



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE
Slovenska c. 50, 1000 LJUBLJANA
Telefon: 478 58 88
Telefax: 478 58 91

Na podlagi tretjega odstavka 39. člena Zakona o računskem sodišču (ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01), prvega odstavka 24. člena Zakona o računskem sodišču (ZRacS, Uradni list RS, št. 48/94) in 23. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 20/95) izdajam naslednje

PREDHODNO POROČILO

O REVIZIJI SMOTRNOSTI POSLOVANJA
CARINSKE UPRAVE REPUBLIKE SLOVENIJE
V LETIH OD 1996 DO 1999

Številka: 1202-4/00-14

Ljubljana, 22. junij 2001

K A Z A L O

Uvod	3
Predstavitev revidiranca	4
Povzetek ugotovitev	7
Mnenje	10
1 Delovanje notranjih kontrol	10
2 Ravnanje z zaseženim ter prepuščenim blagom	10
3 Ravnanje Carinskega urada Ljubljana pri vodenju upravnih postopkov	10
Priporočila	11
I. del Sistemi notranjega kontroliranja	12
1 Opis postopkov	12
2 Ocena okolja kontroliranja	12
3 Ocena delovanja notranjih kontrol	14
3.1. Delovanje notranjih kontrol pri sprostitvi blaga v prost promet	14
3.2. Delovanje notranjih kontrol pri trošarinah	14
II. del Ravnanje z zaseženim in prepuščenim blagom	16
1 Evidentiranje zaseženega in prepuščenega blaga	16
1.1. Zaseženo in prepuščeno blago, razen motornih vozil	16
1.2. Zasežena in prepuščena motorna vozila	18
2 Vodenje postopka	19
3 Skladiščenje blaga	20
4 Zaključitev postopkov	21
4.1. Vračilo blaga	23
4.2. Prodaja blaga	24
4.3. Uničenje blaga	27
4.4. Brezplačni odstop blaga	27
5 Trajanje postopkov	28
5.1. Postopki pri zaseženem blagu, razen motornih vozil	28
5.2. Postopki pri prepuščenem blagu, razen motornih vozil	29
5.3. Postopki pri zaseženih motornih vozilih	30
5.4. Postopki pri prepuščenih motornih vozilih	30
6 Ravnanje Upravnega oddelka na Carinskem uradu Ljubljana	32
7 Prihodki in odhodki proračuna, neposredno povezani s postopki ravnanja z zaseženim in prepuščenim blagom	33
Priloge	36

Uvod

Revizija smotrnosti poslovanja Carinske uprave Republike Slovenije, Šmartinska cesta 55, Ljubljana (v nadaljevanju CURS) je bila uvrščena v nadzorni program računskega sodišča za leto 2000 na podlagi sklepa 80. seje Velikega senata računskega sodišča z dne 14.1.2000 in uvedena s sklepom, št. 1202-4/00-4 z dne 2.10.2000. Revizijo je opravila revizijska skupina računskega sodišča, ki jo je vodila Milena Velišček-Rovšček, revizijska sodelavka, ob strokovni pomoči višje revizijske sodelavke Katice Drndelič, pooblaščenice revizorke.

Revizijo CURS smo izvedli z namenom, da se podrobneje seznanimo s poslovanjem tega pomembnega državnega organa in njegovim okoljem kontroliranja, preskusimo sisteme notranjega kontroliranja pri sprostitvi blaga v promet in trošarinah ter ugotovimo, ali je poslovanje v delu, ki se nanaša na ravnanje z zaseženim in prepuščenim blagom, pravilno in smotno.

V reviziji smo zasledovali naslednje cilje:

- Ugotoviti področja tveganja pri delovanju in kontroliranju, ki bodo podlaga za nadaljnje odločitve o naših revizijah, na podlagi spoznanj o poslovanju CURS in delovanju sistemov notranjega kontroliranja.
- Pridobiti zadostne in ustrezne dokaze za oblikovanje mnenja o notranjih kontrolah v postopkih, ki se nanašajo na sprostitev blaga v promet in trošarine, na podlagi pregledovanja obstoja in preskušanja delovanja sistemov notranjega kontroliranja.
- Pridobiti zadostne in ustrezne dokaze za oblikovanje mnenja o pravilnosti in smotrnosti poslovanja CURS v delu, ki se nanaša na postopke odvzema, prevoza, skladiščenja, prodaje, uničenja in brezplačne dodelitve zaseženega in prepuščenega blaga.
- Ugotoviti, ali so navedbe o nepravilnostih pri vodenju upravnega postopka na CU Ljubljana, ki so opisane v anonimni pobudi, resnične.
- Opozoriti CURS na razkrite pomanjkljivosti in nepravilnosti ter podati priporočila, ki bodo prispevala k njihovi učinkoviti odpravi in izboljšanju poslovanja.

Pri izvajanju revizije smo uporabili predpise, kot so navedeni v prilogi 1.

Obstoj in delovanje sistemov notranjega kontroliranja smo preskušali na Generalnem carinskem uradu in na Carinskem uradu Ljubljana. Revidiranje smotrnosti smo izvedli na Generalnem carinskem uradu in štirih, po določenih kriterijih izbranih carinskih uradih (Ljubljana, Murska Sobota, Sežana in Jesenice).

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela:

- opravili smo intervjuje z odgovornimi osebami na Generalnem carinskem uradu in izbranih carinskih uradih;
- preverili smo obstoj in delovanje sistemov notranjega kontroliranja pri postopkih carinjenja blaga in obračunavanja trošarin;
- analizirali smo podatke, pridobljene v postopku načrtovanja revizije iz letnih poročil CURS in iz izvedene ankete, ter v postopku preskušanja pravilnosti poslovanja z odvzetim in prepuščenim blagom;
- preskusili smo pravilnost in smotrnost ravnanja z odvzetim in prepuščenim blagom na določenem vzorcu primerov pri izbranih carinskih uradih, in sicer postopke in stroške

povezane s skladiščenjem, varovanjem in prodajo zaseženega in prepuščenega blaga; izbor carinskih uradov je bil opravljen na podlagi rezultatov ankete;

- posebej smo preskusili pravilnost postopkov odvzema in prodaje motornih vozil na določenem številu vzorcev pri Carinskem uradu Ljubljana;
- opravili smo ogled skladiščnih prostorov in bili prisotni na dveh javnih dražbah.

Revizija smotrnosti poslovanja je zajela obdobje od leta 1996 do leta 1999. Preskušanje podatkov je bilo izvedeno na 56 primerih zaseženega blaga in 40 primerih prepuščenega blaga. Pregledali smo tudi skupno 78 primerov ravnanja z motornimi vozili, od tega 42 primerov zaseženih in 36 primerov prepuščenih motornih vozil.

V začetku revizijskega poročila predstavljamo revidiranca in povzemamo pomembne ugotovitve. Rezultate revidiranja sistemov notranjega kontroliranja ter ravnanja z zaseženim in prepuščenim blagom predstavljamo v dveh ločenih delih. Zaradi posebnosti obravnavanja zaseženih in prepuščenih motornih vozil smo te naloge in ugotovitve revizije predstavili ločeno od drugega blaga. Rezultate dodatnega pregleda ravnanja pri vodenju upravnih postopkov na CU Ljubljana, ki smo ga izvedli na podlagi prejete pobude, smo predstavili posebej v točki 6 tega poročila.

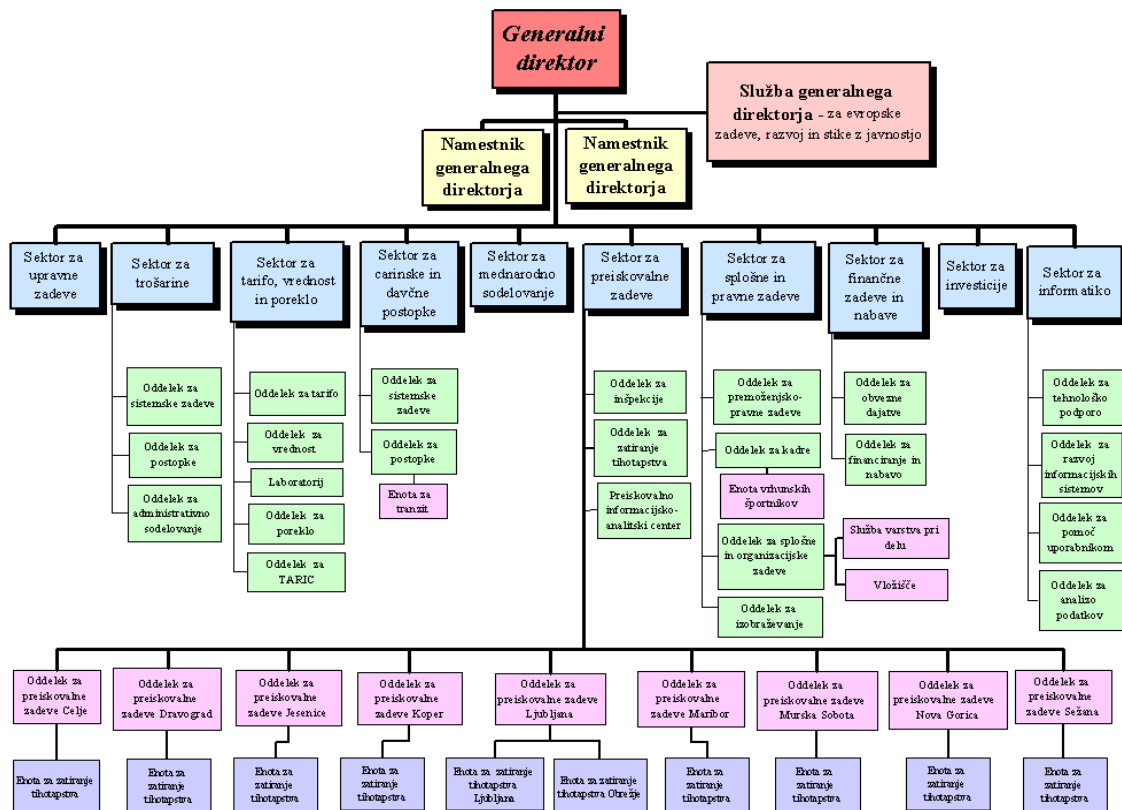
Pri oblikovanju mnenja smo temeljili na presoji rezultatov, dobljenih pri preverjanju delovanja sistemov notranjega kontroliranja ter preskušanju smotrnosti pri skladiščenju in prodaji blaga, kakor tudi rezultatov primerjave dosežene prodajne cene z ocenjeno vrednostjo in dejanskimi stroški prodaje. Upoštevali smo tudi naše ocene stroškov zaradi počasnosti izvajanja postopkov ter ugotovitve o pravilnosti izvajanja postopkov in pravočasnosti nakazovanja sredstev v državni proračun.

Predstavitev revidiranca

CURS je eden od največjih organov v sestavi Ministrstva za finance. Zadolžen je za naloge, ki se nanašajo na izvajanje carinskega sistema, na carinjenje blaga, na carinski nadzor in druge zadeve pri kontroli prometa potnikov, blaga in storitev s tujino ter na postopek o carinskih prekrških. Organizacija dela v carinski upravi se je v revidiranem obdobju spreminjala. Do 13.7.1999 je naloge carinske službe opravljala Republiška carinska uprava, ki se je s tem dnem preoblikovala v Carinsko upravo Republike Slovenije. V poročilu predstavljamo le sedanjo organiziranost CURS. Delo organov carinske službe opravljajo Generalni carinski urad, carinski uradi in izpostave, kot notranje organizacijske enote carinskih uradov.

Delo Generalnega carinskega urada je organizirano v desetih notranjih organizacijskih enotah. Organizacijsko sestavo predstavljamo na sliki 1.

Slika 1: Organizacijska shema Generalnega carinskega urada



Vir: spletna stran CURS, <http://www.sigov.si/mf/slov/curs/curs2.htm>, 24.1.2001

V celotnem revidiranem obdobju je bil direktor Republiške carinske uprave oziroma generalni direktor CURS Franc Košir. Kot odgovorno osebo izpostavljamo tudi njegovega namestnika Viljema Beloviča.

Odgovorne osebe v revidiranih carinskih uradih so bili:

- v Ljubljani - Zoran Taljat, direktor od 1.8.1999 dalje, do tega datuma Milan Ozmec,
- v Murski Soboti - Slavko Horvat, direktor,
- na Jesenicah - Mihael Stojan, direktor in
- v Sežani - Milivoj Novič, direktor od 1.3.1999 dalje, do tega datuma Jože Lipanje.

Naloge carinske službe opravlja devet carinskih uradov (do 13.7.1999 so se imenovali carinarnice) s pripadajočimi izpostavami. Konec leta 1999 je bilo v CURS zaposlenih skupaj 2.283 delavcev, od tega 184 delavcev v upravi. Osnovne podatke o carinskih uradih prikazuje tabela 1.

Tabela 1: Osnovni podatki o carinskih uradih za leto 1999

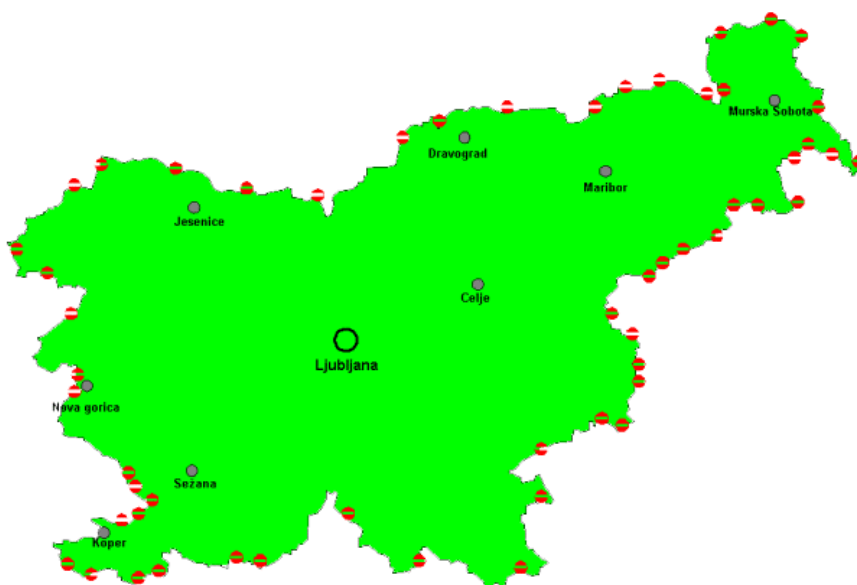
Carinski urad	Število zaposlenih	Število izpostav	Obdelani ECL*	
			Število	Delež v %
<i>Ljubljana</i>	383	16	558.993	47,1
Celje	115	3	96.236	8,1
Dravograd	84	5	39.323	3,3
<i>Murska Sobota</i>	252	9	45.375	3,8
<i>Jesenice</i>	216	6	70.452	6,0
Koper	226	7	58.603	4,9
Maribor	341	8	141.031	11,9
Nova Gorica	227	7	117.644	9,9
<i>Sežana</i>	255	8	59.578	5,0
<i>Skupaj revidirani carinski uradi</i>	<i>1.106</i>	<i>39</i>	<i>734.398</i>	<i>61,9</i>
<i>Skupaj vsi carinski uradi</i>	<i>2.099</i>	<i>69</i>	<i>1.187.235</i>	<i>100,0</i>

* enotna carinska listina

Vir: Poročilo o delu carinske službe v letu 1999

Razporeditev carinskih uradov in izpostav glede na geografsko lego prikazuje slika 2.

Slika 2: Razporeditev carinskih uradov na območju Republike Slovenije



Vir: spletna stran CURS, <http://www.sigov.si/mf/slov/curs/curs2.htm>, 24.1.2001

Podrobno preizkušanje podatkov je bilo izvedeno na štirih carinskih uradih, in sicer na:

- Carinskem uradu Ljubljana, ki je največji po številu zaposlenih, številu notranjih organizacijskih enot in po številu opravljenih zadev v posameznem letu. Poleg tega pokriva nadzor nad vsemi vrstami prometa, razen pomorskega. Urad obravnava približno 50 % vseh carinskih deklaracij v blagovnem prometu v Republiki Sloveniji. Sistemiziranih ima 492 delovnih mest, od tega 53 delovnih mest višjih upravnih delavcev, 435 upravnih delavcev in 4 mesta strokovno tehničnih delavcev. Na dan 8.11.2000 je imel urad 402 zaposlena;

- na carinskih uradih na Jesenicah, v Murski Soboti in Sežani, ki spadajo med srednje velike po številu zaposlenih, po številu obdelanih enotnih carinskih listin pa izstopa Carinski urad Jesenice. Carinska urada Jesenice in Sežana pokrivata meji z dvema državama, Carinski urad Murska Sobota pa mejo s tremi državami.

Povzetek ugotovitev

Na podlagi preskušanja obstoja in delovanja sistemov notranjega kontroliranja v procesu sprostitve blaga v promet in trošarinah povzemamo naslednje ugotovitve:

1. Na ključnih delovnih mestih ima CURS strokovno usposobljene in izkušene delavce, ki se stalno dodatno izobražujejo. Odgovornosti in naloge posameznih delavcev so jasno določene v zakonih in podzakonskih predpisih ter internih aktih CURS.
2. Informacijski sistem, ki podpira postopke sprostitve blaga v prost promet ter obračunavanje in pobiranje trošarin, deluje zanesljivo in zagotavlja zadostne informacije in podatke za enotno delovanje službe, nadziranje izvajanja nalog in sprejemanje odločitev.
3. Posamezne naloge, ki jih izvajajo delavci v postopkih sprostitve blaga v prost promet, obračunavanja in plačevanja trošarin ter ravnanja z zaseženim in prepuščenim blagom, so ustrezno ločene. Delavci pri izvajanju nalog puščajo na dokumentih ustrezno revizijsko sled, ki omogoča naknadni nadzor ter učinkovito odkriva morebitne nepravilnosti pri poslovanju in delovanju notranjih kontrol.
4. Rezultati izvedenih preskusov delovanja sistemov notranjega kontroliranja dajejo zadostna zagotovila, da so kontrole ustrezno vgrajene v postopke in delujejo uspešno.
5. CURS nima notranje revizijske službe, ki bi skrbela za celovit nadzor nad poslovanjem. Posamezne nadzorne službe v okviru organizacijskih enot skrbijo za pravilnost izvajanja določenih nalog in o primerih razkritih nepravilnosti informirajo zaposlene, ki poskrbijo za enotno obravnavanje primerov in odpravo podobnih nepravilnosti na drugih uradih.

Na podlagi revidiranja smotrnosti poslovanja CURS s poudarkom na ravnanju z zaseženim in prepuščenim blagom, povzemamo naslednje pomembnejše ugotovitve:

6. Evidence o zaseženem in prepuščenem blagu se različno vodijo na posameznih carinskih uradih. Uradi teh podatkov ne sporočajo Generalnemu carinskemu uradu in ta zato nima pregleda nad vrsto in količino tega blaga.
7. Število uvedenih postopkov začasnega odvzema blaga po prekrških se je v obdobju od leta 1996 do leta 1999 zmanjšalo s 1.245 na 816 primerov ali za 34,5 %. Temu trendu je z nekoliko manjšo dinamiko sledilo število evidentiranih primerov prepuščenega blaga, ki se je v istem obdobju zmanjšalo s 548 na 456 primerov ali za 16,8 %. Še večje zmanjšanje je bilo prisotno pri motornih vozilih, kjer se je v obravnavanih štirih letih število primerov zaseženih vozil znižalo s 386 na 230 ali za 40 % in število prepuščenih vozil s 585 na 292 primerov ali za 50 %.

8. Pri vodenju postopkov so bile ugotovljene nekatere pomanjkljivosti pri dokumentih, ki se hranijo v spisu zadeve in dokazujejo potek postopka. Navodilo o izvajanju postopka hrambe in prodaje carinskega blaga pod carinskim nadzorom, sprejeto oktobra leta 1999, je dobra podlaga za poenotenje dela ter pravilno vodenje in dokumentiranje postopkov.
9. Zaseženo carinsko blago carinski uradi hranijo v lastnih ali najetih skladiščnih prostorih oz. blago oddajajo v začasno skladiščenje. Naloge hrambe in prodaje motornih vozil za celotno območje Republike Slovenije je CURS s pogodbo prenesla na Avto moto zvezo Slovenije d.d., Ljubljana (v nadaljevanju AMZS). Ogledi skladišč so potrdili pravilnost vodenja in skladiščenja carinskega blaga.
10. Skoraj polovico primerov zaseženega blaga, ki smo jih v postopku revizije pregledali, so uradi zaključili z vračilom lastnikom (48,2 %), tretjino primerov pa s prodajo blaga. Pri prepuščenem blagu je udeležba prodanega blaga znatno višja (70 % pregledanih primerov). Pri motornih vozilih so deleži prodanih vozil še nekoliko višji, saj je bilo med 42 pregledanimi primeri zaseženih vozil prodano 52,4 % in med 36 pregledanimi primeri prepuščenih vozil prodano 80,6 % vozil.
11. Pri pregledu dokumentacije na Carinskem uradu Jesenice smo razkrili nepravilnosti pri vračilu blaga. V enem primeru je bilo blago stranki vrnjeno, čeprav z odločbo ni bilo odločeno o vrnitvi, v enem primeru je bilo blago vrnjeno pred dokončnostjo odločbe in v enem primeru še preden je bila odločba izdana.
12. Do konca leta 1999 so bili vsi carinski uradi pooblaščen za samostojno izvajanje prodaj zaseženega in prepuščenega blaga, od leta 2000 naprej pa se s prodajo ukvarjajo samo še trije uradi. Javne dražbe so bile v revidiranem obdobju po naši oceni neuspešna oblika prodaje blaga. Od pregledanih 45 dražb ni bilo uspešnih 31. Na dražbah je bilo blago prodano praviloma šele v ponovljenem drugem poskusu po relativno nizki ceni ali pa z zbiranjem ponudb.
13. Postopki brezplačnega odstopa zaseženega in prepuščenega blaga državnim organom, zavodom ali človekoljubnim organizacijam, trajajo zelo dolgo, ker vlada, ki mora vsak predlog potrditi s sklepom, ne odloči v razumnem roku in s tem povzroča nepotrebno višje stroške skladiščenja. Nekatero blago po preteku daljšega časovnega obdobja tudi tehnološko zastara in postane neuporabno.
14. Postopki ravnanja z zaseženim blagom so bili zaključeni v poprečju v šestih mesecih. V preskusu smo naleteli tudi na primer, kjer je urad za zaključitev postopka potreboval skoraj dve leti. Po naši presoji so nerazumno dolgi roki zlasti od izvršitve do dokončnosti postopka, ki so poprečno trajali 109 dni, pri tem še posebej izstopajo primeri, ko se je postopek zaključil z uničenjem in smo na revidiranih primerih ugotovili enoletno trajanje postopka. Postopki ravnanja s prepuščenim blagom so bili v poprečju le za en mesec krajši kot pri zaseženem blagu, primeri zaključitve z uničenjem pa so trajali le dva meseca.

CURS je med postopkom revizije pojasnila, da za blago, ki se hrani v najetih skladiščih odredijo takojšnjo prodajo, za blago, ki se hrani v lastnih skladiščih pa, zaradi večjih stroškov objave oglasa, počakajo na primerno količino oz. vrednost blaga, za katerega je glede na stroške izvedbe smotrno opraviti javno dražbo. Trajanje postopka podaljšujejo neuspele dražbe, saj je isto blago dano na dražbo tudi dvakrat zapored.

15. Relativno daljši so bili roki pri zaključevanju postopkov pri zaseženih motornih vozilih, saj so po naših ugotovitvah trajali od enega do skoraj dveh let. Dolgotrajnost postopkov ima negativne učinke na poslovanje CURS, saj povečuje stroške skladiščenja in zaradi staranja vozil znižuje prodajno ceno. Trajanje postopkov ravnanja s prepuščenimi vozili se je v revidiranih štirih letih bistveno skrajšalo (poprečno od 321 dni v letu 1996 na 86 dni v letu 1999). Nadaljnje skrajševanje postopka je bilo doseženo v letu 2000, ko je bilo carinskim uradom z navodilom naloženo, da v primerih motornih vozil, katerih stroški hrambe presegajo predvideno izklicno ceno, izdajo odredbe o prodaji motornih vozil, še pred zaključkom postopka. K skrajševanju trajanja postopka je v letu 2000 dodatno vplivalo pogodbeno dogovorjeno izvajanje štirih javnih dražb letno, v letu 2001 pa dopolnitev pogodbe z zahtevo po uničenju vseh vozil, ki ne izpolnjujejo pogojev za prodajo.
16. Zaradi dokaj visokih stroškov hrambe in prodaje blaga in razmeroma nizkih cen, ki jih dosega CURS pri prodaji, je neto učinek ravnanja z zaseženim in prepuščenim blagom dokaj slab. S prihodki od prodaje je CURS v letih 1997 in 1999 za eno tretjino presegel višino odhodkov v proračunu namenjenih za ravnanja z zaseženim in prepuščenim blagom, v letu 1998 pa so bili prihodki le za 4,4 % višji od evidentiranih odhodkov. Ocenjujemo, da bi lahko CURS s skrajšanjem trajanja postopkov, zlasti pa s čim prejšnjim uničenjem neustreznih motornih vozil, vplival na bistveno znižanje stroškov skladiščenja in s tem prispeval k ugodnejšim rezultatom prodaje blaga. CURS je že med postopkom revizije sprejela ustrezne ukrepe za zmanjšanje stroškov hranjenja blaga.

Na podlagi rezultatov pregleda ravnanja pri vodenju upravnega postopka in preveritve nepravilnosti, ki so bile opisane v prejeti anonimni prijavi, povzemamo naslednje ugotovitve:

17. V Upravnem oddelku CU Ljubljana je vodja oddelka spremenil datume vročitve odločb o določitvi carinskega dolga carinskemu zavezancu po naknadni kontroli pravilnosti postopka prepustitve blaga deklarantu in s tem nezakonito spremenil prepozno vloženo pritožbo v veljavno. V nadaljnjih postopkih obravnave pritožbe so nato v treh revidiranih primerih odločili v korist zavezanca tako, da so z odločbo na CU Ljubljana dovolili odložitev izvršbe do dokončne odločitve drugostopenjskega organa, na Generalnem carinskem uradu pa so prvotno odločbo odpravili in zadevo vrnilo v ponovni postopek.
18. S spreminjanjem podatkov na uradnih listinah je bilo na treh revidiranih primerih doseženo, da carinski zavezanec v letu 1998 ni plačal carinskega dolga v višini 1.969 tisoč SIT.
19. Na CU Ljubljana so bile pri vodenju upravnega postopka ugotovljene pomanjkljivosti in slabosti, ki so dopustile nezakonita ravnanja.

Mnenje

1. Delovanje notranjih kontrol

Veljavna zakonodaja in interni predpisi ter uveden informacijski sistem zagotavljajo poslovodstvu Carinske uprave Republike Slovenije ugodne pogoje za uspešno delovanje sistemov notranjega kontroliranja pri sprostitvi blaga v promet in trošarinah. K ugodnemu okolju kontroliranja prispevajo tudi stalnost najvišjega vodstva, sistematično izobraževanje delavcev, ustrezna porazdelitev dolžnosti in odgovornosti ter uvedeni postopki naknadnega preverjanja delovanja kontrol, ki ga izvajajo posamezne službe v Carinski upravi Republike Slovenije.

Na podlagi izvedenega pregleda obstoja in preskusa delovanja notranjih kontrol lahko z razumno gotovostjo trdimo, da kontrole pri sprostitvi blaga v promet in trošarinah delujejo uspešno in zagotavljajo učinkovito odkrivanje in preprečevanje pojavov nepravilnosti in napak. Predpisani postopki in način označevanja dokumentov omogoča hitro odkrivanje namernih zlorab, opustitve dejanj in primerov malomarnosti carinskih delavcev. Carinski in trošarinski informacijski sistem zadovoljivo podpirata poslovanje in zagotavljata pravilnost evidentiranja poslovnih dogodkov in izkazovanja podatkov, ki so potrebni za odločanje in informiranje.

2. Ravnanje z zaseženim ter prepuščenim blagom

Ravnanje z zaseženim in prepuščenim blagom natančno določajo veljavni predpisi in interna navodila Carinske uprave Republike Slovenije. Z revizijo smo ugotovili različno ravnanje carinskih uradov pri vodenju in dokumentiranju postopkov ter arhiviranju listin. Časi trajanja postopkov od zasega blaga pa vse do vrnitve, prodaje ali uničenja blaga so bili po naši presoji nerazumno dolgi. S trajanjem postopkov so naraščali stroški hrambe, ki so bili zlasti visoki v primerih hrambe motornih vozil in so v večini revidiranih primerov presegli višino prihodkov od prodaje. Upravljanje s skladišči ni zagotavljalo sprotnega izločanja in uničenja blaga, ki je neuporabno ali neprimerno za nadaljnjo uporabo. Po naši oceni bi lahko bilo vodenje postopkov, hramba ter prodaja zaseženega in prepuščenega blaga bolj smotno.

Določene ugotovljene pomanjkljivosti in slabosti pri ravnanju z zaseženim in prepuščenim blagom je Carinska uprava Republike Slovenije že odpravila in zagotovila pravilno izvajanje in dokumentiranje postopkov. Sprejeta so bila nova navodila o izvajanju postopkov hrambe in prodaje carinskega blaga pod carinskim nadzorom, ki so dobra podlaga za izboljšanje poslovanja na carinskih uradih. Generalni direktor je za prodajo blaga pooblastil tri carinske urade in z združevanjem zaseženega in odstopljenega blaga, ki je po dokončnosti postopka namenjeno prodaji iz drugih carinskih uradov, prispeval k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvajanja teh nalog. Direktor CURS je okrepil nadzor nad stroški, ki nastajajo pri hrambi in prodaji motornih vozil in sprejel ustrezne ukrepe za zmanjšanje teh stroškov.

3. Ravnanje Carinskega urada Ljubljana pri vodenju upravnih postopkov

Pomanjkljivosti in slabosti pri vodenju Upravnega oddelka na CU Ljubljana so dopustile nezakonita ravnanja in neupravičeno opustitev izterjave carinskega dolga. Z nezakonitim ravnanjem je bilo odločeno v korist carinskega zavezanca in v škodo državnega proračuna.

Priporočila

Za odpravo razkritih pomanjkljivosti in slabosti pri poslovanju ter izboljšanje ravnanja z zaseženim in prepuščenim blagom dajemo Carinski upravi Republike Slovenije naslednja priporočila:

1. CURS naj v sodelovanju z Ministrstvom za finance prouči možnost uvedbe notranjerevizijske službe, ki bi okrepila izvajanje nadzorne funkcije v okolju kontroliranja.
2. Postopki ravnanja carinskih uradov po prekrških in dokumentacija, ki jo carinski uradi vodijo v kontrolniku posameznega primera začasnega zasega ali odstopa blaga, se naj poenotijo.
3. Ob letnem popisučasno zaseženega in prepuščenega blaga v skladiščih naj carinski uradi posebej skrbno pregledajo skladiščeno blago z vidika uporabnosti ter pripravijo sezname blaga, ki mu je potekel rok uporabe oz. je neuporabno iz drugega razloga. Predlagamo, da se takšno blago komisijsko uniči in s tem zmanjšajo stroški skladiščenja.
4. Glede na ugotovljene kraje blaga in vozila (konji, potrošniško blago, vozilo) oddanega v skladiščenje drugim, pri katerih ni bila ugotovljena odgovornost in/ali povrnjena škoda, priporočamo, da se pri oddajanju blaga v skladiščenje drugim v primeru kraje od skladiščnika zahteva takojšnja povrnitev nastale škode.
5. Carinski uradi naj v primerih, če se stranka, ki ji je bilo blago vrnjeno, v predpisanem roku ne odzove, ravnajo enako kot pri odvzetem in prepuščenem blagu.
6. CURS je s tem, ko je pooblastil samo nekaj carinskih uradov za prodajo blaga, pozitivno vplival na skrajšanje postopkov in zmanjšanje stroškov dražb in skladiščenja, vendar ocenjujemo, da bi lahko uradi z razumnim združevanjem in ponudbo istovrstnega ali sorodnega blaga dosegli višje cene.
7. V pogodbi, ki jo je CURS sklenil z BTC d.d., Ljubljana, trenutno pooblaščenim izvajalcem za hrambo in prodajo vozil, je potrebno podrobneje dogovoriti vrsto in obliko dokumentov, ki jih morajo vsebovati evidence motornih vozil.
8. Glavni carinski urad naj izvede posebno preiskavo nad ravnanjem Upravnega oddelka v CU Ljubljana in sprejme ukrepe, ki bodo odpravili ugotovljene nepravilnosti, pomanjkljivosti in slabosti pri vodenju oddelka in postopkov ter zagotovi, da se podobne nepravilnosti ne bodo pojavljale v bodoče. Ponovno se naj prouči obstoječi sistem notranjega kontroliranja in presodi o ustreznosti uvajanja dodatnih kontrol, ki bodo sposobne takoj odkrivati podobna nezakonita dejanja ter jih tudi uspešno odpravljati.

I. del: Sistemi notranjega kontroliranja

Obstoj in delovanje sistemov notranjega kontroliranja smo preverjali za naslednje naloge službe:

- postopek sprostitve blaga v prost promet,
- postopek obračuna, plačila in vračila trošarin.

Z vidika proračunskih prihodkov sta navedeni nalogi zelo pomembni. V letu 1999 je bilo realizirano za 58.984 mio SIT trošarin, kar predstavlja kar 27 % s strani CURS v proračun vplačanih prihodkov. Pri uvozu blaga in storitev pa je bilo obračunano za 94.259 mio SIT davka na dodano vrednost in 42.742 mio SIT carine, kar predstavlja skoraj 65 % vseh proračunskih prihodkov, ki jih je CURS vplačala v proračun.

V skladu z določenimi cilji revizije smo z metodo intervjuja, ogleda postopka, simulacije postopka, pregleda listin ter naknadnimi izračuni in preskušanjem na vzorcih oblikovali oceno okolja kontroliranja in delovanja notranjih kontrol pri obeh postopkih.

1. Opis postopkov

Sprostitev blaga v prost promet je najpogostejša oblika carinskega postopka, ki ga poenostavljeno imenujemo postopek carinjenja blaga. Postopek je zakonsko predpisan in poteka po določenih poteh od predložitve carinske deklaracije s prilogami pa vse do carinjenja blaga ter plačila carine in drugih dajatev.

Trošarine so bile pri nas kot posebna oblika davka na določene vrste izdelkov v sedanji obliki uvedene dne 1.7.1999. Praviloma se plačuje v znesku na mersko enoto. Upravljanje in izvajanje postopkov v zvezi s trošarinami pa je v celoti v pristojnosti CURS. Postopek je zakonsko predpisan in poteka od obračuna trošarine za določeno obdobje, ki ga na podlagi prijave mesečno ali letno predloži trošarinski zavezanec, do vzpostavitve terjatve in plačila zavezanca.

2. Ocena okolja kontroliranja

Osebe, ki upravlja službo, ima dolgoletne izkušnje v vodenju službe. V celotnem revidiranem obdobju (1996-2000) ni bilo sprememb v vodilnih delavcih službe (generalni direktor, pomočnik direktorja). Osebe, ki opravljajo naloge prepustitve blaga v promet in pobiranja trošarin je ustrezno usposobljeno. Poleg formalne izobrazbe, ki jo določajo interni akti, ima služba tudi dolgoročno strategijo izobraževanja delavcev. Tekoče izobraževanje temelji na seznanjanju delavcev o ugotovljenih napakah, ki jih odkrijejo interne kontrole in seznanjanju z novostmi. Sistematično usposabljanje delavcev je načrtovano in spremljano v okviru Odseka za izobraževanje. Na ključnih delovnih mestih (cariniki, kontrolorji) se izvaja premeščanje delavcev, ob upoštevanju posebnosti in dodatnih zahtev. Služba ima sprejet etični kodeks zaposlenih v carinski upravi.

Ključne dolžnosti, odgovornosti za odobravanje, izvajanje, pregledovanje in evidentiranje posameznih dogodkov (ali faz) v postopku prepustitve blaga v promet in postopku pobiranja trošarin so jasno opredeljene s predpisi in internimi akti. Pri ogledu obeh postopkov (prepustitve blaga v prost promet na Carinski izpostavi Terminal Ljubljana, pobiranja trošarin pa na Carinskem uradu Ljubljana) je bilo potrjeno delovanje notranjih kontrol pri dostopih do evidenc, ločenost odobritve od izvedbe, nadzora in evidentiranja.

CURS ima poslovanje močno podprto z računalniško opremo. Informacije, ki jih poslovodstvo prejema iz carinskega informacijskega sistema (v nadaljevanju CIS) in trošarinskega informacijskega sistema (v nadaljevanju TIS), so se pokazale kot zadostne in zanesljive. Enotna baza podatkov, sprotno obveščanje vseh udeležencev o sprejetih ukrepih za izvajanje predpisov in izdajanje navodil za delo službe omogočajo enotno delovanje službe in sprotno informiranost poslovodstva. V postopku sprostitve blaga v prost promet se obračunavajo dajatve, ki predstavljajo prihodek proračuna. Načrtovanje proračunskih prihodkov temelji tudi na podatkih, ki izhajajo iz obravnavanih postopkov. Za leto 1999 se je načrtovanje na podlagi podatkov CURS (prihodki iz naslova carin so bili v sprejetem proračunu načrtovani v višini 42.645 mio SIT) pokazalo kot zelo zanesljivo pri oceni višine načrtovanih carin (prihodki so bili realizirani v višini 42.880 mio SIT).

Informacije o trošarinskih zavezancih in realiziranih trošarinah uporablja poslovodstvo pri ocenjevanju izvrševanja proračuna, pošiljajo pa se tudi Ministrstvu za finance in Statističnemu uradu RS. Ker je sedanja oblika pobiranja trošarin uvedena šele v drugem polletju leta 1999, še ni zanesljivega sistema načrtovanja teh prihodkov. V letu 2000 so bili načrtovani prihodki iz naslova trošarin (v višini 147.000 mio SIT) za 9 % manjši od realizacije (doseženo v višini 134.132 mio SIT).

Poslovodstvo kontrolira zanesljivost prejetih informacij o sprostitvi blaga v prost promet na dva načina, in sicer tako, da opravlja nadzor nad izvajanjem postopkov v carinarnicah in z odrejanjem preverjanja carinskih deklaracij. Nadzor izvajanja postopkov v carinarnicah opravljajo ustrezno usposobljeni delavci Sektorja za davčne in carinske postopke, ki ob ugotovljenih nepravilnostih odredijo naknadno preverjanje carinskih deklaracij. V letu 1999 sta bili opravljeni (redni) kontroli v dveh carinarnicah, kar predstavlja 22 % carinarnic. Zaradi ugotovljenih pomanjkljivosti je bilo odrejeno naknadno preverjanje carinskih deklaracij. Obvezno preverjanje uvrščanja blaga v carinsko tarifo in porekla blaga odredi poslovodstvo na podlagi informacij prejetih iz drugih oddelkov (Oddelka za tarifo ali Oddelka za poreklo) in ga opravijo carinarnice same. V letu 1999 je bila pri preveritvah 2.363 deklaracij za 11 tarifnih oznak ugotovljena napačna uvrstitev blaga v 523 carinskih deklaracijah (ali v 22 % primerov). V istem letu je bilo na podlagi odvzetih vzorcev izdanih 4.650 strokovnih mnenj, od katerih je bilo kar 2.586 (ali 55 %) uvrstitev blaga ob vložitvi deklaracije napačnih.

Poslovodstvo nadzira zanesljivost prejetih informacij in pravilnost izvajanja postopka pobiranja trošarin z naknadnimi nadzori, ki jih opravlja sektor za trošarine. V carinskih uradih pravilnost obračunavanja trošarin pri zavezancih nadzirajo pooblašeni delavci. Na Carinskem uradu Ljubljana so pooblašeni za kontrolo štirje delavci z višjo ali visoko izobrazbo, ki so v letu 2000 opravili kontrolo pri vseh trošarinskih zavezancih.

Poslovodstvo CURS je s sprejetjem ustreznih internih aktov, sistematičnim izobraževanjem delavcev, porazdelitvijo dolžnosti, odgovornosti in ustrezno uvedenim postopkom naknadnega preverjanja zagotovilo ugodne pogoje delovanja notranjih kontrol.

3. Ocena delovanja notranjih kontrol

3.1. Delovanje notranjih kontrol pri sprostitvi blaga v prost promet

Ogled postopka na Carinski izpostavi Terminal Ljubljana je potrdil ločenost posameznih nalog (prevzemanja dokumentov, knjiženja dokumentov, odobravanja postopka, preverjanja blaga, obračunavanja in kontrole plačevanja dajatev), ki jih opravljajo delavci v postopku carinjenja blaga. Delavci, ki opravljajo posamezne naloge, pustijo na dokumentu vidno sled (podpis, žig).

Ponovni izračuni na sedmih vzorcih in navzkrižne kontrole posameznih podatkov so v preverjenih primerih potrdili pravilnost delovanja v informacijski sistem vgrajenih kontrol. Ker se baza podatkov (o davčnih številkah, carinski tarifi, davčnih stopnjah, trošarinah, deviznih tečajih) zagotavlja enotno za celotno carinsko upravo, so v bazo že vneseni podatki, na katere vnašalci (sprejem, knjiženje carinske deklaracije, obračun carinskega dolga) nimajo vpliva. Samodejno zajemanje podatkov iz iste baze onemogoča napake pri obračunu in zagotavlja takojšnje javljanje napak ali zamud pri plačilih carinskega dolga.

Tveganja za morebitne nepravilnosti, ki omogočajo bistvene napačne navedbe in vplivajo na proračunske prihodke, so pri:

- vzdrževanju baze podatkov (z revizijo nismo zasledili naknadnih kontrol tega področja znotraj CURS);
- sprostitvi blaga v prost promet brez preverjanja blaga (odločitev o preveritvah je prepuščena pooblaščenemu carinskemu delavcu, zaradi velikega števila pripadajočih zadev pa naknadne kontrole ne odkrijejo vedno namerno povzročenih napak).

Notranje kontrole so dobre in so v preskušanih primerih delovale uspešno. Zaradi predpisanega vidnega označevanja na dokumentih se namerne zlorabe in malomarnosti carinskih delavcev naknadno lahko identificirajo.

3.2. Delovanje notranjih kontrol pri trošarinah

Postopek prijavljanja trošarinskih zavezancev je bil v glavnem opravljen v letu 1999 pred uvedbo Zakona o trošarinah. Ker je prijava v interesu trošarinskih zavezancev, ni veliko možnosti za izogibanje plačilu dajatev. Register trošarinskih zavezancev je urejen.

Štirje preverjeni obračuni so bili izvedeni pravočasno in na predpisanih obrazcih. Na prejetih obračunih je žig potrditve, ki omogoča kontrolo odgovorne osebe.

Dostopi do vnosa podatkov so dodeljeni samo določenim osebam, ki so za to pooblašcene (pravica uporabe je določena preko uporabniške številke in gesla). Pri preverjenih primerih se je v TIS pri vnosu zavezanca odprl samo tisti obračunski obrazec, za katerega se je zavezanec prijavil. V bazi podatkov TIS so naloženi podatki o trošarinskih stopnjah, tako da se izračuna višino obveznosti avtomatsko in primerja z izračuni na obrazcu. Nepravilni podatki se iz sistema ne brišejo. Vsak vnesen obračun dobi v sistemu svojo številko, ki pa se pri prenosu podatkov v sistem CIS spremeni, je pa omogočena sledljivost.

Spremljanje plačil na carinskem uradu je avtomatično v sistemu CIS preko odprtih postavk. Vsako pravilno plačilo preko Agencije RS za plačilni promet v sistemu zapre terjatev, kar je bilo preverjeno na vzorcih. Pri simulaciji programa je bilo ugotovljeno, da sistem sam opozarja na določene napake. Sredstva, vplačana na predpisane račune, se prerazporejajo v proračun dnevno, kar opravlja za plačilni promet pristojna agencija.

V sistem vgrajene notranje kontrole so v preskušanih primerih delovale. Oglede postopka je potrdil ločenost med osebo, ki sprejme obračun in ga vnese v TIS, in osebo, ki obračun potrdi. Baza podatkov (davčne številke, trošarinske stopnje) se zagotavlja enotno za celotno carinsko službo, zato so vgrajene preveritve, na katere vnašalci podatkov nimajo vpliva. Avtomatsko zajemanje podatkov iz iste baze onemogoča napake pri obračunu.

Tveganja za morebitne nepravilnosti, ki omogočajo bistvene napačne navedbe in vplivajo na proračunske prihodke, so pri naslednjih fazah:

- vzdrževanju baze podatkov,
- pripravi mesečnih obračunov trošarinskih dajatev (zavezanci posredujejo manjše količine trošarinskih izdelkov),
- izterjavi trošarin (pri vodenju postopka prisilne izterjave).

Notranje kontrole so dobre in so v preskušanih primerih delovale učinkovito. Zaradi predpisanega vidnega označevanja na dokumentih se namerne zlorabe in malomarnosti carinskih delavcev naknadno lahko odkrijejo. Na nekaterih področjih so tveganja večja in zahtevajo večji obseg preskušanja podatkov.

II. del: Ravnanje z zaseženim in prepuščenim blagom

Carinski organi so pooblaščen za ravnanje z začasno zaseženim carinskim blagom, ki ga lahko zasežejo sami ali drugi organi, na podlagi carinskih in drugih predpisov. Postopek zasega se prične s predlogom o uvedbi postopka o prekršku in zapisnikom ali potrdilom o zasegu blaga oziroma motornega vozila. Celoten postopek začasnega zasega, hrambe in ravnanja z blagom in motornimi vozili, ki so bili odvzeti v postopku o prekršku, smo v tem poročilu poimenovali postopek z zaseženim blagom.

Carinski organi pa lahko blago pridobijo tudi tako, da jim ga stranke prepustijo na podlagi odstopne izjave ali pa gre za blago, ki mu je pretekel rok ležanja v carinskem skladišču ter najdeno blago. Takšne vrste blago bomo v nadaljevanju poročila s skupnim izrazom imenovali prepuščeno blago.

Postopek odvzema, odstopa, hrambe in prodaje zaseženega in prepuščenega blaga je predpisan z Uredbo¹ in poteka po posameznih fazah, kot je prikazano v prilogi 2.

1. Evidentiranje zaseženega in prepuščenega blaga

Evidence o zaseženem in prepuščenem blagu se vodijo po vseh carinskih uradih ročno v posebnih knjigah, razen na Carinskem uradu Ljubljana, kjer imajo računalniški program. Vodijo jih izterjevalci ali višji izterjevalci.

Na vseh carinskih uradih konec leta opravijo letni popis blaga v skladišču in ga primerjajo z evidencami nedokončanih primerov. Inventurne komisije, ki jih imenujejo direktorji carinskih uradov, sestavijo zapisnike o letnem popisu.

Evidence blaga se vodijo po kontrolnikih. En kontrolnik zajema celotno količino blaga, zaseženega ali prepuščenega v enem postopku. En postopek zajema odzem ali odstop istovrstnega ali raznovrstnega blaga.

Evidence o zaseženem blagu se vodijo po posameznih carinskih uradih. Generalnemu carinskemu uradu ne pošiljajo podatkov o tem, koliko je bilo zasegov in kakšne vrste blago je bilo zaseženo. Generalni carinski urad zahteva in pridobi samo podatke o prihodkih, doseženih s prodajo carinskega blaga.

1.1. Zaseženo in prepuščeno blago, razen motornih vozil

a) Zaseženo blago

V letih 1996 - 1999 je bilo uvedenih 3.846 postopkov zasega blaga zaradi prekrška. Obseg uvedenih postopkov zasega blaga zaradi prekrška v revidiranem obdobju prikazuje tabela 2.

¹ Uredba o načinu prodaje carinskega blaga in razdelitve s prodajo pridobljenih sredstev (do 30.6.1999) in Uredba o pogojih in načinu prodaje carinskega blaga ter drugem ravnanju s carinskim blagom (od 1.7.1999 dalje).

Tabela 2: Število uvedenih postopkov zasega blaga po prekrških

Carinski urad	1996	1997	1998	1999	Skupaj	Delež v %
Nova Gorica	107	43	32	27	209	5,4
Sežana	137	121	74	70	402	10,5
Jesenice	163	106	120	129	518	13,5
Koper	72	48	63	53	236	6,1
Dravograd	67	89	71	31	258	6,7
Maribor	368	201	258	261	1.088	28,3
Murska Sobota	185	138	95	91	509	13,2
Celje	22	43	26	11	102	2,7
Ljubljana	124	91	166	143	524	13,6
Skupaj	1.245	880	905	816	3.846	100,0

Vir: Rezultati ankete in preverjanja podatkov pri revidiranih carinskih uradih

Število uvedenih postopkov iz leta v leto pada, tako je bilo največ postopkov uvedenih 1996 leta (1.245) in najmanj 1999 leta (816). Med carinskimi uradi je bilo v obdobju 1996-1999 največ postopkov uvedenih na Carinskem uradu Maribor (1.088, kar predstavlja 28,3 %), najmanj pa na Carinskem uradu Celje (102 ali 2,7 %).

b) Prepuščeno blago

V revidiranem obdobju je bilo 2.129 primerov prepuščenega blaga v korist države. Obseg uvedenih postopkov prepuščenega blaga v revidiranem obdobju je prikazan v tabeli 3.

Tabela 3: Število evidentiranih primerov blaga, prepuščenega v korist države

Carinski urad	1996	1997	1998	1999	Skupaj	Delež v %
Nova Gorica	38	91	69	61	259	12,2
Sežana	50	34	18	11	113	5,3
Jesenice	49	43	49	76	217	10,2
Koper	17	24	19	16	76	3,6
Dravograd	4	19	8	2	33	1,6
Maribor	45	21	34	62	162	7,6
Murska Sobota	108	87	44	24	263	12,3
Celje	12	13	2	1	28	1,3
Ljubljana	225	365	185	203	978	45,9
Skupaj	548	697	428	456	2.129	100,0

Vir: Rezultati ankete in preverjanja podatkov pri revidiranih carinskih uradih

Številčno največ primerov je bilo ugotovljenih v letu 1997, sledi leto 1996. Najmanj primerov prepustitve blaga je bilo v letu 1998.

Skoraj polovica vseh primerov prepustitve blaga je bilo evidentiranih na Carinskem uradu Ljubljana (978, kar predstavlja 45,9 %), najmanj pa na Carinskem uradu Celje (28 primerov ali 1,3 %). Zmanjševanje števila prepustitve blaga je bilo prisotno pri šestih uradih, pri dveh (Jesenice, Maribor) pa se je število primerov povečalo.

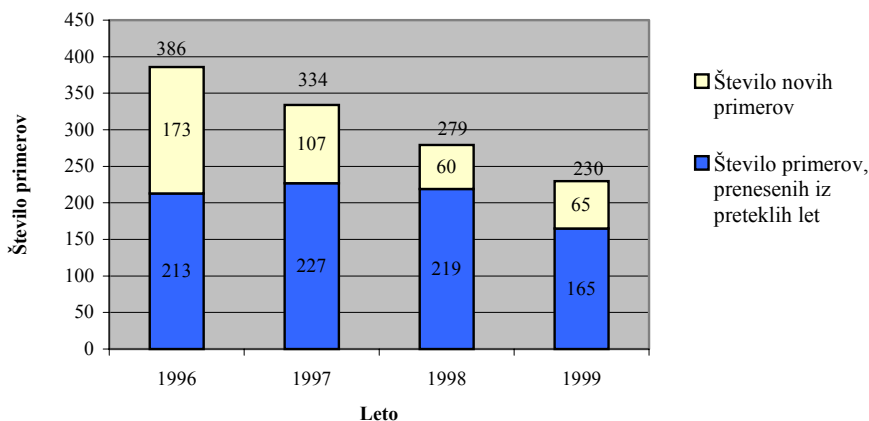
1.2. Zasežena in prepuščena motorna vozila

a) Zasežena motorna vozila

Posebnosti v postopkih zasega, prepustitve, hrambe in prodaje motornih vozil, ki so veljale v revidiranem obdobju, zahtevajo posebno obravnavo. Postopek zasega in prepustitve opravlja pristojni carinski organ, motorna vozila pa hrani in prodaja pooblaščen organizacija. Medsebojna razmerja med carinskim organom in AMZS, kot pooblaščen organizacijo, so bila od leta 1997 pogodbeno urejena. Dokumentacijo o hrambi in prodaji vozil hrani AMZS.

V obdobju 1996–1999 so bili v knjigi (kontrolniku) prevzetih motornih vozil po prekrških evidentirani primeri sprejetih vozil v hrambo, kot prikazuje slika 3.

Slika 3: Število primerov začasnega zasega vozil po prekrških v obdobju 1996 do 1999

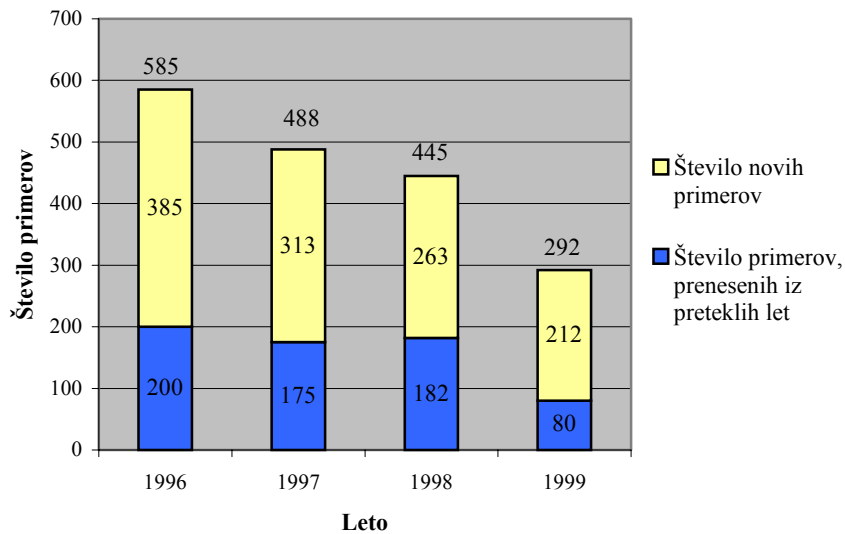


Število zaseženih vozil po prekršku se iz leta v leto zmanjšuje. V letu 1999 je bilo za 40 % manj obravnavanih primerov kot v letu 1996. Upad novih primerov odvzema vozil po prekrških je v obdobju 1996-1999 bistveno višji (kar 63 % zmanjšanje) od upada prenesenih zadev (samo 23 % zmanjšanje). To vpliva na strukturo zadev. Povečuje se delež starih zadev (od 55,2 % v letu 1996 na 71,7 % v letu 1999) in zmanjšuje delež novih zadev (od 44,8 % na 28,3 %).

b) Prepuščena motorna vozila

V obdobju 1996-1999 so bili v knjigi (kontrolniku) prepuščenih motornih vozil (zapuščena, najdena ali prepuščena vozila) evidentirani primeri, kot prikazuje slika 4.

Slika 4: Evidentirani primeri prepuščenih motornih vozil v obdobju 1996 do 1999



Število prepuščenih motornih vozil iz leta v leto upada. V letu 1999 je bilo za polovico manj obravnavanih primerov kot v letu 1996.

Pri prepuščenih vozilih se postopki običajno zaključijo v krajšem času, tako da ni toliko primerov, ki bi se prenašali iz leta v leto.

2. Vodenje postopkov

Pri revidiranih štirih carinskih uradih in pri AMZS, kot pooblaščen organizaciji za vodenje postopka hrambe in prodaje motornih vozil, je bilo preverjeno vodenje postopka v skladu z določili Uredbe. Pri pregledu listin, ki spremljajo postopek, smo na carinskih uradih Ljubljana in Murska Sobota ugotovili, da izterjevalci hranijo vse ustrezne listine. Pri Carinskih uradih Jesenice in Sežana smo ugotovili, da izterjevalci, ki vodijo postopek, nimajo shranjenih vseh listin. Tako na Carinskem uradu Jesenice izterjevalec ni imel odločb (v treh primerih), na Carinskem uradu Sežana pa potrdil o zasegu blaga (v 10 primerih) in odločb (v štirih primerih).

Pri obeh carinskih uradih so obravnavali hranjenje dokumentacije v postopku o prekršku in v postopku hranjenja odvzetega blaga kot skupno nalogo. Dejstvo je, da se pri obeh navedenih nalogah uporabljajo isti dokumenti, vendar z različnim ciljem in za različne postopke. Pri enem se odloča o prekršku, pri drugem pa se blago hrani oziroma prodaja, če pride do odvzema. Delavci, ki vodijo postopek o prekršku in postopek hrambe, se nahajajo v istem oddelku in si izmenjujejo informacije večinoma ustno.

Ker je z Navodilom², ki je pričelo veljati dne 23.10.1999, način vodenja evidence točno predpisan, je pričakovati, da se ob doslednem izvajanju predpisanih postopkov pomanjkljivosti ne bodo več ponavljale.

² Navodilo o izvajanju postopka hrambe in prodaje carinskega blaga pod carinskim nadzorom

Med pregledanimi 42 primeri zaseženih avtomobilov v 15 primerih v dosje posameznega predmeta (kontrolnika) niso bili odloženi dokumenti o odvzemu vozila, v 8 primerih ni bilo zapisnika o dražbi in v 16 primerih obrazec o izročitvi vozila ni ustrežal predpisanemu obrazcu. Obrazec o prevzemu vozila v skladišča AMZS v Ljubljani ni bil vročen v enem primeru, ko je bilo vozilo skladiščeno v Kopru, kjer je bilo odvzeto, in po zaključitvi postopka tudi vrnjeno lastniku. V enem primeru v dosje ni bil odložen sklep Vlade RS o odstopu vozila državi. Dokument je bil pridobljen med revizijo na Generalnem carinskem uradu.

Pri ravnanju z vozili v postopku o prekršku so ugotovljene pomanjkljivosti v evidencah, saj nekateri dokumenti niso bili odloženi v ovoj za posamezni predmet oz. so bili odloženi drugačni dokumenti, kot jih zahteva predpis. Pomanjkljivosti niso vplivale na samo izvrševanje dejanj, otežujejo pa sledljivost notranjih kontrol pri izvajanju postopka.

Menimo, da bi se moral CURS z BTC d.d., Ljubljana, ki je sedanji pooblaščen izvajalec za hrambo in prodajo vozil, v obliki dodatka k pogodbi dogovoriti, katere dokumente mora vsebovati evidenca za vsak predmet.

3. Skladiščenje blaga

Za hranjenje carinskega blaga ima pet carinskih uradov samo lastne skladiščne prostore (Maribor, Dravograd, Jesenice, Sežana in Nova Gorica), dva urada (Koper in Celje) samo najete skladiščne prostore, dva urada (Ljubljana in Murska Sobota) pa imata tako lastne, kot tudi najete skladiščne prostore. Carinska urada Jesenice in Sežana imata zgolj lastne skladiščne prostore, v kolikor se izkaže potreba po večjih skladiščnih prostorih, le-te najameta. Stalno najemno razmerje je pri vseh uradih pogodbeno urejeno. Skladišča so ustrezno varovana in zaščitena ter se nahajajo v bližini uradov, razen v Novi Gorici (oddaljenost 4 km) in v Murski Soboti (oddaljenost do 20 km).

Carinska uprava je posle prevzema, hrambe in prodaje motornih vozil prenesla na AMZS. Opravljanje storitev je pogodbeno uredila v letu 1997. Druga pogodba je bila sklenjena julija 1998, njena veljavnost pa podaljšana še na leto 1999 z aneksom, podpisanim maja 1999. Za nadzor nad izvajanjem storitev, ki jih opravlja pooblaščen izvajalec, je pooblaščen Carinski urad Ljubljana.

Pri revidiranih štirih carinskih uradih in AMZS je bil opravljen ogled skladiščnih prostorov. Pri ogledu je bilo ugotovljeno, da se blago hrani v skladu z navodilom, v primernih embalažah, označenih z ustrezno številko kontrolnika. Dostop do skladišča je dovoljen izterjevalcem, ki vodijo skladiščne evidence o vrsti in količini blaga, oznakah kontrolnika ter lokaciji (regal, polica) skladiščenja blaga. Blago, ki je skladiščeno v najetih skladiščnih prostorih, je fizično ločeno od ostalega blaga. Na Carinskem uradu Ljubljana se manjši predmeti in predmeti večje vrednosti hranijo ločeno v priročnem trezorju. Pri ogledu skladišč je bilo ugotovljeno, da se blago po izbranih kontrolnikih dejansko nahaja v skladišču v količinah, navedenih v evidencah kontrolnikov.

V letih 1996-1999 ni bilo zabeleženega nobenega primera kraje blaga iz skladišč carinskih uradov, ugotovljene pa so bile kraje blaga, ki je bilo dano v hrambo drugim. V januarju 1998

je bilo iz skladišča AMZS ukradeno osebno vozilo VW GOLF (letnik 1983), ki ga je AMZS prevzela v svoje skladišče maja 1997. Vlom je bil sicer takoj prijavljen na Policijski postaji Moste, ki je še isti dan opravila ogled ter napravila zapisnik, vendar pa AMZS o kraji vozila ni obvestila tudi CURS. Ta je za krajo izvedela šele potem, ko je Carinarnica Celje julija 1998 izdala nalog za prodajo vozila. Prijava škode zaradi vloma in ropa je bila podana Zavarovalnici Triglav d.d., Ljubljana šele decembra 1999 (2 leti po vlomu). Zavarovalnica do dne 15.12.2000³ še ni bila poravnala škode.

Februarja leta 1996 je bilo iz hleva ukradenih pet konj, ki jih je na podlagi ustreznega pooblastila CURS dala v hrambo drugim. Konje je dne 1.2.1996 zasegla Policijska postaja Brežice na podlagi storjenega prekrška nedovoljenega prestopa državne meje ter nedovoljenega vnosa blaga v državo in jih predala Carinskemu uradu Ljubljana kot carinsko blago. Konji so bili začasno oddani v hrambo v hlev in po petih dneh ukradeni. O kraji je bil sestavljen zapisnik, nadaljnji postopek (krivda za krajo) pa ni bil sprožen oz. od lastnika hleva, ki je prevzel skladiščenje, urad ni zahteval povrnitev nastale škode.

Ko je kupec v letu 1998 prevzemal blago, ki ga je Carinski urad Sežana oddal v hrambo BTC Terminalu Sežana d.d., je bil ugotovljen primanjkljaj blaga. Na podlagi komisijsko ugotovljenega primanjkljaja je carinski urad priznal kupcu blaga predplačilo in vrnil ustrezen del kupnine. Za primanjkljaj je bila obremenjena družba, ki je hranila blago. Ta je vrednost primanjkljaja poplačala.

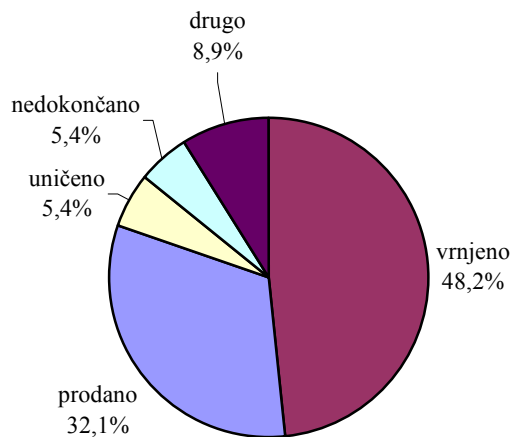
4. Zaključitev postopkov

CURS lahko zaseženo ali prepuščeno blago vrne, proda, uniči ali pa ga brezplačno odstopi državnim organom in človekoljubnim organizacijam.

Skoraj polovica od 56 preverjenih primerov začasno zaseženega blaga se je zaključila z vračilom stranki, tretjina pa s prodajo. Strukturo zaključitve postopkov prikazuje slika 5.

³ končano preskušanje pri revidirancu

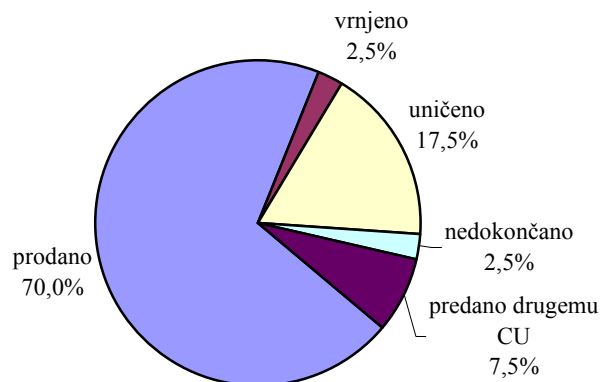
Slika 5: Struktura zaključitve postopkov zasega blaga



Med drugimi postopki so navedeni trije primeri, ko je bila izdana odločba o vračilu blaga stranki, vendar pa ga stranka še ni prevzela, en primer, ki je bil predan sodniku za prekrške, in en primer kraje blaga.

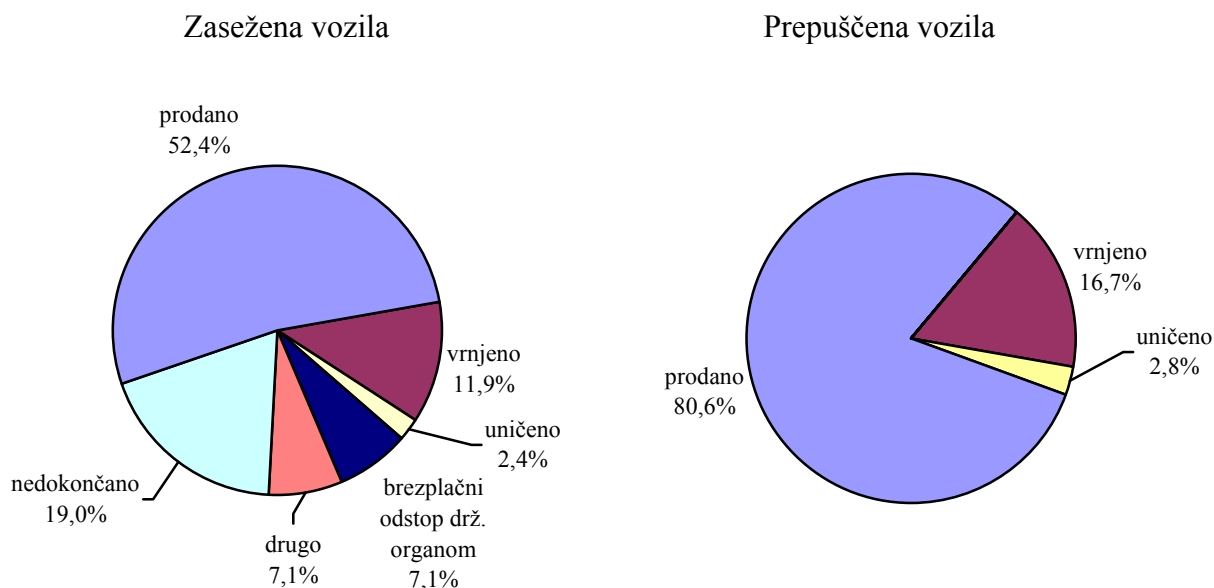
Med pregledanimi 40 primeri prepuščenega blaga je bilo največ postopkov, kar 70 %, zaključenih s prodajo blaga. Med vsemi pregledanimi primeri prepuščenega blaga je le en primer ostal nerešen. Struktura zaključitve postopkov prikazuje slika 6.

Slika 6: Struktura zaključitve postopkov prepuščenega blaga



Pri zaseženih in prepuščenih motornih vozilih je bila večina primerov zaključenih s prodajo. Strukturo zaključitve postopkov prikazuje slika 7.

Slika 7: Struktura zaključitve postopkov pri zaseženih in prepuščenih motornih vozilih



Med 42 pregledanimi primeri začasno zaseženih vozil je bilo 32 primerov (ali 76,2 %) dokončanih in 8 primerov (ali 19,0 %) nedokončanih. Med posebnimi primeri so navedeni po en primer kraje vozila, hrambe vozila po nalogu sodišča in en primer, ko je bilo vozilo po petih letih vrnjeno, lastnik pa ga še ni odpeljal iz skladišča.

4.1. Vračilo blaga

Med 56 revidiranimi primeri zaseženega blaga je bilo 27 primerov zaključenih z vračilom blaga. Od 40 revidiranih primerov prepuščenega blaga je bil revidiran samo en primer vračila blaga. Od 78 revidiranih primerov motornih vozil je bilo 12 primerov zaključenih z vračilom vozil.

Vračila blaga in vozil so bila v preverjenih primerih praviloma izvršena po dokončnosti odločbe, v kateri je bilo odločeno o blagu oz. vozilih. Vračilo je bilo dokumentirano in opravljeno potem, ko so bili poravnani vsi stroški postopka. Pri Carinskem uradu Jesenice pa postopek vračila blaga v treh primerih ni bil pravilno izveden.

- V enem primeru je bilo blago vrnjeno kljub temu, da v odločbi ni določil o vračilu blaga. Urad je dne 21.1.1999 izdal odločbo (št. VCP: 227/1,2-98). V izreku odločbe in tudi v obrazložitvi ni določb o blagu (sesalniki, vrtalni stroji), ki je bilo predmet prekrška. Blago je bilo vrnjeno lastniku dne 22.10.1998, potem ko se je odrekel pravici do pritožbe.
- V enem primeru je bilo blago vrnjeno stranki pred dokončnostjo odločbe. Urad je s potrdilom o vračilu (št. VCP 75/98 z dne 15.4.1998) vrnil stranki v postopku dva daljnogleda, za katera je bilo z odločbo (št. VCP 75/98 z dne 20.4.1998) odločeno, da se blago vrne, odločba pa je postala izvršljiva dne 21.5.1998.
- V enem primeru je urad vrnil blago preden je bila izdana odločba o vrnitvi blaga stranki. Urad je s potrdilom o vračilu (št. VCP 426-40/187-99/5200-006 z dne 27.10.1999), vrnil stranki v postopku dele pletilnih strojev, za katere je bilo z odločbo (št. VCP 426-40/187-

99/5200-006 z dne 27.10.1999) blago odvzeto, odločba pa je postala izvršljiva dne 12.11.1999. Pred izvršljivostjo odločbe dne 29.10.1999 je isti carinski organ izdal odločbo (št. 426-25/1849-99/5200-004), s katero je ugodil prošnji stranke, da se ji blago vrne po plačilu blaga in vseh predpisanih dajatev.

Na Carinskem uradu Murska Sobota so postopke ravnanja skrajševali na način, da so v 24 urah od zasega blaga izdali zaznamek o ustni naznanitvi odločbe o prekršku in v njem odločili o vračilu ali odvzemu blaga. Po izdaji takšne odločbe se je stranka pisno odpovedala pritožbi, zato je bil postopek takoj zaključen in se je lahko izvršilo vračilo ali odvzem blaga.

4.2. Prodaja blaga

Carinski uradi blago, ki je odvzeto po prekršku oziroma prepuščeno v korist države, praviloma prodajo. Prodaje se izvajajo z javnimi dražbami. Postopki javne dražbe so predpisani. Če prva dražba ne uspe, se postopek ponovi, po drugi neuspeli dražbi pa se blago lahko proda z zbiranjem ponudb⁴.

Do konca leta 1999 so bili vsi carinski uradi pooblašteni, da so samostojno izvajali prodaje blaga. Od leta 2000 dalje so za prodajo na javnih dražbah pooblašteni le še trije carinski uradi (Ljubljana, Maribor in Sežana).

V obdobju 1996 – 1999 so bile na carinskih uradih izvedene 104 javne dražbe carinskega blaga. Največ dražb, skoraj tretjino, je opravil Carinski urad Ljubljana. Na Carinskem uradu Jesenice v celotnem revizijskem obdobju ni uspela nobena dražba, čeprav jih je bilo organiziranih deset.

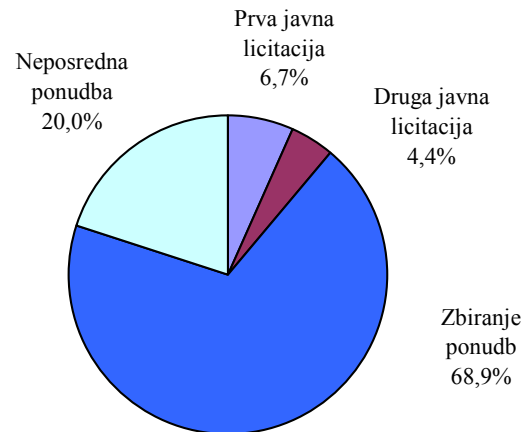
Poleg javnih dražb se je blago prodajalo na podlagi zbiranja ponudb. Postopek zbiranja ponudb je bil uporabljen v 132 primerih, in sicer največkrat na Carinskem uradu Ljubljana – v 52 primerih.

Pri revidiranih carinskih uradih je bila pravilnost postopka prodaje carinskega blaga preverjena na podlagi pregleda dokumentacije o prodaji blaga. Pregledani so bili vsi predpisani postopki. Na Carinskem uradu Ljubljana sta bila opravljena ogleda dveh javnih dražb (dne 3. in 16. novembra 2000).

Z revizijo je bilo pregledanih 45 primerov postopkov, ki so bili zaključeni s prodajo blaga. Načine prodaje blaga prikazuje slika 8.

⁴ Od 1.7.1999 dalje se blago lahko proda z zbiranjem ponudb že v primeru, ko na prvi dražbi ni ponudnikov.

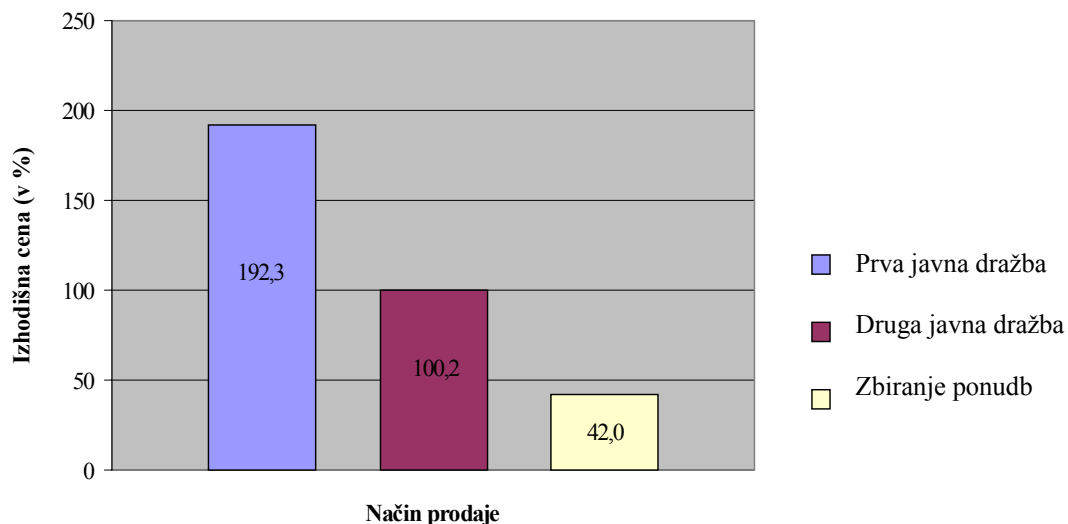
Slika 8: Struktura načinov prodaje v revidiranih primerih



Od 45 primerov prodaj je bilo samo v treh primerih blago prodano na prvi javni dražbi, v dveh primerih na drugi javni dražbi, v 31 primerih pa javna dražba ni uspela in je bilo blago prodano z zbiranjem ponudb. V devetih primerih je bilo blago prodano s sklenitvijo neposredne pogodbe. Z neposredno pogodbo je bilo prodano hitro pokvarljivo blago (prehrambeni izdelki), blago, ki je bilo prodano stranki v postopku, ali pa blago, katerega skladiščenje je zahtevnejše (skladiščenje živine, večjih tovorov), kar dovoljuje tudi predpis.

Prodaje na prvi javni dražbi običajno pomenijo tudi doseganje višje prodajne cene. Primerjava med izklicnimi in doseženimi prodajnimi cenami glede na različne načine prodaje prikazuje slika 9.

Slika 9: Primerjava izklicnih vrednosti s prodajnimi vrednostmi



Pri prodaji blaga je bilo na prvi javni dražbi blago prodano v povprečju za 92,3 % višjo ceno od izklicne cene. Komisija je vrednost blaga ocenila ob prevzemu v skladišče na podlagi faktur, ki jih je stranka predložila, na podlagi cen istovrstnega blaga v prodaji ali pa na

podlagi izkušenj. CURS ni imela poenotениh kriterijev za vrednotenje zaseženega blaga. Ocenjena vrednost je bila v revidiranih primerih bistveno višja od kasnejše izklicne cene.

Po neuspeli prvi javni dražbi je samo v dveh primerih revidiranih prodaj uspela prodaja na drugi dražbi. Na obeh drugih javnih dražbah je bila izklicna cena blaga znižana za 20 %. S prodajo je bila dosežena prodajna vrednost, ki je le za 0,2 % presežala izklicno ceno.

Največ blaga je bilo prodanega z zbiranjem ponudb po neuspeli prvi in drugi javni dražbi. Od pregledanih 45 primerov prodaj je bilo v 31 primerih blago prodano z zbiranjem ponudb. Večina dražb ni uspela, saj so ponudniki izigrali postopek prodaje, najpogosteje tako, da so se na dražbo prijaviли in tudi vplačali varščino, vendar niso licitirali. Po zaključeni dražbi se je nadaljeval postopek prodaje z zbiranjem ponudb, kjer so isti ponudniki ponudili bistveno nižjo ceno od izklicne. Med kupci blaga so se pri vseh štirih uradih pojavljala ista podjetja. Predpisan postopek je postal orodje ponudnikov za ugodnejše pogoje pri nakupu včasih zelo kvalitetnega blaga. V preverjenih primerih je skupna prodajna vrednost v povprečju dosegla le 42 % izklicne cene.

Z neposredno pogodbo je bilo opravljenih devet prodaj, in sicer v štirih primerih kot odpadni material podjetju Dinos d.d., Ljubljana po ocenjeni vrednosti, v dveh primerih je bilo blago prodano stranki v postopku na podlagi predloženega računa, v treh primerih pa je bilo blago (konji, paradižnik in prehrambeni izdelki) prodano z neposredno pogodbo po ceni, za katero sta se dogovorila ponudnik in carinski urad. V enem primeru je dogovorjena cena za 45 % presežala komisijsko ocenjeno vrednost blaga ob prevzemu, v enem primeru je dosegla zgolj 66 % ocenjene vrednosti, v enem primeru pa cenitev ni bila opravljena (konji).

Med vsemi pregledanimi prodajami posebej navajamo tri primere prodaj na Carinskem uradu Sežana, kjer je bila dosežena še posebej nizka prodajna vrednost. Vse tri prodaje so bile opravljene na podlagi zbiranja ponudb, ker predhodni postopek javne dražbe ni uspel.

a) Prodaja po seznamu št. 426-50/8-2000/9200 z dne 24.5.2000

Komisija je za prvo javno dražbo ocenila vrednost blaga na 7.059.584 SIT, pri drugi dražbi pa zmanjšala vrednost za 20 % na 5.647.667 SIT. Na poziv za zbiranje ponudb so se prijaviли trije ponudniki. Najugodnejši je bil Felix Trade d.o.o., Trzin, ki je ponudil 705.958 SIT ali točno 10 % izklicne cene prve dražbe. S tem ponudnikom je bila tudi sklenjena kupoprodajna pogodba, pri čemer je bila kot plačilo upoštevana že vplačana varščina.

b) Prodaja po seznamu št. 426-50/11-2000/9200 z dne 24.5.2000

Komisija je za prvo javno dražbo ocenila vrednost blaga v višini 2.255.996 SIT. Na poziv za zbiranje ponudb, ki je bil izveden takoj po drugi neuspeli dražbi, sta bili dani dve ponudbi, od katerih je večja, v vrednosti 375.000 SIT, dosegla le 16,6 % izklicne cene prve dražbe. Urad se je odločil za ponovno zbiranje pisnih ponudb in edinemu ponudniku Fenik d.o.o., Pristava pri Mestinjah prodal blago za 610.000 SIT ali 27 % izklicne cene na prvi dražbi.

c) Prodaja po seznamu št. 426-50/13-2000/9200 z dne 14.11.2000

Komisija je pri prodaji z zbiranjem ponudb prejela eno ponudbo, ki je dosegla 15 % izklicne cene, določene za prvo dražbo. Ponudnik je bilo podjetje Felix Trade d.o.o., Trzin. Carinski urad ponujene cene ni sprejel, zato se je ponudnik pritožil. V odgovoru je Carinski urad Sežana navedel, da bi prodaja blaga po tako nizki ceni pomenila negospodarno ravnanje, zato se je odločil za ponovno zbiranje ponudb. S posebnim

dopisom je k oddaji ponudb povabil več podjetij, tako da je na drugo zbiranje ponudb prejel pet ponudb. Izbral je cenovno najugodnejšo ponudbo družbe TDT Dagarin Tanja s.p., Ljubljana, ki je dosegla 42 % izklicne cene prve dražbe in je skoraj za trikrat preseгла ponujeno ceno Felix Tradea d.o.o., Trzin iz prvega zbiranja ponudb.

Ravnanja Carinskega urada Sežana v nobenem od navedenih primerov ne moremo oceniti kot nepravilno, saj je izvedel vse predpisane postopke prodaje blaga. Kot nesmotrno lahko ocenimo ravnanje urada v prvem primeru, saj urad pred sprejetjem odločitve o prodaji ni analiziral ponudb ali raziskal vzroke za zelo nizke ponujene cene. Neuspešnost te prodaje je mogoče iskati v strukturi prodajnega blaga, saj je spisek cenovno preobsežen (prva izklicna cena v višini 7.059.584 SIT). Po ocenah drugih dražb so najbolj sprejeti (licitirani) spiski v vrednosti do 3 mio SIT. Spisek blaga je bil tudi strukturno preveč raznovrsten. Na spisku so bili mobilni telefoni, drobni okrasni predmeti, tekstilni izdelki, kozmetika, čevlji in pripomočki za čevljarje, igrače, snežne verige, kozmetika, kava, metersko blago, kompresorji, gospodinjiski pripomočki in celo deli pohištva. Menimo, da bi odločitev carinskega urada, da blaga ne proda pod ceno, in ponovno licitiranje po drugačnih spiskih blaga, kljub ponovnim stroškom dražbe, prinesla boljše rezultate in tudi primernejši odnos ponudnikov. To se je pokazalo tudi pri prodaji, opisani pod točko c.

4.3. Uničenje blaga

Blago, ki ni primerno za prodajo, carinski uradi uničijo. V obdobju od 1996 do 1999 so carinski uradi z uničenjem zaključili 132 primerov zaseženega blaga in kar 505 primerov prepuščenega blaga.

Uničenje blaga izvede tričlanska komisija, ki jo za vsako uničenje posebej z odločbo imenuje direktor urada. Blago uničijo na različne načine. Največkrat blago deponirajo na javnem smetišču, zmečkajo z bagrom, zdrobijo ali sežgejo. Ekološko sporno blago (zdravila, mrtve živali) uničijo pri pooblaščenih organizacijah.

Uničenje je bilo izvedeno tudi v primeru vozila Zastava Yugo 45, ki ga je AMZS prevzela od Carinskega urada Murska Sobota decembra 1999, ko je bil postopek dokončen. Vozilo je bilo ocenjeno na vrednost 5.000 SIT in marca leta 2000 dano na dražbo. Ker vozilo ni bilo prodano in je bila vrednost vozila majhna, je bilo decembra leta 2000 odpeljano na uničenje na Dinos d.d., Ljubljana. V vmesnem času se je nabralo za več kot 250 tisoč SIT stroškov.

4.4. Brezplačni odstop blaga

Vlada lahko odvzeto ali prepuščeno blago brezplačno odstopi državnim organom ali človekoljubnim organizacijam, če to blago potrebujejo za opravljanje svoje dejavnosti, ter javnim zavodom, če gre za posebne predmete (zgodovinske, umetniške, znanstvene). O brezplačnem odstopu odloči vlada na predlog upravičenega pobudnika. K predlogu mora podati mnenje tudi Ministrstvo za finance. Predloge za brezplačni odstop oblikuje CURS.

Glede na to, da Generalni carinski urad nima pregleda nad zaseženim blagom, carinski uradi sami predlagajo, katero blago bi lahko brezplačno odstopili. Posebnih kriterijev za to, katero blago naj predlagajo, ni. Posamezni carinski uradi izdelajo predloge za odstop na podlagi

občasnih pozivov Generalnega carinskega urada. Večinoma gre za avtomobile, audio in video tehniko, računalnike, telefone ter različna umetniška dela.

V štirih letih, ki jih je zajela revizija, je vlada sprejela le en sklep o brezplačnem odstopu, in sicer v novembru leta 1996. Naslednji sklep je vlada sprejela šele februarja leta 2000. Gradivo zanj je CURS prvič poslala Ministrstvu za finance že decembra leta 1997. Ker se na ministrstvu najprej več kot leto dni niso mogli dogovoriti, kateri sektor naj bi bil pristojen za pripravo pozitivnega mnenja k predlogu sklepa, je bilo to mnenje pripravljeno šele konec januarja leta 1999. Vlada je sklep o odstopu blaga državnim organom sprejela dne 24.2.2000. V vmesnem času je CURS osemkrat poslala poziv za proučitev gradiva in različne dopolnitve predloga.

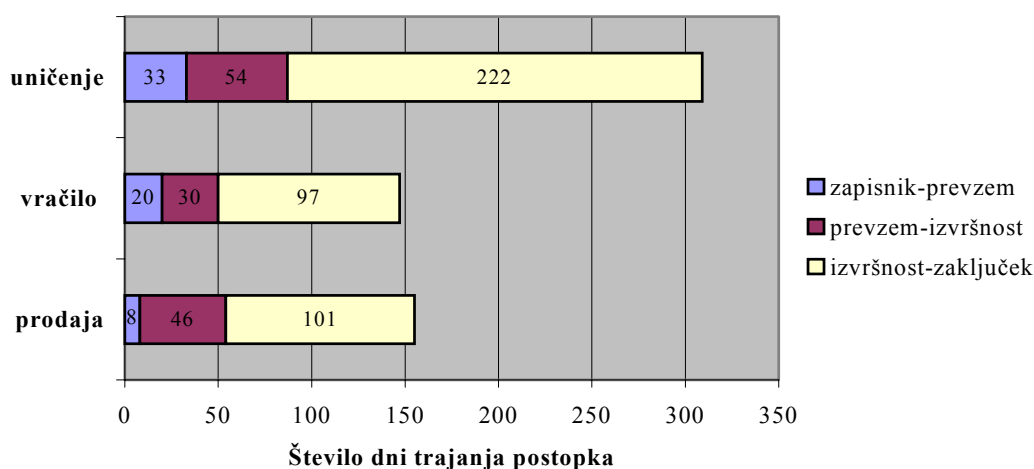
Tako dolgotrajni postopek, ki je skupaj trajal kar dobri dve leti, je povzročil velike stroške skladiščenja blaga. Samo stroški skladiščenja brezplačno prepuščenih avtomobilov pri AMZS so znašali več kot 6 milijonov SIT. Stroški skladiščenja ostalih vozil, ki so se nahajala pri Ministrstvu za notranje zadeve, CURS niso bili poznani. Prav tako ni bilo možno točno definirati stroškov ostalega blaga, saj so bili sestavni del najemnin skladiščnih prostorov, kjer ti niso v lasti CURS. Po tako dolgem obdobju skladiščenja je določena vrsta blaga (računalniška oprema, video in audio tehnika) tehnološko zastarela in izgubila na vrednosti.

5. Trajanje postopkov

5.1. Postopki pri zaseženem blagu, razen motornih vozil

Postopki so bili v povprečju zaključeni v nekaj manj kot šestih mesecih. Posamezni postopki so bili zaključeni že v enem dnevu, najdaljši zaključeni postopek v vzorcu pa je trajal skoraj dve leti. Postopek od odvzema blaga pa do prevzema blaga v skladišče ne traja dolgo (povprečno 16 dni), postopki do izvršnosti so nekoliko daljši (povprečno 39 dni), najdalj časa pa preteče od izvršnosti do dokončnosti postopka (povprečno 109 dni). Slika 10 prikazuje povprečni čas trajanja postopkov glede na različne vrste zaključitve postopkov.

Slika 10: Trajanje postopka pri zaseženem blagu



Primerjava postopkov pokaže, da so najdlje trajali postopki, ki so bili zaključeni z uničenjem blaga. Ti postopki so v povprečju pregledanih primerov trajali skoraj leto dni, od tega pa je največ časa odpadlo na čas med izvršnostjo in uničenjem blaga. Tako so bile v Carinskem uradu Ljubljana v dveh primerih alkoholne pijače v odprtih steklenicah uničene šele po sedmih oziroma enajstih mesecih po izdaji odločbe o odvzemu in uničenju blaga. V zapisniku o uničenju ni bil naveden način uničenja blaga. V Carinskem uradu Murska Sobota so na primer odvzeta zdravila uničili po preteku štirih mesecev.

Med 56 pregledanimi primeri so bili tudi trije primeri še nedokončani. Eden izmed teh postopkov je bil uveden na Carinskem uradu Ljubljana že v maju leta 1996, odvzete pa so bile gume za pralni stroj. Po štirih letih in pol postopek še ni zaključen, kar je nerazumno dolgo.

Trije izmed postopkov, ki so bili uvedeni na Carinskem uradu Ljubljana, so bili zaključeni z odločbo o vračilu blaga stranki, vendar stranka blaga še ni prevzela. Tako je bila v marcu 1996 zasežena kozmetika, odločba o vračilu je bila izdana junija leta 1996. Po štirih letih in pol se blago še vedno nahaja v skladišču. Podobno velja za blago - žvečilni gumi in akumulator, ki so bili odvzeti v letu 1997. Odločba o vračilu je bila izdana v juliju leta 1997, stranka pa blaga po treh letih in pol še ni prevzela. V obeh primerih carinski organ še ni sprejel sklepa o nadaljnjih postopkih, čeravno mu navodilo to predpisuje.

V podobnih primerih so na Carinskem uradu Sežana ravnali drugače. Ko lastnik blaga ni želel prevzeti, se je blagu odrekel. Ker je šlo za alkoholne pijače v odprtih steklenicah, je carinski urad blago uničil.

Menimo, da bi CURS morala v primerih, kadar stranka v določenem roku ne prevzame blaga, ki ji je bilo vrnjeno, v čim krajšem roku odločiti o nadaljnjih postopkih in primer zaključiti.

5.2. Postopki pri prepuščenem blagu, razen motornih vozil

V revidiranih primerih so bili postopki v povprečju zaključeni v petih mesecih. Posebej izstopata naslednja dva postopka, ki sta trajala dalj kot leto dni:

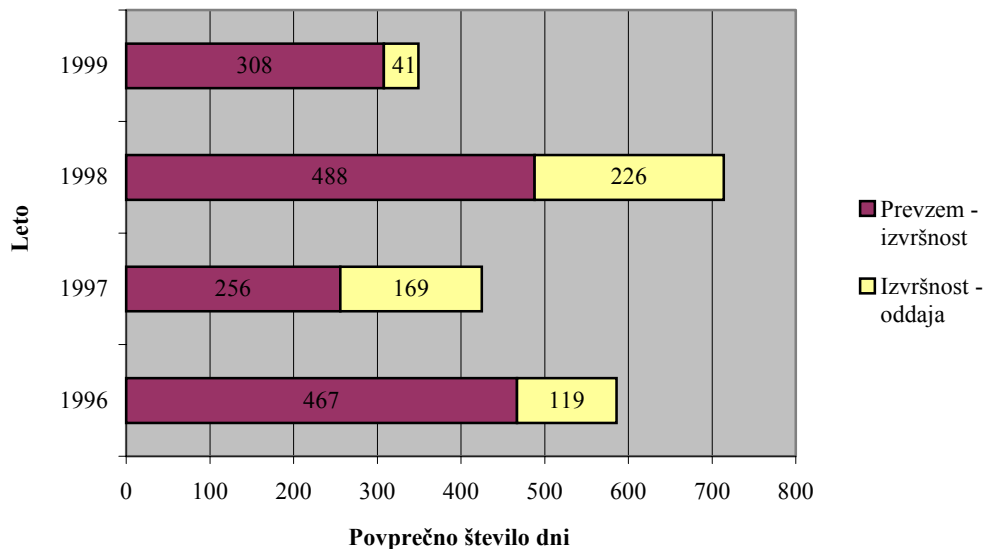
- V enem primeru je šlo za zimske jakne iz skaja, ki so bile prepuščene Carinskemu uradu Murska Sobota. Čeprav je bil postopek že dokončen, se je blago nahajalo v skladišču več kot 13 mesecev. Razlog je bil v tem, da ta urad v vmesnem času ni organiziral nobene dražbe.
- Drugi primer je bil ugotovljen na Carinskem uradu Jesenice. Podjetje Seaway d.o.o, Bled je v letu 1997 želelo začasno uvoziti odpadni aluminij. Na podlagi dokumentov o začasnem uvozu je blago decembra skladiščilo v carinskem skladišču. Rok začasnega uvoza se je s prošnjami podaljševal, dokler ni bilo blago aprila 1999 prepuščeno državi in preneseno v skladišče odvzetega in prepuščenega blaga. Blago je bilo takoj prodano podjetju Dinos d.d., Ljubljana.

Primeri, ki so bili zaključeni z uničenjem blaga, so v povprečju trajali dva meseca. To je v primerjavi s postopki, uvedenimi po prekrških, malo.

5.3. Postopki pri zaseženih motornih vozilih

Pri avtomobilih trajajo postopki v povprečju precej dlje, kot pri ostalih vrstah blaga. Dosežene poprečne čase trajanja določene faze postopka prikazuje slika 11.

Slika 11: Povprečno število dni trajanja postopkov od prevzema do dokončanja za zasežena vozila v obdobju od 1996 do 1999



Iz slike je razvidno, da so zaključeni postopki v povprečju trajali od enega do skoraj dveh let. Postopki iz let 1996 in 1998 so od prevzema do dokončnosti postopka trajali več kot 15 mesecev.

Večji delež časa hrambe vozil pripada hrambi vozila od prevzema vozila do ugotovitve dokončnosti postopka o prekršku, manjši pa je delež povprečnega časa hrambe vozila od dokončnosti postopka pa do oddaje vozila iz skladišča. Čas hrambe vozila od dokončnosti postopka pa do oddaje vozila iz skladišča je bil najkrajši v letu 1999, najdaljši pa v letu 1998 (sedem mesecev in pol).

Med revidiranimi primeri jih je bilo tudi osem, ki še niso bili dokončani. Do konca leta 2000 so skupni stroški hrambe teh vozil že presegli 6 mio SIT. Izmed teh primerov najbolj izstopa primer vozila Mercedes 240D, ki je bilo odvezeto že septembra leta 1994, primer pa po več kot šestih letih še vedno ni zaključen. Do konca leta 2000 so stroški hrambe vozila narasli že na več kot 1,2 mio SIT.

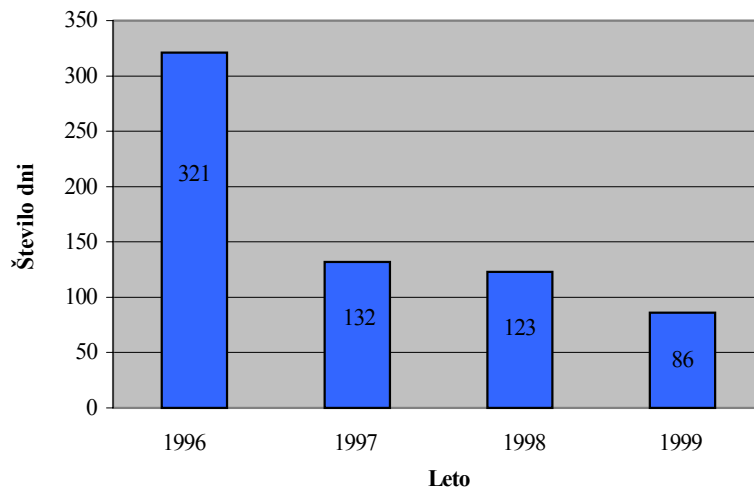
5.4. Postopki pri prepuščenih motornih vozilih

Za vse izbrane vzorce je bil izračunan čas od prevzema motornega vozila v skladišče AMZS pa do izdaje vozila iz skladišča. Ker v evidencah niso odloženi vsi dokumenti o prevzemu in dokončnosti postopka za leti 1997 in 1999, ni bilo mogoče primerjati povprečnega števila dni od prevzema do izvršnosti in od izvršnosti do izvršbe.

Vsi postopki, ki smo jih na izbranem vzorcu preizkusili, so bili na dan preskusa 12.12.2000 tudi dokončani.

Povprečno število dni od prevzema vozila do njegove prodaje ali vrnitve se je v letih 1996⁵ do 1999 zmanjševalo, kar prikazuje slika 12.

Slika 12: Povprečni čas trajanja postopka od prevzema vozila do njegove prodaje ali vrnitve v obdobju 1996-1999



Poseben primer dolgotrajnega postopka je primer zapuščene školjke avtomobila kombi Nissan Vanette (letnik ni bil ugotovljen), ki jo je AMZS prevzela že v novembru leta 1992. Iz poročila Ministrstva za notranje zadeve, ki je školjko predalo Carinskemu uradu Jesenice, je bilo razvidno, da je že dve leti stala zapuščena ob košarkaškem igrišču hokejske dvorane Podmežaklja, kasneje pa je bila premaknjena na zasebno dvorišče stranke. Uveden je bil prekrškovni postopek zoper stranko in školjka vozila je bila februarja leta 1993 dana na dražbo. Stranka je sama izlicitirala najvišjo vrednost blaga v višini 251.000 SIT, vendar ga ni prevzela, ampak se je pritožila, da se školjka avtomobila ne sme prodati, ker je njena last. Postopek na sodišču se je vlekel vse do marca leta 1997, ko je bila školjka vozila končno prodana za 32.000 SIT. Ob prodaji so bili ugotovljeni variabilni stroški (stroški dražbe in prevoza vozila) v višini 22.448 SIT, medtem ko stroškov hranjenja vozila ni bilo mogoče ugotoviti, ker so se do leta 1998 izkazovali za vsa vozila skupaj. Dolgotrajnost postopka, ki je trajal skoraj štiri leta in pol, je povzročila bistveno zmanjšanje vrednosti karoserije.

Vzroke za porabljen čas od dokončnosti do oddaje vozila iz skladišča pa moramo iskati v pripravah na javno dražbo in zamudah pri prevzemu vozil. V obdobju 1996-1999 so bile organizirane dve ali tri dražbe letno, kar je odločno premalo glede na stroške skladiščenja vozil. Navedeno se kaže tudi v sorazmerno dolgih časih od dokončnosti do oddaje vozila iz skladišča.

V letu 2000 je CURS na podlagi javnega razpisa izbrala novega izvajalca storitev v zvezi s prodajo vozil, ki imajo značaj carinskega blaga. Od izvajalca je zahtevala, da izvede štiri

⁵ V preskušanje za leto 1996 so vključeni tudi postopki pričetni pred letom 1996, ki so v bili do navedenega leta še nedokončani, zato poprečni čas trajanja postopkov bistveno odstopa.

javne dražbe letno. Z internimi navodili je uprava določila postopek ravnanja v primeru, da stranka ne prevzame vozila in ravnanje z vozili, pri katerih stroški hrambe presegajo vrednost vozila, kar bo prispevalo k skrajšanju postopkov ravnanja z zaseženimi motornimi vozili.

6. Ravnanje Upravnega oddelka na Carinskem uradu v Ljubljani

Revizijo smotrnosti poslovanja CURS smo na podlagi pobude (anonimna prijava z dne 13.4.2001) razširili s preveritvijo pravilnosti vodenja upravnega postopka na CU Ljubljana.

V vzorec za preskušanje pravilnosti smo na podlagi izpisa upravnih zadev, na katere je bila vložena pritožba, določili 17 zadev iz leta 1998 in 10 zadev iz leta 1999 ter vanj vključili tri primere obravnave pritožbe na odločbo, na katere smo bili opozorjeni v anonimnem sporočilu. Med revidiranimi primeri so bile v treh primerih ugotovljene nepravilnosti pri vodenju upravnega postopka.

Z naknadno kontrolo carinskih deklaracij po prepustitvi blaga, ki jo je izvedel carinski organ na podlagi 62. člena carinskega zakona pri carinskem deklarantu, družbi Emoniko, d.o.o., Ljubljana (zastopnik Obrtne zadruge Unitehna, z.o.o., Trebnje), je bilo ugotovljeno, da je bilo blago ocarinjeno z napačno prijavljeno tarifno oznako. Carinski zavezanec je s carinsko listino prijavil blago z napačno navedbo carinske stopnje "prosto", namesto pravilno s carinsko stopnjo 15,0 %. Zaradi razkrite nepravilnosti je CU Ljubljana izdal odločbe za doplačilo carinskega dolga v skupni višini 1.969.341 SIT. Primere, na katere se nanaša navedeni carinski dolg, prikazuje tabela 4.

Tabela 4: Pregled zadev, pri katerih so bile ugotovljene nepravilnosti

Štev. zadeve	Vlagatelj	Uvoznik	Carinski dolg v SIT
98/321	Emoniko d.o.o., Ljubljana	Obrtna zadruga Unitehna z.o.o., Trebnje	688.701
98/344	Emoniko d.o.o., Ljubljana	Obrtna zadruga Unitehna z.o.o., Trebnje	646.476
98/345	Emoniko d.o.o., Ljubljana	Obrtna zadruga Unitehna z.o.o., Trebnje	634.164
Skupaj			1.969.341

Z revizijo smo ugotovili, da so bile družbi Emoniko d.o.o., Ljubljana vse tri odločbe, s katerimi ji je bilo določeno plačilo carinskega dolga, vročene 30.3.1998. Na odločbe je družba pri CU Ljubljana dne 15.4.1998 vložila pritožbe. Vodja Upravnega oddelka je naknadno popravil datum vročitve odločbe na 1.4.1998, in s tem zadostil formalni zahtevi, da je bila pritožba vložena pravočasno (rok za vložitev pritožbe zoper odločbo je 15 dni). V računalniško vodeni evidenci je bilo navedeno, da se pritožbe zavržejo zaradi prekoračitve pritožbenega roka (opomba z dne 22.4.1998). Na originalnih dokumentih smo videli sledi popravljanih datumov. V pobudi smo bili tudi opozorjeni, da naj bi vodja Upravnega oddelka na CU Ljubljana uničil originalne vročilnice in jih nadomestil z novimi, na katerih so popravljani datumi vročitve. Za to navedbo v postopku revizije nismo mogli pridobiti ustreznih dokazov.

Zaradi poprave datumov je pritožnik s pritožbo začasno uspel in se s tem izognil plačilu carinskega dolga. Zadeve so bile kasneje vrnjene v ponovni postopek in dne 20.9.2000 je bila izdana odločba, s katero je bila imenovana komisija z nalogo, da preveri zadevo na Carinski izpostavi Terminal. Postopek, ki traja že od marca 1998 do zaključka revizije v maju 2001, še

ni bil zaključen zaradi dolgotrajnega postopka preveritve verodostojnosti potrdil o poreklu blaga v tujini..

Opisani primeri nepravilnosti opozarjajo na pomanjkljivosti in slabosti pri vodenju upravnega postopka, ki so dopuščale popraviljanje pomembnih podatkov na dokumentih in s tem namerno izvajanje nezakonitih dejanj. Na nepravilnosti in nezakonita dejanja je bilo v postopku revizije opozorjeno vodstvo Generalnega CU in CU Ljubljana.

7. Prihodki in odhodki proračuna, neposredno povezani s postopki ravnanja z zaseženim in prepuščenim blagom

Odhodki za hrambo in prodajo motornih vozil so bili za celotno revidirano obdobje v proračunu načrtovani (na proračunski postavki 6315 – *Stroški prodaje carinskega in drugega blaga*), odhodki za hrambo in prodajo blaga pa so bili do leta 1999 načrtovani v okviru materialnih stroškov urada, za leto 1999 pa posebej (na proračunski postavki 7393 – *Stroški prodaje carinskega blaga*).

Prejeta plačila od prodaje motornih vozil in blaga so v navedenem obdobju predstavljala nedavčne prihodke države in so bila vplačana v proračun.

V tabeli 5 so prikazani osnovni podatki o stroških hrambe in prodaje blaga in motornih vozil in vsi odhodki CURS (vrstice 1, 2 in 4) iz zaključnega računa proračuna urada in podatki o nedavčnih prihodkih po evidencah CURS (vrstici 7 in 8) in vrednosti sklenjenih pogodb s pooblaščen organizacijo za hranjenje motornih vozil (vrstica 6).

Tabela 5: Stroški hrambe in prodaje blaga in motornih vozil ter prihodki od prodaje za obdobje 1996 - 1999

		v 000 SIT			
Zap.št	Vrsta odhodka ali prihodka	1996	1997	1998	1999
<i>A</i>	<i>Odhodki</i>				
1	Namenski odhodki za hrambo in prodajo vozil in blaga *	35.077	49.750	54.000	83.104
2	Vsi odhodki CURS	6.272.290	7.102.822	7.755.036	8.702.947
3	Delež namenskih odhodkov v skupnih odhodkih CURS (1/2)	0,6	0,7	0,7	1,0
4	<i>Vrednost sklenjene pogodbe z AMZS ni pogodbe</i>		63.687	55.105	49.976
<i>B</i>	<i>Prihodki</i>				
5	Prihodki iz naslova prodaje vozil	19.469	22.546	19.681	6.171
6	Prihodki iz naslova prodaje blaga	49.949	44.625	36.678	109.327
7	Skupaj prihodki (5+6)	69.418	67.171	56.359	115.498

Vir: Zaključni račun proračuna, podatki GCU

* Proračunski postavki 6315 in 7393

Stroški prodaje in hrambe motornih vozil so se iz leta v leto povečevali vrednostno in v strukturi vseh odhodkov CURS. Iz obrazložitve proračunskih odhodkov za leto 1999 je razvidno, da so se pogodbene obveznosti prenašale iz leta v leto in so bile poplačane šele v letu 1999. V obdobju 1996-1999 so pogodbene obveznosti znašale 168.768.474 SIT in so bile skoraj v enaki višini, kot so bila realizirana izplačila iz proračuna (168.747.980 SIT).

Pogodbeno zmanjševanje vrednosti stroškov hranjenja in prodaje vozil je posledica zmanjševanja števila vozil in natančnejše ocene stroškov. Za leti 1997 in 1998 je bila med CURS in AMZS sklenjena pogodba za hranjenje in prodajo motornih vozil v višini ocenjenih fiksnih in variabilnih stroškov pri ravnanju z vozili. Fiksni stroški so predstavljali vse tiste stroške, ki jih ni mogoče direktno pripisati posameznemu vozilu (najemnina za skladišča, zavarovanja objekta, stroški zaposlenih in materialni stroški dejavnosti). Variabilni stroški pa so predstavljali stroške ravnanja z vozili (prevoz do skladišč, cenitev vozila, stroški dražbe). V letu 1999 so vsi stroški določeni na posamezno vozilo, s čimer je dosežena preglednost stroškov. Nobeden od navedenih sistemov ni silil izvajalca storitev k hitri in učinkoviti prodaji vozil. Letno so bile organizirane dve ali tri dražbe, kar ocenjujemo, da je premalo. Da bi se skrajšali postopki hranjenja vozil do dokončnosti postopka in s tem zmanjšali stroški, je nujno organizirati vsaj štiri dražbe letno.

Ob ogledu vozil in njihove dokumentacije se pojavlja vprašanje smiselnosti hrambe določenih vozil, katerih ocenjena vrednost je nižja od stroškov hrambe, in ki ne ustrezajo predpisom za prodajo v Sloveniji, niso pa dokazni predmet v postopku. Zaradi dolgotrajnosti postopkov (med revidiranimi primeri so vozila, odvzeta leta 1992, 1993 in kasneje) so ta vozila v nevoznem stanju, saj jih nihče ne vzdržuje.

Stroški hrambe motornih vozil so v vseh letih presegali prihodke od njihove prodaje. Prihodki od prodaje vozil so v celotnem obdobju znašali skupaj 67.866.800 SIT, skupna izplačila iz proračuna pa 168.747.980 SIT, kar pomeni, da so izplačila za 100.881.180 SIT presegala prihodke od prodaje vozil.

Za obdobje od leta 1996 do 1998 primerjava med stroški in prihodki od prodaje za ostale vrste blaga ni bila možna, saj CURS do leta 1999 ni vodila posebne evidence o stroških hrambe in prodaje zaseženega in prepuščenega blaga. V letu 1999 so skupni prihodki od prodaje blaga in vozil zelo narasli in tako prvič presegli stroške hrambe in prodaje.

Carinski urad Ljubljana se je zavedal problema visokih stroškov hrambe vozil in je že pred revizijo (dne 25.8.2000) sestavil pregled stroškov vozil v primerjavi z ocenjeno vrednostjo zaseženih vozil. Izpis, ki ga je omenjeni urad posredoval revizorjem, je zajemal 128 vozil, od tega je bilo samo pet postopkov dokončnih. Skupna ocenjena vrednost vseh 128 vozil je 36,4 mio SIT, stroški njihove hrambe pa so več kot dvakrat večji in znašajo 76,6 mio SIT. Od vseh vozil samo pri 25 vozilih (ali 20 %) ocenjena vrednost vozila dosega ali presega stroške hrambe vozil. V ostalih 80 % primerov so stroški že visoko presegli ocenjeno vrednost vozila. Pri 17 primerih (13 %) je ocenjena vrednost stroškov že presegla 1 mio SIT, saj se hranijo že več kot pet let.

CURS je v letu 2000 izdelal analizo stroškov in pričakovanih prihodkov od prodaje vozil, ki so se nahajala v hrambi. Na podlagi analize, ki je pokazala slab finančni učinek, je uprava sprejela določene ukrepe. Tako je dne 14.11.2000 generalni direktor obvestil vse carinske urade, da izdajo ustrezne odredbe o prodaji vozil, katerih stroški hrambe presegajo njihovo izklicno ceno, pred dokončanjem postopka, kot dopušča 152. člen ZP. Pri sklepanju aneksa k pogodbi o opravljanju storitev v zvezi s prodajo vozil za leto 2001 so bili določeni pogoji, ki jih morajo izpolnjevati vozila, da se uvrstijo na dražbo in roki za uničenje vseh vozil, ki ne ustrezajo pogojem za prodajo. S sprejetimi ukrepi med revizijo je CURS ustrezno vplivala na zmanjševanje stroškov hrambe vozil odvzetih po prekršku in prepuščenih državi. Za primere, ko je blago ali vozilo predmet kazenskega ali upravnega postopka, CURS ne more vplivati na trajanje postopka.

Pravni pouk: Zoper to predhodno poročilo so po 24. členu zakona o računskem sodišču možne pripombe v roku 15 dni od dneva vročitve. Pripombe se pošljejo v dveh izvodih pisno na Računsko sodišče Republike Slovenije, Slovenska c. 50, Ljubljana.

Zdenka Vidovič,
članica računskega sodišča

Vročiti:

- Carinska uprava Republike Slovenije
Šmartinska 55, 1000 Ljubljana (priporočeno s povratnico)
- Arhiv, tu

Pravna podlaga

Pri izvajanju revizije so bili uporabljeni naslednji predpisi:

Zakoni in drugi predpisi

- Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (ZODPM, Uradni list RS, št. 71/94, 47/97, 60/99)
- Carinski zakon (CZ, Uradni list RS, št. 1/95, 28/95, 32/99, 40/99)
- Zakon o carinski službi (ZCS, Uradni list RS, št. 1/91, 58/93 in 65/93)
- Zakon o carinski službi (ZCS-1, Uradni list RS, št. 56/99)
- Zakon o izvrševanju proračuna (ZiPro, Uradni list RS, št. 5/96, 78/97, 87/97, 34/98, 91/98, 63/99)
- Zakon o trošarinah (ZTro, Uradni list RS, št. 84/98, 57/99)
- Zakon o prekrških (ZP, Uradni list SRS, št. 25/83, 36/83, 42/85 2/86, 47/87, 5/90, in Uradni list RS, št. 10/91, 13/93, 66/93, 61/96, 35/97, 73/97, 87/97, 73/98)
- Uredba za izvajanje Carinskega zakona (UICZ, Uradni list RS, št. 46/99, 103/99)
- Uredba o načinu prodaje carinskega blaga in razdelitve s prodajo pridobljenih sredstev (Uradni list RS, št. 56/95, 33/96)
- Uredba o pogojih in načinu prodaje carinskega blaga ter drugem ravnanju s carinskim blagom (Uradni list RS, št. 47/99)
- Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Republiški carinski upravi in v carinarnicah kot njenih področnih enotah (Soglasje Izvršnega sveta RS z dne 17.3.1992) in spremembe veljavne dne 14.9.1994 in 6.11.1996
- Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v CURS (Soglasje Komisije za kadrovske in administrativne zadeve z dne 17.11.1997) in spremembe veljavne dne 27.11.1999
- Pravilnik o izvajanju Zakona o trošarinah (PZTro, Uradni list RS, št. 6/99, 52/99)
- Odredba o vračilu trošarine za mineralna olja, ki se porabijo za industrijsko-komercialni namen (O-vtro, Uradni list RS, št. 40/99)
- Odredba za vračilo in o načinu vračila trošarine za mineralna olja, ki se porabijo za pogon kmetijske in gozdarske mehanizacije (O-k-tro, Uradni list RS, št. 48/99)

Interna navodila CURS

- Pojasnilo o izvajanju trošarinskega sistema (št. 4/99-T-1)
- Navodilo o izvajanju postopka hrambe in prodaje carinskega blaga pod carinskim nadzorom (št. 6/99)
- Navodilo o izvajanju postopka carinjenja blaga (49. do 56. čl. CZ) (št. 1/2000)
- Zaseg carinskega blaga na podlagi ukrepov organov za notranje zadeve (Navodilo št. 12/96)

Naris glavnih dogodkov pri ravnanju z zaseženim in prepuščenim blagom

