

DIREKTIVA (EU) 2018/958 KOT OVIRA REGULACIJI DAVČNEGA SVETOVANJA?

Ali je slovenska razprava spregledala funkcijo poklica in pozitivno obveznost države?

AVTOR: mag.FRANC DERGANČ, 1.10.2026

VEZA: [RAZISKAVA IPVU – PRAVNA VARNOST UPORABNIKA DAVČNO-SVETOVALNIH IN RAČUNOVODSKIH STORITEV V EU-27-V z dne 1.10.2026](#)

In

[KO TRG NI DOVOLJ - Ustavnopravni razlogi za pravno varnost računovodskih in davčnosvetovalnih storitev v Sloveniji](#)

Razprava izhaja iz raziskave IPVU – Pravna varnost uporabnika davčno-svetovalnih in računovodskih storitev v EU-27.

Direktiva 2018/958 ne prepoveduje regulacije poklicev. Zahteva pa, da država pred novo regulacijo dokaže njen legitimen cilj javnega interesa, primernost, potrebnost in sorazmernost. Pri davčnem svetovanju zato ni dovolj vprašati, ali regulacija omejuje trg. Pred tem je treba razumeti funkcijo poklica: katere zaščitne funkcije mora sistem zagotoviti MSP in ali jih sedanja slovenska ureditev zagotavlja splošno, preverljivo in učinkovito.

1. Direktiva ne zahteva neregulacije

V slovenski razpravi o ureditvi davčnega svetovanja se po navedbah avtorja raziskave že vrsto let pojavlja argument, da evropska pravila o reguliranih poklicih zahtevajo čim manj omejitev konkurence in zato nasprotujejo regulaciji poklica davčnega svetovalca. V javno dostopnih virih ni bilo mogoče najti dokumenta pristojnega ministrstva, ki bi takšno stališče dobesedno formuliral, zato ga članek obravnava kot pravno tezo, ki jo je treba preveriti, ne kot citirano uradno izjavo konkretnega organa.

Besedilo Direktive (EU) 2018/958 pokaže, da takšna teza ni popolna. Direktiva državam članicam ne prepoveduje regulacije poklicev. Zahteva, da je nova omejitev nediskriminatorna, utemeljena z legitimnim ciljem javnega interesa, primerna za njegovo dosego in da ne presega tistega, kar je potrebno. Pri tem zahteva presojo tveganj za prejemnike storitev in tretje osebe, kakovosti storitev ter vprašanja, ali obstoječa pravila že zadostujejo. (1)

2. Pred testom sorazmernosti je treba razumeti funkcijo poklica

Pri davčnem svetovanju država ne presoja zgolj dostopa ponudnika do trga. Presoja dejavnost, ki lahko neposredno vpliva na pravilnost davčnih obračunov, pravni položaj davčnega zavezanca, učinkovitost fiskalnega nadzora in javnofinančne prihodke. Zato je treba še pred vprašanjem, kako močno sme država regulirati poklic, odgovoriti na pomembnejše vprašanje: katere funkcije mora pravni in institucionalni sistem zagotoviti uporabniku davčno-svetovalne storitve?

Z vidika MSP so te funkcije najmanj preverljiva strokovnost svetovalca, praktične izkušnje, stalno strokovno izobraževanje, neodvisnost, preprečevanje konflikta interesov, varstvo poslovnih skrivnosti in strokovne komunikacije, odgovornost za strokovne napake, dejanska možnost povračila škode, procesna sposobnost ter kontinuiteta specialistične pomoči od priprave davčnega obračuna do sodnega varstva.

Zavarovanje poklicne odgovornosti zato ni zgolj omejitev trga. Njegova funkcija je zagotoviti, da strokovna odgovornost ob nastanku velike škode ne ostane teoretična. Pravilo o zaupnosti ni administrativna ovira, ampak pogoj, da lahko uporabnik strokovnjaku razkrije podatke, brez katerih pravilnega nasveta ni mogoče dati. Zahteve

glede kvalifikacij, prakse in stalnega izobraževanja pa niso same sebi namen, temveč zmanjšujejo informacijsko asimetrijo med strokovnjakom in uporabnikom. Šele ko so te funkcije določene, je mogoče presojati, s katerim najmanj omejujočim instrumentom jih je mogoče učinkovito zagotoviti.

Tabela 1: Funkcije davčnega svetovanja z vidika pravne varnosti MSP

Zaščitna funkcija	Pomen za MSP	Primer institucionalnega instrumenta
Strokovnost in aktualnost znanja	zmanjšanje tveganja nestrokovnih obračunov, nasvetov in pravnih sredstev	kvalifikacija, praksa, strokovni izpit, CPD
Neodvisnost in konflikt interesov	svetovalec ne uporablja položaja proti interesu uporabnika	pravila nezdružljivosti, izločitev, nadzor
Zaupnost in varstvo podatkov	varstvo poslovnih skrivnosti ter odprta komunikacija s svetovalcem	poklicna tajnost, varstvo komunikacije, sankcije
Odgovornost in povračilo škode	odgovornost ni le formalna, ampak ekonomsko učinkovita	disciplinska odgovornost, civilna odgovornost, zavarovanje
Procesna uporabnost znanja	strokovna pomoč je uporabna v nadzoru, pritožbi in sodnem varstvu	procesno priznanje specialista, kontinuiteta sodelovanja
Fair play in enakost orožij	MSP lahko dejansko odgovori profesionalizirani davčni administraciji	učinkovita strokovna pomoč + procesna jamstva

3. Kaj prvi del IPVU že pokaže o Sloveniji

Prva faza raziskave IPVU vprašanja ne obravnava abstraktno. Za vsako državo preverja deset institucionalnih jamstev strokovne pomoči in pet kriterijev procesne kontinuitete. Slovenija trenutno dosega $G = 4,5$ in $P = 5$ oziroma 9,5 od 20 točk. Rezultat ne pomeni, da slovenski davčni svetovalci niso strokovni. Pomeni, da številna jamstva obstajajo predvsem znotraj prostovoljnih profesionalnih sistemov in niso splošno zavezujoča za celoten trg. (2)

Raziskava zato preverja širšo hipotezo: pozitivna obveznost države zahteva takšno institucionalno okolje, ki zlasti MSP omogoča dejansko dostopno in procesno uporabno strokovno pomoč. Zakonska regulacija poklica je lahko eden od instrumentov, ni pa nujno edini. Druga institucionalna rešitev je lahko funkcionalna alternativa samo, če uporabniku zagotavlja primerljiv splošni zaščitni učinek, dostopnost in učinkovitost. (2)

To je osrednja razlika med regulacijo in institucionalno zaščito. Regulacija poklica ni nujno cilj. Funkcije strokovne in procesne zaščite pa morajo biti zagotovljene.

4. Slovenski paradoks strokovne pomoči

Najostreje se vprašanje pokaže pri kompleksnih davčnih zadevah. Davčni obračun družbe, ki posluje z naftnimi derivati in lahko plačuje izjemno visoke zneske DDV, trošarin in drugih javnih dajatev, ni nujno pripravljen v okviru sistema, ki bi za izvajalca zahteval enotno minimalno davčno kvalifikacijo, praktične izkušnje, strokovni izpit, stalno izobraževanje, obvezno zavarovanje in disciplinsko odgovornost.

Enaka logika se nadaljuje v upravnem postopku. Po 54. členu ZUP je pooblaščenec lahko vsak, kdor je popolnoma poslovno sposoben. Če organ ugotovi, da pooblaščenec, ki ni odvetnik, očitno ni sposoben za zastopanje, stranko šele takrat opozori na možne škodljive posledice. (3)

To pravilo velja tudi, ko je predmet postopka cenitev davčne osnove, transferne cene, kompleksna vprašanja DDV ali mednarodno obdavčenje. Formalna možnost zastopanja je torej široka, specialistična usposobljenost pa ni vnaprej sistemsko preverjena.

Ob prehodu v določene sodne faze se slika obrne. Drugi odstavek 22. člena ZUS-1 pri pritožbi in izrednih pravnih sredstvih zahteva pooblaščenca z opravljenim pravniskim državnim izpitom. Raziskava IPVU pravilno opozarja, da tak pogoj dokazuje splošno pravno-procesno kvalifikacijo, ne pa sam po sebi specialističnega znanja DDV, transfernih cen, računovodskih standardov ali davčne cinitve. (4)

Anomalija zato ni zgolj v tem, da davčno svetovanje ni regulirano. Bistveni problem je nepovezanost med kompleksnostjo davčnega tveganja, strokovnostjo osebe, ki uporabniku pomaga, in procesnim položajem te osebe. Sistem je lahko v zgodnjih fazah skoraj brez specialističnega filtra, v poznejši sodni fazi pa uvede močan formalni filter, ki prav tako ni vezan na davčno specializacijo. To odpira vprašanje koherentnosti institucionalnega modela in predvsem vprašanje, ali država dejansko zagotavlja učinkovito strokovno pomoč tam, kjer jo uporabnik najbolj potrebuje.

Slovenski institucionalni paradoks se kaže tudi na področju **profesionalnih omejitev, neodvisnosti in varstva uporabnika davčno-svetovalnih storitev**. V Sloveniji je mogoče davčno-svetovalne storitve oglaševati na način, ki lahko pri uporabniku ustvari vtis, da je bistvo storitve predvsem v znižanju davčne obremenitve, tudi z uporabo struktur oziroma jurisdikcij zunaj Evropske unije. Takšno okolje odpira vprašanje, kje je meja med legitimnim davčnim načrtovanjem, profesionalno odgovornostjo svetovalca in trženjem davčnih rešitev, ki lahko povečujejo pravna in davčna tveganja za uporabnika.

Posebej pomembno je tudi vprašanje **neodvisnosti davčnega svetovalca in konflikta interesov**. V slovenskem sistemu ni splošnega zakonskega profesionalnega režima, ki bi davčnemu svetovalcu kot takemu prepovedoval, da iz svetovalnega razmerja preide v lastno poslovno udeležbo pri poslu svoje stranke – na primer z nakupom sredstva, kapitalskim vstopom, poslovnim partnerstvom ali drugim neposrednim ekonomskim interesom. Prav prepoved oziroma stroga ureditev takšnih položajev je v reguliranih profesionalnih sistemih pomembna zato, ker mora biti svetovalec sposoben delovati **neodvisno, nepristransko in prvenstveno v strokovnem interesu stranke**, ne pa v lastnem poslovnem interesu. Brez jasnih pravil o konfliktu interesov se lahko meja med svetovanjem in lastnim gospodarskim interesom svetovalca nevarno zabriše.

Tretji element slovenskega položaja je **odsotnost jasno razvitega profesionalnega privilegija oziroma posebnega varstva zaupne komunikacije med davčnim zavezancem in davčnim svetovalcem (professional privilege protecting confidential communications between the taxpayer and the tax adviser)**. V sistemih, kjer je takšno varstvo razvito, njegov namen ni ustvarjati privilegirane položaja poklica, temveč zagotoviti uporabniku možnost, da strokovnjaku popolno in odkrito predstavi dejansko stanje ter pridobi neodvisno pravno-davčno presojo brez strahu, da bo samo jedro te strokovne komunikacije avtomatično postalo dokazni material države. To vprašanje je zato tesno povezano s pravico do učinkovitega pravnega varstva, zaupanjem v strokovno pomoč in funkcionalno enakostjo orožij.

Prav tu se pokaže bistvo slovenskega paradoksa: država skoraj ne posega v vprašanje, kdo sme izvajati davčno svetovanje, kako mora zagotavljati svojo neodvisnost in kako se varuje zaupnost njegovega svetovanja, hkrati pa od davčnega zavezanca pričakuje popolno, pravilno in strokovno zahtevno izpolnjevanje davčnih obveznosti ter mu v sporu nasproti postavi visoko profesionalizirano davčno administracijo. **Mikro in malo podjetje v Sloveniji zato pogosto nima jasnega institucionalnega zagotovila, komu lahko strokovno zaupa, katere kvalifikacije ima izvajalec, katera pravila ga zavezujejo in kakšno raven kakovosti ter odgovornosti lahko od njega pričakuje. V sistemih, kakršna sta nemški in avstrijski, je ta informacijska asimetrija bistveno bolj omejena, ker država poklic davčnega svetovalca obravnava tudi kot institut javnega interesa in uporabnika varuje z vstopnimi pogoji, profesionalnimi pravili, neodvisnostjo, odgovornostjo in nadzorom. Slovenski model pa odpira nasprotno vprašanje: če javni interes uporabnika ni institucionalno zaščiten, čigav interes dejansko oblikuje trg davčnega svetovanja – interes uporabnika, interes ponudnika storitve ali celo interes jurisdikcij in poslovnih struktur, v katere je uporabnik usmerjan?**

5. Kaj spregleda argument »Direktiva zahteva konkurenco«?

Direktiva 2018/958 zahteva konkurenco brez neupravičenih omejitev, vendar hkrati zahteva presojo tveganj za uporabnike in tretje osebe, kakovosti storitev ter vprašanja, ali so obstoječa splošna pravila zadostna. Pri manj omejujočih sredstvih zato ni odločilno samo, ali so formalno milejša, ampak ali z njimi država dejansko doseže isti legitimen cilj. (1)

Zato ni dovolj reči, da obstaja prostovoljni certifikat. Treba je odgovoriti, ali prostovoljni sistem zagotavlja primerljivo varstvo tudi uporabniku, ki izbere izvajalca zunaj tega sistema. Če nekdo lahko opravlja enake davčno-svetovalne storitve brez minimalne kvalifikacije, brez CPD, brez obveznega zavarovanja, brez posebnega disciplinskega režima

in brez poklicnega varstva zaupnosti, prostovoljna samoregulacija še ni funkcionalno enakovredna splošnemu sistemu varstva uporabnika.

Prav tu se test sorazmernosti sreča s pozitivno obveznostjo države. Direktiva določa zgornjo mejo regulatornega posega: država ne sme regulirati bolj, kot je potrebno. Pozitivna obveznost pa odpira vprašanje spodnje meje zaščite: ali je uporabniku zagotovljen dejansko učinkovit institucionalni sistem za uresničevanje njegovih pravic.

6. Nizozemska ni primer institucionalne praznine

Nizozemska je pri tej razpravi posebej pomembna. Poklic davčnega svetovalca tam ni zakonsko zaščiten na način, primerljiv z nemškim ali avstrijskim modelom. Toda iz tega ne sledi, da je davčno svetovanje prepuščeno neorganiziranemu trgu.

Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) ima več kot 6.000 članov. Za članstvo zahteva ustrezno univerzitetno izobrazbo, poklic davčnega svetovalca kot glavno dejavnost in povezavo z NOB-priznано davčnosvetovalno prakso; aspirantsko članstvo vključuje najmanj triletno obvezno profesionalno izobraževanje, redni člani pa imajo letno obveznost stalnega strokovnega izobraževanja ter jih zavezujejo etična, vedenjska in disciplinska pravila. NOB sama poudarja, da so ti standardi pomembni prav zato, ker naziv davčnega svetovalca na Nizozemskem ni zakonsko zaščiten. (5)

Poleg tega je Hoge Raad v sodbi z dne 23. septembra 2005 iz načela fair play omejil uporabo informacijskih pooblastil davčne uprave glede določenih dokumentov, katerih namen je analizirati davčni položaj zavezanca oziroma mu o njem svetovati. Davčnemu svetovalcu ni podelil enakega zakonskega privilegija kot odvetniku, je pa pravno zaščitil del funkcije strokovnega davčnega svetovanja pred oblastnimi posegi. (6)

Nizozemska zato ni preprost dokaz neregulacije. Je primer visoke institucionalne zrelosti in pravnega varstva funkcije davčnega svetovanja brez klasične državne licence. Če želi Slovenija ta model uporabiti kot argument proti zakonski regulaciji, mora primerjati celoten institucionalni paket in odgovoriti, ali slovenski uporabnik uživa funkcionalno primerljive kvalifikacijske, etične, disciplinske, odgovornostne in procesne mehanizme.

7. MSP, pozitivna obveznost države in učinkovito uresničevanje pravic

Za velika podjetja z lastnimi davčnimi, računovodskimi in pravnimi oddelki je informacijska asimetrija manjša. Za mikro in mala podjetja pa je izbira zunanjega strokovnjaka pogosto edini način, da lahko strokovno odgovorijo profesionalizirani davčni administraciji.

Raziskava IPVU zato ne trdi, da iz 22., 23. in 25. člena Ustave ali iz 47. člena Listine EU avtomatično izhaja pravica do reguliranega davčnega svetovalca. Postavlja ožje vprašanje: ali lahko država govori o učinkovitem uresničevanju procesnih pravic, če ne zagotavlja niti minimalnega splošnega sistema preverljivosti strokovne pomoči, ki je pri kompleksnem davčnem postopku lahko odločilna za dejansko uporabo teh pravic. To je predmet nadaljnjega preverjanja v fazah M in R. (2)

Sodišče EU je v zadevi X-Steuerberatungsgesellschaft hkrati potrdilo, da je varstvo prejemnikov davčno-svetovalnih storitev lahko legitimen razlog javnega interesa, vendar morajo omejitve opravljanja storitev prestat test sorazmernosti in upoštevati dejanske kvalifikacije ter izkušnje ponudnika. To je bistveno: pravo EU ne zahteva neregulacije, temveč sorazmeren način doseganja legitimnega zaščitnega cilja. (7)

8. Siva ekonomija kot opozorilni indikator

Vprašanje strokovne infrastrukture se dotika tudi širšega fiskalnega okolja. Schneider in Asllani sta v študiji za Evropski parlament ocenila velikost in razvoj sive ekonomije v EU do leta 2022. V njihovih ocenah je bila Slovenija med državami z razmeroma visokim deležem sive ekonomije, medtem ko je bila Avstrija med državami z najnižjim. (8)

Takšnih podatkov ni dopustno uporabiti kot dokaz, da regulacija davčnega svetovanja neposredno zmanjšuje sivo ekonomijo. So pa relevanten opozorilni indikator. Direktiva 2018/958 in slovenski ZPPPK med legitimnimi razlogi

javnega interesa izrecno priznavata preprečevanje davčnih utaj in izogibanja davkom ter učinkovitost fiskalnega nadzora. Zato je povsem legitimno raziskovalno vprašanje, ali institucionalna kakovost oseb, ki pripravljajo davčne obračune in usmerjajo zavezance, vpliva na davčno skladnost, napake, spore in širše fiskalne rezultate. Odgovor na to vprašanje sodi predvsem v tretjo fazo R raziskave IPVU.

9. Delni Sklep

Direktiva (EU) 2018/958 ni prepoved regulacije davčnega svetovanja. Je prepoved neutemeljene in nesorazmerne regulacije.

Sorazmernosti pa ni mogoče presojati, dokler država ne opredeli, katere funkcije mora sistem sploh zagotavljati uporabniku. Če so to preverljiva strokovnost, stalno izobraževanje, neodvisnost, varstvo podatkov in poslovnih skrivnosti, odgovornost, zavarovanje, zaupnost strokovne komunikacije, procesna uporabnost specialističnega znanja in funkcionalna enakost orožij, mora država za vsako funkcijo pokazati, kdo jo danes zagotavlja in s kakšnim splošnim učinkom.

Šele nato je mogoče primerjati zakonsko regulacijo poklica z drugimi, manj omejujočimi alternativami. Pravo vprašanje zato ni, ali Direktiva 2018/958 dovoljuje regulacijo davčnega svetovanja. Dovoljuje jo pod pogoji sorazmernosti. Pravo vprašanje je, ali Slovenija brez regulacije oziroma brez drugega funkcionalno enakovrednega institucionalnega sistema sploh zagotavlja tiste funkcije, zaradi katerih je strokovna davčna pomoč javnopravno relevantna za uporabnika, državni proračun in učinkovito uresničevanje pravic MSP.

10. HITRI TEST sorazmernosti, kot izhaja iz ugotovitev tega članka in prvega dela raziskave IPVU

Bistvo testa sorazmernosti: pravna varnost MSP pri nakupu davčno-svetovalnih storitev

Izhodišče raziskave iz tega članka ni vprašanje, ali imajo davčni svetovalci interes za regulacijo svojega poklica. Izhodišče je **uporabnik storitve**, zlasti mikro, malo in srednje podjetje, ki na slovenskem trgu kupuje davčno-svetovalno ali računovodsko storitev in praviloma nima lastnega davčnega, računovodskega in pravnega oddelka.

Tak uporabnik je v izrazitem informacijskem neravnotežju. Pred nakupom storitve praviloma ne more zanesljivo presoditi, ali oseba, ki mu svetuje, dejansko obvlada DDV, davčni postopek, transferne cene, mednarodno obdavčenje, računovodske standarde ali kompleksna dokazna vprašanja. Če bi imel znanje, potrebno za takšno presojo, strokovnjaka pogosto sploh ne bi potreboval. Cena storitve je vidna takoj, kakovost pa se lahko pokaže šele čez več let – ob davčnem nadzoru, cenitvi davčne osnove, dodatni odmeri, obrestih, globi ali sodnem sporu. Prav zato prosti trg pri teh storitvah ni običajen trg, na katerem bi uporabnik kakovost lahko enostavno preveril pred nakupom.

Prvi del raziskave IPVU kaže, da Slovenija večine ključnih zaščitnih funkcij ne zagotavlja kot splošno zavezujoč sistem za vse ponudnike. Obstajajo strokovna združenja, certifikati, kodeksi, prostovoljno stalno izobraževanje in drugi profesionalni mehanizmi, vendar lahko enake storitve na trgu opravljajo tudi osebe zunaj teh sistemov. Zato prostovoljna profesionalna ureditev sama po sebi še ne pomeni, da je uporabniku zagotovljena primerljiva minimalna raven zaščite.

Z vidika MSP so bistvene predvsem funkcije, ki jih mora sistem zagotavljati: preverljiva strokovnost, praktične izkušnje, stalno strokovno izobraževanje, neodvisnost, preprečevanje konflikta interesov, varstvo poslovnih skrivnosti in strokovne komunikacije, odgovornost za strokovne napake ter dejanska možnost povračila škode. Zato zahteve glede kvalifikacij, zavarovanja, poklicne tajnosti ali disciplinske odgovornosti niso same sebi namen. So možni pravni instrumenti za zaščito konkretnih interesov uporabnika.

Pravna varnost MSP pa se ne konča pri nakupu storitve. Davčni svetovalec lahko podjetje spremlja pri pripravi davčnega obračuna, med davčnim nadzorom, pri pripombah na zapisnik, pritožbi in kasneje pri sodnem varstvu. Zato mora biti v test vključena tudi **procesna uporabnost specialističnega znanja**. V Sloveniji je zastopanje v

upravni fazi zelo odprto in specialistična davčna kvalifikacija ni sistemsko preverjena; v določenih sodnih fazah pa se pojavi formalni pogoj PDI, ki zagotavlja splošno pravno-procesno kvalifikacijo, ne pa nujno specialističnega davčnega ali računovodskega znanja.

Prav tu se pokaže osrednji slovenski paradoks. Podjetje lahko kupi zelo zahtevno davčno storitev od osebe brez enotno predpisane minimalne kvalifikacije, prakse, strokovnega izpita, obveznega stalnega izobraževanja ali zavarovanja poklicne odgovornosti. Če nato pride do davčnega nadzora, lahko ista zadeva vsebuje kompleksne cenitve, DDV, transferne cene ali mednarodno obdavčenje. Ob prehodu v določene sodne faze pa sistem nenadoma uvede strogo formalno pravno kvalifikacijo, ki sama po sebi še ne zagotavlja specialističnega davčnega znanja.

Zato vprašanje testa sorazmernosti ne more biti samo:

Ali bi regulacija omejevala konkurenco?

Pravo vprašanje je:

Ali slovenski pravni in institucionalni sistem MSP, ki na trgu kupi davčno-svetovalno storitev, zagotavlja minimalno in dejansko učinkovito raven strokovne, odgovornostne in procesne zaščite – in če je ne, kateri najmanj omejujoč pravni instrument jo lahko zagotovi?

To je tudi razlog, zakaj prostovoljni certifikat ali članstvo v strokovnem združenju ne moreta avtomatično predstavljati zadostnega »milejšega sredstva«. Če standard velja le za del izvajalcev, drugi pa lahko enake storitve opravljajo brez primerljivih zahtev, zaščitni učinek ni splošen. Prvi del IPVU prav pri Sloveniji kaže takšno parcialnost institucionalnih jamstev.

Primerjava z Avstrijo, Nemčijo in Poljsko je zato pomembna ne zato, da bi njihove modele avtomatično prenesli v Slovenijo, temveč zato, ker dokazujejo, da je mogoče v okviru prava EU vzpostaviti bistveno močnejši sistem preverljivih strokovnih, odgovornostnih in procesnih jamstev. Prvi del IPVU kaže, da te države v delovni matriki dosegajo bistveno višjo raven institucionalizacije kot Slovenija, medtem ko slovenski rezultat odraža predvsem odsotnost splošno zavezujočih pravil za celoten trg.

Prvi del IPVU ne dokazuje, da mora Slovenija nujno prevzeti avstrijski model v celoti. Dokazuje pa, da sedanje slovenske ureditve ni mogoče obravnavati kot samoumevno dovolj varne zgolj zato, ker bolj omejujoča ureditev posega v konkurenco.

Če želi država regulacijo zavrniti s sklicevanjem na Direktivo 2018/958, mora pokazati več kot obstoj prostovoljnih profesionalnih sistemov. Dokazati mora, da sedanji ali drug milejši model **dejansko zagotavlja MSP primerljivo učinkovito zaščito pri nakupu in uporabi davčno-svetovalnih storitev.**

Če tega ne more dokazati, se dokazno vprašanje obrne:

zakaj naj bi uporabnik v Sloveniji nosil večje tveganje glede strokovnosti, odgovornosti, zaupnosti in procesne uporabnosti storitve kot uporabnik v institucionalno bistveno bolj razvitih sistemih EU?

Tabela 2 spodaj prikazuje, **kje sedanji slovenski model davčnega svetovanja z vidika MSP ne zagotavlja enake minimalne ravni zaščite, kot jo zagotavljajo bolj institucionalizirani sistemi.** Ne meri interesa davčnih svetovalcev, ampak položaj **MSP kot kupca strokovne storitve:** ali lahko pred nakupom preveri strokovnost izvajalca, ali je ta odgovoren in zavarovan, ali ga zavezujejo pravila neodvisnosti, zaupnosti in varovanja poslovnih skrivnosti ter ali lahko njegovo specialistično znanje uporabnika učinkovito spremlja od priprave davčnega obračuna do nadzora, pritožbe in sodnega varstva. Prvi del IPVU kaže, da večina teh jamstev v Sloveniji ni splošno zavezujoča za celoten trg, temveč obstaja predvsem v prostovoljnih profesionalnih sistemih.

MSP zato izgublja prav tam, kjer bi morala nastopiti pozitivna obveznost države. Na trgu praviloma ne more zanesljivo razlikovati med strokovno preverjenim in nepreverjenim ponudnikom; cena je vidna takoj, kakovost pa se lahko pokaže šele ob davčnem nadzoru, dodatni odmeri ali sporu. Če nastane škoda, ni nujno zagotovljeno obvezno zavarovanje; če gre za poslovno skrivnost ali strokovno komunikacijo, ni zagotovljen univerzalen poklicni režim

varstva; v upravnem postopku specialistična kvalifikacija praviloma ni zahtevana, v določenih sodnih fazah pa nastopi formalni PDI, ki sam po sebi ne zagotavlja specialističnega davčnega znanja. Tako uporabnik izgublja **preverljivost strokovnosti, preventivno zaščito, kontinuiteto specialistične pomoči in del funkcionalne enakosti orožij**.

Toda posledice niso samo zasebne. **Izgublja lahko tudi država**. Nestrokovno pripravljeni obračuni, napačno davčno svetovanje in slabše obvladovanje kompleksnih davčnih vprašanj lahko povečujejo stroške nadzora, število sporov in tveganje nepravilnega izpolnjevanja davčnih obveznosti. Slovenija ima hkrati po mednarodnih ocenah razmeroma velik obseg sive ekonomije. Iz tega še ni mogoče sklepati, da bi regulacija davčnega svetovanja sama po sebi sivo ekonomijo zmanjšala; je pa to pomemben fiskalni indikator, zaradi katerega država **ne sme presojati samo stroška regulacije, ampak tudi strošek institucionalno premalo urejenega trga**.

Zato je bistvo tabele:

Če država od MSP zahteva pravilno in pravočasno izpolnjevanje vse bolj kompleksnih davčnih obveznosti ter ga postavlja nasproti profesionalizirani davčni administraciji, mora hkrati pojasniti, kako mu zagotavlja dostop do preverljivo strokovne, odgovorne, zaupne in procesno uporabne pomoči. Če tega sedanji trg ne zagotavlja splošno in učinkovito, nastopi vprašanje pozitivne obveznosti države, da institucionalno vrzel uredi.

Tabela 2: Poskus rezultata testa sorazmernosti za ureditev davčnega svetovanja v Sloveniji

Element testa	Kaj pokaže prvi del IPVU in dosedanja analiza	Preliminarni rezultat
Legitimni javni interes	Davčno svetovanje ni le tržna storitev. Vpliva na pravilnost davčnih obračunov, pravni položaj zavezanca, davčno skladnost, preprečevanje utaj, učinkovitost fiskalnega nadzora in javnofinančne prihodke. ZPPPK te cilje izrecno priznava kot javni interes.	IZKAZAN
Funkcija strokovnosti	Slovenija nima splošno obveznega sistema, ki bi za vse izvajalce zahteval preverljivo davčno kvalifikacijo, prakso, strokovni izpit in stalno izobraževanje. IPVU zato Sloveniji pri G priznava predvsem delna jamstva. RAZISKAVA_IPVU_EU_INSTITUTIONAL...	SISTEMSKA VRZEL JE IZKAZLJIVA
Funkcija odgovornosti	Za celoten trg niso splošno obvezni enotni disciplinski standardi in zavarovanje poklicne odgovornosti. Odgovornost zato lahko obstaja pravno, ne da bi bilo uporabniku zagotovljeno učinkovito povračilo škode. RAZISKAVA_IPVU_EU_INSTITUTIONAL...	SPLOŠNI ZAŠČITNI UČINEK NI ZAGOTOVLJEN
Neodvisnost in konflikt interesov	Pravila neodvisnosti in konflikta interesov obstajajo v profesionalnih sistemih, vendar ne veljajo splošno za vse ponudnike. RAZISKAVA_IPVU_EU_INSTITUTIONAL...	DELNA ZAŠČITA
Zaupnost, poslovne skrivnosti in strokovna komunikacija	Profesionalne obveznosti zaupnosti obstajajo, vendar davčni svetovalec nima univerzalnega zakonskega varstva strokovne komunikacije, primerljivega z nekaterimi institucionalno razvitejšimi sistemi. RAZISKAVA_IPVU_EU_INSTITUTIONAL...	VARSTVENA VRZEL JE ODPRTA

Procesna uporabnost specialističnega znanja	V upravni fazi je zastopanje široko in praviloma ni vezano na specialistično davčno kvalifikacijo. V določenih sodnih fazah se zahteva PDI, ki zagotavlja splošno pravno-procesno kvalifikacijo, ne pa nujno davčne specializacije. RAZISKAVA_IPVU_EU_INSTITUTIONAL...	KONTINUITETA SPECIALISTIČNE POMOČI JE LE DELNA
Informacijska asimetrija MSP	MSP praviloma ne more pred nakupom storitve zanesljivo oceniti strokovne kakovosti ponudnika. Cena je vidna takoj, posledice slabe storitve pa se lahko pokažejo šele v nadzoru ali sporu.	POMEMBNA TRŽNA POMANJKLJIVOST
Narava in obseg tveganja	Tveganje ni omejeno le na odnos svetovalec–stranka. Napake pri DDV, trošarinah, transfernih cenah, cenitvah ali mednarodnem obdavčenju lahko prizadenejo tudi državni proračun in učinkovitost fiskalnega nadzora.	TVEGANJE PRESEGA ZASEBNI ODNOS
Zadostnost obstoječih pravil	Splošna civilna in procesna pravila ter prostovoljni profesionalni sistemi obstajajo, vendar ne zagotavljajo enakih minimalnih standardov vsem uporabnikom in vsem ponudnikom.	NI DOKAZANO, DA OBSTOJEČA UREDITEV ZADOSTUJE
Prostovoljna samoregulacija kot alternativa	Certifikati, registri in kodeksi strokovnih organizacij zavezujejo predvsem njihove člane. Izvajalci zunaj teh sistemov lahko opravljajo primerljive storitve brez enakih zahtev.	NI FUNKCIONALNO ENAKOVREDNA SPLOŠNI ZAŠČITI
Primernost regulacije	Minimalne kvalifikacije, praksa, CPD, register, odgovornost, zavarovanje, zaupnost in neodvisnost so po svoji naravi sposobni zmanjšati ugotovljena tveganja in povečati preverljivost kakovosti storitve.	PRIMERNOST REGULACIJE JE IZKAZLJIVA
Manj omejujoč obvezni model	Možni so zaščiten naziv, obvezni register, minimalne zakonske kvalifikacije, obvezno zavarovanje ali funkcionalna regulacija posebej tveganih storitev. Toda takšni ukrepi morajo biti splošno zavezujoči; zgolj prostovoljne različice ne zagotavljajo istega učinka.	MOŽEN – UČINKOVITOST JE TREBA PRIMERJATI
Popolna rezervacija dejavnosti	Prvi del IPVU sam po sebi še ne dokazuje, da mora biti celotno davčno svetovanje rezervirano izključno licenciranim osebam.	OBSEG REGULACIJE JE ŠE PREDMET TESTA
Primerjalni test EU-27	Prva faza kaže, da številne države EU uporabljajo bistveno močnejša institucionalna in procesna jamstva kot Slovenija. Avstrija, Nemčija in Poljska dosegajo v delovni matriki G=10 in P=10. RAZISKAVA_IPVU_EU_INSTITUTIONAL...	SLOVENSKI MODEL ODSTOPA OD MOČNEJE INSTITUCIONALIZIRANIH MODELOV
Avstrijski referenčni model	WTBG 2017 izrecno ureja Wirtschaftsprüfer in Steuerberater kot Wirtschaftstreuhänder. Avstrija s tem dokazuje, da je mogoče davčno svetovanje v okviru prava EU urediti kot reguliran poklic z jasno javno in gospodarsko funkcijo. RIS	MOČAN PRIMERJALNI BENCHMARK

Koherentnost slovenskega sistema	V zgodnjih fazah praktično ni specialističnega profesionalnega filtra, pozneje pa se pojavi formalni PDI filter, ki prav tako ni nujno povezan z davčno specializacijo.	SEDANJI MODEL ZAHTEVA VSEBINSKO UTEMELJITEV
Pozitivna obveznost države	IPVU preverja hipotezo, da mora država zagotoviti dejansko dostopno in procesno uporabno strokovno pomoč, ne glede na izbrani institucionalni instrument. RAZISKAVA_IPVU_EU_INSTITUTIONAL...	SLOVENSKI SISTEM ŠE NI IZKAZAL FUNKCIONALNO ENAKOVREDNE ZAŠČITE
Končni preliminarni rezultat testa	Slovenija ima dokazljive institucionalne in procesne vrzeli. Primerjalni sistemi dokazujejo, da je regulacija davčnega svetovanja pravno izvedljiva in združljiva s pravom EU. Odprto vprašanje ni več, ali je regulacija dopustna, temveč kateri obseg obveznih jamstev je potreben in ali bi avstrijskemu podoben model ali njegova manj omejujoča funkcionalna različica najbolj odpravil ugotovljene vrzeli.	REGULACIJE NI MOGOČE ZAVRNITI S SKLICEVANJEM NA DIREKTIVO 2018/958; POTREBNA JE IZBIRA IN DOKAZOVANJE KONKRETNEGA MODELA

Prvi del IPVU tako že pomembno spreminja izhodišče testa sorazmernosti. Slovenija ne primerja predlagane regulacije z brezhibnim nereguliranim trgom, ampak z obstoječim sistemom, v katerem številna ključna jamstva niso splošno zagotovljena. Avstrija pa predstavlja neposreden dokaz, da pravo EU samo po sebi ne preprečuje ureditve davčnega svetovanja kot reguliranega poklica gospodarskega zaupanja. Pravo vprašanje je zato, kateri regulatorni model je glede na ugotovljena tveganja in funkcije najprimernejši in najmanj omejujoč.

11. Sklep in predlog za Ministra za gospodarstvo Republike Slovenije

Če država od MSP zahteva pravilno in pravočasno izpolnjevanje vse bolj kompleksnih davčnih obveznosti, mora hkrati zagotoviti, da ima tak uporabnik realen dostop do **preverljivo strokovne, odgovorne, zaupne in procesno uporabne pomoči**. To je jedro pozitivne obveznosti države, ki jo raziskava IPVU preverja.

Za pristojnega ministra za gospodarstvo zato pravo vprašanje ni, ali Direktiva (EU) 2018/958 »dovoljuje regulacijo«. Dovoljuje jo, če je sorazmerna. Njegova naloga je bistveno bolj konkretna: **dokazno primerjati sedanji slovenski model z možnimi regulatornimi in manj omejujočimi modeli ter pokazati, kateri od njih MSP zagotavlja primerljivo učinkovito zaščito ob najmanjšem potrebnem posegu v konkurenco**.

Če sedanji sistem tega ne zagotavlja, potem sklicevanje na konkurenco ni dovolj. Potrebna je institucionalna ureditev. Pri tem je smiselno kot neposredno primerjalno izhodišče preučiti tudi avstrijski model in preveriti, katere njegove zaščitne elemente bi bilo mogoče v Sloveniji uvesti v sorazmerni, za MSP in trg primerni obliki.

OPOMBE IN VIRI

(1) Evropski parlament in Svet Evropske unije, Direktiva (EU) 2018/958 z dne 28. junija 2018 o preskusu sorazmernosti pred sprejetjem nove regulacije poklicev, UL EU L 173, 9. julij 2018, EUR-Lex.

Direktiva je temeljni pravni vir članka, ker določa vsebino ex ante testa sorazmernosti. Ne prepoveduje regulacije poklicev, temveč zahteva presojo nediskriminacije, legitimnega cilja javnega interesa, primernosti, potrebnosti in manj omejujočih alternativ. Posebej pomembno je, da zahteva presojo tveganj za prejemnike storitev in tretje osebe ter vpliva ukrepa na kakovost storitev. Zato je ni mogoče pravilno razlagati kot splošni mandat za neregulacijo. Za članek je ključna, ker pokaže, da mora država najprej opredeliti zaščitni cilj in šele nato izbrati najmanj omejujoč učinkovit instrument.

(2) Franc Derganc, Raziskava IPVU – Pravna varnost uporabnika davčno-svetovalnih in računovodskih storitev v EU-27, stanje raziskave 1. oktober 2026, www.modro-poslovanje.si.

Raziskava je neposredna analitična podlaga članka. Prva faza IPVU razčleni institucionalno zaščito uporabnika na deset kriterijev G in pet procesnih kriterijev P ter za Slovenijo ugotavlja delovni rezultat G = 4,5 in P = 5. Njena bistvena ugotovitev ni, da so slovenski izvajalci nestrokovni,

temveč da številna jamstva niso univerzalno vzpostavljena za celoten trg. Raziskava nadalje postavlja hipotezo, da zakonska regulacija ni nujno edini način uresničevanja pozitivne obveznosti države, vendar mora alternativni model zagotavljati primerljive funkcije. Za članek je zato pomembna, ker test sorazmernosti prevaja iz abstraktne razprave o konkurenci v preverljiva vprašanja o strokovnosti, odgovornosti, zaupnosti in procesni kontinuiteti.

(3) Republika Slovenija, Zakon o splošnem upravnem postopku – ZUP, zlasti 54. člen, veljavno stanje preverjeno 1. oktobra 2026, PISRS.

54. člen ZUP določa splošno pravilo o pooblaščenca v upravnem postopku. Posebna davčnoppravna kvalifikacija kot splošni vstopni pogoj za zastopanje ni zahtevana. Organ lahko reagira, če ugotovi, da pooblaščenec, ki ni odvetnik, očitno ni sposoben za zastopanje. Za članek je to pomembno, ker se isti splošni procesni okvir uporablja tudi v zelo kompleksnih davčnih postopkih. Vir zato omogoča analizo razkoraka med zahtevnostjo predmeta in odsotnostjo sistemskega specialističnega filtra.

(4) Republika Slovenija, Zakon o upravnem sporu – ZUS-1, zlasti drugi odstavek 22. člena; Zakon o pravnem postopku – ZPP, zlasti 87. člen; stanje preverjeno 1. oktobra 2026, PISRS.

ZUS-1 v postopku s pritožbo in izrednimi pravnimi sredstvi zahteva pooblaščenca z opravljenim pravniškim državnim izpitom. Ta zahteva zagotavlja formalno pravno-procesno kvalifikacijo. Ne dokazuje pa sama po sebi specialističnega znanja davčnega prava, računovodskih standardov, transfernih cen ali davčnih cenitev. Za članek je zato pomembna kot druga stran slovenskega paradoksa: zgodnje faze so specialistično zelo odprte, nekatere poznejše faze pa formalno stroge. Vir pomaga postaviti vprašanje, ali je celoten sistem strokovne pomoči notranje koherenten.

(5) Nederlandse Orde van Belastingadviseurs – NOB, About the NOB; Membership; Conditions of Membership; Professional Training; Continuing Professional Development; stanje virov preverjeno 1. oktobra 2026.

NOB predstavlja pomemben primer institucionalne zrelosti brez klasične zakonske zaščite naziva davčnega svetovalca. Organizacija ima več kot 6.000 članov in postavlja zahteve glede visokošolske izobrazbe, poklicnega dela na davčnem področju, večletnega usposabljanja, stalnega izobraževanja in profesionalnih pravil. Člane zavezujejo etični standardi in disciplinski mehanizmi. NOB sama poudarja, da so ti standardi posebej pomembni zato, ker poklic ni zakonsko zaščiten. Za članek je vir ključen, ker pokaže, da primerjalna alternativa zakonski regulaciji ni goli prosti trg, temveč lahko zelo razvit profesionalni institucionalni sistem.

(6) Hoge Raad der Nederlanden, sodba z dne 23. septembra 2005, št. 38 810, ECLI:NL:HR:2005:AU3140, Rechtspraak.nl.

Sodba je pomembna zaradi nizozemske doktrine fair play. Hoge Raad je omejil uporabo informacijskih pooblastil davčne uprave glede določenih dokumentov, povezanih z davčnoppravnim svetovanjem zavezancu. Davčnemu svetovalcu ni priznal enakega zakonskega privilegija kot odvetniku, vendar je zaščitil del funkcije neodvisnega davčnega svetovanja pred oblastnimi informacijskimi zahtevami. Za IPVU je to pomemben primer pravnega varstva funkcije poklica brez klasične licence. Za članek vir pokaže, da institucionalna zaščita lahko nastane tudi s sodno prakso in procesnimi pravili, vendar mora biti njen zaščitni učinek dejanski in preverljiv.

(7) Sodišče Evropske unije, X-Steuerberatungsgesellschaft proti Finanzamt Hannover-Nord, C-342/14, sodba z dne 17. decembra 2015, ECLI:EU:C:2015:827, EUR-Lex.

Zadeva neposredno obravnava čezmejno opravljanje davčno-svetovalnih storitev. Sodišče ni odločilo, da regulacija davčnega svetovanja kot taka ni dovoljena. Zahtevalo je sorazmeren pristop ter upoštevanje dejanskih kvalifikacij in izkušenj ponudnika. Varstvo prejemnikov davčno-svetovalnih storitev je priznalo kot legitimni javni interes, ki lahko upraviči omejitve, če te prestanejo test sorazmernosti. Za članek je sodba posebej pomembna, ker zavrača poenostavljeno enačbo med pravom EU in neregulacijo.

(8) Friedrich Schneider in Alban Asllani, Taxation of the Informal Economy in the EU, študija za Evropski parlament, 25. november 2022, European Parliament Think Tank.

Študija ocenjuje velikost in razvoj sive ekonomije v EU do leta 2022 ter analizira glavne dejavnike in politike, povezane z neformalnim gospodarstvom. Za članek je relevantna zato, ker vprašanje davčne skladnosti in fiskalnega nadzora umešča v širši empirični kontekst. Podatkov ni dopustno uporabljati kot dokaz neposredne vzročne povezave med regulacijo davčnega svetovanja in nižjo sivo ekonomijo. Lahko pa služijo kot opozorilni indikator pri presoji, ali je kakovost davčne strokovne infrastrukture eden od dejavnikov, ki jih je smiselno raziskati. Vir je zato posebej pomemben za tretjo fazo R raziskave IPVU in za dokazovanje, da javni interes pri davčnem svetovanju presega zgolj pogodbeno razmerje med svetovalcem in naročnikom.