

# Nekateri politekonomske vidiki davčnega sistema za subjekte tržnega poslovanja v Jugoslaviji

## 1. Enotni temelji davčnega sistema in skupni temelji davčne politike ter (ne)uspešno delovanje jugoslovanskega trga

Eno izmed najpogosteje obravnavanih izhodišč za spremembe ustave SFRJ, sprejete v novembru 1988, je bilo težnja po zagotavljanju razmer za uspešno delovanje jugoslovanskega trga. To težnjo zasledimo že v samem predlogu Predsedstva SFRJ, da se začne postopek za spremembo ustave SFRJ.

V obrazložitvi Komisije za ustavna vprašanja Supšćine SFRJ dne 25. septembra 1987 smo lahko v zvezi z ustreznim (takrat XXVI.) dopolnilom utave prebrali tudi naslednje:

»Vnašanje enotnega temelja davčnega sistema in skupne davčne politike kot prvine enotnega jugoslovanskega trga je pomembna predpostavka za učinkovito delovanje in stabilnost enotnega jugoslovanskega trga, zagotavljanje enakopravnosti in uresničevanje pravic in dolžnosti organizacij združenega dela in delovnih ljudi ter državljanov na tem trgu. S tem se dosledneje in v popolnejši meri zagotavlja tudi enotnost sistema socialističnih samoupravnih družbenoekonomskih odnosov ter družbenega razvoja.«

Iz te obrazložitve lahko dokaj določno razberemo namig, da je decentralizacija davčnega sistema in davčne politike eden poglavitnih krivcev za neuspešno delovanje razglašene enotnega jugoslovanskega trga. Tako naj bi »razlike v davčnem sistemu in različna davčna politika v posamičnih primerih vodile do neustreznih odnosov na enotnem jugoslovanskem trgu (kot so ustvarjanje različnih pogojev poslovanja, oteževanje prostega gibanja blaga ter združevanje dela in sredstev itn.).«

## 2. Enotnost trga v Jugoslaviji

V ekonomski teoriji lahko najdemo naslednja tri najpomembnejša določila enotnega trga:

1. Enotni trg zajema vse dejavnike v menjavi, katerih delovanje se uveljavlja teritorialno le tako dolgo, dokler obstajajo popolna svoboda izvajanja gospodarske dejavnosti, popolna svoboda v gibanju izdelkov in storitev, proizvodnih dejavnikov in znanja.

2. Na enotnem trgu delujeta enotno merilo vrednosti in cene, s tem pa tudi enotno menjalno in plačilno sredstvo.

3. Gospodarske dejavnosti enotnega trga v sodobnem gospodarstvu so zaščitene pred zunanjo konkurenco s carino in drugimi ukrepi.

V skladu s takšnimi razmišljanji naj bi bil enotni trg v Jugoslaviji pomembna

\* Dr. Miran Mihelčič, profesor na Fakulteti za elektrotehniko v Ljubljani.

prvina enotnosti sistema socialističnih samoupravnih družbenoekonomskih odnosov ter družbenega razvoja. Pri tem pa pod pojmom »družbenega razvoja« seveda ne more biti mišljen le razvoj Jugoslavije kot celote, ampak tudi razvoj vseh republik kot držav in pokrajin kot avtonomij oziroma kot družbenopolitičnih in samoupravnih skupnosti. Na enotnem gospodarskem območju se ponuja možnost za povečevanje obsega proizvodnje in menjave pod enakimi pogoji, omogočena je večja stopnja koncentracije in gospodarstvo (ali ekonomija) velikega obsega, izbor in prodor sposobnejših, produktivnejših in gospodarnejših blagovnih proizvajalcev, to pa s konkurenco in delovanjem ekonomske prisile spodbuja vse udeležence k nadaljnjemu napredku.

Pričakovanja v zvezi z nakazanimi prednostmi enotnega trga v Jugoslaviji so bila žal eno, dejanski rezultati in nasprotja pri tem pa drugo. Pri tem mislimo na:

a) zahteve po enotnem trgu na eni strani in zapiranje v lokalne trge na drugi strani,

b) nujnost po širšem vključevanju v mednarodno menjavo na eni ter težnjo po samozadostnosti območij (avtarkijo) na drugi strani,

c) nasprotja med razvitimi in nerazvitimi regijami.

M. Šukovič je v zvezi s tem v svojem prispevku Izognili so se dialogu o bistvenih argumentih (Delo, Ljubljana, 23. junija 1988) med drugim zapisal: »Še nobena država se ni – in tudi Jugoslavija se ne bo – povzpela na raven gospodarske in tehnološke družbe prek avtarkije osamosvojenih ‚otokov‘, marveč le z usposabljanjem, organizacijskim in funkcionalnim, v skladu z zahtevami gospodarsko-tehnološkega razvoja države kot celote in vseh njenih delov.«

Danes, dobrega pol leta potem, ko je bila ta misel objavljena, pove trezen razmislek vsakomur, da je v njej zapisana resnica. Žal pa ne tudi vsa resnica in najbrž je v tem bistvo določenih, še vedno pogostih nesporazumov o enotnem jugoslovanskem trgu in predpostavkah njegovega uveljavljanja. Gre namreč za dvoje stvari, brez katerih še tako dobra misel nujno obvisi v zraku in zato lahko vodi k nezaželenim posledicam.

Najprej gre seveda za to, da je nujna prvina enotnosti vsakega, pa tudi jugoslovanskega trga, t. i. pravna država, ki svoje obveznosti spoštuje doma in na tujem. Država, v kateri je zakon akt, katerega nespoštovanje se sankcionira ne glede na to, kdo in zakaj ga ni spoštoval. Drugo, kar je za vsebino tega prispevka pomembnejše, pa je, da ni dovolj sklicevati se le na »zahteve gospodarsko tehnološkega razvoja države kot celote in vseh njenih delov«, ampak tudi na povsem stvarne razmere, v katerih so ti deli. Bežanje pred resnico o velikih razlikah v teh razmerah, kakor tudi razmišljanja o drugi prvotni akumulaciji s pomočjo »enotne« države za odpravo teh razlik, so seveda ob prehodu iz industrijske v informacijsko družbo anahronizmi, česar pa nekateri nočejo sprevideti.

### *3. Težnja po zdravljenju gospodarsko šibkih delov države s pomočjo druge prvotne akumulacije*

Izraz »druga prvotna akumulacija« lahko v naših razmerah brez težav nadomestimo z izrazom »teritorializacija dohodka«. Težnja za teritorializacijo dohodka, ki je tudi eden objektivnih razlogov za nacionalne ekonomije v Jugoslaviji, je (bila) močno gibalno zapiranja v lokalne trge. Spopad z negativnimi posledicami te teritorializacije, ki se je opirala na povezavo bank in družbenopolitičnih skupnosti, je seveda možen predvsem z uporabo naravnih orodij ekonomske prisile in ob odsot-

nosti orodij prerazdeljevanja dohodka z njihovo strupeno pojavno obliko: inflacijo. Ekonomska prisila bo sama napotila gospodarske subjekte k združevanju na celotnem jugoslovanskem trgu in jim pod taktirko uspešnejših med njimi odprla pot v celotni svetovni gospodarski prostor. Zavedati se kaže, da je za odpravo pojava teritorializacije dohodka in s tem za ustrezno dolgoročno zdravljenje celotnega našega gospodarstva in njenih delov naravna ekonomska prisila učinkovitejše orodje kot kakršna koli še tako dobro zamišljena politična akcija.

Hitrejšemu razvoju namenjeno vključevanje gospodarstva kakega manj razvitega območja v širši gospodarski prostor je praviloma boleče, saj so v njem prisotni drugi že bolj razviti blagovni proizvajalci, ki skladno s pravili ekonomskih zakonitosti določajo pogoje denarnega potrjevanja novoustvarjene vrednosti vsakomur, ki se vključuje v ta prostor. Prav zaradi bojazni pred strožjimi pravili igre, ki vlada v širšem gospodarskem prostoru, se blagovni proizvajalci s posameznih manj razvitih območij zatekajo bodisi v avtarkijo, bodisi skušajo pričakovani šok ublažiti na kakšen drug način, med drugim tudi s političnimi pritiski za spremembo pravil v sekundarni delitvi dohodka.

Naravnost v avtarkijo, ki je manj razvitim okoljem v Jugoslaviji dolgo časa omogočala zadržati na njihovem območju večji obseg dohodka, kot ga bi jim priznal širši gospodarski prostor, se je v dinamičnem razvoju svetovnega gospodarstva dokončno izživela. Takšen način je namreč samo odlagal soočenje teh okolij s širšim svetovnim trgom, na katerem se standard sodelovanja za uspešno konkurenco dogaja dan za dnem.

Ker zapiranje v svoje okvire objektivno ne pospešuje ustreznega razvoja proizvodnih sil in s tem tudi ne omogoča povečevanja dohodka, dobička in kapitala, so si politični predstavniki manj razvitih okolij prizadevali in se še prizadevajo, da si zagotove stalen ali pa vsaj začasen priliv dohodka s tistih drugih območij v državi, ki so zaradi višje stopnje razvitosti bolj vključena v mednarodni gospodarski prostor. Pri tem pa gre na daljši rok za račun, ki se ne more iziti. Blagovni proizvajalci na območjih, ki so s svojim gospodarskimi tokovi bolj vključena v mednarodno menjavo, namreč ne morejo stalno vleči s seboj tudi bremen interesov tistih območij, ki se temu vključevanju v kolesje svetovnega gospodarstva izogibajo zaradi obrambe »kratkoročnih« interesov po pogojih za lagodno gospodarjenje. Tudi »amortizerji« t. i. razvitih okolij v Jugoslaviji so namreč popolnoma obrabljeni.

#### *4. Iskanje zdravila za šok v spremembi pravil sekundarne delitve dohodka*

Udejanjanje tržne zasnove ustavnih sprememb ob hkratnem povzdigovanju idealov enotnega jugoslovanskega trga na piedestal bi moralo samo po sebi namreč še ostreje kot dozdaj potegniti črto med dobrimi in slabimi blagovnimi proizvajalci. Ostreje potegnjena črta naj bi sicer v interesu zmanjševanja (tempa) zaostajanja za razvitimi državami vodila do ukinjanja nedonosnih industrijskih obratov ter drugih oblik gospodarskega delovanja iste kakovosti, do bolj tržne naravnosti naših proizvajalcev in večje kakovosti poslovnih učinkov, hkrati pa takšna črta odpira številne dodatne probleme.

Pri problemih, kot so odkrivanje slabih delovnih navad, tehnološkega, tržnega in organizacijskega neznanja ter ogromnega obsega prikrite nezaposlenosti s presežki zaposlenih, začenja ne tako majhen del jugoslovanske gospodarske in politične srenje iskati zdravilo za šok na nepravem koncu. Namesto usmeritve k ustvarjalnemu razmišljanju in delu za ozdravitev gospodarstva in družbe kot celote si ta

del srenje domišlja, da je možno vprašanje rešiti z ustvarjanjem umetne meglice – fatamorgane, ki ni v svojem bistvu nič drugega kot prerazdeljevanje revščine.

Iskanje sprejemljivega zdravila za ozdravitev globoke ekonomske in družbene krize v Jugoslaviji je prav zaradi take fatamorgane zahtevno opravilo, samo zdravljenje pa bo dolgotrajno. Ne da bi se spuščal v številne podrobnosti, utemeljujem svojo oceno »zahtevno«<sup>s</sup> tem, da smo priča objektivno zelo velikim razlikam v razmerah gospodarjenja posameznih federalnih enot in zato tudi zelo različnim ocenam o možnih poteh izhoda iz krize. O dolgotrajnem zdravljenju pa govorimo zato, ker bo treba na poti k ozdravitvi spremeniti sistem vrednot naših ljudi in pridobiti ustrezno izobrazbo za soočenje z novimi tehnološkimi izzivi sodobnega sveta.

V trenutku, ko uvedba naravnega zdravila – ekonomske prisile maje preostalo gospodarsko moč neuspešnih blagovnih proizvajalcev iz vseh, zlasti pa iz manj razvitih okolij v državi, s tem pa tudi oblast njihovih političnih predstavnikov, se išče rešitev v skupnem imenovalcu – zvezni državi, ki naj bi jim uspelo izvleči družbo iz krize brez bolečin in problemov, kar pa ni mogoče. Ti problemi so še toliko bolj zapleteni in stiske toliko večje, ker morajo po logiki naravnega zdravila najtežji račun objektivno plačati tisti, ki to najtežje plačajo. So pa seveda to hkrati tisti, ki so – vsaj kar se njihovih vodilnih političnih in gospodarskih predstavnikov tiče – tudi najbolj krivi, da smo se v Jugoslaviji znašli v tako težkem položaju.

Ob tem, ko se z ekonomskim reševanjem krize najbolj prizadeti vsaj deloma skušajo izogniti neljubim posledicam zdravljenja, se pri iskanju zdravila za šok obračajo k državi, katere intervencionizem je danes tako drugje kot pri nas prisoten v vseh fazah procesa družbene reprodukcije, torej tudi pri delitvi. V njej države nastopajo predvsem z uporabo svojega proračunskega denarnega in davčnega sistema.

Usmeritev k fazi delitve in v njej še zlasti na davčni sistem je pri tem preprosto logična posledica dejstva, da se je uporabljen tip državnega intervencionalizma v proizvodnji (lastnina, centralizacija in koncentracija sredstev za reprodukcijo), menjavi (politika planiranja, cenovna politika, politika ekonomskih odnosov s tujino) in porabi (obseg skupne in splošne porabe) dokazal kot neuspešen ali celo kot popolnoma neutemeljen. Ostaja torej delitev kot najbolj klasična državna faza procesa družbene reprodukcije in v njenem okviru zaradi sicer Mednarodnega denarnega sklada niti ne več že popolnoma zlorabljen proračunski ali diskreditirani denarni, ampak dobri, stari klasični davčni sistem.

Pri sekundarni delitvi kot eni izmed dveh oblik namenske delitve gre sicer v bistvu za delitev dohodka med gospodarstvom in negospodarstvom, včasih razširjenim še za nekatere dejavnosti gospodarske infrastrukture (ceste, železnice, energetika itn.). Ob političnih zaprsegah na nujnost po povečanju deleža gospodarstva v narodnem dohodku je v Jugoslaviji tudi bolj ali manj jasno, da ne gre – ker ne more in ne sme iti – pri sekundarni delitvi več toliko za to, kako spremeniti razmerje pri delitvi dohodka med gospodarstvom in negospodarstvom, ampak za prerazdelitev med osnovami za zajemanje in s tem tudi med viri dohodka za negospodarstvo, pa tudi za gospodarstvo.

Ob omenjanju virov izvedenega dohodka za določene dele gospodarstva v prejšnjem odstavku namreč kaže spomniti, da so nekateri od predlagateljev dopolnil k ustavi pomembno vlogo v tej igri prerazdeljevanja namenili t. i. izjemnemu dohodku in njegovi obdavčitvi, pri čemer je ta manever (morda le začasno!?) propadel predvsem zaradi njegove neuskkljenosti z razglašeno tržno zasnovo ustavnih sprememb.

## 5. (Ne)realnost razmišljanj o enotnih temeljih davčnega sistema kot vlečnemu konju za izhod iz krize

V delu pisne razprave na straneh časnika Delo poleti 1988 nekaterih članov komisije za ustavna vprašanja Skupščine SR Slovenije z dr. Mijatom Šukovičem sem med drugim poudaril, da v Sloveniji sploh ne zanikamo potrebe po določenem poenotenju temeljev davčnega sistema v Jugoslaviji, saj sta to značilnost in potreba vseh sodobnih družb. Za to stališče sem bil v »pismih bralcev« sobotne priloge Dela kar hitro pokaran, česar si – tako sem še danes prepričan – nisem zaslužil.

Ne gre za to, da bi v formalno podporo navedenemu stališču lahko prikazal zahodnonemške izkušnje in se oprl na mnenje zahodnonemškega zveznega ministrstva za finance, kjer menijo, da bi različne davčne stopnje v različnih deželah ZR Nemčije kot federacije bistveno vplivale na konkurenco in to bi pripeljalo v nevarnost pravno in gospodarsko enotnost kot tudi enake življenjske razmere v ZR Nemčiji, ampak za nekaj drugega. Določeno skrbno in potrpežljivo poenotenje nekaterih temeljev davčnega sistema v federalni državi terja prav tisto, kar sem zapisal: sodobno družbo. Družbo, v kateri delujejo vse institucije državne oblasti na vseh ravneh vedno v skladu z zakoni in v kateri so pravila blagovnega gospodrenja zaradi približno enake razvitosti proizvajalnih sil (homogenosti) lahko enaka za vse blagovne proizvajalce – subjekte tržnega poslovanja. Ne eno in ne drugo pa žal – če se pošteno zamislimo – ni značilno za jugoslovansko družbo.

To kruto resnico je (bilo) treba postaviti nasproti očitkom slovenskih pogledov na jugoslovanski davčni sistem in davčno politiko o premajhni sposobnosti razumevanja širše jugoslovanske problematike. Gre za očitke (M. Šukovič v Delu, Ljubljana, 23. 6. 1988), »da ima gospodarstvo SR Slovenije konkreten posebni interes, da se ohrani, da se ne spremeni dosedanja pristojnost republik, ki samostojno in v celoti urejajo davčni sistem... in v celoti oblikujejo davčno politiko...«.

Nerealnost razmišljanj o enotnih temeljih davčnega sistema kot vlečnem konju za izhod iz krize v Jugoslaviji je v tem, ker njihovi avtorji mislijo, da je moč ozdraviti bolno gospodarstvo ob nespremenjeni gospodarski in politični moči posameznih subjektov v Jugoslaviji. Subjektov, ki se boje dejanske zamenjave dosedanje etatizirane oblike gospodarjenja s tržno obliko, dejanske krepitve prvin enotnosti jugoslovanskega trga in širjenja njegove vloge, saj bi vse to moralo voditi do novih družbenih razmerij. Realnost njihovih razmišljanj pa je – žal – v tem, da imajo dovolj politične moči za preprečitev te zamenjave, pa naj to razvojno »stane Jugoslavijo in njene prebivalce, kolikor hoče«.

## 6. Od (ne)realnih razmišljanj do nedorečenih (ne)sporazumov

V navedenem je po mojem prvo ozadje očitkov slovenskim stališčem do »davčnih dopolnil« v ustavni razpravi, da si skuša gospodarstvo naše republike z ohranjanjem določene decentralizacije davčnega sistema zagotoviti posebne ugodnosti, ki jih objektivno ima najbolj razvito gospodarstvo na enotnem trgu, karkoli že nekateri razumejo pod tem pojmom. Razviti del jugoslovanskega gospodarstva, ne samo slovenskega, naj bi raje preprosto sprejel pravila igre, po kateri bi z zveznimi predpisi – ta bi morala izražati tudi in predvsem interese slabšega dela jugoslovanskega gospodarstva – omejili boljšemu delu jugoslovanskega gospodarstva pravico do tistih ugodnosti, ki nesporno pripadajo boljšim gospodarjem na trgu v sodobnih

družbah. O tem, da brez takih pravic tudi kmalu ne bo več dobrih gospodarjev, zagovorniki egalitarizma pravic pri delitvi seveda najbrž ne razmišljajo.

Njihova razmišljanja gredo raje v smeri ugotovitev, da enotnost jugoslovanskega trga in hkrati neenotnost gospodarskega sistema v Jugoslaviji ni in ne more biti v prid manj razvitim federalnim enotam. V določeni decentralizaciji davčnega sistema in dogovarjanju o davčni politiki vidijo konkretno oviro za vzpostavitev tržnih oblik gospodarjenja in krepitev enotnosti jugoslovanskega trga. Čudno, v zahodni Evropi, konkretnije v Evropski skupnosti, imajo že razvite tržne oblike gospodarjenja, čeprav je enotni trg leta 1992 šele pred njimi. Obstoje celo ocene (glej članek Jane Sesseen, Value added turmoil, International Management, november 1988, strani 31–38), da »je konkurenca za okus in denarnice evropskih kupcev daleč boljši način za uskladitev stopenj davka na dodano vrednost, kot pa nasilno uravnavanje le-teh«.

Najbrž se ob tem ne motimo, če postavimo trditev, da podobno kot v Jugoslaviji tudi v vsaki od držav Evropske skupnosti razmišljajo o takih zakonskih in drugih rešitvah, ki bi povečale družbeno bogastvo, okrepile ugodne gospodarske tokove in zagotovile nove razvojne možnosti vsaki državi posebej in skupnosti kot celoti. Ob tej vzporednici z Evropsko skupnostjo v zvezi z Jugoslavijo pa kaže dodati vsaj še dvoje misli.

Prva od njiju je v zahtevi in potrebi, da k doseganju takih ciljev na ravni Jugoslavije vsakdo kar največ stori v svojem okolju, od družine in organizacije združenega dela ali druge oblike poslovnega delovanja do pokrajine in republike. Pri tem mora imeti ta »vsakdo« take možnosti delovanja, ki mu glede na posebnosti dovolj ustrezajo in hkrati ne rušijo še potrebne enotnosti v Jugoslaviji. Druga misel pa je pravzaprav opozorilo, da se ob prehodu naših najpomembnejših zunanjetrogovinskih partnerjev – razvitih držav iz industrijske v informacijsko družbo – za nov polet v razvoju naše države najbrž ne bodo mogla uporabljati enaka politična in gospodarska orodja kot pred dobrimi tridesetimi leti.

Nesporazumi so in bodo, ker nekateri v Jugoslaviji politično niso pripravljeni sprejeti posledic tržnega gospodarjenja. Slovenska stališča v ustavni razpravi so bila vseskozi usmerjena k taki opredelitvi davčnega področja v ustavi SFRJ, ki bi omogočila razvoj dodatnih prvin tržnega gospodarjenja. Omogočena naj bi bila tržna tekma tudi glede davčnih rešitev tam, kjer je to z vidika razvoja celotne jugoslovanske družbe lahko koristno. Drugače povedano, prvinam ekonomske prisile je treba dati prostor tudi pri oblikovanju davčnih rešitev na republiških in nižjih lokalnih ravneh.

Sklicevanje na potrebo po (popolni) enotnosti jugoslovanskega gospodarskega in pravnega sistema zaradi doseganja večje učinkovitosti in uspešnosti našega gospodarstva je iz več razlogov na zelo trhlih nogah.

Zgodovinski razvoj obeh sestavin proizvodnega načina, proizvodjalnih sil in proizvodnih odnosov namreč že sam po sebi dokazuje, da morata biti ti dve sestavini pri doseganju zaželene (hitre) rasti razvoja v določenem razmiku odvisni. Samo popoln politekonomski nevednež lahko zato trdi, da bistveno različnim stopnjam razvitosti proizvodjalnih sil v posameznih delih Jugoslavije ustreza popolnoma enak tip proizvodnih odnosov, torej tudi gospodarskega in pravnega sistema.

Objektivnega opazovalca razmer v Jugoslaviji pa bolj kot navedeni bode v oči drugi od razlogov, ki postavlja popolno enotnost jugoslovanskega gospodarskega in pravnega sistema pod vprašaj. Takšen opazovalec namreč skoraj ne more mimo ugotovitve, da v Jugoslaviji že imamo, in to povsem načrtno, vsaj dva tipa gospo-

darskega sistema: tistega za manj razvite republike in pokrajino Kosovo ter tistega za druge, (malo manj ne)razvite. Opisan dvojni sistem v nasprotju s pričakovanji ni dal tistih rezultatov, ki smo si jih obetali, najbrž predvsem zaradi prevlade tekočega dela (beri: nerazvitega dela gospodarstva) nad minulim delom (beri: razvitim delom gospodarstva). S to uničujočo prakso bi želeli zagovorniki sicer visokih idealov enotnosti jugoslovanskega gospodarskega in pravnega sistema z okrepljenimi zveznimi predpisi še naprej nadaljevati.

Vsako težo tezi o »večji učinkovitosti zaradi večje enotnosti« jemljejo tudi mednarodni podatki prav z davčnega področja. Tako podatki o javnih dohodkih (brez dotacij) v razvitih kapitalističnih državah za obdobje 1982–1984 kažejo, da ta gospodarstva dobro delujejo takrat, ko delež osrednje ravni v javnih dohodkih presega 80 odstotkov (Nizozemska, Belgija, Irska, Francija, Velika Britanija), in takrat, ko je ta delež bistveno nižji od 54 odstotkov (Kanada, ZDA, Švica). Temu razlogu utegnejo zagovorniki enotnosti odrekati vsako semantičnost, torej vsebinski pomen za potek davčnih razprav v Jugoslaviji, saj naj pripadnost davkov ne bi imela nobene zveze z zamislimi o večjem poenotenju (nekaterih temeljev) davčnega sistema v SFRJ.

Tu pa po mojem končuje realnost in začno nesporazumi. Zakaj? Zato ker bi moral preoblikovani gospodarski sistem z večjo vlogo trga preprosto odpihniti številne sporne in dvomljivo zakonite prerazdeljevalne mehanizme. To dvoje skupaj – uveljavitev trga in ukinitve prerazdeljevalnih mehanizmov, kot je npr. izvenproračunska poraba – pa samo po sebi prinaša tolikšno prerazdelitev narodnega dohodka med posameznimi konstitutivnimi deli naše države, da se zdi nekaterim preprosto nesprejemljiva. Ti nekateri pri tem pozabljajo ali pa zavestno nočejo priznati, da takšna prerazdelitev ni le vrnitev k naravnemu mehanizmu tržne delitve, ampak tudi tisti tip delitve, ki je razvojno nedvomno obetaven. Cinično lahko sklenemo: »Razvoj je sicer lepa zadeva, toda politična moč je (za nekatere) vsaj tako lepa!«

## *7. Izbira temeljev davčnega sistema, pomembnih za delovanje enotnega jugoslovanskega trga*

Ne da bi se globlje spuščali v davčno teorijo, lahko kot sestavine ali temelje davčnega sistema navedemo:

- vrste davkov,
- davčne zavezance,
- davčne osnove,
- davčne vire,
- davčne stopnje,
- davčne oprostitve oziroma spodbude ter olajšave in
- pripadnost davkov.

Zagovorniki močnega ali celo povsem centraliziranega zveznega urejanja predpisov na davčnem področju, pri čemer mislimo na davčni sistem skupaj z davčno politiko, so in se še zavzemajo za določanje vseh temeljev na zvezni ravni, torej z zvezno zakonodajo. Resnici na ljubo moramo tu ponoviti, da se zahteve po zvezni pripadnosti nekaterih davkov, npr. davka na osebni dohodek, davka na obresti in davka na dohodke od delnic – dividende, niso postavljale v prvi plan, so pa bile in so seveda še tako zahteve in zlasti pričakovanja nedvomno v ozadju tolmačev uravnilovske inačice enotnosti gospodarskega sistema v Jugoslaviji.

Nasprotniki te inačice, med katere se tudi sam uvrščam, pa skrajnega dosega teženj teh tolmačev ne vidimo le v skoraj povsem poenotenem davčnem sistemu, ampak tudi v poenotenju sistema prispevkov.

Take težnje niso samo v neskladju z različno ravniyo razvitosti posameznih delov Jugoslavije, ampak tudi s temeljnimi načeli ustave SFRJ. Ta določajo, da so republike in avtonomni pokrajini odgovorne za lasten razvoj in za razvoj federacije kot celote. Zato seveda morajo imeti pravico, da glede na stopnjo družbenega in gospodarskega razvoja, socialne in druge razmere samostojno določajo večji del sistema dajatev in v tem okviru davčni sistem kot sredstvo davčne in tekoče ekonomske politike.

Prepričanje, da gre pri vsej stvari »za nekaj več« kot le za enotne temelje davčnega sistema, potrjuje podatek, da se trenutno postavlja v ospredje razprav le zanemarljivo majhen del (okoli 10%) našega sistema dajatev. Pri teh 10% gre le za decentralizirane neposredne davke, od katerih so nekateri povsem lokalni in sploh ne vplivajo na dogajanje na »enotnem« jugoslovanskem trgu. Z dobljenim bojem pod zastavo »prednosti« in »utemeljenosti« poenotenja temeljev davčnega sistema bi si tolmači uravnilovske inačice odprli pot k enotnemu – na ravni zveze – urejanju in prerazporejanju večjega dela dajatev, torej prispevkov za skupno porabo in drugih prispevkov ter »združevanj« za skupno reprodukcijo, npr. na področju velikih tehnično-tehnoloških sistemov.

Vsakršno poenotenje sistema prispevkov na teh področjih pa bi v Jugoslaviji seveda lahko povzročilo velike težave pri delovanju družbenih in drugih infrastrukturnih dejavnosti. Prednost decentraliziranega sistema teh dajatev je namreč v tem, da omogoča primerjave učinkov (deloma) različnih ureditev, uravnovešanje med dajatvami in njihovimi koristmi v ožjih skupnostih in daje več možnosti za posodobitev tam, kjer so za to ustrezne možnosti.

Ob vprašanju določenega poenotenja temeljev davčnega sistema v Jugoslaviji se kaže najprej uskladiti v ugotovitvi, da bi moral biti čim širši skupni ali celo enotni trg, npr. evropski, logičen dolgoročni interes in cilj vseh ekonomsko mislečih odgovornih delavcev v ekonomskih celicah našega gospodarstva in družbe kot celote. Enotni jugoslovanski trg (ob spoštovanju avnojskih temeljev SFRJ) kot *prehodna* faza ali kot most k vključevanju naših podjetij in tudi negospodarskih združb v mednarodni prostor zato nastopa skoraj kot *conditio sine qua non* nadaljnjega razvoja vseh subjektov tržnega poslovanja v Jugoslaviji. Razumljivo je, da so za tak trg kratkoročno po ekonomski naravi stvari najbolj zainteresirana učinkovitejša podjetja, zato v jugoslovanskih razmerah logično bolj tudi Slovenija. Napaka, ki jo ob teh kratkoročnih posledicah delajo predstavniki regionalno manj učinkovitih delov gospodarstva, pa je v tem, da pozabljajo, kako takšen trg dolgoročno prinaša prednosti ekonomskim subjektom na vseh območjih, s tem pa tudi prebivalstvu manj razvitih območij. Namesto tem dolgoročnim prednostim dajejo večjo težo občutkom manjvrednosti manj učinkovitih nosilcev gospodarskega in političnega delovanja na njihovih območjih pred prevlado učinkovitejših, pa čeprav bo šlo v nemalo primerih tudi pri teh za »njihove« ljudi.

Za (ne)enakopravnost subjektov tržnega poslovanja na jugoslovanskem trgu je od obstoječih davnih orodij odločilnega pomena temeljni (zvezni) prometni davek, ki ga predpisuje federacija. Ob njem si takšen pomen lahko lastita morda še davek na dobiček tujih oseb in davek na poslovni izid domačih subjektov tržnega poslovanja, če je njihovo delovanje prisotno na vsem jugoslovanskem trgu. Za vse druge davke, zlasti za davke občanov, pa lahko rečemo, da je nji-



hov vpliv na odnose na jugoslovanskem trgu minimalen, pa zato toliko večji za izvajanje politike gospodarskega in celotnega družbenega razvoja v posamezni federalni enoti.

Kot rezultat različnih mnenj v ustavni razpravi je bilo s 5. točko XXXIX. ustavnega dopolnila določeno, »da federacija po zveznih organih ureja temelje davčnega sistema – vire, vrste, zavezance in osnove – ki so pomembni za delovanje enotnega jugoslovanskega trga«. V obrazložitvi k tej točki je izrecno navedeno, »da bo na podlagi pooblastila iz te točke federacija urejala samo enotne temelje davčnega sistema – vire, vrste, zavezance in davčne osnove, ki so pomembni za delovanje enotnega jugoslovanskega trga na področju davkov, ki se nanašajo na subjekte, ki opravljajo gospodarsko dejavnost oziroma na subjekte tržnega poslovanja«.

#### *8. V ustavi SFRJ določeni enotni temelji davčnega sistema in (ne)enakopravnost subjektov tržnega poslovanja na jugoslovanskem trgu*

Dokaz sposobnosti neke družbe pri izgrajevanju temeljev družbenoekonomskega sistema in vodenju ekonomske politike na »davčnem področju« objektivno ni niti poenotenje zgradbe davčnih orodij za vsako ceno na celotnem območju države niti skrajna decentralizacija pravic do določanja teh orodij po »lokalnih« oblasteh. Ta sposobnost se namreč potrjuje v izbiri take – konkretnim razmeram v vsaki državi prilagojene – razdelitve davčnih pristojnosti na posamezne ravni (zvezna, republiška, pokrajinska, občinska), da bo na eni strani zagotovljena približna enakopravnost gospodarskih subjektov na vsem območju države, na drugi strani pa ohranjena ali vzpostavljena tudi lastna odgovornost ožjih upravnih ravni za njihov gmotni položaj in razvoj. Tako npr. skupni temelji davčne politike ne morejo biti prvina enotnega trga, saj so prvina načrtovanja in po svoji vsebini pomenijo uresničitev planskih ciljev. Upoštevati jih je treba pri oblikovanju skupne razvojne politike in so zato lahko le stvar usklajevanja z medrepubliškimi dogovori.

Tolmačem uravnilovske inačice »davčnega področja« v Jugoslaviji taka razmišljanja seveda ne ustrezajo, saj zelo neposredno vzpostavljajo odgovornost nosilcev ekonomske politike na ravni posameznih federalnih enot brez korektnosti, da se bremena neuspešnega gospodarjenja prenesejo na širšo, skupno raven in s tem hkrati ohranja upravičenost slabe ekonomske politike na lastnem območju. Namesto nesporne odgovornosti vsake federalne enote za njen razvoj in s tem tudi za skupen razvoj Jugoslavije kot celote, kar vse predpostavlja razvojno smotrno izrabo razpoložljivih proizvodjalnih sil vsake federalne enote na svojem območju, si ti tolmači želijo lastiti pravico do rezultatov vseh federalnih enot skupaj, in to neodvisno od tega, kako je delavski razred (v najširšem smislu) katere od teh enot izrabil razpoložljive možnosti.

Namesto težnje k približni enakopravnim možnostim za pridobivanje rezultatov dela in poslovanja, torej tudi dohodka in/ali dobička, smo pri nekaterih političnih predstavnikih gospodarsko manj razvitih delov Jugoslavije priča težnji po približni enakosti v delitvi, skoraj povsem neodvisno od doseženih rezultatov. Pri tem sem namenoma uporabil besedi »približna enakopravnost«, saj popolne enakopravnosti gospodarskih subjektov zaradi vzrokov, ki so vsaj ekonomistom in večjemu delu politikov dobro znani, tudi pri pridobivanju rezultatov dela in poslovanja praktično ne more biti.

Samo izenačevanje pogojev za gospodarjenje, h kateremu naj bi »vsemogoča« davčna orodja zvezne zakonodaje po teh tolmačih »enakopravnosti« prispevala, je sicer moč obravnavati kot koristno težnjo za razvoj vseh delov Jugoslavije, katere doseganje pa potrebuje tržno pogojeno zgradbo orodij za ta namen. Ne samo kot naivne in – glede na izkušnje v gospodarskem in družbenem »razvoju« Jugoslavije v zadnjih 25 letih – kot nedostojne, ampak celo kot škodljive in zelo nevarne za razvoj in obstoj Jugoslavije moramo označiti težnje, ki gradijo na iluziji enako (ne)bolečega načina zdravljenja globoke gospodarske in družbene krize za okolja vseh blagovnih proizvajalcev v Jugoslaviji. Za vzpostavitev približno enakopravnih pogojev za gospodarjenje mora v težnji za čim boljše lastne pogoje gospodarjenja kar največ storiti najprej vsak blagovni proizvajalec sam, takoj za njim pa njegovo okolje, saj skupaj nosita pozitivne in negativne posledice rezultatov blagovnega proizvajalca.

Razlike v gospodarskih razmerah, v katerih delujejo blagovni proizvajalci posameznih jugoslovanskih okolij, bodo še dolgo objektivno obstajale zaradi dejavnikov, kot so različna sposobnost in organizacijska kultura delovne sile, razlike v opremljenosti gospodarske infrastrukture, različne oddaljenosti od trgov itn. Hkrati s to ugotovitvijo pa je žal v jugoslovanskem prostoru premalokrat slišati samokritiko o tem, da manj razviti deli široko danih možnosti v okviru vseh vrst spodbud in olajšav zanje niti približno niso izrabili tako, kot smo to v Jugoslaviji vsi pričakovali. Brez temeljite samokritike te vrste je seveda težko pričakovati tudi bistveno spremenjen odnos do tržne zasnove spremenjenega gospodarskega sistema v državi.

V razmerah, v katerih bi se predstavniki vseh okolij v Jugoslaviji želeli zavedati obveznosti vsakega okolja, da za uresničevanje skupnih nalog in zadovoljevanje skupnih potreb na ravni federacije prispeva v skladu s svojim deležem v skupnem družbenem proizvodu Jugoslavije – in da bi k povečevanju družbenega proizvoda moral naravno težiti vsak del jugoslovanske federacije –, namreč skoraj ne bi moglo priti do nesprejemljivo široke inačice razumevanja ustavnega besedila, kot smo ji priča v osnutku zakona o temeljih davčnega sistema.

Navedeni osnutek (glej Poročevalec Skupščine SR Slovenije in Skupščine SFR Jugoslavije, Ljubljana, 6. 12. 1988) namreč kot vrste davkov, ki so pomembni za delovanje enotnega jugoslovanskega tržišča, navaja:

1. davek od prometa proizvodov in storitev;
2. davek od dobička podjetja;
3. davek od osebne dohodka delavcev;
4. davek od prihodka od obresti;
5. davek od dividend delničarjev;
6. davek od prihodka tuje osebe iz opravljanja mednarodne prevozniške dejavnosti.

Ta spisek ne preseneča ali celo razburja zgolj zaradi tega, ker je v nasprotju s prej navedeno obrazložitvijo k 5. točki XXXIX. ustavnega dopolnila, ampak tudi zato, ker se skuša z njim ustvariti (ne)naravni most k razvojno nesprejemljivi centralizaciji davčnega sistema v Jugoslaviji.

*9. Razvitosti proizvodjalnih sil prilagojena izbira (enotnih) temeljev davčnega sistema kot pogoj za ustrezno stopnjo odgovornosti vsake federalne enote v Jugoslaviji za lasten in skupen razvoj*

Razmišljanja o izbiri (enotnih) temeljev davčnega sistema v federativni državi, kot je Jugoslavija, je treba ob dolžnosti vsake enote skrb za lastni razvoj po mojem mnenju opreti predvsem na dvoje izhodišč:

a) vsaka federalna enota je dolžna za opravljanje skupnih nalog na zvezni ravni prispevati v skladu – kot bi rekel Marx – z obtoječimi razpoložljivimi sredstvi (opremo, ljudmi) in silami – (pričakovanimi) rezultati, in

b) ob velikih razlikah v stopnji razvitosti proizvodjalnih sil med posameznimi enotami kaže poenotiti le tiste temelje davčnega sistema, za katere lahko z veliko gotovostjo trdimo, da bodo prispevali k najugodnejši alokaciji proizvodnih tvorcev v skladu z zahtevami svetovnega trga.

Poštena uresničitev prvega izhodišča nosi v sebi veliko motivacijsko moč. Vsak hitrejši prirastek števila enot proizvodnih tvorcev v določeni republiki ali pokrajini od povprečja, torej tudi števila za delo sposobnega prebivalstva nad 15 let starosti, v skladu s tem izhodiščem namreč narekuje federalni enoti tudi dolžnosti, da vsaj relativno, morda pa tudi absolutno poveča svoj prispevek za opravljanje skupnih nalog na zvezni ravni. To pa je moč storiti neboleče le, če je ovrednoteni prispevek dodatne homogenizirane enote proizvodnih tvorcev večji od dosedanjega povprečnega prispevka enote tvorcev. Nasprotno pa povečevanje narodnega dohodka z obstoječimi proizvodnimi tvorci v federalni enoti ugodno vpliva na delitvena razmerja, saj mora odločno večji del tega prirastka narodnega dohodka ostati na razpolago enoti sami.

Subjektom tržnega poslovanja, torej predvsem nosilcem gospodarske dejavnosti, v določeni federalni enoti kot ožje opredeljeni skupini blagovnih proizvajalcev na jugoslovanskem notnem trgu, je torej v zelo neposrednem skupnem interesu, da povečujejo učinkovitost in uspešnost poslovanja, saj naj bi bile dohodkovne koristi dokaj otipljive. Dobro razvidne koristi ali sankcije povečujejo spodbudo in krepijo odgovornost vsakega subjekta za rezultate njegovega delovanja, vse to pa običajno dviga kakovost poslovanja nasploh. Priča smo torej povsem drugačnim učinkom, kot jih je razvil sistem prevajevanja bremen dajatev skupnosti, tudi davkov, s slabih na dobre gospodarje.

Z ekonomskega vidika pa je seveda nedvomno zanimivejše drugo izhodišče, ki ga bomo obravnavali ob pogoju nespremenjene pripadnosti davkov v skladu z dosedanjim zakonodajo ter korektnega uresničevanja prvega od izhodišč. Ponujamo v preveritev in kritično oceno poenostavljeno tezo, da:

- davek od osebnega dohodka delavcev,
- davek od prihodka od obresti,
- davek od dividend delničarjev (vsi trije v skladu z ustavo sploh nimajo mesta v omenjenem zakonu)

ob namišljeni predpostavki enakih davčnih stopenj v vsej Jugoslaviji glede na različno razvitost proizvodjalnih sil v posameznih delih Jugoslavije ne bi prispevali k najugodnejši alokaciji in zaposlitvi proizvodnih tvorcev.

Ta teza se opira na naslednje predpostavke:

1. Enote proizvodnega tvorca delo v Jugoslaviji še zdaleč niso homogene zaradi različne ravni njihove združljivosti (kompatibilnosti) z drugimi proizvodnimi tvorci, še zlasti z doseženo ravnijo industrijske kulture po posameznih federalnih enotah.

2. Razmerje v notranji ponudbi in povpraševanju (po) obeh proizvodnih tvoric, dela in kapitala, se v posameznih federalnih enotah izredno razlikuje.

3. Odmik (levo navzdol) od teoretično standardizirane (po merilih razvitih svetovnih gospodarstev) krivulje enakega proizvoda ob uporabi poenostavljene proizvodne funkcije  $Q = f(D\text{-ela, } K\text{-apitala})$  je v večini dejavnosti v posameznih federalnih enotah različen.

Giblivosť delavcev je v skladu s prvo predpostavko relativno majhna, kar pomeni, da je treba veliko večino (novih) delovnih mest ustvariti na območjih, kjer delovna sila živi. Na ta način je zagotovljena večja združljivost delavcev z okoljem na eni strani, na drugi strani pa se na teh območjih ne razvrednoti vrednost že obstoječih objektov, ki vsaj približno zagotavljajo enostavno reprodukcijo delovne sile (npr. stanovanjskih objektov). Območja, v katera bi se delovna sila pri iskanju dela selila, pa se ob tem izognejo prav naložbam v take objekte in posledičnim stroškom.

Samo po sebi je razumljivo, da mora imeti federalna enota z relativnim presežkom ponudbe kapitala nad povpraševanjem po njem in hkratnem relativnem pomanjkanju delovne sile pravico do uporabe drugačnih davčnih orodij, npr. osnov in virov, kot neka druga federalna enota, v kateri se srečujemo z relativno večjim pomanjkanjem kapitala in velikim presežkom delovne sile. Prva, ki teži morda predvsem k visoko produktivnemu zaposlovanju, se bo lahko celo odpovedala obdavčevanju t. i. osebnega dohodka iz uspešnega upravljanja s sredstvi ali iz dobička, druga, ki teži k čim višji stopnji zaposlenosti, bo ta del osebnega dohodka nedvomno vključila v davčno osnovo. Obe odločitvi federalnih enot bi bili pri tem logično vključeni v njuni razvojni politiki.

Končno, velike posebnosti različnih odmikov dejanskih dosežkov pridobivanja poslovnih učinkov od standardiziranih krivulj enakega proizvoda narekujejo nosilec ekonomske politike (in davčne politike v njenem okviru) v vsaki federalni enoti posebna in pogosta prilagajanja osnovam in virom in stopnjam, ki ne prenesajo linearne zvezne davčne ureditve predpisov. Nelinearnost pa je (vsaj po zdravi logiki) v glavnem na zvezni ravni seveda ekonomsko komaj možna, politično pa nadvse težko sprejemljiva.

## 10. Sklepna ugotovitev

Navedenim obrazložitvam v 9. točki, ki bi že same po sebi terjale temeljitejšo razčlenitev bolj poklicnih od mene, je bržkone moč očitati marsikatero pomanjkljivost in nedorečenost. Vsem možnim očitkom navkljub pa mi ta razmišljanja dovoljujejo naslednji ugotovitvi:

1. Brez pristojnosti vsake federalne enote, da samostojno obvladuje tudi te tri davke (od osebnega dohodka delavcev, od prihodka od obresti, od dividend delničarjev) ni moč govoriti o njeni odgovornosti za njen lasten in skupen razvoj.

2. Zmanjševanje razlik v stopnji razvitosti proizvodjalnih sil med federalnimi enotami bo temeljilo na zdravih temeljih le, če bo doseženo na (bolj) enotnem jugoslovanskem trgu predvsem z boljšo izrabo razpoložljivih proizvodnih tvorcev v vseh in vsaki federalni enoti sami, pri čemer naj bi upravljanje uspešnejših postalo pravilo in vir bogastva, ne pa vzrok strahu in ksenofobični vir vse večje revščine.

Navedena in druga uporabljena literatura:

a) avtorska:

1. Miran Mihelčič: Katere davčne rešitve so najboljše? Delo, Ljubljana, 27. avgusta 1988.
  2. Miran Mihelčič, Tone Krašovec: Protislovja in problemi našega družbenoekonomskega in gospodarskega sistema; prispevek v knjigi Politična ekonomija kapitalizma in socializma, Državna založba Slovenije, 1986, strani 297-310.
  3. Miran Mihelčič: Turški davki ne pomagajo, Delo, Ljubljana, 19. december 1987.
  4. Lado Rupnik: Sistem dajatev v osnutku ustavnih amandmajev, razmnožen tipkopolis, Ljubljana, 1988, stran 7.
  5. Jane Sassen: Value added turmoil, International Management, november 1988, strani 31-38.
  6. Mijat Šuković: Izgnili so se dialogu o bistvenih argumentih, članek, Delo, 23. julija 1988.
- b) druga:
7. Osnutek zakona o temeljih davčnega sistema, priloga Poročevalca Skupščine SR Slovenije in Skupščine SFR Jugoslavije, letnik XIV, št. 37, Ljubljana, 6. 12. 1988, strani 1-5.
  8. Prednosti finančne decentralizacije, članek, Dnevnik, Ljubljana, 8. avgusta 1988.
  9. Prometni davki tako in drugače, serija člankov v Delu, Ljubljana, novembra in decembra 1988.