

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

**DIPLOMSKO DELO**

**PREGLED PROBLEMATIKE NA PODROČJIH  
DELOVANJA DAVČNE IN CARINSKE UPRAVE RS  
V OBDOBJU 2002 – 2003**

Ljubljana, december 2003

MARIJANA MANASIJEVIĆ

## **IZJAVA**

Študentka Marijana Manasijević izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom mag. Mojce Marc in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne \_\_\_\_\_

Podpis: \_\_\_\_\_

# KAZALO

<b>UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>1. PREDSTAVITEV MINISTRSTVA ZA FINANCE</b> .....	<b>2</b>
1.1. Splošno o državni upravi.....	2
1.2. Organizacija, osnovna področja delovanja in naloge Ministrstva za finance .....	2
1.3. Prednostne programske naloge Ministrstva za finance .....	3
1.4. Organi v sestavi ministrstva .....	3
1.5. Razmerje med ministrstvom in organom v sestavi .....	4
<b>2. DURS</b> .....	<b>5</b>
2.1. Organizacija in naloge DURS .....	5
2.2. Kodeks etike davčnih delavcev .....	6
2.3. Pravice in dolžnosti davčnih zavezancev .....	7
2.4. Strateški cilji in prioritete DURS v obdobju 2001 – 2004.....	8
2.5. Ocena uspešnosti poslovanja DURS v letu 2002 .....	9
2.6. Glavni problemi, s katerimi se srečuje DURS danes .....	10
2.7. Problematika DURS na področju zakonodaje.....	13
2.7.1. Problematika davčnega priznavanja stroškov službenih vozil.....	13
2.7.2. Problematika vodenja evidence o posredovanju z nepremičninami .....	14
2.7.3. Problematika obdavčevanja prometa nepremičnin .....	15
2.7.4. Problematika obračunavanja DDV za vgrajevanje stavbnega pohištva.....	16
2.7.5. Druga problematika.....	18
2.7.6. Aktualna problematika nepravilnega poslovanja DURS .....	18
2.8. Vstop Slovenije v EU in vpliv na Zakon o DDV .....	22
2.8.1. Temeljna načela sistema DDV .....	23
2.8.2. Novi pojmi za promet blaga med državami članicami EU .....	23
2.8.3. Kontrola prometa blaga in storitev na meji.....	24
<b>3. CURS</b> .....	<b>24</b>
3.1. Organizacija in naloge CURS .....	25
3.2. Etični kodeks zaposlenih v carinski službi.....	26
3.3. Strateški cilji in ocena uspešnosti poslovanja CURS v letu 2002.....	27
3.4. Problematika CURS .....	30
3.4.1. Problematika mednarodne trgovine z zaščitnimi živalmi in rastlinami .....	30
3.4.2. Problematika boja proti goljufijam .....	30
3.4.3. Problematika iskanja carinske celostne podobe .....	31
3.4.4. Problematika reorganizacije CURS ob vstopu Slovenije v EU .....	31
<b>4. OSTALI ORGANI V SESTAVI MINISTRSTVA ZA FINANCE</b> .....	<b>34</b>
4.1. Urad za preprečevanje pranja denarja .....	34
4.1.1. Organizacija in naloge Urada za preprečevanje pranja denarja .....	34
4.1.2. Ocena uspešnosti poslovanja Urada za preprečevanje pranja denarja v letu 2002 .....	35
4.2. Urad za nadzor prirejanja iger na srečo.....	36
4.3. Devizni inšpektorat .....	37
4.4. Uprava za javna plačila .....	37
4.4.1. Organizacija in naloge Uprave za javna plačila .....	38
4.4.2. Vzpostavitev enotnega zakladniškega sistema.....	39
4.5. Urad /služba/ za nadzor proračuna .....	40

<b>SKLEP .....</b>	<b>41</b>
<b>LITERATURA .....</b>	<b>43</b>
<b>VIRI .....</b>	<b>43</b>
<b>PRILOGA</b>	

# UVOD

V diplomskem delu se bom osredotočila na različna področja delovanja in z njimi povezanimi problemi dveh organov v sestavi Ministrstva za finance RS (v nadaljevanju Ministrstvo za finance): Davčna uprava RS (v nadaljevanju DURS) in Carinska uprava RS (v nadaljevanju CURS). Glavni problemi DURS se nanašajo na področje zakonodaje, organizacije, informacijske tehnologije, kadrov in materialnih virov. Pri tem se bom posvetila predvsem problematiki na področju zakonodaje. V okviru CURS pa bom predstavila probleme, ki se nanašajo na različna področja njenega delovanja. Ob tem bom poudarila problematiko reorganizacije CURS zaradi vstopa Slovenije v Evropsko unijo (v nadaljevanju EU). V medijih pogosto poročajo o problemih obeh organov v sestavi, vendar najdemo na različnih mestih različne komentarje avtorjev.

Namen diplomskega dela je podati strnjen in jasen pregled problematike na področjih delovanja DURS in CURS, ki je sicer obravnavana zelo fragmentirano. Cilj je opisati delovanje in strateške cilje DURS in CURS, predstaviti njuno uspešnost in identificirati problemske situacije.

Glede na zastavljen namen in cilj diplomskega dela sem pregledala in proučila literaturo, ki sem jo zbrala s pomočjo člankov in intervjujev v medijih v obdobju 2002 – 2003, interneta in mnogih zakonov. Na začetku iskanja potrebne literature sem ugotovila, da praktično ni nobenega knjižnega dela, ki bi obravnavalo določene formalne lastnosti, kot sta organizacija in naloge, posameznih organov v sestavi Ministrstva za finance. To gradivo je dostopno v zakonih in na internetnih straneh Ministrstva za finance in DURS. V knjižnih delih tudi ni razprav o problematiki na področjih delovanja DURS in CURS. Gradivo za proučevanje možnih problemov obeh organov sem tako dobila s prebiranjem številnih člankov in spremljanjem dogodkov, o katerih se je poročalo ravno v času pisanja diplomskega dela. Po pregledu literature sem se odločila za probleme, ki so najpogosteje obravnavani v medijih. Prav zaradi tega ne izključujem dejstva, da obstajajo še drugi problemi DURS in CURS, vendar se ti (toliko) ne obravnavajo v medijih. Na podlagi zbranega gradiva bom poskušala izpolniti zastavljene cilje.

V *prvem poglavju* bom na kratko predstavila državno upravo v Republiki Sloveniji, v katero spada tudi Ministrstvo za finance. Večji del tega poglavja zajema obravnavo Ministrstva za finance in organov v sestavi ministrstva. Jedro diplomskega dela predstavljata drugo in tretje poglavje, v katerih se bom osredotočila na DURS in CURS. V *drugem poglavju* bom opisala organizacijo in naloge DURS, kodeks etike davčnih delavcev, pravice in dolžnosti davčnih zavezancev. V sklopu tega poglavja bom obravnavala tudi strateške cilje in prioritete v obdobju 2001 – 2004, uspešnost poslovanja DURS v letu 2002 in glavne probleme, s katerimi se srečuje DURS. Najpomembnejši del drugega poglavja predstavlja problematika DURS na področju zakonodaje. Vstop Slovenije v EU ima tudi vpliv na Zakon o davku na dodano vrednost (v nadaljevanju DDV), s čimer bom zaključila drugo poglavje. V *tretjem poglavju* bom proučila CURS, natančneje njeno organizacijo, naloge, etični kodeks zaposlenih v carinski službi, strateške cilje in oceno uspešnosti poslovanja v letu 2002. V središču poglavja bom vključila problematiko CURS, katerega najpomembnejši del je podpoglavje o reorganizaciji CURS ob vstopu Slovenije v EU. Zaradi sistematičnosti bom v zadnjem (*četrtm*) *poglavju* obravnavala tudi ostale organe v sestavi Ministrstva za finance: Urad RS za preprečevanje pranja denarja, Urad RS za nadzor prirejanja iger na srečo, Devizni inšpektorat RS, Uprava RS za javna plačila in Urad RS za nadzor proračuna (v nadaljevanju brez RS). S podrobnejšim obravnavanjem ostalih organov v sestavi Ministrstva za finance bi preseгла obseg diplomskega dela, zato jih puščam v proučevanje ostalim študentom, ki jih bo to področje zanimalo.

# 1. PREDSTAVITEV MINISTRSTVA ZA FINANCE

Prvo poglavje bom posvetila predstavitvi državne uprave v Republiki Sloveniji, v katero spada tudi Ministrstvo za finance. Večji del tega poglavja zajema obravnavo Ministrstva za finance, vključno z njegovo organizacijo, osnovnimi delovnimi področji in (prednostnimi programskimi) nalogami, ter organov v sestavi ministrstva (tako v splošnem kot v povezavi z Ministrstvom za finance). To poglavje bom zaključila z opisom razmerja med ministrstvom in organom v sestavi.

## 1.1. Splošno o državni upravi

Pred obravnavanjem tematike o Ministrstvu za finance in organih v njegovi sestavi bom najprej predstavila področje delovanja državne uprave. Državna uprava je del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji. Izvršilna funkcija je sestavljena iz dveh delov, in sicer iz politično izvršilnega dela in izvršilno upravnega dela. *Politični del* izvršilne funkcije pomeni Vlada RS (v nadaljevanju vlada), *upravni del* pa opravlja državna uprava (Kaučič, Grad, 1999, str. 273). Njeno področje delovanja je izvrševanje upravnih nalog, ki jih opravljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote (organi). Slednje tri pojme opredeljuje v svojem 14. členu Zakon o državni upravi (2003). **Ministrstvo** se ustanovi za opravljanje upravnih nalog na enem ali več upravnih področjih. **Organ v sestavi ministrstva** se ustanovi za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb. **Upravna enota** se ustanovi za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno.

Državno upravo trenutno sestavljajo sledeča ministrstva: Ministrstvo za finance, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za informacijsko družbo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport, Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za zunanje zadeve. V nadaljevanju se bom posvetila Ministrstvu za finance.

## 1.2. Organizacija, osnovna področja delovanja in naloge Ministrstva za finance

V tem podpoglavju bom predstavila Ministrstvo za finance in tako opredelila njegovo notranjo organizacijo, osnovna področja delovanja in naloge. Ministrstvo za finance sestavlja:

- minister;<sup>1</sup>
- kabinet ministra;
- generalni sekretariat, ki ima službo za kadre in organizacijo, službo za informacijsko tehnologijo ter pravno, finančno in splošno službo;<sup>2</sup>
- notranjerevizijska služba;
- služba za nadzor proračuna;<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Po Zakonu o državni upravi (2003) ministrica oziroma minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, izdaja predpise in druge akte v skladu z zakonom ter sprejema druge odločitve iz pristojnosti ministrstva.

<sup>2</sup> V ministrstvu se v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev, imenuje generalna sekretarka oziroma generalni sekretar. Ta vodi strokovno delo na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri ter pomaga ministru pri koordinaciji med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva. Generalni sekretar je za svoje delo odgovoren ministru (Zakon o državni upravi, 2003).

<sup>3</sup> Glej tudi podpoglavje 4.5.

- štiri področja: področje finančnega sistema, področje zakladništva, področje sistema davčnih, carinskih in drugih javnih prihodkov, področje proračuna.<sup>4</sup>

Organizacijsko shemo Ministrstva za finance sem podrobneje prikazala v **prilogi 1** na 1. strani priloženih prilog.

Osnovna področja delovanja Ministrstva za finance so upravljanje proračuna in finančnega premoženja države, denarnih sredstev in dolgov države ter ima regulativno vlogo na področju finančnega sistema.

Po Zakonu o državni upravi (2003), 29. člen, opravlja Ministrstvo za finance naloge na področjih zakladništva, javnega računovodstva, proračuna, javnih naročil, davčnega in carinskega sistema, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema, preprečevanja in odkrivanja pranja denarja, prirejanja iger na srečo, državnih pomoči ter makroekonomskih analiz in napovedi.

### ***1.3. Prednostne programske naloge Ministrstva za finance***

Poleg osnovnih področij delovanja in nalog Ministrstva za finance, opredeljenih v prejšnjem podpoglavju, je potrebno obravnavati tudi njegove prednostne programske naloge, kar bom storila v podpoglavju 1.3.

Ekonomski cilji sedanjega Ministrstva za finance so znižanje inflacije ob vzdržno višji gospodarski rasti in nizki brezposelnosti ter doseganje drugih konvergenčnih kriterijev za vstop v EU leta 2004. V tem okviru si ministrstvo prizadeva za zmanjšanje deleža javnofinančnih odhodkov v bruto domačem proizvodu (v nadaljevanju BDP) in izboljšanje njihove strukture. Poleg tega je potrebna tudi strukturna prilagoditev javnofinančnih prihodkov, ki zahteva celovito davčno reformo. Cilj davčne reforme je modernizacija davčnega sistema ter s tem bolj pravična in enakomerna porazdelitev davčnega bremena, razširitev davčne osnove, poenostavitev davčnega sistema in administrativnih postopkov ter prilagoditev pravnemu redu EU.

Na finančnem področju si ministrstvo prizadeva za finančni sistem, ki bo primerljiv s sistemom v EU. Med prednostnimi nalogami v procesu prestrukturiranja finančnega sektorja so dokončanje lastninskega preoblikovanja zavarovalnic in pooblaščenih investicijskih družb. Cilj je tudi oblikovanje univerzitetnih finančnih institucij za večjo konkurenčnost na domačem finančnem trgu in njihovo dostopnost v celotni Sloveniji. Poleg omenjenega ima poseben pomen razvoj finančnih instrumentov in odpravljanje ključnih razlogov za finančno nedisciplino.

### ***1.4. Organi v sestavi ministrstva***

Glede na to, da želim zaradi sistematičnosti predstaviti vse organe v sestavi Ministrstva za finance, bom najprej podala opredelitev organa v sestavi. Nato bom določila njegovo vodenje in končno navedla tudi same organe v sestavi obravnavanega ministrstva.

---

<sup>4</sup> V ministrstvu se lahko imenuje največ ena državna sekretarka oziroma državni sekretar. Ta pomaga ministru pri opravljanju njegove funkcije v okviru pooblastil, ki mu jih da minister. Minister lahko pisno pooblasti državnega sekretarja, da ga nadomešča v času njegove odsotnosti ali zadržanosti pri vodenju in predstavljanju ministrstva ter predlaganju gradiv v obravnavo vladi. S podelitvijo pooblastila se minister ne razbremeni odgovornosti. Minister ne more pooblastiti državnega sekretarja ali koga drugega, da izvaja predpise in glasuje na seji vlade. Državni sekretar ima status funkcionarja. Imenuje in razrešuje ga vlada na predlog ministra, ki vodi ministrstvo. Državnemu sekretarju preneha funkcija z dnem prenehanja funkcije ministra (Zakon o državni upravi, 2003). V Ministrstvu za finance so imenovani štiri državni sekretarji, in sicer za vsako področje posebej.

Zakon o državni upravi (2003) v 21. členu pravi, da se lahko z uredbo ustanovi upravni **organ v sestavi ministrstva** za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oziroma če je zaradi narave nalog ali področja delovanja potrebno zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog. Če zakon določa, da je za odločanje o upravnih zadevah na določenem področju na prvi stopnji pristojno ministrstvo, in je v ministrstvu organiziran organ v sestavi za to področje, na prvi stopnji vodi postopek in odloča o upravnih zadevah organ v sestavi ministrstva.

Organ v sestavi vodi direktorica oziroma direktor, ki se imenuje v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev. Z zakonom ali uredbo se lahko določi za položaj predstojnice oziroma predstojnika organa v sestavi tudi drugačno poimenovanje. Tako organ v sestavi, v katerem je sistemiziranih več kot dvesto delovnih mest, vodi generalni direktor.

Ministrstvo za finance ima sedem organov v svoji sestavi, kar je največje število v primerjavi z drugimi ministrstvi v Sloveniji.<sup>5</sup> **V sestavi Ministrstva za finance so:**

- DURS;
- CURS;
- Urad za preprečevanje pranja denarja;
- Urad za nadzor prirejanja iger na srečo;
- Devizni inšpektorat;
- Uprava za javna plačila;
- Urad za nadzor proračuna.

V nadaljevanju diplomskega dela bom obravnavala vse zgoraj naštetih organe v sestavi Ministrstva za finance, s poudarkom na DURS in CURS, ker so njihovi problemi v obdobju 2002 – 2003 najpogosteje obravnavani v medijih. To pa ne pomeni, da ostali organi v sestavi nimajo problemov na svojem področju delovanja in v poslovanju, temveč le-ti niso tako medijsko zanimivi. Prav to je razlog za temeljitejšo obravnavo prvih dveh omenjenih organov v diplomskem delu. Pred tem pa bom predstavila, kakšno je razmerje med ministrstvom in organom v sestavi.

### ***1.5. Razmerje med ministrstvom in organom v sestavi***

Organ v sestavi izvaja naloge v skladu z zakonom, drugimi predpisi, programom dela, ki ga sprejme minister na predlog predstojnika organa v sestavi, in finančnim načrtom, ki se sprejme v skladu z Zakonom o javnih financah. Minister daje organu v sestavi usmeritve za delo organa v sestavi in obvezna navodila za delo ter mu naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter mu o tem poroča. Pred Državnim zborom RS (v nadaljevanju državni zbor) in vlado predstavlja organ v sestavi minister. Vlada določi tudi področja delovanja organov v sestavi.

Zakon o državni upravi (2003) v 23. členu navaja, da ministrstvo izvaja vse ali določene naloge strokovne pomoči predstojniku na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi,

---

<sup>5</sup> Trenutno imata Ministrstvo za informacijsko družbo in Ministrstvo za zunanje zadeve enega, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za pravosodje dva, Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport tri, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano štiri, Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za okolje, prostor in energijo pa pet organov v sestavi.



informativnimi in drugimi viri tudi za organ v sestavi, če tako določa uredba iz 21. člena tega zakona.

Uredba o organih v sestavi ministrstev (2003) v 3. členu opredeljuje izvajanje nalog strokovne pomoči, in sicer izvaja ministrstvo vse naloge strokovne pomoči pri upravljanju za organ v sestavi, če je v organu v sestavi sistematiziranih manj kot šestdeset delovnih mest. V tem primeru se v aktu o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest za organ v sestavi ne sistematizira posebnih delovnih mest za izvajanje nalog strokovne pomoči pri upravljanju. Naloge strokovne pomoči lahko izvaja organ v sestavi samostojno, če je v organu sistematiziranih najmanj šestdeset delovnih mest. Minister lahko način izvajanja nalog strokovne pomoči za organ v sestavi podrobneje uredi z internim aktom.

Ministrstvo nadzoruje delo organa v sestavi. Minister zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela organa v sestavi. Predstojnik organa v sestavi mora ministru redno in na njegovo posebno zahtevo poročati o delu organa v sestavi in o vseh pomembnejših vprašanjih s področij dela organa v sestavi.

## **2. DURS**

V drugem poglavju bom najprej opisala DURS, in sicer njeno organizacijo, naloge, kodeks etike davčnih delavcev, pravice in dolžnosti davčnih zavezancev, strateške cilje in prioritete v obdobju 2001 – 2004. V sklopu tega poglavja bom obravnavala tudi uspešnost poslovanja DURS v letu 2002, kateri sledi podpoglavje glavnih problemov DURS in jedro poglavja – problematika DURS na področju zakonodaje. Poglavje o DURS bom zaključila s tematiko o vstopu Slovenije v EU in njegovim vplivom na Zakon o DDV.

### ***2.1. Organizacija in naloge DURS***

DURS je eden večjih organov državne uprave in jo sestavljajo:

- Glavni urad, ki je istočasno sedež DURS;
- štirinajst davčnih uradov, ustanovljenih za posamezno območje, s šestdesetimi davčnimi izpostavami kot dislociranimi notranjimi organizacijskimi enotami;
- Posebni davčni urad, ki ima stvarno pristojnost na območju celotne države.<sup>6</sup>

DURS vodi direktor davčne uprave, ki vodi tudi delo Glavnega urada. Direktor DURS ima namestnika. Davčni urad in Posebni davčni urad vodi direktor davčnega urada.

DURS opravlja naloge na področjih izvajanja davčnega sistema in ukrepov davčne politike, odmerjanja, obračunavanja in pobiranja davčnih obveznosti, prispevkov in drugih obveznih dajatev, davčne kontrole nad pravilnostjo izpolnjevanja davčnih in drugih obveznosti, davčnega inšpiciranja, izterjave davčnih obveznosti, kazni in drugih obveznih dajatev oziroma vodenja drugih davčnih postopkov, vodenja in vzdrževanja davčnega registra in davčnih evidenc, evidentiranja plačevanja davkov in drugih dajatev, napovedovanja, analiziranja in statistike davkov, organiziranja in vodenja davčnega informacijskega sistema, priprave in izvajanja programov izpopolnjevanja in usposabljanja delavcev DURS, izobraževanja davčnih zavezancev

---

<sup>6</sup> Sedež DURS, Glavnega urada in Posebnega davčnega urada je v Ljubljani. Davčni uradi so ustanovljeni v Brežicah, Celju, Hrastniku, Kočevju, Kopru, Kranju, Ljubljani, Mariboru, Murski Soboti, Novi Gorici, Novem mestu, Postojni, Ptuj in Velenju.

in promoviranja plačevanja davkov (Ministrstvo za finance Republike Slovenije, 2003; Uredba o organih v sestavi ministrstev, 2003).

**Glavni urad** organizira delo davčnih uradov ter zagotavlja 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 DURS, izvaja programe za izpopolnjevanje in usposabljanje delavcev DURS, opravlja druge naloge, določene z zakonom ali drugimi predpisi.<sup>7</sup>

**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 kazni, izvaja postopke prisilne izterjave davkov in denarnih kazni, izvršuje plačilo 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 preseгли pet milijard tolarjev.

## **2.2. Kodeks etike davčnih delavcev**

V tem podpoglavju bom predstavila vsebino kodeksa etike davčnih delavcev. V njem so zapisana načela obnašanja, po katerih se mora ravnati davčni delavec v odnosih z davčnimi zavezanci pri opravljanju nalog davčne službe. Ta načela so (Kodeks etike davčnih delavcev, 2003):

- **zakonitost:** davčni delavec mora opravljati vse delovne naloge skladno z zakonom in drugimi predpisi;
- **strokovnost:** davčni delavec mora imeti strokovno znanje, ga izpopolnjevati in tako zagotoviti strokovno opravljanje nalog davčne službe;
- **odgovornost:** pri opravljanju svojega dela se mora davčni delavec zavedati posledic svojega ravnanja in je dolžan s svojim dosledno poštenim delom krepiti ugled davčne službe;
- **tajnost:** vsi podatki, ki jih davčni zavezanci posredujejo davčnemu organu, kakor tudi podatki, ki jih davčni organ pridobi v zvezi z davčno obveznostjo davčnega zavezanca, so tajni, razen če ni z Zakonom o davčnem postopku drugače določeno;
- **nezdružljivost:** davčni delavec ne sme v svojem poklicnem delu in zunaj njega opravljati del in aktivnosti, ki so nezdružljiva s častjo in neodvisnostjo davčne službe;
- **enakost:** davčni delavec mora vse davčne zavezance obravnavati enako, ne sme jih diskriminirati ali obravnavati privilegirano;

---

<sup>7</sup> Davčni postopek je poseben upravni postopek, katerega pravila so določena v Zakonu o davčnem postopku. Po tem zakonu postopajo davčni organ, kadar v davčnih stvareh in drugih stvareh odloča o obveznih dajatvah (davkih) in o pravicah posameznikov, pravnih oseb in drugih strank, ter državni organi in drugi organi, kadar so po drugih predpisih dolžni uporabljati ta zakon. Po omenjenem zakonu postopa tudi carinski organ, kadar v davčnih stvareh odloča o davkih in o pravicah posameznikov, pravnih oseb in drugih strank, in javni zavod Radiotelevizija Slovenija, kadar odloča o zadevah obračunavanja, plačevanja in prisilne izterjave prispevka za programe Radiotelevizije Slovenija. Glede tistih vprašanj, ki niso urejena z Zakonom o davčnem postopku, se uporablja Zakon o splošnem upravnem postopku (Davčna uprava Republike Slovenije, 2003).

- **neoporečnost**: davčni delavec ne sme davčnemu zavezancu nuditi posebnih uslug ali privilegijev bodisi za odškodnino, odkupnino bodisi brez nje, zato se mora izogibati vsaki dejavnosti, ki bi lahko onemogočila neoporečno opravljanje nalog in bi lahko škodovala ugledu davčne službe;
- **pomoč**: davčni delavec je dolžan dajati informacije, ki jih potrebujejo davčni zavezanci pri uveljavljanju njihovih pravic in pri izpolnjevanju svojih davčnih obveznosti;
- **osebnost**: davčni delavec mora ustvariti in ohranjati svoj ugled in čast pri opravljanju svojega dela in v privatnem življenju, upoštevati pravila uglajenega obnašanja ter urejenega in dostojnega videza in ravnati humano ter ohranjati človekovo dostojanstvo;
- **gospodarnost**: davčni delavec si mora prizadevati, da nenehno odkriva in uveljavlja gospodarne in učinkovite načine izvajanja svojega dela;
- **izvajanje načel kodeksa**: davčni delavec mora navedena načela uporabljati pri svojem delu, jih razvijati in bogatiti ter s svojim osebnim vzgledom vzpodbujati k temu tudi druge davčne delavce.

### 2.3. Pravice in dolžnosti davčnih zavezancev

V podpoglavju 2.3. bom navedla pravice in dolžnosti davčnih zavezancev. Najprej bom podala določitev Zakona o DDV glede obračunavanja in plačevanja DDV ter opredelitev davčnega zavezanca, ki je napisana v tem zakonu.

Zakon o DDV določa, da se DDV obračunava in plačuje od dobav blaga in opravljenih storitev, ki jih davčni zavezanec opravi v okviru opravljanja svoje dejavnosti na območju Republike Slovenije za plačilo, ter od uvoza blaga v Slovenijo (glej tudi podpoglavje 2.8.). Davčni zavezanec je vsaka oseba, ki kjerkoli neodvisno (samostojno) opravlja dejavnost.<sup>8</sup> Pravice davčnih zavezancev so sledeče (Davčna uprava Republike Slovenije, 2003):

- **pravica do informiranja in pomoči**: davčni zavezanci imajo pravico do sprotnega informiranja in pomoči pri izpolnjevanju obveznosti in uveljavljanju pravic, ki izhajajo iz davčnih predpisov, da bodo lahko pravilno in pravočasno napovedali, obračunali in plačali davek;
- **pravica do gotovosti**: davčni zavezanci imajo pravico vnaprej poznati svoje davčne obveznosti, ki pa ne morejo biti predpisane za nazaj s spremembo predpisov ali tolmačenj predpisov;
- **pravica do nepristranskosti**: davčni zavezanci so upravičeni do nepristranske in pravične uporabe davčnih predpisov, kar pomeni, da imajo pravico plačati le toliko davka, kot je določeno z zakonom, in da je možnost zmanjševanja glede na osebni položaj in dohodke davčnega zavezanca dovoljena le v skladu s predpisi;
- **pravica do zasebnosti**: davčni zavezanci lahko upravičeno pričakujejo, da jih davčni organ v primeru pravnega in pravočasnega napovedovanja obračunavanja in plačevanja davka ne bo posebej vznemirjal;
- **pravica do zaupnosti in tajnosti**: davčni zavezanci imajo pravico do zaupnosti in tajnosti podatkov, ki jih posredujejo davčnemu organu v davčnem postopku, ter drugih podatkov, ki jih davčni organ pridobi v zvezi z davčno obveznostjo zavezanca, razen v primerih, ki jih določa zakon;
- **pravica do pritožbe**: davčni zavezanci imajo z zakonom zagotovljeno pravico do pritožbe ali ugovora, če se ne strinjajo z odločitvijo davčnega organa;

<sup>8</sup> Dejavnost pomeni vsako proizvodno, predelovalno, trgovsko in storitveno dejavnost, vključno s premogovniško, kmetijsko in poklicno dejavnostjo kot tudi koriščenje premoženja in premoženjskih pravic, ne glede na namen ali rezultat opravljanja dejavnosti.

- **pravica do zastopanja:** davčni zavezanci imajo v davčnem postopku pravico določiti svojega zastopnika ali pooblaščenca;
- **pravica do vljudnosti:** davčni organ je v postopkih zoper davčne zavezance dolžan ravnati vljudno in v skladu z načeli etike davčnih delavcev.

Davčni zavezanci imajo torej določene pravice, ampak morajo poleg teh izpolnjevati tudi nekatere dolžnosti. Dolžnosti davčnih zavezancev so naslednje:

- **dolžnost dajanja podatkov:** ena od osnovnih dolžnosti davčnih zavezancev je dajanje podatkov v zvezi z odmero in izterjavo davčne obveznosti, ki se nanaša tako na davčne zavezance same kot na tretje osebe, ki razpolagajo s podatki davčnih zavezancev;
- **dolžnosti izpolnjevanja predpisanih obrazcev:** davčni zavezanci so dolžni izpolnjevati predpisane obrazce, na podlagi katerih sami obračunajo davek ali na podlagi katerih davčni organ ugotovi davčno obveznost zavezanca;
- **dolžnost uporabe identifikacijske številke za davčne namene:** davčni zavezanci so zaradi pravilnega ugotavljanja davčnih obveznosti dolžni uporabljati davčno številko, ki jim jo dodeli davčni organ, v vseh razmerjih, ki so povezana z ugotavljanjem davčne obveznosti;<sup>9</sup>
- **dolžnost pravočasnega plačevanja davka:** davčni zavezanci so dolžni plačati odmerjeni znesek davka v predpisanem roku, v nasprotnem primeru davčni organ z ukrepi, določenimi v zakonu, davčni dolg prisilno izterja.<sup>10</sup>

#### **2.4. Strateški cilji in prioritete DURS v obdobju 2001 – 2004**

V tem podpoglavju bom obravnavala strateške cilje in prioritete DURS, ki si jih (ju) je zastavila v obdobju 2001 – 2004. Ta razdelek bom namenila predvsem pomenu uvedbe novega centraliziranega davčnega informacijskega sistema, s čimer bom tudi izpostavila enega izmed glavnih problemov, ki jih bom podrobneje obravnavala v podpoglavju 2.6.

V letih 2001 – 2004 si je DURS zastavila naslednje *strateške cilje*, ki jih želi doseči (Strateški načrt Davčne uprave Republike Slovenije za obdobje 2001 – 2004, 2003):

1. povečanje vpliva DURS na davčno zakonodajo;
2. zagotovitev, da bo register davčnih zavezancev postal osnovna baza registrskih podatkov za opravljanje vseh nalog in postopkov v DURS;
3. vzpostavitev učinkovitega sistema izmenjave podatkov znotraj države in med državami;
4. vzpostavitev enotnega centralnega davčnega knjigovodstva za vse vrste davčnih obveznosti;
5. učinkovito upravljanje starega in preprečevanje nastajanja novega davčnega dolga;
6. nadaljevanje razvoja in večanje učinkovitosti davčnega nadzora;
7. spodbujanje plačevanja davčnih obveznosti;
8. reševanje pritožb v razumnem roku;
9. uvajanje sodobnega davčnega informacijskega sistema;
10. vzpostavitev sistema razvoja kadrov;
11. doseganje večjega strokovnega in osebnega razvoja ter čim boljših rezultatov zaposlenih;
12. zagotavljanje primernih prostorskih in sodobnih tehničnih pogojev za delo;

<sup>9</sup> Zakon o davčni službi v 30. členu opredeljuje davčno številko kot identifikacijski znak, ki označuje davčnega zavezanca in se uporablja za enotno opredelitev in povezavo podatkov v davčnih evidencah, ki jih davčni organ vodi o davčnem zavezancu. Davčna številka je osemestna (sedemestna, naključno izbrana številka iz nabora števil od 1.000.000 do 9.999.999, s kontrolno številko, negovoreča in namenjena izključno za opravljanje nalog davčne službe). Davčni organ subjektu vpisa v davčni register izda v osmih dneh po vpisu v davčni register potrdilo o vpisu in mu dodeli davčno številko, ki jo navede na potrdilu (Davčna uprava Republike Slovenije, 2003).

<sup>10</sup> Davčni zavezanci imajo glede na okoliščine tudi pravico do odloga, obročnega plačila, delnega odpisa ali odpisa davčne obveznosti.

### 13. povečanje avtonomije DURS.

Cilj je mogoče uresničiti bistveno hitreje, če se vzporedno uresničujejo tudi cilji na ostalih področjih in se s tem upošteva usklajevanje med cilji. *Prioriteti* DURS v omenjenem obdobju sta razvoj informacijske tehnologije in revizija vseh davčnih postopkov.

Davčni sistem vsebinsko, procesno, organizacijsko in tehnološko sodi med kompleksnejše sisteme. Zaradi zastarelosti računalniške tehnologije in opreme na obstoječih sistemih je bila potrebna temeljita prenova davčnega informacijskega sistema. Poleg tega so bile vse lokacije DURS povezane v državno omrežje, kar je še bolj onemogočalo funkcionalnost sistema. Leta 1999 je bil uveden DDV, ki je končno sprožil prenavljanje informacijskega sistema DURS. Pri tem je DURS angažirala in sodelovala z zunanjimi partnerji. V ta namen se je poleg osnovnega aplikativnega sistema uvedel tudi intranet sistem kot osnovno orodje posredovanja informacij, ki ju stalno uporablja veliko število uporabnikov na različnih lokacijah. V DURS so poleg sistema za DDV in sistemov na lokalnem nivoju nameščeni tudi drugi sistemi. Prednost novega informacijskega okolja in načina dela je, da sta administracija in nadzor sistema centralizirana, okolje pa je poenoteno (Komšo, 2003).

Strateški načrt DURS za obdobje 2001 – 2004 določa, da se začne elektronsko davčno poslovanje uvajati za poslovne subjekte in kasneje pomeni še razširitev na poslovanje z občani. V prihodnosti naj bi varno in enostavno elektronsko poslovanje zagotavljalo vlaganje davčnih napovedi in obračunov, omogočalo vpogled v davčne evidence in izmenjavo podatkov med DURS in davčnimi zavezanci.

### **2.5. Ocena uspešnosti poslovanja DURS v letu 2002**

Glede na to, da pri zbiranju in proučevanju literature in virov nisem zasledila letnega poročila DURS za leto 2002, se bom v trenutnem podpoglavju naslanjala na vir STA (2003). V primeru navajanja drugega vira bom na to tudi opozorila.

DURS je v preteklem letu pobrala 1.512 milijard tolarjev prihodkov in s tem javnofinančne prihodke v primerjavi z letom prej nominalno povečala za deset odstotkov. Glavna značilnost leta 2002 je povečanje števila zakonov, ki so DURS naložili dodatne nedavčne naloge ali zmanjšali njeno avtonomijo, medtem ko je davčna zakonodaja zaostajala za potrebami davčne administracije. Pomanjkljivost davčnega sistema se je v letu 2002 pokazala predvsem v neustrezni zakonski ureditvi na področju davčnega postopka, davčne službe ter davka od dobička. Kasneje se je tudi dejansko pokazal napredek pri pripravi nove davčne zakonodaje, saj so v juliju 2003 mediji poročali, da so v DURS pregledali osnutek Zakona o davčnem postopku (Grilj prijetno presenečen, 2003).

DURS je lani postala ustanova tako za izterjavo vseh terjatev države do državljanov kot tudi za izterjavo terjatev nekaterih nedržavnih ustanov.<sup>11</sup> Kljub dodatnim obremenitvam so od neplačnikov lani izterjali za 38,2 milijarde tolarjev dolgov oziroma osemnajst odstotkov več kot leta 2001.

Delo inšpektorjev DURS v letu 2002 je po oceni direktorja DURS, Stojana Grilja, dovolj učinkovito. Opravili so 9.542 pregledov, kar je sicer manj kot v letu 2001, vendar so bili ti bolj

---

<sup>11</sup> Naloge DURS so se s tem razširile na izterjavo vseh vrst denarnih kazni, taks, članarin zbornicam, RTV prispevka, samoprispevkov, pristojbin na področju veterinarstva, vseh vrst upravnih izvršb, neupravičeno izplačanih zneskov pokojnin itd.

zahtevni in temeljiti. Ob tem so izboljšali tudi izbor zavezancev za inšpiciranje ter priprave na zahtevnejše preglede. Pri petih pregledih so inšpektorji ugotovili dodatne davčne obveznosti v višini celo nad milijardo tolarjev, pri petih pregledih v višini med petsto milijoni in milijardo tolarjev, pri enajstih pregledih pa med tristo in petsto milijoni tolarjev. Sodelovali so tudi s tožilstvom in policijo – zaradi suma davčne utaje so v letu 2002 podali 85 ovadb.

Davčni dolg je konec leta 2002 znašal 169,8 milijarde tolarjev, kar je petnajst odstotkov več kot leta 2001.<sup>12</sup> Pri tem se aktivni dolg, ki znaša 98,7 milijarde tolarjev, skorajda ne povečuje, saj je le za šest milijard tolarjev višji kot leto poprej. Pretežni del tega dolga predstavljajo obresti, njegova glavnicata skorajda ne narašča. Zelo se je povečal zabilančni dolg, namreč v primerjavi z letom 2001 kar za šestnajst milijard tolarjev na 70,6 milijarde tolarjev.<sup>13</sup>

Na DURS so lani prejeli 20.922 pritožb davčnih zavezancev, kar je petnajst odstotkov več kot v letu poprej. Pri tem so prevladovale pritožbe na odločbe o odmeri dohodnine, pri katerih so poglavitni vzrok napake pri tiskanju odločb, ostale pritožbe na odmero dohodnine pa so se večinoma nanašale na uveljavljanje olajšave za dodatno pokojninsko zavarovanje. Na drugi stopnji je ostalo nerešenih 4.335 pritožb, kar je precej boljše kot v prejšnjem letu.

Za leto 2003 v DURS načrtujejo okrepitev nadzora na področju trgovanja z vrednostnimi papirji in dejavnosti, ki poslujejo z gotovino (na primer gostinstvo), poboljšati pa se mora tudi vsebinska kontrola dohodnine. V letu 2003 si želijo končno izpeljati razpis za postavitve sistema elektronskega davčnega poslovanja oziroma e-dohodnino.<sup>14</sup>

V naslednjem podpoglavju bom nadaljevala z obravnavanjem problematike DURS, saj problemi, s katerimi se srečuje davčna služba, izhajajo iz same uspešnosti poslovanja.

## ***2.6. Glavni problemi, s katerimi se srečuje DURS danes***

Tematiko za podpoglavje 2.6. bom povzela po Strateškem načrtu Davčne uprave Republike Slovenije za obdobje 2001 – 2004 (2003). V primeru navajanja drugega vira bom to tudi napisala.

Čeprav je od ustanovitve enotne davčne službe minilo že skoraj pet let, številni problemi, s katerimi se DURS srečuje pri svojem delu, še vedno ostajajo nerešeni. Ti problemi se pojavljajo predvsem na petih področjih, ki se jo tičejo:

1. zakonodaja;
2. organizacija;
3. informacijska tehnologija;
4. kadri;

---

<sup>12</sup> Dolg je knjigovodska kategorija, ki pomeni večjo terjatev od plačila. Zaradi specifičnosti imajo v DURS davčni dolg razdeljen na knjigovodsko evidentirani aktivni (bilančni) in neaktivni (zabilančni) dolg. Aktivni dolg imenujejo tisti dolg, kjer se uvajajo postopki prisilne izterjave (vse oblike), kar sicer ne pomeni, da je dolg tudi izterljiv, vendar še niso bili izkoriščeni vsi načini po Zakonu o davčnem postopku, medtem, ko je v zabilančnem dolgu evidentiran dolg, kjer je DURS že poskušala z vsemi oblikami izterjave, za katere je pristojna in ni prišlo do poravnave dolga, oziroma, kjer je gospodarska družba v stečaju, prisilni poravnavi, likvidaciji ali pa gre za druge oblike izterjave, ki jih izvaja sodišče oziroma je dolg neizterljiv in ga zaradi zakonskih omejitev (desetletni zastaralni rok) davčni organ ne more odpisati. Celotni davčni dolg, ki obsega enajstletno obdobje neplačanih obveznosti vključno z zamudnimi obrestmi, je seštevek aktivnega in zabilančnega dolga (Interni podatki DURS, 2003).

<sup>13</sup> Sem se prištevajo dolgovni podjetij v stečaju, prisilni poravnavi in likvidaciji, katerih izterjave ne opravlja DURS, temveč poteka preko sodišč.

<sup>14</sup> Kot se je izkazalo kasneje, so zastavljeni načrt o razpisu v letu 2003 res izpolnili, in sicer je na podlagi razpisa za oddajo javnega naročila po odprtem postopku JN 05/2002 EDP-02 DURS z družbo Hermes Softlab d. d. dne 22. maja 2003 sklenila pogodbo o postavitvi sistema za elektronsko davčno poslovanje (Izbira ponudnika za postavitve sistema za EDP, 2003).

## 5. materialni viri.

Poleg tega je problem tudi v povečanju davčnega razkoraka. V viziji DURS je po mojem mnenju dobro ponazorjeno, kako želijo popraviti in izboljšati dosedanje stanje – probleme davčne službe in razkorak v davčnem sistemu. Vprašanje je le, ali jim bo to uspelo. Pri tem moram poudariti, da se uspešnost uresničevanja vizije lahko omogoči le pod pogojem, da se začne reševati spodaj opisane probleme, ki pestijo DURS. Najprej pa bom podala opredelitev vizije, kot so si jo zastavili v DURS.

### a) Davčni razkorak<sup>15</sup>

V viziji DURS je opredeljen način zmanjšanja davčnega razkoraka z naslednjimi koraki:

- z aktivnim sodelovanjem na področju priprave davčnih predpisov, zlasti v delu, ki določa davčne postopke in kaznovanje;
- s poenostavitvijo davčnih postopkov;
- z izpopolnjevanjem in uvajanjem sodobnih informacijskih tehnologij;
- z večanjem obsega, izboljševanjem metod in uvajanjem novih metod davčnega nadzora in izterjave;
- z izboljševanjem servisiranja davčnih zavezancev.

### b) Zakonodaja

Davčna reforma še ni končana, prav tako davčna zakonodaja še vedno ni dokončno oblikovana. Zakoni se počasi sprejemajo in hitro uvajajo, nedoslednosti in vrzeli v zakonih se prepočasi ugotavljajo in odpravljajo. Pri pisanju zakonov se premalo upošteva davčna praksa – prešibek je vpliv povratnih informacij iz prakse, še vedno ni vseh podzakonskih aktov. Davčni zakoni so pogosto zapleteni in težko razumljivi. DURS je premalo, zlasti pa ne pravočasno, vključena v pripravo novih zakonov z vidika ocene njihove izvedljivosti.

Predpisani postopki so pogosto zapleteni in povzročajo nepotrebne stroške administriranja v posameznem podjetju. Sistem kaznovanja ne omogoča učinkovitega izvajanja davčne politike predvsem z vidika proporcionalnosti in hitrega ukrepanja.

V DURS ni dovolj dobro organiziranega sistema spremljanja pomanjkljivosti na področju zakonodaje in uveljavljanja sprememb. Vodstvo je mnenja, da nimajo zadostnih zakonskih pooblastil za učinkovito delo zlasti pri izterjavi, preprečevanju in odkrivanju utaj, obdavčevanju na osnovi razlike v prirastu premoženja, odlaganju plačil in izvajanju vračil DDV na podlagi garancij. Vseh možnosti, ki jih že imajo, pa vedno tudi ne izkoristijo, kar velja zlasti za uporabo različnih metod razlage pravnih aktov. Z drugimi zakoni se davčni službi nalagajo naloge, za katere niso zagotovljeni niti kadrovski niti finančni viri.

V podpoglavju 2.7. bom podrobneje obravnavala problematiko DURS na področju zakonodaje.

### c) Organizacija

Na vseh davčnih uradih ni mogoče izvesti reorganizacije v smislu centralizacije določenih funkcij in naravnosti k zavezancu, kar posledično vpliva na potrebe po dodatnem

---

<sup>15</sup> Davčni razkorak ugotavljamo:

1. z razmerjem med pobranimi javnofinančnimi prihodki in davčnimi zaostanki;
2. z deležem davčnih zaostankov v BDP;
3. z dejanskim donosom posameznega davka in izračunanim možnim donosom;
4. z oceno deleža sive ekonomije v BDP.

zaposlovanju, povečuje stroške poslovanja, zavira razvoj kvalitetnega servisiranja zavezancev in neenotno izvajanje postopkov.

Sedanje računalniške obdelave ne omogočajo racionalnejšega izvajanja delovnih postopkov, posledično nastajajo problemi, kot so neenakomerne obremenitve zaposlenih, dodatne obremenitve zaposlenih zaradi zamudnega ročnega izvajanja nekaterih delovnih postopkov, slabša kvaliteta dela in nezadovoljstvo zaposlenih in zavezancev. Rezultat vsega tega je okrnjen ugled DURS.

#### **d) Informacijska tehnologija**

O pomenu prenove davčnega informacijskega sistema sem že pisala v podpoglavju 2.4., zato se bom tu osredotočila na druge probleme v zvezi z informacijsko tehnologijo.

Register davčnih zavezancev ni v zadostnem obsegu povezan z drugimi registri izven DURS, kot so registri za DP1, DP2, NUSZ in vpisnik samostojnih podjetnikov, saj ni ustrezne računalniške podpore na področju pisarniškega poslovanja in registracije.<sup>16</sup>

Knjigovodske evidence za DP1, DP2 in DDV niso računalniško povezane. Za enega zavezanca obstaja več med seboj nepovezanih knjigovodskih evidenc, zato je knjigovodstvo v pogojih zastarele informacijske tehnologije težavno in zahteva od delavcev mnogo ročnega vnašanja, namesto da bi bil vnos v knjigovodstvo avtomatičen. Davčna številka ni vedno identifikator zavezanca v knjigovodskih evidencah. Omejene so pristojnosti za dostop in delo s podatki.

Vse navedeno otežuje delo na kontroli, izterjavi in knjigovodstvu. Takšne neprijetnosti in pomanjkljivosti vplivajo tudi na odnos z davčnimi zavezanci, na vodenje upravnega postopka in na delo s podatki.

#### **e) Kadri**

Kadrovski problemi ostajajo nerešeni, kar povzroča kritično število delavcev na posameznih področjih, zlasti v večjih davčnih uradih in na Glavnem uradu. To velja predvsem za kontrolorje, inšpektorje, pravnike in informatike. Razlogi za to so predvsem omejitve pri zaposlovanju. Deficitarni poklici so informatiki, ki jih v DURS ne morejo pritegniti k sodelovanju zaradi splošnega pomanjkanja in neustreznega sistema nagrajevanja.

Pogoj pri delu v DURS je hitro pridobivanje dodatnih znanj zaposlenih, kar povečuje potrebo po sistematičnem in strokovno vodenem izobraževanju.

#### **f) Materialni viri**

Finančna sredstva so pretežno namenjena financiranju plač in materialnih stroškov, premajhen del sredstev pa je namenjen razvoju informacijske tehnologije in reševanju prostorskih problemov. Problem predstavlja tudi pravilno načrtovanje pridobivanja finančnih sredstev in pravočasne priprave razpisne dokumentacije. V davčni službi ugotavljajo tudi, da ekonomična poraba sredstev negativno vpliva na pridobivanje le-teh v naslednjem proračunskem obdobju. Ob tem Grilj pojasnjuje: »V letošnjem letu, torej za proračun 2004 in 2005, smo zahtevali dve milijardi, vendar nam je bila sredi septembra letos polovica odvezeta. Brez utemeljitve« (P.M./D.L./STA, 2003).

---

<sup>16</sup> Kratica DP1 pomeni davčni paket 1, to je programski paket za podporo odmere in kontrole davkov za fizične osebe. Kratica DP2 pa pomeni davčni paket 2, to je programski paket za podporo odmere in kontrole davkov za pravne osebe. Kratica NUSZ pomeni nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (Interni podatki DURS, 2003).



V nadaljevanju diplomskega dela bom prešla na jedro drugega poglavja, to je problematika DURS na podlagi zakonodaje.

## **2.7. Problematika DURS na področju zakonodaje**

Problematika DURS na področju zakonodaje je zelo obsežno področje, zato se bom v podpoglavju 2.7. osredotočila le na problematiko davčnega priznavanja stroškov službenih vozil, vodenja evidence o posredovanju z nepremičninami, obdavčevanja prometa nepremičnin, obračunavanja DDV za vgrajevanje stavbnega pohištva, drugo problematiko, v okviru katere bom zajela zaračunavanje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, nov Zakon o dohodnini in izdajanje odločb o odmeri dohodnine, ter nenazadnje na aktualno problematiko nepravilnega poslovanja DURS. Po pregledu literature sem se odločila za probleme na področju zakonodaje, ki so najpogosteje obravnavani v medijih. Prav zaradi tega ne izključujem dejstva, da obstajajo še drugi problemi DURS, vendar se ti (toliko) ne obravnavajo v medijih.

### **2.7.1. Problematika davčnega priznavanja stroškov službenih vozil**

Tematiko za to podpoglavje bom povzela po Macarol (2003). V pojasnilih DURS ne najdemo jasnega odgovora o davčnem priznavanju tistega dela stroškov dela, ki izhajajo iz obračuna stimulacij in bonitet. S tem nastane **problem** davčnega priznavanja vseh stroškov (odhodkov), ki nastajajo v zvezi z uporabo osebnega službenega vozila za zasebne in poslovne namene. V nadaljevanju bom razložila, kako je omenjeni problem (ne)rešen z različnimi pravnimi podlagami.

Pojasnila DURS odgovarjajo le na vprašanja glede ugotavljanja osnove za obračun davka od osebnih prejemkov in davčnega priznavanja stroškov v zvezi z uporabo službenih vozil. Pravno podlago za davčno priznavanje stroškov plač zaposlenih najdemo v 20. členu *Zakona o davku od dobička pravnih oseb*, kjer je med drugim določeno, da se plače priznavajo kot odhodek v obračunanih zneskih, ugotovljenih v skladu s splošnima kolektivnima pogodbama. Tako je jasno, da del plač, ki ne temelji na kolektivnih pogodbah, ni davčno priznan strošek v okviru omenjenega zakona. Takšno rešitev najdemo tudi v predlogu novega *Zakona o dohodnini* z dne 10. julija 2003, kjer v 22. členu izrecno piše, da se stroški ugodnosti, ki jih delavcem zagotavlja delodajalec (na primer bonitete), ne priznajo kot odhodki. Opisano razmišljanje se nanaša zlasti na stroške goriva, zavarovanja, registracije, servisov in druge podobne stroške.

Za boljše razumevanje je potrebno to problematiko razširiti tudi z ustreznimi pravnimi podlagami iz 11. in 12. člena veljavnega *Zakona o davku od dobička pravnih oseb*. V skladu z omenjenima členoma se davčnim zavezancem za ugotavljanje dobička v davčnem obračunu priznavajo odhodki v zneskih, ugotovljenih v izkazu poslovnega izida na podlagi predpisov ali računovodskih standardov, razen odhodkov, za katere je s tem zakonom predpisano drugačno ugotavljanje. Temeljno načelo za priznavanje odhodkov v davčnem obračunu je, da davčni zavezanec med odhodke lahko všteje le tiste, ki so neposreden pogoj za opravljanje dejavnosti ali posledica opravljanja dejavnosti, oziroma samo tiste, ki so neposreden pogoj za doseganje prihodkov davčnega zavezanca. Nekaterih odhodkov, ki so v skladu z računovodskimi standardi poslovno utemeljeni in se upoštevajo v izkazu poslovnega izida, *Zakon o davku od dobička pravnih oseb* sploh ne priznava, nekatere pa priznava v omejeni višini. Med odhodke tudi ni mogoče vključiti izdatkov, ki imajo naravo investicij.

Odhodke, ki se ne štejejo za odhodke iz prejšnjega odstavka, je določil minister za finance v *Pravilniku o davčno nepriznanih odhodkih davčnega zavezanca*. Pri tem je upošteval ekonomsko

upravičenost zaradi pridobivanja dobička, povezanost z obdavčenimi prihodki, poslovno potrebnost, zasebnost in skladnost z običajno poslovno prakso. Davčno priznavanje odhodkov podrobneje opredeljuje 4. člen tega pravilnika, ki med drugim določa, da so davčno nepriznani odhodki tisti, ki nastajajo v zvezi z zasebno uporabo sredstev, ki so v lasti ali finančnem najemu davčnega zavezanca. Če davčni zavezanec takšno uporabo plačuje, se za davčno nepriznane odhodke štejejo stroški, ki presegajo takšno plačilo.

Niti v zakonu niti v pravilniku ne najdemo jasne določbe, da bi bili davčno nepotrebni stroški, ki izhajajo iz delavčeve pravice do uporabe osebnega vozila v zasebne namene, davčno priznani. Vsekakor v zakonu manjka določba, kolikšen del odhodkov, ki nastaja v zvezi z uporabo službenega osebnega vozila, se šteje za poslovno potreben. V tujih davčnih zakonodajah (Nemčija, Hrvaška) najdemo namreč rešitev, na podlagi katere sodijo tovrstni odhodki med omejeno davčno priznane. V Sloveniji je temu tako pri stroških reprezentance, kjer se šteje, da pomeni trideset odstotkov tovrstnih stroškov del, ki ni davčno priznan, ker bi lahko pomenil zasebno rabo davčnega zavezanca. V Zakonu o davku od dobička pravnih oseb ta pavšalni odstotek ni določen, zato so davčno priznani le tisti stroški, za katere lahko upravičeno trdimo, da so nastali za poslovne in ne za zasebne potrebe. To pomeni, da je breme dokazovanja odstotka naloženo davčnemu zavezancu, ki lahko davčnemu organu dokaže davčno upravičenost izkazovanja določenih stroškov med davčno priznanimi le na podlagi evidenc, ki vsebujejo podatke o uporabi avtomobila za poslovne in zasebne namene. Avtorica tega članka tudi navaja, da mora pravna oseba v svojem internem aktu določiti vsa pravila v zvezi z izkazovanjem in uporabo službenih avtomobilov, pa tudi način in vsebino vodenja vseh potrebnih evidenc in knjigovodskih listin v zvezi z uporabo teh avtomobilov.

Po predlogu novega *Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb* je v 23. členu predlagana rešitev, na podlagi katere naj bi se priznali stroški za osebne avtomobile v višini petdeset odstotkov, ne glede na to, v kakšnem odstotku se uporabljajo v zasebne oziroma poslovne namene. Ta rešitev je torej enaka tisti, ki je že leta v veljavi pri davčnem priznavanju stroška reprezentance.

Po *Zakonu o DDV* se šteje za uporabo storitev za neposlovne namene tudi uporaba blaga (avtomobil je blago), ki je del poslovnih sredstev davčnega zavezanca za opravljanje storitev v zasebne namene ali zasebne namene zaposlenih. Uporaba službenega osebnega vozila je storitev, na njeno obdavčitev ali neobdavčitev pa ne more vplivati dejstvo, da ob nabavi osebnega vozila nismo imeli pravice do odbitka vstopnega DDV, saj gre v tem primeru za dve različni vrsti prometa. Res imamo v Sloveniji drugačno knjiženje bonitet kot v sosednjih državah, kjer takšno uporabo ovrednotijo prek prihodkov, vendar pa ne glede na to določba 9. člena Zakona o DDV, na podlagi katere je obdavčena uporaba storitev za neposlovne namene, velja tudi pri uporabi službenega vozila za zasebne namene.

### **2.7.2. Problematika vodenja evidence o posredovanju z nepremičninami**

V trenutnem podpoglavju bom kot gradivo uporabila Vuković (2003). Vsaka nepremičninska družba mora voditi evidenco o posredovanju z nepremičninami in podatke vsak mesec poslati pristojnemu ministrstvu, to je Ministrstvu za okolje, prostor in energijo (v nadaljevanju Ministrstvo za okolje), ki navodilo o tem še pripravlja. Pri tem nastopi *problem*, saj vodenje nepremičninskega posredovanja še ni urejeno z določenimi evidencami, ki so potrebne za samo delovanje in spremljanje podatkov. Pri reševanju te problematike je vključena tudi DURS.

Ministrstvo za okolje bi moralo do 24. avgusta 2003 izdati navodilo za vodenje evidence o posredovanju v prometu z nepremičninami in načinu posredovanja podatkov, ki veljajo za nepremičninske družbe. Kljub predvidenemu roku za izdajo tega podzakonskega akta, ki ga določa 27. člen *Zakona o nepremičninskem posredovanju*, dokument še usklajujejo.<sup>17</sup> Omenjeni zakon tudi določa, da morajo biti v evidenci vpisani vrsta posla in nepremičnine, njeni tehnični in identifikacijski podatki, poleg tega pa še prodajna cena oziroma najemnina za kvadratni meter. Po predlogu navodila Ministrstva za okolje morajo biti ti podatki vodeni tako, da je te možno za vsak posel pridobiti na primerljiv način za vse nepremičninske družbe. Poleg tega so potrebni tudi nekateri šifranti, ki omogočajo natančno določanje vrednosti posameznih podatkov. Evidenca naj bi zagotavljala povezljivost z drugimi viri, povezavo nepremičnine s prostorom in z drugimi upravnimi in tehničnimi evidencami ter registri.<sup>18</sup> Temeljni pogoj za to je pravilna identifikacija nepremičnine, kar bodo tudi natančneje določala navodila ministrstva.

Nepremičninske družbe zdaj vodijo podatke v različnih okoljih na različne načine, zato se v navodilu predvideva tudi neposreden vpis podatkov v skupno bazo na internetu. To pomeni, da je predhodno treba vzpostaviti tehnološko okolje skupne baze evidenc in razviti računalniški program, ki bo nepremičninskim družbam omogočal vpis podatkov v to bazo. Vanjo se bo vključila tudi evidenca prometa nepremičnin, ki jo bo posebej vodila DURS, skupna baza obeh evidenc (nepremičninskih družb in DURS) pa bo vključena v informacijsko okolje Geodetske uprave RS.<sup>19</sup>

Za potrebe izvajanja zemljiške in stanovanjske politike ter tržnih analiz bo morala evidenco prometa nepremičnin pristojnemu ministrstvu posredovati tudi DURS. V bazi DURS bodo podatki o letu prejema napovedi, lokaciji in vrsti nepremičnine, površini zemljišča in objekta, letnici gradnje in pogodbeni ceni. Zakon o nepremičninskem posredovanju v 28. členu določa, da roke in način posredovanja podatkov določita Ministrstvo za okolje in Ministrstvo za finance, ki pa tega še nista storili.

### 2.7.3. Problematika obdavčevanja prometa nepremičnin

Za podpoglavje problematike obdavčevanja prometa nepremičnin sem proučila Vuković (2003a). Statistični podatki kažejo, da lizing nepremičnin pomeni že tretjino lizingnih poslov v Sloveniji, in po mnenju nekaterih strokovnjakov naj bi se rast še nadaljevala. Ob tem se pojavi **problem** obdavčevanja prometa nepremičnin, saj se velikokrat lahko zgodi, da lizingojemalec ob prodaji nepremičnine plača davek od dobička, čeprav ima nepremičnino v posesti že več kot tri leta.<sup>20</sup>

Najpomembnejši podatek je, kdaj se v posameznem primeru šteje, da je zavezanec pridobil premoženje, kar pomeni, da se je na novega lastnika prenesla lastninska pravica. Predmet pogodbe o lizingu nepremičnin je navadno le najem te nepremičnine z dogovorjeno možnostjo odkupa, ne pa tudi že sam prenos lastninske pravice. Problem pri odmeri davka od dobička je torej datum prenosa lastninske pravice na nepremičnini, ki ni enak datumu sklenitve lizingne pogodbe. Pogodbe o lizingu nepremičnin na koncu predvidevajo odkup nepremičnine in takrat se

<sup>17</sup> Po tem zakonu je bil 24. avgust 2003 tudi rok za navodilo o usposabljanju cenilcev in pridobivanju znanj s področja uporabe standardov. Na Ministrstvu za okolje so tudi pri izdaji tega navodila šele v fazi priprav, usklajevanj in dogovorov med svojimi predstavniki, predstavniki Ministrstva za pravosodje, Ministrstva za finance in Slovenskega inštituta za revizijo, ki je po Zakonu o revidiranju pristojen za sprejetje strokovnih standardov.

<sup>18</sup> Primera za druge vire sta kataster stavb in zemljiški kataster.

<sup>19</sup> Evidenci bosta javni, ne pa brezplačni, vendar cenovna politika ni predmet navodila Ministrstva za okolje.

<sup>20</sup> Davek od dobička se namreč plača, če je fizična oseba lastnik nepremičnine manj kot tri leta.

zgoditi tudi prenos lastninske pravice. Pogodba se lahko sicer tudi razdre, vendar le, ko lizingojemalec ne more več plačevati svojih obveznosti. Takrat nepremičnino novemu kupcu proda lizinška hiša in prenosa lastništva na prvotnega lizingojemalca ni. Tudi obveznost plačila davka na promet nepremičnin nastane šele ob sklenitvi kupoprodajne pogodbe, ne pa že ob sklenitvi pogodbe o lizingu nepremičnine. Če bo na primer lizingojemalec posel prodaje z lizinško pogodbo najete nepremičnine izpeljal tako, da bo najprej stanovanje odkupil, kot je predvideno s pogodbo, in ga takoj prodal naprej, bo plačal davek od dobička.

Drugi pomemben podatek je, katera vrednost bo podlaga za plačilo davka. Osnova za davek od dobička je po 58. členu *Zakona o dohodnini* razlika med prodajno ceno in valorizirano ceno ob pridobitvi kapitala (nepremičnine). Če nepremičnina ni bila pridobljena na podlagi kupoprodajne pogodbe, se kot njena cena upošteva vrednost, ki jo zavezanec dokazuje z ustreznimi dokazili. Pri nakupu nepremičnine z lizingom vrednost nepremičnine ob pridobitvi pomeni celotna kupnina, to pa so vsi obroki, skupaj z obrestmi in preostalimi stroški financiranja.

#### **2.7.4. Problematika obračunavanja DDV za vgrajevanje stavbnega pohištva**

Naslednje področje, ki ga bom predstavila v tem podpoglavju, je *problem* obračunavanja DDV za vgrajevanje stavbnega pohištva. Nekatera podjetja so Gospodarsko zbornico Slovenije (v nadaljevanju GZS) opozorila na nelogičnost in dvojna merila v 46. členu *Pravilnika o izvajanju Zakona o DDV* (v nadaljevanju pravilnik), po katerem so morala podjetja za vgradnjo stavbnega pohištva, ki so ga sami izdelali, odvajati 20-odstotni DDV, namesto 8,5-odstotnega. Konec avgusta 2003 je GZS poslala na Ministrstvo za finance pobudo, da to napako popravijo (GZS: Hiter odziv ministrstva, 2003). Ministrstvo za finance je tako moralo spremeniti in izdati popravljen Pravilnik o izvajanju zakona o DDV (v nadaljevanju popravljen pravilnik), tako da lahko DURS obračunava 8,5-odstotno stopnjo DDV od vseh storitev vgrajevanja stavbnega pohištva, ne glede na to, kdo omenjene storitve opravi (Zagorac, 2003).

Po dosedanjem pravilniku, ki je veljal od 1. oktobra 2002, je uporaba davčnih stopenj odvisna od registracije davčnega zavezanca. Če vgrajuje okna in vrata proizvajalec, mora pri vgradnji slednjih plačati 20-odstotni DDV (splošna stopnja). Če vgradnjo opravi izvajalec (z registrirano dejavnostjo montaže), ki oken ali vrat ne proizvaja sam, obračunava 8,5-odstotni DDV (nižja stopnja). To je v nasprotju s *šesto evropsko direktivo*, zato je bilo potrebno dopolniti in spremeniti omenjeni člen pravilnika, s čimer bi se izognili neenakopravnemu obravnavanju davčnih zavezancev.<sup>21</sup> Do zapleta je namreč prišlo, ko je DURS v svojem davčnem biltenu zapisala, da nameravajo omenjeno storitev različno obdavčevati. Okrožnica DURS je očitno v nasprotju s tistim, kar je napovedalo Ministrstvo za finance, ki se je o zadevi posvetovalo tudi z Evropsko komisijo (Zagorac, 2003).

V nadaljnjih odstavkih (do naslednje navedbe) bom povzela bistvene ugotovitve Mohoriča (2003).

Za priznavanje vstopnega davka, uporabo davčne stopnje, priznavanje davčne olajšave in stroška ni pomembna registracija davčnega zavezanca, temveč ugotavljanje vsebine poslovnega

---

<sup>21</sup> Sistem in teorija DDV temeljita na enakopravnem obravnavanju davčnih zavezancev, ne glede na njihovo registrirano dejavnost. V resnici šesta evropska direktiva ne vsebuje nobenih pravil o višini davčne stopnje za vgrajevanje stavbnega pohištva (priloga direktive dopušča državam članicam, da v nacionalni predpis vgradijo nižjo stopnjo za izdobavo stanovanj), toda smernica v svojih splošnih temeljih (enako tudi Zakon o DDV) ne dovoljuje diskriminatornosti med davčnimi zavezanci, ki opravljajo istovrstne storitve ali dobave blaga (Mohorič, 2003).

dogodka.<sup>22</sup> Nepravilnost tako izvira iz interpretacije sporne določbe. Če bi bila napaka res v pravilniku, bi morali skleniti, da je tudi 66. člen *Zakona o DDV* nepravilen, saj enako kot pravilnik predpisuje, da se za razvrstitev dejavnosti uporablja standardna klasifikacija. Pravilnik namreč na podlagi navedene zakonske določbe predpisuje, da se za gradbene storitve štejejo storitve iz šifre F/45. Ta našteva in opisuje gradbene storitve ter jih ne pogojuje z registracijo davčnega zavezanca. Iz tega sledi, da katerikoli davčni zavezanec, ki opravlja storitve iz te šifre, dejansko opravlja gradbene storitve, ne glede na registracijo. Dejstvo, da Statistični urad RS (v nadaljevanju SURS) proizvajalce stavbnega pohištva uvršča med proizvajalce tudi, kadar vgrajujejo lastno stavbno pohištvo, je treba razumeti v okviru razvrščanja za namene statistike. Proizvajalec namreč ne potrebuje posebne registracije za vgrajevanje lastnega pohištva. Bistvena napaka omenjene trditve SURS izhaja iz utemeljitve, ki jo je povzela tudi DURS, da proizvajalec vedno opravlja samo proizvodne storitve, ne glede na to, kaj v resnici počne.

Pri nekaterih proizvajalcih stavbnega pohištva, ki so davčni zavezanci, sta bila že narejena davčni pregled in obračun DDV. Če veljavni pravilnik dopušča takšno tolmačenje, sledi, da sta bili izdana odločba in naložena obveznost zakoniti. Tako nenazadnje nihče ne bo odgovoren za izvajanje pravilnika s strani DURS. Davčni organ mora namreč v nasprotju s sodišči upoštevati zdajšnji pravilnik, dokler ustavno sodišče ne presodi njegove neskladnosti z zakonom. Pri popravku in dopolnitvi pravilnika se takšna neskladnost niti ne bo presojala, saj ob morebitni razveljavitvi določbe ni pravnega interesa za presojo.

Pozitivna stran sporne okrožnice DURS je predvsem v tem, da je tako zelo zmotna, da so o pravilnosti zavzetega stališča podvomili skoraj vsi prizadeti, kar je v širši javnosti odprlo tudi razmišljanja o mejah in pravnih temeljih tovrstnih okrožnic. Problem celotne obravnavane tematike pa je zlasti v slovenski davčni ureditvi, ki ne pozna finančnih sodišč z vrhunskimi in specializiranimi davčnimi pravniki, kot je to na primer v Nemčiji, Avstriji in drugje, saj ta sodišča močno vplivajo na pravilno izvajanje davčne zakonodaje in tudi na njeno predvidljivost.

Ministrstvo za finance je na pobudo GZS pozitivno in zelo hitro odgovorilo, tako da od 30. septembra 2003 velja popravljen pravilnik, ki nepravilnost odpravlja.<sup>23</sup> Minister za finance je sporni člen pravilnika dopolnil z odstavkom, ki določa, da se med storitve gradnje, obnove in popravila stanovanjskih objektov, ne glede na uvrstitev tovrstnih storitev v standardno klasifikacijo dejavnosti, uvršča tudi vgradnja stavbnega pohištva, ki ga izdelata sam izvajalec storitve. Tako lahko torej poslej tudi proizvajalci stavbnega pohištva pri vseh storitvah gradnje, obnove in popravil stanovanjskih objektov obračunavajo nižjo, to je 8,5-odstotno davčno stopnjo (Finančni minister »popravil« pravilnik o DDV, 2003). Na GZS pričakujejo, da se bodo postopki, ki jih vodijo inšpekcijske službe v zvezi s spornim členom pravilnika, ustavili, in da se bo izvrševanje že izdanih odločb zadržalo ter da se morebitni predlogi za uvedbo postopkov pred sodnikom za prekrške umaknejo (GZS: Hiter odziv ministrstva, 2003).

Mislím, da je bila zahteva po čimprejšnji odpravi napačnega obračunavanja DDV uresničena dovolj zgodaj, saj bi v nasprotnem primeru gospodarstvo utrpelo še dodatno škodo. Kljub temu so nekateri podjetniki utrpeli že milijonsko škodo in se sprašujejo, kdo jim bo to povrnil. Menim,

---

<sup>22</sup> Registracija je predmet statusnega prava in opravljanje dejavnosti mimo registracije pomeni prekoračitev predmeta poslovanja, ki nima in tudi ne sme imeti davčnih posledic.

<sup>23</sup> V Uradnem listu RS št. 93/03 z dne 29. september 2003 je bil objavljen Pravilnik o spremembah in dopolnitvah pravilnika o izvajanju zakona o DDV, ki ga je izdal minister za finance. Navedeni pravilnik je začel veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu RS. Spremembe in dopolnitve se nanašajo tako na 42. člen Pravilnika o izvajanju zakona o DDV – medicinska oprema in pripomočki kot na 46. člen – storitve gradnje, obnove in popravila stanovanjskih objektov (Davčna uprava Republike Slovenije, 2003).

da bodo oškodovanci ostali brez povračila razlike v obračunanem DDV, vendar pa so bila verjetno podjetja zadovoljna že s tem, da se je omenjeni pravilnik popravil ter tako naj v prihodnje ne bi bilo problemov glede višine davčne stopnje.

### 2.7.5. Druga problematika

V okviru tega podpoglavja bom kot *prvo področje* omenila problematiko zaračunavanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. *Zakon o stavbnih zemljiščih*, ki določa obveznost plačevanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, nima posebnih določb o postopku odmere nadomestila, zato se pri odmeri nadomestila uporabljajo določbe *Zakona o davčnem postopku*, ki sicer veljajo za odmero davka od premoženja. V 191. členu tega zakona je določeno, da davčni organ z odločbo odmeri davek od premoženja na podlagi napovedi davčnega zavezanca, ta pa ga plačuje v trimesečnih obrokih (če odmerjeni znesek ne presega petdeset tisoč tolarjev, pa v dveh polletnih obrokih). Vse zapisano velja tudi za nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (Bošnik, 2003).

*Drugo področje* v zvezi z davčno problematiko na področju zakonodaje se nanaša na nov *Zakon o dohodnini*, za katerega nekateri na Kmetijsko-gozdarski zbornici Slovenije menijo, da bi moral upoštevati, da je kmetijstvo dohodkovno neugodna dejavnost. Izbira obdavčitve te dejavnosti je zelo pomembna, saj se lahko zaradi neustreznega pristopa že tako slab položaj še dodatno poslabša. Na zbornici ugotavljajo, da je zakonodaja sosednjih držav izrazito naklonjena davčnim olajšavam kmetom. Kmete je najbolj razburilo določilo, po katerem bi v davčno osnovo prištevali tudi dotacije, subvencije, donacije in denarne pomoči, prejete zaradi naravnih ali drugih nesreč (KGZS za pravičnejšo obdavčitev, 2003).

Kot *tretje področje* v okviru tega podpoglavja bom navedla problem izpolnjevanja zakonske zahteve glede izdaje odločb o odmeri dohodnine. V skladu z *Zakonom o dohodnini* mora namreč DURS izdati vse odločbe o odmeri dohodnine za preteklo leto najpozneje do konca oktobra. DURS je do konca oktobra 2003 izdala 1.115.355 teh odločb, kar pomeni, da je odločbe prejelo 97,5 odstotka vseh zavezancev. Za leto 2002 je bilo vloženi 1.143.696 napovedi za odmero dohodnine (Odločbe o odmeri dohodnine doslej prejelo 97,5 odstotka zavezancev, 2003). Glede na navedene informacije DURS ni uspelo izpolniti zakonske zahteve.

### 2.7.6. Aktualna problematika nepravilnega poslovanja DURS

Zadnji *problem* DURS na področju zakonodaje, ki ga bom obravnavala v tem podpoglavju in o katerem se v zadnjem času veliko razpravlja v medijih, se nanaša na njeno nepravilno poslovanje.<sup>24</sup> Sredi aprila 2003 je namreč Računsko sodišče objavilo, da zaradi nepopolnih in neažurnih podatkov pri vodenju davčnega knjigovodstva ne more v **revizijskem poročilu** o pravilnosti in smotnosti poslovanja DURS izreči revizijskega mnenja. Računsko sodišče je odkrilo neujemanje različnih podatkov o pobranih davkih v letu 2001, pravilnosti in smotnosti poslovanja za leti 1999 in 2000 pa se sploh še niso lotili. V predlogu revizijskega poročila je bilo

---

<sup>24</sup> Za boljše razumevanje tematike bom razložila potek revizijskega postopka. Po končanem pridobivanju revizijskih podatkov, Računsko sodišče najprej izda osnutek revizijskega poročila. Osnutek se obravnava na razčiščevalnem sestanku z revidirancem. Računsko sodišče nato izda predlog revizijskega poročila. Zoper predlog lahko revidiranec vloži pisni ugovor in v njem izpodbija revizijska razkritja. O izpodbijanih revizijskih razkritjih odloči Senat računskega sodišča. In šele potem, po odločitvi senata predsednik Računskega sodišča, ki je tudi eden od članov senata, odobri izdajo revizijskega poročila. Po izdaji revizijskega poročila se Računsko sodišče ne odziva več na pripombe (Vojko Antončič: Končno sodbo bomo prepustili javnosti, 2003).

ugotovljeno neujemanje na ravni 0,16 odstotka, kar je po revizijskih standardih zanemarljivo.<sup>25</sup> Kljub temu analiziranje in ocenjevanje učinkovitosti poslovanja na podlagi nezanesljivih podatkov po oceni revizorjev ne bi bilo strokovno korektno. Zato je Računsko sodišče naložilo DURS, da mora v šestdesetih dneh po prejemu revizijskega poročila predložiti **odzivno poročilo**. V njem mora poročati o ukrepih za odpravo nepravilnosti pri vodenju davčnega knjigovodstva, s katerimi bo uredila in izboljšala davčne evidence, in o časovni opredelitvi posameznih aktivnosti. Sredi junija 2003 je DURS to sicer tudi storila in revizorjem ugovarjala v zajetnem odzivnem poročilu, ki so ga izvedenci Računskega sodišča tehtali dobre štiri mesece.<sup>26</sup> Kljub temu Računsko sodišče z ukrepi za odpravljanje v reviziji ugotovljenih nepravilnosti in nesmotrnosti ni bilo zadovoljno. Slednje v skladu z *Zakonom o računskem sodišču* pomeni hudo kršitev obveznosti dobrega poslovanja. Na Ministrstvu za finance se zavedajo, da očitanih nepravilnosti ni bilo mogoče odpraviti v šestdesetih dneh, kolikor so jih imeli na voljo (Fidermuc, 2003; Vuković, 2003b; P.M./E.R., 2003).

6. oktobra 2003 je Računsko sodišče pripravilo **porevizijsko poročilo** o popravljalnih ukrepih DURS, s katerim je odgovorilo na odzivno poročilo davčne službe. V njem navaja, da je treba vzpostaviti centralizirano bazo podatkov kot sestavni del integriranega davčnega informacijskega sistema. Vendar DURS v odzivnem poročilu ni pokazala, da ima zagotovljene materialne in kadrovske vire, ki so potrebni za vzpostavitev tega sistema. Za ta glavni očitke iz porevizijskega poročila direktor DURS naj ne bi bil odgovoren, ker glede zagotavljanja materialnih in kadrovskega virov nima pristojnosti (Fidermuc, 2003; STA, 2003c). Za to naj bi bila kriva vlada in Ministrstvo za finance.<sup>27</sup> Slednje naj bi se na osnovi načrta ukrepov v odzivnem poročilu odločilo o novih kadrih in dodatnih sredstvih. Mislim, da ni primerno, da se viri za potrebe DURS določajo na osnovi trenutnih ugotovitev ali zapletov. Pri tem gre za konceptualno vprašanje organiziranosti DURS, na katero opozarjajo vse od uvedbe DDV. Gre namreč za problem, da ta institucija nima stabilnega in predvidljivega okolja, v katerem deluje, voditi pa mora projekte, ki trajajo daljše časovno obdobje, tudi več let (Stojan Grilj: Očitki računskega sodišča ne držijo, 2003).

Računsko sodišče je poleg porevizijskega poročila izročilo vladi, ministrstvu, pristojnemu za finance, državnemu zboru in DURS tudi **predlog za razrešitev** direktorja Stojana Grilja.<sup>28</sup> V takem primeru mora Ministrstvo za finance pripraviti predlog za ukrepanje, ki ga mora v najkrajšem času posredovati vladi, tako da lahko ta odločitev o pozivu v petnajstih dneh (do 21. oktobra 2003) sporoči Računskemu sodišču, saj je ta rok določen z *Zakonom o računskem sodišču*.<sup>29</sup> Uradniškemu svetu je Ministrstvo za finance posredovalo predlog za začetek natečajnega postopka za položaj predstojnika DURS. Direktor DURS je namreč tako kot drugi predstojniki organov v sestavi ministrstev in vladnih služb od junijske uveljavitve *Zakona o javnih uslužbencih* vršilec dolžnosti. Prvi razpisi za imenovanje rednih direktorjev so bili že objavljeni (Fidermuc, 2003; STA/E.R., 2003; STA, 2003c).

---

<sup>25</sup> Komentatorica Dela v svojem članku piše: »Grilj je poudarjal, da so revizorji v osnutek revizijskega poročila vključili še tabelo, iz katere je bilo mogoče nedvomno razbrati, da davčna služba ni bila sposobna pojasniti komaj 0,16 odstotka razlike med letnim poročilom in davčnim knjigovodstvom, v dokončnem revizijskem poročilu pa teh podatkov, ki močno razbremenjujejo davčno službo, ni« (Fidermuc, 2003).

<sup>26</sup> To je torej od srede junija do srede oktobra 2003.

<sup>27</sup> Informacijski sistem bi namreč lahko obnovili, a jim je vlada sredi septembra 2003 vzela milijardo proračunskih sredstev – na DURS so za proračun 2004 in 2005 zahtevali dve milijardi tolarjev (P.M./D.L./STA, 2003).

<sup>28</sup> Poziv za razrešitev odgovorne osebe je ukrep, s katerim Računsko sodišče izvršuje svoje pristojnosti v porevizijskem postopku. Ta je bil uveden šele z novim *Zakonom o računskem sodišču*, ki je bil uveljavljen leta 2001. Na Računskem sodišču so porevizijske postopke začeli izvajati praktično šele v letu 2002 (Vojko Antončič: Končno sodbo bomo prepustili javnosti, 2003).

<sup>29</sup> *Zakon o računskem sodišču* v poglavju o revizijskem postopku tudi pojasnjuje, da Računsko sodišče izda poziv za razrešitev odgovorne osebe, kadar meni, da je revidirana ustanova hudo kršila obveznosti dobrega poslovanja.

Že jeseni leta 2000 je vlada predlagala razrešitev sedanjega direktorja DURS. Takratna vlada je to v začetku oktobra 2000 tudi dejansko storila, vendar je vrhovno sodišče v upravnem sporu, v katerem je Stojan Grilj tožil državo zaradi te razrešitve, konec novembra 2000 ugodilo njegovi tožbi in odpravilo odločbo vlade. Leta 2000 se je pokazalo, da je **razlogov** za nepravilno poslovanje DURS in razrešitev direktorja veliko. Na prvo mesto lahko postavim velike zaostanke v reševanju davčnih odločb tako na prvi in še zlasti na drugi stopnji upravnega davčnega postopka in »eklatantno« kršenje (instrukcijskih) rokov odločanja v upravnem postopku. To vzbuja sum neenakega obravnavanja davčnih zavezancev, zlasti velikih, kot so igralnice in zavarovalnice. Drugi razlog je bilo razkritje primera neupravičenega vračila davka na promet proizvodov velikemu davčnemu zavezancu v višini prek milijarde tolarjev. Obveznost plačila davka velikemu davčnemu zavezancu je dvakrat potrdilo vrhovno sodišče, ustavno sodišče pa je na podlagi vložitve izrednega pravnega sredstva s strani davčnega zavezanca vrnilo zadevo v ponovno odločanje oziroma preveritev, toda DURS je preveritev, po mnenju nekaterih, nezakonito ustavila, davčnemu zavezancu pa neupravičeno vrnila dve tretjini že plačane in na vrhovnem sodišču potrjene davčne obveznosti. Res je tudi, da je to dejanje izpeljala DURS pod pritiskom oziroma po navodilu tedanjega vodje pravne službe Ministrstva za finance (P.M./D.L./STA, 2003). Tretji razlog je velik davčni dolg in njegova konstantna hitra rast, saj se je od tedaj davčni dolg podvojil, ter nepregledna notranja pravila DURS za razmejevanje med aktivnim in neaktivnim davčnim dolgom. Poleg tega se tudi ne ve, koliko dejansko dolg znaša. Vzrok za to je v dejstvu, da DURS še vedno nima celovitega informacijskega sistema, ki bi vsem zagotavljal preglednost nad davčnim dolgom. Poleg nepopolno in neenotno evidentiranega davčnega dolga na ravni države in posameznih uradov<sup>30</sup> je eden izmed razlogov tudi obstoj med seboj neuskkljenih davčnih evidenc, ki so kazale na to, da davčni dolg ni točno evidentiran.<sup>31</sup> Šesti razlog je ocena projekta DURS o izgradnji enotnega informacijskega sistema: cilji projekta so bili pravilno določeni, pot do njegove uresničitve pa negotova. Vlada je sklenila, da mora biti izgradnja tega informacijskega sistema odgovornost ministra za finance in ne le samega direktorja DURS, saj je ocenila, da projekta informacijskega sistema ne bo mogoče uresničiti do vključitve Slovenije v EU, nujen pa bi bil že do prenosa plačilnega prometa pravnih oseb v bančno okolje. Tik pred vstopom v EU pa imamo na tem področju dejansko stanje še iz leta 2000. Kot sedmi razlog (in ne zadnji, saj je teh še dosti) naj navedem negativno kadrovske selekcije, ki pomeni, da so odhajali dobro usposobljeni inšpektorji (diplomirani ekonomisti in pravniki), namesto njih pa prihajali diplomanti visoke upravne šole (N.Si: Izjava dr. Andreja Bajuka o razrešitvi direktorja Davčne uprave RS, 2003).

Čeprav je Računsko sodišče zahtevalo razrešitev direktorja DURS, je nekaj dni pred razpravo vlade o razrešitvi, ki je potekala 16. oktobra 2003, Ministrstvo za finance predlagalo, naj Stojan Grilj ostane na položaju vršilca dolžnosti, dokler na razpisu ne bo izbran nov direktor.<sup>32</sup> Nov razpis pomeni imenovanje novega direktorja že januarja 2004. Na Ministrstvu za finance so omenjeni predlog komentirali sledeče: »Prekinitev projektov bi lahko upočasnila procese izvajanja najzahtevnejših nalog. To pa bi v času pred vstopom v EU lahko povzročilo motnje v delovanju in v samem pobiranju davka na dodano vrednost, ki pomeni enega od ključnih proračunskih virov« (P.M./E.R., 2003). K temu so dodali: »Pred Davčno upravo so poleg dolgoročnih nalog, katerih cilj je izboljšanje davčnega sistema, tudi aktualne naloge, ki jih moramo izpolniti, da bo Slovenija lahko z dnem vstopa v EU prevzela pristojnosti na področju upravnega davčnega sodelovanja. Do vstopa v Unijo mora DURS zagotoviti vse pravne in organizacijske pogoje za izvajanje administrativnega sodelovanja med državami članicami EU«

<sup>30</sup> Dolg do fizičnih oseb je bil izkazan kot glavnica in obresti, dolg pravnih oseb pa le v višini glavnice.

<sup>31</sup> Na to so še posebej opozarjali posamezni davčni zavezanci, ki so se tedaj obračali s svojimi primeri na Ministrstvo za finance.

<sup>32</sup> Pri tem ni bilo jasno, ali bi ministrstvo Grilja podprlo, če bi se tudi sam prijavil na razpis.



(Osolnik, Fidermuc, 2003). Odločitev je Ministrstvo za finance utemeljilo z naravo dela DURS, ki ne dopušča hitrih in pogostih menjav vodstva. Iz sistemizacije delovnih mest v DURS je razvidno, da je direktor poleg vodenja DURS tudi vodja projektne skupine za najzahtevnejše projekte. V procesu priprav na vstop v EU je DURS že izvedla številne zahtevne projekte, nekateri pa so še v teku (P.M./E.R., 2003).

Pred obravnavo vlade o Griljevem službovanju so v medijih razpravljali o obeh možnih odločitvah in njenih rezultatih. Komentatorja Dela pravita, da »če se bo odločila Grilja odstaviti, ni pričakovati, da se bo znova potegoval za to službo, če pa bo vlada upoštevala mnenje Ministrstva za finance, bo Grilj lahko ostal ali znova postal direktor, le če se bo prijavil na razpis« (Osolnik, Fidermuc, 2003).<sup>33</sup> Dnevnikova komentatorica pa piše: »Zaradi očitanih nepravilnosti po mnenju poznavalcev ni pričakovati, da bi Grilja, tudi če bi se prijavil na razpis, ponovno izbrali za direktorja« (Vuković, 2003c). Končno vlada na seji ni razrešila Stojana Grilja z izgovorom, da se za dva meseca ne spleča izbirati novega direktorja DURS, in tako lahko ta spet kandidira za isto delovno mesto. Vlada mu je zato naložila, da pripravi ukrepe za odpravo pomanjkljivosti v skladu z mnenjem Računskega sodišča (Gerovac, 2003b).

Poleg obravnavanega problema DURS nekateri kritizirajo tudi prepozno oziroma neodgovorno delovanje Računskega sodišča v nadziranju davčne službe, ki je vse od ustanovitve DURS 1. julija 1996 (združitev republiške uprave in dela Agencije RS za plačilni promet (v nadaljevanju APP), ki je opravljal davčni nadzor) potrjevalo pravilnost izkazanih prihodkov v državnem proračunu, ne da bi ugotovilo pravilnost poslovanja DURS oziroma pravilnost izkazovanja in upravljanja davčnega dolga.<sup>34</sup> Računsko sodišče je prvi pregled DURS opravilo leta 1997 (neposredno po ustanovitvi) v okviru pregleda pobiranja in nadziranja javnofinančnih prihodkov v obdobju 1993 – 1996. Že takrat je ugotovilo, da bi notranji nadzor lahko bistveno prispeval k večji učinkovitosti dela DURS, in menilo, da s strani DURS izbrani organizacijski pristop ni dovolj dober za uspešno delovanje v prihodnje. Poleg tega vodstvo ni storilo dovolj za izboljšanje pogojev dela, predvsem pa premalo za enotnost delovanja in enakost obravnavanja davčnih zavezancev, ter da agencija pri izboru pravnih oseb za inšpekcijski nadzor ni dosledno spoštovala kriterija pomembnosti davčnega zavezanca z vidika velikosti pravne osebe ter velikosti vplačanih davkov in prispevkov. Računsko sodišče je ob prvem pregledu tudi ugotovilo, da so nastajali problemi pri spremljanju plačil davčnih obveznosti. Do naslednjega pregleda je preteklo kar pet let (Gerovac, 2003a). Predsednik Računskega sodišča, Vojko Antončič, na to odgovarja: »V letih 1998, 1999 in 2000 vnovična revizija Dursa ni bila obravnavana kot prioriteta. V letu 2002 je bila uvrščena v program na pobudo komisije državnega zbora za nadzor proračuna, in sicer kot revizija poslovanja Dursa v letih od 1999 do 2001. Če bi bila izvedena v načrtovanem obsegu, bi bilo poslovanje Dursa dovolj izčrpno revidirano« (Gerovac, 2003).

Pojasnjene zaplete v zvezi z davčnim delovanjem in njeno problematiko bi rada zaključila z dvomom o izpolnjevanju poslanstva DURS, ki je opredeljeno kot »učinkovito pobiranje davkov v dobro države in njenih državljanov s korektnim odnosom do davčnih zavezancev« (Davčna uprava Republike Slovenije, 2003).

Zaključek drugega tematskega sklopa predstavlja naslednje podpoglavje, v katerem bom obravnavala vpliv vstopa Slovenije v EU na Zakon o DDV.

<sup>33</sup> Naj ob tem poudarim, da za vlado priporočila Ministrstva za finance niso zavezujoča.

<sup>34</sup> Direktorja DURS tako krivijo tudi za neučinkovito izterjavo davčnega dolga, vendar za tako stanje ni edini krivec, saj je direktor postal šele leta 1999 in je slabe razmere v veliki meri že podedoval (P.M./D.L./STA, 2003).

## 2.8. Vstop Slovenije v EU in vpliv na Zakon o DDV

V okviru podpoglavja 2.8. bom v uvodnem delu predstavila različice Zakona o DDV in njihovo vsebino ter nove uskladitve omenjenega zakona, ki so potrebne zaradi vstopa Slovenije v EU. V to podpoglavje bom zajela tudi temeljna načela sistema DDV, nove pojme za promet blaga med državami članicami EU in kontrolo prometa blaga in storitev na meji. Ob sestavljanju tega sklopa sem si pomagala z virom Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o davku na dodano vrednost (2003). V primeru uporabe drugega vira bom to tudi navedla.

1. maja 2004 bo Slovenija postala *članica skupnega evropskega trga*, kar bo imelo pomembne posledice tudi za **obdavčevanje prometa blaga in storitev**, ki jih bodo slovenski davčni zavezanci opravljali oziroma pridobivali na davčnih območjih drugih držav članic (razširjene) EU. Poleg do sedaj opisanih problemov se pred DURS postavlja še dodaten izziv. Namreč, Zakon o DDV določb o obdavčevanju blaga v prometu med državami članicami EU ne vsebuje, zato je slovenska vlada predlagala, da se obstoječi sistem DDV dopolni z novimi pravili. Pri teh je potrebno upoštevati, da ob vstopu Slovenije v EU na mejnih prehodih z drugimi državami članicami EU ne bo več prisotna carinska služba, zato je treba obstoječe mehanizme kontrole pri prometu blaga s temi državami nadomestiti z novimi.

Zakon o DDV je bil doslej spremenjen dvakrat, prvič spomladi leta 2001, ko so bile uvedene spremembe glede določitve davčnih obdobij in načina uveljavljanja pravice do vračila presežka vstopnega DDV. Z drugim Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o DDV, ki je bil sprejet julija, uveljavljen pa 1. oktobra 2002, pa so bile odpravljene vse tiste neusklajenosti z evropsko zakonodajo s tega področja, ki jih je bilo smotrno uveljaviti še pred članstvom Slovenije v EU. V okviru te spremembe zakona so bile v zakonsko besedilo uvrščene tudi vse izjeme in prehodna obdobja, ki jih je Slovenija uveljavila v pogajanjih o pristopu k EU.

Zaradi dokončne uskladitve slovenskega sistema DDV z evropskim pravnim redom so bile potrebne še uskladitve, ki niso bile opravljene ob prejšnjih spremembah Zakona o DDV, in sicer:

- dokončna uskladitev z direktivo Sveta 2001/115/EEC glede poenostavitve, posodobitve in uskladitve pogojev za izdajanje računov v zvezi z obračunavanjem DDV;
- uskladitev z direktivo Sveta 2002/38/EEC glede obdavčevanja storitev televizijskega in radijskega oddajanja ter obdavčevanja elektronsko dobavljenih storitev;
- dokončna uskladitev z drugimi direktivami, glede katerih je bila sprejeta odločitev, da se v slovenski pravni red v celoti prevzamejo ob vstopu Slovenije v EU. To so:
  - ❖ direktiva, ki ureja oprostitve DDV in trošarin pri uvozu pošiljk brez komercialnega namena (78/1035/EEC);
  - ❖ direktiva, ki določa višino vrednostnih limitov, do katere je blago potnikov, ki prihajajo iz držav članic oziroma tretjih držav, oproščeno plačila DDV in trošarin (69/169/EEC);
  - ❖ direktiva, ki ureja vračilo DDV davčnim zavezancem, ki nimajo sedeža v eni izmed držav članic EU (86/560/EEC);
  - ❖ direktiva, ki uvaja obvezno posebno shemo za obdavčitev prometa z investicijskim zlatom (98/80/EEC).

V začetku septembra 2003 je Parlamentarni odbor za finance na seji sprejel dopolnila k predlogu novele Zakona o DDV (STA, 2003a). V tem primeru govorimo o dopolnjenem predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o DDV. Ta zakon je bil sprejet 21. oktobra 2003 in bo začel veljati 1. maja 2004, torej z dnem vstopa Slovenije v EU. V času med sprejetjem zakona in

njegovim začetkom uporabe bo ministrstvo pripravilo nove izvedbene predpise, DURS in davčni zavezanci pa bodo v vmesnem času opravili še tehnične prilagoditve za izvajanje novih določb.

### 2.8.1. Temeljna načela sistema DDV

Prenovljeni Zakon o DDV ne bo posegal v temeljna načela obstoječega sistema DDV v Sloveniji, ampak bo širil uporabo teh načel tudi na novo kategorijo prometa blaga in storitev – na promet v okviru skupnega evropskega trga, od katerega se obračunava DDV. Kazenske določbe se bodo usklajevale z novim Zakonom o prekrških.

Obstoječi sistem DDV v Sloveniji temelji na *potrošni obliki DDV*, na podlagi katere je dejansko obdavčena končna potrošnja blaga in storitev, saj so blago in storitve, dokler so v prometu med davčnimi zavezanci, neobdavčene. Zakon o DDV nadalje temelji na **ozemeljskem načelu**.<sup>35</sup> Pri obdavčitvi prometa blaga sistem DDV temelji na obdavčitvi po **načelu namembnega kraja**, na podlagi katerega je blago obdavčeno tam, kjer je porabljeno oziroma uporabljeno. Z uporabo načela namembnega kraja je zagotovljena enakopravna obravnava uvoženega blaga in na davčnem območju proizvedenega blaga, hkrati pa je izvoz blaga oproščen plačila DDV.

Na enakem načelu bo temeljil tudi na novo uveden sistem obdavčitve prometa blaga med državami članicami EU, kjer pa bodo zaradi ukinitve fiskalnih meja med državami članicami uvedene določene izjeme. Pri prometu storitev bomo kot osnovno načelo obdavčitve ohranjali sistem obdavčitve po **načelu porekla** (storitev se obdavči tam, kjer ima sedež davčni zavezanec, ki opravlja storitev), razen pri točno določenih storitvah, kjer se kraj opravljene storitve določi glede na druge okoliščine (dejanski kraj opravljene storitve, kraj sedeža prejemnika storitve).

Za izvajanje omenjenih načel se je z novelo zakona o DDV določil kraj obdavčitve, trenutek nastanka obveznosti za plačilo DDV na promet blaga in storitev znotraj EU, davčne oprostitve in način uveljavljanja pravice do odbitka vstopnega DDV.<sup>36</sup>

### 2.8.2. Novi pojmi za promet blaga med državami članicami EU

Promet z državami članicami EU bo po novem potekal znotraj skupnega evropskega trga, zato ga ne bo mogoče več obravnavati kot uvoz in izvoz. »Nabava« oziroma »pridobitev blaga znotraj Skupnosti« označuje dosedanji »uvoz« iz držav članic Skupnosti, »dobava blaga znotraj Skupnosti« pa označuje dosedanji »izvoz« v te države.

Novost za slovenska podjetja bo, da bodo za poslovanje s partnerji iz EU potrebovala *identifikacijsko številko*. Ta bo enaka davčni številki z oznako SI pred številko. Podjetja bodo morala po identifikacijski številki povprašati tudi svoje partnerje iz EU, ki jim bodo hotela dobaviti blago. Če se bo kupec z njo izkazal, da je v svoji državi zavezanec za DDV, mu bo namreč slovensko podjetje lahko izdalo račun brez obračunanega DDV. V primeru, da bo kupec končni potrošnik, pa bo na računu treba obračunati slovenski DDV (STA, 2003b).

Z vidika obremenitve z DDV se z novimi določbami za davčne zavezance načeloma ohranja dosedanja ureditev, saj prenovljeni zakon želi razširiti dosedanjo oprostitvev plačila DDV, ki je veljala za izvoz blaga, tudi na dobave blaga v druge države članice. Prav tako se pridobitve

<sup>35</sup> To pomeni za promet, ki je opravljen ali se obravnava, kot da je opravljen na ozemlju Republike Slovenije.

<sup>36</sup> Davek bo treba obračunati takrat, ko bo izdan račun, če tega ne bo, pa petnajsti dan meseca, ki sledi mesecu, v katerem je bila dobava blaga opravljena (STA, 2003b).

oziroma nabave blaga v Skupnosti obdavčijo v državi, kjer ima sedež prejemnik blaga, podobno kot to velja za uvoz blaga, pri čemer pa se prejemniku za tako obračunan DDV prizna tudi odbitek vstopnega davka.

Davčni zavezanci bodo morali trimesečno poročati DURS o opravljenih dobavah v druge države članice ter voditi evidence o prodajah in nabavah v drugih državah članicah.

### 2.8.3. Kontrola prometa blaga in storitev na meji

Glede na to, da na mejah med državami članicami ni več fiskalne kontrole in je kontrolo mogoče zagotoviti le naknadno prek dokumentacije pri davčnem zavezancu, lahko sistem obdavčitve blaga po načelu namembnega kraja deluje le v prometu med zavezanci za DDV. Zato prenovljeni zakon predvideva posebno rešitev za nakupe, ki jih v drugi državi članici opravijo osebe, ki niso zavezanci za DDV (fizične osebe). Ti nakupi se praviloma ne obdavčijo po načelu namembne države, ampak po načelu porekla, torej po predpisih države članice, kjer so dejansko nabavljeni. To izjemno pravilo pa ne velja za nakup novih prevoznih sredstev, ki se obdavčijo po splošnem načelu obdavčevanja prometa blaga – po načelu destinacije.

Prenovljeni zakon glede obdavčevanja prometa med državami članicami uvaja nekatere posebne *administrativne poenostavitve*. Po eni strani gre za primere tako imenovanih verižnih prometov, ki bi se v skladu s splošnimi načeli morali obdavčiti v vsaki državi, kjer ima katerikoli zavezanec (prodajalec), udeležen v verigi, svoj sedež. Vsak zavezanec (kupec) bi tako pridobil pravico do vračila DDV v skladu s 54. členom Zakona o DDV, vendar je takšen postopek administrativno zahteven za davčne zavezance (predvsem bi pomenil dolgotrajno likvidnostno zadrževanje sredstev zavezancev v drugih državah članicah), zato se z določitvijo obveznosti za plačilo DDV le v eni državi članici (državi končne potrošnje) in oprostitvijo plačila DDV v vseh drugih državah administrativno poenostavlja postopek za davčne zavezancev. V drugo skupino administrativnih poenostavitev sodijo določbe, ki določajo enoten kraj opravljanja storitev, čeprav bi se v skladu s splošnimi pravili lahko štel, da so storitve opravljene v več državah članicah.<sup>37</sup> V skupino zakonskih določb, ki prav tako pomenijo administrativno poenostavitev, hkrati pa tudi zagotavljajo izpeljavo **načela enakopravnega obravnavanja vseh davčnih zavezancev**, ki ponujajo storitve na davčnem območju Skupnosti (in v tem okviru tudi na davčnem območju Slovenije), sodijo določbe, s katerimi se uvaja posebna ureditev obdavčevanja z DDV za storitve, ki so dobavljene elektronsko, in za investicijsko zlato.

Omenjeni zakon uvaja poleg dopolnitve in sprememb administrativnih zahtev tudi možnost uporabe najsodobnejših komunikacijskih sredstev in dopušča tako izdajanje računov kot tudi hranjenje dokumentacije in komuniciranje davčnih zavezancev z davčnim organom v elektronski obliki.

## 3. CURS

V tretjem poglavju bom proučila CURS, natančneje njeno organizacijo, naloge, etični kodeks zaposlenih v carinski službi, strateške cilje in oceno uspešnosti poslovanja v letu 2002. V jedro poglavja bom vključila problematiko CURS, katerega najpomembnejši del je podpoglavje o reorganizaciji CURS ob vstopu Slovenije v EU.

---

<sup>37</sup> To so na primer prevozne storitve, pomožne prevozne storitve, storitve posrednikov ipd.

### **3.1. Organizacija in naloge CURS**

CURS je drugi pomembnejši organ v sestavi Ministrstva za finance. Carinska dejavnost (tako fiskalno zaščitna kot kontrolna), število zaposlenih in regionalna razporedenost uvrščajo CURS, ustanovljeno 25. junija 1991, med pomembnejše službe v državi in družbi. CURS sestavljajo carinski organi, ki so:

- Generalni carinski urad;
- carinski uradi kot območne organizacijske enote uprave, ustanovljene za posamezno območje, vključno z izpostavami kot notranjimi organizacijskimi enotami.<sup>38</sup>

Organizacijsko shemo Generalnega carinskega urada sem podrobneje prikazala v **prilogi 2** na 2. strani priloženih prilog.

CURS sestavlja deset sektorjev, ki skrbijo za izvajanje, pojasnjevanje in kontrolo carinskih postopkov oziroma s svojo dejavnostjo omogočajo in podpirajo delovanje celotne službe. Vodi jo generalni direktor (skupaj z namestnikom), ki vodi tudi delo **Generalnega carinskega urada**.

**Carinski urad** je sestavljen iz uprave urada, ki skrbi za izvajanje carinskih predpisov in postopkov na območju carinskega urada, in carinskih izpostav. Vodi ga direktor, ki je za svoje delo in delo carinskega urada odgovoren generalnemu direktorju. Carinski uradi se ustanovljajo v gospodarskih in prometnih središčih glede na obseg, strukturo in tok zunanjetrgovinske menjave blaga in storitev, potniški promet s tujino, proizvodnjo in promet s trošarinskimi izdelki ter druge upravičene ekonomske potrebe. Carinske izpostave so zadolžene za neposredno izvajanje nalog carinske službe na mejah in v notranjosti države. Carinski uradi imajo torej določeno krajevno pristojnost, izpostave pa imajo določeno delovno področje.

Uredba o organih v sestavi ministrstev (2003) v 5. členu med drugim našteva naloge CURS, ki »opravlja naloge izvajanja carinskih in trošarinskih predpisov ter odkrivanja in preprečevanja kaznivih ravnanj v zvezi s kršitvijo teh predpisov in drugih predpisov, za izvajanje katerih je pristojna carinska služba, opravlja naloge na področjih odmerjanja, obračunavanja in pobiranja carinskih dajatev, trošarin in drugih obveznih dajatev, opravlja carinski in trošarinski nadzor ter kontrolo in naloge carinskega inšpiciranja, opravlja kontrolo vnosa, iznosa in tranzita blaga, za katerega so predpisani posebni ukrepi, prepovedi in omejitve ter plačilnih sredstev ter izvaja ukrepe, predpisane z drugimi predpisi in mednarodnimi akti.« Med temeljne naloge carinske službe spadajo tudi odobravanje carinsko dovoljenih rab ali uporab blaga, kontrola prehajanja oseb čez državno mejo na mejnih prehodih in opravljanje kontrole vnosa in iznosa domačih in tujih plačilnih sredstev (Ministrstvo za finance Republike Slovenije, 2003).

Pri opravljanju nalog carinske službe imajo pooblašene uradne osebe te službe (cariniki, inšpektorji in izterjevalci) v okviru opravil delovnega mesta, na katerega so razporejeni, carinska pooblastila (na primer pregledujejo in preverjajo verodostojnost osebnih dokumentov, odvezemajo vzorce blaga in trošarinskih izdelkov, opravijo pregled osebe itd).

Pri izvajanju pooblastil so pooblašene uradne osebe dolžne ravnati v skladu z ustavo in zakoni ter spoštovati in varovati človekove pravice in temeljne svoboščine, prav tako pa morajo

---

<sup>38</sup> Sedež Generalnega carinskega urada je v Ljubljani. Carinskih uradov je devet, in sicer v Celju, Dravogradu, Jesenicah, Kopru, Ljubljani, Mariboru, Murski Soboti, Novi Gorici in Sežani.

spoštovati in ravnati tudi v skladu s pravili kodeksa etike delavcev carinske službe.<sup>39</sup> Cariniki in inšpektorji uporabljajo za preprečevanje in odkrivanje carinskih in trošarinskih prekrškov ter drugih kaznivih ravnanj v zvezi s carinskim blagom in trošarinskimi izdelki posebno tehnično opremo, posebej izurjene pse in posebej označena službena vozila z uporabo svetlobnih in zvočnih signalov.

### 3.2. Etični kodeks zaposlenih v carinski službi

Z etičnim kodeksom zaposlenih v carinski službi se sprejmejo osnovna načela etičnega obnašanja in so začrtane temeljne etične vrednote službe, ki so jih dolžni upoštevati in izvajati vsi zaposleni. Etične vrednote zaposlenih v carinski službi so (Etični kodeks zaposlenih v carinski službi, 2000):

- **poštenost in nepristranost:** pri svojem delu je vsak zaposleni dolžan spoštovati predpise, ugotavljati zgolj objektivna dejstva, se izogibati zlonamernosti, biti v svojem ravnanju pravičen in še posebej pozoren na nepristransko izpeljavo postopkov pri vsaki stranki, izogibati se sprejemanju daril ter vsem drugim dejanjem in okoliščinam, ki bi ga kakorkoli spravljala v podrejen položaj;
- **korektnost:** skrbi za ustrezno in dosledno uporabo zakonov in drugih predpisov ter navodil in pojasnil carinske službe, pri čemer je zlasti pozoren na nepristranost pri izvajanju predpisov;
- **odgovornost:** dolžan je varovati zaupane mu podatke in informacije, s katerimi pride v stik pri opravljanju svojega dela, in se zavedati posledic svojega ravnanja, zato se vede tako, da s svojim doslednim in odgovornim odnosom do dela vzdržuje in krepi ugled carinske službe;
- **pripadnost:** zavedati se mora, da s svojim delom in obnašanjem ustvarja ugled carinske službe, ki ga varuje in povečuje tudi z vedenjem v svojem osebnem življenju;
- **vljudnost:** v vsakršnih okoliščinah se vede vljudno, spoštuje pravice in dolžnosti svojih sogovornikov, upošteva pravila uglašene in dostojnega obnašanja ter se zaveda, da je v službi države in državljanov Republike Slovenije;
- **spoštovanje in dostojanstvo:** odnosi med zaposlenimi temeljijo na spoštljivosti, strpnosti, iskrenosti, kolegialnosti in osebnem dostojanstvu, kar pomeni, da se vsakdo vede spoštljivo in dostojno tako do sodelavcev kot do strank ter upošteva hierarhični red carinske službe in se temu primerno obnaša;
- **zaupanje in pomoč:** s svojim pristopom, videzom in ravnanjem mora pri sodelavcih in strankah vzbujati zaupanje ter se po svojih najboljših močeh trudi priskočiti na pomoč svojim sodelavcem in strankam, ki so v postopku potrebne pomoči in niso seznanjene s svojimi pravicami in obveznostmi;
- **enakost:** v carinski službi je vsakdo dolžan spoštovati enakost človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino, prav tako pa se trudi za spoštovanje razlik med posamezniki in tako pripomore k ustvarjanju zdravega delovnega okolja;
- **gospodarnost:** z zaupanimi sredstvi je dolžan ravnati smotrno in gospodarno ter se predvsem izogibati nepotrebni ali čezmerni rabi javnih sredstev, to pomeni, da postopke vodi na način, ki je tako za carinsko službo kot za stranko v postopku, najbolj smotrno in gospodarno;
- **urejenost:** s svojim osebnim videzom vpliva na pozitivno javno mnenje o delovnih navadah in na poklicno podobo carinske službe, pri čemer skrbi za čistost in urejenost svoje obleke oziroma uniforme – vsakdo, ki nosi uniformo, se mora pri njenem nošenju ravnati po

<sup>39</sup> Pooblaščenice uradne osebe carinske službe morajo upoštevati določbe Zakona o carinski službi in Pravilnika o načinu izvajanja pooblastil pooblaščenih uradnih oseb carinske službe. Osnovni zakonski okvir carinskega sistema v Sloveniji predstavljajo Zakon o carinski službi, Zakon o carinski tarifi in podzakonski akti, izdani na njihovi podlagi.

ustreznih pravilih, ki omogočajo profesionalen in enoten videz carinske službe, ter s tem izražati tudi svoj spoštljiv odnos do službe in njenega ugleda.

Zaposleni v carinski službi so moralno odgovorni za spoštovanje tega kodeksa. Moralno odgovornost za kršitve kodeksa ugotavlja etično razsodišče, ki se ustanovi pri Generalnem carinskem uradu.<sup>40</sup>

To podpoglavje bom zaključila z opredelitvijo poslanstva CURS, saj so v njem našete tudi moralne vrednote. Opredelitev njenega poslanstva se glasi: »Carinsko in davčno politiko bomo izvajali na učinkovit in uspešen način, tako da bomo ščitili družbo, spodbujali razvoj gospodarstva in zagotavljali hiter pretok blaga in ljudi« (Ministrstvo za finance Republike Slovenije, 2003). Kot je zapisano na navedeni internetni strani, pa k temu dodajajo, da se bo na poti uresničevanja poslanstva carinska služba trudila, da bo sodobna organizacija, sposobna vključiti se v mednarodne povezave in EU, ter zagotavljati natančne, pravočasne in visoko kvalitetne informacije ministrstvu in drugim partnerjem v mednarodni trgovini. Pri izvajanju svojega poslanstva pa bodo v carinski službi vzpodbujali in krepili moralne vrednote, kot so poštenost, korektnost in nepristranost.

### **3.3. Strateški cilji in ocena uspešnosti poslovanja CURS v letu 2002**

Podpoglavje 3.3. bom razdelila na dva dela. V prvem delu bom navedla strateške cilje CURS, v drugem delu pa bom znotraj posameznega strateškega cilja predstavila podatke o uspešnosti CURS v letu 2002. V trenutnem podpoglavju bom uporabila kot vir Predstavitev poročila o delu carinske službe v letu 2002 (2003).

Carinska služba ima v svoji poslovni strategiji, ki predstavlja strateški načrt razvoja službe, opredeljene *strateške cilje*. To so:

1. pravilno izvajanje postopkov in učinkovito pobiranje dajatev;
2. višja raven zaščite družbe;
3. olajševanje pretoka blaga in potnikov;
4. izboljšanje strokovnosti dela zaposlenih in pogojev za njihovo delo;
5. celovita informacijska podpora carinski službi;
6. priprava carinske službe na vstop v EU.

Leto 2002 je bilo za CURS eno najpomembnejših v pripravah za prevzem evropskega pravnega reda in izvajanje carinske zakonodaje v novih razmerah polnopravnega članstva Slovenije v EU. Glede na opredeljene strateške cilje so v CURS dosegli naslednje rezultate, ki jih bom povzela v nadaljevanju.

#### **a) Pravilno izvajanje postopkov in učinkovito pobiranje dajatev**

Carina je v letu 2002 pobrala 572 milijard tolarjev, kar je bila skoraj polovica državnega proračuna.<sup>41</sup> Od tega predstavlja DDV od uvoženega blaga 61 odstotkov, trošarine od mineralnih olj in plina so 22 odstotkov, trošarine od tobačnih izdelkov šest odstotkov, carine od pravnih

<sup>40</sup> Etično razsodišče je kolektivni organ, ki obravnava primere neetičnega obnašanja v carinski službi in o tem odloča. Sestavljajo ga trije člani, ki uživajo ugled v carinski službi. Dva člana etičnega razsodišča imenuje generalni direktor CURS, enega člana pa imenuje Konferenca Sindikata carinikov Slovenije. Za svoje delovanje sprejme etično razsodišče poslovnik. Postopek pred etičnim razsodiščem se lahko začne na pobudo stranke, vsakega zaposlenega, vodje organizacijske enote, direktorja carinskega urada, generalnega direktorja, Sindikata carinikov Slovenije in etičnega razsodišča. Etično razsodišče odloča na javnih sejah in na podlagi ugotovitev sprejme moralno stališče, ki se javno objavi.

<sup>41</sup> Natančneje 48,78 odstotkov.

oseb pet odstotkov, trošarine od alkoholnih pijač pa dva odstotka. Ostalo so takse, davki in zamudne obresti, ki predstavljajo manjši delež v pobranih dajatvah.

Da bi zagotovili pravilnost podatkov in pravilno izvajanje postopkov, je bilo v fazi carinjenja opravljenih sedemnajst odstotkov preverjanj listin, štiri odstotke preverjanj porekla blaga, tri odstotke preverjanj uvrstitve blaga, pet odstotkov drugih preverjanj in en odstotek celovitih preverjanj. Izvedenih je bilo 691 naknadnih kontrol v podjetjih.

V upravnem postopku na prvi stopnji je bilo v letu 2002 rešenih 52.976 zadev, na drugi stopnji pa je bilo skupaj rešenih 1.160 pritožb. CURS od konca leta 2002 ne odloča več na drugi stopnji, ampak je to v pristojnosti Ministrstva za finance.

#### **b) Višja raven zaščite družbe**

Z namenom odkrivanja in preprečevanja carinskih goljufij je bilo na podlagi odredb generalnega direktorja opravljenih 225 inšpekcijskih pregledov. Inšpekcijski pregledi so bili usmerjeni v ugotavljanje nepravilnosti pri prijavljanju carinske vrednosti, preferencialnih obravnavah in uvrščanju v kombinirano nomenklaturu pri sprostitvi blaga v prost promet oziroma v preverjanje pravilnosti izvajanja carinskih postopkov pri izvozu in uvozu blaga, namenjenega proizvodnji za izvoz. Pod drobnogledom je bilo predvsem blago, ki je zavezano plačilu visokih uvoznih dajatev.<sup>42</sup> Odkritih je bilo za 392 milijonov tolarjev premalo plačanih dajatev.

Carinska služba je odkrila 58 kg heroína, 854 kg marihuane in nekaj drugih drog, nekaj kosov orožja ter večjo količino tihotapljenih zaščitnih ptic. Carina je kontrolirala tudi namensko uporabo mineralnih goriv, pri katerih je bilo opravljenih 5.560 kontrol, od tega je bilo 712 pozitivnih.

CURS je bila aktivno vključena v izvajanje zakonodaje na področjih: blaga z dvojno rabo, preprečevanja pranja denarja, zaščite intelektualne lastnine, uvoza motornih vozil in homologacije, konvencije CITES, kulturne dediščine in predhodnih sestavin za prepovedane droge.<sup>43</sup>

#### **c) Olajševanje pretoka blaga in potnikov**

Smisel uvajanja poenostavitve je olajšanje pretoka blaga ter omogočanje hitrejšega in cenejšega postopka. Potrebam gospodarstva se carina prilagaja tudi na področju informacijske tehnologije. V preteklem letu je bilo 58 podjetjem izdano dovoljenje za vlaganje dopolnilne deklaracije v okviru elektronske izmenjave podatkov (brezpapirno poslovanje). Za deklariranje blaga na podlagi knjigovodskih vpisov (hišno carinjenje) je trenutno veljavnih 557 dovoljenj za uvozne postopke in 260 dovoljenj za izvozne postopke. Za poenostavljeni postopek deklariranja je veljavnih 79 dovoljenj za izvoz blaga in 202 dovoljenji za uvoz blaga.<sup>44</sup> Za poenostavitve formalnosti v tranzitnem postopku pri namembnem in odpremnom carinskem organu (pooblaščen prejemnik in pooblaščen pošiljatelj) je veljavnih enajst dovoljenj. Pooblaščenih prejemnikov je 518.

---

<sup>42</sup> To so trošarinski izdelki, tekstil, osebna vozila in prehrabeni izdelki.

<sup>43</sup> Konvencija CITES je konvencija o trgovini z ogroženimi prostoživečimi živalskimi in rastlinskimi vrstami. Problematiko v zvezi z omenjeno trgovino bom obravnavala v podpoglavju 3.4.1.

<sup>44</sup> Poenostavljeni postopek deklariranja pomeni vlaganje carinske deklaracije v obliki komercialnega ali drugega uradnega dokumenta.



#### **d) Izboljšanje strokovnosti dela zaposlenih in pogojev za njihovo delo**

31. decembra 2002 je bilo v carinski službi zaposlenih 2.287 delavcev. Kar 1.132 se jih je udeležilo različnih vrst usposabljanj in izobraževanj. V CURS delijo izobraževanje na osnovno izobraževanje, dopolnilno izobraževanje in strokovno usposabljanje, pri čemer je prvo namenjeno novo zaposlenim delavcem, ki opravljajo strokovni izpit, drugo predstavljajo jezikovni in računalniški tečaji, tretje pa je namenjeno carinskim delavcem, da bi spoznali nova področja, razvili posebna znanja in izpopolnili svojo strokovnost pri delu.

Glede sprememb, ki se bodo zgodile z vstopom v EU, že poteka izobraževanje o spremembah zakonodaje in njenega izvajanja, še več aktivnosti na tem področju pa bo v mesecih pred vstopom v EU.

#### **e) Celovita informacijska podpora carinski službi**

Carinski informacijski sistem je bil razvit do stopnje, ki omogoča celovit pregled in nadzor nad izvajanjem carinskih postopkov ter nudi uporabo carinskih poenostavitev, kot so elektronsko vlaganje carinskih deklaracij (98 odstotkov), brezpapirno poslovanje in nadzor nad terjatvami in plačili.

Kljub razvitosti obstoječega sistema bodo ob vstopu v EU potrebne večje spremembe sistema zaradi nove evropske carinske zakonodaje in zaradi uvedbe novih računalniških sistemov. Nova sistema sta NCTS in TARIC.<sup>45</sup> NCTS predstavlja enoten tranzitni sistem držav EU in EFTE in se bistveno razlikuje od dosedanjega tranzitnega modula. Predvidoma naj bi ta novi sistem zaživel januarja 2004. TARIC pomeni integrirano tarifo Skupnosti. Vse države članice EU morajo biti povezane s strežnikom TARIC v Bruslju, da je tako omogočena avtomatska elektronska distribucija teh podatkov. Tudi CURS se bo povezala s to bazo podatkov preko skupnega komunikacijskega omrežja Evropske komisije.<sup>46</sup>

#### **f) Priprava carinske službe na vstop v EU**

Vlada je 23. januarja 2003 sprejela dokument Reorganizacija Carinske uprave Republike Slovenije zaradi vstopa Slovenije v Evropsko unijo. V tem dokumentu so opredeljene kadrovske in organizacijske spremembe, ki so posledica:

- novih nalog in spremenjenega izvajanja obstoječih nalog, ki jih bo morala slovenska carina opravljati v razmerah polnopravnega članstva;
- okrepitev bodoče zunanje meje EU;
- ukinitve mejne kontrole na bodočih notranjih mejah EU (Italija, Avstrija in Madžarska);
- sprememb zaradi drugačnega obsega in strukture blagovnega prometa po vstopu Slovenije v EU;
- prezaposlitve in ukrepov za razreševanje presežnih delavcev.

O reorganizaciji carinske službe bom več predstavila v podpoglavju 3.4.4.

V CURS ocenjujejo, da je bilo leto 2002 glede na finančne učinke in rezultate, ki so jih dosegli, uspešno.

---

<sup>45</sup> Kratica NCTS v francoskem jeziku glasi Tarif Intégré de la Communauté, kratica TARIC pa v angleškem jeziku glasi New Computerised Transit System.

<sup>46</sup> Zaradi dinamike sprememb trgovinske politike Skupnosti se podatkovna baza TARIC dnevno spreminja, kar pomeni, da je potrebno bazo dnevno ažurirati, spremljati in izvajati njene določbe. To je mogoče samo s pomočjo računalniškega sistema, ki mu rečemo TARIC, in pomeni sprejem dnevne podatkovne baze iz Bruslja, ažuriranje nacionalne baze TARIC, izvajanje zahtevnih trgovskih ukrepov in pobiranje ustreznih carinskih dajatev.

Glede na to, da se nekatera problemska področja pokrivajo s strateškimi cilji in oceno uspešnosti poslovanja carinske službe, bom diplomsko delo nadaljevala s problematiko CURS, ki predstavlja jedro tretjega poglavja.

### **3.4. Problematika CURS**

V tem podpoglavju se bom osredotočila na probleme CURS, ki so se najpogosteje obravnavali v medijih. Pri tem naj poudarim, da lahko obstajajo tudi drugi problemi, povezani s CURS. Izbrani problemi se nanašajo na področje mednarodne trgovine z zaščitenimi živalmi in rastlinami, boja proti goljufijam, iskanja carinske celostne podobe in reorganizacije CURS ob vstopu Slovenije v EU.

#### **3.4.1. Problematika mednarodne trgovine z zaščitenimi živalmi in rastlinami**

V tem podpoglavju bom na kratko obravnavala *problem* trgovine z ogroženimi živalskimi in rastlinskimi vrstami. Slovenija bo z vstopom v EU dolžna na prihodnji schengenski meji zagotoviti ustrezen nadzor nad mednarodno trgovino z ogroženimi živalskimi in rastlinskimi vrstami ter deli in izdelki iz njih. Da bi se dobro pripravila na to nalogo, organizira Agencija RS za okolje ob sodelovanju s CURS redna usposabljanja carinskih uslužbencev, ki jih izvaja že tri leta oziroma od pristopa Slovenije k mednarodni konvenciji CITES. Rezultat triletnega usposabljanja je tudi vedno več odkritij ilegalne trgovine na tem področju (Z vstopom v EU nujen ustrezen nadzor trgovine z zaščitenimi rastlinami in živalmi, 2003).

#### **3.4.2. Problematika boja proti goljufijam**

Pred CURS se tudi na področju goljufij postavljajo *problemi*, zato sta CURS in podjetje Global Refund, ki se ukvarja s povračilom DDV ob iznosu blaga iz države, 15. oktobra 2003 podpisala dogovor o sodelovanju v boju proti goljufijam.<sup>47</sup>

Dokumente, s katerimi lahko nerezidenti uveljavljajo povračilo DDV, se pogosto ponareja, nastala škoda pa je velika. Podpis dogovora je pomemben še posebej zato, ker bodo slovenski cariniki po 1. maju 2004 na južni meji potrjevali obrazce o vračilu davka za vse blago, ki je bilo kupljeno v EU. Na zahodni meji bodo ta nadzor seveda opustili. Podpisnika sta se z dogovorom zavezala, da bosta sodelovala pri preprečevanju ponarejanja carinskih in davčnih listin in carinskih žigov. Da bi se predpisi čimmanj kršili, mora CURS po priporočilih Evropske komisije takšne sporazume sklepati s tistimi institucijami, s katerimi veliko sodeluje. Podjetje Global Refund je že osmo, s katerim je CURS sklenila takšen sporazum. Direktor CURS, Franc Košir, je podpis sporazuma označil za velik korak naprej v prizadevanjih po preprečevanju davčnih utaj. Slovenski cariniki namreč s 1. majem 2004 ne bodo več ščitili le majhnega slovenskega prostora z dvema milijonoma prebivalcev, temveč celoten evropski prostor s štiristo milijoni prebivalcev. Z vstopom v EU bodo slovenski cariniki na južni meji potrjevali obrazce o povračilu DDV za vse prebivalce tretjih držav, ki bodo blago kupili v katerikoli članici Unije in ga iznesli z njenega območja. Predvsem gre za mejo s Hrvaško, kjer bodo slovenski cariniki vršili kontrolo, manj pa za mednarodna pristanišča in mednarodna letališča. Na mejah z Italijo,

---

<sup>47</sup> Global Refund je edini sistem, ki zagotavlja vračilo DDV tujim kupcem po vsem svetu. Ustanovljeno je bilo v Evropi pred dvajsetimi leti, tedaj še pod nazivom ETS (Europa Tax Free), hčerinsko podjetje v Sloveniji pa je bilo ustanovljeno pred desetimi leti. V svetovnem merilu opravi sistem letno okoli deset milijonov transakcij, njegove obrazce zahtevkov za vračilo davka pa izdaja okoli 210.000 trgovin.

Avstrijo in Madžarsko, ki bodo z vstopom v Unijo postale notranje meje, bo takšen nadzor odpadel (Carinska uprava in Global Refund bosta sodelovala pri odkrivanju kršitev, 2003).

### **3.4.3. Problematika iskanja carinske celostne podobe**

V tem podpoglavju bom kot vir uporabila Bogataj (2003). Ključni **problem** pri uvedbi novih državnih simbolov in carinske podobe je prav gotovo (ne)usklajenost pri iskanju novih celostnih podob na državni ravni.

CURS išče ponudnika za prenovo celostne podobe in uniform, zato je objavila razpis za prenovo carinskega znaka, emblema, položajnih oznak oziroma činov, zastave in maskote. Povsem ločeno pa državni zbor išče ponudnika za prenovo državnih simbolov, ki so seveda pomemben element podobe vseh državnih uniformiranih služb.<sup>48</sup> CURS je zato pri iskanju celostne podobe svetovala ponudnikom, naj pri oblikovanju upoštevajo vključitev Slovenije v EU in zdajšnje državne ter carinske simbole.

Če bo država izbrala nove simbole, bo to vplivalo na podobo CURS. Carinske službe po Evropi imajo večinoma osnovne državne oznake vedno bolj abstraktne, tako da glede tega CURS ni vezana. V carinski službi pravijo, da če bodo državni simboli novi, teh ne bo problem vključiti. Najprej so nameravali objaviti le razpis za prenovo uniform, potem pa so se odločili za celostno podobo. Spremembe so bile potrebne med drugim zaradi novih nazivov delovnih mest v državni upravi, zaradi česar je treba spremeniti položajne oznake (čine). To pomeni, da bi se zdajšnji znak CURS ob uvedbi novih državnih simbolov tako ali tako moral spremeniti.

V nadaljevanju diplomskega dela se bom posvetila problematiki reorganizacije carinske službe, ki bo potrebna zaradi vstopa Slovenije v EU.

### **3.4.4. Problematika reorganizacije CURS ob vstopu Slovenije v EU**

V razdelku o carinski reorganizaciji ob vstopu Slovenije v EU (vključno s pripadajočimi podpoglavji) se bom naslanjala na sporočilo za javnost z naslovom Reorganizacija Carinske uprave Republike Slovenije ob vstopu Republike Slovenije v Evropsko unijo (2003). V primeru povzemanja drugega vira bom na to opozorila.

Poleg problemov carinske službe, opisanih v prejšnjih podpoglavjih, se lahko pojavljajo tudi problemi na področju reorganizacije, ki bo potrebna zaradi vstopa Slovenije v EU. Ta reorganizacija CURS vključuje izhodišča za pripravo načrta reorganizacije, nove in spremenjene naloge carinske službe, organizacijske in kadrovske spremembe carinske službe ter rešitve in ukrepe za odpravljanje socialno-ekonomskih posledic, ki jih bo povzročilo polnopravno članstvo v EU. V nadaljevanju bom tako tudi razporedila obravnavano podpoglavje.

#### **a) Izhodišča za pripravo načrta reorganizacije carinske službe**

Izhodišča za pripravo načrta reorganizacije temeljijo na evropski zakonodaji in izvedbenih predpisih, za izvajanje katerih je zadolžena carina, na analizi trenutnega in pričakovanega obsega in strukture prometa preko mejnih prehodov ter blagovne menjave z državami EU in ostalimi državami, na trenutni organizaciji in kadrovske zasedbi carinske službe ter izkušnjah carinskih uprav držav članic EU.

---

<sup>48</sup> Rok za oddajo ponudb je bil 10. november 2003, komisija, ki ocenjuje predloge za državne simbole, pa naj bi finalistke izbrala do konca oktobra 2003, kar še ni končni izbor.

## **b) Dodatne in spremenjene naloge carinske službe**

Dodatne in spremenjene naloge carinske službe bodo izhajale iz evropskega carinskega zakonika ter sporazuma o obmejnem prometu in sodelovanju s Hrvaško. Nove naloge bodo povezane tudi z vzdrževanjem sistema TARIC, s sistemom razdeljevanja tarifnih kvot, izvajanjem mehanizmov skupne kmetijske politike EU v okviru carinske službe, s področjem tranzita, pobiranjem dajatev za EU in zbiranjem podatkov za potrebe Intrastata.<sup>49</sup> Carinska služba bo imela pomembno vlogo tudi v okviru nalog iz III. stebra EU »Policijsko in pravosodno sodelovanje na področju kazenskih zadev«. Prav tako bo potekalo redno sodelovanje na sestankih strokovnih odborov in delovnih teles Evropske komisije in Sveta.

## **c) Organizacijske spremembe carinske službe**

Na bodoči zunanji meji s Hrvaško bodo vzpostavljeni mednarodni, meddržavni mejni prehodi in mejni prehodi za obmejni promet ter mejne kontrolne točke.<sup>50</sup> Število zaposlenih na bodoči meji s Hrvaško se bo povečalo.

Ukinitev carinske kontrole na bodočih notranjih mejah EU bo posledično terjala odpravo uvoznih in izvoznih carinskih deklaracij pri blagovni menjavi z drugimi članicami, ukinitvev sistematične carinske kontrole na mejah v potniškem in blagovnem prometu ter opustitev obračunavanja DDV ob vstopu v Slovenijo iz ostalih držav članic oziroma ob izstopu iz Slovenije v te države.

Carina notranjega prometa v EU (nakupov in prodaj med državami članicami) ne spremlja, zato bo prišlo v strukturi blagovnega prometa do zmanjšanja obsega prometa za približno sedemdeset odstotkov, temu ustrezno pa bo manjše tudi število dokumentov in zavezancev ter nižja vrednost blaga v postopkih, ki jih vodi carina.<sup>51</sup> Na meji z Italijo in Avstrijo bodo na prehodih za obmejni promet in na kmetijskih prehodnih mestih pričeli opravljati kontrolo prehajanja blaga in oseb čez državno mejo delavci policije.

K zgoraj povedanemu naj dodam, da ob vstopu Slovenije v EU ostaja nejasno vprašanje slovenskega izvoza na južne trge (predvsem trge držav nekdanje Jugoslavije), pri katerem se mnenja o njegovi spremembi povsem razlikujejo. Carinski sporazumi, sklenjeni z državami bivše Jugoslavije, bodo namreč prenehali veljati. Slovenija bo tako prevzela sporazume, ki jih je s temi državami sklenila EU in so manj ugodni od bilateralnih sporazumov, ki veljajo trenutno. Skoraj petina slovenskega izvoza gre na trge nekdanje Jugoslavije. Nekateri pričakujejo, da bo ta odstotek še naraščal. V Ljubljanskih mlekarnah pa menijo drugače, in sicer pravijo, da se bo obseg izvoza zagotovo zmanjšal že zaradi tega, ker bodo imeli enake pogoje kot ostali proizvajalci, torej ne bodo imeli konkurenčne prednosti. Prostotrgovinske sporazume, ki bodo z vstopom v Unijo nehali veljati, ima Slovenija sklenjene s Hrvaško, Makedonijo ter Bosno in Hercegovino. Glede na sporazume, ki jih je EU sklenila in bodo veljali tudi za članico Slovenijo,

<sup>49</sup> SURS v sodelovanju s CURS vzpostavlja tako imenovani sistem Intrastat oziroma statistiko blagovne menjave med državami članicami EU, ki so dolžne zbirati podatke o blagovni menjavi znotraj EU za nacionalne in evropske potrebe. Ti podatki se bodo začeli redno mesečno zbirati s 1. junijem 2004, poročati pa bodo morala podjetja z vrednostjo blagovne menjave z državami EU nad vključitvenim pragom. Ta je za leto 2002 znašal 100.000 EUR (Dopis poročevalskim enotam, 2003).

<sup>50</sup> Kratica za mejne kontrolne točke je BIP in pomeni v angleškem jeziku Border inspection points. Po vzpostavitvi novih pogojev za blagovno carinjenje na mejnih kontrolnih točkah Obrežje, Gruškovje, Jelšane in Luka Koper ter na mejnih prehodih Zavrč, Metlika in Dragonja se bodo ukinile carinske izpostave Ptuj, ŽP Rogatec, Krško, Ilirska Bistrica, Koper in ŽP Središče ob Dravi. Do vstopa Slovenije v EU bo ustanovljen nov carinski urad v Brežicah, ki bo pokrival območje upravnih enot Brežice, Črnomelj, Krško, Metlika, Novo mesto, Sevnica in Trebnje.

<sup>51</sup> Zaradi tega se bo do vstopa Slovenije v EU postopoma zaprlo devet blagovnih carinskih izpostav (Škofja Loka, Ribnica, Logatec, ŽP Ljubljana, Velenje, Prevalje, Idrija, Tolmin in Ajdovščina), petim carinskim izpostavam (Gornja Radgona, ŽP Jesenice, ŽP Tezno, ŽP Nova Gorica in Kozina) se bo spremenilo delovno področje, tako da ne bodo več opravljale blagovnega carinjenja, šest carinskih izpostav pa se bo pridružilo mejnim kontrolnim točkam.

se bo iz Makedonije in Hrvaške uvažalo brez carin. Carine za izvoz, ki so jih pred leti ukinili, pa bodo znova uvedene. To je lahko kar hud udarec za slovenska podjetja, če ne bodo pripravljena na to, da se bodo ponovno soočila s carino. Za večino podjetij pa carine naj ne bi pomenile večjih težav. Slovenska podjetja naj bi bila tako tudi dovolj konkurenčna in naj bi zato ohranila svoj položaj na južnem trgu (S.H./P.N., 2003).

#### **d) Kadrovske spremembe carinske službe**

Socialno-ekonomske posledice reorganizacije se bodo reševale v okviru programa kadrovskega prestrukturiranja CURS, ki bo ob upoštevanju regionalnega vidika opredelila prezaposlitev carinskih delavcev in ukrepe za razreševanje presežnih delavcev. Skupno število presežnih delavcev, katerih delovna mesta bodo ukinjena zaradi vstopa v EU, znaša 957.<sup>52</sup> Na severni in zahodni meji namreč delajo cariniki, ki po vstopu v EU ne bodo več zaposleni tam. Zaradi novih nalog bodo dodatno potrebni 503 delavci, vključno s tistimi, ki se bodo zaradi ukinitve severne in zahodne meje preselili na južno mejo Unije, ki bo postala zunanja meja Unije.<sup>53</sup> Tisti, ki se bodo preselili na južno mejo, naj bi bili iz bližnjih krajev, tako da se bodo lahko vozili na delo, namesto da bi se morali preseliti. S tem bo država tudi privarčevala pri nakupu novih stanovanj, čeprav jih je nekaj predvidenih (S.H./P.M., 2003).

Kadrovski načrt predvideva, da bodo 450 delavcev (skupaj z zneskom za njihove plače), katerih delo bo postalo presežno ali nepotrebno, premestili na drugo delovno mesto v okviru istega ali drugega carinskega urada, v okviru Generalnega carinskega urada ali v drug državni organ, predvsem v policijo, vojsko, DURS, Upravo za izvrševanje kazenskih sankcij in SURS.<sup>54</sup> Brez dela pa naj ne bi ostal nihče, kar pomeni, da na carini ne bo odpuščanja preseženih delavcev. Za tiste delavce, ki jim dejansko ne bo mogoče zagotoviti zaposlitve niti v carinski službi niti v okviru drugih državnih organov (zaradi starosti, invalidnosti ali drugih tehtnih razlogov), bo uporabljen najprimernejši ukrep v okviru programa za razreševanje presežnih delavcev (Taškar, 2003; S.H./P.N., 2003).

Po mojem mnenju vsi delavci ne bodo zadovoljni s prerazporeditvijo, saj jim delo drugje ne bo ustrezalo. Če živijo na severni meji, je glede na nemobilnost slovenske (in evropske) delovne sile logično, da se niso pripravljene seliti na južno mejo in so tako prisiljeni sprejeti delovno mesto, na katerega bodo razporejeni kljub nezadovoljstvu. V Sloveniji je namreč veliko družin, ki so odvisni le od svojega majhnega zaslužka in se bodo morali prilagoditi nastali situaciji. Pri pripravi načrta za prerazporeditev delavcev je sodeloval tudi sindikat, kjer se zavedajo, da vsi ne bodo zadovoljni. Vendar pa po eni strani v sindikatu pričakujejo, da bo presežkov manj, kot je predvideno, in menijo, da bo carina za opravljanje vseh nalog po vstopu v Unijo potrebovala več delavcev. Po drugi strani Franc Košir pravi, da »se bo promet EU in državami, s katerimi imamo sklenjene prostotrgovinske sporazume, zmanjšal za 70 odstotkov. Kot drugo pa se bo polovica meja ukinila. Ta reorganizacija je še vedno relativno socialna različica« (S.H./P.N., 2003). Sicer pa je CURS dobra izkušnja, ki jo velja prenesti v policijo. Namreč, z zaposlovanjem za določen čas bi preprečili, da bi bilo čez nekaj let, ko se bo schengenska meja spet premaknila, veliko presežnih delavcev v policiji (Taškar, 2003).

<sup>52</sup> To pomeni 625 presežnih delavcev na bodoči notranji meji EU in 332 delavcev zaradi sprememb v blagovnem prometu.

<sup>53</sup> To pomeni 405 delavcev na novi zunanji meji in 98 delavcev v Generalnem carinskem uradu in upravah carinskih uradov. Nova delovna mesta odpira maloobmejni sporazum s Hrvaško, na podlagi katerega bo odprtih 27 dodatnih mejnih prehodov za obmejni promet.

<sup>54</sup> 150 carinikov, ki sedaj poleg carinskega nadzora in kontrole na mejnih prehodih opravljajo tudi kontrolo prehajanja oseb in blaga čez državno mejo oziroma mejno kontrolo, se bo, po opravljenem usposabljanju in ob izpolnjevanju ostalih pogojev, z dnem vstopa zaposlilo kot policisti. Policija kaže potrebe po zaposlovanju novih policistov predvsem zaradi uveljavljanja schengenske meje. Proučujejo se tudi možnosti za vključitev vojakov v nadzor te meje. Največ jih bo tako odšlo med policiste in paznike.

Eno izmed poglavitnih vprašanj so tudi stroški kadrovskega in organizacijskega prestrukturiranja carine. Stroškov naj ne bi bilo praktično nič, vendar pa se lahko v primeru organizacije prevoza delavcev pojavijo dodatni stroški.

## **4. OSTALI ORGANI V SESTAVI MINISTRSTVA ZA FINANCE**

V četrtem poglavju bom obravnavala še ostale organe v sestavi Ministrstva za finance. Najprej se bom osredotočila na organizacijo in naloge Urada za preprečevanje pranja denarja. Največ podatkov sem dobila o tem uradu, zato bom predstavila tudi njegovo uspešnost poslovanja v letu 2002. Več gradiva sem pridobila tudi za Upravo za javna plačila, v okviru katere bom predstavila tudi vzpostavitev enotnega zakladniškega sistema. V sklopu tega poglavja bom opisala tudi Urad za nadzor prirejanja iger na srečo, Devizni inšpektorat in Urad za nadzor proračuna.

### ***4.1. Urad za preprečevanje pranja denarja***

Slovenija sodi med geografsko in demografsko majhne države, vendar se navkljub svoji majhnosti srečuje z resnimi problemi organiziranega in gospodarskega kriminala. Mejitev Slovenije na Italijo, Avstrijo, Madžarsko in Hrvaško vpliva tudi na pojavne oblike kriminalitete. Pri tem je v zadnjih letih opaziti trend rasti hujših oblik kriminala, med katerimi velja še posebej omeniti pranje denarja. Slovenija ni le tranzitna država za umazani denar, ampak vse bolj tudi končna postaja. V Sloveniji je zato ustanovljen Urad za preprečevanje pranja denarja, ki ima vlogo klirinške hiše med institucijami finančnega sistema na eni ter organi odkrivanja in pregona kaznivih dejanj na drugi strani (Ministrstvo za finance Republike Slovenije, 2003; STA/S.V., 2002).<sup>55</sup>

#### **4.1.1. Organizacija in naloge Urada za preprečevanje pranja denarja**

Urad za preprečevanje pranja denarja je začel delovati 1. januarja 1995 in ga sestavlja šest organizacijskih enot, in sicer:

- vodstvo;
- oddelek za preventivo in nadzor;
- oddelek za sumljive transakcije;
- odsek za analitiko;
- odsek za informatiko;
- odsek za mednarodno sodelovanje.

Uredba o organih v sestavi ministrstev (2003) v 5. členu navaja, da Urad za preprečevanje pranja denarja »opravlja naloge na področjih preprečevanja in odkrivanja pranja denarja, odkrivanja korupcijskih in nekaterih drugih hudih kaznivih dejanj, nudenja mednarodne pravne pomoči v kazenskih zadevah na področjih pranja denarja in odvzema premoženjske koristi iz kaznivih dejanj ter nadzora nad zavezanci za izvajanje predpisov s področja preprečevanja pranja denarja.«

Urad za preprečevanje pranja denarja sprejema, zbira, analizira in posreduje podatke, informacije in dokumentacijo, ki jo pridobi od finančnih in drugih organizacij iz 2. člena Zakona o preprečevanju pranja denarja. Te organizacije morajo omenjenemu uradu posredovati podatke o

---

<sup>55</sup> Med organe odkrivanja in pregona kaznivih dejanj spada policija in pravosodni organi.

gotovinskih transakcijah ali več med seboj povezanih gotovinskih transakcijah, ki presegajo pet milijonov tolarjev, in transakcijah ali strankah, v zvezi s katerimi obstajajo razlogi za sum pranja denarja.<sup>56</sup> Če Urad za preprečevanje pranja denarja pri analizi podatkov ugotovi, da obstajajo razlogi za sum storitve kaznivega dejanja pranja denarja, te podatke posreduje policiji oziroma pravosodnim organom (Ministrstvo za finance Republike Slovenije, 2003).

#### **4.1.2. Ocena uspešnosti poslovanja Urada za preprečevanje pranja denarja v letu 2002**

V tem podpoglavju bom povzela bistvene rezultate Urada za preprečevanje pranja denarja v letu 2002, ki sem jih dobila iz dokumenta Podatki iz poročila o delu Urada za leto 2002 (2003). V primeru uporabe drugega vira bom to posebej navedla. Oceno uspešnosti tega urada bom strnila v posamezna področja, opredeljena v omenjenem dokumentu.

##### **a) Delo na področju gotovinskih transakcij**

Število vseh izvršenih in sporočenih gotovinskih transakcij nad pet milijonov tolarjev se je v letu 2002 v primerjavi z letom 2001 zmanjšalo za 12.989 ali za 27 odstotkov.<sup>57</sup> Leta 2002 se je število vseh (prijavljenih in neprijavljenih) prenosov gotovine in vrednostnih papirjev na prinosnika nad tri milijone tolarjev čez mejo v primerjavi s prejšnjim letom zmanjšalo za trinajst odstotkov. Število odkritih primerov kršitve obveznosti prijave prenosa gotovine in vrednostnih papirjev na prinosnika čez državno mejo se je v primerjavi z letom 2001 povečalo za sedemnajst odstotkov. Število odkritih primerov v letu 2002 je bilo večje pri vnosu kot pri iznosu.

##### **b) Delo na področju sumljivih transakcij**

V letu 2002 je bilo med prejetimi 127 novimi zadevami samo 92 zadev povezanih s sumom storitve kaznivega dejanja pranja denarja, medtem ko so se ostale zadeve nanašale na prijave nepooblaščenih prijaviteljev in na anonimne prijave. Med 150 zaključenimi zadevami je bilo 115 zadev povezanih s sumom storitve kaznivega dejanja pranja denarja, 35 zadev pa je bilo povezanih z drugimi nezakonitimi ravnanji. V letu 2002 so tako izboljšali delež vseh zaključenih zadev za 5,4 odstotne točke v primerjavi z letom 2001. V letu 2002 se je glede na leto 2001 med prijavi še nekoliko povečalo število zadev, ki niso v pristojnosti Urada za preprečevanje pranja denarja in jih je ta odstopil Upravi kriminalistične policije, pristojnemu državnemu tožilstvu ali DURS.

Leta 2002 so v Uradu za preprečevanje pranja denarja začasno ustavitev izvršitve transakcije uporabili štirikrat, v celotnem obdobju 1995 – 2002 pa devetnajstkrat.<sup>58</sup> Odredba o začasni ustavitvi transakcij je bila v kar osemnajstih primerih kasneje potrjena s strani državnega tožilca in pristojnih sodišč, kar kaže na pravilno in zakonito uporabo tega pooblastila v vseh letih delovanja obravnavanega urada. Znesek v letu 2002 začasno odvzetega denarja zaradi suma pranja denarja v Sloveniji, preračunan v tolarje, znaša skupaj 309.723.751 tolarjev.

---

<sup>56</sup> Urad za preprečevanje pranja denarja od organov carinske službe prejema tudi podatke o prenosih gotovine in vrednostnih papirjih na prinosnika v vrednosti nad tri milijone tolarjev čez državno mejo (Podatki iz poročila o delu Urada za leto 2002, 2003).

<sup>57</sup> K zmanjšanju števila sporočenih gotovinskih transakcij je najbolj pripomogla zamenjava nacionalnih valut dvanajstih držav članic Evropske monetarne unije v evro. Vendar pa ne gre za realno zmanjšanje števila prijavljenih transakcij, saj se to število dejansko povečuje (D.L./STA, 2003).

<sup>58</sup> Urad za preprečevanje pranja denarja lahko, če oceni, da je podan utemeljen sum storitve kaznivega dejanja pranja denarja, odredi navedeno pooblastilo. Začasna ustavitev lahko traja največ 72 ur.

Kljub uspešnemu delovanju tega urada pa boj proti pranju denarja v Sloveniji trpi, meni Klaudijo Stroligo, direktor Urada za preprečevanje pranja denarja, saj bi morala biti sodišče in državno tožilstvo bolj učinkovita. K temu dodaja, da ga tudi skrbi vstop Slovenije v EU, saj bo z ukinitvijo severne in zahodne meje nadzor pri prenosu denarja čez mejo težji (D.L./STA, 2003).

#### **c) Delo na področju preventive in nadzora**

Delo na področju preventive in nadzora je tudi v letu 2002 posegalo na področje sprememb in dopolnitev predpisov, sodelovanja pri izobraževanju in strokovnem usposabljanju, obveščanja javnosti in nadzora nad izvajanjem določil Zakona o preprečevanju pranja denarja pri organizacijah.<sup>59</sup> Urad za preprečevanje pranja denarja je v času od 1. januarja do 31. decembra 2002 sodnikom za prekrške podal štirinajst predlogov za uvedbo postopka o prekršku. Predlogi so bili podani zoper štirinajst pravnih in šestnajst odgovornih oseb zaradi suma storitve 26 prekrškov.

#### **d) Delo na področju mednarodnega sodelovanja<sup>60</sup>**

Za področje mednarodnega sodelovanja Urada za preprečevanje pranja denarja je značilno, da se je v letu 2002 obseg aktivnosti in obravnavanih zadev močno povečal. Še naprej so aktivno delovali predvsem v mednarodni skupini Egmont, ki združuje že 69 podobnih uradov s celega sveta. Poleg tega so predstavniki Urada za preprečevanje pranja denarja veliko časa namenili delu v Posebnem odboru strokovnjakov Sveta Evrope za ocenjevanje ukrepov proti pranju denarja, ki je junija 2002 sprejel poročilo o drugem ocenjevalnem krogu v Sloveniji. Na področju pridruževanja EU so v obravnavanem uradu večkrat poročali o realiziranih nalogah v zvezi s problematiko pranja denarja in poželi priznanje, da je navedeno področje v celoti usklajeno z referenčno evropsko in mednarodno zakonodajo. V okviru mednarodnega sodelovanja so največ podatkov tako kot v prejšnjih letih izmenjali z uradi iz Hrvaške in Italije.

### **4.2. Urad za nadzor prirejanja iger na srečo**

V Zakonu o igrah na srečo (1995) je v 2. členu zapisano, da so igre na srečo tiste, pri katerih imajo udeleženci za plačilo določenega zneska enake možnosti zadeti dobitke, izid igre pa je izključno ali pretežno odvisen od naključja ali kakšnega negotovega dogodka.

Urad za nadzor prirejanja iger na srečo »opravlja nadzorne, strokovne, upravne in razvojne naloge na področju prirejanja iger na srečo, odloča v upravnem postopku pred izdajo odločbe vlade o dodelitvi koncesij ter opravlja druge naloge, povezane z dodelitvijo koncesij in sklenitvijo koncesijskih pogodb oziroma izdajo dovoljenj, nadziranjem in analiziranjem izvajanja področnih predpisov, ki urejajo igre na srečo, nadziranjem opravljanja dejavnosti iger na srečo ter spremljanjem, zbiranjem in analiziranjem podatkov, prejetih od prirediteljev oziroma koncesionarjev« (Uredba o organih v sestavi ministrstev, 2003). Naloge Urada za nadzor prirejanja iger na srečo se torej nanašajo na:

<sup>59</sup> Leta 2002 je Urad za preprečevanje pranja denarja uspešno zaključil enega ključnih strateških projektov, saj so napisali Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o preprečevanju pranja denarja, ki je v juliju tudi začel veljati. Na tej podlagi so v predpisanih rokih pripravili še sedem predvidenih podzakonskih aktov, ki jih je nato izdal minister za finance.

<sup>60</sup> Urad za preprečevanje pranja denarja je v letu 2002 pri svojem delu upošteval tako slovensko zakonodajo kot tudi nekatere mednarodne predpise, ki sicer formalno še niso sestavni del pravnega reda Republike Slovenije, vendar se je Slovenija v postopku včlanjevanja v nekatere mednarodne organizacije zavezala, da bo svojo zakonodajo uskladila s temi predpisi. Obravnavani urad je tako pooblaščen za izmenjavo podatkov s tujimi sorodnimi organi in mednarodnimi organizacijami, s katerimi tudi sodeluje, podpisuje razne dogovore o sodelovanju in izmenjavi podatkov ter je v njih aktivno udeležen. Poleg tega opravlja tudi vlogo osrednjega organa po Zakonu o ratifikaciji konvencije Sveta Evrope št. 141 o pranju, odkrivanju, zasegu in zaplombi premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem (Ministrstvo za finance Republike Slovenije, 2003).



- področje regulative, kjer gre predvsem za naloge v zvezi z oblikovanjem dodatne zakonodaje na področju igralništva kot tudi za oblikovanje vrste podzakonskih aktov;
- področje nadzora, kjer gre za naloge, ki jih opredeljuje zakon in predvideva vrsto in načine nadzora nad prirejanjem klasičnih in posebnih iger na srečo;
- druge naloge, ki so zajete v Zakonu o igrah na srečo, drugimi zakoni in podzakonskimi akti.<sup>61</sup>

Zakon o igrah na srečo (1995) v nalogah nadzornega organa med drugim opredeljuje, da Urad za nadzor prirejanja iger na srečo sodeluje tudi z uradom, pristojnim za preprečevanje pranja denarja. Kot navaja vir STA (2003a), je Odbor za finance sprejel nekatera dopolnila k predlogu novele zakona o igrah na srečo, s katero bo Slovenija med drugim omogočila vstop tujega kapitala tudi na področje prirejanja iger na srečo.<sup>62</sup>

### **4.3. Devizni inšpektorat**

Devizni inšpektorat sestavljajo tri organizacijske enote, in sicer :

- vodstvo;
- oddelek za inšpekcijski nadzor;
- oddelek za devizne prekrške.<sup>63</sup>

Devizni inšpektorat opravlja inšpekcijski nadzor nad poslovanjem rezidentov, razen nadzora nad poslovanjem pooblaščenih bank in hranilnic in v delu, ki se nanaša na menjalniško poslovanje tudi drugih oseb, ki so pooblašcene za opravljanje menjalniških poslov; in nerezidentov, v skladu z zakoni, ki urejajo devizno poslovanje in zunanjetrgovinsko poslovanje, inšpekcijski nadzor, ter drugimi zakoni, ki določajo nadzor; vodi postopke za prekrške in izdaja odločbe o prekršku na prvi stopnji za prekrške, ki jih določa zakon, ki ureja devizno poslovanje. Devizni inšpektorat torej nadzoruje izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov, ki urejajo devizno in zunanjetrgovinsko poslovanje, kreditne odnose s tujino in opravljanje gospodarskih dejavnosti v tujini, in vodi postopek o prekrških na prvi stopnji proti pravnim in fizičnim osebam, kršilcem predpisov z delovnega področja inšpektorata (Uredba o organih v sestavi ministrstev, 2003; Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o deviznem poslovanju, 2003; Ministrstvo za finance Republike Slovenije, 2003).<sup>64</sup>

### **4.4. Uprava za javna plačila**

Desetletje trajajoč poosamosvojitveni projekt je tako imenovana reforma plačilnega prometa, ki je pomenila ukinitvev nekdanje Službe družbenega knjigovodstva (SDK) in prenos njenih nalog na druge institucije. Nekdanja javnopravna storitev je postala bančna storitev in s tem konkurenčna. Dejansko imamo sedaj dva plačilna prometa: prvi, ki poteka preko transakcijskih računov in velja za pravne in fizične osebe ter osebe civilnega prava; drugi, enotni zakladniški

<sup>61</sup> Direktor tega urada je od 15. junija 2002 Marko Prijatelj, ki je nasledil Pava Ivankoviča (Urad za nadzor prirejanja iger na srečo vodi Marko Prijatelj, 2002). Klasične igre na srečo so številčne loterije, loterije s trenutno znanim dobitkom, kviz loterije, tombole, lota, športne napovedi, športne stave, srečelovi in druge podobne igre. Posebne igre na srečo pa so igre, ki jih igrajo igralci proti igralnici ali drug proti drugemu na posebnih igralnih mizah s kroglicami, kockami, kartami, na igralnih panojih ali na igralnih avtomatih ter stave in druge podobne igre v skladu z mednarodnimi standardi (Zakon o igrah na srečo, 1995).

<sup>62</sup> Novela zakona med drugim določa, da bi klasične igre na srečo v Sloveniji lahko prirejala dva prireditelja, v državi bi lahko bilo največ petnajst igralnic ter skupno 45 tako imenovanih igralnih salonov.

<sup>63</sup> Direktor tega inšpektorata je trenutno Aleš Hajnrihar, ki je tudi glavni devizni inšpektor.

<sup>64</sup> Nadzor nad poslovanjem v skladu z Zakonom o deviznem poslovanju poleg Deviznega inšpektorata v okviru svojih pristojnosti opravljajo še Banka Slovenije, Ministrstvo za finance in carinski organi. Organi nadzora pri izvrševanju nadzora medsebojno sodelujejo in si izmenjujejo potrebne informacije. Drugostopenjski organ je Senat za prekrške RS.

račun, uporabljajo posredni in neposredni državni in občinski proračunski uporabniki, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju ZZZS) in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju ZPIZ). Agencija RS za javnopravne evidence in storitve opravlja en del informacijske naloge nekdanje SDK, banke in Banka Slovenije so pobrale plačilni promet, Uprava za javna plačila pa je osrednja točka vseh javnofinančnih transakcij in dejanski izvajalec plačilnega prometa (Borak, 2003).

Z uveljavitvijo Zakona o plačilnem prometu je bila tako 20. aprila 2002 ustanovljena Uprava za javna plačila. Z ustanovitvijo te uprave so postavljeni temelji za vzpostavitev novega servisa opravljanja plačilnega prometa za proračunske uporabnike. Glede na potek reforme plačilnega prometa je APP prenehala opravljati plačilni promet s 30. junijem 2002.<sup>65</sup> Pravne osebe, ki so se ukvarjale z gospodarsko dejavnostjo in so imele odprte žiro račune pri APP, so prenesle opravljanje plačilnega prometa v poslovne banke, kjer so odprle transakcijske račune. Proračunski uporabniki so se vključili v enotni zakladniški sistem in poslujejo preko enotnega zakladniškega računa. Uprava za javna plačila opravlja zanje od 1. julija 2002 storitve tolarskega in deviznega negotovinskega plačilnega prometa.

V nadaljevanju bom opisala organizacijo in naloge Uprave za javna plačila ter na kratko predstavila bistvo enotnega zakladniškega sistema.

#### **4.4.1. Organizacija in naloge Uprave za javna plačila**

Mreža organizacijskih enot Uprave za javna naročila je sledeča:

- Glavni urad Uprave za javna plačila;
- dvanajst področnih uradov, ki so razporejeni po statističnih regijah.<sup>66</sup>

Uradi Uprave za javna plačila se delijo na urade I. velikostnega razreda, ki so uradi z več kot 150 proračunskimi uporabniki, in na urade II. velikostnega razreda, ki so uradi z manj kot 150 proračunskimi uporabniki.<sup>67</sup> Delo uradov I. in II. velikostnega razreda podpira Glavni urad Uprave za javna plačila.

Uredba o organih v sestavi ministrstev (2003) v 5. členu našteva naloge Uprave za javna plačila, in sicer opravlja naloge na področjih izvajanja plačil neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, zbiranja informacij o plačilih iz proračuna in o prihodkih v proračun Republike Slovenije, zagotavljanja informacij, na podlagi katerih je omogočeno gospodarno ravnanje s sredstvi javnih financ ter upravljanje in nadzor nad javnofinančnimi prihodki, ter zagotavljanja tehnološke in izvedbene podpore zakladniškemu poslovanju na ravni države in občin.

---

<sup>65</sup> S tem so morali zagotoviti tudi prehod potrebnega števila delavcev iz APP v Upravo za javna plačila. Pogoji za delo Uprave za javna plačila so se zagotovili s prenosom osnovnih sredstev in druge potrebne opreme, ki jo je upravljala APP, v upravljanje Uprave za javna plačila (Zakon o plačilnem prometu, 2003). APP je dokončno prenehala obstajati in delovati s 1. januarjem 2003. S popolno ukinitvijo APP je postalo presežnih 239 njenih delavcev, ki so si delo našli v eni od naslednic APP, v drugih državnih ustanovah ali v bankah, ki so kupovale nepremičnine APP (Korljan, 2003).

<sup>66</sup> Sedež Generalnega urada Uprave za javna naročila je v Ljubljani. Uprava za javna plačila opravlja svoje naloge tudi v krajih podružnic, ki jih določi vlada praviloma v vsaki statistični regiji (Zakon o plačilnem prometu, 2003). Uradi Uprave za javna plačila so ustanovljeni v Kopru, Kranju, Krškem, Ljubljani, Murski Soboti, Novi Gorici, Novem mestu, Postojni, Radljah ob Dravi, Slovenski Bistrici, Trbovljah in Žalcu (Sklep o določitvi uradov Uprave Republike Slovenije za javna plačila in njihovih sedežev, 2002; Sklep o spremembah sklepa o določitvi uradov Uprave Republike Slovenije za javna plačila in njihovih sedežev, 2002). Direktorica Uprave za javna plačila je trenutno Jana Ahčin.

<sup>67</sup> Uradi I. velikostnega razreda so Koper, Kranj, Ljubljana, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Slovenska Bistrica in Žalec. Uradi II. velikostnega razreda pa so Krško, Postojna, Radlje ob Dravi in Trbovlje.

Uprava za javna plačila opravlja za vse proračunske uporabnike naloge vezane na tolarski in devizni plačilni promet. Na podlagi sprejetih plačilnih navodil pripravlja plačilne naloge in jih pošilja v bančni sistem, iz bančnega sistema pa prejema povratne informacije o izvršenih plačilih in z izpiski seznanja proračunske uporabnike o prometu na njihovih podračunih. Poleg tega zbira podatke o plačilnem prometu za statistične in davčne namene in na tej podlagi izdeluje informacije za nadzornike. Uprava za javna plačila spremlja podatke o prilivih in odlivih proračunskih sredstev – torej spremlja podatke na prihodkovni in odhodkovni strani proračunskih uporabnikov. S svojimi informacijami zagotavlja boljše gospodarjenje z javnimi financami in nadzor nad njimi ter boljše upravljanje z javnofinančnimi sredstvi.

#### 4.4.2. Vzpostavitev enotnega zakladniškega sistema

V tem podpoglavju bom kot literaturo uporabila Kranjec (2002) in dokument Prva faza projekta »Vzpostavitev enotnega zakladniškega sistema v Republiki Sloveniji« (2002).

V času, ko se države razvitega sveta spopadajo z vedno večjo globalizacijo svojih ekonomij, je postalo upravljanje z javnim denarjem eno izmed prioriternih področij. To področje je praviloma domena državnih zakladnic. Tako je tudi Ministrstvo za finance, v tesnem sodelovanju z Banko Slovenije in APP, pripravilo strategijo preoblikovanja sistema upravljanja z javnimi financami, ki ima predvidenih več faz, za končni cilj pa vzpostavitev integrirane državne zakladnice. Poleg spremembe plačilnega sistema za podjetja se je tako 1. julija 2002 za proračunske uporabnike vzpostavil **enotni zakladniški sistem**.<sup>68</sup> Dosedanji sistem javnih financ je temeljil večinoma na posamičnih aranžmajih proračunskih uporabnikov s poslovnimi bankami.

Prvi temeljni cilj projekta vzpostavitve enotnega zakladniškega sistema v Republiki Sloveniji je zagotoviti ustrezen nadomestni sistem izvajanja plačil državnega in občinskih proračunov, obeh skladov socialnega zavarovanja in vseh proračunskih uporabnikov ter zbiranja in evidentiranja vseh javnofinančnih prihodkov v pogojih reformiranih plačilnih sistemov. Njen drugi temeljni cilj je zagotoviti osnovne pogoje za učinkovitejše upravljanje z državnim oziroma občinskim denarjem preko enotnih zakladnih računov države oziroma občin.

Enotni zakladniški sistem je sestavljen iz **sistema enotnega zakladniškega računa države in sistemov enotnih zakladniških računov občin**, ki jih vodi Banka Slovenije.<sup>69</sup> Občine se lahko odločijo, ali vodijo sistem zakladniškega računa same ali pa svoje račune prostovoljno vključijo v enoten zakladniški sistem države.<sup>70</sup> Državna zakladnica oziroma pristojna občinska finančna služba bo lahko upravljala vsa presežna denarna sredstva na računu.<sup>71</sup> Poleg enotnih zakladniških računov države in občin sestavljajo nov sistem tudi **podračuni državnih in občinskih proračunskih uporabnikov**, ki jih vodi Uprava za javna plačila. Ti podračuni izhajajo iz sistema žiro računov pri APP in imajo z vidika uporabnikov vlogo transakcijskih računov.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> Najprej so nadomestili sistem žiro računov proračunskih uporabnikov in vplačilnih računov javnofinančnih prihodkov pri APP, 1. julija 2002 pa je bil vzpostavljen sistem transakcijskih računov pri pravnih osebah. V sistem enotnega zakladniškega računa so vključeni vsi neposredni in posredni proračunski uporabniki na državni in občinski ravni, kot jih opredeljuje Zakon o javnih financah. V ta sistem ne sodijo zasebni zavodi, ne glede na vire financiranja njihovih dejavnosti.

<sup>69</sup> Vzpostavitev enotnega zakladniškega računa(ov) države in občin pomeni izvedbo prve faze tega projekta.

<sup>70</sup> Oba sistema sta enakopravna.

<sup>71</sup> Zakon o javnih financah omogoča tudi likvidnostno zadolževanje med proračunskimi uporabniki (le za presežna denarna sredstva). Obrestne mere za posojena sredstva v okviru sistema državne zakladnice so nižje kot bančne.

<sup>72</sup> Od transakcijskega računa pri poslovni banki se podračuni razlikujejo po tem, da ne omogočajo limitov, saj proračunski uporabniki lahko plačujejo le do višine razpoložljivih sredstev na svojem podračunu.

Proračunski uporabnik samostojno upravlja sredstva na svojem podračunu in lahko poravnava svoje obveznosti le do višine sredstev na podračunu.<sup>73</sup>

Enotni zakladniški sistem tako zagotavlja plačilni promet proračunskih uporabnikov, hkrati pa tudi upravljanje likvidnosti javnega sektorja, ki bo bolj gospodaren kot dosedanji. S fiskalnim poročanjem se zagotavlja tudi večja preglednost delovanja sistema.<sup>74</sup> Sistem evidentiranja in poročanja o agregiranih javnofinančnih operacijah, tokovih in stanjih temelji na vzpostavljenem sistemu *glavne knjige zakladnice*. Poleg tega pa je doseženo tudi znižanje transakcijskih stroškov vseh proračunskih uporabnikov.

#### **4.5. Urad /služba/ za nadzor proračuna**

V okviru Ministrstva za finance trenutno deluje Služba za nadzor proračuna, ki se bo 1. januarja prihodnje leto preoblikovala v samostojen Urad za nadzor proračuna. Slednji torej sedaj še ne deluje. V sklopu tega podpoglavju bom zato obravnavala organizacijo in naloge sedanje Službe za nadzor proračuna ter podala bodoče naloge Urada za nadzor proračuna.

Služba za nadzor proračuna je notranja organizacijska enota Ministrstva za finance (glej prilogo 1 na 1. strani priloženih prilog) in je sestavljena iz:

- vodstva;
- oddelka proračunske inšpekcije;
- oddelka za notranjo revizijo;
- oddelka za revizijo in certificiranje;
- oddelka za notranji nadzor javnih financ.

Služba za nadzor proračuna je centralni organ sistema notranjega nadzora javnih financ, zadolžena za razvoj finančnega poslovanja in notranjih kontrol ter notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega in občinskih proračunov. Na področju porabe sredstev EU skladov izvaja predakreditacijske preglede in certificira deklaracije o porabi sredstev za Evropsko komisijo. Za potrebe Urada za boj proti goljufijam in zaščito finančnih interesov EU deluje kot kontaktna točka. Tradicionalen in pomemben del dejavnosti predstavlja tudi proračunsko inšpiciranje (Ministrstvo za finance Republike Slovenije, 2003).<sup>75</sup>

Uredba o organih v sestavi ministrstev (2003) v 5. členu pravi, da bo Urad za nadzor proračuna opravljal naloge na področjih usmerjanja, koordinacije in kontrole delovanja sistema notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji, neodvisnega nadzora nad izvajanjem in porabo evropskih skladov in nacionalnega sofinanciranja, inšpekcijskega nadzora državnega proračuna, usmerjanja in koordinacije zaščite finančnih interesov EU in boja proti goljufijam. Iz opisa nalog sklepam, da bo Urad za nadzor proračuna dosedanjo funkcijo nadzornika pravilne porabe proračunskih sredstev v okviru Službe za nadzor proračuna dopolnil še s skrbjo za pravilno porabo sredstev iz evropske blagajne.

---

<sup>73</sup> Poseg na podračunu je tudi pri sodnih izvršbah mogoč le do višine sredstev na njem.

<sup>74</sup> Druga faza, v kateri bodo podračuni uporabnikov rabili tudi fiskalnemu poročanju, naj bi se končala leta 2004.

<sup>75</sup> V literaturi se za Urad za boj proti goljufijam pogosto uporablja angleška kratica OLAF.

## SKLEP

Namen diplomskega dela je bil podati strnjen in jasen pregled problematike na področjih delovanja DURS in CURS, ki je sicer obravnavana zelo fragmentirano. Cilj je bil opisati delovanje in strateške cilje DURS in CURS, predstaviti njuno uspešnost in identificirati problemske situacije.

DURS opravlja naloge, ki se nanašajo na izvajanje davčnega sistema in ukrepov davčne politike, na odmero in pobiranje davkov in drugih obveznosti, na inšpekcijsko nadzorstvo nad pravilnostjo izpolnjevanja davčnih in drugih obveznosti ter na davčne evidence.

V obdobju 2001 – 2004 si je DURS zastavila številne cilje, pri čemer sta bila prioriteta razvoj informacijske tehnologije in revizija vseh davčnih postopkov. V diplomskem delu sem obravnavala tudi uspešnost poslovanja DURS v letu 2002, katerega glavna značilnost je povečanje števila zakonov, ki so DURS naložili dodatne nedavčne naloge ali zmanjšali njeno avtonomijo, medtem ko je davčna zakonodaja zaostajala za potrebami davčne administracije. Pomanjkljivost davčnega sistema se je v letu 2002 pokazala predvsem v neustrezni zakonski ureditvi na področju davčnega postopka, davčne službe ter davka od dobička.

Glavni problemi, s katerimi se DURS srečuje pri svojem delu, se nanašajo na pet področij: zakonodaja, organizacija, informacijska tehnologija, kadri in materialni viri. Poleg tega sem ugotovila, da je problem tudi v davčnem razkoraku. V diplomskem delu sem se osredotočila na področje zakonodaje, pri kateri sem najprej obravnavala problem davčnega priznavanja stroškov službenih vozil za zasebne in poslovne namene, ki so v posameznih predpisih različno tolmačeni. Nato sem prešla na problem vodenja nepremičninskega posredovanja, ki še ni urejeno z določenimi evidencami, potrebnimi za delovanje in spremljanje podatkov. Pri reševanju tega problema je vključena tudi DURS, ki bo vodila evidenco prometa nepremičnin. Naslednji obravnavani problem je bil obdavčevanje prometa nepremičnin, pri katerem je pomemben datum prenosa lastninske pravice na nepremičnini in vrednost, ki bo podlaga za plačilo davka. Nadalje, v primeru obračunavanja DDV za vgrajevanje stavbnega pohištva so popravili Pravilnik o izvajanju zakona o DDV, tako da lahko DURS obračunava 8,5-odstotno stopnjo DDV za storitve vgrajevanja stavbnega pohištva tako proizvajalcem kot izvajalcem (monterjem). V okviru poglavja o drugi problematiki sem zajela problem zaračunavanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, nov Zakon o dohodnini in izpolnjevanje zakonske zahteve glede izdaje odločb o odmeri dohodnine. Aktualna problematika nepravilnega poslovanja DURS pa je predstavljala najpomembnejši del identificiranja problemskih situacij davčne službe. Sredi aprila 2003 je namreč Računsko sodišče objavilo, da zaradi nepopolnih in neažurnih podatkov pri vodenju davčnega knjigovodstva ne more v revizijskem poročilu o pravilnosti in smotrnosti poslovanja DURS izreči revizijskega mnenja. Zato je Računsko sodišče naložilo davčni službi, da mora v šestdesetih dneh po prejemu revizijskega poročila predložiti odzivno poročilo, v katerem mora poročati o ukrepih za odpravo nepravilnosti pri vodenju davčnega knjigovodstva in o časovni opredelitvi posameznih aktivnosti. Sredi junija 2003 je DURS to sicer tudi storila in revizorjem ugovarjala v zajetnem odzivnem poročilu. Kljub temu Računsko sodišče z ukrepi za odpravljanje v reviziji ugotovljenih nepravilnosti in nesmotrnosti ni bilo zadovoljno. Po mojem mnenju so mnogi problemi, ki se pojavljajo na področju delovanja DURS, ostali nerešeni. Poleg opisanih problemov se ob vstopu Slovenije v EU, 1. maja 2004, pred DURS postavlja dodaten izziv izvajanja novih pravil obdavčevanja blaga in storitev.

Drugi organ v sestavi Ministrstva za finance, ki sem ga zajela v jedro diplomskega dela, je CURS. Ta opravlja naloge, ki se nanašajo na izvajanje carinskega in trošarinskega sistema, na carinski in trošarinski nadzor, na odmero, obračun in pobiranje uvoznih, izvoznih in drugih dajatev in trošarin, na izvajanje carinske in trošarinske kontrole in inšpekcijskih pregledov, na druge zadeve pri kontroli prometa potnikov, blaga in storitev s tujino in na postopek o carinskih in trošarinskih prekrških.

V svoji poslovni strategiji ima CURS opredeljene naslednje strateške cilje: pravilno izvajanje postopkov in učinkovito pobiranje dajatev, višja raven zaščite družbe, olajševanje pretoka blaga in potnikov, izboljšanje strokovnosti dela zaposlenih in pogojev za njihovo delo, celovita informacijska podpora carinski službi in priprava carinske službe na vstop v EU. V okviru obravnave CURS sem prav tako predstavila njeno uspešnost v letu 2002. Prejšnje leto je bilo za CURS eno najpomembnejših v pripravah za prevzem evropskega pravnega reda in izvajanje carinske zakonodaje v novih razmerah polnopravnega članstva Slovenije v EU.

Problematiko na področjih delovanja CURS sem obravnavala v krajšem obsegu kot pri DURS, saj se v medijih omenjajo zlasti problemi, kot so mednarodna trgovina z zaščitenimi živalmi in rastlinami, boj proti goljufijam in iskanje carinske celostne podobe. V okviru problematike carinske službe sem se zato osredotočila na reorganizacijo CURS, ki je potrebna zaradi vstopa Slovenije v EU. CURS se s tem namenom pripravlja na nove in spremenjene naloge ter na organizacijske in kadrovske spremembe.

Zaradi sistematičnosti sem se odločila obravnavati tudi ostale organe v sestavi Ministrstva za finance: Urad za preprečevanje pranja denarja, Urad za nadzor prirejanja iger na srečo, Devizni inšpektorat, Uprava za javna plačila in Urad za nadzor proračuna. Zaradi razpoložljivosti podatkov sem v obravnavo Urada za preprečevanje pranja denarja dodala tudi njegovo uspešnost v letu 2002, v okviru Uprave za javna plačila pa sem vključila tematiko o enotnem zakladniškem sistemu, ki je sestavljen iz sistemov enotnih zakladniških računov in podračunov državnih in občinskih proračunskih uporabnikov. Pri organih v sestavi Ministrstva za finance, obravnavanih v zadnjem poglavju, nisem identificirala problematike na področjih njihovega delovanja, kar ne pomeni, da se problemi ne pojavljajo. S podrobnejšim obravnavanjem ostalih organov v sestavi Ministrstva za finance bi preseгла obseg diplomskega dela, zato je bil namen diplomskega dela podati strnjen in jasen pregled problematike le na področjih delovanja DURS in CURS.

## LITERATURA

1. Bogataj Marjeta: Neuskrajeno iskanje državne in carinske celostne podobe. Finance, Ljubljana, 6.10.2003, str. 6
2. Borak Neven: Zakon o plačilnem prometu in izvršilni predpisi. Finance, Ljubljana, 31.7.2003, str. 16
3. Bošnik Lucija: Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča zaračunava Durs. Finance, Ljubljana, 8.10.2003, str. 5
4. Fidermuc Katarina: Zahtevajo Griljevo glavo. Delo, Ljubljana, 9.10.2003, str. 3
5. Gerovac Ksenija: Pregled Dursa je zahteval parlament, ne Vojko Antončič. Finance, Ljubljana, 10.10.2003, str. 2
6. Gerovac Ksenija: Z Griljem mora oditi še Antončič. Finance, Ljubljana, 10.10.2003a, str. 2
7. Gerovac Ksenija: Računskega sodišča sploh ne potrebujemo. Finance, Ljubljana, 17.10.2003b, str. 5
8. Kaučič Igor, Grad Franc: Ustavna ureditev Slovenije. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1999. 387 str.
9. Korljan Antiša: Po potopitvi APP 239 presežnih delavcev. Finance, Ljubljana, 6.1.2003, str. 4
10. Kranjec Samo: Gradi se enotni zakladniški sistem. Finance, Ljubljana, 20.5.2002, str. 27
11. Macarol Božena: Težave pri davčnem priznavanju stroškov službenih vozil. Finance, Ljubljana, 16.9.2003, str. 17
12. Mohorič Iztok: Slovenija – davčna banana republika. Finance, Ljubljana, 29.9.2003, str. 11
13. Osolnik Marko, Fidermuc Katarina: O Griljevem službovanju bo vlada odločala ta četrtek. Delo, Ljubljana, 14.10.2003, str. 1, 3
14. Taškar Jana: Krivulja zaposlovanja navzdol. Delo, Ljubljana, 15.10.2003, str. 2
15. Vuković Vesna: Navodila za vodenje evidence o posredovanju z nepremičninami zamujajo. Finance, Ljubljana, 16.9.2003, str. 19
16. Vuković Vesna: Lizing nepremičnin: v veliko primerih je treba plačati davek od dobička. Finance, Ljubljana, 7.10.2003a, str. 19
17. Vuković Vesna: Računsko sodišče je zahtevalo glavo direktorja davčne uprave. Dnevnik, Ljubljana, 8.10.2003b, str. 2
18. Vuković Vesna: Mramor bo iskal novega direktorja davčne uprave. Dnevnik, Ljubljana, 9.10.2003c, str. 2
19. Zagorac Željka: Mramor kida za Griljem. Finance, Ljubljana, 22.9.2003, str. 5

## VIRI

1. Carinska uprava in Global Refund bosta sodelovala pri odkrivanju rešitev. [URL: <http://www.finance-on.net/show.php?id=58930>], 15.10.2003.
2. D.L./STA: Pranje denarja: neučinkovito sodstvo in tožilstvo. [URL: [http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20030620\\_2025968.php](http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20030620_2025968.php)], 20.6.2003.
3. Davčna uprava Republike Slovenije. [URL: <http://www.gov.si/durs/>], 6.10.2003.
4. Dopis poročevalskim enotam. Intrastat (statistika blagovne menjave med državami članicami EU) – obveščanje bodočih poročevalskih enot o njihovi obveznosti poročanja po vstopu v EU. [URL: <http://www.stat.si/intrastat/Dopis.pdf>], 10.11.2003.

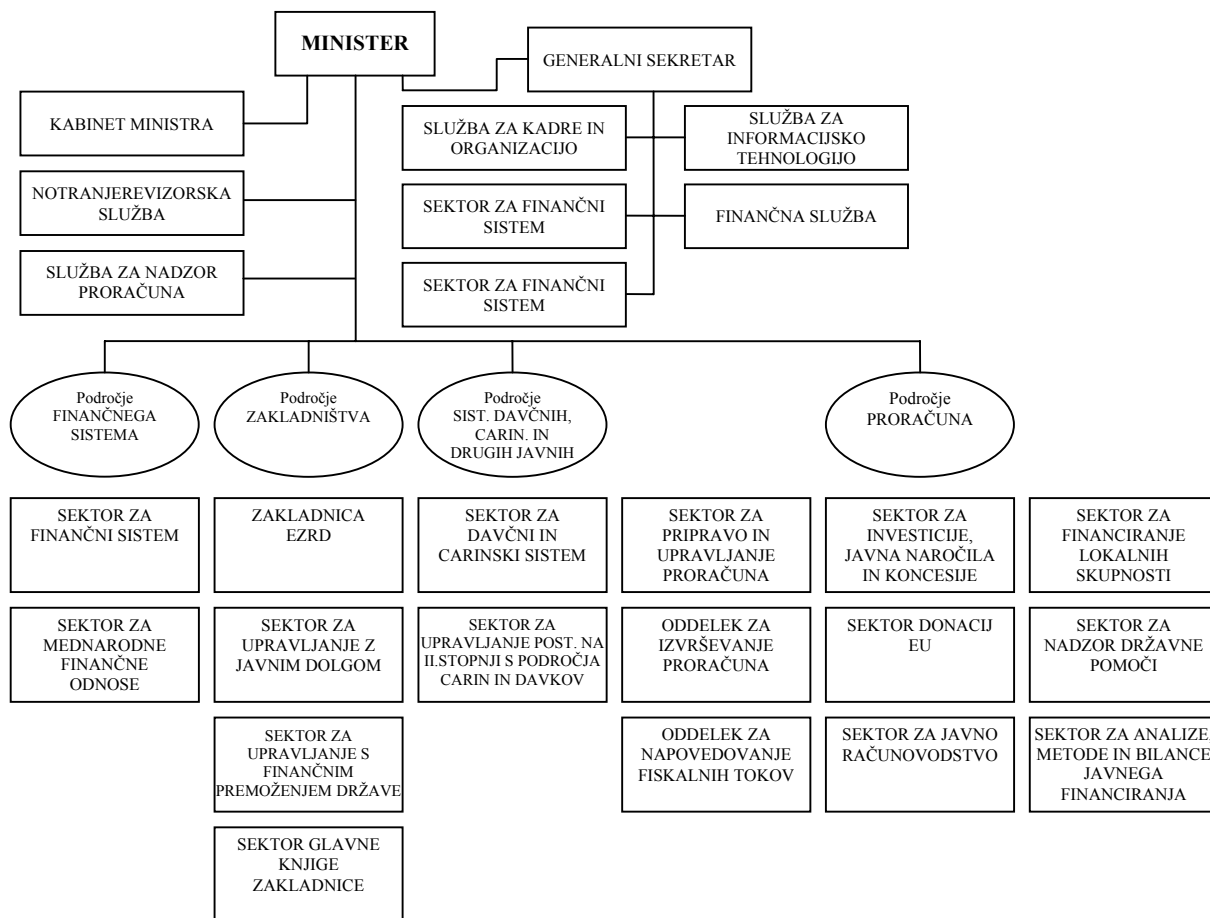
5. Etični kodeks zaposlenih v carinski službi. Ministrstvo za finance Republike Slovenije.  
[URL: <http://www.gov.si/mf/slov/curs/kodeks.htm>], 29.6.2000.
6. Finančni minister »popravlil« pravilnik o DDV.  
[URL: <http://www.finance-on.net/show.php?id=58048>], 4.10.2003.
7. Grilj prijetno presenečen.  
[URL: [http://www.rtv slo.si/modload.php?&c\\_mod=rnews&op=sections&func=read&c\\_menu=1&c\\_id=7197&tokens=Grilj%20prijetno%20presenečen](http://www.rtv slo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=1&c_id=7197&tokens=Grilj%20prijetno%20presenečen)], 9.7.2003.
8. GZS: Hiter odziv ministrstva.  
[URL: <http://www.finance-on.net/show.php?id=58398>], 8.10.2003.
9. Interni podatki DURS, 28.11.2003.
10. Izbira ponudnika za postavitev sistema za EDP. Davčna uprava Republike Slovenije.  
[URL: [http://www.gov.si/durs/index.php?f=izbira\\_03\\_06.html](http://www.gov.si/durs/index.php?f=izbira_03_06.html)], 3.6.2003.
11. KGZS za pravičnejšo obdavčitev.  
[URL: [http://www.rtv slo.si/modload.php?&c\\_mod=rnews&op=sections&func=read&c\\_menu=4&c\\_id=13348&tokens=KGZS%20pravičnejšo%20obdavčitev](http://www.rtv slo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=4&c_id=13348&tokens=KGZS%20pravičnejšo%20obdavčitev)], 8.10.2003.
12. Kodeks etike davčnih delavcev. Davčna uprava Republike Slovenije.  
[URL: <http://www.gov.si/durs/index.php?lg=sl&f=02,03.html>], 6.10.2003.
13. Komšo Andja: DURS Študija primera.  
[URL: <http://www.microsoft.com/slovenija/resitve/DURS.htm>], 8.10.2003.
14. Ministrstvo za finance Republike Slovenije.  
[URL: <http://www.gov.si/mf/>], 6.10.2003.
15. N.Si: Izjava dr. Andreja Bajuka o razrešitvi direktorja Davčne uprave RS.  
[URL: <http://www.finance-on.net/show.php?id=58549>], 9.10.2003.
16. Odločbe o odmeri dohodnine doslej prejelo 97,5 odstotka zavezancev.  
[URL: <http://www.finance-on.net/show.php?id=60324>], 4.11.2003.
17. P.M./D.L./STA: Težave na davčni upravi.  
[URL: [http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20031009\\_2030335.php](http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20031009_2030335.php)], 9.10.2003.
18. P.M./E.R. : Grilj ostaja?.  
[URL: [http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20031013\\_2030478.php](http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20031013_2030478.php)], 13.10.2003.
19. Podatki iz poročila o delu Urada za leto 2002.  
[URL: <http://www.gov.si/mf/slov/uppd/porociloUPPD2002.pdf>], 17.6.2003.
20. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o davku na dodano vrednost (Poročevalec Državnega zbora RS, št. 46/03).
21. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o davku na dodano vrednost.  
[URL: <http://www.racunovodja.com/clanki.asp?clanek=115>], 6.6.2003.
22. Predstavitev poročila o delu carinske službe v letu 2002. Ministrstvo za finance Republike Slovenije.  
[URL: [http://www.gov.si/mf/slov/curs/letno\\_por.htm#krajisa\\_verzija](http://www.gov.si/mf/slov/curs/letno_por.htm#krajisa_verzija)], 6.10.2003.
23. Prva faza projekta »Vzpostavitev enotnega zakladniškega sistema v Republiki Sloveniji«. Ministrstvo za finance Republike Slovenije.  
[URL: [http://www.gov.si/mf/slov/vezs/projekt.htm#prva\\_faza](http://www.gov.si/mf/slov/vezs/projekt.htm#prva_faza)], 10.4.2002.
24. Reorganizacija Carinske uprave Republike Slovenije ob vstopu Republike Slovenije v Evropsko unijo. Ministrstvo za finance Republike Slovenije.  
[URL: [http://www.gov.si/mf/slov/curs/reorganizacija\\_curs.htm](http://www.gov.si/mf/slov/curs/reorganizacija_curs.htm)], 5.2.2003.
25. S.H./P.M. : Slovenski cariniki po vstopu v EU.  
[URL: [http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20030205\\_2020521.php](http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20030205_2020521.php)], 5.2.2003.
26. Sklep o določitvi uradov Uprave Republike Slovenije za javna plačila in njihovih sedežev (Uradni list, št. 53/02).



27. Sklep o spremembah sklepa o določitvi uradov Uprave Republike Slovenije za javna plačila in njihovih sedežev (Uradni list, št. 87/02).
28. Sklepi 24. seje vlade RS.  
[URL: <http://www.finance-on.net/show.php?id=49742>], 5.6.2003.
29. STA/E.R. : Računsko sodišče: Vlada naj razreši Grilja.  
[URL: [http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20031008\\_2030264.php](http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20031008_2030264.php)], 8.10.2003.
30. STA/S.V. : Slovenija raj za pranje denarja?.  
[URL: [http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20020422\\_2007062.php](http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20020422_2007062.php)], 22.4.2002.
31. STA: Davkarija povečuje svojo učinkovitost.  
[URL: [http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20030121\\_2019862.php](http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20030121_2019862.php)], 21.1.2003.
32. STA: Odbor za finance o noveli zakona.  
[URL: [http://www.rtv slo.si/modload.php?&c\\_mod=rnews&op=sections&func=read&c\\_menu=1&c\\_id=11310&tokens=Odbor%20finance%20noveli%20zakona](http://www.rtv slo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=1&c_id=11310&tokens=Odbor%20finance%20noveli%20zakona)], 10.9.2003a.
33. STA: Potrebne so spremembe DDV-ja.  
[URL: [http://www.rtv slo.si/modload.php?&c\\_mod=rnews&op=sections&func=read&c\\_menu=4&c\\_id=11012&tokens=Potrebne%20spremembe%20DDV](http://www.rtv slo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=4&c_id=11012&tokens=Potrebne%20spremembe%20DDV)], 6.9.2003b.
34. STA: Računsko sodišče proti Grilju.  
[URL: [http://www.rtv slo.si/modload.php?&c\\_mod=rnews&op=sections&func=read&c\\_menu=1&c\\_id=13357&tokens=Ra%C5%A4unsko%20sodi%C5%A4e%20proti%20Grilju](http://www.rtv slo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=1&c_id=13357&tokens=Ra%C5%A4unsko%20sodi%C5%A4e%20proti%20Grilju)], 8.10.2003c.
35. Stojan Grilj: Očitki računskega sodišča ne držijo.  
[URL: [http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20031013\\_2030511.php](http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20031013_2030511.php)], 13.10.2003.
36. Strateški načrt Davčne uprave Republike Slovenije za obdobje 2001 – 2004.  
[URL: [http://www.gov.si/durs/other/strateski\\_nacrt\\_durs\\_slo.pdf](http://www.gov.si/durs/other/strateski_nacrt_durs_slo.pdf)], 23.9.2003.
37. Urad za nadzor prirejanja iger na srečo vodi Marko Prijatelj.  
[URL: <http://www.finance-on.net/show.php?id=26168>], 15.6.2002.
38. Uredba o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 58/03).
39. Vojko Antončič: Končno sodbo bomo prepustili javnosti.  
[URL: [http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20031009\\_2030346.php](http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20031009_2030346.php)], 9.10.2003.
40. Z vstopom v EU nujen ustrezen nadzor trgovine z zaščitenimi rastlinami in živalmi.  
[URL: <http://www.finance-on.net/show.php?id=50420>], 13.6.2003.
41. Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 83/03).
42. Zakon o igrah na srečo (Uradni list, št. 27/95).
43. Zakon o plačilnem prometu (Uradni list RS, št. 45/03).
44. Zakon o preprečevanju pranja denarja (Uradni list, št. 79/01).
45. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o deviznem poslovanju (Uradni list RS, št. 76/03).

# PRILOGA

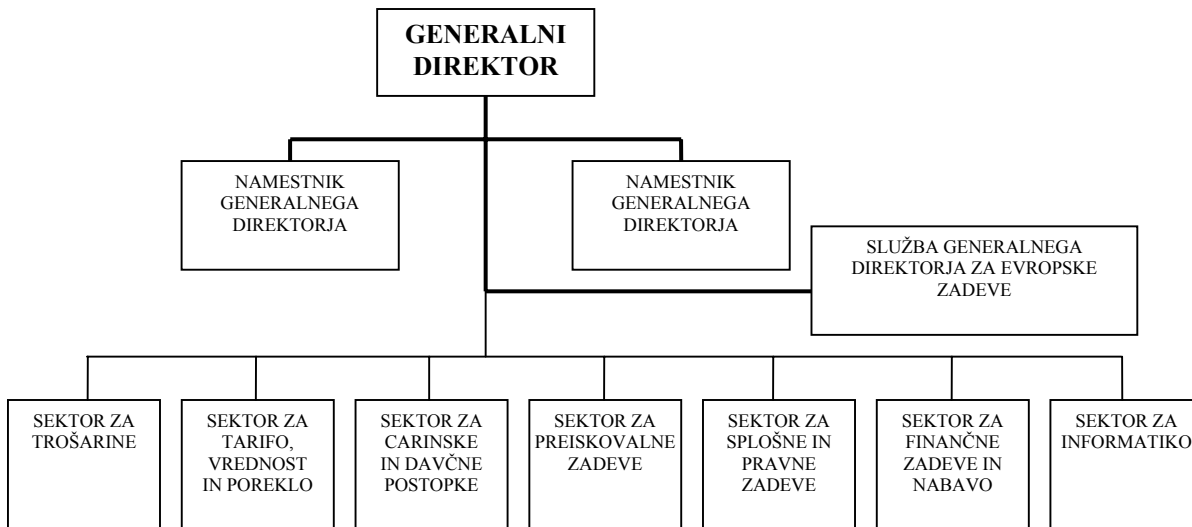
## Priloga 1: Organizacijska shema Ministrstva za finance



Vir: Ministrstvo za finance – organizacijska shema.

[URL: <http://www.gov.si/mf/slov/organiz.htm>], 6.10.2003.

**Priloga 2:** Organizacijska shema Generalnega carinskega urada



**Vir:** Generalni carinski urad – organizacijska shema.

[URL: [http://www.gov.si/mf/slov/curs/posl\\_pred.htm#Org\\_GCU](http://www.gov.si/mf/slov/curs/posl_pred.htm#Org_GCU)], 18.3.2003.