

POREZNA UPRAVA

I. MIŠLJENJE

1. U skladu s odredbama Zakona o državnoj reviziji, obavljena je revizija financijskih izvještaja i poslovanja Porezne uprave za 2005., o čemu je izraženo uvjetno mišljenje.
2. Postupci revizije provedeni su u skladu s revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.
3. Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, financijski izvještaji Porezne uprave za 2005., u svim značajnim aspektima iskazuju objektivnu i istinitu sliku poslovanja tijekom godine i stanja na koncu godine. Sljedeći postupci utjecali su na poslovanje i pojedine stavke u financijskim izvještajima:
 - Popis imovine i obveza na dan 31. prosinca 2005. je obavljen. Popisom je obuhvaćena dugotrajna imovina u vrijednosti 450.356.555,00 kn. Popis imovine nije cjelovit, jer popisom nije obuhvaćena imovina iskazana u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima u vrijednosti 52.267.784,26 kn koja se odnosi na pravo korištenja telefonskih linija u iznosu 161.162,00 kn, pravo korištenja računalnih programa u iznosu 37.039.424,59 kn, te ulaganja u računalne programe u iznosu 15.067.197,67 kn.
 - Za nabavu roba, radova i usluga planirane u vrijednostima od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn, provedeni su postupci ograničenog prikupljanja ponuda u skladu s planom nabave. Postupke ograničenog prikupljanja ponuda provodio je u većini slučajeva odbor za investicije. Na sastancima odbora doneseni su prijedlozi odluka o odabiru ponude za nabavu roba, radova i usluga. Iz zapisnika odbora za investicije nije vidljivo kome su upućeni zahtjevi za dostavljanje ponuda, koliko je ponuda zaprimljeno, jesu li ponuditelji podmirili obveze za poreze i doprinose. Usporedni pregledi cijena iz zaprimljenih ponuda, nisu sastavljeni. Navedeno nije u skladu s odredbama članka 55. Zakona o javnoj nabavi, kojima je propisano da stručno povjerenstvo naručitelja obavlja pregled, ocjenu i usporedbu ponuda, te daje obrazloženje za odabir najpovoljnije ponude.
 - Potraživanja za poreze i doprinose za čiju naplatu je zadužena Porezna uprava iskazana u posebnom poreznom knjigovodstvu u iznosu 23.492.828.000,00 kn, nisu iskazana u glavnoj knjizi i financijskim izvještajima Porezne uprave. Potraživanja nisu iskazana niti u glavnoj knjizi i financijskim izvještajima za državni proračun u kojoj se iskazuju ostvareni prihodi. Naplata pojedinih potraživanja za poreze i doprinose iskazana je u 100,0% iznosu ili u iznosima većim od zaduženja, iz čega je vidljivo da evidencije o zaduženjima i naplati nisu međusobno usklađene.

II. OSNOVNI PODACI

PODACI IZ FINANCIJSKIH IZVJEŠTAJA ZA 2005.

u kn

opis	planirano	ostvareno izvršeno	% ostvarenja izvršenja
prihodi i primici	588.749.575,00	583.249.917,96	99,1
rashodi i izdaci	588.749.575,00	560.119.928,68	95,1
stanje 31. prosinca			
nefinancijska imovina			513.185.668,00
financijska imovina			47.208.589,00
obveze			76.848.423,00
broj zaposlenika			4 064

Nefinancijska imovina iskazana je u iznosu 513.185.668,00 kn. Odnosi se na vrijednost građevinskih objekata 269.621.163,00 kn, neproizvedene dugotrajne imovine 156.923.815,00 kn, opreme 70.803.228,00 kn, računalnih programa 15.067.196,00 kn, prijevoznih sredstava 112.260,00 kn, te druge imovine 658.006,00 kn. Neproizvedena dugotrajna imovina odnosi se na ulaganja u tuđu imovinu radi prava korištenja. Sredstva su uložena u informatičku opremu i informatičke programe Agencije za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama (ranije GZAOP) koja vodi poslovne knjige za Poreznu upravu.

Financijska imovina odnosi se na novčana sredstva u iznosu 9.707.888,00 kn, potraživanja za naknade za bolovanja u iznosu 4.987.824,00 kn, druga potraživanja u iznosu 226.244,00 kn, te rashode budućeg razdoblja u iznosu 32.286.633,00 kn (plaće za prosinac 2005. koje su isplaćene u siječnju 2006.).

Obveze u iznosu 76.848.423,00 kn odnose se na obveze za zaposlene u iznosu 28.017.308,00 kn, zajmove 19.834.469,00 kn, obveze prema dobavljačima za materijalne rashode 13.158.263,00 kn, prema dobavljačima za nabavu nefinancijske imovine 8.175.256,00 kn, za povrat sredstava od bolovanja u državni proračun 4.987.824,00 kn, te na odgođeno plaćanje rashoda u iznosu 2.675.303,00 kn. Obveze za zajmove odnose se na obveze po kreditu poslovne banke za kupnju objekta u Zagrebu.

III. NALOZI I PREPORUKE

Osvrt na naloge revizije za 2004.

Državni ured za reviziju obavio je reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Porezne uprave za 2004., o čemu je sastavljeno Izvješće.

Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvješću i Poreznoj upravi je naloženo da ih otkloni, odnosno poduzme potrebne radnje i prihvati predložene preporuke kako se nepravilnosti ne bi ponavljale u daljnjem poslovanju.

Revizijom za 2005. utvrđeno je u kojim slučajevima je postupljeno prema danim nalogima Državnog ureda za reviziju i u kojima nije postupljeno prema danim nalogima.

Nalozi prema kojima je postupljeno:

1. Ukupni rashodi u 2005. ostvareni su u iznosu manjem od plana, a preuzete obveze koncem 2005. smanjene su u odnosu na obveze iskazane koncem 2004. za 16.915.438,45 kn.
2. Za nabavu namještaja u 2005. proveden je postupak javnog nadmetanja.
3. Sastavljen je plan nabave za nabavu nefinancijske imovine po grupama roba, radova i usluga, te planiranim vrijednostima nabave koji je detaljno razrađen po područnim uredima i ispostavama.
4. Pokrenut je postupak zatvaranja posebnog računa Porezne uprave u 2006. i naloženo je obavljanje uplate sredstava ostvarenih po posebnim propisima u državni proračun.
5. Koncem 2005. obavljena je preraspodjela sredstava na proračunskim stavkama, uz prethodnu suglasnost ministra financija.

Nalozi prema kojima nije postupljeno:

1. Nije obavljen cjelovit popis imovine i obveza, jer popisom nije obuhvaćena nefinancijska imovina u vrijednosti 52.267.784,26 kn, a odnosi se na prava korištenja telefonskih linija u iznosu 161.162,00 kn, pravo korištenja računalnih programa u iznosu 37.039.424,59 kn, te ulaganja u računalne programe u iznosu 15.067.197,67 kn.
2. Plan nabave nije sveobuhvatan niti usklađen s financijskim planom, jer u planu nije iskazana nabava roba, radova i usluga koje provode područni uredi i ispostave i to za usluge čišćenja, tekućeg održavanja opreme i vozila, nabavu uredskog i potrošnog materijala, te druge usluge.
Kod postupaka javne nabave ograničenim prikupljanjem ponuda, koje je proveo odbor za investicije, zapisnici o odabiru ponude nisu sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

3. Porezni nadzor kod velikih poreznih obveznika nije proveden tijekom 2005. u planiranom opsegu, a kod pretežnog broja poreznih obveznika nadzor nije proveden od 1998. i 1999., što nije u skladu s odredbama Općeg poreznog zakona. Nadzor nije proveden zbog nedostatka viših inspektora nadzora.

Porezna uprava je i nadalje u obvezi postupati prema danim nalozima Državnog ureda za reviziju.

Revizija financijskih izvještaja i poslovanja za 2005.

Računovodstveno poslovanje

- 1.1. Porezna uprava primjenjuje proračunsko računovodstvo prema Uredbi o računovodstvu proračuna i Pravilniku o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Ustrojene su propisane poslovne knjige, koje su vođene uredno i omogućavaju uvid u poslovanje Porezne uprave. Knjigovodstvene isprave i dokumentacija su kontrolirani i ovjereni prije unosa podataka u poslovne knjige.

Poslovne knjige za Poreznu upravu vodi Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama (dalje u tekstu: ASPIS-IT) u informatičkom programu. Osim navedenog programa, Porezna uprava koristi zasebne programe za vođenje pomoćne knjige ulaznih računa. Spomenuti programi nisu usklađeni zbog čega se uneseni podaci iz dokumentacije kod područnih ureda ponovo unose u poslovne knjige u središnjem uredu, što povećava mogućnost pogrešaka.

Državni ured za reviziju predložio je izradu integriranog informatičkog sustava u okviru kojega bi se podaci iz ulaznih računa unosili jednom u poslovne knjige, što bi omogućilo smanjenje troškova poslovanja i smanjilo mogućnost pogrešaka pri unosu podataka.

Popis imovine i obveza na dan 31. prosinca 2005. je obavljen. Zakonski predstavnik Porezne uprave donio je odluku o prihvaćanju izvještaja o popisu. Popis imovine i obveza nije cjelovit, jer popisom nije obuhvaćena imovina u vrijednosti 52.267.784,26 kn koja se odnosi na pravo korištenja telefonskih linija u iznosu 161.162,00 kn, pravo korištenja računalnih programa u iznosu 37.039.424,59 kn, te ulaganja u računalne programe u iznosu 15.067.197,67 kn.

Državni ured za reviziju naložio je obavljanje cjelovitog popisa imovine koncem godine, u skladu s propisima kojima je regulirano poslovanje proračunskih korisnika.

- 1.2. *Porezna uprava je prihvatila nalog Državnog ureda za reviziju vezano uz popis imovine i obveza. Obrazložila je da popis imovine koncem 2005. nije bio cjelovit, jer je u 2005. nabavljen novi informatički program u okviru kojega je program za nefinancijsku imovinu koji nije bio završen do konca godine. Zbog navedenoga nije obavljen i usklađen popis određene nefinancijske imovine.*

Postupci javne nabave

- 2.1. Plan nabave za 2005. je sastavljen. Plan je sastavljen za nabavu nefinancijske imovine koja obuhvaća nabavu zemljišta, građevinskih objekata, građevinsko-obrtničke radove, strojarske radove, uređenje interijera, elektroinstalaterske radove, računalnu opremu, programe, uredsku opremu i namještaj, drugu opremu i uređaje, te vozila. Spomenute grupe istovrsnih roba, radova i usluga razvrstane su prema područnim uredima i ispostavama Porezne uprave, a u planu je iskazana vrijednost nabave za pojedine grupe roba, radova ili usluga.

Plan nabave nije cjelovit, jer u planu nije iskazana nabava roba, radova i usluga koje su samostalno proveli područni uredi, te nabava roba, radova i usluga koje su proveli pojedini odjeli. Zbog navedenoga plan nabave nije usklađen s financijskim planom. Obveza usklađivanja iskazanih rashoda u planu nabave s planiranim iznosima u financijskom planu propisana je odredbama članka 29. Zakona o proračunu.

Vode se propisane evidencije o provedenim postupcima javne nabave, ali evidencije nisu objedinjene na razini Porezne uprave. Izvještaj o provedenim postupcima javne nabave dostavljen je Uredu za javnu nabavu Vlade Republike Hrvatske.

Prema podacima iz evidencija o javnim nabavama provedena su tri postupka javnog nadmetanja, nakon kojih su zaključeni ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 16.894.276,63 kn. Izravnim pogodbom u pregovaračkom postupku zaključeni su ugovori o pribavljanju usluga održavanja telekomunikacijske opreme u vrijednosti 1.756.800,00 kn izravnim pogodbom, uz prethodnu suglasnost Ureda za javnu nabavu pribavljene su usluge računovodstvenog obrazovanja u vrijednosti 1.830.000,00 kn, te izravnim pogodbom od društva u državnom vlasništvu, usluge informatičkog obrazovanja u vrijednosti 976.000,00 kn. Prema podacima iz evidencija postupaka javne nabave i zaključenih ugovora, za nabave u vrijednosti od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn provedena su 232 postupka ograničenog prikupljanja ponuda, nakon kojih su zaključeni ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 23.418.402,76 kn.

Evidencija o provedenim postupcima javne nabave nije sveobuhvatna, jer nisu iskazani postupci javnog nadmetanja i postupci ograničenog prikupljanja ponuda koje su proveli područni uredi za usluge čišćenja u ukupnoj vrijednosti 3.812.168,09 kn, te nabave drugih usluga.

Za nabavu roba, radova i usluga planirane u vrijednostima od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn, provedeni su postupci ograničenog prikupljanja ponuda u skladu s planom nabave. Postupke ograničenog prikupljanja ponuda provodio je u većini slučajeva odbor za investicije koji ima pet članova na temelju ponuda koje su pribavili područni uredi i ispostave. Tijekom 2005. održano je osam sastanaka odbora za investicije. Prema podacima iz zapisnika, na sastancima odbora doneseni su prijedlozi odluka o nabavama roba, radova i usluga. Iz zapisnika nije vidljivo kome su upućeni zahtjevi za dostavljanje ponuda, koliko je ponuda zaprimljeno, te nisu sastavljeni usporedni pregledi cijena iz zaprimljenih ponuda. Iz zapisnika također nije vidljivo jesu li ponuditelji podmirili obveze za poreze i doprinose.

Državni ured za reviziju naložio je sastavljanje objedinjenog plana nabave za cijelu Poreznu upravu, bez obzira koji odjel, služba ili područni ured sastavlja plan nabave, te bez obzira za koju vrstu usluga, roba ili radova je nabava planirana. Plan nabave treba biti usklađen po stavkama s financijskim planom.

Naloženo je sastavljanje sveobuhvatnih evidencija o provedenim javnim nabavama i zaključenim ugovorima za nabavu roba, radova i usluga, bez obzira koji odjel ili područni ured je proveo postupke javne nabave, kako je propisano odredbama članka 24. Zakona o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju naložio je sve postupke nabave ograničenim prikupljanjem ponuda provesti u potpunosti u skladu s odredbama Uredbe o postupcima nabave roba, radova i usluga male vrijednosti.

- 2.2. *Vezano uz provođenje postupaka javne nabave, Porezna uprava je obrazložila da postupke javne nabave ograničenog prikupljanja ponuda provodi odbor za investicije u središnjem uredu. Područni uredi Porezne uprave obvezni su dostavljati ponude, usporedne cijene, te obrazloženja o odabiru ponuda odboru za investicije koji sastavlja konačan prijedlog o odabiru i dostavlja ga ravnatelju. Osnovni kriterij za odabir ponude je najniža cijena.***

Naplata i nadzor naplate javnih prihoda

- 3.1.** Prema podacima iz evidencija, ukupna potraživanja za poreze, doprinose i naknade (za čiju naplatu i kontrolu je zadužena Porezna uprava) početkom 2005. iskazana su u iznosu 26.502.407.000,00 kn. Umanjeno za preplate koje su prema iskazanim podacima sa stanjem početkom 2005. izvršili porezni obveznici u iznosu 4.727.702.000,00 kn, ukupna potraživanja početkom godine iznosila su 21.774.705.000,00 kn. Tijekom 2005. obveznici poreza i doprinosa zaduženi su za poreze i doprinose u iznosu 65.096.465.000,00 kn, te su ukupna zaduženja koncem 2005. iskazana u iznosu 86.871.170.000,00 kn.

Tijekom 2005., ukupno je naplaćeno 63.378.342.000,00 kn ili 73,0% ukupnih potraživanja za poreze i doprinos za čiju naplatu je zadužena Porezna uprava. Naplata pojedinih potraživanja za poreze iskazana je u 100,0% iznosu ili u iznosima većim od zaduženja, iz čega je vidljivo da evidencije o zaduženjima nisu potpune, odnosno podaci nisu međusobno usklađeni. Potraživanja na koncu 2005. iskazana su u iznosu 23.492.828.000,00 kn.

U poslovnim knjigama i financijskim izvještajima državnog proračuna koncem 2005., nisu iskazana potraživanja za doprinose i poreze u iznosu 23.492.828.000,00 kn, za čiju naplatu je zadužena Porezna uprava. Potraživanja nisu iskazana ni u poslovnim knjigama Porezne uprave.

Poslove nadzora poreznih obveznika tijekom 2005. obavljalo je 709 inspektora ili ovlaštenih službenika. Ukupno je obavljeno 12 626 nadzora i obuhvaćeno 6 939 pravnih te 5 687 fizičkih osoba. Prema podacima iz godišnjeg izvještaja o radu, sastavljeno je 12 521 zapisnika, od čega 50,2% s utvrđenim nepravilnostima. Podneseno je 5 996 zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka, sedam prijava za gospodarski prijestup, te 126 prijava za kazneno djelo.

Nadzorom je utvrđeno da su obveznici uplate javnih prihoda manje obračunali obveze u iznosu 1.438.621.160,03 kn, od čega je glavnica 1.088.413.182,08 kn, a kamate 350.207.977,95 kn. Tijekom nadzora naplaćeno je 264.150.680,74 kn.

Podaci o nadzoru vode se u posebnom informatičkom programu koji nije dio informacijskog sustava Porezne uprave, a koristi se kao evidencija o vođenju podataka o radu inspektora. Daljnju brigu o naplati novoutvrđenih obveza vode odjeli za naplatu i ovrhe.

Od 1.438.621.160,03 kn novoutvrđenih obveza, na velike porezne obveznike odnosi se 23.256.467,19 kn. Prema odredbama Općeg poreznog zakona, veliki porezni obveznik je porezni obveznik koji ima godišnju poreznu obvezu po svim vrstama poreza iznad 50.000.000,00 kn, uključujući i povezana društva.

Prema planu nadzora za 2005., predviđeno je obavljanje nadzora kod 96 velikih poreznih obveznika, od ukupno 206 obveznika, koliko ih je bilo prema prijavama za 2004., od čega je najveći broj u Zagrebu. Prema podacima iz analize ostvarenja plana nadzora za 2005., od 96 planiranih nadzora, dan je nalog za 43 nadzora velikih obveznika, što je za 53 naloga manje od plana. Prema pisanom obrazloženju odgovornih osoba, glavni razlog izostanka provedbe većeg broja nadzora kod velikih poreznih obveznika je nedostatak viših poreznih inspektora. Od sistematiziranih 313 radnih mjesta viših inspektora, popunjeno je 209 ili 66,7%, a od sistematizirana 333 radna mjesta inspektora, popunjeno je 291 ili 87,3%. Manjak inspektora posebno je izražen u provođenju nadzora velikih poreznih obveznika u Područnom uredu Zagreb, gdje 69,9% velikih poreznih obveznika ima sjedište.

Iz evidencija o obavljenim inspekcijskim nadzorima vidljivo je da kod pojedinih velikih poreznih obveznika nadzor nije proveden od 1998., odnosno 1999. Prema odredbi članka 100. stavak 2. Općeg poreznog zakona, inspekcijski nadzor kod velikih poreznih obveznika mora se nastaviti na posljednje razdoblje oporezivanja obuhvaćeno prethodnim inspekcijskim nadzorom. Međutim, prema odredbi stavka 1. istog članka, inspekcijski nadzor može se obavljati za razdoblje za koje nije nastupila zastara prava na utvrđivanje porezne obveze. Prema odredbi članka 90. stavak 1. Općeg poreznog zakona, pravo poreznog tijela na utvrđivanje porezne obveze i kamata, pokretanje prekršajnog postupka, naplatu poreza i kamata, ovrhe i novčanih kazni, zastarijeva za tri godine računajući od dana kada je zastara počela teći, a prema odredbama stavaka 2., 3. i 4. istog Zakona, zastara počinje teći nakon isteka godine u kojoj je trebalo utvrditi navedene obveze, odnosno u kojoj su nastale navedene porezne činjenice. Iz navedenog slijedi da je Porezna uprava propustila provesti inspekcijski nadzor kod pojedinih velikih poreznih obveznika u navedenim zakonskim rokovima.

Državni ured za reviziju naložio je provođenje poreznog nadzora u skladu s odredbama Općeg poreznog zakona. Posebnu pozornost naložio je posvetiti nadzoru velikih poreznih obveznika kod kojih treba povećati broj obavljenih nadzora godišnje. Predloženo je poduzeti aktivnosti na popunjavanju slobodnih radnih mjesta za više inspektore, koji bi trebali obavljati složene i zahtjevne poslove nadzora velikih poreznih obveznika.

Državni ured za reviziju naložio je uskladiti međusobno podatke o zaduženjima, uplatama i potraživanjima za poreze i doprinose, koji su koncem 2005. iskazani u informatičkom sustavu Porezne uprave u iznosu 23.492.828.000,00 kn, a za čiju naplatu je zadužena Porezna uprava. Predloženo je obaviti analizu potraživanja i sastaviti detaljan pregled potraživanja po obveznicima i poduzetim radnjama za naplatu potraživanja.

Usklađene podatke potrebno je dostaviti državnoj riznici radi iskazivanja potraživanja u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima državnog proračuna.

- 3.2. *Vezano uz nadzor velikih poreznih obveznika, Porezna uprava je obrazložila da zbog složenosti poslova, nadzor velikih poreznih obveznika provode viši inspektori kojih je zaposleno 66,7% od predviđenog broja. Posebno je mali broj viših poreznih inspektora zaposlen u Područnom uredu Zagreb, gdje je od 73 predviđena viša inspektora, popunjeno 15 radnih mjesta ili 20,5% ukupno potrebnog broja. Zbog nedostatnog broja viših inspektora obavljen je mali broj nadzora velikih poreznih obveznika.***

Izvešće s ugrađenim očitovanjem uručeno je zakonskom predstavniku 19. rujna 2006.