

Ministrstvo za javno upravo

EVALVACIJA UKREPOV IZ ENOTNE ZBIRKE UKREPOV

Znižanje stroškov davčne izvršbe

avgust, 2017

Organizacija:	Ministrstvo za javno upravo
Datum kreiranja:	6. 8. 2017
Datum zadnje spremembe:	12. 2. 2018
Status dokumenta:	Končno poročilo
Avtor dokumenta:	Janja Jenc, Urad za razvoj

KAZALO VSEBINE

ZBIRNI POVZETEK POROČILA.....	1
UVODNA POJASNILA	3
1 IZHODIŠČA	4
1.1 O postopku davčne izvršbe	4
1.2 Opomin pred izvršbo	4
1.3 Predmet izvršbe.....	4
1.3.1 Izvršba na dolžnikove denarne prejemke.....	5
1.3.2 Izvršba na dolžnikova denarna sredstva pri bankah in hranilnicah.....	5
1.3.3 Izvršba na dolžnikove denarne terjatve	5
1.3.4 Izvršba na dolžnikove premičnine	5
1.3.5 Izvršba na dolžnikove vrednostne papirje	6
1.3.6 Izvršba na dolžnikove nepremičnine, delež v družbi in premoženjske pravice.....	6
2 EVALVACIJSKA VPRAŠANJA.....	7
3 UPORABLJENA METODOLOGIJA	8
4 OPREDELITEV ZAKONODAJE, OBVEZNOSTI, POPULACIJE IN FREKVENCE	9
5 OPREDELITEV ELEMENTOV ZA IZRAČUN	10
6 IZRAČUN IN OCENA UČINKOV UKREPA.....	12
7 REZULTATI IN ODGOVORI NA EVALVACIJSKA VPRAŠANJA	13

KAZALO TABEL

Tabela 1: Primerjavo stroškov pred in po uveljavitvi Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o izvajanju Zakona o davčnem postopku	7
Tabela 2: Višina dajatve pred in po implementaciji ukrepa	10
Tabela 3: Ukrepi in aktivnosti izterjave davkov in drugih obveznih dajatev v letih 2015 in 2016	10
Tabela 4: Sklepi o izvršbi po načinu v letih 2015 in 2016.....	11
Tabela 5: Ocena števila izdanih sklepov o izvršbi v letu 2017	12
Tabela 6: Ocena učinkov sprejetja novele Pravilnika o izvajanju Zakona o davčnem postopku	12

ZBIRNI POVZETEK POROČILA

- **SKUPNI PRIHRANKI**
 - **3,01 mil. eur / letni ravni**
- **VSEBINA SPREMEMB**
 - Ukrep *Znižanje stroškov davčne izvršbe* je bil realiziran s sprejetjem novele Pravilnika o izvajanju Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 85/16), ki je v pristojnosti Ministrstva za finance
- **NA KOGA SO VPLIVALE SPREMEMBE?**
 - poslovni subjekti
 - fizične osebe
 - populacija = 189.483 prejemnikov sklepov o davčni izvršbi
- **KAJ OBSEGAJO SPREMEMBE?**
 - Stroški za izdajo sklepa o davčni izvršbi na dolžnikove denarne prejemke in na denarna sredstva pri bankah in hranilnicah ter na denarne terjatve dolžnika so se znižali iz 25,00 na 10,00 eur.
 - Stroški za sklep o davčni izvršbi na dolžnikove materializirane ali nematerializirane vrednostne papirje so se znižali iz 25,00 na 10,00 eur.
 - Stroški za sklep o davčni izvršbi na dolžnikove premičnine so se znižali iz 75,00 na 50,00 eur.

UVODNA POJASNILA

Namen, cilji evalvacije

Cilj evalvacije je oceniti kvantitativne učinke ukrepa iz Enotne zbirke ukrepov: *Znižanje stroškov davčne izvršbe*¹.

Ukrep je del Enotne zbirke ukrepov, ki vsebuje zaveze Vlade RS s konkretnimi opredelitvami ukrepov, predlogi rešitev, nosilci ter roki realizacije. Ukrepi so poenoteni in izhajajo iz štirinajstih strateških dokumentov/virov, ki so smiselno združeni po šestnajstih področjih, s katerimi se zasleduje cilj dviga konkurenčnosti slovenskega gospodarstva.

Organi državne uprave letno poročajo Vladi RS o realizaciji ukrepov iz Enotnega dokumenta. Ko vlada sprejme poročilo o realizaciji ukrepov, so posamezni resorji zavezani, da ukrepe iz Enotnega dokumenta realizirajo v skladu s predvidenim terminskim planom. Seznam ukrepov se sproti dopolnjuje, vključuje pa tudi spremembe, nastale na podlagi predlogov, oddanih prek portala Stop birokraciji.

Opredelitev zakonodaje

Ukrep *Znižanje stroškov davčne izvršbe* je bil realiziran s sprejetjem novele Pravilnika o izvajanju Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 85/16), ki je v pristojnosti Ministrstva za finance².

¹ Enotna zbirka ukrepov je dostopna na <http://www.enotnazbirkaukrepov.gov.si>, ukrep Znižanje stroškov davčne izvršbe s podatki o rokih, odgovornem resorju in vsebino poročanj o stanju realizacije pa na <http://www.enotnazbirkaukrepov.gov.si/realizacija-ukrepov/ukrep/598#>.

² Vir: Enotna zbirka ukrepov dostopno na <http://www.enotnazbirkaukrepov.gov.si/realizacija-ukrepov/naloga/858>, 6. 8. 2017

1 IZHODIŠČA

1.1 O POSTOPKU DAVČNE IZVRŠBE

Davčna izvršba je posebni upravni postopek, ki ga ureja Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2)³, opravlja pa ga Finančna uprava Republike Slovenije (FURS).

Izvršba se opravi v primeru, če dolžnik svoje davčne obveznosti ne izpolni v roku, ki je določen v izvršilnem naslovu – listini, iz katere izhaja terjatev, ki naj se prisilno izvrši.

Za davčne obveznosti se poleg davkov štejejo tudi:

- uvozne in izvozne dajatve,
- prispevki za obvezno pokojninsko, invalidsko in obvezno zdravstveno zavarovanje,
- prispevki za zaposlovanje in starševsko varstvo,
- kmetijska nadomestila in z njimi povezani drugi ukrepi,
- obresti, stroški postopka pobiranja davka, denarne kazni in globe ter stroški postopka o prekršku, ki jih odmerja in izreka FURS (t. i. pripadajoče dajatve).

1.2 OPOMIN PRED IZVRŠBO

Pred začetkom izvršbe FURS dolžnika praviloma opomni (po pošti, preko aplikacije eDavki ali po telefonu); naj prostovoljno poravnava svoje neplačane zapadle obveznosti. Če dolžnik po opominu poravnava svoj dolg, se izogne davčni izvršbi in z njo povezanimi stroški. Opominjanje po zakonu ni obvezno, gre za prostovoljno dejanje FURS.

Izvršba se začne z izdajo sklepa o izvršbi.

1.3 PREDMET IZVRŠBE

Predmet izvršbe je tisti del premoženja dolžnika, na katerega se lahko poseže z namenom prisilne izterjave zapadle obveznosti. Predmet izvršbe je lahko vsako dolžnikovo premoženje ali premoženjska pravica, če ni z zakonom izvzeta iz izvršbe.

Predmeti davčne izvršbe so:

- denarni prejemki,
- denarna sredstva pri bankah in hranilnicah,
- denarne terjatve,
- premičnine,
- vrednostni papirji,

³ Zakon o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13, 25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14, 91/15 in 63/16) dostopno na <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4703>, 8. 8. 2017

- nepremičnine,
- delež dolžnika v družbi ter
- druge premoženjske pravice (patent, užitek, materialna avtorska pravica itd.).

1.3.1 Izvršba na dolžnikove denarne prejeme

Denarni prejemi so:

- plača,
- nadomestilo plače,
- pokojnina,
- denarni prejemi, doseženi na podlagi podjemne pogodbe in vsi ostali dohodki iz drugega pogodbenega razmerja, ki ni delovno razmerje
- vsi drugi denarni prejemi, razen tistih, ki so v skladu z ZDavP-2 izvzeti iz davčne izvršbe oziroma je nanje izvršba omejena.

Sklep o izvršbi se vroči dolžniku in delodajalcu (oziroma drugemu izplačevalcu denarnih prejemkov npr. ZPIZ, ZZZS, naročniku po pogodbi). Na dan vročitve sklepa delodajalcu se opravi rubež denarnih prejemkov dolžnika. Delodajalec je dolžan del plače dolžnika, ki je naveden v sklepu o izvršbi, vsak mesec vplačati na račun FURS do poplačila celotnega dolga.

1.3.2 Izvršba na dolžnikova denarna sredstva pri bankah in hranilnicah

Davčna izvršba na dolžnikova denarna sredstva pri bankah oziroma hranilnicah je izvršba na denarna sredstva, ki jih dolžniki prejemajo na svoje račune pri izvajalcih plačilnega prometa.

Sklep o izvršbi se vroči dolžniku ter banki oziroma hranilnici (ali drugemu izvajalcu plačilnega prometa), pri kateri ima dolžnik denarna sredstva oziroma odprte račune. Na dan prejema sklepa mora banka zarubiti dolžnikova denarna sredstva do višine dolga, navedenega v sklepu o izvršbi, in jih prenesti na račun FURS.

Zarubijo se lahko sredstva na transakcijskih, varčevalnih in depozitnih računih.

1.3.3 Izvršba na dolžnikove denarne terjatve

Z izvršbo lahko FURS seže tudi na terjatev, ki jo ima dolžnik do tretje osebe (dolžnikov dolžnik). V tem primeru dolžnikov dolžnik namesto, da bi plačal dolžniku, ki je njegov upnik, svoj dolg po zapadlosti plača FURS.

Sklep o izvršbi se vroči dolžniku in njegovemu dolžniku. Z vročitvijo sklepa se dolžniku zarubi terjatev, ki jo ima do svojega dolžnika do višine dolga, navedenega v sklepu o izvršbi. Hkrati se dolžnikovemu dolžniku naloži, da zarubljeni znesek ob zapadlosti plača na račun FURS.

1.3.4 Izvršba na dolžnikove premoženjske pravice

Sklep o izvršbi se dolžniku vroči pred začetkom rubeža, vendar pa se rubež dolžnikovih premoženjskih pravic lahko opravi tudi pred vročitvijo sklepa, če dolžniku ni mogoče vročiti sklepa o izvršbi in bi bil ogrožen namen davčne izvršbe. V tem primeru se sklep o izvršbi vroči dolžniku po opravljenem rubežu. Če dolžnik pri rubežu ni bil navzoč, se ga o opravljenem rubežu obvesti naknadno.

Izvršba na dolžnikove premožnine se opravi z rubežem, cenitvijo in prodajo zarubljenih premožnin.

1.3.5 Izvršba na dolžnikove vrednostne papirje

Za izvršbo na vrednostne papirje se smiselno uporabljajo pravila o rubežu in prodaji premožnin, če ZDavP-2 ne določa drugače.

1.3.6 Izvršba na dolžnikove nepremičnine, delež v družbi in premoženjske pravice

Izvršba na dolžnikovo nepremično premoženje, delež družbenika v družbi in premoženjske pravice (patent, užitek, materialna avtorska pravica itd.) se opravi le v primeru, če izterjava iz drugega premoženja dolžnika ni bila uspešna, ali če tako določa zakon.

FURS predlog za izvršbo preko državnega odvetništva posreduje sodišču, ki opravi izvršbo v skladu z Zakonom o izvršbi in zavarovanju (ZIZ)⁴⁵.

⁴ Zakon o izvršbi in zavarovanju (Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 93/07, 37/08 – ZST-1, 45/08 – ZArbit, 28/09, 51/10, 26/11, 17/13 – odl. US, 45/14 – odl. US, 53/14, 58/14 – odl. US, 54/15 in 76/15 – odl. US) dostopno na <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1008>, 8. 8. 2017

⁵ Povzeto po FURS: DAVČNA IZVRŠBA, Podrobnejši opis, januar 2017 dostopno na http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Placevanje_in_izvršba/Podrocja/Davcna_izvršba/Opis/Podrobnejši_opis_3_izdaja_Davcna_izvršba.pdf, 8. 8. 2017

2 EVALVACIJSKA VPRAŠANJA

V okviru evalvacije so se preverjali učinki sprejetja novele Pravilnika o izvajanju Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 85/16)⁶.

S sprejetjem novele so se spremenili stroški davčne izvršbe, ki so breme dolžnika.

Tabela 1: Primerjavo stroškov pred in po uveljavitvi Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o izvajanju Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 85/16)

	Stroški dolžnikov do 31.12.2016	Stroški dolžnikov (po 01.01.2017)
Stroški za izdajo sklepa o davčni izvršbi na dolžnikove denarne prejemke in na denarna sredstva pri bankah in hranilnicah ter na denarne terjatve dolžnika	25,00 eur	10,00 eur
Stroški za sklep o davčni izvršbi na dolžnikove materializirane ali nematerializirane vrednostne papirje	25,00 eur	10,00 eur
Stroški za sklep o davčni izvršbi na dolžnikove premočnine	75,00 eur	50,00 eur

V okviru evalvacije smo tako preverjali:

- i. Učinkovitost politike s stališča primerjave učinkov z vložki (resursi)**
 - Ali so stroški, ki so subjektom nastali upravičeni, glede na učinke, ki so nastali kot posledica sprejetja predpisa?
 - Ali so stroški sorazmerni s koristmi?
- ii. Učinkovitost politike s stališča primerjave učinkov z vložki (resursi)**
 - Do kakšne mere so bili doseženi zastavljeni cilji?
 - Kakšni so bili učinki implementacije predpisa (uporaba kvalitativnih in kvantitativnih podatkov)?

⁶ Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o izvajanju Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 85/16) dostopno na <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV12885>, 8. 8. 2017

3 UPORABLJENA METODOLOGIJA

Učinki novele Pravilnika o izvajanju Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 85/16) so bili ocenjeni na podlagi metodologije EMMS (Enotna metodologija za merjenje stroškov, ki jih zakonodaja povzroča subjektom), ki je bila privzeta in prilagojena na podlagi mednarodne metodologije »Standard Cost Model: Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses«⁷, »Standard Cost Model for Citizens: User`s Guide for Measuring Administrative Burdens for Citizens«⁸, potrdila pa jo je tudi Vlada RS, in sicer 7. maja 2009.

Na podlagi metodologije EMMS se celotni stroški, ki jih zakonodaja povzroča subjektom, se delijo na neposredne finančne stroške (davki, prispevki, pristojbine in globe) in posredne finančne stroške, ki so sestavljeni iz dejanskih posrednih stroškov in administrativnih stroškov.

Obveznost plačila stroškov davčne izvršbe sodi med neposredne finančne stroške, ki so neposredno razvidni iz predpisa in so rezultat konkretne in neposredne obveznosti prenosa denarja vladi ali pristojnemu organu. Primeri neposrednih finančnih stroškov so davki, prispevki, pristojbine, takse in globe.

Neposredni finančni stroški se računajo po formuli:

$$\text{neposredni finančni stroški} = \text{količina} \times \text{dajatev}$$
$$\text{količina} = \text{populacija} \times \text{frekvenca}$$

Populacija se nanaša na število subjektov (podjetij, davčnih zavezancev - fizičnih oseb), ki morajo opraviti določeno obveznost oziroma administrativno aktivnost. Populacijo lahko predstavlja tudi število oddanih vlog, prošenj, zahtevkov za posamezno obveznost na izbrano leto, ciljne skupine, ipd..

Frekvenca je pogostost posredovanja obveznosti. V primeru enkratnega dogodka, ob spremembah oziroma ob nastanku posamezne obveznosti, dogodka ali administrativne aktivnosti je frekvenca vedno 1.

Dajatev se nanaša na obveznost, ki je neposredno razvidna iz predpisa in pomeni neposredni in konkreten prenos denarja vladi ali pristojnemu organu. Višina dajatve se lahko računa v relativnem ali absolutnem znesku⁹.

⁷ Standard Cost Model: Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses, SCM Network to reduce administrative burdens, OECD, October 2005

⁸ Standard Cost Model for Citizens: User`s Guide for Measuring Administrative Burdens for Citizens, Learning Team for Measuring Administrative Costs for Citizens, September 2008

⁹ Enotna metodologija za merjenje stroškov (EMMS) dostopno na <http://www.stopbirokraciji.si/metodologija/>, 8. 8. 2017

4 OPREDELITEV ZAKONODAJE, OBVEZNOSTI, POPULACIJE IN FREKVENCE

Korak 1: Opredelitev zakonodaje

Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o izvajanju Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 85/16).

Korak 2: Določitev obveznosti

O1: Plačilo stroškov za izdajo sklepa o davčni izvršbi.

Korak 4: Možnost uporabe elektronske poti

Davčna izvršba od dolžnika ne zahteva izvedbe kakršnih koli administrativnih aktivnosti, postopek se lahko izvede po elektronski poti.

Korak 5: Populacija in njena segmentacija

Populacija se nanaša na število izdanih sklepov o davčni izvršbi s strani FURS.

Korak 6: Določitev frekvence pred implementacijo in po implementaciji ukrepa

V obeh primerih, pred in po implementaciji ukrepa je frekvenca 1, saj gre za primer enkratnega dogodka, ki se ne ponavlja periodično.

Korak 7: Določitev obstoja zunanjih stroškov

Dolžnikom pri izpolnjevanju obveznosti nastanejo tudi bančni stroški, ki pa niso stroški davčne izvršbe.

5 OPREDELITEV ELEMENTOV ZA IZRAČUN

Korak 1: Določitev višine dajatve

Tabela 2: Višina dajatve pred in po implementaciji ukrepa

	Strošek pred implementacijo ukrepa	Strošek po implementaciji ukrepa	Δ
Stroški za izdajo sklepa o davčni izvršbi na dolžnikove denarne prejemke in na denarna sredstva pri bankah in hranilnicah ter na denarne terjatve dolžnika	25,00 €	10,00 €	-15,00 €
Stroški za sklep o davčni izvršbi na dolžnikove materializirane ali nematerializirane vrednostne papirje	25,00 €	10,00 €	-15,00 €
Stroški za sklep o davčni izvršbi na dolžnikove premožnine	75,00 €	50,00 €	-25,00 €

Korak 2: Določitev populacije

Tabela 3: Ukrepi in aktivnosti izterjave davkov in drugih obveznih dajatev v letih 2015 in 2016¹⁰

Aktivnosti in ukrepi	2015	2016
	Število	Število
Izdani sklepi	186.370	187.920

¹⁰ FURS. Letno poročilo za leto 2017 dostopno na

http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/O_financni_upravi/Letna_porocila/FURS/Letno_porocilo_FURS_2016.zip, 8. 8. 2017

Tabela 4: Sklepi o izvršbi po načinu v letih 2015 in 2016¹¹

Načini davčnih izvršb	2015	2016
	Število	Število
Sklepi na denarna sredstva pri bankah oz. hranilnicah	118.450	115.068
Sklepi na dolžnikove denarne prejemke	55.699	58.600
Sklepi na premičnine	11.527	13.502
Sklepi na denarne terjatve dolžnika	643	714
Sklepi na vrednostne papirje	51	36
Skupaj	186.370	187.920

Korak 3: Določitev vira podatkov

Podatki o številu izdanih sklepov o davčnih izvršbah so dostopni na [spletni strani FURS](#).

¹¹ FURS. Letno poročilo za leto 2017 dostopno na http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/O_financni_upravi/Letna_porocila/FURS/Letno_porocilo_FURS_2016.zip, 8. 8. 2017

6 IZRAČUN IN OCENA UČINKOV UKREPA

Tabela 5: Ocena števila izdanih sklepov o izvršbi v letu 2017

Načini davčnih izvršb	2015	2016	Indeks 2016/2015	Predvideno število davčnih izvršb za leto 2017
	Število	Število	Indeks	Število (OCENA)
Sklepi na denarna sredstva pri bankah oz. hranilnicah	118.450	115.068	97%	111.783
Sklepi na dolžnikove denarne prejemke	55.699	58.600	105%	61.652
Sklepi na premičnine	11.527	13.502	117%	15.815
Sklepi na denarne terjatve dolžnika	643	714	111%	793
Sklepi na vrednostne papirje	51	36	71%	25
Skupaj	186.370	187.920	101%	189.483

Tabela 6: Ocena učinkov sprejetja novele Pravilnika o izvajanju Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 85/16)

Načini davčnih izvršb/ Skupni stroški davčnih izvršb	2015	2016	2017 (brez implementacije)	2017 (z implementacijo)	RAZLIKA
Sklepi na denarna sredstva pri bankah oz. hranilnicah	2.961.250,00 €	2.876.700,00 €	2.794.564,08 €	1.117.825,63 €	- 1.676.738,45 €
Sklepi na dolžnikove denarne prejemke	1.392.475,00 €	1.465.000,00 €	1.541.302,36 €	616.520,94 €	- 924.781,41 €
Sklepi na premičnine	1.012.650,00 €	87,85 €	1.186.154,27 €	790.769,52 €	- 395.384,76 €
Sklepi na denarne terjatve dolžnika	16.075,00 €	17.850,00 €	19.821,00 €	7.928,40 €	- 11.892,60 €
Sklepi na vrednostne papirje	1.275,00 €	900,00 €	635,29 €	254,12 €	- 381,18 €
Skupaj	5.383.725,00 €	4.360.537,85 €	5.542.477,00 €	2.533.298,61 €	- 3.009.178,40 €

7 REZULTATI IN ODGOVORI NA EVALVACIJSKA VPRAŠANJA

V okviru evalvacije so se preverjali učinki sprejetja novele Pravilnika o izvajanju Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 85/16), na podlagi katerega so se spremenili stroški davčne izvršbe, ki bremenijo dolžnike.

S sprejetjem Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o izvajanju Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 85/16):

- i. Stroški za izdajo sklepa o davčni izvršbi na dolžnikove denarne prejemke in na denarna sredstva pri bankah in hranilnicah ter na denarne terjatve dolžnika so se znižali iz 25,00 na 10,00 eur.
- ii. Stroški za sklep o davčni izvršbi na dolžnikove materializirane ali nematerializirane vrednostne papirje so se znižali iz 25,00 na 10,00 eur.
- iii. Stroški za sklep o davčni izvršbi na dolžnikove premičnine so se znižali iz 75,00 na 50,00 eur.

Po podatkih FURS je bilo v letu 2015 izdanih 186.370 sklepov o izvršbi, leta 2016 pa 187.920. Ob predpostavki, da se indeks 2017/2016 ne bo razlikoval bistveno od indeksa 2016/2015 ocenjujemo, da bo FURS v letu 2017 izdal 189.483 sklepov o davčni izvršbi.

Zaradi uveljavitve Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o izvajanju Zakona o davčnem postopku s 1. 1. 2017 bodo davčni dolžniki (podjetja in fizične osebe) razbremenjeni plačila stroškov davčne izvršbe v višini 3,01 milijona eur na letni ravni.

Sprememba predpisa subjektom, na katere se nanaša, ne prinaša novih stroškov, zgolj koristi.