

Pogajalsko izhodišče Republike Slovenije za Področje 28 **FINANČNI NADZOR**

Republika Slovenija sprejema pravni red Evropske unije za področje 28 – Finančni nadzor in ne zahteva prehodnih obdobj ali izjem.

Zakonodaja Republike Slovenije na področju finančnega nadzora je delno usklajena s pravnim redom Evropske unije. Republika Slovenija pri prevzemu pravnega reda Evropske unije ne pričakuje večjih vsebinskih težav.

Osnovni zakon, ki ureja to področje je Zakon o javnih financah (Ur.l.RS št. 79/99). Zakon uvaja temelje sistema finančnega nadzora. Uvaja tudi sistem notranje kontrole in notranjih revizij pri neposrednih proračunskih porabnikih in finančni nadzor na drugem nivoju, ki ga bo izvajal Urad za nadzor proračuna. S tem se uvaja trinivojski sistem finančnega nadzora. Republika Slovenija bo na podlagi tega zakona postopno izdala in uveljavila podzakonske akte najkasneje do 31.12.2002. Republika Slovenije bo najkasneje do 31.12.1999 sprejela ustrezna pravila o pogojih za pridobitev akreditacije, potrebne za začetek uporabe sredstev kmetijske implementacijske agencije ter pogojih za pridobitev soglasja Vlade Republike Slovenije za začetek uporabe sredstev drugih implementacijskih agencij. Tako bo pravni red na področju 28 – Finančni nadzor v celoti usklajen s pravnim redom Evropske unije.

Republika Slovenija že ima ustrezne institucije za izvajanje pravnega reda Evropske unije na področju 28 – Finančni nadzor. To so Ministrstvo za finance, Urad za nadzor proračuna v okviru Ministrstva za finance, Računsko sodišče, Carinska uprava Republike Slovenije in Davčna uprava Republike Slovenije. Za učinkovito izvajanje usklajenega pravnega reda bo Republika Slovenija postopoma, do 31.12.2002, kadrovsko okrepila Urad za nadzor proračuna v okviru Ministrstva za finance in finančni nadzor v okviru posa-

meznih proračunskih porabnikov. Republika Slovenija bo najkasneje do 31.12. 2002 določila osrednje koordinativno telo za sodelovanje z organi Komisije pri pregonu kaznivih dejanj gospodarskega kriminala (enota OLAF). Na ta način bo Republika Slovenija do dne predvidenega pristopa k Evropski uniji (31.12. 2002) pripravljena za izvajanje usklajene zakonodaje na področju 28 – Finančni nadzor.

321

UTEMELJITEV

1. SISTEM FINANČNEGA NADZORA

Sedanja zakonska ureditev v Sloveniji

Pravni okvir na področju sistema finančnega nadzora v Republiki Sloveniji predstavljajo Zakon o javnih financah, (Ur. l. RS št. 79/99), Zakon o upravi (Ur. l. RS št. 67/94, 20/95, 29/95) in novo sprejeti Zakon o računovodstvu (Ur. l. RS št. 23/99), ki bo začel veljati s 01.01.2000.

Vsebinsko se finančni nadzor izvaja z inšpekcijsko kontrolo uporabe proračunskih sredstev. Nadzor se izvaja na treh nivojih.

Na prvem nivoju se nadzor pri proračunskih uporabnikih izvaja kot sistem notranjih kontrol, kot sistem postopkov in odgovornosti zaposlenih pri neposrednem uporabniku ter notranje revizije učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti. Zaradi različne strukture prihodkov in odhodkov proračunskih uporabnikov in njihovega obsega, Urad za nadzor proračuna pri Ministrstvu za finance določi skupne osnove, v obliki usmeritev in stališč, za organizacijo in delovanje notranjih kontrol in revizij. Na temelju skupnih osnov sprejme proračunski uporabnik akt o delovanju notranjih kontrol in revizij.

Na drugem nivoju deluje Urad za nadzor proračuna v sestavi Ministrstva za finance, ki izvaja ex post kontrolo uporabe proračunskih sredstev pri proračunskih uporabnikih. Urad v primeru ugotovljenih nepravilnosti izdaja odločbe. Odločbe izdaja po splošnem upravnem postopku, ki je enak za vse upravne zadeve. Zoper odločbo Urada za nadzor proračuna je možna pritožba v okviru upravnega postopka in sodno varstvo. V vseh primerih nepravilnosti, ki imajo znake kaznivih dejanj, gospodarskih prestopkov in kršitev, inšpektor predlaga uvedbo postopka pri državnem tožilstvu oz. sodniku za prekrške. Urad izvaja tudi naknadno računovodsko - finančno revizijo ter revizijo učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti.

Ministrstvo za finance je dolžno o opravljenih nadzorih, ugotovitvah in odločitvah Urada za nadzor proračuna obveščati Vlado Republike Slovenije. Vlada Republike Slovenije po obravnavi poročilo posreduje Državnemu zboru in Računskemu sodišču Republike Slovenije.

322

Na tretjem nivoju izvaja nadzor Računsko Sodišče Republike Slovenije, ki na podlagi Zakona o Računskem Sodišču Republike Slovenije (Ur. l. RS št. 48/94), nadzira porabo sredstev preko lokalnih skupnosti. Računsko sodišče poroča Državnemu zboru. V okviru Državnega zbora deluje Odbor Državnega zbora za proračunski nadzor in drugih javnih financ (Poslovnik Državnega Zbora, Ur.l. RS št. 40/93, 80/94, 3/95, 28/96, 26/97).

Novo sprejeti Zakon o računovodstvu (Ur. l. RS št. 23/99), ki bo začel veljati 01.01. 2000, vsebuje posebne določbe glede računovodske kontrole in notranje revizije. Zakon določa obveznost računovodske kontrole in notranje revizije pravnih oseb v skladu s predpisi in računovodskimi standardi. Zakon posebej določa obveznost notranjega revidiranja za pravne osebe javnega prava, če v le-teh obseg sredstev iz javnih financ v prihodkih obračunskega obdobja presega 500.000 evrov, oziroma če je ustanovitvena vloga države ali lokalne samoupravne skupnosti višja od 2.5 milijona evrov. Minister, pristojen za finance, ob upoštevanju gornjih kriterijev, določi pravne osebe javnega prava za katere ta obveznost velja.

V okviru obstoječega sistema finančnega nadzora je nadzor nad predpristopno pomočjo Evropske unije (Phare), ki temelji na dvostranskih memorandumih med Republiko Slovenijo in Evropsko unijo, že usklajen z predpisi Evropske unije za uporabo sredstev donacij. Republika Slovenija je že od leta 1992 deležna predpristopne pomoči Phare s strani Evropske Unije. Sredstva pritekajo prek nacionalnega sklada in se izplačujejo za financiranje programov in projektov prek sistema javnega računovodstva pri Ministrstvu za finance.

Pravni red Republike Slovenije na področju sistema finančne kontrole je delno usklajen s pravnim redom Evropske unije. Republika Slovenija je s sprejemom Zakona

o javnih financah, postavila temelje sistema finančnega nadzora. Republika Slovenija še ni izdala ustreznih podzakonskih aktov, ki bodo omogočili celovito implementacijo sistema.

Proces usklajevanja s pravnim redom EU

Republika Slovenija bo na podlagi Zakona o javnih financah postopno sprejela in uveljavila podzakonske akte najkasneje do 31.12.2002. Tako bo pravni red na področju sistema finančne kontrole v celoti usklajen s pravnim redom Evropske unije.

Institucionalni okvir za izvajanje zakonodaje

Institucionalni okvir za izvajanje pravnega reda na področju finančnega nadzora na podlagi določb Zakona o javnih financah in Zakona o upravi že obstaja. Ministrstvo za finance in uporabniška ministrstva izvajajo finančni nadzor. Z začetkom uporabe sredstev predpristopne pomoči (01.01.2000) bodo finančni nadzor izvajale tudi plačilne agencije za izvajanje predpristopne pomoči, ki bodo delovale v okviru uporabniških ministrstev. Nadzor nad zakonitostjo in namenskostjo porabe in upravljanjem s proračunskimi sredstvi izvaja Urad za nadzor proračuna. Ta služba je neodvisna strokovna institucija, ki je neposredno podrejena ministru za finance. Pravni okvir za delovanje tega organa je Zakon o upravi (Ur. l. RS št. 20/95), ki določa pooblastila, obveznosti, status in mandat inšpektorjev.

Sklepanje pogodb in finančna kontrola sta organizirani pri centralni finančni in pogodbeni enoti - Central Financial and Contractual Unit (CFCU) v okviru Ministrstva za finance. Ta enota sklepa pogodbe in kontrolira izvajanje programov ter projektov v skladu s predpisi Evropske unije.

Za učinkovito izvajanje vseh podzakonskih predpisov na sektorju finančnega nadzora znotraj direktnih proračunskih porabnikov, bo Republika Slovenija najkasneje do 31.12.2002 postopno dodatno zaposlila in usposobila kontrolorje in revizorje pri neposrednih porabnikih. Prav tako bo najkasneje do 31.12.2002 postopno dodatno zaposlila in usposobila inšpektorje v Uradu za nadzor proračuna pri Ministrstvu za finance.

2. NADZOR NAD LASTNIMI VIRI

Sedanja ureditev

Sistem pobiranja carinskih dajatev v Republiki Sloveniji urejata Carinski zakon (Ur.l. RS št. 1/95, 28/95, 32/99, 40/99) in Zakon o carinski tarifi (Ur. l. RS. št. 74/95). Dopolnjuje ju razvejan sistem meddržavnih sporazumov o prosti trgovini.

Nadzor nad pobiranjem carinskih dajatev v okviru

Carinske Uprave Republike Slovenije se opravlja na dveh nivojih. Prvi nivo kontrole opravijo revizorji v odsekih za kontrolne zadeve, ki so v vseh devetih carinarnicah in nadzirajo izpostave lastne carinarnice. Drugi nivo kontrole je revizija carinske uprave, ki ugotavlja pravilnost poslovanja celotne carinarnice in s tem tudi revizije na prvem nivoju. V primerih, ko se ugotovi, da dajatve niso pobrane v celoti, se uvede postopek za naknadno plačilo na podlagi izdanih odločb za plačilo po uradnem postopku.

Odmerjanje, pobiranje, izterjava davkov in nadzor se opravljajo v okviru Davčne uprave Republike Slovenije v skladu z Zakonom o davčni službi (Ur.l. RS št. 18/96, 36/96, 87/97, 35/98, 48/98, 26/99, 54/99) in Zakonom o davčnem postopku (Ur.l. RS št. 18/96, 87/97, 35/98, 82/98, 91/98).

Nadzor nad pravilnostjo in popolnostjo pobiranja davka na dodano vrednost je organiziran na dveh nivojih. Na prvem nivoju se preverja pravilnost in pravočasnost oddanih obračunov, poleg tega pa se izvaja tudi inšpekcijski nadzor z namenom odkrivanja davčnih utaj in neprijavljanja dohodkov. Osnovo nadzora zavezancev za DDV predstavlja kontrola obračunov na davčnih uradih (desk audit), ki ga izvaja 120 kontrolorjev in pa inšpekcija zavezancev na terenu, ki jo izvajajo za to delo določeni inšpektorji za hitre preglede (flash audit). To je naloga 100 inšpektorjev. Ostali inšpektorji (400) nadzorujejo zavezance pri celostnih pregledih (comprehensive audit) vseh obveznostih davčnih zavezancev. Na drugem nivoju Služba za notranji nadzor (SNN), ki je organ v sestavi Davčne uprave Republike Slovenije (DURS), izvaja nadzor nad delom delavcev davčnih uradov. Njen cilj je pomagati DURS pri zagotavljanju pravočasnosti, pravilnosti, popolnosti in zanesljivosti informacij ter zakonitosti podatkov, uspešnosti in gospodarnosti delovanja DURS. Postopek nadzora izvaja SNN v skladu z INTOSAI Smernicami za standarde notranje kontrole, standardi notranjega revidiranja in kodeksom dela notranjih revizorjev. Pri svojem delu uporablja revizijske metode. Na podlagi ugotovitev SNN pripravi predlog ukrepov za odpravo nepravilnosti in predlog kaznovanja kršiteljev ter predvidi tudi naknadni nadzor nad izvajanjem ukrepov s strani DURS, kjer so bile nepravilnosti ugotovljene.

Republika Slovenija se zaveda, da je vsebina področja Nadzor nad lastnimi viri tudi predmet področja 25 – Carinska unija, področja 10 – Davki ter področja 29 – Financiranje in proračun.

Pravni red Republike Slovenije na področju Nadzor nad lastnimi viri je v celoti usklajen s pravnim redom Evropske unije.

Institucionalni okvir za izvajanje zakonodaje

Instituciji za uresničevanje nadzora nad lastnimi viri že

obstajata in sicer Carinska Uprava Republike Slovenije (CURS) in Davčna Uprava Republike Slovenije (DURS).

3. STRUKTURNI SKLADI

Sedanja ureditev

V obdobju pred pristopom k Evropski uniji (obdobje pridruženega članstva) Republika Slovenija že zagotavlja in sproti razvija ustrezen finančni nadzor nad uporabo sredstev pomoči Evropske unije. Posebne prilagoditve sistema bodo izvedene pred začetkom uporabe sredstev iz skladov SAPARD in ISPA.

Zakon o javnih financah v posebnem poglavju ureja položaj in pristojnosti Urada za nadzor proračuna, ki ima pristojnosti finančnega nadzora na drugem nivoju.

Republika Slovenija se zaveda, da je uporaba sredstev skladov SAPARD in ISPA in delovanje implementacijskih agencij v Republiki Sloveniji predmet področij 7 – Kmetijstvo ter 21 – Regionalna politika in strukturni skladi.

Pravni red Republike Slovenije na področju finančnega nadzora nad strukturnimi skladi je delno usklajen s pravnim redom Evropske unije. Republika Slovenija še nima sprejetih ustreznih pravil o pogojih za pridobitev akreditacije, potrebne za začetek uporabe sredstev kmetijske implementacijske agencije ter pogojih za pridobitev soglasja Vlade Republike Slovenije za začetek uporabe sredstev drugih implementacijskih agencij, ki bi omogočili izvajanje pravnega reda na tem področju.

Proces usklajevanja s pravnim redom Evropske unije

Republika Slovenija bo najkasneje do 31.12.1999 sprejela ustrezna pravila o pogojih za pridobitev akreditacije, potrebne za začetek uporabe sredstev kmetijske implementacijske agencije (Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja) ter pogojih za pridobitev soglasja Vlade Republike Slovenije za začetek uporabe sredstev nekmetijskih implementacijskih agencij.

Tako bo pravni red na področju strukturnih skladov v poglavju 28 – Finančna kontrola v celoti usklajen s pravnim redom Evropske unije.

Institucionalni okvir za izvajanje zakonodaje

Ustanovitev in delovanje implementacijskih agencij za sklade SAPARD in ISPA je predmet pregleda usklajenosti zakonodaje področja 7 – Kmetijstvo in področja 21 – Regionalna politika in strukturni skladi. Organ za nadzor proračuna (Urad za nadzor proračuna) že obstaja. Organ za nadzor proračuna ima pristojnosti finančnega nadzora na drugem nivoju. Republika Slovenija Urad za nadzor proračuna za potrebe nadzora nad strukturnimi skladi ustrezno kadrovske okrepila.

4. ZAŠČITA FINANČNIH INTERESOV EVROPSKE UNIJE

sodelovanje z organi Komisije pri pregonu kaznivih dejanj gospodarskega kriminala.

Sedanja zakonska ureditev

Pravni red Republike Slovenije na področju zaščite finančnih interesov Evropske unije je v celoti usklajen s pravnim redom Evropske unije.

Temeljno zakonsko podlago za izvajanje Uredbe 2988/95/EC o zaščiti finančnih interesov Evropske unije in Uredbe 2185/96/EC o kontrolah in inšpekcijah na kraju samem predstavljata Zakon o javnih financah (Ur. l. RS št. 79/99) ter Zakon o upravi (Ur. l. št. RS 67/94, 20/95, 29/95).

V zvezi z Uredbo 2185/96/EC o kontrolah in inšpekcijah na kraju samem, ki jih izvaja Komisija z namenom zaščite finančnih interesov Evropske unije proti prevaram in drugim nepravilnostim, je Republika Slovenija ustrezno prilagodila Zakon o varstvu osebnih podatkov (Ur. l. RS št. 8/90, 38/90, 10/91, 19/91, 17/91, 13/93, 66/93, 59/99).

324

Institucionalni okvir za izvajanje zakonodaje

V Republiki Sloveniji ni centralne institucije (npr. finančne policije), za koordinacijo pregona goljufij v zvezi s porabo sredstev Evropske unije in ne centralne institucije, ki bi v takih primerih komunicirala s pristojnimi organi Komisije Evropske unije. V Republiki Sloveniji opravlja te naloge več institucij in sicer:

- Urad za preprečevanje pranja denarja
- Devizni inšpektorat
- Urad za nadzor proračuna
- službi notranje kontrole pri DURS in pri CURS.

Pristojnosti teh služb so različne, zato so različna tudi delovna področja v okviru teh služb, skupno pa je, da pri svojem delu lahko naletijo na ugotovitve, ki kažejo na nepravilnosti v zvezi s porabo sredstev Evropske unije ali lastnih virov Evropske unije. Vse te službe so v sestavi Ministrstva za finance in med seboj učinkovito sodelujejo. Prav tako te službe že sedaj učinkovito sodelujejo z organi Evropske unije.

V primeru suma kaznivega dejanja se poda kazenska ovadba in zadeva preide v pristojnost pravosodnih organov. Pri državnem tožilstvu je ustanovljena posebna skupina tožilcev za pregon organiziranega kriminala.

Čprav v Republiki Sloveniji ni osrednje koordinativne institucije, je v vsakem posameznem primeru možno vedno določiti pristojno institucijo, ki ima ustrezna pooblastila za ukrepanje.

Čprav pravni red Evropske unije ne zahteva ustanovitve posebnega telesa, oziroma pooblastila enemu od obstoječih bo Republika Slovenija, z namenom olajšati sodelovanje z organi Komisije evropske unije (enota OLAF) pri pregonu kaznivih dejanj gospodarskega kriminala, najkasneje do 31.12. 2002 določila osrednje koordinativno telo za