimi dohodki, k čim doslednejšemu upoštevanju načela horizontalne in vertikalne enakosti (oz. pravičnosti) in poenostavitvi ter transparentnosti davčnega sistema.

Vsaka korenitejša sprememba Zakona o dohodnini je sicer pripeljala do oženja nabora davčnih olajšav, hkrati pa tudi do nominalnega zvišanja olajšav in do manjše davčne obremenitve zavezancev. Najprej je Zakon o dohodnini večino olajšav določal v deležu povprečne bruto plače zaposlenega na letni ravni, pozneje pa so se vedno bolj uveljavljale olajšave s fiksnim zneskom, ki so bile ob uvedbi vedno znatno višje, kot bi bil delež povprečne bruto plače.

Prvotna splošna davčna olajšava je znašala 11 % povprečne bruto plače na zaposlenega. Če bi to pretvorili v današnje zneske, bi ta olajšava znašala dobrih 1.000 EUR neto. Veljavna zakonodaja (ZDoh-2) predvideva splošno davčno olajšavo v višini 3.302,70 EUR, kar je več kot trikrat več, kot je zavezancem priznaval ZDoh. Kljub odpravi nekaterih olajšav, ki jih je poznal ZDoh (predvsem olajšav za posebne namene), je zdaj veljavna zakonodaja bistveno ugodnejša za zavezance.

Zavezanci z najnižjimi prihodki lahko uveljavljajo celo olajšavo v višini 6.519,82 EUR (če je njihov skupni prihodek manjši od 10.866,37 EUR neto letno). Splošna davčna olajšava je za zavezance z minimalnimi prihodki davčni prag, ki ga komaj presežejo. Če je edini prihodek zavezanca minimalna plača (v letu 2016 znaša minimalna plača 790,73 EUR bruto oz. 561,46 EUR neto) in regres v višini minimalne plače, bi ob uveljavljanju samo splošne olajšave ob koncu leta plačal 124,66 EUR dohodnine. To potrjuje tezo, da sistem davčnih olajšav zagotavlja neobdavčene dohodke v višini življenjskega minimuma in da so zavezanci z minimalnimi prihodki skoraj prosti obveznosti plačila dohodnine.

Primer izračuna:

plača: 12 x 561,46 EUR

regres: 561,46 EUR

Skupaj (neto): 7.298,98 EUR

Splošna olajšava: 6.519,82 EUR

Davčna osnova: 779,16 EUR

Višina obračunane dohodnine (16 % od osnove): 124,66 EUR

V tem primeru govorimo o efektivni davčni obremenitvi v višini 1,7 %.

Glede višine davčnih olajšav se pogosto primerjamo s sosednjimi državami, predvsem z Avstrijo, ki je zelo zanimiva za delovne migrante iz Republike Slovenije. Avstrija ima sicer zelo visok davčni prag, ki v letu 2016 znaša 11.000 EUR.¹¹⁰ Hkrati pa imajo v Avstriji skoraj dvakrat višjo minimalno plačo,¹¹¹ skoraj dvakrat višjo povprečno plačo

¹¹⁰ Das Steuerbuch 2016, Bundesministerium für Finanzen, dostopno na: https://www.bmf.gv.at/services/publikationen/BMF-Steuerbuch_2016_dt.pdf?5b0v8c [1. 4. 2016].

¹¹¹ Načeloma v Avstriji nimajo uzakonjene minimalne plače, ampak se ta določa s kolektivnimi pogodbami.

in več kot dvakrat večji BDP na prebivalca kot v Sloveniji.¹¹² Posledično je razumljivo in proporcionalno popolnoma primerljivo, da imajo tudi bistveno višji davčni prag za dohodnino.

Kar zadeva višino obdavčitve prebivalstva z dohodnino, smo v Sloveniji pod povprečjem OECD po deležu pobranih davkov od dohodkov fizičnih oseb glede na BDP. V letu 2014 je v Sloveniji dohodnina pomenila 6,5 % BDP, medtem ko je bilo povprečje držav članic OECD 11,7 %. Država torej z dohodnino pobere bistveno manjši delež družbenega prihodka kot v drugih državah članicah OECD (npr. v Avstriji je ta delež 12,7 % BDP).¹¹³

Poudariti pa je treba, da je obdavčitev prihodkov fizičnih oseb z dohodnino le ena plat medalje. Od največjega oz. najpogostejšega vira prihodka – dohodka iz zaposlitve – se plačujejo tudi prispevki, ki pa so v primerjavi z državami članicami OECD zelo visoki. Tudi prispevki so neke vrste obdavčitev in tako skupna obdavčitev prihodkov ni več tako nizka, kot bi sklepali le iz podatka o višini dohodnine glede na BDP.

Kot je mogoče razbrati iz zakonodajnih sprememb na področju obdavčenja dohodkov fizičnih oseb, se postopek obdavčitve poenostavlja. K temu je bistveno pripomogla uvedba poenostavljenega dohodninskega sistema z izdajo informativnih izračunov. Pred uvedbo tega sistema je bilo treba poenostaviti obračun dohodnine, kar je bil med drugim tudi razlog za poenostavljanje sistema davčnih olajšav. Rezultat so preprostejši in cenejši postopek obračunavanja dohodnine ter preprostejše in višje olajšave, ki najbolj razbremenjujejo zavezance z najnižjimi prihodki. Pri razvoju Zakona o dohodnini se ves čas kaže močna težnja po davčni pravičnosti.

Glede na navedeno lahko potrdim glavno tezo diplomske naloge – da obstoječi sistem davčnih olajšav zagotavlja visoko stopnjo davčne pravičnosti in skozi ves svoj razvoj prinaša vedno večjo razbremenitev zavezancev z najnižjimi prihodki.

¹¹² List of sovereign states in Europe by GDP (nominal) per capita 2010, dostopno na: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_sovereign_states_in_Europe_by_GDP_%28nominal%29_per_capita [1. 4. 2016].

¹¹³ Revenue Statistics, dostopno na: <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-19963726.htm> [1. 4. 2016].

S spremembami in razvojem Zakona o dohodnini se je zmanjševalo število olajšav, določanje olajšav v deležu povprečne plače so nadomestili fiksni zneski in ti so se stalno povečevali, do pred nekaj leti, ko je Vlada Republike Slovenije zaradi varčevalnih ukrepov ustavila usklajevanje zneskov olajšav z rastjo cen življenjskih potrebščin.

Največji delež olajšav pomenita splošna olajšava in olajšava za vzdrževane družinske člane. S tem so bistveno razbremenjeni zavezanci z nižjim prihodki. Posledica takšne politike davčnih olajšav pa je večja obremenitev zavezancev z višjimi prihodki, saj so nominalni zneski olajšav naravnani v korist zavezancev z nižjimi prihodki. Kakor hitro zavezanec pride iz drugega davčnega razreda v tretji davčni razred, obdavčitev strmo naraste. Če primerjamo efektivno obdavčitev prihodkov pri odmeri dohodnine za leto 2013, ugotovimo, da znaša efektivna obdavčitev zavezancev v drugem dohodninskem razredu (prihodki do 18.960,28 EUR) 18,10 %, efektivna obdavčitev zavezancev iz tretjega dohodninskega razreda pa znaša 28,40 %. To pomeni povečanje efektivne obdavčitve za približno 57 %. V tretji dohodninski razred je bilo uvrščenih dobrih 8 % zavezancev, njihov delež pri pobrani dohodnini pa znaša slabih 40 %. Zavezanci iz tretjega in četrtega dohodninskega razreda so pomenili 8,69 % vseh zavezancev in so plačali 47,99 % vse dohodnine.¹¹⁴

Naslednji korak v razvoju obdavčitve dohodkov fizičnih oseb bi tako morala biti zmernejša progresivnost ali uveljavitev dodatnih davčnih olajšav za zavezance iz tretjega dohodninskega razreda. Posledice neugodne obdavčitve teh zavezancev se kažejo v obliki davčnih utaj in sive ekonomije, saj je njihov rezultat zelo mikaven glede na višino obdavčitve.

Zmernejše naraščanje obdavčitve dohodkov je mogoče zagotoviti bodisi z dodatnimi dohodninskimi razredi ali s posebnimi olajšavami. Te posebne olajšave bi se lahko nanašale na določene vrste prihodka, npr. na stimulacije, nagrade, bonuse ipd. Vse te oblike prihodkov so namenjene spodbujanju delovne uspešnosti posameznikov in

¹¹⁴ Osnovni statistični podatki iz odločb odmere dohodnine za leto 2013, Ministrstvo za finance, Ljubljana, 2015, dostopno na: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javne_objave/Statisticna_analiza_2013.pdf [1. 4. 2016].

povečanju produktivnosti zaposlenega (zavezanca), kar navsezadnje vpliva na skupni prihodek države prek drugih davkov in prispevkov. V skupino zavezancev z višjimi dohodki večinoma spadajo posamezniki z višjo izobrazbo; ti zaradi davčno neugodne situacije v Republiki Sloveniji pogosteje iščejo svojo priložnost v tujini. Ta pojav imenujemo »beg možganov« in je ena izmed oblik migracije. Posledica splošnega nezadovoljstva delavcev migrantov z načinom obdavčitve njihovih prihodkov, ki jih prejmejo v tujini, je lahko tudi njihova odselitev v tujino. Tako niso več rezidenti Republike Slovenije in s tem zavezanci za dohodnino. Svoje dohodke porabljajo v tujini, ne plačujejo niti drugih davkov in prispevkov v Republiki Sloveniji, kar je še dodatna (če ne še večja) izguba za državne prihodke in prihodke lokalnih skupnosti. Država je tudi v izobraževanje teh posameznikov vložila znatne zneske in njihova odselitev iz države pomeni izgubo oz. nesmotrno investicijo.

Progresivnost pri obdavčitvi dohodkov fizičnih oseb bi bilo mogoče omiliti tudi s povečanjem števila dohodninskih razredov. Podobno rešitev imajo v Avstriji, kjer imajo trenutno sedem dohodninskih razredov. Takšna rešitev bi predvsem koristila zavezancem v sedanjem tretjem dohodninskem razredu.

Ker je politika na področju obdavčitve fizičnih oseb do zdaj dosledno sledila družbenim potrebam, lahko utemeljeno kmalu pričakujemo tudi spremembe, ki bodo prinesle zmernejše naraščanje obdavčitve glede na prihodke. Poleg sprememb dohodninske zakonodaje lahko dajo zelene učinke tudi drugačni ukrepi, morebiti tudi na drugih področjih. Neukrepanje pa bi lahko imelo negativne posledice za proračunske prihodke.

9. Bibliografija

9.1. Literatura

- Bartolj Maver V., Ne pozabite davčne olajšave, Denar, št. 444/2015.
- Bogataj E., Pravna ureditev donacij v evropskem pravu, Pravna praksa, št. 45/2009.
- Galič J., Obdavčitev plač in drugih dohodkov iz zaposlitve po novi davčni zakonodaji, Založba Legat, Ljubljana, 2007.
- Klun M., Davčni sistem, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2007.
- Kobal A., Dohodnina po novem, Davčno-finančni raziskovalni inštitut, Maribor, 2004.
- Kočevar Senekovič B., Davčna obravnava dohodkov čezmejnih migrantov v Republiki Sloveniji, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, diplomsko delo, 2011.
- Kovač M., Davčno pravo: Olajšave pri odmeri dohodnine, Pravna praksa, št. 9/2005.
- Kranjec M., Davki in proračun, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2003.
- Macarol B., Še o dohodnini za leto 1994, Svetovalec, priloga Gospodarskega vestnika, št. 11/1995.
- Lešnik T., Ponovna uvedba olajšav za dohodnino, Davčno-finančna praksa, št. 2/2014.
- Ministrstvo za finance, Davčna uprava Republike Slovenije, Dohodnina, Ljubljana, 2000.
- Stanovnik T., Javne finance, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2008.
- Škof B., Wakounig M., Tičar B., Jerman S., Kobal A., Ferčič A., Davčno pravo, Pravna fakulteta Maribor, Davčno-finančni raziskovalni inštitut, Maribor 2007.
- Škof B., Kobal A., Dohodninska osnova v Sloveniji in nekaterih drugih državah, Podjetje in delo, št. 8/1999.
- Tičar B., Razvoj sodobnih načel obdavčevanja, Podjetje in delo, št. 8/2003.

Proračun usklajen: Brez posega v regres, brez kriznega davka, Delo, 2013, dostopno na: <http://www.delo.si/novice/politika/proracun-usklajen-brez-posega-v-regres-brez-kriznega-davka.html>.

9.2. Viri

Pravilnik o določitvi olajšav in lestvice za odmero dohodnine za leto 2014, Uradni list RS, št. 108/2013.

Povprečne mesečne plače, Slovenija, december 2013 – začasni podatki, Statistični urad RS, dostopno na: <http://www.stat.si/StatWeb/glavnanavigacija/podatki/prikazistaronovico?IdNovice=6061> [1. 4. 2016].

Osnovni statistični podatki iz odločb odmere dohodnine za leto 2013, Ministrstvo za finance, Ljubljana, 2015, dostopno na: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javne_objave/Statisticna_analiza_2013.pdf [1. 4. 2016].

Predlog Zakona o dohodnini – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora, Ljubljana, 1993, št. 26.

Predlog Zakona o dohodnini – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora, Ljubljana, 1993, št. 36.

Predlog Zakona o dohodnini (Zoh-1) – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora, Ljubljana, 2004, št. 2.

Das Steuerbuch 2008 – slowenisch, Bundesministerium für Finanzen, dostopno na: https://www.bmf.gv.at/services/publikationen/BMF-Steuerbuch_2008_slowenisch.pdf?5b2dqw [1. 4. 2016].

Odločba Ustavnega sodišča U-I-147/12, dostopno na: <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US30139> [1. 4. 2016].

Osnovni statistični podatki iz odločb odmere dohodnine za leto 2013, Ministrstvo za finance, Ljubljana, 2015, dostopno na:

http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javne_objave/Statisticna_analiza_2013.pdf [1. 4. 2016].

Odločba Ustavnega sodišča, U-I-10/98, dostopno na: <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US19437?q=U-I-10%2F98> [1. 4. 2016].

Poročilo o gibanju plač za december 2004, Uradni list RS, št. 17/2005, dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2005-01-0576> [1. 4. 2016].

Pojasnilo DURS, št. 4210-31/2007, z dne 24. 1. 2007, dostopno na: <http://www.findinfo.si/Pojasnila/Besedilo.aspx?SOPI=POMD101P20070124N4210312007> [1. 4. 2016].

Ministrstvo za finance, Obrazložitev splošnega dela predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2016, dostopno na: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2016/OBR_2016_SPLOSNI_DEL.pdf [1. 4. 2016].

Ministrstvo za finance, Bilance proračunov občin, dostopno na: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/bilance_proracunov_obcin/ [1. 4. 2016].

Prebivalci po skupinah in spolu, Statistični urad RS, dostopno na: <http://www.stat.si/statweb/prikazi-novico?id=5148&idp=17&headerbar=15>.

Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2M), Poročevalec Državnega zbora, Ljubljana, 2013.

Predlog Zakona o dohodnini, Ljubljana, 2006, dostopno na: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12571ED00334491&db=kon_zak&mandat=IV&tip=doc [1. 4. 2016].

Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2A), Ljubljana, 2008, dostopno na: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12573D0002865BE&db=kon_zak&mandat=IV&tip=doc [1. 4. 2016].

Predlog Zakona o spremembi Zakona o dohodnini (ZDoh-2O), dostopno na:
<http://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ca20e005b8005f2f1df26d31e6163ef0b0cfb64d975630ffd0a643b7dfbc61ff> [1. 3. 2016].

Osnovni statistični podatki iz odločb odmere dohodnine za leto 2013, Ministrstvo za finance, Ljubljana, 2015, dostopno na:
http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javne_objave/Statisticna_analiza_2013.pdf [1. 4. 2016].