



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Prežihova 4, 1000 LJUBLJANA

Telefon: 178 58 88

Telefax: 178 58 91

Na podlagi 24. člena zakona o Računskem sodišču Republike Slovenije (ZRacS¹) in
23. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije

izdajam naslednje

PREDHODNO POROČILO

o r e v i z i j i

na

Ministrstvu za obrambo Republike Slovenije

Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje

Investicije - poraba sredstev v 1997. letu

Številka: 1203-24/98-8

Ljubljana, 22.12.1998

¹ Legenda kratic je na koncu poročila;
Polni nazivi dokumentov so pri vznožju strani.

1 UVOD

1.1 Splošno

Revizija porabe sredstev za investicije v letu 1997 Ministrstva za obrambo Republike Slovenije-Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje (MORS-URSZR), Ljubljana, Kardeljeva pl. 21-25, je bila opravljena na podlagi programa dela Računskega sodišča Republike Slovenije (RSRS) za leto 1998 in sklepa RSRS, št. 1203-24/98-1, z dne 21.7.1998. Opravila sta jo dr. Ivan Lah, revizijski svetnik, in Orijana Osolnik, strokovna sodelavka, v času od 01.09.1998 do 30.11.1998 s presledki. Potekala je deloma v prostorih MORS, deloma pa na sedežu RSRS.

1.2 Opis revidirane osebe in predmeta revizije

URSZR je po zakonu² organ v sestavi MORS, z naslednjim delokrogom:

“Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje opravlja upravne in strokovne naloge, ki se nanašajo na urejanje, priprave in delovanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, pomoč prizadetim lokalnim skupnostim, opazovanje, obveščanje in alarmiranje, zveze ter informacijski sistem, ocenjevanje škode, ki jo povzročijo naravne in druge nesreče, požarno varstvo in delovanje splošnih reševalnih služb, organiziranje in delovanje Civilne zaščite ter priprave in delovanje Štaba za Civilno zaščito Republike Slovenije, pripravljanje in izvajanje nacionalnih programov na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, reševanje ter na odpravljanje in sanacijo posledic nesreč.”

V proračunu RS za 1997. leto je bila URSZR nosilka enajstih proračunskih postavk v skupnem znesku 2.042.861.000 SIT, namenjenih investicijam in investicijskemu vzdrževanju.

1.3 Cilj revizije

Revizija je imela dva težiščna cilja, in sicer:

⇒ Ugotoviti pravilnost in preglednost poslovanja MORS-URSZR pri realizaciji letnega načrta in porabi sredstev v zvezi z investicijami za leto 1997 (vključno s porabo sredstev požarnega sklada).

⇒ Ugotoviti gospodarnost poslovanja MORS-URSZR v zvezi s temi investicijami.

1.4 Odgovorne osebe

Uprava RS za zaščito in reševanje je kot organ v sestavi MORS slednjemu podrejena, čeprav sicer sistem zaščite in reševanja deluje organizacijsko ločeno od sistema obrambe. Tako so bile oziroma so še odgovorne osebe naslednje:

Jelko Kacin, dipl. obramboslovec, minister (do 27.02.1997),

Tit Turnšek, dipl. inž., minister (do 13.03.1998),

Mag. Alojz Krapež, minister (v času revizije v postopku odstopa s funkcije),

Marija Ribič, dipl. oec., državna sekretarka,

Bojan Ušeničnik, dipl. soc., direktor URSZR,

Bojan Kopač, dipl. org., namestnik direktorja URSZR,

² Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/94).

2 UGOTOVITVE

2.1 Finančni načrt in poraba sredstev

Tabela 1 podaja sintetični prikaz porabe zneskov po proračunskih postavkah za investicije in investicijsko vzdrževanje pri proračunskem uporabniku MORS-URSZR za leto 1997. Vsebuje podatke od prvotnega proračuna oz. letnega plana, prek vmesnih prerazporeditev med postavkami (rebalansov), letne realizacije, do delne analize, ki se končuje z indeksi dejanske porabe v primerjavi s planom.

Tabela 1

v SIT

Zap. št.	Prorač. post.	Opis proračunske postavke	Začetni proračun	Plan po prerazporedit.	Realizacija plana	Razlika 5-6	Indeks 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	4791	Požarni sklad	779.500.000	779.615.495	787.497.928	-7.882.433	101
2	4467	Adaptacija in izgradnja ter investicijsko vzdrževanje objektov za zaščito in reševanje	62.476.000	60.419.735	60.406.333	13.401	100
3	4476	Zaščitna in reševalna oprema za CZ in OO	90.248.000	110.248.000	110.218.237	29.763	100
4	4477	Državne rezerve za zaščito in reševanje	121.463.000	120.616.699	120.536.588	80.111	100
5	4478	Vozila za zaščito in reševanje	57.906.000	59.962.266	59.962.266	0	100
6	4932	Oprema za redno dejavnost	4.000.000	4.000.000	4.000.000	0	100
7	5132	Oprema in tehnična sredstva za civilno zaščito	270.382.000	270.382.000	270.382.000	0	100
8	6308	Oprema izobraževalnega centra za zaščito in reševanje Ig	20.000.000	20.000.000	20.000.000	0	100
9	6309	Sofinanciranje društev in drugih organizacij	541.157.000	536.137.444	536.137.000	444	100
10	6311	Nacionalni preventivni programi - investicije	1.636.000	1.636.000	1.636.000	0	100
11	6565	Regijske uprave za zaščito in reševanje - oprema za zaščito in reševanje	94.093.000	94.472.026	94.472.469	-443	100
		Vsega investicije in investicijsko vzdrževanje	2.042.861.000	2.057.489.664	2.065.248.821	-7.759.157	100

Vir: Dokumentacija MORS-URSZR

Indeksi v 8. stolpcu kažejo dokaj dobro realizacijo po proračunskih postavkah. Upoštevati pa je treba zapozneno urejanje³ zneskov po posameznih proračunskih postavkah (še avgusta 1998 za 1997. leto). Zato so revizorji navedeno tabelarno skladnost preizkušali s podrobnejšim pregledom porabe po posameznih zadevah-projektih. Pri tem so ugotovljene nezakonitosti, nepravilnosti, pomanjkljivosti in napake, kot je razvidno iz nadaljevanja tega poročila.

2.2 Poraba proračunskih sredstev

2.2.1 Poraba proračunskih sredstev se ne obračunava po posameznih zadevah

Zakon o računovodstvu⁴ nalaga računovodstvu (zlasti 6. in drugi členi) vodenje poslovnih knjig tako, da se zagotavljajo potrebni in verodostojni podatki o poslovnih spremembah. Med njimi tudi podatki za spremljanje procesa poslovanja, stroškov, učinkov idr. Z računovodsko kontrolo knjigovodskih listin se mora ugotavljati njihova pravilnost, točnost in zakonitost (15. člen). Iz temeljnih določil tega zakona izhajajo drugi predpisi, ki podrobneje opredeljujejo način finančno-materialnega poslovanja in porabo javnih sredstev.

Zakon⁵ o izvrševanju proračuna (ZIPro) nalaga odredbodajalcem pri uporabniku proračuna, da so pri razpolaganju z javnimi sredstvi odgovorni za zakonitost, gospodarnost, upravičenost in namembnost uporabe proračunskih sredstev (61. člen). Zakon⁶ o javnih naročilih opredeljuje "dokumentacijo o javnih naročilih", ki mora *od začetka do poteka garancijskega roka dokumentirati poslovne dogodke*.

Na zakonih temelječi predpisi podrobneje določajo posamezna vprašanja v zvezi s spremljanjem porabe javnih sredstev.

Na primer:

Navodilo⁷ MF o investicijski dokumentaciji zahteva, da se upošteva investicijo kot celoto oziroma njene *funkcionalno zaključene celote*.

Navodilo⁸ MORS o postopkih pri naročanju in prevzemu blaga in storitev ter likvidaciji računov zahteva *zbiranje podatkov likvidiranih računov ter poročanje o stroških nabave*.

Obvezne usmeritve⁹ MORS zahtevajo spremljanje porabe finančnih sredstev in *finančno zaključevanje pogodb*.

Slovenski računovodski standardi (SRS)¹⁰ - četudi se v izvrševanju proračuna ne uporabljajo neposredno, temveč se upoštevajo smiselno - določajo naslednje:

"Metodika računovodskega obračunavanja mora biti usklajena z metodiko istovrstnega računovodskega predračunavanja." - SRS 23.7.

"Računovodsko predračunavanje posameznih poslovnih pojavov se konča s predračunsko kalkulacijo v zvezi s posamezno nabavo, proizvodnjo in prodajo, a tudi

³ Obrazložitev prerazporeditev na proračunskih postavkah 4791, 4467, 4476, 4477, 4478, 6309, 6565 po sprejetju proračuna za leto 1997, št.404-05-1/97-189, z dne 05.08.1998 (direktorja uprave za logistiko).

⁴ Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 1/97).

⁵ Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 5/96, 87/97).

⁶ Zakon o javnih naročilih (ZJN) (Uradni list RS, št. 24/97).

⁷ Navodilo o pripravi investicijske dokumentacije in spremljanju investicij (Uradni list RS, št. 71/96).

⁸ Navodilo o postopkih pri naročanju in prevzemu blaga in storitev ter likvidaciji računov, št. 801-1654/96, z dne 08.03.1996.

⁹ Obvezne usmeritve za vodenje projektov opremljanja, št. 802-00-1/97, z dne 27.01.1997.

¹⁰ SRS 20 in SRS 23.

s predračuni v zvezi s posameznim sredstvom, obveznostjo do virov sredstev, naložbo in podobnim. Opravlja se zlasti za notranje potrebe v podjetju.” - SRS 20.3.

Glede obračunavanje poslov pri izvrševanju proračuna pomenijo torej standardi smiselno naslednje:

Računovodsko obračunavanje posameznih poslovnih pojavov se konča z obračunsko kalkulacijo v zvezi s posamezno nabavo, z obračunom v zvezi s posameznim sredstvom, naložbo in podobnim.

Takšni obračuni so podlaga, ne samo odredbodajalcu za optimalno razpolaganje s proračunskimi sredstvi, temveč tudi za naknadni nadzor, s katerim se preverja zakonitost, gospodarnost, upravičenost in namembnost njihove porabe.

V MORS se tovrstne obračunske kalkulacije ne izdelujejo, zato jih tudi URSZR nima. Odredbodajalec, in ne računovodstvo, je po zakonu odgovoren za rabo proračunskih sredstev in on mora zaradi gospodarne rabe zahtevati izdelavo obračunskih kalkulacij. To je sestavina dokumentarnega gradiva, predpisana z že navedenimi predpisi, s katerim odredbodajalec naposled tudi dokazuje pravilnost in gospodarnost porabe javnih sredstev.

Revizija računskega sodišča se ne omejuje zgolj na nadzor računovodskih listin in knjiženja v računovodstvu, temveč se v enaki meri nanaša tudi na gospodarno ravnanje odredbodajalca pri izvrševanju njegovega dela proračuna.

Ugotovljene nepravilnosti in pomanjkljivosti v zvezi s poslovno dokumentacijo ter s poslovanjem v celoti, ponazarjamo z naslednjimi primeri:

Nakup dihalnih aparatov

S planom opremljanja je bila po proračunski postavki 4791 predvidena nabava 80 dihalnih aparatov v znesku 27.386.800,00 SIT.

Dokumentacija, ki jo je odredbodajalec dal revizorjem v pregled, je pomanjkljiva:

- ni zapisnika o kakovostnem prevzemu,
- pogodbeni cena je v tuji valuti,
- je brez finančnega obračuna posla,
- dokumenti so pomanjkljivo izpolnjeni.

Na tak način poraba proračunskih sredstev ne temelji na verodostojnih dokumentih, je v nasprotju z 12 členom zakona¹¹ o javnih naročilih, ki zahteva uporabo slovenske valute, v nasprotju s 16. členom navodila¹² o likvidaciji računov, ki zahteva zapisnik o kakovostnem prevzemu in zbiranje podatkov likvidiranih računov ter poročanje o stroških nabave; tudi smisla računovodskih standardov SRS 20.3 in SRS 23.7 ne upošteva.

V času revizije je revidirana oseba že pričela odpravljati očitano nepravilnost v zvezi z zapisnikom o kakovostnem prevzemu. Pisna potrditev količinskega in kakovostnega prevzema blaga ali storitve bo postala obvezna sestavina pogojev za plačilo računov.

Nakup gasilskega vozila

S planom opremljanja je bil po proračunski postavki 4791 načrtovan nakup gasilskega vozila za Izobraževalni center Ig, tip Mercedes Benz 1224 F, z vrtljivo lestvijo Lohr-Magirus DLK 18/12 CC.

Iz dokumentacije, ki jo je odredbodajalec dal revizorjem v pregled, sledi:

¹¹ Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 24/97).

¹² Navodilo o postopkih pri naročanju in prevzemu blaga in storitev ter likvidaciji računov, št. 801-1654/96, z dne 08.03.1996.

- zapisnik o prevzemu vozila glasi, *da lestev ni v svoji funkciji in ni primerna za prevzem*; oznake v zapisniku niso identične z oznakami v pogodbi; zapisnika ni podpisala s pogodbo pooblaščen oseba; kljub vsemu je del kupnine za vozilo plačan,
- primopredaja vozila se je vršila v Ulmu, čeprav je izpolnitveni kraj pogodbe MORS, Kardeljeva ploščad 26, s fiksno pariteto *dostavljeno na naslov kupca*,
- je brez finančnega obračuna pogodbe,
- dokumenti so pomanjkljivo izpolnjeni.

V tem primeru je do porabe proračunskih sredstev prišlo kljub temu, da blago ni bilo dogovorjene kakovosti in ni bilo v celoti dobavljeno; tako prodajalec kot kupec sta ravnala drugače kot je s pogodbo določeno; odredbodajalec ni poskrbel za zakonito in gospodarno rabo javnih sredstev, kot to nalaga 61. člen ZIPro in ni ravnal v skladu z 2. odstavkom 9. člena ZIPro; tudi smisla računovodskih standardov SRS 20.3 in SRS 23.7 se ni upoštevalo.

Nakup reflektorskega stolpa

S planom opremljanja je bil po proračunski postavki 4791 predviden nakup reflektorskega stolpa v vrednosti 26.700.000 SIT in potopne črpalke v vrednosti 570.000 SIT.

Dokumentacija, ki jo je odredbodajalec dal revizorjem v pregled, je pomanjkljiva:

- ni predloga za naročilo,
- ni zapisnika o prevzemu blaga,
- ni finančnega obračuna pogodbe.

Primer ponazarja, da poraba proračunskih sredstev ne temelji na predpisanih dokumentih, zlasti ni potrjena kakovost nabavljenega blaga, kar je v nasprotju z 61. členom ZIPro, ki odredbodajalcu nalaga zakonito in gospodarno ravnanje, skladno z 2. odstavkom 9. člena ZIPro; tudi smisla računovodskih standardov SRS 20.3 in SRS 23.7 se ni upoštevalo. Prav tako obvezne usmeritve¹³ MORS zahtevajo spremljanje porabe finančnih sredstev in *finančno zaključevanje pogodb*.

Nakup geofonov

S planom opremljanja po proračunskih postavkah 6565 in 4476 je bil predviden nakup geofonov TPL 310/B v vrednosti 6.650.000 in 8.946.145 SIT, skupaj 15.596.145 SIT. Nepravilnosti in pomanjkljivosti:

- pogodbeni vrednost blaga je določena v tuji valuti,
- pogodbeno je določeno, da sme komisionar stroške, ki bi bili ugotovljeni naknadno in niso bili obračunani, zaračunati naknadno; odvisni stroški v pogodbi niso natančno določeni,
- kakovostni prevzem (29.01.1998) je opravljen šele po plačilu blaga (21.01.1998) v znesku 18.664.760 SIT,
- izjava o kakovosti blaga ni verodostojna javna listina,
- izkazano stanje geofonov v materialnem knjigovodstvu ni zanesljivo,
- ni končnega finančnega obračuna posla.

Pri tem primeru se k očitanim nepravilnostim iz prejšnjega primera dodaja še, da je odredbodajalec dopustil plačevanje računov na podlagi neverodostojne "izjave o kakovostne prevzemu materialno tehničnih sredstev", ki v predloženi obliki ne more veljati za javno listino. Tudi knjiženje v materialnem knjigovodstvu ni zanesljivo, kar

¹³ Obvezne usmeritve za vodenje projektov opremljanja, št. 802-00-1/97, z dne 27.01.1997.

je v nasprotju s točko 3.8 navodila¹⁴ ministrstva za finance, saj ne omogoča vpogleda v vse poslovne dogodke, ki vplivajo na izkazano spremembo stanja zalog.

Nakup kuhinje avtoprikolice

S planom opremljanja je bil po proračunski postavki 6565 predviden nakup 2 kompleta kuhinje prikolice s priborom za 200 oseb v skupnem znesku 5.800.000 SIT.

Nepravilnosti in pomanjkljivosti:

- pogodbeni vrednost blaga je določena v tuji valuti,
- kakovostni prevzem (29.01.1998) je opravljen šele po plačilu blaga (20.01.1998) v znesku 6.330.374,10 SIT,
- dokumentaciji priložena izjava o kakovosti blaga ni verodostojna javna listina,
- ni končnega finančnega obračuna posla.

Poraba proračunskih sredstev ne temelji na verodostojnih dokumentih in je v nasprotju z 12. členom zakona¹⁵ o javnih naročilih, ki zahteva uporabo slovenske valute, v nasprotju s 16. členom navodila¹⁶ o likvidaciji računov, ki zahteva zapisnik o kakovostnem prevzemu in zbiranje podatkov likvidiranih računov ter poročanje o stroških nabave; tudi smisla računovodskih standardov SRS 20.3 in SRS 23.7 se ne upošteva.

Opremljanje republiških centrov za obveščanje

S planom opremljanja je bil po proračunski postavki 6565 predvideno opremljanje ReCO Kranj in ReCO Krško v znesku 52.067.090 SIT.

Nepravilnosti in pomanjkljivosti:

- zapisnik o končnem obračunu nima vseh elementov verodostojne javne listine; na ta zapisnik se ne sklicuje niti likvidacijski list pri likvidaciji računov niti drugi dokumenti,
- plačilo računa naročajo osebe, ki niso odredbodajalci; tudi likvidacijskega lista ne podpisuje odredbodajalec, ki je sicer nosilec proračunske postavke, s katere se plačuje,
- gradbena storitev je bila na dan 31.12.1997 knjigovodsko še vedno evidentirana kot investicija v teku, pri čemer je zapisnik o končnem obračunu datiran z 08.04.1997 za ReCO Kranj in 29.05.1997 za ReCO Krško.

Takšno poslovanje je v nasprotju s 16. členom navodila¹⁷ o likvidaciji računov, ki zahteva zapisnik o kakovostnem prevzemu, nadalje v nasprotju s 45. členom pravilnika¹⁸ MORS o javnih naročilih in 20. člena pravilnika¹⁹ MF za izplačila iz proračuna, kjer se zahteva, da plačila iz proračuna odreja odgovorni odredbodajalec. Razen tega poslovni dogodek, kot je prenos "investicije v teku" na "osnovna sredstva v uporabi", ni ažurno evidentiran, kot to zahteva 12. člen zakona²⁰ o računovodstvu.

Nakup skladišča

¹⁴ Navodilo o finančnem in računovodskem poslovanju uporabnikov državnega proračuna, št. 37/93, z dne 15.02.1993.

¹⁵ Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 24/97).

¹⁶ Navodilo o postopkih pri naročanju in prevzemu blaga in storitev ter likvidaciji računov, št. 801-1654/96, z dne 08.03.1996.

¹⁷ Navodilo o postopkih pri naročanju in prevzemu blaga in storitev ter likvidaciji računov, št. 801-1654/96, z dne 08.03.1996.

¹⁸ Pravilnik o postopkih oddaje javnih naročil v MORS, št. 017-02-6/98, z dne 16.07.1998.

¹⁹ Pravilnik o postopkih za izplačila iz proračuna (Uradni list RS, št. 19/96).

²⁰ Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 1/96).

S planom opremljanja je bil po proračunski postavki 4477 predviden nakup in adaptacija skladišča Roje v znesku 73.000.000 SIT.

Revizorjem predložena dokumentacija ni popolna:

- ni razviden razlog za razliko 1.500.000 SIT med sodno ocenjeno vrednostjo 67.841.366,30 SIT objekta (ocena do stotina natančno?!) in pogodbeno vrednostjo 69.341.366,30 SIT,
- ni vseh računov za stroške (stroški ceditve, davek na promet nepremičnin, takse idr.),
- ni zapisnika o primopredaji,
- ni finančnega obračuna posla.

V tem primeru brez primopredajnega zapisnika ni razvidna kakovost kupljenega objekta v času primopredaje, kar je v nasprotju z 61. členom ZIPro, ki odredbodajalcu nalaga zakonito in gospodarno ravnanje, skladno z 2. odstavkom 9. člena ZIPro; tudi smisla računovodskih standardov SRS 20.3 in SRS 23.7 se ni upoštevalo, ker ni opravljen obračun posla. Prav tako obvezne usmeritve²¹ MORS zahtevajo spremljanje porabe finančnih sredstev in *finančno zaključevanje pogodb*.

Razen tega kupec (MORS-URSZR) od prodajalca ni zahteval ponudbe o ceni objekta (v dokumentaciji, predloženi revizorjem, je ni), kar je v nasprotju s 56. členom zakona²² o javnih naročilih, ki zahteva pridobitev ponudbe od prodajalca tudi, če gre za neposredno pogodbo - zlasti zato, ker je pogodbeno vrednost višja od ocenjene.

Nakup detektorjev

S planom opremljanja po proračunskih postavkah 6565 in 4476 je bil predviden nakup radioloških detektorjev SSM-1/K-1 in LMS-1; en komplet SSM/K1 je naknadno nabavljen še iz proračunske postavke 4477.

Nepravilnosti in pomanjkljivosti:

- dobava blaga je opravljena pred podpisom pogodbe,
- čeprav je tip detektorja SSM-1/K-1 za 64% dražji od tipa SSM/K1, je komplet v materialnem listu knjižen pod istim nazivom,
- kakovostni prevzem (29.01.1998) je opravljen šele po plačilu blaga (20.01.1998) v znesku 21.699.793 SIT,
- izjava o kakovosti blaga ni verodostojna javna listina,
- izkazano stanje radioloških detektorjev in merilnikov kontaminacije v materialnem knjigovodstvu ni zanesljivo,
- plan opremljanja po proračunski postavki 6565 je pri detektorjih presežen za 53%,
- ni finančnega obračuna posla.

K nepravilnostim in pomanjkljivostim, navedenim že v prejšnjih primerih, se v tem primeru dodaja še ravnanje odredbodajalca zoper splošni smisel zakona o javnih naročilih, ki določa, da se najprej sklone pogodba in šele nato lahko sledi njena izvršitev.

Nakup agregatov

S planom opremljanja je bil na proračunski postavki 4476 predviden nakup mobilnih agregatov v vrednosti 46.800.000 SIT.

Nepravilnosti in pomanjkljivosti:

- pogodbeno vrednost blaga je določena v tuji valuti,
- odvisni stroški v pogodbi niso natančno določeni,

²¹ Obvezne usmeritve za vodenje projektov opremljanja, št. 802-00-1/97, z dne 27.01.1997.

²² Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 24/97).

- ni zapisnika o kakovostnem prevzemu blaga,
- ni končnega finančnega obračuna posla.

Gre za poslovanje v nasprotju s predpisi, podobno kot že v prejšnjih primerih.

Nakup šotorov

Nakup 7 kosov šotorov po proračunski postavki 4476 - pomanjkljivosti:

- kakovostni prevzem (29.01.1998) je opravljen šele po plačilu blaga (22.12.1997),
- izjava o kakovosti blaga ni verodostojna javna listina,
- ni finančnega obračuna posla.

Nepravilnosti in pomanjkljivosti se ponavljajo, kot že v prejšnjih primerih.

Navedeni primeri zgolj ponazarjajo in dokazujejo, da obstoječi sistem finančno-materialnega poslovanja v MORS odredbodajalcu ne daje jasnega pregleda nad poslovanjem po zadevah iz proračunskih postavk, katerih nosilec je. Njegov nadzor nad porabo na ta način ne more biti zadosten in tudi on ne more zunanjemu nadzoru predložiti obračunov po posameznih zadevah, za katera so proračunska sredstva porabljena.

Tak način poslovanja ne more zagotavljati optimalne porabe proračunskih sredstev, onemogočena pa je tudi standardna izvedba revizijskega nadzora.

Ugotovitev kršitve predpisov:

- Računovodsko obračunavanje posameznih poslovnih pojavov se v MORS ne končuje z obračunsko kalkulacijo v zvezi s posamezno nabavo, z obračunom v zvezi s posameznim sredstvom ali naložbo. Opuščanje te odredbodajalčeve dolžnosti povzroča, da je poslovanje v nasprotju in mimo predpisov.

2.2.2. Odredbodajalci za izvajanje proračuna v MORS niso opredeljeni

Zakon o izvrševanju proračuna opredeli odredbodajalce splošno kot osebe, ki so pooblaščen za razpolaganje s sredstvi pri uporabnikih in odgovarjajo za zakonitost, gospodarnost, upravičenost in namembnost uporabe proračunskih sredstev. Podrobnejše razčlenitve pristojnosti in odgovornosti nižjih odredbodajalcev, kakor tudi sorazmernosti pristojnosti napram odgovornosti, zakon ne predpisuje, temveč bi moral to določiti uporabnik proračuna. Čeprav v MORS obstaja pisni sklep²³ o pristojnostih posameznih predstojnikov za podpisovanje naročilnic, pogodb in likvidacijskih dokumentov, niti ta sklep niti drug notranji predpis ne določata dovolj razločno dolžnosti, ki jih imajo ti podpisniki v zvezi s porabo javnih sredstev. Ponazoritev:

a) Po organizacijskem predpisu²⁴ MORS je Inšpektorat RS za obrambo likvidator vseh svojih računov (tudi nad 500.000 SIT), čeprav sicer kot organ v sestavi MORS ni samostojni uporabnik proračuna.

Po istem predpisu pa je URSZR samostojni likvidator računov le do zneska 500.000 SIT, čeprav je kot organ v sestavi MORS hkrati tudi samostojni nosilec proračunskih postavk, naveden v posebnem delu proračuna RS.

Kriterij za določanje odredbodajalcev po navedenem predpisu ni razviden.

²³ Sklep o pristojnosti oseb za podpisovanje pogodb in naročilnic, št. 024-01-12/98, z dne 16.07.1998.

Sklep, pristojnosti oseb za podpisovanje pogodb in naročilnic pri nabavi blaga in storitev na osnovi finančnega načrta in tekočih potreb Ministrstva za obrambo, št. 801-2112/96, z dne 25.03.1996.

²⁴ Organizacijski predpis o določanju vsebine in nazivov proračunskih postavk ter stroškov nosilcev planiranja in porabe sredstev za leto 1996 v MORS, št. 403-643/96, z dne 07.03.1996.

b) V 45. členu pravilnika²⁵ o postopkih oddaje javnih naročil je določeno, da je likvidacijski list (obrazec SF 3-1) dokument materialno finančnega poslovanja potem, ko ga pravilno izpolnjenega podpiše odredbodajalec. Na tej podlagi se izpisuje nalog za plačilo. V resnici pa obrazec likvidacijskega lista sploh ne predvideva podpisa odredbodajalca in ga ta dejansko ne podpisuje. V rubriko "odgovorna oseba" se podpiše oseba, ki vodi področje izvajanja javnih naročil, ki pa ni odredbodajalec - nosilec proračunske postavke.

Ugotovitev

- Predpisi v poslovanju MORS ne določajo dovolj jasno odgovornih oseb za porabo javnih sredstev; pristojnosti in odgovornosti odredbodajalcev niso jasno določene niti so sorazmerne.

2.3 Neizvajanje zakonskih določil

2.3.1 Nacionalni programi varnosti

Resolucija²⁶ o izhodiščih zasnove nacionalni varnosti določa, da je sistem zaščite in reševanja samostojen del, ki skupaj z obrambnim in varnostnim sistemom sodeluje pri zagotavljanju nacionalne varnosti.

Zakon²⁷ o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami v 46. členu nalaga URSZR, da v sodelovanju z drugimi ministrstvi izdelava državne načrte za zaščito in reševanje. Sledi, da je ta uprava - kot strokovni organ v sestavi MORS - zadolžena tudi za izdelavo predloga nacionalnega programa varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, MORS pa je pristojen, da predlog programa prek vlade posreduje v sprejem državnemu zboru (po analogiji z nacionalnim programom varstva pred požarom, ki ga zahteva zakon²⁸ o varstvu pred požarom). Smiselnost in nujnost skupnega delovanja URSZR in MORS pri izdelavi predloga nacionalnega programa sledi iz določila 4. odstavka 44. člena navedenega zakona o varstvu pred nesrečami, ki ministra za obrambo pooblašča, da predpiše metodologijo za izdelavo ocen ogroženosti. To je tisto metodologijo, po kateri nato URSZR izdeluje ocene ogroženosti, ki so ena od sestavin nacionalnega programa. Kot sestavina nacionalnega programa mora biti po 41. členu istega zakona tudi *analiza pričakovanih stroškov in koristi*.

Iz 126. člena tega zakona nadalje sledi, da bi moral biti nacionalni program sprejet do konca oktobra 1995, ali bi morala MORS-URSZR do tega roka vsaj posredovati predlog programa v sprejem vladi oz. državnemu zboru.

V času revizije Republika Slovenija zahtevanega nacionalnega programa varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami še nima.

Prav tako Republika Slovenija nima nacionalnega programa o varstvu pred požarom, ki ga zahteva zakon o varstvu pred požarom.

Za (ne)izdelavo obeh nacionalnih programov sta odgovorna MORS in URSZR. Zato MORS in URSZR tudi nimata verodostojne analize pričakovanih stroškov in koristi, kot sestavine obeh nacionalnih programov.

²⁵ Pravilnik o postopkih oddaje javnih naročil v MORS, št. 017-02-6/98, z dne 16.07.1998.

²⁶ Resolucija o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 71/93).

²⁷ Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uradni list RS, št. 64/94).

²⁸ Zakon o varstvu pred požarom (Uradni list RS, št. 71/93).

Razen tega morajo letni načrti varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami po določilu zakona in po smislu izhajati iz nacionalnega programa. Ker tega ni, se letni načrti izdelujejo brez srednjeročne programske podlage, zaradi česar primerjava med programom in njegovim uresničevanjem ni mogoča.

Zlasti glede sofinanciranja društev in drugih organizacij iz proračunske postavke 6309, kjer se pojavlja množica manjših porabnikov javnih sredstev, se pogreša nacionalni program, ki bi usmerjal njihov razvoj ter ga sofinanciral. Ker programa ni, so društva dokaj samostojna pri določanju lastnega razvoja, četudi delno tudi na račun javnih sredstev, sofinancerju MORS-URSZR pa je otežen nadzor nad to vrsto porabe.

Ugotovitev neizvajanja zakonskih določil

- MORS in URSZR sta bila po zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami ter po zakonu o varstvu pred požarom zadolžena, da izdelata predlog nacionalnega programa varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter predlog nacionalnega programa varstva pred požarom. V času revizije še nobenega od teh programov MORS ni posredoval v sprejem državnemu zboru, kar že do tega časa predstavlja več kot 3-letno zamudo.

Vodstvu MORS in URSZR na zaključnem pogovoru ne zanikata ugotovljene zamude, s pojasnili, da je bila dana v preteklem obdobju vojaški obrambi prednost pri izdelavi strateških in doktrinarnih dokumentov. Hkrati pa so se pripravljale tudi podlage za nacionalni program na področju zaščite in reševanja.

2.3.2 Požarni sklad

Na proračunski postavki 4791 - požarni sklad - se vodijo sredstva, ki se zbirajo iz požarne takse in so po zakonu²⁹ namenjena za sofinanciranje delovanja in opremljanja drugih gasilskih enot (ki niso operativne gasilske enote širšega pomena v smislu 13. člena uredbe³⁰), nadalje za sofinanciranje raziskav na področju varstva pred požarom in sredstva za izobraževanje in usposabljanje za varstvo pred požarom (58. člen zakona o varstvu pred požarom).

Požarne takse vplačujejo zavarovalnice od požarnih premij po uredbi o požarni taksi³¹.

S sredstvi požarnega sklada razpolaga vladni odbor³² (OPS), ki ga morajo po zakonu sestavljati *“po dva člana izmed predstavnikov prostovoljnih gasilcev, po dva člana izmed predstavnikov poklicnih gasilcev ter po en član s področja zavarovalniške, raziskovalne, šolske in gospodarske dejavnosti ter Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje”*. Delo odbora določa poslovnik³³. Strokovne in tehnične naloge za odbor opravlja URSZR.

S prvotnim vladnim sklepom³⁴ so člani OPS imenovani skladno z zakonom.

²⁹ Zakon o varstvu pred požarom (Uradni list RS, št. 71/93).

³⁰ Uredba o merilih za organiziranje, opremljanje in usposabljanje Civilne zaščite ter drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč (Uradni list RS, št. 18/96).

³¹ Uredba o požarni taksi (Uradni list RS, št. 22/94).

³² Odbor za razpolaganje s sredstvi požarnega sklada (OPS).

³³ Poslovnik o delu Odbora za razpolaganje s sredstvi požarnega sklada, št. 802-34/94, z dne 29.7.1994.

Poslovnik o delu odbora za razpolaganje s sredstvi požarnega sklada, z dne 26.8.1998.

³⁴ Sklep o imenovanju članov in delovanju Odbora za razpolaganje s sredstvi požarnega sklada (Uradni list RS, št. 22/94).

Z najnovjšim vladnim sklepom³⁵ pa je dodatno imenovan še sekretar OPS, ki ga zakon ne predvideva in po poslovniku ni polnopravni član odbora, kajti "*Na seji odbora sodeluje sekretar odbora ter drugi delavci Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje*". Ta 8. člen poslovnika se nanaša na tiste prisotne na sejah OPS, ki nimajo pravice glasovanja. Pri tem URSZR ni razbremenjena strokovnih, tehničnih in administrativnih nalog, ki jih še naprej opravlja za OPS. Naloge tajnika in sekretarja OPS niso razmejene in dorečene.

Ugotovitev neskladja med predpisi

- Vladni sklepi o notranji strukturi OPS in poslovnik OPS niso usklajeni z zakonom. Imenovanje sekretarja OPS nima zakonske podlage.

Po 74. členu zakona o izvrševanju proračuna³⁶ (ZIPro) je za 1997. leto veljalo, da se 50% sredstev požarnega sklada namenja financiranju nalog požarnega varstva v lokalnih skupnostih, 50% pa financiranju nalog širšega družbenega pomena.

OPS mora skladno s 4. odstavkom 58. člena zakona o varstvu pred požarom deliti sredstva lokalnim skupnostim *v razmerju z zbranimi požarnimi taksami na območju posamezne lokalne skupnosti*.

Namesto tega zakonskega kriterija je OPS izdelal drugačne kriterije, ki vključujejo število poklicnih gasilcev v občini, število prebivalcev, število operativni gasilcev, površino in stopnjo ogroženosti občine, kjer se poleg nevarnosti požara upošteva še potres, poplava, plazovi in ekološke nesreče. Po teh kriterijih je OPS v letu 1997 razporedil 53,6% požarnega sklada na lokalne skupnosti, v denarnem znesku 422.261.808 SIT od celotnega požarnega sklada v višini 787.499.161 SIT.

Ugotovitev nedoslednega izvajanja zakonskih določil

- OPS ni delil sredstev požarnega sklada lokalnim skupnostim po zakonskem kriteriju *v razmerju z zbranimi požarnimi taksami na območju posamezne lokalne skupnosti*, temveč je izbral drugačne kriterije.
- Prav tako OPS pri delitvi ni dosegel z uredbo zadanega razmerja 50%:50%, temveč 53,6%:46,7% v korist deleža za lokalne skupnosti. V posameznih mesecih³⁷ je odstopanje od predpisanega razmerja očitno. Res pa je s spremembo zakona ZIPro danes toleranca te delitve že v mejah 50% do 80% sredstev v korist lokalnih skupnosti.

Ni izključena možnost, da so strokovni kriteriji delitve, ki jih je izbral OPS skupaj z URSZR kot strokovnim organom, ustrežnejši od tistih v zakonu. Vendar primerjava ni mogoča, ker se zakonska zahteva glede ugotavljanja razmerja zbranih taks po posameznih lokalnih skupnostih ni in se ne izvaja.

Odstopanje od zakona je storjeno tudi s spremembo prvotne vladne uredbe³⁸ o požarni taksi, s čimer so zavarovalnice oproščene obračunavanja požarne takse po lokalnih skupnostih. Zato OPS nima podatkov, ki bi mu omogočali primerjavo delitve po zakonu nasproti delitvi po lastnih kriterijih.

³⁵ Sklep o spremembi in dopolnitvi sklepa o imenovanju članov in delovanju odbora za razpolaganje s sredstvi požarnega sklada (Uradni list RS, št. 55/97).

³⁶ Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 5/96, 87/97).

³⁷ Glej zapisnik Odbora za razpolaganje s sredstvi požarnega sklada, št. 427-1/96, z dne 28.04.1997.

³⁸ Uredba o spremembah in dopolnitvah uredbe o požarni taksi (Uradni list RS, št. 11/97).

Računsko sodišče je prek dopisa³⁹ MORS seznanjeno s problematiko v zvezi s požarnim skladom, čeprav je nenavadno, da ima ta dopis glavo notranje organizacijske enote "MORS-Uprava za logistiko" četudi gre sicer za problematiko organa v sestavi "MORS-Uprava RS za zaščito in reševanje".

2.4 Organizacijsko razmerje med MORS in URSZR ni jasno opredeljeno

2.4.1 Terminološke in organizacijske nejasnosti

Terminologija v MORS sama po sebi otežuje nedvoumno sporazumevanje. Za pojem uporabnika obstajajo naslednji pomeni: "uporabnik proračuna" iz zakona⁴⁰, ki ga sam zakon skrajša na termin "uporabnik". Nadalje obstaja v MORS pojem "uporabnik javnega naročila", ki ga pravilnik⁴¹ krajša bodisi kot "uporabnik J/N", a tudi krajše "uporabnik". Prav tako se v organizacijskem predpisu⁴² MORS pojavlja termin "uporabniki" v drugačnem pomenu; v istem pomenu se v navodilu⁴³ pojavljajo še "koristniki proračunskih sredstev", ki so notranje organizacijske enote in organi v sestavi MORS. Za vse te različne pomene ne zadostuje en sam termin, ker ne zagotavlja nedvoumnega razumevanja.

Termin "skrbnik proračunske postavke", ki se v MORS uporablja, je sicer dovolj sugestiven in navaja na osebo, ki znotraj MORS skrbi in predlaga gospodarjenje s posamezno proračunsko postavko. Vsaka proračunska postavka naj bi imela svojega skrbnika. Vendar tem skrbnikom njihova vloga ni jasna, ker ni nikjer pisno opredeljena. Skrajšan termin "skrbnik" se zamenjuje še z drugim pomenom "skrbnik sistema vodenja" v okviru projekta kakovosti, ki se ga tudi krajša s "skrbnik". Tako se tu in tam v eni in isti osebi združita dva "skrbnika", kar moti sporazumevanje.

Navedene terminološke in organizacijske nejasnosti so se izpostavile že pri ugotavljanju naslovnika revizije: je revidiranec MORS, kot proračunski uporabnik, ki ima v sestavi URSZR? Ali pa je revidiranec neposredno URSZR, ki je v posebnem delu proračuna naveden kot neposredni nosilec proračunskih postavk?

Vodstvo URSZR je bilo prepričano o prvem, vodstvo MORS pa vztraja in z dopisom⁴⁴ dokazuje, da šteje "1912 - Uprava RS za zaščito in reševanje" za posebnega proračunskega uporabnika.

Odgovorna oseba vodstva MORS je na zaključnem razgovoru pojasnila, da je v času revizije ta očitana pomanjkljivost že odpravljena.

2.4.2 Vodenje poslovanja MORS ni usklajeno z obstoječimi poslovniki

³⁹ Dopis MORS Računskemu sodišču "Realizacija sredstev na postavki 4791 - Požarni sklad v proračunskem letu 1996, št. 405-01-1/97, z dne 08.06.1998.

⁴⁰ Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 5/96, 87/97).

⁴¹ Pravilnik o postopkih oddaje javnih naročil v MORS, št. 017-02-6/98, z dne 16.07.1998.

⁴² Organizacijski predpis o določanju vsebine in nazivov proračunskih postavk ter stroškov nosilcev planiranja in porabe sredstev za leto 1996 v MORS, št. 403-643/96, z dne 07.03.1996.

⁴³ Navodilo o postopkih pri naročanju in prevzemu blaga in storitev ter likvidaciji računov, št. 801-1654/96, z dne 08.03.1996.

⁴⁴ Glej dopis MORS Računskemu sodišču "Realizacija sredstev na postavki 4791 - Požarni sklad v proračunskem letu 1996, št. 405-01-1/97, z dne 08.06.1998.

V MORS že nekaj let poteka prizadevanje za dvig kakovosti poslovanja pod imenom "Projekt kakovosti", katerega cilj je, med drugim, pridobitev certifikata kakovosti po ISO standardih. V okviru tega projekta je izdelan krovni poslovnik MORS in poslovniki organov v sestavi ter notranjih organizacijskih enot. Poslovniki vsebujejo matrike odgovornosti organov in osebja, opis poslovnih procesov, opis krogotokov dokumentacije od izvora do arhiva, predpisana je oblika internih predpisov MORS itd.

Poslovanje celotnega MORS bi moralo potekati po teh poslovniki, dejansko pa poteka v zadnjem času tudi mimo njih. Poslovniki imajo namreč to slabost, da so dokaj statični in so zgolj posnetek nekdanjega poslovanja, tudi tistega, ki je bilo med tem že v marsičem spremenjeno.

Zato v času revizije poslovniki MORS niso bili ažurni in niso več predstavljali verodostojnega dokumenta, iz katerega bi bilo razvidno dejansko poslovanje MORS.

Ugotovitev pomanjkljivega vodenja⁴⁵

- Terminološko neprečiščeni notranji predpisi MORS, povzročajo nesporazume, organizacijske nejasnosti in zmanjšujejo učinkovitost poslovanja.
- Niti navodilo o pisarniškem poslovanju iz 1997. leta niti pravilnik o javnih naročilih iz 1998. leta niti drugi interni dokumenti MORS, ki jih je izdal minister, niso izdelani v obliki, kot jo predpisujejo poslovniki, čeprav je te poslovnike prav tako izdal minister. Predpis in njegova izvedba torej nista usklajena.

Odgovorna oseba vodstva MORS je na zaključnem razgovoru sicer izrazila pomislek, da bi se revizija računskega sodišča lahko dotikala tudi poslovnikov MORS⁴⁶, ker pač niso neposredni računovodski dokumenti, temveč se na finančno in materialno poslovanje nanašajo samo posredno. Vendar MORS nima drugega integralnega dokumenta, iz katerega bi bilo razvidna celota finančnega in materialnega poslovanja. Razen tega se po zakonu o računskem sodišču in revizijskih standardih dotakne državna revizija tudi organizacije in vodenja državnega organa, zlasti kadar znaki kažejo, da je lahko vir neoptimalne porabe javnih sredstev v organizaciji in vodenju.

2.5 Pisarniško poslovanje in računovodski dokumenti

MORS je leta 1997 sprejel navodilo⁴⁷ o pisarniškem poslovanju, s katerim predpisuje ravnanje z dokumentarnim gradivom, od nastanka oz. vhoda do priprave za arhiviranje. Arhiviranje v tem navodilu ni obdelano, sklicujoč se na navodila Arhiva Republike Slovenije.

Navodilo MORS se s 14. členom izogne računovodski in knjigovodski dokumentaciji, ki da se obravnava po drugačnih predpisih. Vendar MORS nima celovitega internega dokumenta o ravnanju s knjigovodsko-računovodskimi in poslovnimi dokumenti.

⁴⁵ Smernice EU za uporabo INTOSAI standardov (European Implementing Guidelines for the INTOSAI Auditing Standards, 1998) usmerjajo revizorja, da preiskuje in presoja tudi:

- " ... quality corresponding to best organisational and management practice" - N° 21/2.3,
- " ... identify areas where performance is poor and thus to help the audited entity, *or government more generally*, to improve their economy, efficiency and/or effectiveness." - N° 41/2.2c,
- "... The delegation of authority and responsibility should be clearly specified." - N° 21/ANNEX 1/1.

⁴⁶ Ti poslovniki se na MORS pripravljajo v okviru t.i. projekta kakovosti, sprejema pa jih minister.

⁴⁷ Navodilo o pisarniškem poslovanju v Ministrstvu za obrambo Republike Slovenije, št. 017-04-29/97, z dne 04.12.1997.

Pravilnik⁴⁸ o javnih naročilih v 39. členu sicer predpisuje pot računovodskih in knjigovodskih listin, ki pa ni enaka drugim listinam iz navodila o pisarniškem poslovanju. Zato pot različnih listin iz istega spisa ni enaka. Iz začetnega vira od odredbodajalca, ki predlaga naročilo blaga-storitve, se dokumentacija divergentno razpršuje po posameznih delih MORS. Spis o zadevi se razbije in do prvotnega odredbodajalca pridejo samo še nekatere listine. Listine v spisu imajo praviloma tudi vsaka drugačno identifikacijsko šifro po različnih šifrnih sistemih; seznam listin v spisu se ne izdeluje in ni mogoče vedeti, katere listine morajo biti v spisu. Tako odredbodajalec nima pregleda nad izvrševanjem proračunske postavke, katere nosilec je.

Temu dejstvu v MORS niso poklanjali dovolj pozornosti, kar je razkrila razkrila šele simulacija ob prisotnosti revizorjev (Walk-Through-Test⁴⁹).

Med udeleženci simulacije je prišlo do soglasja, da niti pravilnik o javnih naročilih niti navodilo o pisarniškem poslovanju ne zagotavljata zaokrožanja zadev na tak način, da bi se lahko to štelo za urejeno dokumentarno gradivo. Navedeni pravilnik in navodilo je potrebno torej dopolniti, med seboj uskladiti in hkrati preiskusiti usklajenost z drugimi predpisi.

Ugotovitev pomanjkljivosti predpisov MORS:

- Predpisi MORS, kot sta pravilnik o javnih naročilih in navodilo o pisarniškem poslovanju niso popolni in ne usklajeni. To ima za posledico nepreglednost finančno-materialnega poslovanja ter otežuje nadzor. Predpise je potrebno dopolniti, popraviti, jih uskladiti in se po njih ravnati.

Odgovorna oseba vodstva MORS je na zaključnem razgovoru pojasnila, da je v času revizije že izdelana sistemizacija, v kateri je predviden oddelek za dokumentaristiko in arhiv; tudi kadrovska sestava tega oddelka se že pripravlja. Ko bo sistemizacija v vladi sprejeta, bo MORS lahko pričel reševati doslej nerešen problem dokumentarnih tokokrogov in arhiviranja.

2.6 Zaščitne maske

Iz nepopolnega spisa, kakršen je bil predložen revizorjem, je razvidno, da je v skladiščih URSZR uskladiščenih 874.500 kosov zaščitnih mask GP-5 ruske izdelave, namenjenih civilnemu prebivalstvu, v skupni teži 1.092.700 kg oz. več kot 6000 m³ skladiščnega prostora. Leto izdelave teh mask iz spisa ni razvidno, vsekakor pa je 1993 ali prej. Rok uporabnosti je 10 let. Neposrednih stroškov za pridobitev lastništva nad maskami je bilo doslej po kalkulaciji 32.076.713 SIT, v kar ni vračunana temeljna nakupna vrednost (plačilo kupnine ni pojasnjeno) in ne stroški skladiščenja ter vzdrževanja v URSZR.

Testiranje filtrov je leta 1997 naročeno v tujini, ko se je poprej s poizvedbami ugotovilo, da v Sloveniji ni laboratorija, ki bi bil usposobljen za takšno testiranje. Računi za testiranje so plačani v znesku 1.999.821 SIT. Rezultati testa kažejo, da je vzdržljivost filtrov zelo upadla (v povprečju na manj od 1/2 pričakovane), z velikimi posamičnimi odstopanji, kar kaže na čedalje nižjo zanesljivost mask. Zamenjava vseh

⁴⁸ Pravilnik o postopkih oddaje javnih naročil v MORS, št. 017-02-6/98, z dne 16.07.1998.

⁴⁹ European Implementing Guidelines for the INTOSAI Auditing Standards, 1998 - N° 21/ANNEX 2/1.e.

filtru bi po kalkulaciji znašala 1.232.000.000 SIT, nakar nastane vprašanje uporabnosti gumijastih delov, ki jim je že preteklo nad 50% predpisanega roka. Iz nepopolnega spisa ni mogoče rekonstruirati poteka vseh poslovnih dogodkov. Glede na obstoječe kalkulacije v spisu presega vrednost celotne količine mask 3.000.000.000 SIT.

Ugotovitev:

- URSZR revizorjem ni dostavila popolnega spisa o zaščitnih maskah (po zatrdilu kontaktne osebe, je revizorjem dostavljena vsa dokumentacija, s katero URSZR razpolaga), ki jih sicer hrani v svojih skladiščih, čeprav bi moral biti ves posel skrbno dokumentiran.
- V izogib nadaljnim stroškom bi morala MORS in URSZR čimprej presoditi in odločiti, koliko tovrstnih mask bo Slovenija v bližnji prihodnosti obdržala na zalogi in jih vzdrževala ter kaj storiti z viškom.

2.7 Povzetek ugotovitev glede na cilje revizije

- ◇ Računovodsko obračunavanje posameznih poslovnih pojavov se v MORS ne končuje z obračunsko kalkulacijo v zvezi s posamezno nabavo, z obračunom v zvezi s posameznim sredstvom, naložbo in podobnim. Opuščanje te računovodske in odredbodajalčeve dolžnosti povzroča poslovanje v nasprotju in mimo predpisov.
- ◇ Iz predpisov ni mogoče nedvoumno identificirati odgovornih oseb za rabo javnih sredstev, ker pristojnosti in odgovornosti odredbodajalcev na MORS niso niti dovolj določene niti so med seboj sorazmerne.
- ◇ MORS in URSZR sta bila po zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami ter po zakonu o varstvu pred požarom zadolžena, da izdelata predlog nacionalnega programa varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter predlog nacionalnega programa varstva pred požarom. V času revizije še nobenega od teh programov MORS ni posredovalo v sprejem državnemu zboru, kar že do tega časa predstavlja več kot 3-letno zamudo.
- ◇ Vladni sklepi o notranji strukturi OPS in poslovnik OPS niso usklajeni z zakonom. Imenovanje sekretarja OPS nima zakonske podlage.
- ◇ OPS ni delil sredstev požarnega sklada lokalnim skupnostim po zakonskem kriteriju *v razmerju z zbranimi požarnimi taksami na območju posamezne lokalne skupnosti*, temveč je izbral drugačne kriterije.
- ◇ Terminološko neprečiščeni notranji predpisi MORS, povzročajo nesporazume, organizacijske nejasnosti in zmanjšujejo učinkovitost poslovanja.
- ◇ Predpisi MORS, kot sta pravilnik o javnih naročilih in navodilo o pisarniškem poslovanju niso popolni in ne usklajeni. To ima za posledico nepreglednost in neoptimalnost finančno-materialnega poslovanja ter otežuje nadzor. Predpise je potrebno dopolniti, popraviti, jih uskladiti in se po njih ravnati.
- ◇ URSZR revizorjem RSRS ni dostavila oz. nima popolnega spisa o zaščitnih maskah, ki jih sicer hrani v svojih skladiščih, čeprav bi biti ves posel skrbno dokumentiran.
- ◇ V izogib nadaljnim nepotrebnim stroškom bi moral MORS-URSZR čimprej presoditi in odločiti, koliko tovrstnih mask bo Slovenija v bližnji prihodnosti obdržala na zalogi in jih vzdrževala ter kaj storiti z viškom.

3 MNENJE

O investicijah - porabi sredstev v letu 1997 Ministrstva za obrambo Republike Slovenije - Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje, izreka Računsko sodišče ***mnenje s pridržkom.***

Obrazložitev:

1. Računovodsko obračunavanje posameznih poslovnih pojavov se v MORS-URSZR ne končuje z obračunsko kalkulacijo v zvezi s posamezno nabavo, z obračunom v zvezi s posameznim sredstvom, naložbo in podobnim, kot to zahtevajo predpisi in smiselno uporabljeni računovodski standardi. Zato je finančno-materialno poslovanje nepregledno in ne omogoča učinkovitega nadzora. Arhiviranje finančno-materialne dokumentacije ni urejeno.

Na te pomanjkljivosti je Računsko sodišče opozorilo MORS že v poročilu št. 1203-9/97-8, z dne 23.10.1997, vendar se obračunavanje poslovnih pojavov in arhiviranje dokumentacije od takrat še ni uredilo. Podrobneje v točki 2.2.1.

2. MORS in URSZR ne uresničujeta zakonskih določil iz 36., 41. in 46. člena zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, ker izvajata dejavnost zaščite in reševanje brez nacionalnega programa.

Prav tako MORS in URSZR nimata izdelanega nacionalnega programa, ki ga določa 14. in 15. člen zakona o varstvu pred požarom.

Za strokovno izdelavo obeh nacionalnih programov sta zadolžena MORS in URSZR. Brez navedenih nacionalnih programov se celotnega delovanja MORS-URSZR ne da preizkusiti glede na zakon niti v pogledu strokovnega izvajanja zaščite in reševanja niti v pogledu finančno-materialnega poslovanja. Podrobneje v točki 2.3.1.

3. Sredstva požarnega sklada so se in se še vedno delijo na lokalne skupnosti mimo zakonskega kriterija "*v razmerju z zbranimi požarnimi taksami na območju posamezne lokalne skupnosti*". To je nedosledno izvajanje zakona. Proračunska postavka 4791-Požarni sklad je dodeljena na izvrševanje proračunskemu uporabniku MORS-URSZR, ki mora skrbeti za zakonito porabo sredstev s te postavke, četudi s sredstvi požarnega sklada sicer razpolaga vladni odbor OPS.

Poslovanje s požarnim skladom se razen tega izvaja po neusklajenih predpisih, ker poslovnik OPS ni usklajen z zakonom in prav tako imenovanje sekretarja OPS nima zakonske podlage. MORS in zlasti URSZR, kot strokovni organ, nista pisno opozorila pristojnih teles na nezakonitosti. Podrobneje v točki 2.3.2.

4. Organizacijsko razmerje med MORS in URSZR, kot organom v sestavi, ni določeno dovolj razločno, zaradi česar vodstvo MORS glede odgovornosti šteje URSZR za proračunskega uporabnika, glede pristojnosti pa mu dopušča le naročila male vrednosti. Ta nedoločenost povzroča nesporazume v finančno-materialnem poslovanju. Podrobneje v točki 2.4

4 PRIPOROČILA

Računsko sodišče sprejema v vednost in podpira ukrepe, ki sta jih vodstvu MORS in URSZR že sproti, v teku revizije podvzeli za odpravljanje ugotovljenih nezakonitosti, nepravilnosti in pomanjkljivosti; ti ukrepi so navedeni v poglavju o ugotovitvah. Poleg že pričetih ukrepov se predlagajo še naslednja priporočila:

- * Vodstvo MORS bi moralo preučiti ali so odredbodajalci, kot izvajalci proračunskih postavk, in skrbniki proračunskih postavk, dovolj poučeni o svojih pristojnostih ter odgovornostih pri izvajanju proračuna; po potrebi okrepiti tovrstno izobraževanje in usposabljanje.
- * Terminološke nejasnosti je potrebno prečiščevati jezikovno in pomensko.
- * Številne parcialne predpise o poslovanju MORS bi kazalo združiti v celovitejši predpis, ki bi lahko odpravil sedanje vrzeli in prispeval k boljšemu poslovanju.

Pravni pouk: Zoper to predhodno poročilo so po 24. členu ZRacS možne pripombe v

roku 15 dni od dneva vročitve. Pripombe se pošljejo v 2 izvodih na Računsko sodišče Republike Slovenije, Prežihova ulica 4, Ljubljana.

Dr. Janez Gabrijelčič
Član Računskega sodišča

Vročiti:

1. Ministrstvu za obrambo RS
(Uprava RS za zaščito in reševanje)
Kardeljeva pl. 25, Ljubljana
2. Arhiv, tu.

LEGENDA KRATIC

ISO	- International Standards Organisation
MORS	- Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije
MF	- Ministrstvo za finance Republike Slovenije
OPS	- Odbor za razpolaganje s sredstvi požarnega sklada
RSRS	- Računsko sodišče Republike Slovenije
URSZR	- Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje
ZRacS	- Zakon o Računskem sodišču Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 48/94)
ZIPro	- Zakon o izvrševanju proračuna
EU	- European Union

SRS xx - Slovenski računovodski standardi št. xx