



Na podlagi 29. člena Zakona o računskem sodišču (ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01) in v skladu z 38. členom Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije (PoRacS, Uradni list RS, št. 91/01) izdajam

**POREVIZIJSKO POROČILO**  
**O POPRAVLJALNIH UKREPIH**  
**DAVČNE UPRAVE REPUBLIKE SLOVENIJE**

Številka: 1202-5/2002-37

Ljubljana, 3. oktobra 2003

## 1. UVOD

S sklepom št. 1202-5/2002-7 z dne 30. 10. 2002 je bila uvedena revizija pravilnosti poslovanja Davčne uprave Republike Slovenije v letu 2001 in smotrnosti poslovanja v letih od 1999 do 2001. V revizijskem postopku je bilo ugotovljeno, da ima Davčna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: DURS) nepopolno in neažurno davčno knjigovodstvo, zato revizija ni bila izvedena v načrtovanem obsegu in ni bilo podano mnenje o poslovanju DURS. Revizijski postopek je bil končan 11. 4. 2003 z izdajo revizijskega poročila<sup>1</sup>. V revizijskem poročilu je bila podana zahteva za predložitev odzivnega poročila, v katerem je morala DURS predstaviti načrt ukrepov - vključno s časovno opredelitvijo posameznih aktivnosti, s katerimi naj bi vzpostavila ažurno in popolno davčno knjigovodstvo na ravni davčne uprave kot celote ter primerljivost davčnega knjigovodstva z evidencami plačilnega prometa.

DURS je predložila odzivno poročilo v predpisanem roku 60 dni<sup>2</sup>. Potrdil ga je s podpisom in pečatom direktor Stojan Grilj. V porevizijskem postopku smo preizkusili verodostojnost predloženega odzivnega poročila in ocenili zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu predstavljamo:

- nepravilnosti, zaradi katerih je morala DURS poročati o popravljalnih ukrepih,
- povzetke in ocene izkazanih popravljalnih ukrepov,
- mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih,
- ovrednotenje obravnavanih nepravilnosti,
- sklep o izpolnjevanju obveznosti dobrega poslovanja.

## 2. NEPRAVILNOSTI, ZARADI KATERIH JE MORALA DURS PREDLOŽITI ODZIVNO POROČILO

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 urada<sup>3</sup>. Knjigovodstvo za DDV pa so vodili samo na ravni DURS kot celote.

---

<sup>1</sup> Revizijsko poročilo o pravilnosti poslovanja Davčne uprave Republike Slovenije v letu 2001 in smotrnosti poslovanja v letih od 1999 do 2001, št. 1202-5/2002-31 z dne 11. 4. 2003.

<sup>2</sup> Št. 012-2/2002 z dne 12. 6. 2003.

<sup>3</sup> Davčno knjigovodstvo pravnih oseb se z reorganizacijo DURS v letu 2002 vodi na ravni davčnih uradov.

Poleg vodenja davčnega knjigovodstva je DURS zbirala podatke o plačanih davkih, ki jih je v letu 2001 dobila od Agencije za plačilni promet, v letu 2002 pa od Uprave za javna plačila (v nadaljevanju: UJP), tudi v podatkovnem skladišču.

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 davčni uradi. Ti 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. 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 določila 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 upoštevala 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).

### **3. POVZETKI IN OCENE IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPOV**

DURS je popravljalne ukrepe razdelila na dva sklopa. V prvi sklop ukrepov je uvrstila konkretne aktivnosti za zagotovitev popolnih in ažurnih davčnih evidenc, ki bodo usklajene z evidencami plačilnega prometa. Po navedbah DURS so bili nekateri ukrepi že izvedeni, nekateri bodo predvidoma do konca leta 2003. Drugi sklop ukrepov predstavljajo aktivnosti za vzpostavitev drugega dela integriranega davčnega informacijskega sistema (iDIS).

#### **3.1 Usklajevanje podatkov in zagotavljanje popolnih davčnih evidenc**

##### **3.1.1 Odpravljanje napak v davčnih evidencah**

3.1.1.1 Opis ukrepov: V letu 2003 je začel veljati Pravilnik o podračunih ter načinu plačevanja obveznih dajatev in javno-finančnih prihodkov, na podlagi katerega opravljajo banke kontrolo podatkov, ki morajo biti vpisani v polje sklica. Izveden je bil prehod knjiženja plačil pravnih oseb glede na podatke v sklicu plačilnega naloga. Neuspele knjižbe se zbirajo v posebni bazi, davčni uradi pa jih vsak dan razčiščujejo. Davčnim uradom so bila v zvezi z neuspelemi

vknjižbami poslana navodila, organizirani so bili seminarji, naročena je bila izpopolnitev programske opreme na tem področju. Nekatere banke so bile opozorjene, da ne ravnajo v skladu s protokolom postopkov pri poslovanju s posebnimi položnicami. Na podlagi omenjenih ukrepov naj bi se že v letu 2003 stanje na področju DDV izboljšalo, saj se napačni zapisi sproti razčiščujejo.

3.1.1.2 Ocena ukrepov: Razčiščevanje neuspešnih knjižb ni urejeno tako, da bi obstajala sled o poteku razčiščevanja. Uspešnost razčiščevanja je zadovoljiva edino pri neuspešnih knjiženjih plačil DDV. Ukrepi, predstavljeni v odzivnem poročilu, ne bodo pomembno povečali uspešnosti razčiščevanja neuspešnih knjiženj. Treba je vzpostaviti natanko določeno in skrbno nadzirano obdelavo neuspešnih knjiženj.

### **3.1.2 Usklajevanje davčnih evidenc s podatki plačilnega prometa**

3.1.2.1 Opis ukrepov: Določen je bil Protokol o postopkih za izvajanje mesečnih usklajevanj evidenc DURS s poročili UJP o plačanih in vrnjenih dajatvah. Na podlagi tega protokola so bile že opravljene nekatere uskladitve. Usklajevanje poteka samo za DDV, v teku je priprava usklajevanj tudi za davek od dobička pravnih oseb in za davek na izplačane plače. Do konca leta 2003 naj bi bil določen sistem usklajevanja za vse davke.

3.1.2.2 Ocena ukrepov: Iz odzivnega poročila ni razvidno, kako bo DURS usklajevala svoje evidence z evidencami UJP, saj razen za DDV trenutno nima ažurne centralne knjigovodske evidence, ki naj bi bila podlaga za usklajevanje z UJP. V odzivnem poročilu DURS ni predstavila podrobnega načrta, v katerem bi navedla aktivnosti, nosilce nalog oziroma odgovorne osebe in roke za pripravo usklajevalnih postopkov, zato ni razvidno, kako naj bi do konca leta 2003 vzpostavila za vse davke redno usklajevanje med davčnim knjigovodstvom in podatki plačilnega prometa.

### **3.1.3 Ukinitev podračunov za obresti**

3.1.3.1 Opis ukrepa: DURS je predlagala ukinitvev podračunov za zamudne obresti, kar bo predvidoma realizirano do konca leta 2003.

3.1.3.2 Ocena ukrepa: To ni eden od ukrepov za vzpostavitev popolnega in ažurnega davčnega knjigovodstva.

### **3.1.4 Enotno evidentiranje datuma poravnavanja davčnih obveznosti**

3.1.4.1 Opis ukrepa: DURS je predlagala spremembo zakona o davčnem postopku, s katero bi zagotovili enotno evidentiranje datuma poravnavanja davčnih obveznosti za vse davčne zavezance.

3.1.4.2 Ocena ukrepa: Ta ukrep bo zmanjšal razlike med davčnimi evidencami in evidencami UJP in s tem pripomogel k vzpostavitvi popolnega in ažurnega davčnega knjigovodstva.

### **3.1.5 Razvijanje podatkovnega skladišča**

3.1.5.1 Opis ukrepa: DURS želi zagotoviti boljše informacije z razvojem podatkovnega skladišča. Podatkovno skladišče naj bi vsebovalo ažurne podatke iz knjigovodskih evidenc DP1, DP2 in DDV na enem mestu. V podatkovno skladišče so že bili prevzeti analitični podatki o pravnih osebah, preneseni bodo tudi podatki za fizične osebe.

3.1.5.2 Ocena ukrepa: Združitev podatkov iz različnih evidenc na enem mestu ne bo veliko prispevala k popolnemu in ažurnemu davčnemu knjigovodstvu. Kakovost podatkov se zagotavlja z izvajanjem ustreznih kontrolnih postopkov v davčnem knjigovodstvu in ne z združevanjem podatkov. Če osnovni podatki niso točni, tudi združeni podatki niso. Med izvajanjem revizije izkazov državnega proračuna za leto 2002 nam predstavniki DURS niso zagotovili, da poleg službe za IT še kdo drug preverja, ali je vsakodnevni prenos podatkov iz številnih dislociranih enot popoln in točen. To je nadzorna naloga, za katero ne more in ne sme biti odgovorna služba za IT. Predvsem pa velja naslednje: Knjigovodstvi DP1 in DP2 bi bilo treba centralizirati na podoben način kot knjigovodstvo za DDV. Toda namesto da bi vodstvo DURS načrtovalo vzpostavitev centralizirane baze knjigovodskih podatkov kot sestavnega dela integriranega davčnega informacijskega sistema, načrtuje nadaljnji razvoj podatkovnega skladišča, ki ni baza knjigovodskih podatkov. Podatkovno skladišče ne more nadomestiti centralizirane baze knjigovodskih podatkov, ker ne zagotavlja integritete, ustreznega varovanja in ustreznega dostopanja do knjigovodskih podatkov. In da ne bo nejasnosti, naj ob tem dodamo, da uvedba centralizirane baze knjigovodskih podatkov ne pomeni, da izpostave in davčni uradi niso več odgovorni za pravilnost podatkov, ki nastajajo pri njih.

### **3.1.6 Prehod na poročanje na podlagi knjigovodstva**

3.1.6.1 Opis ukrepa: V letu 2003 je DURS v celoti prešla na spremljanje svojega dela na področju pobiranja davkov s podatki, ki so evidentirani v knjigovodstvu (DP1, DP2 in DDV).

3.1.6.2 Ocena ukrepa: To ni ukrep, ki bo zmanjšal neažurnost in nepopolnost podatkov v davčnem knjigovodstvu.

## **3.2 Načrt aktivnosti za vzpostavitev drugega dela integriranega davčnega informacijskega sistema (iDIS)**

3.2.1 Opis načrta: DURS je v odzivnem poročilu predložila tudi dokument, v katerem je predstavljen predlog načrta aktivnosti za vzpostavitev nove računalniške podpore za dajatve poslovnih subjektov in vseh tistih zavezancev, ki opravljajo kakršnokoli obdavčljivo dejavnost.

3.2.2 Ocena načrta: Vzpostavljanje drugega dela sistema iDIS se je začelo že v letu 2000 in je bilo po nekaj mesecih prekinjeno. DURS pojasnjuje, da je bilo vzpostavljanje drugega dela sistema iDIS prekinjeno zaradi pomanjkanja materialnih in kadrovskih virov. Iz navedb v odzivnem poročilu ni razvidno, da so potrebni materialni in kadrovski viri sedaj zagotovljeni, zato ni izkazana zadovoljiva verjetnost, da bo iDIS res vzpostavljen.

#### **4. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH**

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o pravilnosti poslovanja DURS v letu 2001 in smotrnosti poslovanja v letih 1999 do 2001 predložila DURS. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil direktor DURS, verodostojno.

Izkazane popravljalne ukrepe smo ocenili na podlagi opisa v odzivnem poročilu in na podlagi dokumentacije, ki je bila priložena k odzivnemu poročilu. Opirali smo se tudi na informacije, ki smo jih pridobili med revizijo izkazov proračuna Republike Slovenije za leto 2002. Navedbe v odzivnem poročilu, podprte z dokumentacijo, in informacije, pridobljene med revizijo izkazov državnega proračuna predstavljajo primerno podlago za oblikovanje mnenja o popravljalnih ukrepih DURS.

Pri oblikovanju mnenja o izkazanih popravljalnih ukrepih smo upoštevali, da davčnega knjigovodstva ni mogoče urediti v času, ki je bil DURS odmerjen za predložitev odzivnega poročila. Zato nismo presojali, ali izkazani popravljalni ukrepi pomenijo, da je DURS (že) vzpostavila ažurno in popolno davčno knjigovodstvo, marveč ali predstavljajo primerno zagotovilo, da bo ažurno in popolno davčno knjigovodstvo vzpostavljeno v razumnem roku.

Z ukrepi, ki jih je izkazala v odzivnem poročilu, bo DURS odpravila nekatere slabosti v davčnem knjigovodstvu, toda za vzpostavitev ažurnega in popolnega davčnega knjigovodstva ti ukrepi ne zadoščajo. Poudarjamo zlasti naslednje:

- Računski načrt za knjiženje davkov in drugih dajatev je treba uskladiti s šifrantom javno-finančnih prihodkov. Iz odzivnega poročila ni razvidno, da bi DURS začela ali vsaj načrtovala takšno uskladitev.
- Treba je uvesti centralni nadzor nad davčnimi podatki in vzpostaviti odgovornost za točnost podatkov v davčnem knjigovodstvu. Zato je treba vzpostaviti centralizirano bazo podatkov kot sestavni del integriranega davčnega informacijskega sistema. Vendar DURS ni izkazala v odzivnem poročilu, da ima zagotovljene materialne in kadrovske vire, ki so potrebni za vzpostavitev drugega dela davčnega informacijskega sistema. Namesto uvajanja centralizirane baze knjigovodskih podatkov načrtuje razvijanje podatkovnega skladišča.
- Treba je vzpostaviti natanko določeno in skrbno nadzirano obdelavo neuspešnih knjiženj. Postopek obdelave neuspešnih knjiženj, ki je predstavljen v odzivnem poročilu DURS, je preveč ohlapen.

Zaradi pomanjkljivosti, ki smo jih navedli v prejšnjem odstavku, popravljalni ukrepi, ki jih je DURS izkazala v odzivnem poročilu številka 012-2/2002 z dne 12. 6. 2003, po našem mnenju *niso zadovoljivi*.

## **5. OVREDNOTENJE OBRAVNAVANIH NEPRAVILNOSTI**

Gre za nepravilnosti pri vodenju davčnega knjigovodstva, zaradi katerih DURS nima ažurnih in popolnih podatkov o obremenitvah in plačilih davčnih zavezancev, kar je nedopusten odmik od standarda, ki naj bi veljal za davčno knjigovodstvo, zato gre za *pomembne* nepravilnosti.

## **6. SKLEP O IZPOLNJEVANJU OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA**

Ker DURS ni izkazala zadovoljivih ukrepov za odpravljanje pomembnih nepravilnosti, to po petem odstavku 29. člena ZRacS-1 pomeni *hudo kršitev obveznosti dobrega poslovanja*.

Dr. Vojko A. Antončič,  
generalni državni revizor

Prejmejo:

1. Ministrstvo za finance, Davčna uprava Republike Slovenije,  
Šmartinska c. 55, 1000 Ljubljana;
2. Ministrstvo za finance,  
Župančičeva 3, 1000 Ljubljana;
2. arhiv, tu.