

др Хасиба ХРУСТИЋ
директор Центра за правна и финансијска истраживања, Београд

НЕОПХОДНОСТ РЕФОРМЕ ПОРЕСКЕ УПРАВЕ СРБИЈЕ

Резиме

Свака реформа пореске система у земљи са високим учешћем сиве економије би заправо морала да крене од сређивања стања у пореској управи. Обезбеђење јавних прихода уз смањење обима сиве економије захтева обавезно унапређење ефикасности у раду пореске управе. Резултати рада пореске управе су показатељ способности и презентације легишимности политичке странке на власти, јер између пореске управе и пореске политике постоји узајамна повратна веза. Једноставно, ефикасна пореска политика не може се применити није ефикасна без ефикасне пореске управе.

Управо резултати рада Пореске управе Републике Србије говоре у прилоу неопходности предузимања реформе у циљу побољшања ефикасности рада ове управе, смањења буџетској дефицита, смањења сиве економије, и, уопште, ради унапређења пословној окружења.

Кључне речи: реформа, пореска управа, порески информациони систем, сива економија.

I Увод

Непредузимање свеобухватне реформе Пореске управе у Републици Србији, изоштрило је слабости у њеном раду и довело до не-

сметаног деловања корупције и високог учешћа сиве економије. Институционална реформа, која укључује и реконструкцију рада пореске управе (кадровску, организациону, техничку), изузетно је важна и за привлачење страних улагања. Уколико је пореска управа неефикасна, најбољи закон се може усвојити, али се неће применити или ће се погрешно примењивати и давати мање приходе од планираних. Штета од неефикасне управе је велика, пошто држава остаје без потенцијалних јавних прихода. Функционисање законске регулативе се не може успешно реализовати без одговарајуће техничке опремљености и унапређења метода рада пореске управе, поготово њених контролних органа. Пореска управа захтева јасну стратегију која превасходно обухвата: увођење пореског информационог система; сталну обуку пореског особља, посебно оних запослених који обављају послове контроле чије стручне квалификације и искуство морају да обезбеђују потребно рачуноводствено знање. Ефикасно извршење послова контроле захтева кадровски стручну и информатички опремљену организацију, односно успостављање територијално повезаног јединственог пореског информационог система електронске обраде података.

II Резултати досадашњих реформи пореске управе

Реформа Пореске управе у Србији започета је још 1990-их година формирањем јединствене републичке пореске управе којој су поверени послови утврђивања, наплате и контроле јавних прихода. Следећи тај реформски задатак крајем 1991. године усвојен је Закон о контроли, утврђивању и наплати јавних прихода.¹ Пре започете фискалне реформе порески поступак обављале су републичке и општинске управе прихода (за физичка лица) и Служба друштвеног књиговодства (за правна лица). Промена је наступила у организацији управе прихода укидањем општинских управа прихода и формирањем управе, односно дирекције за послове јавних прихода. Послови контроле утврђивања и наплате јавних прихода за правна лица су из Службе друштвеног књиговодства (СДК) премештени у новоформирану дирекцију за послове јавних прихода. На тај начин је успостављена слабија контрола највећег дела јавних прихода јер новоформирани републички орган за послове јавних прихода није имао територијално повезан информациони систем електронске обраде података, без којег је тешко постићи ефикасност у наплати прихода. До те промене поступак контроле утврђивања и наплате јавних прихода обављао је СДК на јединствен и ефикасан начин уз информатичку

1 Закон о контроли, утврђивању и наплати јавних прихода (*Службени гласник РС*, бр. 76/91).

подршку опреме за обраду података. Исхитреност и неприпремљеност у премештању тих послова у циљу формирања јединствене републичке пореске управе у пракси је утицала на отварање простора за раст сиве економије, нестабилност и недостатак јавних прихода. Дакле, тадашња реформа пореске управе *de facto* је била непотпуна, а по остварењу циљева остала недовршена.

Функционисање законске регулативе се не може успешно реализовати без одговарајуће техничке опремљености и унапређења метода рада пореске управе, поготово њених контролних органа, са стручно специјализованим особљем и савременом опремом, организацијом по функционалном методу (наплата, контрола, утврђивање, обука, едукација пореских обвезника). Наиме, пореска управа захтева јасну стратегију са приоритетима. Полазна основа мора да буде да је пореска управа најбитнија фискална институција у земљи.

Што се тиче метода пореске контроле и управљања радом Пореске управе у протеклом периоду нису наступиле значајније промене. С обзиром на недостатак информационог пореског система нису постојале ни могућности за примену квантитативних, селективних и секторских метода контроле. Порески поступак се одвија без техничко територијалне повезаности пореских органа у обради података и управљању порезима између организационих јединица/филијала.

Није решено ни питање *политичке аутономије* пореске управе, а да би се достигао тај циљ потребно је много напора и политичких слобода. Недостатак одговарајуће унутрашње контроле рада пореске управе, укључујући и рад надлежног министарства (тумачења и мишљења), благотворно делују на несметано одвијање сиве економије. Порез се не плаћа на нелегалне трансакције, а делимично или у целини се избегава и плаћање на легалне. Највише се избегава плаћање доприноса за социјално осигурање. Пореска дисциплина је остала слаба, а у дискриминисаном положају су порески обвезници који редовно извршавају пореске обавезе у односу на оне што избегавају плаћање пореских обавеза.

III Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ

Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом, Србија се обавезала да ће током процеса придруживања свој унутрашњи правни систем ускладити са важећим правним нормама Европске уније (у даљем тексту: ЕУ).² Све одредбе Споразума имају

2 Споразум о стабилизацији и придруживању (*Службени лист РС*, бр. 83/2008).

за циљ увођење нових регулатива у прелазном периоду у трајању од шест година. У Споразуму, у поглављу који се односи на „Политике сарадње“, важно место заузима члан 100, којим се Србија обавезала да ће успоставити сарадњу у области опорезивања, укључујући мере усмерене ка даљој реформи фискалног система и реструктурирању Пореске управе ради ефективније наплате јавних прихода и борбе против пореске утаје и штетне пореске конкуренције. Сарадња ће такође обухватити и побољшање транспарентности и борбу против корупције укључујући и размену информација са државама чланицама ЕУ у циљу спречавања утаје пореза.

У октобру 2008. године усвојен је Национални програм за интеграцију Србије у ЕУ (НПИ). Крајем 2009. године Влада Србије усвојила је текст измењеног и допуњеног НПИ, који сада *implicite* садржи и поглавља у вези са реформама у областима обухваћеним тзв. „критеријумима из Копенхагена“ и критеријумом способности земље да преузме обавезе из чланства у Унији, актуелним стањем и плановима у процесу припреме националне верзије правних тековина ЕУ, и два анекса са конкретизацијом законодавних активности за период 2010–2012. године. Заправо, почетак примене Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) од стране Србије корак је на европском путу ка уређењу и стабилнијем друштву. Применом ССП започео је и процес извештавања о испуњености НПИ од стране ЕУ, којим се прати примена ССП и законодавне реформе неопходне за процес европске интеграције.

Имајући у виду позитивне оцене о напретку Србије изнете у објављеним документима Европске комисије: Стратегији проширења за 2009–2010. годину; Извештају о напретку Србије у процесу европских интеграција за 2009. годину и у Извештају о напретку Србије у испуњавању економских критеријума у процесу приступања ЕУ за 2011. годину; општи закључак је да је Србија у погледу привредних критеријума остварила ограничени напредак ка успостављању функционалне тржишне привреде.³ Посвећено је недовољно пажње

3 Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2009–2010, COM (2009) 533 final*, Brussels, 14.10.2009; Conclusions on Serbia, extract from the *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Enlargement Strategy and Main Challenges 2009–2010, COM (2009) 533 final*; European Commission, *Commission Staff Working Document, Serbia 2010 Progress Report (accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2010–2011, COM (2010) 660), SEC (2010) 1330*, Brussels, 9 November 2010; Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Progress towards meeting the economic criteria for accession: the assessments of the 2011 Progress Reports and Opinion (Serbia)*, European Economy, Occasional Papers 85, Brussels, 2011.

делотворној примени постојећих закона и процени њихових ефеката, тако да је *in corpore* свеукупна реформа остала спора. Посебно је нужно побољшати транспарентност, непристрасност, професионалност и одговорност. Остварен је мали напредак у борби против корупције, организованог криминала и прања новца, који су и даље озбиљан проблем. Правоснажне пресуде у случајевима корупције су ретке, а извештаји о сумњивим трансакцијама у вези са прањем новца углавном су ограничени на банкарски сектор, а број покренутих истрага и изречених пресуда у случајевима прања новца остао је мали. Удео сиве економије остао је висок што изискује даље напоре у јачању административних капацитета, укључујући настављање рада на увођењу јединственог пореског информационог система.

Борба са разним видовима корупције захтева поред спољне и јаку и независну унутрашњу контролу у пореској управи, чији резултати би били доступни на увид јавности.

Реструктурирање пореске управе има важну улогу јер су фискална стабилност и побољшање стања јавних финансија битне компоненте макроекономске стабилности. У том смислу, приоритет у наредном периоду је усклађивање пореских прописа са ЕУ пореским директивама и реорганизација пореске управе уз увођење пореског информационог система.

IV Слабости у примени Закона о пореском поступку и пореској администрацији

Закон о пореском поступку и пореској администрацији усвојен крајем 2002. године мењао се 15 пута уз бројне исправке.⁴ Промене пореских прописа би се свакако морале вршити на основу анализа о финансијским, социјалним и пореско-техничким ефектима тих промена. Тиме би се ограничиле могућности од брзих и честих измена законских одредби, што је непожељно и за пореске обвезнике и за пореску администрацију. Практично, обавеза владе би требало да буде да послови измене закона и припреме пореске управе на те измене буду осмишљени и студиозни.

У Закону о пореском поступку и пореској администрацији постоје одредбе које нису потпуне у области контроле и/или које се никада нису ни примениле:

4 Закон о пореском поступку и пореској администрацији (*Службени гласник РС*, бр. 80/2002, 84/2002 – испр., 23/2003 – испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 – др. закон, 62/2006 – др. закон, 63/2006 – испр. др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009 – др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 – испр.).

- једна од очигледних слабости је непотпуност формулације одредбе члана 41 са аспекта целисходне и потпуне контроле. Пореска пријава за порез по одбитку је извештај који порески платац, односно порески посредник, подноси Пореској управи, у којем су садржане информације о обрачунатом и плаћеном порезу по одбитку, са називом и бројем уплатног рачуна јавних прихода на који је тај порез уплаћен. Дакле, та пореска пријава садржи само информацију али не и доказ о уплати пореза и доприноса (извод банке). Самим тим су и поступак контроле и утврђивања чињеница, извођење и оцена доказа, непотпуни (члан 43);
- предвиђену унакрсну процену пореске основице из одредбе члана 59 је тешко спровести без информатичке опремљености контролних органа Пореске управе. Имајући у виду недостатке у погледу опремљености Пореске управе мало ко би могао поверовати да је било могуће применити наведену одредбу члана 59: „Метода унакрсне процене пореске основице користи се за утврђивање основице пореза на доходак грађана. Основица пореза утврђује се као разлика између вредности имовине на крају и на почетку календарске године умањена за износ пријављеног дохотка и за вредност имовине прибављене средствима стеченим наслеђем, поклоном или на други законит бестеретан начин, као и за износ прихода који подлежу опорезивању порезом на доходак грађана а који не улазе у опорезивање годишњим порезом на доходак грађана, за коју то порески обвезник, односно друго лице истиче и о томе пружи одговарајуће материјалне доказе“;
- такође, никада се није применила ни предвиђена индицијарна метода за утврђивање минималног пореза на доходак грађана из одредбе члана 61. Овом одредбом је прописано да порез на доходак грађана не може бити мањи од износа израчунатог на основу формуле по којој се одређени индекси примењују на факторе који представљају индиције луксузног животног стила пореског обвезника;
- одредба члана 164 која се односи на порески информациони систем и садржај програма развоја тог система остала је непримењена;
- после једне деценије од усвајања Закона о пореском поступку и пореској администрацији по свему судећи одредба члана 186 која се односи на пријаву за евиденцију имовине, чини се да је била чиста демагогија. Према тој одредби, порески обвезник, физичко лице и предузетник, био је дужан да у року од десет

месеци од дана почетка примене овог закона поднесе Пореској управи пријаву за евиденцију укупне имовине у земљи и иностранству, ако је њена вредност већа од 20.000.000 динара. Порески обвезник, физичко лице и предузетник, чија је имовина већа од 10.000.000 динара, али не прелази 20.000.000 динара, може да поднесе пријаву за евиденцију имовине, што значи да и не мора.

V Објављивање највећих пореских дужника

Према Обавештењу Пореске управе Србије од 6.1.2012. године до наплате пореских прихода од највећих дужника није дошло због последње измене Закона о пореском поступку и пореској управи, између осталог, и члана 7 којим је регулисано да дуг пореског обвезника не представља тајну, а да Закон ступа на снагу 7.1.2012. године, те се код појединих обвезника из законских разлога није могла спровести редовна ни принудна наплата из следећих разлога:⁵

- услед приватизације и реструктурирања, јер се према члану 20ж Закона о приватизацији (*Сл. гласник РС*, број 38/2001, 18/2003, 45/2005, 123/2007), од дана доношења одлуке о реструктурирању до дана доношења одлуке о окончању реструктурирања, не може против субјекта приватизације, односно над његовом имовином, спровести принудно извршење нити било која мера поступка извршења ради намирања потраживања. Одлука о реструктурирању има снагу извршне исправе. Тиме се и поступак принудног извршења који је у току прекида. За оног ко покрене поступак извршења (било редовне или принудне наплате) према члану 64а Закона о приватизацији предвиђена је новчана казна у износу од 100.000 до 300.000 динара за привредни преступ;
- за све обвезнике који имају дуг по основу јавних прихода а који се налазе у поступку стечаја, од дана покретања стечајног поступка не може Пореска управа против стечајног дужника, односно над имовином тих обвезника, водити принудно извршење, сходно Закону о стечају (*Сл. гласник РС*, број 104/09), већ је управа дужна да прекине поступак принудне наплате;
- услед репрограма, према којем је велики број обвезника поднео захтев за одлагање плаћања пореског дуга, у складу са чланом 73 Закона о пореском поступку и пореској управи. Репрограмом

5 Обавештење, Република Србија, Министарство финансија, Пореска управа, 6.1.2012. год., Београд, доступно на адреси: www.poreskauprava.gov.rs, 1.4.2012.

се утврђују нови рокови доспећа, с тим да је могуће одобрити нови рок до највише 12 месеци. Уколико порески обвезник чији је дуг репрограмиран редовно измирује рате репрограма не може се водити поступак принудне наплате.

Правна лица према Списку највећих дужника правних лица на дан 30.12.2011. године, који је на свом веб сајту објавила Пореска управа, укупно дугују 210.832.251.020 динара, а нека од њих су и активна, попут: Градског саобраћајног предузећа Београд, Ј.К.П.; Србијашума, Ј.П.; Верано моторса, д.о.о.; Ниш експреса, а.д; Крушика, а.д.; Заставе оружје, а.д.; Слободе, а.д.; Милана Благојевића – наменска; Хемијске индустрије Зорка, д.о.о.; Монтере, д.о.о.

Затим, зачуђује колико је неефикасан поступак стечаја који траје 10 година када су у питању: Беобанка, а.д., Београдска банка, а.д., Инвест банка, а.д, Астра банка, а.д., Славија банка, а.д. и Рад, г.п.

Према Списку Пореске управе предузетници укупно дугују 4.297.284.856 динара, те се поставља питање, имајући у виду њихову неограничену пословну одговорност, како то да у поступку принудне наплате није дошло до заплене и продаје и непословне покретне имовине и њихових непокретности, што се односи и на богате појединце или политичке функционере – физичка лица, која су се нашла на Списку највећих дужника – физичких лица, као што су Бутуровић Ратко, Ђорђевић Војин, Родић Радисав, Триван Горан, Савовић Маргит, Зарић Родољуб, Зарић Јела, Ранковић Слободан. Физичка лица укупно дугују 2.749.465.577 динара.

VI Зашто реформисати Пореску управу?

Искуство свих досадашњих пореских реформи у већини земаља је недвосмислено је потврдило *sensus communis* да између пореске управе и пореске политике постоји узајамна повратна веза. Једноставно, добра пореска политика не може се применити нити егзистирати без ефикасне пореске управе. У условима када економија постаје све отворенија на међународном пољу, питање ефикасности пореске управе је изузетно значајно као компонента фискалне политике у макроекономском оквиру.⁶

Оцена стања и уопште резултати рада пореске управе су, без сумње, круцијални елемент, односно показатељ способности и презентације легитимности политичке странке на власти.⁷

6 Хасиба Хрустић, „Нове тенденције у реформи пореске администрације“, *Правни живот*, бр. 10/2002, стр. 371–383.

7 Хасиба Хрустић, *Фискални федерализам у свету и наша искуства*, Привредни преглед, Београд, 2002.

Најважнији разлози за предузимање реформе Пореске управе Србије су: повећање пореских прихода у циљу смањења буџетског дефицита; неопходност техничке модернизације пореског поступка коришћењем информатичке опреме, која би допринела повећању ефикасности у раду и смањењу трошкова наплате јавних прихода; смањење корупције, али и утицаја политичких странака на рад пореске управе.

Основна карактеристика ефикасне пореске управе је обезбеђење наплате законом утврђених пореских обавеза. Тај примарни задатак би се морао обављати без политичког утицаја и корупције. Да би постигле тај циљ многе земље су кроз реформу пореске управе: извршиле измене пореских закона тако да буду што јаснији и једноставнији; успоставиле су критеријуме за мерење рада пореске управе, укључујући и остварење наплативости јавних прихода, оцену квалитета пружања услуга и нивоа остварених трошкова; развиле су професионална тела за обуку пореске управе; успоставиле су функцију унутрашње контроле рада путем шифрираних персоналних приступа за обављање задатака за особље пореске управе ради провере да ли се порески поступак примењује на прописан начин, што је утицало на побољшање дисциплине и смањење корупције.

VII Заштита од политичког утицаја

Заштита од политичког утицаја је значајна мера за функционисање пореског система. Зато је важно ко врши и које врсте контроле се спроводу над радом пореске управе. Да ли контролу рада пореске управе врше посебна владина тела или агенција или се контрола рада остварује путем контроле трошкова. Јединствена примена пореских закона, односно наплата законски утврђених пореза на начин којим се подржава професионализам и интегритет институције пореске управе.

У многим земљама су кроз спроведену реформу пореске управе извршене и промене у управљању пореском управом кроз обавезно доношење годишњих програма рада од стране саме управе, који укључује план остварења пореских прихода, број ревизија, услуга пореским обвезницима, примену усвојених стандарда у раду, итд. На организационом нивоу неке земље су покушале да побољшају функционално извештавање владе путем честих подношења извештаја. Предуслов за ову меру је био функционисање пореског информационог система, који може да пружи поуздане и брзе статистичке податке из различитих извора у комбинацији са одговарајућим показатељима.

Једна од најзначајнијих тенденција у новим реформама пореске управе је да се пореској управи да већа аутономност у извршавању за-

датака. Недавно спроведене реформе пореске управе у неким земљама истакле су значајна питања услед којих се инсистира на повећању аутономије пореске управе.

Ефикасност пореске управе се често дефинише као утицај рада пореске управе на порески гап, односно на разлику између остварених и потенцијалних пореских прихода. Економичност се у већини земаља најчешће мери учешћем трошкова пореске управе у наплаћеним пореским приходима. У том смислу, реформом пореске управе многе земље су покушале да побољшају функционално извештавање владе путем честих подношења извештаја о раду пореске управе.⁸ Тако се данас готово све земље чланице ОЕЦД баве оценом рада пореске управе путем обавезног праћења рада кроз подношење извештаја о раду и предузимању мера за унапређење рада пореске управе. О праћењу и оцени рада пореске управе постоје различити показатељи: износ наплаћених пореских прихода у односу на планиране; учешће трошкова у наплаћеним пореским приходима, односно економичност рада пореске управе; однос између броја пореских обвезника или броја пореских пријава и броја запослених у пореској управи; утврђене грешке кроз плаћене камате пореским обвезницима, резултате жалбеног поступка; број откривених прекршаја; квалитет услуга према пореским обвезницима, односно став пореских обвезника о раду пореске управе, број жалби, приговора; итд.⁹

Став пореских обвезника о томе да ли се закони примењују на коректан начин, да ли су благовремено информисани о променама и да ли су сви подвргнути истом пореском третману је важан показатељ о раду пореске управе. Други аспект је обављање рада на професионалан начин који је заснован на закону, истраживање става пореских обвезника у смислу њихових очекивања. За оцену квалитета рада пореске управе све више је значајна оцена пореских обвезника. У ту сврху се може користити и статистика о броју жалби, приговора, просечном трајању жалбеног поступка, учесталости грешки пореских органа која се утврђује кроз резултате жалбеног поступка, број добијених пресуда на суду, плаћеним каматама пореским обвезницима од стране пореске управе, и итд.

8 Вид. Centre for Tax Policy and Administration, *Principles of Good Tax Administration*, OECD, 2001.

9 Centre for Tax Policy and Administration, *General Administrative Principles—Principles of Good Tax Administration—Practice Note*, Tax guidance series, Prepared by the OECD Committee of Fiscal Affairs Forum on Strategic Management Caveat, 21 September, 2001.

VIII Политички утицај – искуства у одабраним земљама

У неким развијеним земљама је омогућен изванредан степен хијерархијске аутономије пореске управе да би се онемогућио политички утицај и пристрасна контрола над радом ове управе, односно над применом пореских закона или третманом према посебним групама пореских обвезника. Примера ради, традиционално, пореска управа у Великој Британији дужи низ година је тако организована да има завидан ниво независности од политичког утицаја, што је одлика хијерархијске аутономије. Трезор, чији послови су по структури рада идентични пословима министарства финансија у другим земљама, има контролу над радом пореске управе (*The Inland Revenue and of Customs and Excise*) и право да прописује упутства и инструкције у обављању послова пореске управе.

У Аустралији, Комесеријат за порезе ужива такође одређен степен аутономије у обављању послова из своје надлежности. Улога владе у пословима администрирања је ограничена на припрему предлога закона, док су послови утврђивања, наплате и контроле пореске обавезе у искључивој надлежности Комесаријата.

Федерална пореска администрација – Служба за унутрашње приходе у САД (*The Internal Revenue Service – IRS*) организационо је део Трезора и о резултатима свог рада извештава Секретаријат Трезора у циљу ближе координације између пореске политике и наплате прихода. У пракси, Служба за унутрашње приходе има независност у обављању послова из своје надлежности на начин да Трезор не врши контролу њеног рада и не утиче на примену метода утврђивања, наплате или контроле пореза.

IX Закључак

Grosso modo, ново време са сложенијим изазовима и растом глобализације изискује потребу за пореском управом са флексибилном структуром која би била оспособљена за ефикасније извршавање својих задатака. Обезбеђење јавних прихода уз смањење обима сиве економије захтева обавезно унапређење ефикасности у раду Пореске управе Србије. У циљу остварења планираног обима јавних прихода послови контроле су изузетно значајни, јер без ефикасно организоване функције контроле и интегрисаног информационог система се не може ни очекивати успешно функционисање пореског система. Ургентан изазов је свакако како у наредним годинама остварити пореске приходе за реалну подршку буџетских расхода уколико се не изврши хитна реформа Пореске управе.

Борба са корупцијом је *de facto* тешка али есенцијална. Она захтева поред спољне и јаку и независну унутрашњу контролу у оквиру Пореске управе, чији резултати би били доступни на увид јавности. Подразумева јаку улогу суда, институције од поверења и оспособљено особље са одговарајућим зарадама и признањем за залагање у отклањању тих девијација у привредном и друштвеном животу.

Hasiba HRUSTIĆ, PhD

Director of the Center for Law and Financial Research, Belgrade

THE NECESSITY OF TAX ADMINISTRATION REFORM OF SERBIA

Summary

This paper analyses the importance improving of the tax administration in Serbia. We are now witnessing the implementation of a new concept regarding the role of the tax administration in a democratic society. Results of performance of the tax administration is a crucial presentation indicator in enhancing the legitimacy and efficiency of the political group in power. The tax administration should promote and provide a uniform application of the tax laws. It is now widely acknowledged that tax law or tax policy is only as good as its administration. In tax reform there is a strict and clear interrelationship between good tax policy and tax administration. Simply, good tax policy cannot exist without good tax administration.

Key words: *reform, tax administration, tax information system, gray economy.*