



REPUBLIKA SLOVENIJA  
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: [gp.gs@gov.si](mailto:gp.gs@gov.si)

<http://www.vlada.si/>

Številka: 42000-1/2013/77

Datum: 7. 11. 2013

# Obvladovanje sive ekonomije v Republiki Sloveniji

**VKLOPI RAZUM,  
ZAHTEVAJ RAČUN!**



Ljubljana, november 2013

## KAZALO

1.	SIVA EKONOMIJA .....	3
1.1	OCENA SIVE EKONOMIJE .....	3
2.	PREGLED UKREPOV DRUGIH DRŽAV .....	6
2.1	Italija .....	6
2.2	Finska .....	7
2.3	Švedska .....	7
2.4	Hrvaška.....	8
3.	SEKTORSKE POLITIKE IN UKREPI.....	9
3.1	Ministrstvo za kmetijstvo in okolje .....	9
3.2	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo .....	11
3.3	Ministrstvo za zdravje .....	12
3.4	Ministrstvo za delo družino, socialne zadeve in enake možnosti.....	15
3.5	Ministrstvo za infrastrukturo in prostor .....	17
3.6	Ministrstvo za kulturo .....	20
4.	HORIZONTALNI UKREPI.....	22
4.1	Obvladovanje gotovinskega poslovanja.....	22
4.2	Preprečevanje izogibanja trošarinskim obveznostim .....	23
4.3	Administrativne ovire.....	24
4.4	Spodbujanje občutka zavezanosti.....	25
4.5	Povezovanje informacijskih zbirk in skupno ukrepanje inšpekcij .....	26
4.6	Inšpekcijski svet .....	26
5.	KOMUNIKACIJSKA KAMPANJA .....	28
5.1	Sporočila kampanje.....	28
5.2	Govorci.....	28
5.3	Organizacija.....	29
5.4	Orodja .....	29
6.	KAZALNIKI ZA MERJENJE UČINKOVITOSTI UKREPOV .....	31
6.1	Opis kazalnikov za ugotavljanje sprememb posameznih kategorij iz obračunov davkov in okoljskih dajatev pri ciljnih skupinah zavezancev .....	31
6.1.1	Davek na dodano vrednost .....	32
6.1.2	Davek od dohodka pravnih oseb.....	33
6.1.3	Davek od dohodka iz dejavnosti.....	33

6.1.4 Dohodnina .....	34
6.1.5 Prispevki za socialno varnost.....	34
6.1.6 Trošarine.....	35
6.1.7 Okoljske dajatve .....	35
6.2 Opis kazalnikov glede spremljanja učinkovitosti delovanja nadzornih organov na področju sive ekonomije .....	36

# 1. SIVA EKONOMIJA

Pojavnost sive ekonomije in drugih oblik prikrivanja ali izogibanja obveznostim ni le ekonomski, temveč tudi družbeni pojav. Izogibanje obveznostim se v času slabšanja gospodarskih in socialnih razmer še povečuje. Ekonomski dejavniki sive ekonomije so gospodarska rast, stopnja brezposelnosti, samozaposlenost, obdavčitev in dajatve ter administrativni postopki. K temu dodatno prispeva tudi nezaupanje v kakovost javnih storitev ter integriteto države in institucij. Največkrat sivo ekonomijo spodbujamo tudi sami, ker jo imamo za samoumevno in jo toleriramo. Preprečevanja se moramo lotiti celovito, tako s spodbudami in odpravljanjem pglavitnih vzrokov kakor tudi pregonom, nadzorom in kaznimi. Cilj bo dosežen, če bodo ukrepi spodbudili spremembo obnašanja posameznikov, ki delujejo kot država, kot podjetja in kot potrošniki. Cilj je dvig splošne kulture izpolnjevanja obveznosti in pravičnejša porazdelitev bremen. Izogibanje različnim vrstam obveznosti v obliki davkov, prispevkov in drugih vrst dajatev v Sloveniji je razmeroma pogosta praksa. Kljub temu, da poznamo številne tovrstne primere, pa je merjenje tega pojava in ocena njegove obsežnosti težavna in povezana s številnimi metodološkimi ovirami, tako pri opredelitvi vsebine pojava kakor pri možnostih zajema, saj gre za dejavnosti, ki potekajo izven okvirov, ki bi jih analiza lahko sistematično zajela. Sivo ekonomijo je najtežje zajeti tam, kjer pridobita obe strani: npr. storitev je za potrošnika cenejša, ponudnik pa zato ni obdavčen in doseže višji neto dohodek »v žepu«, v primeru plačila za delo pa tudi za manj socialne varnosti.

Skrite in neevidentirane dejavnosti vključujejo:

- prikrite zakonite dejavnosti, ki se opravljajo zaradi izoginitve plačila davkov in prispevkov ali izoginitve drugim predpisom o opravljanju dejavnosti, zaposlovanju in delovnem času ali varstvu pri delu;
- prikrite nezakonite dejavnosti – ilegalne dejavnosti (dohodki iz kaznivih dejanj, nezakonite neregistrirane dejavnosti, npr. izvajanje zdravstvenih storitev brez ustrezne licence);
- nezajete neregistrirane dejavnosti;
- proizvodnja gospodinjestev za lastno rabo.

## 1.1 OCENA SIVE EKONOMIJE

Po ocenah je obseg sive ekonomije v posameznih državah od manj kakor 10 % BDP (npr. v Švici, Avstriji, ZDA) vse do 45 % BDP (npr. v Rusiji, Estoniji, Grčiji). Slovenija je glede na razpoložljive mednarodne analize v zgornji tretjini držav: po podatkih<sup>1</sup> za 2011 je bilo v Sloveniji za 24,1 % BDP sive ekonomije. Po oceni domačih strokovnjakov je ta ocena pretirana. Statistični urad Republike Slovenije v okviru statistike nacionalnih računov ocenjuje, da je bilo sive ekonomije v letu 2010 za 8,3 % BDP<sup>2</sup>. Po strokovnem izračunu je ta delež v letu 2007 15,6 % BDP<sup>3</sup>. Ob tem ima Slovenija primerjalno dobre rezultate pri pobiranju DDV, ki je eden pomembnih kazalcev sive ekonomije. Ocenjena davčna vrzel za leto 2010 po izračunu Statističnega urada Republike Slovenije kot odstotna razlika med teoretično možnim in dejansko pobranim DDV, je 11,4 %. Slovenija torej pobere skoraj 88,6 % možnega DDV.

<sup>1</sup> Schneider, Friedrich, Ph.D: The Shadow Economy in Europe, 2011; ATKearney in Johannes Kepler Institute Linz, 2012

<sup>2</sup> Škrlec, Mojca: Popravki zajetja v BDP in siva ekonomija, Slovenija, 2010, Statistični urad RS, junij 2013

<sup>3</sup> Nastav, Bojan: Siva ekonomija v Sloveniji. Merjenje, vzroki in posledice. Doktorska disertacija. Ekonomska fakulteta v Ljubljani, 2009

Največji del izogibanja obveznostim lahko pripišemo t. i. sivi ekonomiji, ki je po definiciji neprijavljena ali napačno prijavljena proizvodnja, storitve, zaposlenost in drugi dohodki v okviru redne in legalne dejavnosti. Na splošno jo delimo na dva dela:

- **neprijavljeno delo**, ki obsega zaposlitve in plačila, ki niso prijavljena zaradi izogibanja plačila davkov in prispevkov. Velikokrat gre tudi za neregistrirano dopolnilno dejavnost in dodatni zaslužek sicer redno zaposlenih ali pa je del plačila za delo plačan »na roke« (t. i. cash in hands);
- **neprijavljen ali premalo prijavljen promet** (pogosto pri gotovinskem poslovanju, fiktivno zmanjševanje davčne obveznosti).

Poleg tega so tudi druge oblike izogibanja obveznostim, ki ne sodijo v ožji okvir sive ekonomije, vendar bi jih prav tako morali omejevati oziroma preprečevati:

- **plačilna nedisciplina** med podjetji ter državo in podjetji;
- **nelegalne in neskladne gradnje**: gradnja novih ali rekonstrukcije obstoječih stavb brez potrebnih dovoljenj ter s tem neevidentiranost stavbe v relevantnih javnih evidencah.

*Najpogostejša področja izogibanja obveznostim:* advokatura, zobozdravstvo, popravilo avtomobilov, frizerstvo, gostinstvo, popravila elektronskih naprav, gradbeništvo, zasebne inštrukcije, varstvo otrok, neregistrirani prevozi, oddajanje stanovanj, pomoč na domu, kmetijstvo ipd. Največ sive ekonomije je med malimi podjetji v dejavnostih končne potrošnje z gotovinskim plačilom, kjer se za opravljeno storitev ne izda račun ali pa davčni zavezanci naknadno izbršejo promet. V teh podjetjih je tudi največ primerov plačevanja dela plače v gotovini z namenom izogiba plačila dajatev.

*Negativni učinki sive ekonomije za podjetja, posameznike in javne blagajne:*

- javne blagajne imajo izpad davčnih prihodkov in drugih dajatev, ki jih država nadomesti z višjimi dajatvami drugje;
- siva podjetja in podjetniki izkrivljajo konkurenco na trgu;
- siva podjetja in podjetniki ne rastejo, ostanejo na enaki ravni, dokler še lahko prikrivajo dohodke in opravljajo dejavnost; ne morejo uporabljati institucij (sodišča, banke ipd.);
- omogoča nepravičen, »zastojkarski« dostop posameznikov do javnih storitev (šola, infrastruktura, varnost ipd.) in socialnih ugodnosti, ki jih niso plačali (npr. vrtec, otroški dodatek ipd. ) zaradi nepravilnih podatkov o dohodkih;— sivi delavec ima le minimalno ali nobene socialne varnosti (pokojnina, zdravstvo);
- potrošnik ne more uveljavljati reklamacije za slabo opravljeno storitev;
- potrošnik, ki ne vzame računa, ničesar ne pridobi (npr. pijače v lokalni zato ne dobi ceneje).

### Razvrstitev možnih vrst ukrepov

Odvračanje	Izboljšanje odkrivanja	Okrepitev inšpekcijskih služb
		Povezovanje informacijskih zbirk in izmenjava podatkov
		Celovita strategija
	Kazni	Povečanje kazni
		Učinkoviti sodni postopki za sankcioniranje
Olajšanje izpolnjevanja	Preventivni ukrepi	Enostavnost izpolnjevanja
		Neposredne in posredne spodbude
		Enostaven prehod v zaposlitev ali samozaposlitev
		Razvoj mikro podjetništva
		Ukrepi za preprečevanje brisanja in prirejanja evidenc o prometu davčnih zavezancev
		Spodbujati uporabo negotovinskega plačevanja
		Spodbujati denarne depozite na bankah
		Prijazno poslovno/zakonodajno okolje
		Informacije in pomoč pri ustanavljanju, poslovanju (ustrezen servis prek spletnih in fizičnih točk VEM)
	Kurativni ukrepi	Medsebojni nadzor
		Prostovoljna prijava
	Spodbujanje občutka zavezanosti	Komunikacijska kampanja
		Davčna in postopkovna pravičnost
		Ozaveščanje o prednostih redne zaposlitve
Mednarodna izmenjava informacij, meddržavni sporazumi		

## 2. PREGLED UKREPOV DRUGIH DRŽAV

Zadnja svetovna gospodarska kriza je poenotila stališča svetovne skupnosti, ki se zavzema za stabilen in pregleden finančni sistem in učinkovito ukrepanje proti davčnim utajam. Voditelji držav poudarjajo nujnost učinkovitega ukrepanja proti davčnim utajam in spodbujajo tesnejše sodelovanje med organi in državami ter večjo preglednost pri finančnem poslovanju.

Na obseg sive ekonomije vplivajo številni dejavniki, od višine davčne obremenitve, administrativnih ovir, kakovosti in cene javnih storitev, stopnje zaupanja davčnih zavezancev v državo in ne nazadnje tudi učinkovitost odkrivanja in kaznovanja kršiteljev. Ukrepe za zmanjšanje sive ekonomije lahko razdelimo na:

- Preventivno delovanje: izobraževanje davčnih zavezancev, predstavitve dejavnikov tveganja, predstavitve dobrih knjigovodskih praks, spodbujanje negotovinskega poslovanja, horizontalno spremljanje (monitoring), zmanjšanje administrativnih in drugih zakonodajnih ovir (enostavna in pregledna zakonodaja in informacije na enem mestu), še posebej, za majhne gospodarske enote in omogočanje razmer za zdravo rast podjetij.
- Ukrepi proti davčnim utajam. Davčna ureditev mora s preventivnim delovanjem zagotoviti, da večina zavezancev poravnava svoje davčne obveznosti pravilno in pravočasno ter v partnerskem odnosu z davčno upravo, ki mora zavezancem dajati jasne smernice in navodila za pravilno poslovanje. Za tisti del zavezancev, ki namerno kršijo davčne predpise, so potrebni strožji ukrepi, saj spodkopavajo zaupanje v pravičnost in pravno državo. Posebej pomembno je odločno ukrepanje proti največjim utajevalcem davkov, ki so pogosto povezani s sistemsko korupcijo in pranjem denarja. Za takšne primere je treba vzpostaviti pogoje za učinkovito medresorsko sodelovanje in pravočasno zamrznitev, obdavčitev ali odvzem nezakonito pridobljenega premoženja. Izkušnje kažejo, da je pri tem pomembno usklajeno delovanje vseh pristojnih ustanov: davčnih organov, policije in uradov za preprečevanje pranja denarja tako znotraj države kakor tudi mednarodno.

### 2.1 Italija

V Italiji obseg sive ekonomije ocenjujejo na od 250 do 500 mrd evrov, kar je od 16,9 % do 32 % BDP. Italijanski statistični urad ISTAT je za leto 2006 ocenil, da siva ekonomija znaša 16,9 % italijanskega BDP. Delo na črno po oceni ISTAT predstavlja 38 % delež v celotnem obsegu sive ekonomije. Največji delež sive ekonomije imajo v storitvenih dejavnostih, ki zajemajo 70 % celotnega obsega sive ekonomije, okoli 17 % v industriji in okoli 3 % v kmetijstvu.

Po drugih ocenah je okoli polovica sive ekonomije v Italiji povezana s kaznivimi dejanji in organiziranim kriminalom. V Italiji se zavedajo, da je treba sivo ekonomijo obravnavati celovito: z davčnimi ukrepi in proti korupcijsko zakonodajo ter preprečevanjem pranja denarja. Večina večjih davčnih utaj poteka v mednarodnem okolju. V letu 2011 so uspeli vrniti državi 1 mrd evrov. Ob začetku gospodarske krize so močno okrepili ukrepe proti davčnim utajam. Pri tem so okrepili izmenjavo informacij z drugimi državami in uvedli strog nadzor nad gotovinskim poslovanjem, ki je velika prepreka za povečanje preglednosti v finančnem poslovanju. Za izboljšanje preglednosti gotovinskega poslovanja so že leta 1982 uvedli davčne blagajne, vendar ukrep ni pomembneje vplival na zmanjšanje obsega sive ekonomije. Novejši pristopi, s katerimi so omejili vse gotovinske transakcije nad 1.000 evrov, obetajo boljše rezultate. Omejitve velja za pravne in fizične osebe. Ob omejitvah gotovinskega poslovanja so spodbudili banke, da znižajo provizije za kartično poslovanje in olajšajo prebivalcem dostop do plastičnega denarja. Močno so tudi povečali nadzor nad osebami, pri katerih so ugotovili razkorak med prijavljenimi dohodki in njihovim premoženjem.

## 2.2 Finska

Na Finskem obseg sive ekonomije ocenjujejo na okoli 7 % BDP, kar znaša okoli 14 mrd evrov letno (po podatkih finskega davčnega organa). Če bi navedeni znesek uspeli obdavčiti, bi dobili letno za 4-6 mrd evrov dodatnih javnofinančnih prihodkov. V preteklih letih so izvedli več ukrepov za preprečevanje sive ekonomije. Pri tem so dosegli široko politično podporo za oblikovanje posebnih akcijskih načrtov, ki jih je potrdila vlada. Izvedbo programov spremljajo posebej oblikovane delovne skupine, ki jih sestavljajo predstavniki različnih ministrstev. Ob tem so dosegli visoko stopnjo sodelovanja med različnimi resorji in pritegnili v razpravo tudi stanovska združenja delodajalcev in delavcev (sindikati). Leta 2011 so ustanovili posebno enoto za zbiranje in analiziranje podatkov o sivi ekonomiji. V enoti sodelujejo predstavniki s področja davkov, carin, pokojnin, nadomestil za brezposelne, subvencij, EU-financiranja, policije, pranja denarja in financiranja terorizma ter podobnih področij, ki zbirajo in analizirajo podatke o tveganjih na posameznih področjih in predlagajo ukrepe za zmanjšanje sive ekonomije. Enota ima dostop do vseh zaupnih informacij, ki se zbirajo v državnih organih. Na podlagi teh podatkov pripravljajo poročila, ki so dostopna javnosti (brez navedbe osebnih podatkov preučevanih oseb), v katerih opozarjajo na tveganja v zvezi z neplačevanjem davkov po posameznih obravnavanih področjih.

## 2.3 Švedska

Na Švedskem ocenjujejo, da znaša njihova davčna vrzel okoli 14 mrd evrov, kar je približno 4 % njihovega BDP. Pri tem ocenjujejo, da predstavlja delo na črno 50 % davčne vrzeli, mednarodne transakcije 35 %; 10 % velika podjetja in 5 % drugo. Davčno vrzel želijo zmanjšati za polovico in postati najbolj učinkovita davčna uprava v OECD. Njihov moto pri pobiranju davkov je, da so družba, kjer vsak plačuje pravičen delež javnih dajatev. Ljudje radi plačujejo davke, dokler jih tudi vsi drugi. Ko je izogibanja (predvsem velikih zavezancev) preveč, ljudje preprosto nočejo več plačevati davkov. Ustanove, ki se ukvarjajo s preiskovanjem davčnih utaj:

- davčna uprava (opravlja preiskave po davčnem in kazenskem postopku);
- urad za gospodarski kriminal (švedsko: ECB ali SBE);
- carinska uprava.

Znotraj davčne uprave delujejo specializirane enote za boj proti davčnim utajam (tax fraud investigation units – TFIU). TFIU so ustanovili leta 1998 z namenom, da bi izboljšali učinkovitost ukrepov proti davčnim utajam.

Glede na resnost davčnih utaj po posameznih področjih so izoblikovali različne oblike ukrepov za preprečevanje in odkrivanje. Pri ukrepih za malo gospodarstvo se usmerjajo v preventivne ukrepe, kjer poskušajo npr. s preventivnimi obiski ob ustanavljanju novih podjetij, podjetnikom predstaviti prednosti pravičnega poravnavanja davčnih obveznosti in jih seznaniti s tveganji na tem področju.

Posebno pozornost namenjajo resnejšim davčnim utajam, ki jih poskušajo kar najbolj otežiti. Pri tem sodelujejo s ponudniki storitev in industrijskimi združenji. Najodločneje ukrepajo proti najhujšim storilcem, ki izvajajo davčne utaje organizirano in s tem najbolj rušijo zaupanje v pravno državo in pravičen davčni sistem. Pri tem tesno sodelujejo s policijo, uradom za preprečevanje pranja denarja in drugimi sorodnimi organi. Zavedajo se, da je ključna pravočasna zamrznitev spornega premoženja, ki ga na ta način zavarujejo do dokončanja sodnih postopkov.



## 2.4 Hrvaška

Hrvaška ocenjuje, da znaša izpad proračunskih prihodkov zaradi neprijavljenega ali premalo prijavljenega prometa okoli 130 mio evrov, zato je s t. im. fiskalizacijo v začetku leta 2013 pričela z zatiranjem sive ekonomije, utaje davkov, nelojalne konkurence in ureditvijo gotovinskega prometa. Na podlagi statističnih poročil pregledanih davčnih napovedi so pri obrtnikih in samostojnih podjetnikih, ki poslujejo z gotovino, ugotovili nizko raven poročanja. Rešitev vidijo v povezanem nadzoru nad izdajanjem računov tako s strani države kot tudi s strani prejemnikov računov. Fiskalizacija omogoča učinkovit nadzor evidentiranja ustvarjenega prometa v gotovini, vzpostavitev evidence blaga in storitev, ki ustvarjajo dodano vrednost, ter evidentiranje vseh stroškov zavezanca.

Pristopili so tudi k nacionalni kampanji »Brez računa se ne računa«, ki je usmerjena v okrepitev zavedanja državljanov, da zahtevajo in vzamejo račun. Del sprejete komunikacijske strategije so informativni in izobraževalni televizijski in radijski spoti ter druge medijske dejavnosti, kot so tiskovne konference in tekmovanja, ki spodbujajo državljane, da zbirajo račune. Za učinkovito izvedbo fiskalizacije je zaslužen tudi ustrezen davčni nadzor.

Na podlagi poročil za davek na dodano vrednost se je v prvih šestih mesecih leta 2013 v primerjavi z enakim obdobjem lani pri dejavnostih nastanitvenih zmogljivosti, priprave in postrežbe hrane ter pri trgovini in popravilu motornih vozil znesek obdavčljivih poročil povečal za okoli 1 mrđ evrov. Znesek obdavčljivih poročil v vseh dejavnostih pa se je v enakem obdobju povečal za 1,7 mrđ evrov.

### 3. SEKTORSKE POLITIKE IN UKREPI

#### 3.1 Ministrstvo za kmetijstvo in okolje

PODROČJE	UKREP	NOSILEC	NAČIN IZVEDBE	CILJ UKREPA	ROK ZA IZVEDBO	STANJE IZVEDBE
<b>Vinarstvo</b>	<p>3.1.1 – Vinarski inšpekciji dodati pristojnost za nadzor nad prometom z vinom v gostinskih obratih.</p> <p>Povečati kazni/globe za prekrške, in sicer za večje prekrške na trikratno vrednost obstoječih, za manjše prekrške pa na polovico kazni za večje prekrške.</p> <p>Poenostaviti postopek za sankcioniranje kršiteljev.</p> <p>Prepoved točenja neustekleničenega vina v gostinskih lokalih.</p> <p>Določiti način izračuna pridelka določenega letnika za celotno območje Slovenije (vključiti tudi pridelek pridelovalcev, ki niso zavezani za prijavo) za namene poročanja Evropski komisiji in za uporabo različnih podatkov o pridelavi in stanju v panogi.</p> <p>Omejevanje nelojalne konkurence registrirani pridelavi vina.</p>	MKO	Zakon o spremembi Zakona o vinu	Povečanje deleža prijave pridelka vina in povečanje obsega nadzora nad prijavo.	oktober 2013	V vladni obravnavi.
<b>Gozdarstvo</b>	<p>3.1.2 – Preprečitev dajanja na trg nezakonito pridobljenega lesa in proizvodov iz takega lesa z doslednim izvajanjem uredb št. 995/2010/EU in št. 607/2012/EU. Izvajanje se bo zagotavljalo s kazenskimi sankcijami, določenimi v Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o gozdovih (ULRS št. 63/13), ki poleg glob vsebujejo tudi odvzem lesa in lesnih proizvodov nezakonitega izvora, in poostrenim nadzorom, v katerega sta poleg gozdarske inšpekcije vključeni tudi Policija in Carinska uprava RS. Poostren nadzor bo potekal tako v zasebnih kakor tudi državnih</p>	MKO	<p>Trije pravilniki za izvajanje nadzora in izvrševanje kazenskih sankcij, določenih v noveli Zakona o gozdovih.</p> <p>Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona</p>	<p>Podrobneje opredeliti, za koga se lahko storitve v okviru</p>		<p>V pripravi.</p> <p>V pripravi.</p>

	gozdovih ter med vsemi gospodarskimi subjekti, ki dajejo v Sloveniji prvič na trg les in lesne proizvode, ne glede na to, iz katere države izhajajo. Podrobnejša opredelitev izvajanja storitev v gozdovih v okviru strojnih krožkov.		o kmetijstvu	strojnih krožkov izvajajo in kdo jih lahko izvaja. Doslej je prihajalo do različne razlage, za koga se lahko storitve izvajajo (samo članom stojnih krožkov ali tudi drugim).		
<b>Pekarstvo</b>	3.1.3 – Opredeliti enotni postopek za registracijo vseh nosilcev dejavnosti, ki so povezane z proizvodnjo, predelavo in distribucijo živil. Nadaljevanje pregledov bo potekalo vse leto.	MKO	Pravilnik o enotni registraciji in odobritvi nosilcev živilske dejavnosti		januar 2014	
<b>Dopolnilne dejavnosti</b>	3.1.4 – Urediti področje dopolnilnih dejavnosti.  Jasnejša razmejitev gostinske dejavnosti in turizma na kmetiji.	MKO	Uredba o pogojih za opravljanje dopolnilnih dejavnosti na kmetiji	Ureditev pogojev za ponujanje kmetijskih pridelkov in izdelkov na kmetiji.	jeseni 2013	

### 3.2 Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

PODROČJE	UKREP	NOSILEC	NAČIN IZVEDBE	CILJ UKREPA	ROK ZA IZVEDBO	STANJE IZVEDBE
Turizem	3.2.1 – Doslednejše evidentiranje podatkov o nočitvah gostov.	MGRT	Izboljšanje kakovosti in poenostavitev poročanja (e-poročanje). Na enem mestu urediti pravne podlage s področja vzpostavitve in vpisa v register nastanitvenih organov, opredelitev prehoda na elektronsko knjigo gostov in njeno vodenje, poročanje o podatkih o prihodih in odhodih turistov v gostinskih oziroma nastanitvenih obratih ter opredelitev nadzora.	Zmanjšanje administrativnih ovir na področju turizma. Trenutno potekajo aktivnosti usklajevanja med MGRT, SURS, AJ PES in MNZ glede pravnih podlag in vsebine poročanja.	2014	Predlog zakona o spodbujanju razvoja turizma - zaključeno medresor. usklajevanje

### 3.3 Ministrstvo za zdravje

PODROČJE	UKREP	NOSILEC	NAČIN IZVEDBE	CILJ UKREPA	ROK ZA IZVEDBO	STANJE IZVEDBE
<b>Zdravstvena dejavnost</b>	3.3.1 – Razmejitev javne zdravstvene dejavnosti od zasebne oziroma dopolnilne zdravstvene dejavnosti z določitvijo pogojev, pod katerimi lahko izvajalec javne zdravstvene dejavnosti opravlja dopolnilno zdravstveno dejavnost (izven časa, ki je namenjen izvajanju javne zdravstvene dejavnosti, prepoved sočasne obravnave pacienta v okviru javne in dopolnilne zdravstvene dejavnosti, obvezna objava cen za zdravstvene storitve, ki se izvajajo kot dopolnilna zdravstvena dejavnost, obveznost poročanja ustanovitelju oziroma koncendentu o opravljanju dopolnilne zdravstvene dejavnosti, obveznost ločenega vodenja prihodkov in odhodkov ter sredstev in virov sredstev za javno in dopolnilno zdravstveno dejavnost)	MZ	Zakon o zdravstveni dejavnosti	Jasna razmejitev, tudi računovodska, javne zdravstvene dejavnosti od zasebne oziroma dopolnilne zdravstvene dejavnosti in lažji nadzor.	konec 2013	Javna razprava o predlogu zakona je zaključena. Trenutno se preučujejo prispele pripombe in možnost, da se jih vključi v predlog zakona.
<b>Zdravstvena dejavnost</b>	3.3.2 – Določitev jasnih pogojev za pridobitev in odvzem dovoljenja za opravljanje zdravstvene dejavnosti ter vzpostavitev registra izvajalcev in registra zdravstvenih delavcev, ki bo na voljo MZ, pristojnim inšpektorjem in pristojnim zbornicam ter financerju.	MZ	Zakon o zdravstveni dejavnosti	Ureditev in lažji nadzor nad izvajalci zdravstvenih storitev in izvajalci zdravstvene dejavnosti in izpolnjevanjem pogojev za opravljanje zdravstvenih storitev in zdravstvene dejavnosti.	konec 2013	
<b>Zdravstvena dejavnost</b>	3.3.3 – Določitev jasnih pogojev za opravljanje poklica oziroma za samostojno opravljanje zdravstvenih storitev, torej jasna določitev kvalifikacije.	MZ	Zakon o zdravstveni dejavnosti	Ureditev in lažji nadzor nad izvajalci zdravstvenih storitev ter jasna pravila prehajanja zdravstvenih delavcev znotraj EU.	konec 2013	
<b>Zdravstvena dejavnost</b>	3.3.4 – Določitev pogojev in postopkov za podelitev in odvzem koncesij, ki jih bo mogoče podeliti le z razpisom na podlagi koncesijskega akta, ki ga izda minister.	MZ	Zakon o zdravstveni dejavnosti	Večja preglednost pri podeljevanju koncesij, lažji in boljši nadzor nad koncesionarji.	konec 2013	

<b>Zdravstvena dejavnost</b>	3.3.5 – Prepoved oglaševanja zdravstvene dejavnosti oziroma izvajalcev zdravstvene dejavnosti ter prepoved, da izvajalci zdravstvene dejavnosti oglašujejo proizvode oziroma storitve.	MZ	Zakon o zdravstveni dejavnosti	Zdravstvena dejavnost ni tržna dejavnost, prav tako ni namen izvajalcev zdravstvene dejavnosti, da v svojih prostorih oglašujejo proizvode in storitve. Pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti bo zaradi prepovedi oglaševanja manj obiskov tržnih zastopnikov s ponudbami za oglaševanje.	konec 2013	
<b>Zdravstvena dejavnost</b>	3.3.6 – Omejitev opravljanja storitev pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti za zdravstvene delavce, ki so zaposleni pri izvajalcu javne zdravstvene dejavnosti, in omejitev sklepanja podjemnih pogodb z lastnimi zaposlenimi ali zaposlenimi pri drugih izvajalcih javne zdravstvene dejavnosti. Zdravstveni delavec bo moral od delodajalca ob izpolnjevanju določenih pogojev predhodno pridobiti soglasje za delo pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti, ki bo omejeno na 12 mesecev z možnostjo preklica in na največ 6 ur tedensko. Javni zdravstveni zavod lahko sklene podjemno pogodbo z zdravstvenim delavcem le ob izpolnjevanju določenih pogojev in največ za 12 mesecev ob obdobju 24 mesecev. Uvaja se tudi obveznost vodenja evidenc o izdanih soglasjih in sklenjenih podjemnih pogodbah.	MZ	Zakon o zdravstveni dejavnosti	Zdravstveni delavci bodo morali najprej opraviti vse obveznosti v matičnem javnem zdravstvenem zavodu in šele nato bodo lahko dobili soglasje za delo pri drugih izvajalcih zdravstvene dejavnosti. Omogočen bo tudi ustrezn nadzor.	konec 2013	
<b>Zdravstvena dejavnost</b>	3.3.7 – Podrobna ureditev zbornic v zdravstvu, še posebej postopkov in pogojev za pridobitev javnih pooblastil. Boljša opredelitev nalog, ki se lahko izvajajo v sklopu javnega pooblastila.	MZ	Zakon o zdravstveni dejavnosti	Boljši pregled in nadzor nad delovanjem zbornic, posebej nad izvajanjem javnih pooblastil.	konec 2013	
<b>Zdravstvena dejavnost</b>	3.3.8 – Podrobnejša določitev nadzora pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti za zagotavljanje zakonitosti, strokovnosti, kakovosti in varnosti dela. V okviru upravnega nadzora bo tako MZ lahko izvajal tudi strokovni nadzor ter nadzor nad izvajanjem predpisov s področja zdravstvene dejavnosti in področja	MZ	Zakon o zdravstveni dejavnosti	Učinkovitejši nadzor nad izvajalci zdravstvene dejavnosti.	konec 2013	

	materialnega poslovanja.					
<b>Zdravilstvo</b>	3.3.9 – Področje v vseh delih urediti povsem na novo.	MZ MGRT	Zakon o zdravilstvu	Del dejavnosti zdravilstva prenesti na gospodarski resor kot običajno storitveno dejavnost, ki se opravlja na trgu v okviru gospodarske dejavnosti.	konec leta 2014	Pripravlja se predlog novega zakona.

### 3.4 Ministrstvo za delo družino, socialne zadeve in enake možnosti

PODROČJE	UKREP	NOSILEC	NAČIN IZVEDBE	CILJ UKREPA	ROK ZA IZVEDBO	STANJE IZVEDBE
<b>Študentsko delo</b>	3.4.1 – Urediti področje študentskega dela v skladu z načelom »vsako delo šteje«, tako da bodo dijakom in študentom zagotovljene minimalne socialne in ekonomske pravice, hkrati pa preprečiti zlorabe in nepravilnosti na tem področju.	MDDSZ	Sprejetje ustreznega zakona o »študentskem delu«.	Omogočiti dijakom in študentom možnost dodatnega zaslužka in pridobivanja delovnih izkušenj, hkrati pa preprečiti nadomeščanje rednih zaposlitev s študentskim delom in zagotoviti ustrezno vključitev v socialno zavarovanje.	marec 2014	Usklajevanje izhodišč za pripravo delovnega besedila.
<b>Preprečevanje dela in zaposlovanja na črno</b>	3.4.2 – Novo besedilo zakona: <ul style="list-style-type: none"> <li>— pristojnosti nadzornih organov natančneje določiti in razmejiti med posameznimi nadzornimi organi,</li> <li>— kot nadzorni organ bo večje pristojnosti na področju dela in zaposlovanja na črno pridobila tudi Carinska uprava RS,</li> <li>— nova obveznost, da mora biti v primerih, ko se delo pri delodajalcu opravlja na podlagi pogodbe civilnega prava ali pogodbe o opravljanju začasnega ali občasnega dela, izvod pogodbe za čas opravljanja dela ves čas na kraju opravljanja dela – s tem se izboljšuje učinkovitost nadzora,</li> <li>— poenostavitev postopka prijave kratkotrajnega dela (prijava v zavarovanje za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni šteje kot prijava kratkotrajnega dela),</li> <li>— širitev pristojnosti vseh nadzornih organov, izdajanje odločb o prepovedi dejavnosti na področjih, za katera so pristojni,</li> <li>— dopolnjena bo sankcija, da lahko inšpektor odvzame</li> </ul>	MDDSZ	Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno	Zmanjšanje obsega dela in zaposlovanja na črno in učinkovitejši nadzor nad kršitvami zakona, proučitev možnosti za uresničitev pripomb in predlogov nadzornih organov iz poročila vladne komisije za odkrivanje in preprečevanje dela in zaposlovanja na črno za leto 2012.	marec 2014	Predlog zakona v pripravi za medresor. usklajevanje.



	<p>predmet, s katerim je bilo opravljeno delo na črno, tako, da bo mogoče odvzeti tudi premoženjsko korist, pridobljeno z delom na črno,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— povišanje glob,</li> <li>— odprava nekaterih administrativnih ovir,</li> <li>— preučitev načina preprečevanja dela in zaposlovanja na črno kot dela sive ekonomije v drugih državah in možna vključitev v zakon.</li> </ul> <p>3.4.3 – Nova ureditev osebnega dopolnilnega dela. V okviru tega morebitna dopolnitev seznama del, ki štejejo kot osebno dopolnilno delo, ter vzpostavitev vavčerskega sistema (vrednotnice) in obveznost plačila prispevka za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni.</p>	MDDSZ MF	Nov pravilnik na podlagi novega zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno	Razširiti nabor del v okviru osebnega dopolnilnega dela, poenostavitev priglasitve ODD.	šest mesecev po uveljavitvi novega zakona	
<b>Dejavnost Inšpektorata RS za delo</b>	3.4.4 – Učinkovitejše delovanje in jasnejše pristojnosti IRSD	MDDSZ	Nov zakon o inšpekciji dela	Večja učinkovitost in vzpostavitev ustreznih pravnih podlag za sankcioniranje najpogostejših kršitve delovne zakonodaje in zakonodaje na področju varnosti in zdravja pri delu.	konec 2013	Predlog zakona v zaključni pripravi za vladno obravnavo.
<b>Varnost in zdravje pri delu</b>	3.4.5 – Spodbujanje varnosti in zdravja pri delu v splošni javnosti in pri delodajalcih	MDDSZ	Kampanja za ozaveščanje javnosti	Ozaveščanje prebivalstva in delodajalcev glede posledic » nevarnega dela«.	2014	
	3.4.6 – Poostren nadzor IRSD nad imetniki dovoljenj za opravljanje strokovnih nalog varnosti pri delu	IRSD	Inšpekcijski nadzor	Pregled nad obsegom in kakovostjo opravljenih storitev.	2013, 2014	
	3.4.7 – Nadzor nad subjekti na trgu, ki opravljajo strokovne naloge varnosti pri delu brez dovoljenja za delo in sankcioniranje kršilcev	TIRS	Inšpekcijski nadzor		2013, 2014	

### 3.5 Ministrstvo za infrastrukturo in prostor

PODROČJE	UKREP	NOSILEC	NAČIN IZVEDBE	CILJ UKREPA	ROK ZA IZVEDBO	STANJE IZVEDBE
<b>Rudarstvo</b>	3.5.1 – Dopolnitev postopkov za nadzor in ukrepanje v primeru nedovoljenega izkoriščanja mineralnih surovin.	MZIP	Zakon o rudarstvu	Po podatkih Zveze ekoloških gibanj Slovenije - ZEG iz Ljubljane naj bi bilo v RS od 6.000 do 7.000 manjših in večjih nedovoljenih, zapuščenih in okoljsko problematičnih kamnolomov, peskokopov in gramoznic, ki so nelojalna konkurenca zakonsko dovoljenim, in od katerih se ne plačuje koncesnina. Nove določbe bodo omogočale ustrezno ukrepanje inšpekcije.	Spremembe in dopolnitve Zakona o rudarstvu predvidoma do konca leta 2013.	Predlog zakona je v medresor. usklajevanju.
	3.5.2 – Poostren nadzor nad nedovoljenim izkoriščanjem mineralnih surovin.	IRSPEP - rudarska inšpekc.	Poostren inšpekcijski nadzor	Inšpektorje je treba spodbuditi k odkrivanju nedovoljenih kopov in ustreznem ukrepanju za vzpostavitev prvotnega stanja ali odpravo posledic.	Redno izvajanje	V izvajanju.
	3.5.3 – Uvedba t.i. "prevoznice" za prevoz mineralne surovine za preprečitev odvažanja in trgovanja z mineralno surovino iz dovoljenih pridobivalnih prostorov brez evidentiranja.	MZIP	Zakon o rudarstvu	Preprečevanje nelojalne konkurence in korektnejše poročanje o pridobljenih količinah mineralne surovine. Poostri se bo nadzor - poleg rudarske inšpekcije ga bosta izvajala tudi Policija in Carinska uprava RS.	Predvidoma 2015	
<b>Letalstvo</b>	3.5.4 – Agencija za civilno letalstvo (CAA) pri nadzoru letalske varnosti (stalni nadzor in nadzor nad izvajanjem	CAA	Izvajanje aktivnosti za obvladovanje sive			

	<p>predpisov) preveri ustreznost in obseg finančnih virov za opravljanje letalskih dejavnosti in aktivnosti. Za te naloge se pripravijo navodila oz. dopolnijo priročniki za delo nadzornega osebja<sup>4</sup> s postopki za odkrivanje neregistriranih gospodarskih dejavnosti. Če se pri tem ugotovi neregistrirana gospodarska dejavnost, se o tem obvesti pristojni nadzorni organ.</p> <p>Za potrebe celovitega nadzora se izvajajo občasni skupni nadzori (nadzor letalske varnosti in davčni nadzor). Skupni nadzori se organizirajo vedno, ko se zazna, da določena organizacija/družba ali oseba izvaja določene dejavnosti ali aktivnosti, katerih stroški presegajo njegove pričakovane prejemke.</p> <p>Za nadzor nad obsegom sive ekonomije se periodično preverijo ponudbe letalskih storitev na spletnih straneh, družabnih omrežjih in v tiskanih medijih in jih primerjajo z uradnimi evidencami izdanih dovoljenj za opravljanje letalskih dejavnosti (npr. ponudba letenja z jadralnimi padali, panoramski leti ipd.). Prav tako se preverijo na tak način objavljeni opisi "strank" o uporabljenih storitvah. Vsaka tako ugotovljena razlika se preveri z inšpekcijskim nadzorom.</p>		<p>ekonomije zahteva ustrezna navodila oz. dopolnitev priročnikov za delo nadzornega osebja CAA in ustrezna usposobitev nadzornikov CAA. Dovolj je, da se v okviru letalskega nadzora ugotovijo obseg dejavnosti in s tem povezani viri. Če se zazna obseg aktivnosti (in s tem stroške), ki presega splošno pričakovano raven, o tem CAA obvesti pristojni nadzorni organ.</p>		
--	--	--	---	--	--

<sup>4</sup> Značilna področja:

- zračni prevoz potnikov in blaga z letali splošne kategorije in ultra lahki letali proti plačilu ali drugi protivrednosti (letalski klubi - društva, posamezniki, ki so lastniki letal). Praviloma tisti, ki nimajo ustreznega spričevala letalskega prevoznika in operativne licence ali posebnega dovoljenja;
- dela v zraku (vleka reklamnih napisov, vleka jadralnih letal, škropljenje njiv, odmetavanje predmetov (vabe za vakcinacijo proti steklini ipd.), opazovanje iz zraka, pregledi električnih daljnovodov, plinovodov ipd.);
- akrobatsko letenje na letalskih prireditvah (t. i. letalski mitingi);
- vzdrževanje zrakoplovov le na podlagi osebne licence za vzdrževanje zrakoplova (del 66 Uredbe (ES) 2042/2003) brez prijavitelne dejavnosti);
- storitve letališč nižjih kategorij (nekoč ali danes t.i. športna in šolska letališča) brez izdajanja računov za zaračunane storitve;
- "posojanje" letal za ustvarjanje naleta, ki je potreben za veljavnost pilotskih licenc;
- preverjanje strokovnosti imetnikov pilotskih licenc pred podaljšanjem veljavnosti (izpraševalci);
- izvajanje usposabljanja za letenje na zrakoplovih (inštruktorji);
- samogradnja zrakoplovov.

<p><b>Prevozi v cestnem prometu</b></p>	<p>3.5.5 – Urediti možnost večje prožnosti dela na področju prevozov v cestnem prometu (predvsem taksistov in voznikov avtobusov).</p>		<p>Omogočiti oblike dela tudi dela za krajša obdobja, kar bi omogočilo, hiter odziv na potrebe trga (tudi za prevoz blaga) in spodbudilo, da je pri vsakem delu urejeno pogodbeno razmerje.</p>	<p>Zakon o prevozi v cestnem prometu bi kot področni zakon uredil celotno področje in njegova priprava in uveljavitev ne bi bila odvisna od drugih pravnih aktov.</p>	<p>april 2014</p>	<p>V pripravi skupaj z Zakonom o javnem potniškem prometu.</p>
<p><b>Sistem graditve in preprečevanja črnih gradenj</b></p>	<p>3.5.6 – Zagotoviti ustrezno evidentiranost in obravnavo celotnega obsega nedovoljenih gradenj, določiti pogoje in postopek, pod katerimi se določene gradnje lahko legalizira in s tem sanira posledice sive ekonomije na tem področju, vključno s plačilom odškodnine za degradacijo prostora, obenem pa se pripravi takšna nova prostorska in gradbena zakonodaja, ki bo odpravila razloge za pojav nedovoljenih gradenj ter zagotovila učinkovite mehanizme za njihovo hitro odkrivanje in ukrepanje v zvezi z njimi.</p>	<p>MZIP, v sodelov. z MKO, MK, MNZ, MO</p>	<p>Zakon o legalizaciji nedovoljenih gradenj. Priprava in sprejem paketa zakonov s področja urejanja prostora in graditve z istočasnimi posegi v resorno zakonodajo, ki vpliva na gradbene investicije. Vzpostavitev evidence vseh objektov, tudi nedovoljenih gradenj. Izvedba inšpekcijskih postopkov v primeru evidentiranih obstoječih nedovoljenih gradenj. Okrepitev inšpekcijskega nadzora nad gradnjo objektov v zgodnji fazi gradnje v</p>	<p>Sanirati obstoječe nedovoljene gradnje in vzpostaviti sistem, ki bi sistematično zmanjševal tveganja njihovega nastajanja in jih bo učinkovito odkrival ter sankcioniral ter povečanje odgovornosti vseh vključenih v te postopke.</p>	<p>Zakon o legalizaciji – marec 2014  sistemska zakonodaja – februar 2015.</p>	<p>Vlada je 26.9.2013 potrdila Politiko reševanja problematike nedovoljenih gradenj.</p>

			prihodnje.		
--	--	--	------------	--	--

### 3.6 Ministrstvo za kulturo

PODROČJE	UKREP	NOSILEC	NAČIN IZVEDBE	CILJ UKREPA	ROK ZA IZVEDBO	STANJE IZVEDBE
<b>Trg umetnin</b>	3.6.1 – Nova ureditev trga umetnin	MK	Sprejetje resolucije o nacionalnem programu za kulturo.	Dodatna regulacija trga umetnin, zlasti likovnih del, z odkupi del, obveznostjo opremljanja javnih prostorov z umetniškimi deli, dosledno uvedbo razstavnin, izboljšanjem evidence prometa z nacionalno pomembnimi umetninami, spodbujanjem preiskav nedopustnega ravnanja, kar naj bi zmanjšalo obseg neregistriranega prometa z umetninami.	Sprejetje NPK do konca leta 2013, izvedbena dejanja v letu 2014.	Vlada je 29.9.2013 določila besedilo predloga resolucije in ga poslala v obravnavo v Državni zbor.
<b>Umetniška dejavnost</b>	3.6.2 – Povečanje zahtevnosti konkurenčna prepovedi za zaposlene v javnem sektorju kulture. Zahteva do samozaposlenih na področju kulture in samostojnih novinarjev za podpis izjav, da svojih storitev za naročnike ne opravljajo brez računov.	MK	Dopis poslovodstvom v javnih zavodih o ravnanju v primeru konkurenčne prepovedi. Uvedba podpisane izjave za samozaposlene v predpise pristojnega ministrstva.	Zmanjšanje nagnjenosti k sivi ekonomiji v dovoljeni vzporedni dejavnosti. Ozaveščanje samozaposlenih o nedopustnosti sive ekonomije in možnost ostrejših sankcij. Spodbuda odgovornih k prijavljanju sumljivih primerov pristojnim službam za nadzor.	Dopis po sprejemu vladnega sklepa.  Podpis izjave na podlagi vladnega sklepa.	Dopis vodstvom javnih zavodov, ki jih pretežno financira država, poslan 3.10.2013.
<b>Kulturna dediščina</b>	3.6.3 – Pri strokovnem nadzoru izvajanja restavratorskih in gradbenih del za ohranjanje kulturnih spomenikov dodatna pozornost na način plačevanja zaposlenih pri izvajalcih/podizvajalcih ter na višino uradno plačanih	MK	Dogovor z vodstvom ZVKD, naj bodo njihovi strokovni delavci kot nadzorniki pri izvajanju	Zmanjšanje nagnjenosti k sivi ekonomiji. Spodbuda odgovornih k prijavljanju sumljivih dejanj	Dogovor z vodstvom ZVKD julija 2013,	Dogovor z vodstvom ZVKD predviden

	<p>tarif.</p> <p>Zaostritev konkurenčne prepovedi javno zaposlenih restavradorjev.</p> <p>Sprejetje pravilnika o usposobljenih izvajalcih po 105. členu ZVKD.</p>		<p>del dodatno pozorni na morebitno formalno neplačano delo pri izvajalcih.</p> <p>Dogovor z vodstvom ZVKD o konkurenčni prepovedi za restavradorje.</p> <p>V okviru pravilnika podpis izjave o izvajanju storitev z računom.</p>	<p>pristojnim službam.</p> <p>Razširitev seznama usposobljenih izvajalcev del na področju varovanja kulturne dediščine in s tem večja možnost nadzora nad njihovim delovanjem.</p>	<p>pravilnik o usposobljenih izvajalcih do konca leta 2013.</p>	<p>do sredine oktobra.</p>
<b>Verske skupnosti</b>	<p>3.6.4 – Izvedba zakonsko določene obveznosti vodenja računovodstva ter izdaje in revidiranja letnih poročil za verske skupnosti.</p>	MK	<p>Novela Zakona o verski svobodi.</p>	<p>Odprava nezakonite prakse, po kateri – zaradi dvoumnih in neutemeljenih razlag pristojnih organov v preteklosti – nekateri sestavni deli verskih skupnosti ne vodijo računovodstva (in posledično ne plačujejo davka od dohodka pravnih oseb iz naslova pridobitne dejavnosti, če tako dejavnost seveda opravljajo)</p>	<p>julij 2014</p>	

## 4. HORIZONTALNI UKREPI

### 4.1 Obvladovanje gotovinskega poslovanja

Na področju brisanja in prirejanja podatkov o prometu davčnih zavezancev je s 1. 7. 2013 začela veljati nova davčna zakonodaja, ki določa, da davčni zavezanci ne smejo imeti ali uporabljati računalniških programov, ki omogočajo kakršno koli naknadno spreminjanje podatkov brez revizijske sledi. Enako velja tudi za proizvajalce oziroma dobavitelje programske in strojne opreme, ki ne smejo davčnim zavezancem omogočiti uporabe programov ali opreme, ki omogoča naknadno spreminjanje podatkov, brez hrambe izvornih podatkov. Za davčne prekrške pri elektronski obdelavi podatkov so bile predpisane višje globe: od 20.000 evrov do 70.000 evrov za samostojne podjetnike, od 50.000 evrov do 150.000 evrov za mikro in male zavezance in od 70.000 evrov do 250.000 evrov za srednje in velike zavezance. Celoten nabor ukrepov pomeni drugo možnost v preteklosti večkrat predlagane uvedbe davčnih blagajn in v zvezi s tem pomeni tudi odziv na opozorila gospodarstva, da gospodarskih subjektov ni primerno dodatno obremenjevati z zahtevami po nabavi nove opreme. S temi ukrepi bo dosežen pozitiven učinek glede zmanjševanja možnosti utaj davkov ob skoraj ničnih stroških za davčne zavezance, ki poslujejo pravilno. Nova ureditev bo skupaj z okrepljeno medijsko kampanjo, z vzpostavljenim sistemom za pošiljanje fotografij računov prek brezplačnih sporočil MMS in z napovedanimi aktivnostmi nadzora ter z objavo rezultatov nadzora ključnega pomena za doseganje načela zakonitega in pravočasnega izpolnjevanja in plačevanja davčnih obveznosti in s tem za povečanje stopnje prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti. Okrepila se bo navzočnost inšpektorjev na terenu. Pospešeno se bodo izvajali hitri davčni inšpekcijski nadzori nad blagajniškim poslovanjem, popisom stanja zalog, izvajala se bo računalniška forenzika (zajem podatkov iz računalnikov zavezancev).<sup>5</sup> Nadaljnji ukrepi na področju gotovinskega poslovanja bodo pripravljene na podlagi analize uspešnosti programov, ki preprečujejo brisanje in prirejanje podatkov o prometu. V nadaljevanju se bo proučila možnost uvedbe davčnih blagajn.

#### **Okrepljen nadzor za obvladovanje davčnih tveganj pri gotovinskem poslovanju**

DURS in CURS sta v juniju 2013 sprejela načrt okrepljenega nadzora in sodelovanja za obvladovanje davčnih tveganj pri gotovinskem poslovanju. Poudarek je na izvajanju določb 38. člena ZdavP in njegove novele, ki predpisuje za davčne zavezance in razvijalce programske opreme obveznost zagotavljanja revizijske sledi in njenega izpisa. Novela velja od 1. julija dalje. V času od 1. 7. do 15. 7. 2013 so mobilni oddelki CURS že izvedli več kakor 8.000 samostojnih preventivnih obiskov davčnih zavezancev z namenom intenzivnega informiranja in zbiranja obvestil.

Mobilni oddelki CURS, ki so ozemeljsko organizirani v okviru carinskih uradov in pri svojem rednem delu, ki ga opravljajo po sistemu 24/7/365, pokrivajo celotno ozemlje Slovenije, bodo pri izvajanju svojih siceršnjih pooblastil na terenu dodatno zbirali številne raznovrstne podatke in ugotovitve, pomembne in koristne za delo DURS.

---

<sup>5</sup> Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) je pred kratkim objavila poročilo, ki celovito obravnava pojav brisanja računov in prirejanja prometa davčnih zavezancev pri elektronskem poslovanju ter ukrepe za izboljšanje stanja na tem področju. Poročilo je dostopno na spletni strani: <http://www.oecd.org/ctp/crime/ElectronicSalesSuppression.pdf>. OECD predlaga davčnim organom, da oblikujejo strategijo za preprečevanje brisanja računov v okviru celovitega nabora ukrepov za zagotavljanje izpolnjevanja davčnih obveznosti, tako da zagotovijo ustrezno obvladovanje tveganj in vzpodbujajo prostovoljno izpolnjevanje davčnih obveznosti, kakor tudi izboljšajo odkrivanje kršitev. Pri tem naj o tveganjih obveščajo vse deležnike, pripravijo ukrepe zoper tovrstne utaje in usposobijo inšpektorje za odkrivanje in preiskovanje (e-revizija) tovrstnih kaznivih ravnanj. Pri tem je potrebno preučiti možnosti sprejetja zakonodaje, ki bi strogo sankcionirala posest, uporabo, izdelavo in prodajo naprav, ki omogočajo naknadno brisanje prometa.

Nadzori pri ciljno izbranih 2.400 zavezancih bodo izvajale skupine, v katerih bosta davčni inšpektor in uslužbenec mobilnega oddelka. Davčni inšpektor bo izvedel nadzor blagajniškega poslovanja, uslužbenec mobilnega oddelka pa trošarinsko/carinsko kontrolo. Skupne nadzore bo opravljalo 80 skupin.

#### **Spodbujanje uporabe negotovinskega poslovanja in vodenja bančnih računov**

- Spodbujanje izenačenja cen bančnih storitev za pologe/dvige gotovine in za kartično poslovanje malih poslovnih subjektov s ceno takšnih storitev za fizične osebe, s čimer se okrepi obveznost poslovnih subjektov o vodenju ločenih računov ter olajša davčni nadzor;— brezplačne blagajne POS za male poslovne subjekte;
- odprtje posebnih osnovnih računov tudi za dolžnike, katerih bančni račun je blokiran (poslovni subjekti in potrošniki), s čimer se omejuje poslovanje z anonimno gotovino v prometu med poslovnimi subjekti ter med poslovnimi subjekti in potrošniki;
- proučitev omejitve gotovinskega poslovanja.

## **4.2 Preprečevanje izogibanja trošarinskim obveznostim**

Količina trošarinskih izdelkov, za katere je bila plačana trošarina, v Sloveniji upada. Del tega gre gotovo pripisati nezakonitemu pridobivanju in trgovanju s trošarinskimi izdelki (tihotapljenje cigaret, nenamenska uporaba goriva, zloraba baznih in podobnih olj za pogonske namene ipd). V začetku 2013 je bilo dogovorjeno, da se trošarinski izdelki poostreno nadzorujejo. V ta namen so bile že izvedene številne aktivnosti, npr. nadzor cistern z energenti, poostren nadzor nad vstopom in izstopom trošarinskega blaga, kontrola v trošarinskih skladiščih, pri imetnikih dovoljenj za pooblaščenega prejemnika, kontrola vlagateljev zahtevkov za vračilo trošarine za goriva, ki se uporabljajo za pogon kmetijske mehanizacije, kontrola trošarinskih izdelkov na sejnih, prireditvah, kmečkih turizmih in drugih lokacijah, kjer se prodajajo trošarinski izdelki.

#### **Nadzor cistern z energenti**

CURS izvaja poostren nadzor prometa z energenti, tako na meji kakor tudi v notranjosti. V zadnjem času opažamo predvsem zlorabo baznih olj in drugih podobnih mešanic (npr. diklormetana) – gre za blago, ki ni zavezano plačilu trošarinskih dajatev, lahko pa se samostojno ali z mešanjem uporablja kot pogonsko gorivo. Predvideni ukrepi: nadzor pošiljk energentov (vzorčenje blaga v vseh prekatih in dokumentarno preverjanje); nadaljnja obravnava sumljivih pošiljk (preiskovalne aktivnosti, obvestilo tujim carinskim upravam ipd).

#### **Interni servis za točenje goriv**

CURS izvaja koordinirani inšpekcijski nadzor nad upravičenci do vračila trošarine, ki prodajajo gorivo na svojem internem servisu za točenje goriv. Interni servisi za točenje goriv so kot pojem v zakonodaji izrecno navedeni pri vračilih trošarine za komercialni prevoz. V praksi se ugotavljajo kršitve, in sicer se neupravičeno prodaja gorivo tretjim osebam, v posameznih primerih pa družbe imetnice internega servisa za točenje goriv nabavljajo nezakonito pridobljeno gorivo. Posledično se ugotavlja neustrezno uveljavljanje vračila trošarine.

#### **Nenamenska uporaba goriva**

CURS na podlagi Zakona o trošarinah ugotavlja namensko uporabo označenih energentov, ki se uporabljajo za ogrevanje in vsebnost sredstev za označevanje, z odvzemom vzorcev neposredno iz rezervoarja ali drugih delov motornih vozil, plovil, drugih motorjev, delovnih naprav in strojev.



Preverjanje namenske uporabe goriva je pomemben del odkrivanja širših zlorab, kakršne so npr. pralnice goriva.

## 4.3 Administrativne ovire

### Akcijski program »Minus 25 odstotkov – zmanjšanje administrativnih/zakonodajnih bremen

Prispevati k spodbujanju konkurenčnosti in enostavnejšega poslovnega okolja, saj bi med drugim z enostavno in predvidljivo zakonodajo prispevali tudi k preprečevanju dela na črno in zmanjšanju obsega sive ekonomije.

Gre za horizontalni ukrep, ki ga vodi MNZ, v sodelovanju z vsemi resorji. Poročilo vlada obravnava dvakrat letno. Več o programu na [www.stopbirokraciji.si](http://www.stopbirokraciji.si).

### Projekt »EKT«; spletni portal za domače in tuje podjetnike

Ciljev projekta EKT je več, med drugim tudi izboljšanje zakonodaje (odprava nepotrebnih ovir, poenostavitev postopkov ipd.), ki se nanaša na področje reguliranih dejavnosti in poklicev (povezava s projektom prenove regulacij poklicev in dejavnosti). Mogoče bo pridobiti dovoljenje za opravljanje dejavnosti prek spleta ali točke VEM. V letu 2013 bo s tem projektom izvedena prenova portala e-VEM. Na enem mestu bodo informacije o vstopnih in drugih pogojih poslovanja v RS. Več o projektu na [www.eugo.gov.si/si](http://www.eugo.gov.si/si) v slovenskem jeziku in na [www.eugo.gv.si](http://www.eugo.gv.si) v angleškem jeziku (za tuje podjetnike.) Izvedba projekta je predvidena v letu 2015.

Gre za horizontalni projekt, ki ga vodi MNZ v sodelovanju z MGRT in MDDSZ. Poročilo o napredku vlada obravnava dvakrat letno.

Dodatni ukrep: prenova »fizičnih« točk VEM s ciljem, da se vzpostavi kakovostnejši servis za domače in tuje podjetnike. Ukrep mora izvesti nosilec razvoja podjetništva MGRT v sodelovanju z MNZ (e-VEM in projekt EKT) in MDDSZ.

### Prenova regulacij poklicev in dejavnosti

Poenostavitev vstopnih pogojev in zmanjšanje reguliranih poklicev in dejavnosti na povprečje EU. V paketu prenove, ki bo potekala do leta 2015, je več kakor 500 regulacij poklicev in dejavnosti. V obdobju 2011—2013 je bila pregledana tretjina poklicev in v postopku izvedbe so ukrepi prvega in drugega sklopa, med drugim tudi na področju obrti, turizma in gradbeništva.

Gre za horizontalni projekt, ki ga vodi MNZ v sodelovanju z MDDSZ in MGRT. Poročilo o napredku vlada obravnava dvakrat letno.

### Enostavna in pregledna zakonodaja

Nenehno spreminjanje predpisov, predvsem malim podjetnikom, povzroča veliko breme in zmanjšuje pravno varnost. Potrebna je dodatna previdnost, še posebej to velja za področje davkov, delovno pravno zakonodajo in podobno. Še posebej pomembno je, da se upošteva pravilo prepovedi uvajanja dodatnih administrativnih ali zakonodajnih obveznosti. Pomembno je, da se tako imenovani »paket obveznosti podjetnika« ne spreminja, če to res ni nujno.

Posebno pozornost je treba nameniti enostavnejšim informacijam in njihovi objavi na spletnih portalih. Treba je prenoviti portale pristojnih državnih organov in s tem vzpostaviti za uporabnike prijaznejši dostop do informacij v obliki življenjskih dogodkov. Treba je preseči »sektorski pristop«, saj kljub odpravi administrativnih ovir menimo, da je ureditev področja opravljanja dejavnosti še vedno pretirano regulirana in nepregledna.

## 4.4 Spodbujanje občutka zavezanosti

### Okrepiti zavedanje vseh državljanov o sivi ekonomiji in o njenih posledicah

Spremeniti miselnost vseh državljanov (podjetij, potrošnikov in medijev), da so delo na črno, zaposlovanje na črno, neizdaja računov in prikrievanje dejanskega prometa podjetij družbeno nesprejemljiva dejanja. Na deklaratorni ravni se namreč vsi zavedajo škodljivosti in nesprejemljivosti takih dejanj in jih obsojajo, ko pa so sami udeleženi, imajo drugačna merila. Potrebno je zavedanje vseh, da z delom na črno, zaposlovanjem na črno, neizdajo računov morda v prvem trenutku posameznik nekaj pridobi, na daljši rok pa izgubljammo vsi, saj to zmanjšuje prilive v državni proračun. To pa pomeni, da ni denarja za pokojnine, šolstvo, vrtce, zdravstvo, ceste in socialno.

### Možni ukrepi:

- Vzpostavitev načinov za presojo ustreznosti rešitev za uresničevanje davkoplačevalskih pravic.
- Izobraževanje davčnih zavezancev in potrošnikov namesto oziroma poleg klasičnega informiranja po 13. členu ZDavP-2 oziroma vključitev civilnih davčnih strokovnjakov v izobraževanje.
- Sporazum o vzajemnih obveznostih z zbornicami in združenji davčnih zavezancev na področjih, kjer obstaja nelojalna konkurenca zaradi kršenja davčnih predpisov, oziroma s pomembnimi deležniki pri pobiranju davka (npr. proizvajalci IT opreme).
- Spodbujanje davčne discipline tako, da se vzpostavi promocijski status poštenega davkoplačevalca.
- Možnost, da bi se v predpisih omogočilo potrošniku, da v kolikor račun ni izdan, ga ni dolžan plačati, ali pa naj se ponovno uvede sankcija za potrošnika, ki izdanega računa ne vzame.
- Sledljivost paragonskih blokov. Le-ti bi se lahko prevzeli le na DURS ob predložitvi starih blokov, in s pojasnilom o morebitnih storno računih.
- Razvoj korporativnega prostovoljstva, ki predstavlja prostovoljsko neplačano delo za dobrobit širše skupnosti, ki ga z različnimi iniciativami podpira delodajalec oz. podjetje. Razvoj korporativnega prostovoljstva in prostovoljstva v javni upravi, se spodbuja s sofinanciranjem različnih programov nevladnega sektorja.
- Tesnejše sodelovanje ministrstev z inšpekcijskimi organi pri pripravi predpisov, saj so inšpektorji tisti, ki so na terenu in so dnevno v stiku s kršitvami, zato tudi lahko predlagajo ustrezne in pravočasne rešitve.
- Pripravljalci ob sprejetju novih predpisov, vsem državljanom na razumljiv in jasen način predstavijo spremembe in koristi, ki jih prinaša nov zakon. Če bodo državljan razumeli namen zakonodajalca, bodo tak predpis tudi spoštovali in ne bodo iskali načinov, kako se mu izogniti.
- Celovita komunikacijska strategija in kampanja.

## **AKCIJA ZBUDIMO SE! Ste prejeli račun? Zahtevajte ga!**

Nadgraditi in dodatno spodbujati kampanjo Tržnega inšpektorata RS.

TIRS je akcijo Zbudimo se! začel januarja 2011. Akcija je usmerjena v spremembo miselnosti vseh državljanov (podjetij, potrošnikov, pa tudi medijev), da so delo na črno, zaposlovanje na črno, neizdajanje računov in prikrivanje dejanskega prometa podjetij nekaj, kar je družbeno nesprejemljivo.

Akcija je usmerjena tudi v spremembo zakonodaje, ki bo omogočala učinkovit nadzor in odvračilne sankcije, npr. spremembe Zakona o gospodarskih družbah (da bi se onemogočilo neomejeno ustanavljanje podjetij na zalogo in s tem omogočanje neprevzemanja odgovornosti za kršitve).

### **4.5 Povezovanje informacijskih zbirk in skupno ukrepanje inšpekcij**

- Predpisati pravne podlage za dostop do portala e-sociala in zagotoviti informacijsko-komunikacijsko opremo pri davčnem organu.
- Vzpostaviti enotni informacijski sistem inšpekcijskih organov, kar omogoča bolj kakovostno izmenjavo podatkov in učinkovitejše sodelovanje.
- Predpisati pravo okolje za medsebojno povezovanje evidenc, ki jih vodijo organi države in lokalnih skupnosti ter zavodov.

### **4.6 Inšpekcijski svet<sup>6</sup>**

#### **Omogočiti ustrezno in učinkovito ukrepanje**

Za izvajanje učinkovitega nadzora inšpekcijske službe je potrebna podpora javnosti in zavedanje vseh deležnikov, da mora vsakdo spoštovati predpise in da glavni namen inšpekcij nikakor ni kaznovanje in izrekanje glob, temveč urejenost področij, ki sodijo v pristojnost posamezne inšpekcije (urejenost trga, socialnih in delovnih pravic zaposlenih, varstva okolja, varnost in zdravje, učinkovito pobiranje davkov itd.), vse z namenom zagotavljanja delovanja pravne države. Veliko vlogo pri temu imajo tudi mediji, ki so doslej večinoma poudarjali vlogo inšpekcije kot represivnega, in ne nadzornega organa, ki izvaja nadzor na podlagi zakonov.

Za izvajanje učinkovitega nadzora je potrebna tudi kadrovska okrepitev inšpekcijskih služb oziroma prenova sistema, katerega cilj je večja učinkovitost (»več terena, manj pisarne«).

Treba je zagotoviti večje povezovanje inšpekcij in prenos tako imenovanih »enostavnejših« postopkov ugotavljanja nepravilnosti na terenu na CURS (po novem finančno upravo), in sicer celotnega nabora ukrepov, ki se nanašajo na sivo ekonomijo (delo na črno in zaposlovanje na črno, blagajne, izdajanje računov ipd.). Ne glede na peto stopnjo izobrazbe carinika, bi ti lahko opravljali naloge, s katerimi bi na terenu sankcionirali kršitelje in izvajali druge ugotovitvene postopke.

---

<sup>6</sup> Inšpekcijski svet je stalno medresorsko delovno telo za medsebojno koordinacijo dela in doseganje večje učinkovitosti različnih inšpekcij. [Člani Inšpekcijskega sveta](#) so glavni inšpektorji in predstojniki organov oziroma poslovodni organi oseb javnega prava, v katerih deluje inšpekcija, oziroma osebe, ki jih predstojnik oziroma poslovodni organ pooblasti.

Inšpekcijski svet bo v okviru svojega delovanja podprl vse predloge za zmanjševanja sive ekonomije. Nadzor na področju sive ekonomije je že doslej potekal poleg neposrednega dela posameznih inšpekcij tudi z različnimi usklajenimi aktivnostmi, kar se bo nadaljevalo tudi v prihodnje. Ob tem velja posebej poudariti dejstvo, da je treba spremeniti zakonodajo tako, da bo omogočala učinkovit nadzor in odvračilne sankcije ter aktivnosti za zmanjševanje sive ekonomije, kar je naloga vseh resornih ministrstev, in da se bodo aktivnosti izvajale v dveh smereh:

- zagotavljanje primerne okolja za nadaljnji razvoj gospodarstva z možnostjo vstopa na trg dela tudi posameznikom brez statusa, bodisi z osebnim dopolnilnim delom in podobnimi oblikami, ki že obstajajo v sosednjih državah, in seveda s tem povezano primerno obdavčitev tako ustvarjenega dohodka;
- spremeniti zavedanje vseh državljanov o posledicah sive ekonomije, ki se odražajo v večjih davkih, manjši socialni varnosti, doplačilu storitev, ki naj bi bile brezplačne, dolgih čakalnih vrstah pri zdravnikih itd. Le s spremenjeno miselnostjo vseh državljanov se lahko siva ekonomija zmanjša in posledično izboljša stanje gospodarstva. Na deklaratorni ravni se tega vsi namreč zavedajo in sivo ekonomijo obsojajo, ko pa so sami udeleženi v njej, imajo drugačna merila.

Vsekakor je potrebno tesnejše sodelovanje ministrstev z inšpekcijskimi organi pri pripravi predpisov, saj so inšpektorji tisti, ki delajo na terenu in so dnevno v stiku s kršitvami, zato tudi lahko predlagajo ustrezne in pravočasne rešitve.

## 5. KOMUNIKACIJSKA KAMPANJA

Vlada je na 23. redni seji dne 12. septembra 2013 Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje (v nadaljevanju: UKOM) pooblastila za koordinacijo in izvedbo komunikacijske kampanje obvladovanja sive ekonomije in izdala sklep, da se UKOM za leto 2014 zagotovijo potrebna proračunska sredstva za izvedbo naloge.

UKOM namerava v komunikacijski kampanji o obvladovanju sive ekonomije, ki bo v prvem delu trajala od oktobra 2013 do junija 2014, s pozitivnimi sporočili in spodbudami (zaupanje, poštenost, družbena odgovornost in spoštovanje) in opozarjanjem na možne negativne posledice (strah, skrb, kazni) po posameznih ciljnih skupinah (podjetja, potrošniki, mladi, mlade družine, kmetje, nezaposleni, upokojenci, bolniki, občine, vsi državljani) dvigniti zavest državljanov o sivi ekonomiji in njenih posledicah.

V kampanjo je nujno vključiti tudi druge, ki nagovarjajo slovensko javnost o podobni temi (Pošteno plačujemo davke, Zbudimo se!, Minus 25 odstotkov – stop birokraciji!) in tako doseči čim boljše medsebojno dopolnjevanje in učinke. V kampanji bodo poleg predsednice vlade, ministrstev in drugih vladnih organov (DURS, TIRS) sodelovali tudi zunanji partnerji (GZS, OZS, Združenje občin, ZPS, sindikati ...).

Kampanja bo potekala v treh časovnih obdobjih: pridobivanje pozornosti (oktober 2013), izobraževanje in informiranje – spletna stran in družbena omrežja (oktober—junij 2013), aktiviranje – TV in RA spoti, tisk, komunikacijske aktivnosti (januar—junij 2014).

### 5.1 Sporočila kampanje

Počasi, a vztrajno spreminjati zavest državljanov in poslovnih subjektov, da ni hudega, če državo 'prinesejo malo naokoli' in da to pač počnejo vsi, ter utrjevanje stališča, da z izogibanjem plačevanja davkov 'pljuvajo tudi v lastno skledo'.

Spremeniti prepričanje, da je plačevanje davkov nekaj negativnega in nepotrebnega oziroma da so davki prostovoljna donacija posameznika ali podjetja državi.

Opozarjati, da se nova delovna mesta odpirajo v podjetjih, ki plačujejo prispevke in davke, in ne pri tistih, ki zaposlujejo ali delajo na črno.

Povrniti zaupanje javnosti v delo nadzornih in inšpekcijskih služb.

### 5.2 Govorci

Omenjanje pasti sive ekonomije se mora vključiti v vsakodnevni besednjak vsakega vladnega predstavnika. Poleg premierke, finančnega, gospodarskega in kmetijskega ministra morata svoj glas v javnosti še naprej povzdigovati direktorici DURS in TIRS, dobrodošlo pa bi bilo tudi, če bi se ob ponazoritvi praktičnih primerov oglašali tudi inšpektorji.

Podpore izjavam predstavnikov vlade je mogoče iskati v predstavnikih GZS, OZS in na splošno med gospodarstveniki.

Ker je pri sivi ekonomiji zelo močan tudi splošni ekonomski dejavnik, bi bilo dobro, da bi imela vladna stališča podpornike in zagovornike tudi v ekonomski stroki.

### 5.3 Organizacija

Oblikovana je posebna koordinacija PR, v kateri so še poleg predstavnikov UKOM tudi predstavniki MF, DURS, MDDSZ, TIRS, MGRT in MKO. Skupina bo enkrat ali dvakrat mesečno pregledala načrtovane aktivnosti in skrbela za potek in medsebojno dopolnjevanje komunikacijskih aktivnosti.

Na ravni posameznih resorjev že potekajo tudi različne komunikacijske aktivnosti, predvsem posamezni organi pa bodo odgovorni za komuniciranje z javnostjo o tej temi, UKOM pa nudi podporo in vso potrebno pomoč pri načrtovanju in njihovi izvedbi.

UKOM poleg tega z rednimi tedenskimi pregledi zagotavlja evalvacijo izvedenih ukrepov in medijskih odzivov nanje.

### 5.4 Orodja

Vzpostavljeno bo posebno spletno mesto protisiviekonomiji.si, kjer bodo na voljo vse informacije o sivi ekonomiji, sporočila in dogodki ministrstev ter promocijski in avdio/video gradivo.

Poleg klasičnih odnosov z javnostmi (novinarske konference, izjave, pogovori, okrogle mize, sporočila za javnost), bomo uporabili tudi družbena omrežja, nagradne igre, oglasne panoje, oglase, nalepke, zloženke itd., več pozornosti pa velja nameniti tudi individualnemu delu s specializiranimi novinarji.

Cilj kampanje bo dosežen, ko bodo ukrepi spodbudili spremembo našega vedenja in zavesti, da lahko z dvigom splošne kulture in zavedanjem neprimernosti tovrstnih dejanj, sami poskrbimo za pravičnejšo porazdelitev bremen in pravičnejšo porazdelitev storitev, ki nam jih zagotavlja država.

#### Temeljne sestavine kampanje

Slogan in logotip:



Primer tiskanega oglasa:



Primer nalepke:



## 6. KAZALNIKI ZA MERJENJE UČINKOVITOSTI UKREPOV

Obseg odkritih primerov sive ekonomije je v veliki meri odvisen od učinkovitosti inšpekcijskih služb in njihovega medsebojnega sodelovanja. Učinkovitost delovanja nadzornih organov lahko spremljamo prek števila opravljenih nadzorov, števila odkritih kršitev, zneska izrečenih glob, zneska dodatno ugotovljenih obveznosti in podobnih kazalcev. Ti nadzori neposredno vplivajo na obseg pobranih dajatev, vendar je še pomembnejši njihov odvrtačni učinek na potencialne kršilce predpisov in na povečanje stopnje prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti. Odvrtačni učinek je odvisen od tega, kako ljudje ocenjujejo verjetnost, da jih bodo ob kršitvah predpisov odkrili in kakšne posledice bodo imeli.

Merjenje učinkovitosti ukrepov z vidika spremembe stopnje prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti zahteva drage, dolgotrajne in zahtevne postopke. Da bi lahko ocenili učinkovitost sprejetih ukrepov na zmanjšanje sive ekonomije, jo moramo najprej izmeriti. Metode za merjenje stopnje sive ekonomije glede na bruto domači proizvod lahko razdelimo v tri kategorije:

- direktne/mikro metode: raziskave, vzorčenje, inšpekcijski pregledi,
- indirektne/makro metode: pristop ugotavljanja nesorazmerij med izdatki in prihodki, primerjanje podatkov na trgu dela, valutno povpraševanje, denarni trg, poraba električne energije kot približek ekonomske aktivnosti...
- modelni pristop: upošteva več različnih vzrokov in kazalcev. Vzroki so npr. obdavčitev, težavna zakonodaja, verjetnost odkritja in kaznovanja, davčna morala. Kazalci so zlasti: denarni trg, trg dela in trg izdelkov in storitev.

Najprimernejša je kombinacija metod, ki zajema spremljanje sive ekonomije v določenem daljšem časovnem obdobju. Iz tega izhajajo tudi metode merjenja učinkovitosti ukrepov za boj proti sivi ekonomiji. Eno izmed meril za uspeh aktivnosti na tem področju bi lahko bil upad sive ekonomije, izražen kot odstotek v bruto domačem proizvodu. Naslednji način je spremljanje rezultatov naključnih (vzorčnih) inšpekcijskih pregledov vsako leto. Uspešnost se lahko ugotavlja kot odstotek davčnih zavezancev, ki pravilno in pravočasno izpolnjuje davčne obveznosti. Ob sprejemanju pravih odločitev v boju proti sivi ekonomiji se odstotek povečuje. Davčna uprava lahko primerja tudi trend razhajanja med dodatno obračunanimi davki v naključnih inšpekcijskih pregledih in inšpekcijah davčnih zavezancev, izbranih z analizo rizika. Ena od metod je tudi spremljanje pristopa in obnašanja davčnih zavezancev z uporabo vprašalnikov — anketiranjem državljanov ter srednjih in malih podjetij v določenem časovnem obdobju. Za sprotne merjenje učinkov se lahko uporabijo tudi drugi kazalniki, ki kažejo na obseg dodatno obračunanih in pobranih dajatev zaradi ukrepov, ki jih izvajajo nadzorni organi.

V nadaljevanju so predstavljeni kazalniki, s katerimi bosta dva ključna nadzorna organa – DURS in CURS — sprotne merila učinke na področju obsega tistih obračunanih in pobranih dajatev, katerih neplačilo se najpogosteje ugotavlja v okviru ukrepanja proti sivi ekonomiji.

### 6.1 Opis kazalnikov za ugotavljanje sprememb posameznih kategorij iz obračunov davkov in okoljskih dajatev pri ciljnih skupinah zavezancev

V nadaljevanju so prikazani kazalniki za ugotavljanje sprememb posameznih kategorij iz obračunov davkov in okoljskih dajatev pri ciljnih skupinah zavezancev. Pri tem velja poudariti, da gre pri tem le za prikaz podatkov iz obračunov davkov in okoljskih dajatev. Pri izračunavanju kazalnikov ni bila uporabljena metoda, s katero bi odstranili vpliv številnih dejavnikov (notranjih in zunanjih), ki vplivajo na prostovoljno izpolnjevanje davčnih obveznosti. Upoštevati je treba, da je vpliv nekaterih



dejavnikov praktično nemogoče oceniti oziroma bi to zahtevalo drage postopke in obsežne vire, tako človeške kakor materialne. Pri uvedbi posameznih aktivnosti v boju proti sivi ekonomiji na mikro ravni je ključno ugotoviti, ali je bila opazna sprememba v obnašanju davčnih zavezancev pri izpolnjevanju davčnih obveznosti, če jo je zares povzročila določena aktivnost davčne in/ali carinske uprave, ter kakšen je bil njen dejanski vpliv.

### 6.1.1 Davek na dodano vrednost

Pri določenih zavezancih za davek, ki so nadzorovani v sklopu določb 38. člena Zakona o davčnem postopku, bomo spremljali spremembe obračunanega DDV. Ciljna skupina zavezancev (ki se bo sproti dopolnjevala) in dinamika spremljanja obračunov sta razvidni iz spodnje preglednice.

Ciljna skupina zavezancev	SKD dejavnost	Časovni okvir spremljanja	
		od	do
Zavezanci za DDV (vse dejavnosti)		avgust 2013	do nadaljnjega
Gostinska dejavnost	55, 56	avgust 2013	do nadaljnjega
Podskupine gostinske dejavnosti	56.101, 56.102, 56.103, 56.300	avgust 2013	do nadaljnjega
Trgovina na drobno	47	avgust 2013	do nadaljnjega
Proizvodnja kruha, svežega peciva in slaščic, trajnega peciva, testenin	10.7	avgust 2013	do nadaljnjega
Cvetličarstvo	izbrana skupina	december 2013	do nadaljnjega
Vrtnarstvo	izbrana skupina	december 2013	do nadaljnjega
Svečarstvo	izbrana skupina	december 2013	do nadaljnjega
Vulkanizerstvo	izbrana skupina	december 2013	do nadaljnjega

Način poročanja: mesečno za predpreteklo obdobje do 10. v mesecu za mesečne zavezance za DDV in četrtno do 20. v mesecu za mesečne in trimesečne zavezance skupaj, ločeno po ciljnih skupinah zavezancev.

#### Kazalnika:

1. Indeks obračunanega DDV, cilj je vrednost, večja od 100

Izračun:

višina obračunanega DDV v preteklem obračunskem obdobju tekočega leta/višina obračunanega DDV v preteklem obdobju predhodnega leta \* 100

2. Indeks obračunanega DDV na posamezen obračun, cilj je vrednost, večja od 100

Izračun:

višina obračunanega DDV na posamezni obračun v preteklem obračunskem obdobju tekočega leta/višina obračunanega DDV na posamezni obračun enakega obdobja predhodnega leta \* 100

Kazalnika sta izračunana na podlagi podatkov o obračunanem DDV mesečnih in trimesečnih zavezancev za DDV. Poleg zneska o obračunanem DDV za posamezno obdobje poročanja se spremlja tudi podatek o številu oddanih obračunov za posamezno obdobje ter na podlagi tega izračunan obračunani DDV na posamezni obračun. Indeks obračunanega DDV je izračunan kot razmerje med višino obračunanega DDV v preteklem obdobju v tekočem letu in višino obračunanega DDV v preteklem obdobju predhodnega leta. Indeks obračunanega DDV na posamezni obračun je izračunan kot razmerje med višino obračunanega DDV na posamezni obračun v preteklem obdobju v tekočem letu in višino obračunanega DDV v preteklem obdobju predhodnega leta. V izračunih niso upoštevani vsi ekonomski, sociološki in psihološki dejavniki, ki prav tako vplivajo na učinkovitost sprejetih ukrepov v celotnem davčnem okolju, je pa upoštevan vpliv povišane stopnje DDV.

### 6.1.2 Davek od dohodka pravnih oseb

Način poročanja: letno, do 30. junija za preteklo leto, za vse zavezance za davek.

Kazalniki:

1. Indeks obračunanega DDPO – letno, cilj je vrednost, večja od 100

Izračun:

Višina obračunanega DDPO v preteklem letu/višina obračunanega DDPO v predpreteklem letu \* 100

2. Indeks obračunanega DDPO na posamezni obračun – letno, cilj je vrednost, večja od 100

Izračun:

Višina obračunanega DDPO na posamezni obračun v preteklem letu/višina obračunanega DDPO na posamezni obračun v predpreteklem letu \* 100

3. Indeks izkazanih prihodkov v davčnem obračunu DDPO – letno, cilj je vrednost, večja od 100

Izračun:

Izkazani prihodki v davčnem obračunu DDPO v preteklem letu/izkazani prihodki v davčnem obračunu DDPO v predpreteklem letu \* 100

4. Indeks izkazanih prihodkov v davčnem obračunu DDPO na posamezni obračun – letno, cilj je vrednost, večja od 100

Izračun:

Izkazani prihodki v davčnem obračunu DDPO na posamezni obračun v preteklem letu/izkazani prihodki v davčnem obračunu DDPO na posamezni obračun v predpreteklem letu \* 100

### 6.1.3 Davek od dohodka iz dejavnosti

Način poročanja: letno, do 30. junija za preteklo leto, za vse zavezance za davek.

Kazalniki:

1. Indeks obračunanega DohDej – letno, cilj je vrednost, večja od 100

Izračun:

Višina obračunanega DohDej v preteklem letu/višina obračunanega DohDej v predpreteklem letu \* 100

2. Indeks obračunanega DohDej na posamezni obračun – letno, cilj je vrednost, večja od 100

Izračun:

Višina obračunanega DohDej na posamezni obračun v preteklem letu/višina obračunanega DohDej na posamezni obračun v predpreteklem letu \* 100

3. Indeks izkazanih prihodkov v davčnem obračunu DohDej – letno, cilj je vrednost, večja od 100

Izračun:

Izkazani prihodki v davčnem obračunu DohDej v preteklem letu/izkazani prihodki v davčnem obračunu DohDej v predpreteklem letu \* 100

4. Indeks izkazanih prihodkov v davčnem obračunu DohDej na posamezni obračun – letno, cilj je vrednost, večja od 100

Izračun:

Izkazani prihodki v davčnem obračunu DohDej na posamezni obračun v preteklem letu/izkazani prihodki v davčnem obračunu DohDej na posamezni obračun v predpreteklem letu \* 100

#### **6.1.4 Dohodnina**

Način poročanja: mesečno, do 20. v mesecu za pretekli mesec, za vse zavezanca za davek.

Kazalniki:

1. Indeks vrednosti davčnega odtegljaja iz obračuna davčnih odtegljajev od dohodkov iz delovnega razmerja (REK-1) – cilj je vrednost, večja od 100

Izračun:

vrednost davčnega odtegljaja iz obračuna davčnih odtegljajev od dohodkov iz delovnega razmerja (REK-1) v preteklem mesecu tekočega leta/vrednost davčnega odtegljaja iz obračuna davčnih odtegljajev od dohodkov iz delovnega razmerja (REK-1) v preteklem mesecu predhodnega leta \* 100

2. Indeks vrednosti davčnega odtegljaja iz obračuna davčnih odtegljajev za dohodke po ZDoh-2, ki niso dohodki iz delovnega razmerja (REK-2) – cilj je vrednost, večja od 100

Izračun:

vrednost davčnega odtegljaja iz obračuna davčnih odtegljajev za dohodke po ZDoh-2, ki niso dohodki iz delovnega razmerja (REK-2), v preteklem mesecu tekočega leta/vrednost davčnega odtegljaja iz obračuna davčnih odtegljajev za dohodke po ZDoh-2, ki niso dohodki iz delovnega razmerja (REK-2), v preteklem mesecu predhodnega leta \* 100

#### **6.1.5 Prispevki za socialno varnost**

Način poročanja: mesečno, do 20. v mesecu za pretekli mesec, za vse zavezanca za davek.

Kazalniki:

1. Indeks vrednosti prispevkov za socialno varnost iz obračuna davčnih odtegljajev od dohodkov iz delovnega razmerja (REK-1) – cilj je vrednost, večja od 100

Izračun:

vrednost prispevkov za socialno varnost iz obračuna davčnih odtegljajev od dohodkov iz delovnega razmerja (REK-1) v preteklem mesecu tekočega leta/vrednost prispevkov za socialno varnost iz obračuna davčnih odtegljajev od dohodkov iz delovnega razmerja (REK-1) v preteklem mesecu predhodnega leta \* 100

2. Indeks vrednosti prispevkov za socialno varnost iz obračuna davčnih odtegljajev za dohodke po ZDoh-2, ki niso dohodki iz delovnega razmerja (REK-2) — cilj je vrednost, večja od 100

Izračun:

vrednost prispevkov za socialno varnost iz obračuna davčnih odtegljajev za dohodke po ZDoh-2, ki niso dohodki iz delovnega razmerja (REK-2), v preteklem mesecu tekočega leta/vrednost prispevkov za socialno varnost iz obračuna davčnih odtegljajev za dohodke po ZDoh-2, ki niso dohodki iz delovnega razmerja (REK-2), v preteklem mesecu predhodnega leta \* 100

### 6.1.6 Trošarine

Obračun trošarine: po mesecih, ločeno po skupinah trošarinskih izdelkov:

1. energenti in električna energija,
2. alkohol in alkoholne pijače,
3. tobačni izdelki.

Kazalnik:

Indeks obračunane trošarine, cilj je vrednost, večja od 100.

Izračun:

Višina obračunane trošarine v obračunskem obdobju tekočega leta/višina obračunane trošarine v primerljivem obdobju predhodnega leta \* 100.

Kazalnik je izračunan na podlagi podatkov o obračunani trošarini za posamezno skupino trošarinskih izdelkov na mesec. Indeks obračunane trošarine je izračunan kot razmerje med višino obračunane trošarine v posameznem obdobju v tekočem letu in višino obračunane trošarine v primerljivem obdobju predhodnega leta.

### 6.1.7 Okoljske dajatve

Na področju okoljskih dajatev sta zajeti dve fiskalno najpomembnejši okoljski dajatvi.

Obračun okoljskih dajatev po mesecih, ločeno po posameznih okoljskih dajatvah:

1. okoljska dajatev za onesnaževanje zraka z emisijo CO<sub>2</sub>,
2. okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi uporabe mazalnih olj in tekočin.

Kazalnik:

Indeks obračunanih okoljskih dajatev, cilj je vrednost, večja od 100.

Izračun:

Višina obračunane okoljske dajatve v obračunskem obdobju tekočega leta/višina obračunane okoljske dajatve v primerljivem obdobju predhodnega leta \* 100.

Kazalnik je izračunan na podlagi podatkov o obračunani okoljski dajatvi po posamezni dajatvi na mesec. Indeks obračunanih okoljskih dajatev je izračunan kot razmerje med višino obračunane okoljske dajatve v posameznem obdobju v tekočem letu in višino obračunane okoljske dajatve v primerljivem obdobju predhodnega leta.

## **6.2 Opis kazalnikov glede spremljanja učinkovitosti delovanja nadzornih organov na področju sive ekonomije**

**Mesečno poročanje, do 20. v mesecu za pretekli mesec.**

Kazalniki:

1. število opravljenih nadzorov na področju sive ekonomije,
2. skupni znesek obračunanih dajatev v postopkih nadzora na področju sive ekonomije,
3. število samoprijav,
4. skupni znesek samoprijav,
5. število izdanih plačilnih nalogov in odločb o prekršku na področju sive ekonomije,
6. znesek izrečenih glob na področju sive ekonomije,
7. število izdanih odločb o prepovedi opravljanja dejavnosti,
8. prihodki iz naslova kupljenih vavčerjev,
9. število prijav kratkotrajnega dela,
10. razmerje med številom prejetih popolnih vlog, ugotovljenih kršitev in uresničevanjem izrečenih ukrepov,
11. razmerje med zaposlenimi v delovnem razmerju in drugimi oblikami dela v starostni strukturi 15 - 24 in 25 - 34 let,
12. število izvedenih aktivnosti in število udeležencev na prireditvah na področju varnosti in zdravja pri delu,
13. število posredovanih informacij gospodarstvu in vsem državljanom glede sive ekonomije v okviru rednih informacijskih paketov z namenom ozaveščanja prebivalstva glede odprave sive ekonomije,
14. število normativnih predlogov, ki so usmerjeni v učinkovit nadzor ali odvračilne sankcije.