
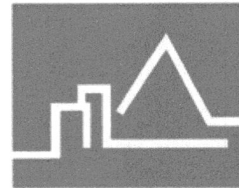




Občina Tolmin
Ulica padlih borcev 2,
5220 TOLMIN

Nadzorni odbor

 OBČINA TOLMIN		
Prejeto 22 -09- 2016		
DM	ŠIFRA ZADEVE	PRILOGE



Ville des Alpes de l'Année
Alpenstadt des Jahres
Città alpina dell'anno
Alpsko mesto leta

TOLMIN 2016

Številka: 060-0002/2016
Datum: 22. september 2016



Občina Tolmin
Ul. padlih borcev 2

5220 Tolmin

Zadeva: Dokončno poročilo

Nadzorni odbor je na svoji 17. seji, dne 21. 9. 2016 obravnaval Poročilo o nadzoru poslovanja VZ Ilke Devetak Bignami v letu 2015 in ga sprejel kot dokončni akt Nadzornega odbora Občine Tolmin.
V skladu s 24. in 26. členom Poslovnika Nadzornega odbora Občine Tolmin vam ga v prilogi dostavljamo.

Lep pozdrav.



Milena Velišček, *Milena*
predsednica Nadzornega odbora

Dostaviti:

- županu Občine Tolmin (vročilnica)
- VZ Ilke Devetak Bignami (priporočeno s povratnico)
- Rafaelu Šuligoju (priporočeno)
- ✓ - Občinskemu svetu Občine Tolmin (navadno)
- zbirki dokumentarnega gradiva – Nadzorni odbor

Priloga:

- dokončno poročilo



OBČINA TOLMIN
Ulica padlih borcev 2, Tolmin
Nadzorni odbor Občine Tolmin

Številka: 060-0002/2016

Datum: 21. september 2016

Nadzorni odbor Občine Tolmin (v nadaljevanju: nadzorni odbor) na podlagi prvega odstavka 64. člena Statuta Občine Tolmin (Uradni list RS, št. 13/2009) in 24. člena Poslovnika Nadzornega odbora Občine Tolmin (Primorske novice Uradne objave, št. 10/2005 in št. 31/2005) in v skladu z določili Pravilnika o obveznih sestavinah poročila nadzornega odbora občin¹ (Uradni list RS, št. 23/2009) je na 17. seji 21. 9. 2016 sprejel

Poročilo o nadzoru poslovanja

Vzgojno varstvenega zavoda Ilke Devetak Bignami Tolmin v letu 2015.

Poročilo je dokončni akt Nadzornega odbora Občine Tolmin

1. UVOD

1.1. Osnovni podatki o nadzoru

Nadzor poslovanja Vzgojno varstvenega zavoda Ilke Devetak Bignami Tolmin (v nadaljevanju: vrtec Tolmin ali zavod) je bil načrtovan s Programom dela nadzornega odbora² in sklepom nadzornega odbora, sprejetim na 14.seji 16. 5. 2016.

Pred izvedbo nadzora je bil izdan sklep³, ki je bil vročen zavodu 18. 5. 2016.

Nadzor so opravili: Milena Velišček, Ciril Testen in Srečko Trojer.

Pregledana so bila tri področja poslovanja vrta Tolmin, in sicer: poslovanje s kupci in dobavitelji v letu 2015, zaposlovanje in stroški dela v letu 2015 ter oblikovanje cen programov vrta v letu 2015. Za izvedbo nadzora poslovanja s kupci in dobavitelji je bil pripravljen program⁴. Natančen obseg obdobja zajetega v preverjanje in opis pregledane dokumentacije sta navedena v nadaljevanju.

¹ Pravilnik v 3. členu določa, da se o nadzoru pripravi »osnutek poročila, občinski akti pa določajo, da se pripravi predlog poročila. Različno poimenovanje dokumenta ne vpliva na njegovo vsebino. Nadzorni odbor uporablja terminologijo, ki jo določajo akti Občine Tolmin.

² Sprejet na 9. seji nadzornega odbora 26. 11. 2015.

³ Št. 060-0002/2016 z dne 16. 5. 2016.

⁴ Program za nadzor pravilnosti in pravočasnosti plačevanja.

Pregled dokumentacije se je začel 23. 5. 2016 in zaključil 30. 6. 2016. Delo nadzornega odbora je potekalo nemoteno, kar gre zahvala tako zaposlenim v vrtcu kot svetovalcema za družbene dejavnosti na občini.

O vseh ugotovitvah nadzora so bili sestavljeni trije zapisniki, ki se hranijo v arhivu nadzornega odbora.

Predlog poročila o nadzoru poslovanja vrtca Tolmin je bil sestavljen 11. 8. 2016⁵ in vročen vrtcu in Rafaelu Šuligoju 22. 8. 2016, občini (županu) pa 19. 8. 2016. Na predlog poročila je občina (v njenem imenu župan) 5. 9. 2016 pripravila Odzivno poročilo na predlog poročila o nadzoru poslovanja VVZ Ilke Devetak Bignami v letu 2015⁶ (v nadaljevanju: odzivno poročilo) in ga istega dne vročila predsednici nadzornega odbora. Odziv⁷ na predlog poročila o nadzoru poslovanja VVZ Ilke Devetak Bignami Tolmin v letu 2015 (v nadaljevanju: odziv) je 5. 9. 2016 sestavil tudi vrtec Tolmin in ga poslal po pošti. Dokument je predsednica nadzornega odbora prevzela 6. 9. 2016. Pri vročanju odzivnega poročila so bili spoštovani roki, ki jih določa 64. člen Statuta občine Tolmin.

Pri pripravi tega poročila sta odzivno poročilo in odziv upoštevana tako, da je bil v točkah, kjer so sprejeti ugovori in pripombe občine, izločen ali popravljen tekst poročila, kjer pa ugovor in pripombe niso sprejete, so navedeni razlogi za njihovo neupoštevanje. V točkah, kjer se navaja izvedene popravljalne ukrepe, so ti navedeni. V točkah, kjer se opozarja na očitne napake (v navajanju nazivov ali pristojnih oseb) se je tekst ustrezno popravil. Odzivno poročilo in odziv sta sestavna dela tega poročila kot priloga 1 (vrtec) in 2 (občina) in bosta (brez prilog) vročeno občinskemu svetu ob obravnavi dokončnega poročila.

1.2. Osnovni podatki o vrtcu Tolmin

Vrtec Tolmin je eden od petih zavodov, katerih ustanovitelj je Občina Tolmin⁸. Je edini javni zavod, ki se v Občini Tolmin ukvarja samo s predšolsko vzgojo. Zavod deluje na štirih lokacijah: v centralni stavbi v Tolminu in na treh oddelkih (na Osnovni šoli Franceta Bevka v Tolminu: v nadaljevanju: osnovna šola, v Volčah in na Volarjih). V šolskem letu 2014/2015 je vrtec obiskovalo 286 otrok, naslednje šolsko leto 2015/2016 pa 287 otrok. V obeh šolskih letih, ki posegata v poslovno leto 2015, je bilo delo vrtca organizirano v 17 oddelkih.

V zavodu je bilo v letu 2015 zaposlenih 48⁹ oz. 50¹⁰ delavcev.

Pravilnik o notranji sistemizaciji in organizaciji delovnih mest VVZ Ilke Devetak Bignami Tolmin (v nadaljevanju: Pravilnik o organizaciji in sistemizaciji), ki ga je sprejela ravnateljica vrtca 20. 7. 2008, v 7. členu določa zgolj tri lokacije delovanja vrtca (ni oddelka na osnovni šoli). Ustanovitelj (Občina Tolmin) je spremembo delovanja vrtca uredil v Odloku o spremembah Odloka o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda VVZ Ilke Devetak

⁵ Kot datum sestavitve se šteje datum sprejetja predloga poročila na seji NO.

⁶ Št. 060-0003/2016.

⁷ Št. 060-1-2016-2.

⁸ Odlok o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda VVZ Ilke Devetak Bignami Tolmin (v nadaljevanju: Odlok o ustanovitvi vrtca; Uradno glasilo, št.6, 21.4.1997, št.8, 29.5.1997 in št.7, 4.8.1999; Primorske novice, Uradne objave 54/2001, 25/2008, 58/2010, št 3, 8.7.2013).

⁹ Poprečno število zaposlenih na podlagi delovnih ur (Vir: Izkaz prihodkov in odhodkov za leto 2015).

¹⁰ Podatek iz letnega poročila zavoda za leto 2015.

Bignami št. 014-0002/2008/ z dne 24. 4. 2013, čemur pa vrtec ni sledil s spremembami lastnih splošnih aktov.

Delovanje oddelka na osnovni šoli je organizacijsko vključeno v izvajanje programa ter v oblikovanje cene storitve skladno z Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo¹¹ (v nadaljevanju: Pravilnik o oblikovanju cen) in je pravilno prikazano v Letnem poročilu VVZ Ilke Devetak Bignami Tolmin za leto 2015 (v nadaljevanju: Letno poročilo vrtca za leto 2015).

Odziv vrtca

V odzivu je vrtec navedel, da je ravnateljica sprejela popravek in dopolnitev Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, v katerem je kot organizacijska enota naveden tudi oddelek na šoli v Tolminu.¹²

Ukrep izveden med nadzorom

Vrtec je v mesecu juliju 2016 začel s postopkom spreminjanja in dopolnjevanja Pravilnika o organizaciji in sistemizaciji, da bi ga uskladił z dejanskim stanjem. Pravilnik je sprejela ravnateljica vrtca 30. 8. 2016.

1.3. Osnovni podatki poslovanja zavoda v letih 2014 in 2015

Vrtec Tolmin je v izkazu prihodkov in odhodkov za leto 2015 prikazal vire financiranja zavoda, kot so prikazani v tabeli 1.

Največji financer zavoda je Občina Tolmin (skoraj 64% vseh prihodkov zavoda v letu 2015). Tudi v občinskem proračunu predstavljajo sredstva za financiranje vrtca Tolmin pomemben delež v višini 11%¹³ tekočih in transfernih odhodkov občine.

Tabela 1: Poslovni prihodki zavoda za leti 2014 in 2015

Vir financiranja	2015		2014		Indeks 2015/2014
	Prihodki v evrih	Delež v %	Prihodki v evrih	Delež v %	
Ministrstvo za šolstvo	67.414,52	5,17	66.937,57	5,34	101
Občina Tolmin – oskrbnine	660.980,89		621.567,06		106
Občina Tolmin – ostalo	170.651,45		164.258,27		104
Občina Tolmin skupaj	831.632,34	63,73	785.825,33	62,63	106
Ostale občine	54.525,95	4,18	55.246,33	4,40	99
Plačila starši	295.621,56	22,65	298.160,92	23,76	99
Ostali prihodki	55.711,30	4,27	48.498,75	3,87	115
SKUPAJ	1.304.905,67	100,00	1.254.668,90	100,00	104

Vir: Letno poročilo zavoda za leto 2015

¹¹ Uradni list št. 79/03, 77/05, 120/05, 93/15.

¹² Resničnost navedb vrtca je bila preverjena 14. 9. 2016 s pregledom v odzivu navedene dokumentacije.

¹³ Tekoči in transferni odhodki občine so v letu 2015 realizirani v znesku 7.354.592,50 evrov.

Primerjalno se je struktura prihodkov med letoma 2014 in 2015 malo spremenila, saj se je delež plačil staršev za 1% zmanjšal, enako se je povečal delež financiranja občine, predvsem pa so se povečali drugi viri financiranja. Ti viri pa so enkratnega značaja¹⁴.

Zavod je izkazal v letu 2015 za 1.292.851 evrov odhodkov. Strukturo prikazuje tabela 2.

Tabela 2: Odhodki in poslovni izid zavoda za leti 2014 in 2015

Naziv odhodka /prihodki/presežek	Leto 2015		Leto 2014		Indeks
	Znesek v evrih	Delež v %	Znesek v evrih	Delež v %	2015/2014
Stroški materiala	173.638	13,43	158.677	12,76	109
Stroški storitev	127.038	9,83	109.209	8,79	116
Stroški amortizacije	15.629	1,21	8.423	0,68	186
Stroški dela	974.679	75,39	965.405	77,66	101
Drugi stroški	1.775	0,14	1.251	0,10	142
Izredni odhodki	92	0,01	153	0,01	60
Skupaj odhodki	1.292.851	100,00	1.243.118	100,00	104
Skupaj prihodki	1.304.906		1.254.669		
Presežek prihodkov	12.055		11.551		

Vir: Letno poročilo zavoda za leto 2015

Odhodki so se glede na predhodno leto povečali v enakem obsegu kot prihodki (za štiri odstotne točke). Struktura odhodkov pa se je spreminjala v manjšem obsegu, do dve odstotni točki. Zmanjšal se je delež stroškov dela, povečali (tudi vrednostno gledano) pa so se stroški materiala, storitev in amortizacije. Vrtec je v letu 2015 izkazal za 12 tisoč evrov presežka prihodkov nad odhodki, kar je skoraj enako kot v predhodnem letu.

Vrtec izkazuje na dan 31. 12. 2015 za 590.812 evrov aktive, kar je manj kot predhodno leto. Večji del sredstev zavoda predstavljajo sredstva, ki jih je Občina Tolmin dala v upravljanje zavodu. Obseg in strukturo sredstev in virov prikazuje tabela 3.

Tabela 3: Podatki bilance stanja na dan 31.12. 2014 in 2015

Balanca stanja 31.12.2015	Leto 2015		Leto 2014		Indeks
	Znesek v evrih	Delež v %	Znesek v evrih	Delež v %	2015/2014
Dolgor. sred. in sred. v upravljanju	444.650	75,26	466.602	78,20	95
Kratkoročna sredstva	138.103	23,38	122.166	20,47	113
Zaloge	8.059	1,36	7.912	1,33	102
Skupaj sredstva	590.812	100,00	596.680	100,00	99
Kratkoročne obveznosti	128.558	21,76	113.085	18,95	114
Lastni viri in dolgoročne obvez.	462.254	78,24	483.595	81,05	96
Skupaj viri	590.812	100,00	596.680	100,00	99
Presežek prihodkov	12.650		12.839		99

Vir: Letno poročilo zavoda za leto 2015

¹⁴ Odškodnine, dodatna plačila staršev za letovanja, popoldanske aktivnosti.

1.4. Odgovornost za poslovanje in vodenje zavoda

Zavod vodi ravnateljica Alenka Velušček, dipl. vzgojiteljica.

Odgovornost je določena v 22. členu Odloka o ustanovitvi, ki opredeljuje, da ravnateljica *»organizira in vodi delo in poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa zavod in je odgovorna za zakonitost dela zavoda«*.

Zavod ima Pravila VVZ Ilke Devatak Bignami Tolmin, ki jih je sprejel Svet zavoda VVZ Ilke Devatak Bignami Tolmin na seji 19. 5. 2003. Ta v 40. členu določajo, da sta *»za pravilno in zakonito vodenje finančnega poslovanja, računovodstva in knjigovodstva zavoda odgovorni ravnateljica in računovodkinja.«*

V letu 2015 je bila računovodkinja zavoda Magda Rejc.

Ker Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo (v nadaljevanju: Pravilnik o oblikovanju cen)¹⁵, določa v 20.členu, da:

- *»Pristojni organ lokalne skupnosti mora predlog cen programov obravnavati in o tem sprejeti ustrezen sklep najkasneje v 60 dneh po predložitvi predloga cen. Predlog cen mora vsebovati izračun cen in obrazložitev, kot je to določeno v aktih lokalne skupnosti ustanoviteljice vrtca«* in tudi
- *»v skladu z dogovorom med lokalno skupnostjo ustanoviteljico in vrtcem lahko predlog cen programov pripravi tudi organ lokalne skupnosti, pristojen za področje predšolske vzgoje«*,

je bil istočasno opravljen nadzor odločanja o ceni vrtca na pristojnem organu Občine Tolmin.

Na Občini Tolmin sta bila v letu 2015 skrbnika pogodbe o financiranju vrtca Rafael Šuligoj, svetovalec za družbene dejavnosti do vključno 13. 9. 2015, za tem pa Matjaž Kos, višji svetovalec za družbene dejavnosti Občine Tolmin.

2. UGOTOVITVE

2.1. Predstavitev področij nadzora

Nadzorni odbor je določil tri področja nadzora. Ta so:

- poslovanje s kupci in dobavitelji v letu 2015,
- zaposlovanje in stroški dela v letu 2015,
- oblikovanje cen programa vrtca.

Področja so bila določena glede na obseg sredstev, ki ga dosegajo pri poslovanju vrtca (stroški dela), vpliv na poslovanje zavoda (poslovanje s kupci in dobavitelji) in vpliv na sredstva pridobljena iz proračuna občine (cena programa vrtca). Preverjanje je bilo omejeno na poslovne dogodke nastale ali zaključene v letu 2015, razen v primerih, kadar je odhodek leta 2015 posledica odločitev nastalih izven tega leta (sklepanje pogodb o zaposlitvi ali javnem naročilu, sprejem odločitve o ceni programa vrtca ipd.).

¹⁵ Uradni list, št. 97/2003.

Na podlagi vnaprej posredovanih dokumentov o poslovanju zavoda je ugotovljeno, da v nadzorovanem letu zavod ni imel organizacijskih, finančnih ali drugih poslovnih problemov.

2.2. Poslovanje s kupci in dobavitelji

2.2.1. Predstavitev področja in postopka nadzora

V bilance stanja za leto 2015 so izkazane terjatve in obveznosti, kot je prikazano v tabeli 4. Preverjanje pravilnosti izkazovanja je bilo opravljeno pri petih največjih dobaviteljih in tudi petih najemnikih prostorov, tako da smo preverili pogodbe, račune in njihovo plačevanje za celotno leto 2015. Preverili smo tudi, ali so pri terjatvah in obveznostih pridobljeni oz. poslani in potrjeni vsi IOP¹⁶ obrazci, ki potrjujejo ustreznost stanja ob koncu leta. Sočasno s preverjanjem pogodb je bil opravljen nadzor pravilnosti oddaje posla v skladu s predpisanimi postopki javnega naročanja.

Tabela 4: Odprte terjatve in obveznosti

Skupina kontov	Naziv skupine	31.12.2014 v evrih	31.12.2015 v evrih	Indeks 2015/2014
12	Kratkoročne terjatve do kupcev	34.617	33.645	97
14	Kratkoročne terjatve do UEKN ¹⁷	16.620	14.100	85
21	Kratkoročne obveznosti do zaposlenih	62.780	68.621	109
22	Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev	40.118	48.440	121
23	Druge kratkor. obveznosti iz poslovanja	10.022	10.813	108

Vir: Letno poročilo zavoda za leto 2015

Znesek kratkoročnih terjatev do kupcev na dan 31. 12. 2015 je v letnem poročilu za leto 2015 enak znesku izkazanem v bilanci stanja in v knjigovodskih podatkih. Stanje terjatev na koncu leta 2015 je nekoliko nižje kot v letu 2014. Tudi izkazani zneski o kratkoročnih terjatvah do uporabnikov enotnega kontnega načrta so v letnem poročilu, bilanci stanja in popisu usklajeni. Prav tako so kratkoročne obveznosti do zaposlenih usklajene med letnim poročilom, bilanco stanja in popisom. So pa za 9% višje kot v letu 2014.

Med poročilom, bilanco stanja in popisom so usklajene tudi kratkoročne obveznosti do dobaviteljev in druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja.

Kupcem, uporabnikom telovadnice, ki niso obveznosti pravočasno poravnali, so bili poslani opomini. Vse terjatve so bile na koncu leta usklajene s predpisanim IOP obrazcem.

Pri izkazovanju terjatev in obveznosti na dan 31. 12. 2015, ter prihodkov in stroškov na njihovi podlagi, ni bilo ugotovljenih nepravilnosti.

2.2.2. Ugotovitve

V nadaljevanju navajamo samo tiste ugotovitve, ki pomenijo napako, nepravilnost ali pomanjkljivost.

¹⁶ Izpisek odprtih postavk.

¹⁷ Uporabniki enotnega kontnega načrta.

- a. Vrtec je 2. 2. 1994 sklenil z družbo PETROL, podjetje za notranjo in zunanjo trgovino ter finančno poslovanje, r.o. Ljubljana¹⁸ Pogodbo o brezgotovinski prodaji blaga št. 16294 za nakupe na bencinskih servisih. V pogodbi je določen 14- dnevni rok plačila. Pogodbe za dobavo kurilnega olja, ki predstavlja najvišjo vrednost nakupa goriva, vrtec nima sklenjene. Glede na to, da je v letu 2015 cene kurilnega olja določala država, nesklentev pogodbe ni bistveno vplivala na stroške poslovanja vrtea.

Bi pa lahko bili predmet pogodbe morebitni popusti¹⁹ in roki plačila. V letu 2015 je bilo na Petrolu nabavljeno za 20.275,93 evrov (z DDV) blaga. Vse obveznosti do dobavitelja je vrtec poravnal pravočasno.

V skladu z določili Zakona o javnem naročanju²⁰ je vrtec oseba javnega prava (3.člen), ki je zavezana voditi postopke nabave blaga in storitev v skladu z določili tega zakona. To pomeni, da mora ponudnike izbrati po načelu transparentnosti (8.člen) oz. na pregleden način in po predpisanem postopku.

- b. KOMUNALA d.o.o. Tolmin je dobavitelj komunalnih storitev v Občini Tolmin. Cene komunalnih storitev so določene z občinskimi predpisi (Sklepi o določitvi cene na podlagi Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja). Vrtec ima štiri odjemna mesta (11501 - Volarje, 11670 - Volče, 1527 - glavni števec Tolmin, 1528 - pomožni števec Tolmin) za katera Komunala, d.o.o. Tolmin izdaja mesečno štiri račune. Skupno je bilo v letu 2015 fakturirano za 14.597,46 evrov stroškov komunalnih storitev²¹.
- c. Zavod ima za dobavo elektrike na odjemnem mestu 7-754 Vrtec Tolmin sklenjeno Pogodbo št. 248/2012 o prodaji in nakupu električne energije z Elektro Primorska. Pogodba je bila podpisana novembra 2011 in vsebuje določilo, da se v primeru izločitve dejavnosti prodaje električne energije z Elektro Primorske, prenese vse pravice iz pogodbe na tretjega. V knjigovodstvu ni podatka, kdaj je bil opravljen prenos na E3, Energetika, ekologija, ekonomija, d.o.o., Nova Gorica in ni dokazov, da je vrtec v tem obdobju analiziral/primerjal ceno električne energije z drugimi dobavitelji. Vrtec ima tri odjemna/merilna mesta in prejema tri obračune. Poleg navedenega še odjemni mesti 7 - 659 Volarje in 7 - 597 Volče, za kateri ni sklenjene pogodbe in tudi ni dokumentacije o morebitni drugi podlagi za zaračunavanje električne energije. Dobavitelj je za vsa merilna mesta zaračunaval enako ceno električne energije. V letu 2015 je bilo fakturirano za 14.888,46 evrov stroškov električne energije (z vsemi dajatvami in DDV).

V skladu z določili Zakona o javnem naročanju je vrtec oseba javnega prava (3.člen), ki je zavezana voditi postopke nabave blaga in storitev v skladu z določili tega zakona. To pomeni, da mora ponudnike izbrati po načelu transparentnosti (8.člen) oz. na pregleden način in po predpisanem postopku.

¹⁸ Uporabljen je naziv firme na pogodbi, sedaj je Petrol, slovenska energetska družba, d.d. Ljubljana.

¹⁹ Iz računa, ki ga dostavlja Osnovna šola Franceta Bevka Tolmin (zaporedna 15 v arhivu računov vrtea), kot podlago za prefakturiranje stroškov ogrevanja v stavbi šole je razviden popust v višini 0,016 evrov/liter kurilnega olja. Račun izdan vrtcu (zaporedna 14) za isti mesec pa ima popust v višini 0,010 evrov/liter).

²⁰ Uradni list RS, št.12/13– uradno prečiščeno besedilo,19/14,90/14– ZDU-11 in91/15– ZJN-3.

²¹ Posebej je urejen odvoz organskih odpadkov Biotera, d.o.o, Komenda, v letu 2015 v znesku 1.378,38 evra.

- d. Eden petih največjih dobaviteljev zavoda v letu 2015 je bil ZIDES, d.o.o. Vipava, ki je opravil preureditev atrija v Volčah. Delo v obsegu 16.000,55 eura je bilo oddano na osnovi naročilnice in sicer potem, ko so bile medsebojno primerjane tri ponudbe. Dela so se opravljala na nepremičnini, ki jo ima vrtec v upravljanju. Po zaključku del vlaganja niso bila izkazana na vrednosti nepremičnine.

Odziv vrtca

Za nepravilnosti pod točkami 2.2.2.a in c in pomanjkljivosti pod točkama 2.2.2 b in d je vrtec v odzivnem poročilu sporočil, da je sklenil pogodbi za dobavo kurilnega olja in elektrike in uredil enotno fakturiranje komunalnih storitev z enim računom.

Ukrepi izvedeni med nadzorom

Nova pogodba z dobaviteljem kurilnega olja je bila sklenjena 1. 8. 2016 (točka 2.2.2.a), z dobaviteljem električne energije pa 3. 8. 2016 (točka 2.2.2.c). Veljavnost pogodb je eno leto. S Komunalo Tolmin je z mesecem julijem 2016 urejeno izdajanje enega računa za vsa odjemna mesta vrtca (točka 2.2.2.b). Z občino potekajo dogovori o popravku izkazovanja obveznosti iz naslova sredstev v upravljanju (točka 2.2.2.d)²².

Priporočilo

Priporočamo, da se z izbranim izvajalcem del, ko gre za večje vrednosti ali za dela, ki vplivajo na vrednost premoženja občine, podpiše pogodba, v kateri se opredeli pomembne zadeve, kot so: kvaliteta, reklamacijski postopek, rok plačila.

Vrtec je priporočilo sprejel kot napotek za delo v prihodnosti.

2.3. Zaposlovanje in stroški dela v letu 2015

2.3.1. Predstavitev področja in postopka nadzora

V poslovnih knjigah za leto 2015 je vrtec izkazal za 974.679,36 evrov stroškov dela (konto 464), kar predstavlja največji delež odhodkov, oz $\frac{3}{4}$ stroškov poslovanja vrtca.

Nadzor je obsegal preverjanje pravilnost/zakonitosti izkazovanja stroškov dela v znesku 974.679 evrov. Poleg obsega sredstev, ki jih predstavljajo stroški dela, je bilo upoštevano še, da pravilnost zaposlovanja, sistemizacije in izplačevanja plač bistveno vpliva na oblikovanje cene vrtca.

V postopku nadzora je bilo najprej preverjeno, ali interni akti pravilno/ v skladu z zakonodajo določajo sistemizacijo delovnih mest (predvsem vrsto delovnih mest, njihovo uvrstitev v tarifne razrede in zahtevano izobrazbo). Sledilo je preverjanje pravilnosti sestavitve pogodb o zaposlitvi in aneksov k pogodbam za dvanajst delavcev, ki so predstavljali vzorec vseh zaposlenih. Pri določanju vzorca zaposlenih, vključenih v nadzor, so bili upoštevani: vpliv na poslovanje vrtca in odgovornost za poslovanje (zato so bile preverjene vse tri zaposlene v upravi vrtca in dve v kuhinji) ter struktura zaposlenih (preverjeno šest vzgojiteljic oz. pomočnic vzgojiteljic in spremljevalka otrok).

²² Resničnost navedb vrtca je bila preverjena 14. in 19. 9. 2016 s pregledom v odzivu navedene dokumentacije.

Na vzorcu zaposlenih je bila preverjena pravilnost vnesenih podatkov v bazo za obračun plač ter pravilnost dveh obračunov plače in drugih stroškov dela, glede na prisotnost zaposlenih. Pravilnost izplačila regresa za letni dopust je bila preverjena pri vseh upravičencih do tega izplačila. Pravilnost izplačil nadomestil (za bolniške odsotnosti, letni dopust) je bila potrjena ob pregledu dokumentacije za dva meseca (obračuni za maj in november 2015).

2.3.2. Ugotovitve

V nadaljevanju sta navedeni dve formalni napaki oz. pomanjkljivosti. Pri izkazovanju stroškov dela napake in nepravilnosti niso bile ugotovljene.

- a) Pri dveh sistemiziranih delovnih mestih (Organizator zdravstveno higienskega režima in Organizator prehrane) zahteve iz sistemizacije **niso usklajene** z zahtevami, ki jih določata Katalog funkcij, delovnih mest in nazivov v javnem sektorju (v nadaljevanju: Katalog delovnih mest) in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju²³ (v nadaljevanju: ZSPJS). Sistemizacija določa delovni mesti D037004 in D037002, ki sta po Katalogu delovnih mest in po sistemizaciji uvrščena v tarifni razred VII/2. V 8. členu ZSPJS je določeno, da »*Tarifni razredi izražajo stopnjo zahtevnosti delovnih mest in nazivov glede na zahtevano izobrazbo oziroma usposobljenost*« in za tarifni razred VII/2 naslednje stopnje izobrazbe:

VII/2.	– specializacija po visokošolski izobrazbi (prejšnja)	17001
	– visokošolska univerzitetna izobrazba (prejšnja)	17002
	– magistrska izobrazba	17003

V Pravilniku o sistemizaciji vrtea je za isti delovni mesti določena VII. (VI) stopnja izobrazbe oz. visokošolski ali višješolski strokovni študijski program ali univerzitetni ali višješolski študijski program

Odziv vrtea

V odzivu je vrtec navedel, da je ravnateljica sprejela popravek in dopolnitev Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, v katerem je delovni mesti Organizator zdravstveno higienskega režima in Organizator prehrane sistemizirala v skladu s Katalogom delovnih mest.²⁴

Ukrepi izvedeni med nadzorom

Vrtec je v mesecu juliju 2016 začel s postopkom spreminjanja in dopolnjevanja Pravilnika o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, ki ga je sprejela ravnateljica vrtea 30. 8. 2016. V popravljenem pravilniku je sistemizirala delovni mesti pod šiframa D037001 in D037003 v skladu s Katalogom delovnih mest.

²³ Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14 in 95/14 – ZUPPJS15.

²⁴ Resničnost navedb vrtea je bila preverjena 14. in 19. 9. 2016 s pregledom v odzivu navedene dokumentacije.

- b) Ena delavka ima sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za delovni mesti pod šiframa D037003 in D037001, ki nista sistemizirani. Sistemizacija določa delovni mesti D037004 in D037002, ki sta poimensko enaki, le zahtevana stopnja izobrazbe in plačni razredi so drugačni.

Delavka izpolnjuje pogoje za zasedbo delovnih mest na kateri je razporejena in tudi njen plačilni razred je pravilno določen.

Ukrep izveden med nadzorom

Ko je zavod izvedel ukrep pod 2.3.2.a (popravek sistemizacije) je bila odpravljena tudi napaka pod točko 2.3.2.b.

2.4. Oblikovanje cene programa

2.4.1. Predstavitev področja in postopka nadzora

Vrtci izvajajo programe za predšolske otroke v skladu z določili Zakona o vrtcih²⁵. Programi so zakonsko opredeljeni in jih morajo vrtci predstaviti v svoji publikaciji, ki je namenjena predvsem staršem predšolskih otrok. Programi se v javnih vrtcih in vrtcih s koncesijo izvajajo po normativih in standardih, ki jih predpiše minister, pristojen za predšolsko vzgojo, potem ko si pridobi mnenje Strokovnega sveta Republike Slovenije za splošno izobraževanje (14. člen Zakona o vrtcih). Cena posameznih programov se oblikuje po posebni metodologiji, ki jo določata Pravilnik o normativih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje²⁶ ter Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo²⁷ (v nadaljevanju: Pravilnik o oblikovanju cen). Cene programov, oblikovane po tej metodologiji, so podlaga za izračun plačila staršev in izračun razlike med ceno programa in plačilom staršev, ki jo je vrtcu, v skladu z 28. členom Zakona o vrtcih, dolžna zagotavljati lokalna skupnost. (3. člen Pravilnika o oblikovanju cen).

Kot elementi za oblikovanje cen programov se upoštevajo: stroški dela, stroški materiala in storitev in stroški živil za otroke (4. člen Pravilnika o oblikovanju cen). Ceno programa določi pristojni organ občine ustanoviteljice (31. člen Zakona o vrtcih), v primeru Občine Tolmin je to občinski svet²⁸. Uskladitev cen po elementih, ki jih določa ta metodologija, se opravi enkrat letno, glede na letne rasti elementov (19. člen Pravilnika o oblikovanju cen).

Na podlagi sprejetega proračuna za leto 2015 je Občina Tolmin z vrtcem 2. 6. 2015 sklenila Pogodbo št. 410-1/2015, ki predstavlja podlago za zagotavljanje sredstev za izvajanje predšolskega programa otrok vključenih v vrtec, kot tudi za investicijsko in tekoče vzdrževanje stavb in objektov in za druge naloge.

²⁵Uradni list, št. 12/96, 44/00, 78/03, 72/05, 25/08, 98/09 - ZIUZGK, 36/10, 62/10 - ZUPJS, 94/10 - ZIU, 40/11 - ZUPJS-A, 40/12 - ZUJF, 14/15 - ZUUJFO.

²⁶ Uradni list, št. 27/2014.

²⁷ Uradni list, št. 79/03, 77/05, 120/05, 93/15.

²⁸ Kot je navedeno v nadaljevanju, je občinski svet prenesel usklajevanje cen na župana.

Občina vrtcu sredstva za izvajanje javnih programov zagotavlja na podlagi mesečno izstavljenih računov. Podlaga za izplačilo so mesečni obračuni za vse otroke vključene v programe varstva otrok. Iz obračunov je razvidna struktura plačila po plačnikih, saj je občina zavezanka za plačilo razlike med ceno programa na otroka in plačilom staršev (3. člen Pravilnika o oblikovanju cen).

V nadzoru je bilo preverjeno:

- ali je cena vrtca določena kot predpisuje Pravilnik o oblikovanju cen (ali so uporabljeni pravilni kalkulatívni elementi cene),
- ali je ceno potrdil ustrezní organ ustanovitelja,
- ali se izvaja ustrezno medletno usklajevanje cen,
- ali je medletno zagotavljanje sredstev za izvajanje predšolske vzgoje pogodbeno urejeno in dokumentirano.

2.4.2. Ugotovitve

V nadaljevanju so navedene vse ugotovitve nadzora, ker je samo tako mogoče jasno opredeliti ugotovljene nepravilnosti, nedoslednosti, pomanjkljivosti ali pa izjeme, na katere je potrebno opozoriti.

a) Računalniški program OSC

Vrtec oz. Občina Tolmin uporablja za oblikovanje oddelkov, sistemizacijo in izračun cene programa računalniško aplikacijo, katere avtor je Rafael Šuligoj.

Računalniška aplikacija v celoti povzema Pravilnik o normativih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje²⁹ in Pravilnik o oblikovanju cen. Aplikacija upošteva tudi Sklep št. 03209-0002/2002 z dne 30. 10. 2013³⁰, ki določa višje normative za oblikovanje oddelkov kot pa izhajajo iz področne zakonodaje.

Pravico poseganja v delovanje aplikacije in spreminjanje vnesenih izhodišč ima samo njen avtor, ki je do vključno leta 2016 poskrbel, da so bila ustrezno posodobljena predpisana izhodišča.

Zaradi opisane organiziranosti aplikacije je verjetnost, da bi prišlo do nenamerne ali namerne spremembe izhodišč, ki izhajajo iz področne zakonodaje, majhna.

Rafael Šuligoj se je v letu 2015 upokojil. Na delovnem mestu ga je nadomestil Matjaž Kos³¹, ki je prevzel tudi odgovornost skrbnika sredstev za financiranje predšolske vzgoje. Iz dostopne dokumentacije in pojasnil prejetih med nadzorom ni razvidno, da bi občina (pristojni zaposleni) po 14. 9. 2015 obvladovala in upravljala s programsko aplikacijo, temveč ima omejena pooblastila za njeno uporabo.

²⁹ Uradni list, št. 27/2014.

³⁰ Sklep je sprejel Občinski Svet Občine Tolmin na 28. seji dne 29. 10. 2013.

³¹ Zaposlen na občini od 14. 9. 2015.

Odzivno poročilo

V odzivnem poročilu občina navaja, da se aplikacija uporablja v vseh vrtcih in da pomeni velik časovni prihranek pri oblikovanju oddelkov vrtcev, pripravi sistemizacije in določanju cen programov. Poudarja tudi, da je bilo z avtorjem aplikacije ob upokojitvi sklenjen dogovor o uporabi aplikacije za leto 2016 in tudi za ažurno popravljanje delovanja aplikacije v primeru spremembe predpisov. Poleg tega je Rafael Šuligoj 15. 8. 2016 podpisal izjavo s katero soglaša, da občina oz. pristojni zaposleni v letu 2016 neomejeno uporablja in spreminja računalniško aplikacijo.

Meni tudi, da je zagotovljeno varovanje osebnih podatkov, saj se podatki o zaposlenih vnašajo s šiframi, medtem ko se podatkov otrok in staršev v aplikacijo ne vnaša. Poimenski seznam otrok je priloga mesečnemu obračunu, ki ga vrtec vroči občini.

Odgovor nadzora

Z izjavo, ki je priložena odzivnemu poročilu, je neustreznost uporabe in upravljanja z aplikacijo odpravljena v letu 2016. Ker ni zagotovil, ali se bo oz. kako se bo aplikacija uporabljala v naslednjih letih, se del ukrepa ohranja v nespremenjeni obliki.

Ukrep izveden med nadzorom

Rafael Šuligoj je 15. 8. 2016 podpisal izjavo, s katero soglaša, »da Občina Tolmin oz. pristojni zaposleni na področju družbenih dejavnosti Matjaž Kos v letu 2016 neomejeno uporablja in spreminja računalniško aplikacijo«³² OSC.

Ukrep

Občina oz. župan mora tudi po letu 2016 določanje cen programov vrtca in vsakoletno preverjanje cen urediti v skladu s pristojnostjo zaposlenih in župana.

b) Oblikovanje oddelkov

Aplikacija je oblikovana tako, da osnovne parametre, ki jih predstavljajo zakonske zahteve, spreminja samo njen avtor. Vrtci³³ imajo pravice kot vnašalci podatkov. Ravnateljica vrtca vsako leto, po zaključenem vpisu otrok, v navedeno aplikacijo vnese podatke o obratovalnem času vrtca oz. njegovih enot, podatke o predvidenem času prihodov in odhodov otrok v in iz vrtca, starosti in številu vpisanih otrok po lokacijah ter programu, v katerega so otroci vpisani. Vnaša tudi podatke o velikosti prostorov, v katerih se izvaja dejavnost.

Podatki se vnašajo ločeno za dve starostni obdobji (poimenovani 1. in 2. starostno obdobje) in za vse štiri lokacije na katerih vrtec izvaja dejavnost. Vnašajo se tudi izjeme, kot so npr. podatki o številu otrok s posebnimi potrebami, vključenih v program dejavnosti vrtca.

³² Izjava je bila priložena odzivnemu poročilu občine.

³³ Aplikacija se uporablja v vseh zavodih Občine Tolmin, kjer se izvaja predšolska vzgoja.

Na podlagi vnesenih podatkov računalniška aplikacija omogoča oblikovanje oddelkov z upoštevanjem starosti otrok ter števila vpisanih otrok (1. in 2. starostno obdobje, homogeni, heterogeni in kombinirani oddelki). Aplikacija sočasno z oblikovanjem oddelkov interaktivno izračunava zasedenost oblikovanih oddelkov. Navedene informacije ravnateljici omogočajo prerazporejanje otrok, tako da doseže optimalno zasedenost oddelkov za vsako lokacijo na kateri vrtec izvaja dejavnost.

Aplikacija izračuna tudi skupno število oblikovanih oddelkov, skupno število vpisanih otrok, normativno število otrok, ki bi ga bilo mogoče vpisati glede na oblikovano število oddelkov, ter število prostih mest v vseh oblikovanih oddelkih glede na zgornje normativno število otrok na oddelek. Aplikacija poda tudi informacijo o skupnem povprečnem številu otrok vpisanih v oddelek ter o povprečni zasedenosti oddelkov.

Aplikacija je dober pripomoček tako ravnateljici vrtca kot občini pri optimalni organiziranosti predšolske vzgoje v vrtcu.

c) Potrjevanje sistemizacije in kadrovskega načrta

Vrtec v aplikacijo vnese podatke o normativnem in predlaganem številu zaposlenih v vsaki od organizacijskih enot. Aplikacija omogoča prikaz potrebnega števila delavcev po normativnih izhodiščih, omogoča pa tudi prikaz predloga števila zaposlenih, ki jih za opravljanje programov predlaga ravnateljica.

Svetovalec za družbene dejavnosti po prejemu predloga ravnateljice pregleda in preveri prejete podatke v navedeni računalniški aplikaciji ter predlaga morebitne dopolnitve in spremembe na ravni oblikovanih oddelkov. V tej fazi usklajevanja primerja tudi razhajanja med kadrovskim načrtom, ki izhaja iz normativnih izhodišč skladnih z področno zakonodajo, in kadrovskim načrtom, ki izhaja iz predloga ravnateljice. V primerih, da prihaja do večjih odstopanj med obema izračunoma, tako po število kot strukturi, svetovalec za družbene dejavnosti zahteva popravke, pojasnila oz. dodatne uskladitve.

Soglasje k sistemizaciji in kadrovskemu načrtu vrtca za šolsko leto 2014/2015 in 2015/2016 je podpisal svetovalec za družbene dejavnosti³⁴. Kot podlaga za izdajo soglasja se navaja 108. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja³⁵ (v nadaljevanju: *ZOFVI*), Pravilnik o normativih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje ter 27. člena Odloka o ustanovitvi vrtca.

ZOFVI v 108. člen določa način oblikovanja sistemizacije ter odgovorne osebe, ki so zadolžene za pripravo le te, Odlok o ustanovitvi vrtca v 27. členu pa ne opredeljuje odgovorne osebe za potrjevanje kadrovskega načrta in sistemizacije, temveč le odgovorno osebo za pripravo le te. Ocenjujemo, da je vrtec odgovoren za pravilno pripravo sistemizacije in kadrovskega načrta, svetovalec za družbene dejavnosti je odgovoren za kontrolo predlagane sistemizacije in vsakoletnega kadrovskega načrta

³⁴ Dokument se izpiše na podlagi podatkov vnesenih v aplikacijo in po njihovi potrditvi.

³⁵ Uradni list, št. 16/2007, 36/2008, 58/2009, 64/2009, 65/2009, 20/2011, 47/2015 (v nadaljevanju: *ZOFVI*).

vrta, medtem ko je sprejemanje sistemizacije in kadrovskega načrta v pristojnosti župana³⁶.

Odzivno poročilo

Občina je pojasnila, da je 108. člen ZOFVI podlaga za že sedaj udejanjen sistem sprejemanja in potrjevanja sistemizacije. Sistemizacijo in vsakoletni kadrovski načrt določa ravnatelj vrta v soglasju z ustanoviteljem, kar v primeru občine pomeni, da jo pripravi ravnatelj vrta, soglasje k sistemizaciji in kadrovskemu načrtu pripravi in kontrolira višji svetovalec za družbene dejavnosti, sprejme pa župan. Za šolsko leto 2016/2017 je soglasje k sistemizaciji 19. 8. 2016 podpisal župan. Finančni in kadrovski načrt pa je kontroliral za predšolsko vzgojo pristojni višji svetovalec za družbene dejavnosti.

Ukrep izveden med nadzorom

Občina je do sestavitve končnega poročila posredovala dokumente³⁷ na podlagi katerih je ugotovljeno, da je opredelila odgovorne osebe oz. pooblastila za posamezne postopke (priprava, kontrola, potrjevanje) sprejemanja sistemizacije in kadrovskega načrta vrta v skladu s priporočili danimi med nadzorom.

d) Določitev cene programa

Aplikacija OSC se je v letu 2015 uporabljala tudi za izračun cene programov, ki jih je vrtec izvajal, in sicer tako, da je vrtec (v skladu s pooblastili, ki jih aplikacija dovoljuje, podatke vnašata ravnateljica in računovodkinja) v aplikacijo vnesel podatke o zaposlenih, materialnih stroških in stroških živih.

Vnos navedenih podatkov omogoča sprotno spremljanje oz. primerjavo med ceno programov v vrtcu in dejansko doseženimi stroški posameznega programa. Ta primerjava se v letu 2015 ni uporabljala za izračun uskladitve cen programov.

V aplikaciji OSC je bil izdelan Izračun uskladitve cen programov vrta od 1. 10. 2015 dalje, ki je prikaz razlik v ceni programa, določeni od 1. 3. 2013 dalje in ceni programa od 1. 10. 2015 dalje. Uskladitev cen je bila prikazana kot izračun indeksov (povečanje zaposlenih po sistemizaciji za 2%, zmanjšanje drugih stroškov dela za 15%, inflacija v višini 1%). Ker s takšno primerjavo ni ugotovljena razlika v ceni programov³⁸, tudi ni predlagana uskladitev cen. Iz dokumentacije ni razvidno, da bi takšno primerjavo cen obravnaval bodisi župan, ki je pooblaščen za usklajevanje cen, bodisi občinski svet.

Zadnja uskladitev cen programov vrta v Občini Tolmin je bila opravljena leta 2013, s Sklepom o uskladitvi cen programov vrta v Občini Tolmin³⁹ (v nadaljevanju: Sklep o uskladitvi cen),

³⁶ Pristojnost izhaja iz Sklepa o cenah programov vrta v Občini Tolmin iz leta 2004 in njegovi spremembi iz leta 2007, ko je občinski svet dal županu pooblastilo, da usklajuje stroške dela skladno s predpisi, ki veljajo za predšolsko vzgojo.

³⁷ Soglasje h kadrovskemu načrtu in Soglasje k sistemizaciji VVZ Ilke Devetak Bignami Tolmin za šolsko leto 2016/2017, št. 014-0011/2016.

³⁸ Razlike so manjše od dveh evrov.

³⁹ Št. 381-01/96 z dne 28. 3. 2013, sprejel župan.

ki ga je sprejel župan. Tudi s tem sklepom so bile cene programov vrtca prikazane na podlagi indeksacije posameznih stroškov (dela, materiala, živil).

Podlago za zadnjo izvedeno uskladitev cen predstavljata Sklep o cenah programov vrtca v Občini Tolmin z dne 5. 2. 2004 in Sklep o spremembi Sklepa o cenah programov vrtca v Občini Tolmin z dne 12. 7. 2007, ki ju je sprejel občinski svet. Uskladitev (indeksirano zmanjšanje) v letu 2013 je bila opravljena, ker so se znižali stroški dela in zaradi deflacije (znižanja rasti cen).

Tabela 5: Cene programov vrtcev na območju Občine Tolmin⁴⁰

Program	Starostna skupina	Cena v evrih
Dnevni	Prva	435,27
Dnevni	Druga	347,41
Poldnevni	Prva	346,10
Poldnevni	Druga	271,41
Odbitki obroka zaradi odsotnosti		1,75

Vir: Sklep o uskladitvi cen programov vrtca v Občini Tolmin

Od leta 2013 dalje se cena programov v vrtcih ni spreminjala, iz česar sklepamo, da so ostali stroški dela na ravni leta 2012, materialni stroški pa na ravni februarja 2013⁴¹ oz. da so se tako malenkostno razlikovali v skupnem znesku, da uskladitev cen ni bila potrebna⁴². Iz posredovane dokumentacije ni bilo mogoče ugotoviti, ali so se v tem obdobju (od leta 2004 dalje, ko je uvedena indeksacija stroškov) spremenili kalkulatívni elementi za določanje cene.

Za leto 2015 ni bilo opravljeno preverjanje kalkulatívni elementov cen posameznih programov, kot to določa 19. člen Metodologije za oblikovanje cen⁴³. Ne glede na to, da kalkulatívni elementi cene posameznih programov morda niso bistveno odstopali od dejansko uresničenih, je občina dolžna vsako leto izdelati primerjavo med dejansko uresničenimi in kalkulatívnimi elementi cene posameznih programov in to primerjavo, skupaj z dokumenti, ki predstavljajo podlago za uresničene stroške, ustrezno arhivirati.

Odzivno poročilo

Občina v odzivnem poročilu pojasnjuje, da je cene programov preverjala dvakrat letno in sicer na podlagi vse razpoložljive dokumentacije za oceno kalkulatívni elementov cene, kar ima dokumentirano in arhivirano. Kot napačno ocenjuje ugotovitev nadzora, da je bila za materialne stroške in živila uporabljena le indeksacija na podlagi statistično ugotovljene inflacije. Indeksacija je bila le tehnika izračuna in zgornji limit rasti posameznih stroškov. Dodaja tudi, da nima arhivirane dokumentacije o zatečenih materialnih stroških in stroških živil.

Pri tem navaja, da nadzor ni vpogledal dokumentacije, ki je bila podlaga za takšno preverjanje.

⁴⁰ Enake cene so še vedno v veljavi.

⁴¹ Takšne podlage za uskladitev cen določa Sklep o uskladitvi cen.

⁴² Ob predpostavki, da je število otrok in oddelkov enako.

⁴³ Uskladitev cen po elementih, ki jih določa metodologija, se opravi enkrat letno, glede na letne rasti elementov.

Odgovor nadzora

Vpogled v dokumentacijo je bil natančen in obsežen. Že iz navedb v poročilu in tudi odzivnem poročilu je mogoče ugotoviti, da je bila zahtevana dokumentacija o oblikovanju cen na podlagi vseh kalkulativnih elementov, preverjanja cen pa ni bilo mogoče opraviti, ker ni arhivirana dokumentacija o materialnih stroških in stroških živil. Občina hrani dokumentacijo (izpise iz aplikacije), iz katere je razvidna primerjava med stroški na dan 1. 3. 2013 (za katere ni arhivirane dokumentacije) in stroški na dan 1. 10. 2015⁴⁴ (za katere je bila arhivirana dokumentacija samo za stroške dela, kasneje pa pridobljena dokumentacija tudi za materialne stroške in stroške živil). Na podlagi dokumentacije je ocenjeno, da uskladitev cen, ki jo je opravljala občina, ne ustreza zahtevam 19. člena Pravilnika o oblikovanju cen. Zato se v poročilu tudi navaja, da občina ni preverjala/primerjala stroškov kalkulativnih elementov cene in ne, da ni bila opravljena uskladitev cen. V nadzoru ni bilo mogoče potrditi, da cene kot so bile (in so še) v veljavi dejansko ustrezajo kalkulativnim elementom, ki so bili podlaga za izračun cene v letu 2013 in kalkulativnim elementom, ki jih določa Pravilnik o oblikovanju cen. Zato se navedb v poročilu ne spreminja.

Priporočila:

Občina naj enkrat letno, kot tudi ob vsaki zakonski spremembi kateregakoli elementa strukture cene, opravi preverjanja skladnosti cen programov vrtca z dejansko doseženimi stroški programov v preteklem letu oz. drugem primerljivem obdobju.

Dokumentacijo (o oblikovanju oddelkov, sistemizaciji delovnih mest oz. kadrovskega načrta, upoštevanih stroških dela, materiala, storitev in živil, predlogu cene programov) je potrebno datumsko opremiti in priložiti kot prilogo ob vsakokratnem predlogu spremembe cene programa in ob vsakem izvedenem preverjanju cen. Hraniti je potrebno tudi vso ostalo dokumentacijo (plačne liste; izračun stroškov povračil in nadomestil, regresa za letni dopust; izračun stroškov materiala, storitev in živil), ki je podlaga za izračun cene programa oz. predstavlja elemente cene programa⁴⁵.

V skladu s pristojnostmi v okviru sprejetega proračuna (po statutu občine in sklepu občinskega sveta) preverjanje ustreznosti cene podpiše župan, vendar priporočamo, da je o takih primerjavah enkrat letno obveščen občinski svet.

Vrtec naj pri pripravi finančnega načrta določi kateri stroški pripadajo samo javni službi, kateri samo tržni dejavnosti in kateri so skupni. Za skupne stroške naj določi koeficient delitve in to upošteva že pri oblikovanju cene programov, kot tudi pri poročanju v letnem poročilu.

e) Posebnosti pri izkazovanju stroškov

V oddelku Volče in v oddelku na šoli v Tolminu se dejavnost vrtca izvaja v objektih, s katerimi upravlja osnovna šola. Stroški ogrevanja in vode se na teh lokacijah delijo med vrtcem in osnovno šolo v razmerju 60:40.

⁴⁴ Navajamo samo to primerjavo, ker je bila predmet nadzora.

⁴⁵ Arhiviranje dokumentacije je urejeno v vrtcih, ki so odgovorni za pravilnost prikazovanja posameznih stroškov.

Podlaga za takšno delitev stroškov nastalih v objektu Volče je Samoupravni sporazumom o skupnem vzdrževanju in uporabi stavbe in okolice šole v Volčah z dne 6. 11. 1990 (v nadaljevanju: sporazum o stroških – Volče). Sporazum o stroških – Volče ni prava podlaga za delitev stroškov med vrtcem in šolo, saj je bila njegova veljavnost omejena samo na leto 1990.

Delitev stroškov nastalih na osnovni šoli v letu 2015 ni potekala na podlagi pisnega dokumenta. V letu 2016 je višji svetovalec za družbene dejavnosti izdal Uradni zaznamek z dne 13. 5. 2016, v katerem je opredeljen način zagotavljanja sredstev za pokrivanje materialnih stroškov oddelka vrtca, ki deluje na šoli v Tolminu, ter virih za pokrivanje navedenih stroškov. Opredeljena so tudi druga ravnanja oz. odnosi med vrtcem in šolo glede uporabe prostorov.

Tudi uradni zaznamek, ki naj bi urejal delitev stroškov od leta 2016 dalje, ni prava pravna podlaga za knjigovodsko evidentiranje materialnih stroškov pri zavodih oz. za zagotavljanje drugih sredstev iz proračuna (investicije, vzdrževanje...).

Odzivno poročilo

V odzivnem poročilu občina navaja, da je 29. 8. 2016 sklenjen Dogovor o vrsti in načinu delitve skupnih stroškov ter uporabi prostorov vrtca in šole, ki ga je Občina Tolmin sklenila z Osnovno šolo Franceta Bevka Tolmin in vrtcem Tolmin. Podpisan dogovor je priložen odzivnemu poročilu.

Ukrep izveden med nadzorom

S sklenitvijo dogovora, ki so ga podpisale odgovorne osebe občine in obeh zavodov, je pomanjkljivost pri izkazovanju skupnih stroškov osnovne šole in vrtca odpravljena.

f) Pogodba o sofinanciranju programa v letu 2015

Vrtec ima za leto 2015 sklenjeno Pogodbo o sofinanciranju programa v letu 2015⁴⁶ (v nadaljevanju: Pogodba o sofinanciranju). Pogodba določa financiranje vrtca iz proračuna občine v letu 2015. V 3. členu določa financiranje vrtca (za izvajanje programov predšolske vzgoje, za investicijsko in tekoče vzdrževanje in za druge naloge) v okviru s proračunom določenih sredstev. V proračunu občine so na postavki 041901- Dejavnost vrtcev določena sredstva za izvajanje predšolske vzgoje tudi v drugih zavodih v občini in izven občine. V sami pogodbi ni določen obseg sredstev financiranja vrtca Tolmin.

Pri izvajanju nadzora zaključnega računa proračuna Občine Tolmin za leto 2014 je bilo občini dano priporočilo, da se obseg financiranja zavodov v pogodbah vrednostno določi v višini sredstev, ki jih zagotavlja proračun. Tudi pogodba sklenjena za leto 2016 nima zneska financiranja.

⁴⁶ št. 410/0001/2015 z dne 2.6.2015.

Za pokrivanje razlike med ceno programa in plačili staršev vrtec občini mesečno izstavlja račun. Priloga računu je poimenski seznam otrok s prikazom koriščenja programa (po elementih in času) v mesecu, ki je predmet obračuna. Na podlagi navedenega je vzpostavljen nadzor nad pravilnostjo izdanega računa. Takšen način zaračunavanja je v skladu z 28. členom Zakona o vrtcih in s Pogodbo o sofinanciranju programa v letu 2015⁴⁷ (v nadaljevanju: Pogodba o sofinanciranju).

Obseg sredstev, ki jih mora zagotavljati občina, se ob pripravi proračuna natančno oceni na podlagi vpisa otrok v vrtec in drugih kalkulativnih elementov cene programov, zato ni ovir za njihovo prikazovanje v pogodbi. Tudi morebitno spreminjanje kalkulativnih elementov in zakonskih določil ne ovira občine pri zagotavljanju sredstev nad pogodbenim zneskom.

Sredstva za druge stroške predšolske vzgoje, ki niso vključeni v ceno programa, se morajo načrtovati v proračunu, zato je njihovo prikazovanje v pogodbi vezano na zagotovitev sredstev v proračunu.

Pogodba o sofinanciranju določa, da se sredstva za investicijsko in tekoče vzdrževanje stavb in opreme zagotavljajo na podlagi dogovora med upravo Občine Tolmin in vrtcem.

V skladu z določili 6. člena Metodologije za določanje cen se tekoče vzdrževanje stavb in opreme vključuje v ceno programov. Investicijsko vzdrževanje pa mora biti načrtovano v Načrtu razvojnih programov občine oz. v proračunu občine, ki je lastnik objektov, in ne more biti predmet dogovarjanja z zavodom.

Odzivno poročilo

V odzivnem poročilu občina navaja, da je Pogodbo o sofinanciranju pripravila na podlagi vzorca pogodbe, ki jo je pridobila od Ministrstva za šolstvo znanost in šport, v kateri ni zneska financiranja. Na podlagi mesečnih obračunov, ki jih dostavlja vrtec, občina sproti spremlja obseg porabe sredstev namenjenih predšolski vzgoji in tudi kontrolira tako porabo, kot delitev stroškov med občino, ministrstvo in starše.

Stroške investicijskega vzdrževanja je vključevala v načrt razvojnih programov, razen v primeru interventnih ukrepov, ki jih ni mogla predvideti.

Dodaja, da bo pri pripravi pogodbe za leto 2017 upoštevala priporočilo nadzornega odbora.

Odgovor nadzora

Vzorec pogodbe, ki ga v odzivnem poročilu navaja občina, je dober pripomoček za ureditev financiranja med občino in vrtcem, vendar se ob njegovi uporabi mora upoštevati tudi posebnosti, ki jih je Občina Tolmin že uvedla pri dogovarjanju z zavodom. Čeprav v vzorcu niso navedeni zneski, iz njega izhaja, da mora pogodba vsebovati priloge, ki specificirajo določene stroške. To so stroški, ki niso všteti v ceno programa, letni delovni načrt, iz katerega izhaja obseg programov, in način financiranja in višino cene programov. Prav tako iz vzorca ni razvidno, da bi bila predmet pogodbe investicije in investicijska vlaganja, zato zanje niso navedeni zneski, kar pa občina (pravilno) vključuje v pogodbo.

⁴⁷ št. 410/0001/2015 z dne 2.6.2015.

Ker je občina zagotovila izvajanje priporočila v leto 2017, se ohranja v poročilu.

Priporočilo

Občina naj na podlagi sprejetega proračuna Občine Tolmin za leto 2017 pogodbeno opredeli vrednost sredstev za financiranje razlike med ceno programov in plačili staršev in natančno določi znesek sredstev za pokrivanje drugih stroškov zavoda.

Sredstva za investicije in investicijsko vzdrževanje se mora vključiti v pogodbo, in sicer v višini kot jih določa proračun.

g) Referenčna cena

Cene programov, ki so izračunane na podlagi stroškov vrtca Tolmin, se uporabljajo na celotnem območju Občine Tolmin. Takšna odločitev občine je v skladu z določili 28. člena Zakona o vrtcih, ki določa, da »Če je občina ustanoviteljica več vrtcev, lahko sprejme sklep, v katerem določi enotno ceno za enake programe...«

S takšnim načinom določanja cen, se je občina izognila možnosti prepisovanja otrok v vrtec z nižjo ceno in omogočila vrtcem z manjšim številom otrok bolj optimalno organiziranje dejavnosti.

Poročilo pripravila:

Milena Velišček *Milena*