

Ko fiskalna učinkovitost ni dovolj

Veza: [MIND THE GAP](#) - Dokument *Mind the Gap – Challenges and opportunities for tax compliance and tax expenditures in the EU* je leta 2025 izdala Evropska komisija, Generalni direktorat za obdavčenje in carinsko unijo (DG TAXUD) dne 11.12.2025

Avtor: mag. Franc Derganc, 15.12.2025

Disclaimer AI

KRITIČEN RAZMISLEK O DOKUMENTU EVROPSKE KOMISIJE *MIND THE GAP*

Dokument *Mind the Gap – Challenges and opportunities for tax compliance and tax expenditures in the EU*, ki ga je leta 2025 izdala Evropska komisija, Generalni direktorat za obdavčenje in carinsko unijo (DG TAXUD), predstavlja pomemben analitični prispevek k razumevanju davčnih vrzeli v Evropski uniji. Njegov cilj je izboljšati pobiranje davkov brez zviševanja davčnih stopenj, predvsem z večjo učinkovitostjo uprav, digitalizacijo postopkov in boljšim nadzorom. Dokument je umeščen v okvir Evropskega semestra in je namenjen predvsem oblikovalcem politik in upravljavcem davčnih sistemov.

Takšen namen je legitimen. Javne finance so temelj delovanja socialne države in davčna skladnost je pomemben element solidarnosti. Vendar pa že sam institucionalni okvir dokumenta razkrije njegovo temeljno omejitev: davčni sistem je obravnavan skoraj izključno kot tehnični in fiskalni mehanizem, ne pa kot del širšega razmerja med državo in posameznikom, ki je podvrženo zahtevam pravne države, dobre uprave in varstva temeljnih pravic.

Metodološko se dokument osredotoča na t. i. davčne vrzeli (tax gaps), torej na razlike med teoretično pričakovanimi in dejansko pobranimi davčnimi prihodki, zlasti pri davku na dodano vrednost, davku od dohodkov pravnih oseb, dohodnini in davčnih izdatkih. Pri tem uporablja administrativne podatke, nacionalne račune in enotne statistične modele, zlasti za DDV. Zavestno pa se ne opira na makroekonomske ocene obsega sive ekonomije, kot jih že desetletja razvija npr. prof. Friedrich Schneider. Razlog za to je razumljiv: dokument želi biti operativen in primerljiv med državami članicami. A prav ta izbira ima pomembne posledice.

Koncept davčne vrzeli je v dokumentu uporabljen kot upravljavsko orodje, namenjeno merjenju učinkovitosti pobiranja davkov in nadzora. V tem okviru je davčna vrzel razumljena kot problem neizpolnjevanja obveznosti ali neučinkovitega nadzora. Manj pozornosti pa je namenjene vprašanju, ali so sploh izpolnjeni osnovni pogoji za pravično in enako obdavčitev. Dokument tako implicitno predpostavlja, da davčna osnova obstaja, da so evidence zanesljive in da sistem deluje enotno. Kadar te predpostavke ne držijo, pojem davčne vrzeli izgubi svojo analitično vrednost.

To se jasno pokaže na primeru obdavčitve premoženja v Republiki Sloveniji. Slovenija iz naslova ponavljajočih se davkov na premoženje letno pobere približno deset milijonov evrov. Hkrati pa Finančna uprava Republike Slovenije ocenjuje, da bi ob urejenih evidencah, enotnem vrednotenju in

jasnih pravilih potencialni izplen znašal med 150 in 200 milijoni evrov letno. Ta razlika ne izhaja iz razširjene davčne utaje ali nizke davčne morale. Izhaja iz neurejenih in nepovezanih evidenc, neenotnih vrednotenj in dolgoletnega institucionalnega odlašanja z vzpostavitvijo sistema, ki bi omogočal enako obravnavo zavezancev.

V takšnih okoliščinah govoriti o davčni vrzeli v smislu, kot ga uporablja dokument *Mind the Gap*, ni ustrezno. Ne gre za vrzel, ki bi jo ustvarili zavezanci, temveč za vrzel, ki jo je ustvarila država sama, ker ni izpolnila svoje pozitivne obveznosti vzpostaviti jasen, predvidljiv in enak sistem obdavčitve. To ni fiskalni problem, temveč problem enakosti pred zakonom, kot jo zahtevata 14. člen Ustave Republike Slovenije in 20. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

Najresnejša pomanjkljivost dokumenta *Mind the Gap* pa je popolna odsotnost razprave o postopkovni pravičnosti. Dokument ne obravnava pravice do izjave, sorazmernosti ukrepov, predvidljivosti postopkov ali pravice do dobre uprave, ki je zagotovljena v 41. členu Listine EU o temeljnih pravicah. Pravičnost je reducirana na statistične kazalnike, kot so Ginijev koeficient, davčni primež ali redistribucijski učinki davkov in transferjev. To so pomembni kazalniki, vendar merijo pravičnost rezultatov, ne pa pravičnosti poti, po kateri se do teh rezultatov pride.

Davčna uprava je del javne oblasti. Odločitve davčnih organov posegajo v pravico do lastnine iz 17. člena Listine EU, v pravico do spoštovanja doma iz 7. člena Listine in v dostojanstvo posameznika iz 1. člena Listine. Evropsko sodišče za človekove pravice je v svoji praksi večkrat poudarilo, da mora biti tudi na davčnem področju zagotovljena sorazmernost posegov in učinkovito pravno sredstvo, kot izhaja iz 6. in 13. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah. Dokument, ki obravnava izključno učinkovitost pobiranja, brez presoje teh vidikov, ponuja nepopolno sliko.

To ima tudi praktične posledice. Politike zapiranja davčnih vrzeli, ki temeljijo zgolj na avtomatizaciji, izmenjavi podatkov in hitrejši izterjavi, brez sočasne presoje postopkovnih jamstev, lahko povečajo tveganje nesorazmernih posegov, zlasti za starejše, socialno šibke in osebe v življenjskih krizah. Dolgoročna davčna skladnost pa ne temelji zgolj na nadzoru, temveč tudi na zaupanju, ki izhaja iz zaznane poštenosti sistema.

Dokument *Mind the Gap* je pomemben in tehnično dovršen prispevek k razpravi o javnih finančah v Evropski uniji. **Vendar pa razkrije tudi jasno mejo obstoječega pristopa. Fiskalna učinkovitost je nujna, vendar ni zadostna.** Če naj davčni sistemi uživajo legitimnost in zaupanje javnosti, morajo biti poleg učinkovitosti presojeni tudi z vidika dobre uprave, postopkovne pravičnosti in spoštovanja temeljnih pravic. Prav ta razsežnost ostaja v dokumentu prezrta – in prav tu se odpira prostor za nadaljnji, nujno potreben razmislek.