



# Obvladovanje sive ekonomije v Republiki Sloveniji

**VKLOPI RAZUM,  
ZAHTEVAJ RAČUN!**



Ljubljana, december 2014

## 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, gozdarstvo in prehrano .....	9
3.2	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo .....	12
3.3	Ministrstvo za zdravje .....	14
3.4	Ministrstvo za delo družino, socialne zadeve in enake možnosti.....	17
3.5	Ministrstvo za infrastrukturo .....	21
3.6	Ministrstvo za kulturo .....	24
3.7	Ministrstvo za okolje in prostor .....	26
4.	HORIZONTALNI UKREPI .....	28
4.1	Obvladovanje gotovinskega poslovanja.....	28
4.1.1	Omejitev gotovinskega poslovanja.....	29
4.2	Izdajanje računov in nadzor .....	30
4.2.1	Preprečevanje nepravilnosti pri izdajanju računov .....	30
4.3	Preprečevanje izogibanja trošarinskim obveznostim .....	31
4.4	Boljše zakonodajno in poslovno okolje.....	32
4.5	Odprava zlorab pri ustanavljanju in poslovanju pravnih oseb.....	35
4.6	Spodbujanje občutka zavezanosti.....	37
4.7	Povezovanje informacijskih zbirk in skupno ukrepanje inšpekcij .....	39
4.8	Inšpekcijski svet .....	39
5.	KOMUNIKACIJSKA KAMPANJA .....	40
5.1	Sporočila kampanje.....	40
5.2	Govorci.....	40
5.3	Organizacija.....	41
5.4	Orodja .....	41

5.5	Ocena dosedanjega poteka kampanje.....	42
5.6	Nadaljnje aktivnosti .....	43
5.7	Izvedeno v letu 2014 .....	44
6.	KAZALNIKI ZA MERJENJE UČINKOVITOSTI UKREPOV .....	45
6.1	Splošni kazalniki stanja sive ekonomije .....	46
6.2	Kazalniki učinkovitosti ukrepov za obvladovanje tveganj pri gotovinskem poslovanju .....	46
6.3	Kazalniki učinkovitosti ukrepov za obvladovanje tveganja dela in zaposlovanja na črno .....	47

## 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:

- prikrita 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;
- prikrita nezakonite dejavnosti – ilegalne dejavnosti (dohodki iz kaznivih dejanj, nezakonite neregistrirane dejavnosti, npr. izvajanje zdravstvenih storitev brez ustrezne licence);
- nezajete neregistrirane dejavnosti;
- proizvodnja gospodinjstev za lastno rabo.

### 1.1 OCENA SIVE EKONOMIJE

Po ocenah nacionalnih statističnih uradov se popravki zajetja, katerih približno 80 % predstavlja siva ekonomija, v državah EU gibljejo med 2,3 % BDP (Nizozemska) in 17,5 % BDP (Italija)<sup>1</sup>. Ocena SURS po tej metodologiji kaže, da je imela Slovenija v letu 2010 popravke zajetja v višini 9,8 % BDP, sive ekonomije pa v višini 8,3 % BDP<sup>2</sup>. Po oceni iz doktorske disertacije je bil delež sive ekonomije v letu 2007 15,6 % BDP<sup>3,4</sup>. Ob tem ima Slovenija primerjalno dobre rezultate pri pobiranju DDV, ki je eden pomembnih kazalcev sive ekonomije. Ocenjena davčna vrzel za leto 2011 po izračunu Statističnega

<sup>1</sup> The non-observed economy in the system of national accounts. OECD, junij 2014.

<http://www.oecd.org/std/na/Statistics%20Brief%2018.pdf>

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

[http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?id=5588](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=5588)

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

<sup>4</sup> Nekatero oceno sive ekonomije z drugimi metodami dajejo precej višje ocene. Friedrich Schneider npr. ocenjuje, da sta imeli največ sive ekonomije v letu 2011 Bolgarija (32,3 % BDP) in Romunija (29,6 % BDP). V Sloveniji pa je bilo v letu 2011 po njegovi oceni 24,1 % BDP sive ekonomije (Schneider, Friedrich: The Shadow Economy in Europe, 2011. ATKearney in Johannes Kepler Institute Linz, 2012).

urada Republike Slovenije kot odstotna razlika med teoretično možnim in dejansko pobranim DDV je 7,1 %. Slovenija torej pobere skoraj 92,9 % možnega DDV<sup>5</sup>.

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 izbrišejo 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 lokalu zato ne dobi ceneje).

---

<sup>5</sup> Teoretični davek na dodano vrednost in podatki o davčni vrzeli za leta 2009–2011. Statistični urad RS, september 2014.  
<http://www.stat.si/doc/vsebina/03/Teoreticni%20davek%20na%20dodano%20vrednost%202009-2011.pdf>

### Razvrstitev možnih vrst ukrepov

Odvračanje	Izboljšanje odkrivanja	Okrepitev inšpekcijskih služb
		Povezovanje informacijskih zbirk in izmenjava podatkov
		Celovita strategija
		Uvedba davčnih blagajn
	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 mrd evrov. Znesek obdavčljivih poročil v vseh dejavnostih pa se je v enakem obdobju povečal za 1,7 mrd evrov.

### 3. SEKTORSKE POLITIKE IN UKREPI

#### 3.1 Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

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 nelegalne konkurence registrirani pridelavi vina.</p> <p>Kazalniki za učinkovitost:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– obseg nadzora</li> <li>– obsega prijave pridelka vina</li> </ul>	MKGP	Zakon o spremembi Zakona o vinu	Povečanje deleža prijave pridelka vina in povečanje obsega nadzora nad prijavo.	Oktober 2013.	Državni zbor je zakon sprejel 19. 12. 2013 in je pričel veljati 11. 1. 2014. Izvedba: obseg nadzora se je pomembno povečal, saj so pristojnost nadzora nad vpisi v register pridelovalce v grozdja in vina dobile tudi upravne enote, ki vodijo register; - ključni kazalnik je

						povečanje obsega prijave pridelka vina: prijavljeni pridelek iz cca. 13.000 ha ali manj vinogradov na 14.800 ha
<b>Gozdarstvo</b>	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 (Ul. RS št. 63/13), ki poleg glob vsebujejo tudi odvzem lesa in lesnih proizvodov nezakonitega izvora, in poostrenim nadzorom gozdarske inšpekcije. Poostren nadzor bo potekal tako v zasebnih kakor tudi državnih 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. Policija skupaj s Carinsko upravo RS v okviru rednih nadzorov v cestnem prometu izvaja poostren nadzor nad dajanjem nezakonito pridobljenega lesa na trg (predvsem tatvine lesa in kontrola porekla gozdnih sortimentov – hlodovine).	MKGP	Trije pravilniki za izvajanje nadzora in izvrševanje kazenskih sankcij, določenih v noveli Zakona o gozdovih.	Preprečevanje nezakonite sečnje ter z njo povezane trgovine z gozdnimi lesnimi sortimenti ter izdelki iz lesa. Preprečevanje dela na črno pri izvajanju sečnje in spravila lesa.		Uredba o podrobnejših pogojih za ravnanje z zaseženimi in odvzetimi gozdnimi lesnimi sortimenti (Ur.l. RS št. 31/14)  Pravilnik o obliki, vsebini in načinu hrambe prevoznice za prevoz gozdnih lesnih sortimentov (Ur.l. RS št.

						69/2013)  Pravilnik o obliki evidenčnega lista (Ur.l. RS št. 31/14)
<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.	MKGP	Pravilnik o enotni registraciji in odobritvi nosilcev živilske dejavnosti	Uveljavitev pravilnika	Januar 2015.	Pravilnik je v sklepni fazi sprejetja.
<b>Dopolnilne dejavnosti</b>	3.1.4 – Urediti področje dopolnilnih dejavnosti.  Jasnejša razmejitev gostinske dejavnosti in turizma na kmetiji.	MKGP	Uredba o dopolnilnih dejavnosti na kmetiji	Ureditev pogojev za ponujanje kmetijskih pridelkov in izdelkov na kmetiji.	Julij 2014.	Izdana 27. julija 2014 (Uradni list RS, št. 58/14).

### 3.2 Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

PODROČJE	UKREP	NOSILEC	NAČIN IZVEDBE	CILJ UKREPA	ROK ZA IZVEDBO	STANJE IZVEDBE
<b>Turizem</b>	3.2.1 – Doslednejše evidentiranje podatkov o nočitvah gostov ter poenostavitev enotne vstopne točke za poročanje 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.	Namen projekta e-poročanja v turizmu je vzpostavitev enotne vstopne točke za potrebe poročanja poslovnih subjektov, dosegljivostjo vseh relevantnih informacij glede poročanja na enem mestu, elektronsko podprtim postopkom poročanja, z združevanjem istovrstnih podatkov in zmanjšanjem števila potrebnih poročil, odpravljenim poročanjem o istih zadevah več organom, racionalizacijo in enotnim vpogledom v podatke - izmenjava podatkov po uradni dolžnosti. S tem poslovnim subjektom omogočimo učinkovitejše poslovanje, prihranek v času ter znižanje stroškov, prav tako pa prispevamo k racionalizaciji delovanja javne uprave in večjim pregledom informacij in podatkov o poslovanju poslovnih subjektov.	Druga polovica 2015.	Način izvedbe še ni dokončno določen; dogovori s pristojnimi ministristvi še potekajo.
<b>Gospodarsko / registrsko pravo</b>	3.2.2. – Odprava zlorab pri ustanavljanju in poslovanju pravnih oseb  Z učinkovitim sistemom preverjanja omejitev na podlagi	MGRT, MNZ, MKGP. FURS	V okviru noveliranja ZGD-1 in druge zakonodaje dopolnitev omejitev ustanavljanja	Celovito in učinkovito preprečevanje zlorab pri ustanavljanju pravnih oseb. Preprečevanje drugih zlorab.	Prva polovica 2015.	Priprava strokovnih podlag za zakonske

<p>Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odločba US in 82/13, v nadaljnjem besedilu: ZGD-1) se je v določeni meri omejilo ustanavljanje gospodarskih družb, s.p. in prenos poslovnega deleža s strani oseb, ki so v preteklosti s svojim ravnanjem pokazali, da niso vredni ali sposobni, da sodelujejo v gospodarskem podjetju. Omejitve ustanavljanja bi bilo potrebno nadgraditi, da bi se preprečilo pojave, kot je veriženje in ustanavljanje gospodarskih družb na zalogo, poslovanje brez odprtih transakcijskih računov, zlorabe ustanavljanja gospodarskih družb s strani tujcev z namenom pridobitve dovoljenj za zaposlitev, izogibanje plačilu glob, izrečenih v prekrškovnih postopkih. Hkrati so se v praksi začeli pojavljati primeri ustanavljanja drugih pravnih oseb, ki jih ureja zakonodaja s področja zadrug, društev, zavodov, ustanov (ne pa ZGD-1). Z izbiro druge pravnoorganizacijske oblike se osebe skušajo izogniti strožjim določilom iz ZGD-1. Zlorabe bi veljalo preprečiti z dopolnitvijo zakonodaje na enak ali podoben način, kot je to urejeno v ZGD-1.</p>		<p>in nadgradnja informacijske platforme E-VEM. Pozornost bo namenjena tudi specifičnim vprašanjem na področju ustanavljanja z namenom pridobitve dovoljenj za zaposlitev tujcev. Priprava predlogov za večjo učinkovitost dela prekrškovnega organa ministrstva pri nadzoru izvajanja določb ZGD-1.</p>		<p>rešitve</p>
--	--	--	--	----------------

### 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 koncidentu o opravljanju dopolnilne zdravstvene dejavnosti, obveznost ločenega vodenja prihodkov in odhodkov ter sredstev in virov sredstev za javno in dopolnilno zdravstveno dejavnost).	MZ	Priprava predlogov sistemske zakonodaje	Jasna razmejitev, tudi računovodska, javne zdravstvene dejavnosti od zasebne oziroma dopolnilne zdravstvene dejavnosti in lažji nadzor.	Julij 2016.	
<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 Ministrstvu za zdravje, pristojnim inšpektorjem in pristojnim zbornicam ter financerju.	MZ	Priprava predlogov sistemske zakonodaje	Ureditev in lažji nadzor nad izvajalci zdravstvenih storitev in izvajalci zdravstvene dejavnosti in izpolnjevanjem pogojev za opravljanje zdravstvenih storitev in zdravstvene dejavnosti.	Julij 2016.	
<b>Zdravstvena dejavnost</b>	3.3.3 – Določitev jasnih pogojev za opravljanje poklica oziroma za samostojno opravljanje zdravstvenih storitev, torej jasna določitev kvalifikacije.	MZ	Priprava predlogov sistemske zakonodaje	Ureditev in lažji nadzor nad izvajalci zdravstvenih storitev ter jasna pravila prehajanja zdravstvenih delavcev znotraj EU.	Julij 2016.	
<b>Zdravstvena dejavnost</b>	3.3.4 – Določitev pogojev in postopkov za podelitev in odvzem koncesij, ki jih bo mogoče podeliti le z razpisom za določen čas, izključno tam, kjer javni zdravstveni zavod ne more zagotavljati zadostnega obsega storitev v	MZ	Priprava predlogov sistemske zakonodaje	Večja preglednost pri podeljevanju koncesij, lažji in boljši nadzor nad koncesionarji.	Julij 2016.	

	skladu s sprejeto mrežo.					
<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	Priprava predlogov sistemske zakonodaje	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.	Julij 2016.	
<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 časovno omejeno. Javni zdravstveni zavod lahko sklene podjemno pogodbo z zdravstvenim delavcem le ob izpolnjevanju določenih pogojev in največ za časovno omejeno obdobje. Uvaja se tudi obveznost vodenja evidenc o izdanih soglasjih in sklenjenih podjemnih pogodbah.	MZ	Priprava predlogov sistemske zakonodaje	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.	Julij 2016.	
<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	Priprava predlogov sistemske zakonodaje	Boljši pregled in nadzor nad delovanjem zbornic, posebej nad izvajanjem javnih pooblastil.	Julij 2016.	
<b>Zdravstvena dejavnost</b>	3.3.8 – Podrobnejša določitev nadzora pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti za zagotavljanje zakonitosti, strokovnosti, kakovosti in varnosti dela.	MZ	Priprava predlogov sistemske zakonodaje	Učinkovitejši nadzor nad izvajalci zdravstvene dejavnosti.	Julij 2016.	
<b>Zdravilstvo</b>	3.3.9 – Področje v vseh delih urediti povsem na novo.	MZ	Priprava predlogov	Del dejavnosti zdravilstva	Julij 2016.	



		MGRT	sistemske zakonodaje	izvzeti iz področja zdravstva in ga obravnavati kot običajno storitveno dejavnost, ki se opravlja na trgu v okviru gospodarske dejavnosti.		
--	--	------	----------------------	--	--	--

### 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.	Uveljavitev zakona 1.1.2016.	Delno realiziran z novelo ZUJF (vključitev v pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter zdravstveno zavarovanje, določitev minimalne urne postavke), ki jo je vlada sprejela 27. 11. 2014. V DZ RS bo predlog ZUJF-C obravnavan na redni decembrski seji. Predlog zakona določa uveljavitev dan po objavi v URL, uporabljati pa se začne

						1. 2. 2015. V začetku leta 2015 bo ministrstvo pristopilo tudi k pripravi sistemskega zakona.
<b>Preprečevanje dela in zaposlovanja na črno</b>	<p>3.4.2 – Novo besedilo zakona:</p> <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 Finančna 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 predmet, s katerim je bilo opravljeno delo na črno, tako, da bo mogoče odvzeti tudi premoženjsko korist, pridobljeno z delom na črno,</li> <li>— povišanje glob,</li> <li>— odprava nekaterih administrativnih ovir,</li> <li>— preučitev načina preprečevanja dela in zaposlovanja</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.	Izvedeno ZPDZC-1 je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 32/14 z dne 5.5.2014.

	<p>na črno kot dela sive ekonomije v drugih državah in možna vključitev v zakon.</p> <p>3.4.3 – Nova ureditev osebnega dopolnilnega dela. V okviru tega priprava novega 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.	Rok izdaje akta: 31.12.2014	Pravilnik v zaključnem usklajevanju.
<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.	Izvedeno, ZID-1 je bil objavljen v Ur.l. RS, št. 19/14 z dne 17. 3. 2014.
<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«.	Stalna naloga.	Izvedeno: -ponatis priročnikov, - izvedba predstav za šolarje prve in druge triade (v okviru projekta uvajanje VZD v izobraževanje), - delavnica v okviru projekta OiRA, - Konferenca

						13. 10. 2014 na Brdu pri Kranju, - dve tiskovni konferenci.
	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.	Stalna naloga.	
	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		Stalna naloga.	

### 3.5 Ministrstvo za infrastrukturo

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.	MZI	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.	Izvedeno, ZRud-1C je bil objavljen v Ur. l. RS, št. 111/13 z dne 27. 12. 2013.
	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.	MZI	Zakon o rudarstvu	Preprečevanje nelojalne konkurence in korektnije poročanje o pridobljenih količinah mineralne surovine. Poostri se bo nadzor - poleg rudarske inšpekcije ga bosta izvajala tudi Policija in Finančna uprava RS.  Uvedba "prevoznice" z zadnjo novelo ni bil uveden. Ob prvi	Predvidoma 2015.	

				naslednji spremembi Zakona o rudarstvu bomo preučili tudi možnost uvedbe tega ukrepa.		
<b>Letalstvo</b>	<p>3.5.4 – Agencija za civilno letalstvo (CAA) pri nadzoru letalske varnosti (stalni nadzor in nadzor nad izvajanjem 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>6</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 prejeme.</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</p>	CAA	<p>Izvajanje aktivnosti za obvladovanje sive 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>	<p>Pri letalskih aktivnostih, kjer gre za nadzor CAA v največjem obsegu, so to registrirane komercialne aktivnosti, ki so tako z dovoljenji kot z ostalimi elementi, v smislu poslovanja, urejena razmerja - ni sive ekonomije. Večjo težavo pa predstavljajo po obsegu zelo razpršena dejavnost panoramskih in drugih podobnih letov. V teh primerih, razen če potnik, izrecno ne izpostavi, da je šlo za panoramski let, ki je plačljiv, zaradi možnosti izvedbe leta v osebne namene, nadzornik težko ugotovi ali je šlo za komercialni ali nekomercialni</p>	Mesečno poročilo.	

<sup>6</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.

	tak način objavljeni opisi "strank" o uporabljenih storitvah. Vsaka tako ugotovljena razlika se preveri z inšpekcijskim nadzorom.		CAA je v mesecu juliju 2014 v svoje »check liste« že uvrstila tudi aktivnosti, ki se dotikajo področja sive ekonomije. Inšpektorjem je bilo izdano tudi že navodilo, da pri vsakem nadzoru, ki ga opravijo, ugotavljajo prisotnost elementov sive ekonomije.	let. Pilot, ki je tak polet opravil, ima namreč pravico, v nekomercialni namen pripeljati tudi prijatelje/sorodnike (kogarkoli). In se le ti mimo registrirane dejavnosti dogovorijo za kakršnokoli denarno povračilo, kjer, ni možnosti odkriti elementov sive ekonomije.		
<b>Prevozi v cestnem prometu</b>	3.5.5 – Urediti možnost večje prožnosti dela na področju prevozov v cestnem prometu (predvsem taksistov in voznikov avtobusov).	MZI, v sodelovanju z inšpekcijskimi organi (TIRS, FURS, MORS, IRSPEP)	Omogočiti različne oblike zaposlovanja: delovno razmerje, civilno pravne pogodbe zaposlitev (tudi zaposlitev za krajše obdobje, kar bi omogočilo hiter odziv na potrebe trga; tudi za prevoz blaga). Vsaka zaposlitev urejena s pogodbo.	Zakon o prevozih v cestnem prometu bi kot področni zakon uredil celotno področje in njegova priprava in uveljavitev ne bi bila odvisna od drugih pravnih aktov.	April 2015.	V pripravi skupaj z Zakonom o javnem potniškem prometu.



### 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.	Državni zbor je resolucijo sprejel 27. 11. 2013; v letu 2014 že izvedeni nekateri odkupi in uvedene razstavnine.
<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 poslovodstvu 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.	Dopis vodstvu javnih zavodov, ki jih pretežno financira država, poslan 3.10.2013.
<b>Kulturna dediščina</b>	3.6.3 – Ureditev specializiranih del varstva kulturne dediščine.	MK	Sprejetje pravilnika o usposobljenih izvajalcih po 105. členu ZVKD-1.	Zmanjšanje nagnjenosti k sivi ekonomiji. Vzpostavitev seznama usposobljenih izvajalcev (tj. fizičnih in pravnih oseb, ki so strokovno usposobljene za	Do konca leta 2015.	V pripravi.

				posege v dediščino oziroma za opravljanje drugih del v zvezi z dediščino) in s tem večja možnost nadzora nad njihovim delovanjem.		
--	--	--	--	---	--	--

### 3.7 Ministrstvo za okolje in prostor

PODROČJE	UKREP	NOSILEC	NAČIN IZVEDBE	CILJ UKREPA	ROK ZA IZVEDBO	STANJE IZVEDBE
<b>Reševanje problematike nedovoljenih gradenj</b>	3.7.1 – Prenova pravne podlage za ukrepanje gradbene inšpekcije in sankcioniranje nezakonitih gradenj z namenom učinkovitejšega odkrivanja in ukrepanja v zvezi z nezakonitimi gradnjami, vključno s finančnimi bremenami; omogočiti pridobitev dovoljenj za nezakonite gradnje pod zakonsko določenimi pogoji in v predpisanem postopku in s tem sanacijo posledic sive ekonomije na tem področju, zagotoviti ustrezno evidentiranost nezakonitih gradenj in okrepitev inšpekcijskega nadzora nad gradnjo objektov v zgodnji fazi gradnje.	MOP, v sodelovanju z vsemi resorji	Zakon o ravnanju z nezakonitimi gradnjami	Sanirati obstoječe nezakonite 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.	Oktober 2015.	Vlada RS je 26. 9. 2013 potrdila Politiko reševanja problematike nedovoljenih gradenj, v katero je med ukrepi vključena priprava zakona, ki bo določil pogoje za ravnanje z nezakonitimi gradnjami.
<b>Prenova prostorske in gradbene zakonodaje</b>	3.7.2 – Prenova prostorske in gradbene zakonodaje	MOP, v sodelovanju z vsemi resorji	Zakon o urejanju prostora in graditvi objektov	Nova prostorska in gradbena zakonodaja mora poenostaviti postopke prostorskega načrtovanja in graditve objektov in uzakoniti fleksibilnejše mehanizme za načrtovanje in dovoljevanje objektov, ki bodo omogočili varnejše okolje za investicijske namere, odpravili razloge za pojavljanje nezakonitih	Oktober 2015.	Vlada RS je 14. 11. 2013 potrdila Izhodišča normativnih sprememb na področju prostora in graditve, ki vključujejo oceno stanja

				<p>gradenj in slediti cilju odprave administrativnih ovir ter načelu dovoljevanja »vse na enem mestu«.</p> <p>Za doseg tega cilja so vzporedno nujne tudi spremembe sektorske zakonodaje, in sicer v delu, ki je neposredno povezan s prostorskim načrtovanjem in graditvijo objektov.</p>		in potrebne spremembe na tem področju
<b>Popisi del v gradbeništvu</b>	3.7.3 – Standardizacija popisov del in materialov v gradbeništvu	MOP, v sodelovanju z resorji, ki vodijo investicije za objekte	Priprava standardizacijskega dokumenta, priprava programske opreme ali /in spletne aplikacije, zagotovitev vzdrževanja in posodabljanja nabora materialov in del	Standardizacija popisa je namenjena organom, ki v različnih javnih inštitucijah skrbijo za investicije v gradnje, in organom, ki izvajajo javno naročanje. Z (obvezno) rabo standardiziranega popisa del bi zmanjšali investicijsko tveganje, dosegli višjo kakovost projektov in zmanjšali razpon cen pri ponudbah, to pa bi privedlo do kakovostnejših in cenejših objektov.	Julij 2015.	Potrebna je obravnava pobude na vladi.

## 4. HORIZONTALNI UKREPI

### 4.1 Obvladovanje gotovinskega poslovanja

Za razliko od negotovinskega plačevanja, plačilnih kartic ali čekov je preglednost pri gotovinskem poslovanju manjša. Medtem ko lahko davčni organ pri negotovinskem poslovanju z vpogledom v transakcijski račun davčnega zavezanca preveri njegove denarne prilive, je to pri gotovinskem poslovanju težje, saj pri gotovinskih plačilih ne obstajajo verodostojni kontrolni bančni podatki. Plačevanje višjih zneskov v gotovini predstavlja z davčnega vidika veliko tveganje za neplačevanje davčnih obveznosti in države pogosto sprejemajo ukrepe za spodbujanje negotovinskega poslovanja ter omejujejo poslovanje z gotovino. Preglednost in sledljivost podatkov se zagotavlja tudi z doslednim evidentiranjem podatkov o gotovinskih transakcijah v poslovne knjige in evidence.

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. Ta ukrep zasleduje enake cilje kot ostale vrste davčnih blagajn, je pa cenejši za davčne zavezance, jim dopušča možnost izbire in jim ne postavlja dodatnih administrativnih bremen. Za davčne prekrške pri elektronski obdelavi podatkov so bile predpisane visoke globe. Okrepila se je navzočnost inšpektorjev na terenu. Pospeseno se izvajajo hitri davčni inšpekcijski nadzori nad blagajniškim poslovanjem, popisom stanja zalog, izvaja se računalniška forenzika (zajem podatkov iz računalnikov zavezancev)<sup>7</sup>. Ob tem poteka okrepljena medijska kampanja za promoviranje prostovoljnega plačevanja davčnih obveznosti z napovedovanjem davčnih nadzorov ter objavo rezultatov nadzorov. Hkrati je bil vzpostavljen sistem za pošiljanje fotografij računov preko MMS sporočil, s katerim se želi spodbuditi potrošnike, da zahtevajo račune za nakup blaga in storitev, jih fotografirajo in v obliki brezplačnega MMS sporočila pošljejo na davčno upravo za namene nadaljnje obravnave. Zbiranje računov prek MMS sporočil je učinkovit ukrep, ki omogoča davčni upravi enostaven način pridobivanja kontrolnih podatkov in učinkovitejši davčni nadzor. Dosedanje analize so pokazale dobro učinkovitost obstoječih ukrepov, vendar tudi nekatere slabosti. Predpisi o elektronski obdelavi podatkov ne vplivajo na zavezance, ki izdajajo ročno izpisane račune. Ti se po veljavni ureditvi lahko izognejo strogim zakonskim določilom za opremo, ki onemogoča naknadno spreminjanje podatkov o prometu. Zaradi navedenega se predlaga omejitev izdajanja ročno izpisanih računov in obvezno uporabo registrskih blagajn oziroma podobne opreme za izdajanje računov.

---

<sup>7</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.

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

FURS posebno pozornost posveča davčnim tveganjem 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. Preventivne aktivnosti in nadzori se izvajajo tudi v okviru mobilnih oddelkov FURS, ki opravljajo delo po sistemu 24/7/365 na celotnem ozemlju Slovenije.

### **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;
- splošno pravilo, da mora podjetje imeti transakcijski račun (v zvezi z odprtjem posebnih računov za subjekte, katerih bančni račun je blokiran), podatki o njem pa bi morali biti razvidni iz javno dostopnega registra, četudi gre za tujo banko.

#### **4.1.1 Omejitev gotovinskega poslovanja**

Omejitve gotovinskega poslovanja urejajo predpisi s področja preprečevanja pranja denarja in davčni predpisi. Navedena področja se v zadnjem obdobju vedno pogosteje urejajo usklajeno z namenom učinkovitejšega odkrivanja in preiskovanja spornih finančnih transakcij.

Večkrat se je pokazalo, da pri plačilu v gotovini višji zneski predstavljajo veliko tveganje za pranje denarja in financiranje terorizma. Način obvladovanja teh tveganj se odraža v Direktivi Evropskega parlamenta in Sveta 2005/60/ES o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma in v Zakonu o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (ZPPDFT), ki določa, da osebe, ki opravljajo dejavnost prodaje blaga in storitev v Republiki Sloveniji, od stranke ali tretje osebe pri prodaji posameznega blaga oziroma storitve ne smejo sprejeti plačila v gotovini, če to plačilo presega vrednost 5.000 evrov.

Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2) določa, da morajo poslovni subjekti plačila za dobavljeno blago in opravljene storitve ter druga plačila prejemnikom nakazovati na njihove transakcijske račune, odprte pri ponudnikih plačilnih storitev. Kadar gre za plačila v manjših zneskih ali če je drugače zagotovljena evidenca o teh plačilih je dovoljena izjema od tega pravila, ki je podrobneje urejena s podzakonskim predpisom. Pravilnik o izvrševanju Zakona o davčnem postopku določa, da poslovni subjekti plačil za dobavljeno blago in opravljene storitve niso dolžni nakazati na transakcijske račune, če posamično plačilo ne presega 420 evrov. Konec leta 2011 je bil navedeni prag znižan s 420 evrov na 50 evrov, vendar je bil zaradi številnih pritožb zavezancev in težav pri izvajanju leta 2012 ponovno dvignjen na 420 evrov.

#### **Opis ukrepa**

Direktiva 2005/60/ES določa, da se zaradi različnih razmer v posameznih državah lahko države članice odločijo sprejeti strožje predpise, da bi se primerno odzvale na tveganje, povezano s plačevanjem visokih zneskov v gotovini. Večina držav članic trenutno upošteva prag 15.000 evrov, nekatere pa so se odločile za strožje ukrepe, med njimi tudi Slovenija, ki od konca marca 2014 upošteva prag 5.000

evrov. Italija je v preteklih letih ta prag postopno znižala na 1.000 evrov. Podobno lahko tudi v Sloveniji s spremembo ZPPDFT (postopno) znižamo ta prag.

### **Pričakovani cilj**

Dodatna omejitev gotovinskega poslovanja bo povzročila večjo preglednost poslovanja pri plačevanju blaga in storitev in tako vplivala tudi na zmanjšanje obsega sive ekonomije v dejavnostih, v katerih so se do sedaj lahko sprejemala tudi gotovinska plačila fizičnih oseb – končnih potrošnikov. V prvi fazi se je skozi predlog sprememb ZPPDFT znižal znesek s 15.000 evrov na 5.000 evrov. V drugi fazi pa se predlaga preučitev dodatnega znižanja meje v drugi zakonodaji.

Rok za pripravo spremembe predpisov: Novela ZPPDFT je bila 6. 3. 2014 sprejeta v Državnem zboru.

## **4.2 Izdajanje računov in nadzor**

### **4.2.1 Preprečevanje nepravilnosti pri izdajanju računov**

Pravila o izdajanju računov ureja Zakon o davku na dodano vrednost (ZDDV-1), ki je usklajen z Direktivo Sveta 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost. Račun mora biti izdan vsakokrat, ko poslovni subjekt opravi dobavo blaga ali storitev na ozemlju Republike Slovenije. Glede izdajanja računov velja poenostavljena ureditev za male davčne zavezance, ki v obdobju zadnjih 12 mesecev niso presegli oziroma ni verjetno, da bodo presegli znesek 50.000 evrov obdavčljivega prometa.

Obveznost izdajanja računov se ne nanaša na davčne zavezance, ki opravljajo dobavo kmetijskih in gozdarskih pridelkov in storitev neposredno končnemu potrošniku (npr. neposredna prodaja na domu, prodaja od vrat do vrat, neposredna prodaja na premičnih stojnicah, na tržnicah) ali za lastno rabo v okviru kmečkega gospodinjstva davčnega zavezanca in so ti zavezanci hkrati oproščeni obračunavanja DDV po drugem odstavku 94. člena ZDDV-1. Obveznost izdajanja računov se ne nanaša tudi na prodajo vozovnic, kart in žetonov v potniškem prometu (vlak, avtobus, žičnice); znamk, kolekov, vrednotnic in obrazcev v poštnem prometu; vplačil za udeležbo v igrah na srečo, če se te izvajajo v skladu z zakonom, ki ureja igre na srečo; periodičnega tiska; na prodajo iz avtomatov; na prodajo kartic s kodo za polnjenje predplačniških sistemov mobilnih operaterjev iz bankomatov, GSM-omrežja ter interneta; na prodajo žetonov iz menjalnih avtomatov in promet storitev na teletočkah.

ZDDV-1 določa, da se lahko račun izda v papirni ali elektronski obliki. Račun izdan v kateri koli obliki (elektronski ali papirni) mora zagotavljati pristnost izvora, celovitost vsebine in čitljivost računa od trenutka izdaje do konca obdobja hrambe računa. Vsak davčni zavezanec mora zagotoviti hrambo kopij izdanih in prejetih računov za obdobje najmanj desetih let po poteku leta, na katero se računi nanašajo.

Na področju elektronske obdelave podatkov 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 visoke globe. Ugotovljeno je bilo, da so navedene spremembe davčne ureditve spodbudile davčne zavezance, da so začeli uporabljati opremo, ki ne omogoča naknadnega spreminjanja podatkov o izdanih računih brez revizijske sledi. Navedene spremembe davčne zakonodaje pa niso zadevale tistih davčnih zavezancev, ki račune pišejo ročno.

## Opis ukrepa

Uvedba davčnih blagajn je eden izmed ključnih koalicijskih projektov, s ciljem uvedbe davčnih blagajn za vse subjekte, ki opravljajo gospodarsko dejavnost, s čimer bo dosežena širitev davčne osnove zaradi zajetja celotnega prometa posameznega zavezanca.

Sistem davčnih blagajn, ki je že uveljavljen in že prinaša rezultate, je treba nadgraditi. Pri nadgradnji sistema in izboru primerne sistema je pomembna ocena stroškov vzpostavitve sistema tako za zavezanca kot davčni organ. Ključno je, da se prepreči izogibanje uporabe blagajn. V zvezi s tem je pomembno, da imajo zavezanci v izjemnih primerih, ko uporaba blagajn ni mogoča (terensko delo, izpad vira energije...), tudi možnost beleženja prometa oz. izdajanje računov. Poleg tega je potrebna hkratna podpora aktivnosti in tudi medijsko podprta kampanja za preprečevanje neizdajanja računov.

V zvezi z nadgradnjo obstoječega sistema, za izvedbo projekta so potrebne naslednje aktivnosti:

1. ocena in analiza učinkov obstoječega sistema
2. identifikacija možnih rešitev nadgradnje z ocena stroškov nadgradnje sistema za gospodarstvo in davčni organ
3. določitev časovnice uporabe izbrane rešitve za gospodarstvo in davčni organ
4. predlogi in določitev aktivnosti za spodbujanje izdajanja računov

## Pričakovani cilj

Obvezna uporaba registrskih blagajn oziroma podobne opreme za izdajanje računov v vseh primerih, ko ponudniki blaga in storitev dobivajo plačilo v gotovini bi povečala preglednost poslovanja davčnih zavezancev in otežila skrivanje dejanskega prometa, ki ga dosega s prodajo blaga in storitev.

## Način uveljavitve

Za uveljavitev ukrepa bi bilo potrebno spremeniti predpise s področja davčnega postopka oziroma sprejeti poseben zakon. Izdajanje ročno napisanih računov bi bilo dovoljeno zgolj izjemoma. S 1. februarjem 2015 bo na podlagi novele Zakona o davčnem postopku, ki jo bo Državni zbor obravnaval in predvidoma potrdil do sredine decembra uveljavljen nadzor tudi nad obrazci računov za ročno izpisovanje računov. V drugi fazi pa bo potrebno sprejeti poseben zakon, ki bo nadgradil sedanjo rešitev, po kateri morajo zavezanci izdajati račune z uporabo programov oziroma opreme, ki onemogoča naknadno spreminjanje podatkov brez revizijske sledi. Rešitev bo nadgrajena tako, da se bodo podatki o izdanih računih tekoče prenašali v podatkovne baze Finančne uprave, kjer jih bo mogoče uporabiti za potrebe nadzora, izdelave analiz rizika in druge ukrepe za povečanje učinkovitosti nadzora nad gotovinskim poslovanjem. Predvideva se, da se bo Vlada RS januarja 2015 seznanila z izhodišči in temeljnimi rešitvami glede uvedbe davčnih blagajn. Na tej podlagi bo najpozneje do konca prvega četrtletja 2015 pripravljen konkreten predlog zakona in posredovan Državnemu zboru v potrditev (konkreten rok je odvisen od obsega potrebnih usklajevanj z zainteresirano javnostjo). Ob upoštevanju ustreznega prehodnega obdobja za prilagoditev zavezancev na novo ureditev se uveljavitev zakona načrtuje s 1. septembrom 2015 oziroma najpozneje s 1. januarjem 2016.

Rok za pripravo predloga sprememb predpisov: prva polovica leta 2015.

## 4.3 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**

FURS 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**

FURS 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**

FURS 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.

## **4.4 Boljše zakonodajno in poslovno okolje**

### **Enotni dokument za boljše zakonodajno in poslovno okolje ter dvig konkurenčnosti**

Vlada Republike Slovenije je s sklepom št. 01005-2/2013/11 z dne 3. oktobra 2013 z namenom doseganja večjih sinergijskih učinkov ukrepov, ki so tudi podlaga za oblikovanje usmeritev in programov Vlade RS, in v izogib poročanju različnim organom o istovrstnih ukrepih, zasledovanju enotne koordinacije in posledično veliko večjim vplivom na realizacijo, sprejela Enotni dokument za boljše zakonodajno in poslovno okolje ter dvig konkurenčnosti (v nadaljevanju: Enotni dokument). Z Enotnim dokumentom se želi okrepiti ciljno usmerjenost izvajanja ukrepov iz dokumenta ter nadzor nad uresničevanjem, in sicer brez podvajanja in nedoločnih ter nejasnih pristojnosti oziroma odgovornosti glede izvedbe. Po zadnjih spremembah je v Enotni dokument vključenih 254 ukrepov, ki so razdeljeni po posameznih področjih ter posameznih resorjih, ki so zadolženi za njihovo realizacijo. Skupno stanje realizacije **vseh predvidenih 254 ukrepov** je naslednje:

- **realiziranih je 64 ukrepov (25 %),**
- **v fazi realizacije so 104 ukrepi (41,00 %),**
- **86 ukrepov je še nerealiziranih (34,00 %).**

V drugem poročevalskem obdobju (januar – april 2014) se je v celoti realiziralo 18 ukrepov (skupaj je realiziranih 64 ukrepov ali 25 %). Dodatno se je pristopilo k realizaciji 26 ukrepov (skupaj so, v fazi realizacije, 104 ukrepi ali 41 %). V segmentu nerealiziranih ostaja še 86 ukrepov (od 254 vključenih).

Ministrstvo za javno upravo je z namenom večje transparentnosti in učinkovitejšega spremljanja realizacije ukrepov iz Enotnega dokumenta vzpostavilo aplikacijo za poročanje, ki zagotavlja enostavnejšo poročanje resorjev o realizaciji načrtanih ukrepov. Stanje glede ukrepov, njihove realizacije in stanja posameznih dokumentov, ki so vključeni v Enotni dokument, je objavljeno na [vladnem portalu](#) (celotna tematika je objavljena med vsebinami [Ukrepi za izhod iz krize](#) – razbremenitev gospodarstva) in na portalu [STOPbirokraciji](#).

V okviru Enotnega dokumenta se prav tako izvaja Akcijski program »Minus 25« – za zmanjšanje zakonodajnih bremen in odpravo administrativnih ovir. Cilj Akcijskega programa »Minus 25 %« je prispevati k spodbujanju konkurenčnosti in enostavnejšega poslovnega okolja, saj med drugim z enostavno in predvidljivo zakonodajo prispevamo tudi k preprečevanju dela na črno in zmanjšanju obsega sive ekonomije. Gre za horizontalni ukrep, ki ga vodi Ministrstvo za javno upravo, v sodelovanju z vsemi resorji. Več o programu na [www.stopbirokraciji.si](#).

Rezultati napredka na Akcijskem programu »Minus 25 %« so naslednji:

- od leta 2009 do junija 2014 je bilo v akcijski program uvrščeno **408 ukrepov** po posameznih področjih;
- v skladu z zadnjim poročilom o realizaciji Enotnega dokumenta je akcijski program »Minus 25 %« na **skupaj realiziranih 305 ukrepih (75 %) in 45 jih je v fazi realizacije (11 %), skupaj torej 86 %**.

#### **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). Gre za horizontalni projekt, ki ga vodi MJU v sodelovanju z MGRT in MDDSZ. Projekt EKT je časovno umeščen v obdobje od leta 2010 do leta 2015. Pri razvoju projekta EKT je temeljno izhodišče uporabnik – v smeri uporabnika se razvija spletno mesto Eugo in e-VEM, struktura vsebin na spletnih mestih in elektronski postopki. Izhodišče je uporabnik in z njim poenostavitev poslovnega okolja tudi pri analizi regulacij na dejavnostih in poklicih. S prenovljenim portalom e-VEM se je vzpostavila enotna poslovna točka, ki uporabniku ponuja informacije o poslovanju. Prav tako se je vzpostavil kvaliteten informacijski del, ki se bo v okviru enotne uredniške strukture razvijal dalje. Več o projektu na [www.eugo.gov.si/si](#) v slovenskem jeziku in na [www.eugo.gv.si](#) v angleškem jeziku (za tuje podjetnike.) Popisi reguliranih dejavnosti in poklicev potekajo v skladu s predvideno časovnico, ki predvideva zaključek popisa vseh zaznanih reguliranih dejavnosti in poklicev v letu 2015.

V letu 2015 se bo intenzivno nadaljevalo z razvojem elektronskih postopkov pridobitve dovoljenj. Nadaljevalo se bo z združevanjem spletnih mest e-VEM in Eugo, ki bo zaključeno, ko bo poleg enotne vsebinske in oblikovne strukture, enotna tudi tehnološka platforma obeh spletnih mest. Začelo se bo z intenzivnimi promocijskimi aktivnostmi za spletno mesto Eugo, pa tudi s promocijskimi aktivnostmi usmerjenimi na ključne deležnike razvoja projekta EKT2. Vzpostavljen in delujoč je že sistem urednikovanja državnih poslovnih portalov, vendar pa ga je potrebno v letu 2015 še nadgraditi in vpeljati tak proces urednikovanja, ki bo veljal za standard kvalitete vzdrževanja in razvoja vsebin državnih portalov.

V okviru projekta EKT2 se bo nadaljevalo delo na centralnih gradnikih za storitve zaupanja e-podpisa, e-avtentikacije, e-vročanje, ki so bili pričeti v 2013. Pri razvoju teh gradnikov se bo upoštevala tudi zahteva po čezmejni interoperabilnosti in tudi zahteve, ki jih prinaša nova EU Uredba eIDAS. Osrednji del EKT2 bo do izteka projekta konec prihodnjega leta namenjen delu na EKT2 – Jedru, sodobnemu informacijskemu sistemu, ki bo povezal vse gradnike storitev zaupanja, upošteval zahteve referenčne arhitekture in EKT gradnika EDV. EKT2 – Jedro bo vzpostavilo tudi centralni katalog storitev in register procesov in tudi druge skupne gradnike projektov e-uprave.

## **Prenova regulacij poklicev in dejavnosti**

V paketu prenove, ki bo potekala do leta 2015, je več kakor 500 regulacij poklicev in dejavnosti. V ta namen se izvaja analiza predpisov s ciljem poenostavitve vstopnih pogojev in zmanjšanje reguliranih poklicev in dejavnosti na povprečje EU. Namen analize predpisov in popis pogojev za opravljanje reguliranih dejavnosti in poklicev je torej jasen pregled obstoječega stanja regulacij na poklicih in dejavnostih. Je osnova za nadaljnje predlagane ukrepe deregulacije v smeri poenostavitve postopkov za začetek poslovanja. Obenem je njen namen, da pridobljene informacije o pogojih na dejavnostih in poklicih objavimo na portalu EUGO in e-VEM.

V letu 2013 se je izvedla analiza in popisala vsebina tretjega sklopa ter v letu 2014 pripravilo vso potrebno dokumentacijo za izvedbo javnega naročila, kjer se trenutno popisuje četrti sklop vsebin. V okviru analize je bilo tako leta 2013 popisanih in objavljenih 77 reguliranih dejavnosti in 43 reguliranih poklicev. Skupaj je analiziranih 107 predpisov, analiziranih in objavljenih 165 reguliranih dejavnosti, 51 reguliranih poklicev in objavljenih 2.370 spletnih strani.

V mesecu septembru 2014 se je podpisala pogodba z zunanjim izvajalcem za izvedbo nalog po JN ODKAT 15/2014 – Popis pogojev dejavnosti in poklicev ter priprava predlogov za izboljšanje poslovnega okolja. Področja, ki so zajeta v okviru javnega naročila, so naslednja: finance, znanost, gospodarstvo, kultura, kmetijstvo, energetika, zaposlovanje in sociala, promet in logistika, zdravje, okolje ter šolstvo in šport. Zaključek javnega naročila je predviden do konca meseca marca 2015. Z izvedbo javnega naročila se bo zaokrožil obseg načrtovanih področij za popis pogojev za opravljanje dejavnosti in poklicev. V okviru analize zakonodaje in popisov pogojev za opravljanje dejavnosti se na sistematičen način zbira tudi seznam ukrepov, ki bodo podlaga za prenovo zakonodaje na področju reguliranih dejavnosti in poklicev. Ukrepi so usmerjeni predvsem v poenostavitev upravnih postopkov, odpravo administrativnih ovir oziroma t.i. deregulacijo. Za vsako obravnavano dejavnost ali poklic bo potrebno pretehtati, ali predpisana regulacija dosega svoje cilj in namen.

Do maja 2015 je cilj analizirati predpise in vstopne pogoje za vse regulirane dejavnosti in poklice v Sloveniji.

Na področju reguliranih dejavnosti in poklicev je bilo predlaganih 79 ukrepov za deregulacijo, ki jih je potrdila Vlada RS (gradbeništvo, turizem, šole vožnje, odvetništvo, geodetska dejavnost, veterina in nepremičninsko posredovanje) ter hkrati določila roke za realizacijo, od tega je 12 realiziranih (poenostavljeni so pogoji za vstop na trg za obrtne dejavnosti, ukinjeno je obvezno članstvo, ukinile so se obrti podobne dejavnosti, prav tako se je zmanjšalo število obrtnih dejavnosti, za katere bo potrebno pridobiti obrtno dovoljenje, število vstopnih regulacij se je zmanjšalo iz 64 na 25, znižalo se je tudi število reguliranih poklicev, in sicer iz 323 na 262).

Na področju reguliranih dejavnosti in poklicev bo potrebno pospešiti aktivnosti prenove zakonodaje v okviru realizacije akcijskega načrta za izvedbo procesov deregulacije, ob težnji za prenos projekta v Vladno projektno pisarno, in sicer kot enega ključnih strateških projektov Vlade RS (deseti strateški projekt Vlade RS).

## **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. Pomembno je, da se upošteva pravilo prepovedi uvajanja dodatnih administrativnih ali zakonodajnih obveznosti in 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. V letu 2013 je bila vzpostavljena enotna uredniška struktura državnih portalov, ki bo na dolgi rok predstavljala trdno osnovo za kvalitetno zagotavljanje ažurnih spletnih vsebin. Koordinirana je s strani UKOM.

Na Ministrstvu za javno upravo zastavljeni cilj doseganja čim višje stopnje preglednosti in enostavnosti zakonodaje poteka kot permanentna aktivnost v okviru Službe za boljšo zakonodajo, upravne procese in kakovost. V skladu s tem smo v letu 2013 prenovili spletni portal STOPbirokraciji, ki je namenjen posredovanju pobud, predlogov za poenostavitve s strani poslovnih subjektov in državljanov. **Vsebina pobud večinoma obsega konkretne težave uporabnikov** (gospodarstvenikov in državljanov), ki jih zaznavajo pri poslovanju z državo. Gospodarstveniki si predvsem želijo debirokratizacije poslovnega okolja, kar pomeni odpravo birokratskih ovir in s tem povezanih nepotrebnih stroškov, prav tako pa si želijo bolj aktivnega in hitrejšega odziva upravnih organov.

Pogosto se prav na osnovi pobud, ki jih uporabniki posredujejo na portal, sproži reševanje konkretnega problema. Vsak prejeti predlog najprej pregleda strokovna ekipa in ga po preučitvi posreduje v reševanje pristojnim organom/resorjem. Določeni predlogi so tudi uvrščeni v Enotni dokument (ki se sproti dopolnjuje s predlaganimi ukrepi in ga v dopolnjeni različici obravnava Vlada RS), nato pa je resorjem naložena uresničitev ukrepov oziroma konkretnih predlogov.

Na portal STOPbirokraciji se stekajo tudi predlogi iz vladnega portala predlagam.vladi.si, ki se vsebinsko navezujejo na področje zmanjševanja zakonodajnih bremen in zagotavljanja boljšega poslovnega okolja.

V okviru teh prizadevanj se izvaja projekt e-predpisi za izvedbo katerega je bila v letošnjem letu ustanovljena medresorska delovna skupina in je sestavljena iz predstavnikov Kabineta predsednika Vlade RS, Generalnega sekretariata Vlade RS, Službe Vlade RS za zakonodajo, Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstva za pravosodje in Ministrstva za javno upravo.

Namen projekta e-predpisi je izboljšati proces sprejemanja predpisov (med drugim vključitev presoje izvedbe predpisov, začetek z ustrezno presojo posledic na malo in srednje gospodarstvo – MSP-test) z vsemi nujnimi spremljajočimi procesi ter podpreti te procese z ustrezno informacijsko tehnologijo (ustrezna odprtokodna aplikacija). Prav tako je namen izdelati informacijsko podporo za nomotehnično pripravo predpisov in za ugotavljanje njihove skladnosti, časovne veljavnosti ter sprotno oblikovanje čistopisov posameznih predpisov.

Prva faza omenjenega projekta tako zajema elektronsko podporo vladnih gradiv z modulom presoje posledic učinkov predpisov na malo in srednje gospodarstvo (MSP-test), ki se namerava izvesti v letu 2015. Predvideva se obvezna uporaba MSP testa pri pripravi predpisov s 1. 1. 2016. Nadzor nad izvajanjem omenjenih obveznosti bo zagotavljalo ministrstvo, pristojno za gospodarstvo. Za analizo finančnih učinkov predpisa na poslovne subjekte so bistvenega pomena potencialne obremenitve ali razbremenitve finančnih stroškov, zato je glavni cilj MSP-testa kvantitativna ocena spremembe finančnih bremen in koristi, ki so posledica novih, spremenjenih ali ukinjenih obveznosti, ki jih zakonodaja povzroča subjektom. Tendenca vzpostavitve oziroma izvedbe projekta e-predpisi gre prvenstveno (poleg kvalitetne presoje) v smeri olajšanja dela pripravljavcem in odločevalcem pri pripravi predpisov.

## 4.5 Odprava zlorab pri ustanavljanju in poslovanju pravnih oseb

Z zadnjo novelo Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 82/13) jeseni 2013 je bil narejen pomemben korak v smeri omejevanja ustanavljanja družb in samostojnih podjetnikov in pridobitve poslovnih deležev s strani poslovno nepoštenih fizičnih in pravnih oseb. Na podlagi novele, zlasti pa z nadgradnjo informacijskega sistema e-VEM, ki je polno funkcionalen od februarja 2014 dalje, je postopek preverjanja omejitev v celoti informatiziran. Obstoj okoliščin v zvezi z davčnim dolgom, kamor sodijo tudi neplačani prispevki iz plač, in nepredlaganjem obračunov za izplačilo plače in nadomestilo plače se ugotavlja v sistemu e-VEM s samodejnim ugotavljanjem dejstev, povezanih z zapadlimi davčnimi obveznostmi in nepredlaganimi obračuni še pred oddajo vloge za vpis v sodni register ali Poslovni register Slovenije. Prav tako se samodejno preverja tudi tretja omejitev, in sicer, ali je predlagatelj oseba, ki je posredno ali neposredno imetnik lastniških deležev, ki predstavljajo več kot 25 % v osnovnem kapitalu posamezne družbe, ki je uvrščena na seznam nepredlagateljev obračunov ali seznamu neplačnikov. Drugo omejitev, ali je bil predlagatelj pravnomočno obsojen na kazen zapora zaradi kaznivega dejanja zoper gospodarstvo, zoper delovno razmerje in socialno

varnost, zoper pravni promet, zoper premoženje, zoper okolje, prostor in naravne dobrine, pa preverjajo registrski organi in notarji po uradni dolžnosti z zahtevo v elektronski obliki v kazenski evidenci.

Hkrati se je z namenom preprečevanja zlorab vpisa poslovnega naslova ene ali več gospodarskih družb oziroma samostojnih podjetnikov na naslovu brez dovoljenja ali vednosti lastnika objekta subjektu vpisa ob prijavi za vpis v register z novo ureditvijo naložilo, da ob prijavi vpisa priloži overjeno izjavo lastnika objekta, s katero dovoljuje poslovanje samostojnega podjetnika ali gospodarske družbe na tem naslovu.

Nepoštene poslovne prakse ustanavljanja in zapiranja družb v povezavi z neizplačilom plač delavcem se bo nadgradilo v prihodnji noveli Zakona o gospodarskih družbah, ki je v sklepni fazi priprave. Omejitev ustanavljanja in pridobivanje poslovnih deležev bo vezana na pravnomočno odločbo Inšpektorata Republike Slovenije za delo za prekršek v zvezi s plačilom za delo. Novela bo posegla tudi v prakso dvigovanja najnižjega dovoljenega osnovnega kapitala s transakcijskih računov novo ustanovljenih družb z namenom ustanavljanja novih družb in njihovo prodajo fizičnim in pravnim osebam za nekaj 100 evrov. Skladno z navedenim se v premoženje, ki je potrebno za ohranitev najnižjega zneska osnovnega kapitala (7.500 evrov), ne bodo mogla šteti posojila družbe družbeniku ali poslovodji ali njegovemu družinskemu članu ali pravni osebi, v kateri ima družbenik ali poslovodja ali njegov družinski član ali vsi skupaj najmanj desetino upravljaljskih pravic. Takšen pravni posel bo ničen. Prav tako bo takšno dejanje opredeljeno kot prekršek.

Dodajajo se tudi novi razlogi za prenehanje družbe. Družba bo tako prenehala, če ne bo imela poslovodstva več kot tri mesece, če ne bo imela delničarjev/družbenikov in transakcijskega računa.

Omejitve ustanavljanja bi bilo sicer mogoče še dodatno razširiti tudi na nepoštene poslovne prakse, ki jih sankcionirajo drugi prekrškovni organi. Vendar se je potrebno ob tem zavedati, da informacijski sistemi prekrškovnih organov, ki podpirajo evidence o prekrških teh organov, v tem trenutku niso funkcionalni do te mere, da bi jih bilo mogoče ustrezno povezati z informacijsko platformo za registrske postopke e-VEM. Iz Poročila inšpekcijskega sveta za leto 2013 Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA\\_UPRAVA/IJU/Inspekcijski\\_svet/Letno\\_poročilo\\_IS\\_2013.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/IJU/Inspekcijski_svet/Letno_poročilo_IS_2013.pdf) (27. 11. 2014). izhaja, da nekateri prekrškovni organi vodijo vse podatke ročno, nekateri so samostojno razvili informacijske sisteme, ki so prilagojeni le njihovi specifični dela, večina pa je nekje vmes. To posledično pomeni, da se preverjanje omejitev ne bi moglo vršiti samodejno, z neposredno komunikacijo med informacijskimi sistemi, ampak bi moralo biti preverjanje urejeno na drug, manj primeren način. Slednje predstavlja tveganje za bistveno podaljšanje registrskih postopkov v Sloveniji, dopušča možnost napak pri ročnih vpogledih v evidence, potrebno bi bilo zagotoviti ustrezne kadrovske in druge pogoje dela tako na strani prekrškovnih kot tudi registrskih organov. Proučilo se bo pobudo inšpekcijskega sveta (Letno poročilo inšpekcijskega sveta 2013, str. 35), da bi se uporabljalo informacijski sistem, ki bi bil enoten v tistem delu, kjer so si inšpekcije enake. Enoten informacijski sistem bi bilo lažje nadgrajevati in tudi vzdrževanje ter nadgradnja bi bila bistveno cenejša, kot so vzdrževanja in nadgradnja obstoječih informacijskih sistemov.

Slovenski model registracije poslovnih subjektov predstavlja vzorčni model v EU in širše. Slednje se odraža v položaju Slovenije po raziskavi "Doing Business". Slovenija je najbolj napredovala na področju »Enostavnosti ustanavljanja podjetij«, saj smo v primerjavi z letom 2007 v letu 2014 napredovali za 86 mest in trenutno zasedamo 14. mesto. Velik napredek je bil narejen tudi na področju čezmejnega poslovanja, kjer v letu 2014 zasedamo 52. mesto. V prihodnje se pričakuje dvig po lestvici, saj Slovenija nadaljuje z izvajanjem aktivnosti na področju prenove spletnih »VEM« točk za podporo domačim in tujim podjetnikom. Cilj prenove je vzpostavitev enotne vstopne točke, ki bo zagotavljala celovitost informacij za poslovne subjekte, ter usklajenega delovanja vseh institucij, ki

izvajajo podporne ukrepe za gospodarstvo. V načrtu je tudi nadgradnja ter nadaljnji razvoj spletnega mesta za tuje poslovne subjekte ([www.eugo.gov.si](http://www.eugo.gov.si)) z informacijami o pogojih za začetek poslovanja ter vzpostavitev elektronskih postopkov za pridobitev dovoljenj.

Načrtuje se, da bo novela Zakona o gospodarskih družbah posredovana v medresorsko usklajevanje še v mesecu decembru 2014 in nato v januarju 2015 v postopek vladne obravnave.

Z učinkovitim sistemom preverjanja omejitev na podlagi Zakona o gospodarskih družbah so se v praksi začeli pojavljati primeri ustanavljanja drugih pravnih oseb, ki jih ureja zakonodaja s področja zadrug, društev, zavodov, ustanov (ne pa Zakon o gospodarskih družbah). Z izbiro druge pravnoorganizacijske oblike se osebe skušajo izogniti strožjim določilom iz Zakona o gospodarskih družbah. Zlorabe bi veljalo preprečiti z dopolnitvijo zakonodaje na enak ali podoben način, kot je to urejeno v Zakonu o gospodarskih družbah.

Potrebno je pristopiti tudi k spremembam drugih predpisov, kot npr. Zakona o društvih, Zakona o zavodih, Zakona o ustanovah, saj tudi te pravno-organizacijske oblike lahko izvajajo del svoje dejavnosti kot pridobitno dejavnost, takšna oblika pa je nemalokrat namenjena izogibanju omejitev Zakona o gospodarskih družbah.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo v sodelovanju z drugimi pristojnimi organi pripravlja tudi obsežnejšo prenovo slovenske registrske zakonodaje. V ta namen je Vlada RS ustanovila medresorsko delovno skupino, ki pripravlja strokovne podlage za prenovo določb Zakona o gospodarskih družbah, Zakona o Poslovnem registru Slovenije in Zakona o sodnem registru, ki se nanašajo na registrske postopke in sistem VEM. Cilj prenove je zagotoviti vodenje podatkov o poslovnih subjektih v enem registru, to je v Poslovnem registru Slovenije. Izvedba projekta bo imela neposredne pozitivne učinke na poslovno okolje ter dvig konkurenčnosti.

## 4.6 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 izgubljam 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.
- Izvedba izobraževanj in usposabljanj izobraževalcev za starostno skupino učencev, dijakov, študentov, odraslih in starejših, brezposelnih, finančno izključenih s področja finančne in davčne pismenosti s ciljem dviga splošne finančne pismenosti s poudarkom na dvigu davčne kulture, etike in integritete.

- Izvedba izobraževanj v osnovnih in srednjih šolah s ciljem ozaveščanja mladih o pomenu davkov in njihovem plačevanju, spodbujanje občutka zavezanosti, aktivnega državljanstva, etike in integritete.
- 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.
- Sledljivost paragonskih blokov. Le-ti bi se lahko prevzeli le na FURS 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. Prav tako se srečujejo s problemi pri izvajanju zakonov in razlogih zanje in zato najbolje poznajo prepreke za uresničevanje namena zakona.
- Potrebno je spremeniti miselnost nekaterih stanovskih organizacij, ki še vedno ne želijo priznati, da so njihove dejavnosti eden večjih virov sive ekonomije in krepiti njihovo zavedanje, da s tem škodijo svojim članom, ki poslušajo lojalno in spoštujejo davčno in ostalo zakonodajo.
- Pripravljalci ob sprejetju novih predpisov, vsem državljanom na razumljiv in jasn način predstavijo spremembe in koristi, ki jih prinaša nov zakon. Če bodo državljanji 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).

## 4.7 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.

## 4.8 Inšpekcijski svet<sup>8</sup>

### Omogočiti ustrezno in učinkovito ukrepanje

V Uradnem listu RS št. 40/14 je bil objavljen Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN-B), ki ga je pripravilo Ministrstvo za notranje zadeve v sodelovanju z Inšpekcijskim svetom.

S ciljem povečati učinkovitost dela inšpekcij se uvaja letni program dela posamezne inšpekcije, ki bo povečal njihovo koordinativno delovanje. Z letnim programom dela se določi vsebino in obseg izvajanja inšpekcijskega nadzora, pri čemer se izhaja iz ugotovitev v že izvedenih inšpekcijskih nadzorih in ocene, da na posameznem področju obstaja večja verjetnost nespoštovanja oziroma kršitve zakonov in drugih predpisov.

Vsebina ZIN-B se nanaša tudi na povečanje učinkovitosti dela inšpektorjev ter racionalizacijo njihovega dela. Na podlagi sprejete novele inšpektorji prijavitelje o svojih ukrepih obveščajo najkasneje po opravljenem nadzoru in sprejetem zadnjem ukrepu, s čemer se bo zmanjšala administrativna obremenjenost inšpektorjev. Inšpektorji tudi ne bodo obravnavali lažnih prijav, ampak bodo inšpekcijski postopek ustavili, lažne prijavitelje pa ustrezno sankcionirali.

V smislu omejevanja sive ekonomije je na podlagi ZIN-B uveden nov ukrep inšpektorjev t.i. navidezen nakup. Inšpektor lahko opravi navidezen nakup, če se na ta način lahko ugotovijo znaki prekrška oziroma podatki o kršitelju. Pri izvedbi nakupa na ta način je treba poudariti, da končna odločitev inšpektorja v izvedenem inšpekcijskem postopku ne bo smela temeljiti le na podlagi tako pridobljenih dokazov, ampak bo moral inšpektor upoštevati načelo kontradiktornosti postopka, kar pomeni, da se strankam oz. zavezancu omogoči sodelovanje v inšpekcijskem postopku v skladu z ZIN in materialnim predpisom in sicer tako, da se zavezancu zagotovijo vsa procesna jamstva, določena z zakonom.

V zvezi z delom Inšpekcijskega sveta bo ministrstvo za javno upravo v nadalje preučilo tudi možnost uvedbe večjih pristojnosti Inšpekcijskega sveta in drugih sistemskih sprememb (zavezujoča narava sklepov Inšpekcijskega sveta, ustrezna kadrovska zasedba, usposabljanje kadrov).

---

<sup>8</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.



## 5. KOMUNIKACIJSKA KAMPANJA

Vlada RS 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 (FURS, 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 FURS in TIRS, dobrodošlo pa bi bilo tudi, če bi se ob ponazoritvi praktičnih primerov oglašali tudi inšpektorji.

Podporo 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, FURS, MDDSZ, TIRS, MGRT in MKGP. 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](http://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:



## 5.5 Ocena dosedanjega poteka kampanje

UKOM ocenjuje, da kampanja, ki se je uradno začela 11. oktobra 2013, z velikimi tiskanimi oglasi na zunanjih oglasnih mestih po celi Sloveniji in TV oglasi na TV SLO, POP TV, Kanal A in Planet TV ter ob podpori spletnega mesta protisiviekonomiji.si, Facebook strani in dobro komuniciranih akcij na terenu (FURS, TIRS) popolnoma dosega cilje prve faze komuniciranja z javnostmi v boju proti sivi ekonomiji.

Javnost se želi spodbuditi, da začne glasno razmišljati o sivi ekonomiji, kot pojavu, ki družbeno ni sprejemljiv.

S sloganom kampanje "Vklopi razum, zahtevaj račun!" želimo različne javnosti spodbuditi k razmišljanju, da lahko k zmanjšanju obsega sive ekonomije prispeva prav vsak, da gre za tudi za odgovornost posameznika in ne le države, promovirati želimo odgovorno in aktivno državljanstvo, ki sta predvsem stvar razumevanja sveta okoli sebe, zato se sklicujemo na razum.

Vidna komunikacijska orodja (plakati, FB stran, spletna stran) so pričakovano sprožila tudi kritične odzive, ki jih spremljamo in skušamo pojasniti nerazumljeno. Hkrati je razveseljivo, da je vedno več tudi pozitivnih pogledov, predlogov za izboljšanje stanja in ne samo zvrčanje krivde na tajkune, banke, državo...

Iz medijskih prispevkov ki jih je vedno več, je vidno, da mediji izpostavljajo prave dileme, razberemo pa tudi, da tudi pregovorno kritični mediji ocenjujejo, da se vendarle nekaj premika tudi na tem področju. O tem zgovorno pričajo tudi podatki Ministrstva za finance oziroma FURS.

Opažamo, da se javnosti vedno bolj zavedajo, da s toleriranjem sive ekonomije slabšamo svoj lasten položaj.

Fazi "šokiranja" bo sledila faza informiranja in osveščanja, ki bo bolj dolgoročna, saj je njen namen spremeniti miselnost vseh državljanov (podjetnikov, potrošnikov...) in nenazadnje medijev, dvigniti splošno kulturo izpolnjevanja obveznosti in spodbuditi zavedanje, da lahko državljani sami poskrbimo za pravičnejšo porazdelitev bremen in tudi za pravičnejšo porazdelitev storitev, ki nam jih zagotavlja država.

Glede na to, da je v javnosti še vedno precej prisotna negativna nastrojenost proti davkom (predvsem zaradi zvišanj nekaterih davkov v zadnjem obdobju) in da še vedno vlada precejšnje nezaupanje v smotrno porabo le-teh, bi bilo dobro, da UKOM ob pomoči pristojnih vladnih institucij pripravi nazoren prikaz (po zneskih, odstotkih itd.), kaj vse se financira iz pobranih davkov oziroma iz proračuna. Javnosti bi tako predstavili, kolikšen del sredstev gre za javno zdravstvo, šolstvo, socialne transferje in drugo.

## 5.6 Nadaljnje aktivnosti

Kampanja se bo v letu 2014 osredotočila na informiranje in osveščanje ciljnih skupin in posameznikov z dodatnim ciljem aktivacije in sodelovanja v skupnem boju proti sivi ekonomiji.

Pomembno je, da se ciljne skupine prepoznajo v določenih vladnih ukrepih in se zavedo, da lahko na zmanjšanje sive ekonomije in s tem pravičnejšo porazdelitev bremen vplivajo tudi same – kot skupine in tudi kot posamezniki. Prav tako pa tudi, da zaznajo večjo smiselnost in tudi za njih dolgoročno koristnost nadaljnjih vladnih ukrepov za obvladovanje sive ekonomije.

UKOM bo kot nova dodatna komunikacijska orodja poleg posebnega spletnega mesta, Facebook strani ter načrtne in koordinirane standardne komunikacijske aktivnosti ministrstev, vladnih služb in agencij izvedel naslednje:

- izvedba radijskih in televizijskih pogovornih oddaj z oglaševanjem,
- aktivacija državljanov-potrošnikov s pošiljanjem računov in morebitnimi nagradnimi igrami (radijski in spletni mediji),
- sodelovanje z nevladnimi organizacijami (UKOM bo v okviru razpisa za sofinanciranje projektov nevladnih organizacij sofinanciral tudi projekte s področja boja proti sivi ekonomiji) in gospodarstvom,
- izvedba javnomnenjskih raziskav,
- sodelovanje z drugimi deležniki (GZS, OZS, TZS, davčni svetovalci) in doseganje sinergijskih učinkov kampanje,
- predstavitve rezultatov opravljenega dela.

## 5.7 Izvedeno v letu 2014

V letu 2014 je UKOM sklenil dogovor za oglaševanje v radijskem mediju (Infonet media od februarja do aprila), za kontaktne radijske oddaje z oglaševanjem spletnega mesta (GIZ Lokalne in regionalne radijske postaje v mesecu marcu) in za posebno rubriko na spletnem mestu (TS Media - Planet Siol net od aprila do konca junija).

V letu 2014 so bili na podlagi javnega razpisa sofinancirani štiri projekti nevladnih organizacij v skupni vrednosti 17.459 evrov. Cilj projektov je ozaveščanje in informiranje mladih po Sloveniji o posledicah sive ekonomije za širšo družbo in posameznika ter o pomembnosti aktivne vloge državljanov pri zmanjševanju obsega sive ekonomije.

Izbrani projekti so med drugim vključevali naslednje aktivnosti:

- anketa o dojemanju sive ekonomije med mladimi,
- izobraževanje vrstniških informatorjev, ki bodo informirali mlade,
- 5 okroglih miz v različnih regijah, kvizi,
- »gumb sive ekonomije«, kartice s stripi, priponke,
- promocijski dogodek na Študentski areni,
- 3 gledališke predstave za osnovnošolce,
- 2 debati za srednješolce, izdelava stripa,
- okrogla miza za študente in brezposelne,
- likovni natečaj za učence zadnje triade osnovne šole in predstavitev na Otroškem bazarju,
- foto natečaj za dijake in študente, debate, improvizacije in predstavitev na Študentski areni,
- e-gradiva in e-knjiga,
- nagradni natečaj za raziskovalne oz. umetniške izdelke mladih,
- komunikacijska podpora aktivnostim zlasti na spletu in FB, predstavitveni film na YouTubeu

UKOM je nadaljeval s koordiniranjem medresorskih aktivnosti posameznih ministrstev in njihovih organov, ki sicer komunikacijske aktivnosti izvajajo tudi samostojno (obveščanje o inšpekcijskih nadzorih in rezultatih, uveljavitev Zakona o preprečevanju zaposlovanja in dela na črno itd.).

## 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 odvrtačalni učinek na potencialne kršilce predpisov in na povečanje stopnje prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti. Odvrtačalni učinek je odvisen od tega, kako ljudje ocenjujejo verjetnost, da jih bodo ob kršitvah predpisov odkrili in kakšne posledice bodo imeli. Splošna preventivna funkcija kazni je moralna obsodba kaznivih ravnanj in grožnja možnim storilcem kaznivih ravnanj. Cilj navedenih ukrepov je s povečanjem števila nadzornih pregledov vplivati na zavest in obnašanje nadzorovanih oseb ter s tem zmanjšati delež ugotovljenih kršitev in posledično manj izrečenih sankcij.

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. Finančna 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 za ugotavljanje sprememb posameznih kategorij iz obračunov davkov (davka na dodano vrednost, davka od dohodka pravnih oseb, davka od dohodka iz dejavnosti in dohodnine) pri ciljnih skupinah zavezancev, s katerimi ključni nadzorni organ – FURS — sprotno meri učinke ukrepov na obseg obračunanih in pobranih dajatev, katerih neplačilo se najpogosteje ugotavlja v kontekstu sive ekonomije. Pri tem velja poudariti, da gre pri tem za prikaz podatkov iz obračunov davkov. Pri izračunavanju kazalnikov namreč ni uporabljena metoda, s katero bi odstranili vpliv številnih drugih dejavnikov (notranjih in zunanjih), ki vplivajo na prostovoljno izpolnjevanje davčnih obveznosti. Vpliv nekaterih dejavnikov je 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 se je po

uvedbi posameznih ukrepov obnašanje davčnih zavezancev pri izpolnjevanju davčnih obveznosti spremenilo v pričakovani oziroma želeni smeri in ali je spremembo zares povzročila določena nova zakonska ureditev oziroma aktivnost Finančne uprave, ter kakšen je bil njen dejanski vpliv.

Finančna uprava meri učinke ukrepov s kazalniki, ki so navedeni v nadaljevanju, te pa lahko izračunava le s spremljanjem merljivih podatkov na določenem področju dejavnosti oziroma za posamezne ciljne skupine zavezancev v omejenem časovnem obdobju po sprejetju posameznih ukrepov oziroma aktivnosti in v primerjavi s podatki za primerljivo obdobje pred sprejetjem ukrepov oziroma aktivnosti.

## 6.1 Splošni kazalniki stanja sive ekonomije

Pri določenih zavezancih za davek, v zvezi s katerimi obstaja večje tveganje za pojav sive ekonomije, bomo izvajali poostren nadzor in spremljali gibanje števila in deleža zavezancev, pri katerih bodo ugotovljene nepravilnosti pri evidentiranju ustvarjenega prometa z namenom neplačevanja davčnih obveznosti. Kazalnika, ki se bosta spremljala stalno na mesečni ravni sta:

1. **število opravljenih nadzorov na področju sive ekonomije** - v okviru projektnega nadzora bo določena ciljna vrednost v odstotku od vseh izvedenih nadzorov
2. **delež ugotovljenih nepravilnosti na področju nadzora sive ekonomije** – cilj je, da se delež nepravilnosti iz obdobja v obdobje zmanjšuje.

## 6.2 Kazalniki učinkovitosti ukrepov za obvladovanje tveganj pri gotovinskem poslovanju

Za obvladovanje tveganj izogibanja davčnim obveznostim pri gotovinskem poslovanju je v postopku sprejema ukrep obvezne uporabe certificiranih standardiziranih računov v primerih, ko zavezanec sprejme plačilo v gotovini in pri tem ne izda računa z uporabo računalniškega programa oziroma elektronske naprave, predvidena je uvedba davčnih blagajn v letu 2015, predviden je poostren nadzor Finančne uprave nad zavezanci, ki poslujejo z gotovino in uvajajo se višje kazni za prekrške pri gotovinskem poslovanju. Učinke teh ukrepov bo Finančna uprava ugotavljala z naslednjimi kazalniki:

1. **število izvedenih nadzorov gotovinskega poslovanja** – določena bo ciljna vrednost v odstotku od nadzorov v projektu sive ekonomije;
2. **odstotek ugotovljenih nepravilnosti na področju nadzora gotovinskega poslovanja** – cilj je, da vrednost v času pada ob predpostavki nespremenjenega obsega nadzora;
3. **indeks obračunanega DDV** – indeks se bo izračunaval trimesečno, ciljna vrednost je indeks večji od 100;
4. **indeks izkazanih prihodkov v obračunu DDPO** – indeks se bo izračunaval letno, ciljna vrednost je indeks večji od 100;
5. **indeks izkazanih prihodkov v obračunu DDohDej** – indeks se bo izračunaval letno, ciljna vrednost je indeks večji od 100.

Zadnje tri kazalnike (indekse) bo FURS izračunaval za določene ciljne skupine zavezancev po posameznih dejavnostih.

### 6.3 Kazalniki učinkovitosti ukrepov za obvladovanje tveganja dela in zaposlovanja na črno

Za obvladovanje tveganj pri zaposlovanju in delu na črno je bil 23. aprila 2014 sprejet nov Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (ZPDZC-1), uvedene so višje kazni za kršitve na tem področju, inšpekcijske službe izvajajo usmerjen koordiniran nadzor na tem področju. Učinke sprejetih ukrepov bo Finančna uprava spremljala s spodaj navedenimi statističnimi in finančnimi kazalniki:

#### Statistični kazalniki:

1. **število opravljenih nadzorov na področju dela na črno** – določena bo ciljna vrednost v odstotku od vseh izvedenih nadzorov;
2. **število opravljenih nadzorov na področju zaposlovanja na črno** – določena bo ciljna vrednost v odstotku od vseh izvedenih nadzorov;
3. **odstotek ugotovljenih nepravilnosti na področju nadzora dela na črno** – cilj je, da se vrednost kazalnika iz obdobja v obdobje zmanjšuje;
4. **odstotek ugotovljenih nepravilnosti na področju nadzora zaposlovanja na črno** – cilj je, da se vrednost kazalnika iz obdobja v obdobje zmanjšuje;
5. **število priglasitev osebnega dopolnilnega dela/mesec;**
6. **število novih dovoljenj za dopolnilno dejavnost na kmetiji/mesec;**
7. **število novo registriranih samozaposlitev (SP, drugi)/mesec;**
8. **število novoustanovljenih enoosebnih družb/mesec;**
9. **število novih rednih zaposlitev pri mikro in majhnih zavezancih za davek za poln delovni čas/mesec;**
10. **število novih rednih zaposlitev pri mikro in majhnih zavezancih za davek za skrajšan delovni čas/mesec;**
11. **število prijav v zavarovanje pod šifro zavarovanja 050 (začasna in kratkotrajna dela)/mesec.**

Ciljna vrednost indikatorjev od pete do enajste alineje je večja kot je bila vrednost za enako obdobje pred ukrepom. Merjenje teh indikatorjev je smiselno eno leto po uvedbi ZPDZC-1.

#### Finančni kazalniki:

1. **indeks obračunanih dajatev za osebno dopolnilno delo za dohodek REK-2 1507 in dohodek IID – 1230;**
2. **indeks vrednosti davčnega odtegljaja iz obračuna davčnih odtegljajev od dohodkov iz delovnega razmerja (REK-1) pri mikro in majhnih zavezancih za davek;**
3. **indeks vrednosti davčnega odtegljaja iz obračuna davčnih odtegljajev za dohodke po ZDoh-2, ki niso dohodki iz delovnega razmerja (REK-2) pri mikro in majhnih zavezancih za davek;**
4. **indeks dohodkov iz dopolnilne dejavnosti na kmetiji (po oddanih obračunih).**



Pri indeksih je ciljna vrednost večja od 100. Primerja se stanje v primerljivih obdobjih pred in po ukrepu. Uporaba teh kazalnikov je smiselna za obdobje enega leta od uvedbe ukrepa.