

Na podlagi prvega odstavka 28. člena Zakona o računskem sodišču
(ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01) in v skladu s sklepi, ki jih je sprejel senat
računskega sodišča na seji 17., 18. in 21. marca 2003
izdajam

REVIZIJSKO POROČILO

**O PRAVILNOSTI POSLOVANJA
DAVČNE UPRAVE REPUBLIKE SLOVENIJE V LETU 2001
IN SMOTRNOSTI POSLOVANJA
V LETIH OD 1999 DO 2001**

Številka: 1202-5/2002-31

Ljubljana, 11. aprila 2003

I. UVOD

1. Pravna podlaga za izvedbo revizije

Revizija pravilnosti in smotrnosti poslovanja Davčne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: DURS) je bila uvrščena v program dela računskega sodišča za leto 2002.

Sklep o izvedbi te revizije¹ je bil izdan 30. 10. 2002.

2. Revidiranec

Revidiranec je Davčna uprava Republike Slovenije, organ v sestavi Ministrstva za finance.

3. Cilji revizije

Cilja revizije sta bila podati mnenje o pravilnosti poslovanja DURS v letu 2001 in smotrnosti poslovanja DURS v letih 1999 do 2001.

Pri pravilnosti poslovanja DURS smo se omejili na presojo pravilnosti izkazovanja obračunanih in pobranih davkov in drugih dajatev v letu 2001. Preverjali smo, ali so podatki o obračunanih in pobranih davkih in drugih dajatvah pravilno izkazani in evidence vodene v skladu s predpisi.

V revizijskem načrtu smo določili, da bomo pri smotrnosti poslovanja DURS presojali,

- ali je bil DURS pri pobiranju davkov v obdobju od 1999 do 2001 uspešen in
- ali je bil DURS pri pobiranju davkov v letu 2001 učinkovit.

4. Odgovorna oseba revidiranja

Za pravilnost in smotrnost poslovanja DURS je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, to je od leta 1999 dalje, odgovorna oseba Stojan Grilj, direktor DURS.

5. Metode revidiranja

Revizijske dokaze smo pridobili z zbiranjem in preizkušanjem podatkov.

Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje in presojanje podatkov v zvezi s pravilnostjo prikazanih obračunanih in pobranih davkov in drugih dajatev v letu 2001 oziroma davčnega dolga konec tega leta.

¹ Št. 1202-5/2002-7.

6. Organiziranost in naloge DURS

DURS se je 1. 7. 1996 preoblikoval iz Republiške uprave za javne prihodke v okviru Ministrstva za finance, ki je bila pristojna za pobiranje ter nadziranje obračunavanja in plačevanja davkov in drugih dajatev za fizične osebe, in Agencije za plačilni promet, nadziranje in informiranje, ki je imela enako pristojnost za pravne osebe.

DURS je organ v sestavi Ministrstva za finance. Sedež DURS je v Ljubljani. Sestavljajo ga Glavni urad, 14 davčnih uradov, ustanovljenih za posamezno območje in Posebni davčni urad. Davčni uradi imajo izpostave kot dislocirane notranje organizacijske enote.

DURS opravlja odmero, obračunavanje, nadzor in izterjevanje davkov ter drugih dajatev na podlagi zakona in drugih predpisov.

Glavni urad organizira delo davčnih uradov ter je odgovoren za enotno izvajanje davčnih in drugih nalog, opravlja neposreden nadzor nad delom davčnih uradov, vzpostavlja in organizira enotno vodenje davčnega registra, določa vsebino in obliko davčnih obrazcev, organizira izvajanje davčnega nadzora, odloča v davčnem postopku na drugi stopnji, določa in izvaja programe za strokovni in tehnični napredek dejavnosti davčne uprave, izvaja programe za izpopolnjevanje in usposabljanje delavcev davčne uprave, opravlja druge naloge, določene z zakonom ali drugimi predpisi.

Davčni urad odmerja in pobira davke ter vodi o tem predpisane evidence, odloča v davčnem postopku na prvi stopnji, opravlja kontrolo in inšpekcijske preglede davčnih zavezancev, opravlja naloge v zvezi z vzdrževanjem davčnega registra, evidentira podatke o obračunanih in plačanih davkih in denarnih kaznih, izvaja postopke prisilne izterjave davkov in denarnih kazni, izvršuje vračilo preveč plačanih davkov, opravlja druge naloge, določene z zakonom ali drugimi predpisi.

Posebni davčni urad opravlja naloge davčnega urada na celotnem območju Republike Slovenije za banke in hranilnice, zavarovalnice, družbe, ki prirejajo posebne igre na srečo in trajne klasične igre na srečo, borze, borzno posredniške družbe, investicijske družbe, družbe za upravljanje in klirinško depotne družbe ter za gospodarske družbe, katerih skupni prihodki so v preteklem davčnem letu presegli 5 milijard tolarjev.

II. REVIZIJSKE UGOTOVITVE

1. Pravilnost poslovanja DURS v letu 2001

V revizijskem postopku smo pregledovali, ali je poslovanje DURS organizirano tako, da se lahko zanesemo, da je znesek davčnega dolga, ki ga je DURS izkazal v poročilu o delu za leto 2001, točen in popoln. V poročilu o delu za leto 2001 DURS navaja, da je konec leta 2001 davčni dolg znašal 148.135 milijonov tolarjev.

Davčni dolg je znesek, ki ga dobimo, ko od zneska obračunanih davkov odštejemo znesek plačanih davkov. Da bi preizkusili točnost in popolnost izkazanih zneskov obračunanih in plačanih davkov, smo najprej ugotavljali, na katerih davčnih evidencah temeljijo izkazani

zneski. Ugotovili smo, da DURS poleg davčnega knjigovodstva, ki ga predpisuje Zakon o davčni službi² (48. člen) in Pravilnik o načinu vodenja davčnih evidenc³, vodi tudi davčno evidenco, ki jo imenujejo *podatkovno skladišče*.

Davčno knjigovodstvo, ki ga vodi DURS, je razdeljeno na tri dele:

- knjigovodstvo za fizične osebe (DP1)
- knjigovodstvo za pravne osebe (DP2)
- knjigovodstvo za davek na dodano vrednost (DDV).

V letu 2001 so vodili knjigovodstvi DP1 in DP2 na ravni posameznih izpostav davčnih uradov. Izjema sta bila davčna urada Murska Sobota in Hrastnik – pri njih so vodili knjigovodstvo DP2 na ravni davčnega urada⁴. Knjigovodstvo za DDV pa so vodili samo na ravni DURS kot celote.

V podatkovnem skladišču je DURS zbiral podatke o plačanih davkih, ki jih je v letu 2001 dobil od Agencije za plačilni promet, v letu 2002 pa od Uprave za javna plačila (v nadaljevanju: UJP).

Pravilnik o načinu vodenja davčnih evidenc določa (18. člen), da morajo davčni uradi do 28. februarja tekočega leta sestaviti zaključni račun za preteklo leto, kar pomeni, da morajo sestaviti naslednje izkaze: bruto bilanco, bilanco, pregled skupno doseženega prometa ter pregled dolgov in preplačil zavezancev. Zaključne račune za leto 2001 so sestavljali samo do ravni davčnih uradov. Davčni uradi so poleg tega na podlagi knjigovodstva DP1 in DP2 mesečno sestavljali preglede o obremenitvah in plačilih obveznosti, to so poročila po obrazcu A3. Glavni urad je združeval poročila A3 v poročilo za DURS kot celoto, vendar je pri določanju zneskov, izkazanih v poročilu o delu za leto 2001 uporabil iz zbirnih poročil A3 samo podatke o dohodnini. Vse druge zneske, izkazane v poročilu o delu za leto 2001, je določil pretežno na podlagi podatkov iz podatkovnega skladišča.

Ko smo primerjali nekatere zneske iz poročil A3 z zneski, ki jih je DURS določil na podlagi podatkov iz podatkovnega skladišča, smo ugotovili, da se zneski, ki bi se morali ujemati, ne ujemajo. To smo ugotovili tudi, ko smo primerjali nekatere zneske iz poročil UJP, se pravi zneske iz poročil po obrazcu B2, z zneski, ki jih je DURS upošteval v svojem poročilu o delu za leto 2001. Do neujemanj prihaja zaradi napak v plačilnem prometu (nepravilno ime davčnega zavezanca, nepravilni zneski ali sklici pri nakazilu sredstev na davčne račune in s tem povezane neuspele knjižbe idr.) in pri ročnem usklajevanju evidenc plačilnega prometa z analitično evidenco davčnega knjigovodstva, časovnega zamika pri vnosu podatkov (po izvedenih postopkih razčiščevanja nepojasnjenih zneskov) ter raznolikosti informacijskega in denarnega toka (zamik analitičnih podatkov o vplačilih – informacijski tok in nakazil denarnih sredstev – denarni tok). Večino razlik med zneski, ki bi se morali ujemati, je DURS pojasnil, vendar njihovih pojasnil nismo mogli v celoti potrditi.

² Zakon o davčni službi, Uradni list RS, št. 18/96, 36/96, 87/97, 35/98, 48/98, 26/99, 54/99, 61/00, 85/00, 100/00 in 79/01.

³ Pravilnik o načinu vodenja davčnih evidenc, Uradni list RS, št. 33/96 in 73/97.

⁴ Davčno knjigovodstvo pravnih oseb se z reorganizacijo DURS v letu 2002 vodi na ravni davčnih uradov.

DURS je pojasnil, da sam ne upravlja z vplačilnimi računi in zato nima na voljo vseh podatkov, od UJP pa pridobiva le del informacij o stanju in gibanju sredstev na računih. Način plačevanja dajatev po mnenju DURS ne omogoča knjigovodske primerjave med podatki o plačilih zavezancev in praznitvami vplačilnih računov. DURS je s strateškim načrtom med cilje uvrstil tudi vzpostavitev enotnega centralnega davčnega knjigovodstva za vse vrste davčnih obveznosti. V Študiji izvedljivosti za novi davčni informacijski sistem⁵ DURS ugotavlja, da trenutno razpoložljivi informacijski sistem v DURS ne zadovoljuje potreb in zahtev časa.

Ker neujemanj med izkazanimi zneski in zneski na podlagi davčnega knjigovodstva nismo mogli v celoti raziskati in pojasniti, kar je bistveno za potrjevanje točnosti in pravilnosti izkazanih zneskov, smo v skladu z MSR 500⁶ opustili nadaljnje postopke revidiranja ter naložili revidirancu, naj uskladi knjigovodske in druge evidence ter zagotovi ažurne in popolne podatke.

2. Smotrnost poslovanja

Ker smo razkrili pomembna neujemanja različnih podatkov o pobranih davkih v letu 2001, o čemer poročamo v prejšnji točki tega poročila, menimo, da je zanesljivost podatkov za leti 1999 in 2000, na kateri bi se tudi morala nanašati revizija smotrnosti poslovanja DURS, še manjša. Analiziranje in ocenjevanje učinkovitosti poslovanja na nezanesljivih podatkih ne bi bilo strokovno korektno, zato niso bili izvedeni nadaljnji postopki revidiranja, ki bi zagotovili ustrezne in zadostne dokaze za oblikovanje mnenja o smotrnosti poslovanja DURS.

III. MNENJE

Revidirali smo pravilnost evidentiranja in izkazovanja obračunanih in plačanih davkov in drugih dajatev v letu 2001. Poskušali smo ugotoviti, ali so zneski obračunanih in plačanih davkov, ki so izkazani v poročilu o delu Davčne uprave Republike Slovenije za leto 2001, točni in popolni. Poleg tega smo poskušali ugotoviti, ali je bila Davčna uprava Republike Slovenije v letih 1999 do 2001 učinkovita pri pobiranju davkov.

Revidiranje smo izvajali v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁷. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju Davčne uprave Republike Slovenije ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev.

Obseg revizijskega dela je bil omejen na evidence o davkih in podatke, ki jih je pridobival Glavni davčni urad iz različnih virov. Ugotovljeno je bilo, da se nekatera poročila med seboj ne ujemajo. V postopku revizije neujemanja niso bila dokončno raziskana in pojasnjena.

⁵ Študija izvedljivosti za novi davčni informacijski sistem, DURS, Sektor za organizacijo in razvoj IT, september 2002, verzija: 0.8.

⁶ Mednarodni revizijski standard 500, točka 18: Če revizor utemeljeno dvomi o kaki pomembni uradni trditvi v računovodskih izkazih, mora zbrati zadostne in ustrezne revizijske dokaze, da bi odstranil takšen dvom. Če ne more pridobiti zadostnih in ustreznih revizijskih dokazov, pa mora izraziti mnenje s pridržki ali mnenje zavrniti.

⁷ Uradni list RS, št. 41/01.

Ocenjeno je bilo, da so podatki v davčnem knjigovodstvu Davčnega urada Republike Slovenije nepopolni in neažurni. Zaradi omenjenega tudi niso bili izvedeni vsi načrtovani postopki revidiranja, ki bi bili potrebni za pridobivanje revizijskih dokazov.

Revizija je bila izvedena v omejenem obsegu, zato v revizijskem postopku nismo pridobili zadostnih in ustreznih dokazov za izrek mnenja o pravilnosti in smotrnosti poslovanja Davčne uprave Republike Slovenije.

Zaradi pomembnosti navedb v prejšnjih dveh odstavkih

- *ne izražamo mnenja* o pravilnosti poslovanja Davčne uprave Republike Slovenije v letu 2001 in
- *ne izražamo mnenja* o smotrnosti poslovanja Davčne uprave Republike Slovenije v letih 1999 do 2001.

Odzivno poročilo

Davčna uprava Republike Slovenije mora v roku 60 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti odzivno poročilo, v katerem mora izkazati,

- da je pripravila načrt ukrepov (vključno s časovno opredelitvijo posameznih aktivnosti), ki bodo zagotovili ažurno in popolno davčno knjigovodstvo na ravni Davčne uprave Republike Slovenije kot celote in primerljivost podatkov plačilnega prometa z davčnim knjigovodstvom.

Odzivno poročilo mora potrditi odgovorna oseba Davčne uprave Republike Slovenije s svojim podpisom in pečatom.

Odzivno poročilo mora vsebovati navedbo revizije, na katero se nanaša, kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile odkrite z revizijo, in izkaz popravljalnih ukrepov.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba DURS prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1.

Če bo računsko sodišče v poreviziji postopku ugotovilo, da DURS krši obveznost dobrega poslovanja, lahko sledijo ukrepi, ki jih določa 29. člen ZRacS-1 v točkah 7 do 14.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Dr. Vojko A. Antončič,
generalni državni revizor

Poslano priporočeno:

1. Ministrstvu za finance,
Davčni upravi Republike Slovenije,
Šmartinska c. 55, 1000 Ljubljana, s povratnico;
2. Ministrstvu za finance,
Župančičeva 3, 1000 Ljubljana;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije,
Šubičeva ul. 4, 1000 Ljubljana;
4. Arhivu, tu.