



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

Številka: 060-0001/2018-19
Datum: 31. julij 2018

Nadzorni odbor Občine Tolmin (v nadaljevanju: nadzorni odbor) je na podlagi tretjega odstavka 64. člena Statuta Občine Tolmin (Uradni list RS, št. 13/09) in 32. člena Poslovnika Nadzornega odbora Občine Tolmin (Uradni list RS št. 6/18) in v skladu z določili Pravilnika o obveznih sestavinah poročila nadzornega odbora občin¹ (Uradni list RS, št. 23/09) na 32. seji 31. 7. 2018 sprejel

POROČILO

o nadzoru izvajanja ukrepov in priporočil nadzornega odbora danih Posoškemu razvojnemu centru v letu 2017

1. UVOD

1.1 Osnovni podatki o nadzoru

Pri nadzoru poslovanja Posoškega razvojnega centra (v nadaljevanju: PRC ali zavod) za leto 2015 in 2016 so bile ugotovljene napake, nepravilnosti in pomanjkljivosti, ki so navedene v točkah 1.2, 2.2, 2.4 in 2.5 poročila (številka: 060-0001/2017 z dne 5. oktober 2017). Za odpravo napak in nepravilnosti so bili zavodu naloženi ukrepi.

V zadnjem letu svojega dela je nadzorni odbor sprejel program dela, s katerim je določeno tudi preverjanje izvajanja ukrepov in priporočil danih PRC in s tem merjenje učinkov dela nadzornega odbora v svojem mandatu. Nadzor izvajanja ukrepov in priporočil danih PRC je bil določen s sklepom nadzornega odbora, sprejetem na 27. seji 18. 1. 2018.

Pred izvedbo nadzora je bil izdan sklep², ki je bil vročen zavodu 12. 3. 2018.

Nadzor sta opravili: Milena Velišček in Zvonka Roner.

Pregledana so bila tista področja poslovanja PRC, na katerih so bile ugotovljene nepravilnosti, napake ali pomanjkljivosti in zato dani ukrepi in priporočila, in sicer: splošni in interni akti zavoda, zaposlovanje in stroški dela ter delitev primanjkljaja prihodkov zavoda.

Preverjanje je bilo opravljeno za obdobje do (vključno) leta 2018. Natančen obseg obdobja zajetega v preverjanje in opis pregledane dokumentacije sta navedena v nadaljevanju.

¹Pravilnik 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.

²Št. 060-0001/2018 z dne 18. 1. 2018.

Pregledovanje dokumentacije se je začelo 11. 5. 2018 in zaključilo 5. 6. 2018.

O ugotovitvah nadzora sta sestavljena zapisnika, ki se hranita v arhivu nadzornega odbora.

V petnajstdnevem roku za vročitev odzivnega poročila je PRC sestavil Odgovor na predlog poročila o opravljenem nadzoru, ki je bil nadzornemu odboru vročen 19. 7. 2018. Ne glede na to, da je PRC poslal odgovor na predlog poročila in ne odzivno poročilo, kot to navajajo predpisi in interni akti občine oz. nadzornega odbora ter je bil za en dan zamujen rok za vročitev, kot ga določa 64. člen Statuta Občine Tolmin, se je vročeni odgovor obravnaval kot odzivno poročilo. Po roku so bili, na prošnjo predsednice nadzornega odbora, vročeni dokazi o izvedenih ukrepih. V nadaljevanju se vsi odgovori navajajo dobesedno tako, kot so bili navedeni v dopisu PRC.

1.1. Osnovni podatki o PRC

PRC je eden od štirih zavodov, katerih ustanovitelj so tri občine: Bovec, Kobarid in Tolmin³. Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Posoški razvojni center (v nadaljevanju: Odlok o ustanovitvi PRC ali odlok) je Občinski svet Občine Tolmin sprejel 5. 11. 1998⁴ in ga je večkrat popravljal in dopolnjeval. Zadnje spremembe so bile sprejete leta 2015. Prečiščeno besedilo odloka ni bilo uradno objavljeno.

Statut javnega zavoda Posoški razvojni center (v nadaljevanju: statut) je sprejel svet zavoda 18. 11. 1999 in ga je po enakem postopku do leta 2016 večkrat spreminjal. Na podlagi sprememb, sprejetih do vključno leta 2012, je svet zavoda na 7. korespondenčni seji 25. 7. 2012 sprejel prečiščeno besedilo statuta. Zadnje spremembe statuta zavoda je svet zavoda sprejel na 1. dopisni seji 10. 12. 2015. Soglasje k spremembam statuta je Občinski svet Občine Tolmin dal 28. 1. 2016. Čistopisa statuta svet zavoda ni sprejel, na spletni strani zavoda pa je objavljen čistopis statuta s spremembami sprejetimi do leta 2012 in spremembe statuta sprejete v letu 2015.

Ker sta bila oba akta, Odlok o ustanovitvi PRC in statut, za izvajanje nadzora zelo pomembna, njuna določila pa tudi kriterij pri presojanju pravilnosti ali ustreznosti ravnanja zavoda pri svojem poslovanju, je bilo zavodu *naloženo, da sprejme prečiščeno besedilo statuta, Občina Tolmin pa zaprošena, da sprejme prečiščeno besedilo Odloka o ustanovitvi PRC. Pri tem je bila dopuščena možnost, da se prečiščeno besedilo splošnih aktov sprejme po spremembah oz. dopolnitvah aktov zavoda, na katere je opozoril nadzorni odbor*⁵.

Od zavoda do zaključka tega nadzora nismo prejeli potrditve, da je svet zavoda obravnaval ali sprejel prečiščeno besedila statuta, ali da bi začel postopek dopolnjevanja in spreminjanja aktov. Je pa prosil⁶ župane vseh občin ustanoviteljic za mnenje, ali naj pripravi čistopis odloka o ustanovitvi ali pa je bolj smiselno pripraviti nov odlok.

³ Trditev velja od leta 2017, prej sta zavod LTO ustanovili samo dve občini: Kobarid in Tolmin.

⁴ Uradno objavljen v Uradnem glasilu 1/99.

⁵ Izrečen ukrep: *Po sprejetju ustreznih sprememb in dopolnitev obeh aktov zaradi ugotovitev v točkah 2.4.2.a in 2.5.2.a in b tega poročila morata Občina Tolmin in svet zavoda sprejeti prečiščeno besedilo obeh aktov.*

⁶ Dopis št. 10.01-11/001-097 z dne 12. 3. 18.

V nadzoru poslovanja zavoda za leto 2015 in 2016 so bile točno opredeljene nepravilnosti, ki jih akta vsebujeta in je njuno popravljanje nujno, ker vpliva na poslovanje zavoda. Zavod pa ni niti predlagal rešitve⁷ oz. ni pristopil k popravkom aktov⁸, temveč to še naprej odlaša z izgovorom, da se predvidevajo tudi druge spremembe, ki bodo zahtevale spremembe aktov.

Za potrebe tega nadzora smo zato morali (še vedno) uporabljati neuradno prečiščeno besedilo Odloka o ustanovitvi PRC, ki je bilo kot gradivo posredovano na 8. seji Občinskega sveta Občine Tolmin (v nadaljevanju: Prečiščeno besedilo odloka 2015) in prečiščeno besedilo statuta, ki je bilo kot gradivo posredovano na 12. seji občinskega sveta (v nadaljevanju: Statut 2016)⁹.

Ravnanje zavoda ocenjujemo kot neustrezno in ukrep ni izvršen. Zaradi tega sta še vedno določena dva različna načina sprejemanja akta o sistemizaciji, ni jasno določen postopek določanja plače direktorja zavoda, ni predlagan niti določen ključ financiranja zavoda.

Odziv zavoda

Zavod (ki nima zaposlenega s pravnimi znanji) je sledil odločitvi županov občin ustanoviteljic, da pripravo spremembe aktov prevzame pravnica zaposlena na Medobčinski upravi občin Bovec, Kobarid, Tolmin in Kanal ob Soči. Pravnica je v sodelovanju z zavodom že pristopila k pripravi Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o ustanovitvi Javnega zavoda Posoški razvojni center.

Sprejem novega Zakona o izobraževanju odraslih (UL RS šte. 6/18) pač ni izgovor, temveč dejstvo, ki ga je pri pripravi sprememb aktov treba upoštevati.

Ne glede na to, da sta še vedno določena dva različna načina spreminjanja akta o sistemizaciji, se zavod že od uveljavitve Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o ustanovitvi Javnega zavoda Posoški razvojni center v letu 2015 drži določila, da sistemizacijo sprejema svet zavoda na predlog direktorja.

Glede postopka določanja plače direktorja zavoda pa je (ne glede na kakršnokoli določila odloka) Vlada RS (UL RS šte. 68/17) sprejela Uredbo o plačah direktorjev v javnem sektorju, ki določa plačne razrede, razpone plačnih razredov, kriterije ter metodologijo za uvrstitve delovnih mest direktorjev, kot jih opredeljuje zakon, ki ureja sistem plač v javnem sektorju, v plačne razrede. Na tej podlagi so občine ustanoviteljice pripravile predlog uvrstitve direktorice zavoda v plačni razred in to je s sklepom potrdil pristojni minister.

Ključ financiranja zavoda ni določen, pravica v sodelovanju z zavodom pripravlja predlog, ki ga morajo (kot spremembo odloka) v dveh branjih potrditi vse občine ustanoviteljice oz. vsi trije OS.

Odgovor nadzora

Ocena o odlašanju s spremembami oz. dopolnitvami aktov nadzor utemeljuje z dopisom, ki je bil poslan županom vseh občin ustanoviteljic 12. 3. 2018¹⁰, v katerem se sprašuje po načinu popravkov aktov (s spremembami in dopolnitvami ali z novimi akti) in opozarja na spremembe drugih predpisov, ki se spreminjajo ali uveljavljajo.

Odlašanje pa je zaznal tudi v odzivu na prvo poročilo o nadzoru, ko je zavod zapisal, da bo »PRC sodeloval pri pripravi prečiščenih besedil potem, ko bodo občine sprejele ustrezne spremembe in dopolnitve odloka in dale soglasje k spremembam statuta...«.

⁷ Kateri akt pravilno oz. naj ureja sprejem sistemizacijo.

⁸ Predlagal spremembe statuta ali odloka po ustreznem postopku.

⁹ Ob uporabi smo ustrezno upoštevali čas veljavnosti posameznih sprememb.

¹⁰ To je tudi datum, ko je zavod prejel sklep nadzornega odbora o preverjanju izvajanja ukrepov.

Poročilo o nadzoru je bilo dokončno 5. 10. 2017 zato je nadzorni odbor utemeljeno pričakoval, da bo zavod takoj začel s postopkom priprave čistopisa obeh aktov in njihove objave¹¹, na občinah pa v program dela občinskih svetov predlagal uvrstitev spreminjanja odloka o ustanovitvi in statuta.

Prav tako je pričakoval, da bo z ustreznimi predlogi rešil problem pristojnosti organov zavoda pri določanju sistemizacije. Z zapisom, da »se zavod že od uveljavitve Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o ustanovitvi Javnega zavoda Posoški razvojni center v letu 2015 drži določila, da sistemizacijo sprejema svet zavoda na predlog direktorja...« krši določila lastnega statuta, ki daje to pristojnost direktorju¹² (15.člen). Enako določa tudi odlok o ustanovitvi zavoda v 12. členu. Oba akta tudi določata (statut v 10. členu, odlok v predzadnji alineji 11. člena), da svet zavoda lahko sprejema le tiste splošne akte, ki niso po statutu v pristojnosti direktorja. Očitno je, da se je pri predlaganju sprememb odloka o ustanovitvi glede postopka sprejemanja sistemizacije¹³ pozabilo spremeniti pristojnosti organov.

Zavod je po roku za odzivno poročilo in na prošnjo predsednice nadzornega odbora posredoval dokaze, da je:

- župan Občine Tolmin obvestil direktorico PRC o prenosu priprave sprejemanja aktov skupnih javnih zavodov na Medobčinsko upravo občin Bovec, Kobarid, Tolmin in Kanal ob Soči (v nadaljevanju: Medobčinska uprava);
- pravnica zaposlena na Medobčinski upravi prevzela nalogo priprave sprememb odloka o ustanovitvi, statuta in akta o sistemizaciji;
- postopek določanja plače direktorice zavoda v letu 2018 potekal v skladu s predpisi.

Ocena izvršitve ukrepa
Ukrep ni izvršen.

1.2. Odgovornost za poslovanje in vodenje zavoda

V obdobju od leta 2015 do 2018 se odgovornost ni spremenila. Za poslovanje zavoda in za izvršitev ukrepov, danih za odpravo pomanjkljivosti v poslovanju zavoda leta 2015 in 2016 je odgovorna direktorica zavoda mag. Almira Pirih. V skladu s pogodbo o izvajanju računovodskih storitev za javni zavod PRC je za opravljanje nalog odgovorna tudi CAKA, Računovodski servis Anka Cimprič, s. p. Tolmin.

2. UGOTOVITVE

2.1. Ukrepi pri delitvi osnovnih sredstev

Preverjena je bila izvršitev ukrepov pri delitvi sredstev po občinah ustanoviteljicah, kar je v poročilu o nadzoru poslovanja navedeno v točki 2.2.2. V nadaljevanju so v točki 2.1.1. najprej podane ugotovitve iz dokončnega poročila, nato pa v točki 2.1.2. ugotovitve ponovnega preverjanja.

¹¹ Ker je to s predpisi določeno.

¹² Po prejemu soglasja ustanovitelja.

¹³ Tudi zato, ker se je spremembo uvedlo v 21.členu odloka, ki ureja organizacijo javnega zavoda in ne v členih, ki urejajo organe zavoda (od 9. do 14. člena).

2.1.1. Ugotovitve v poročilu o nadzoru in predlagani ukrepi

a.) Delitev osnovnih sredstev po občinah ustanoviteljicah

V 68. členu Pravilnika o računovodstvu¹⁴, ki v VII. točki natančneje opredeljuje vrednotenje postavk v računovodskih izkazih, je določeno, da se *osnovnim sredstvom določi procent delitve med občinami sorazmerno s številom prebivalcev*.

Delitev osnovnih sredstev med občinami po navedenem določilu pravilnika pomeni evidentiranje sredstev občin v drugačnem obsegu, kot so financirale nakup osnovnih sredstev oz. zagotavljalje osnovna sredstva z upravljavskimi pogodbami. V skladu z računovodskimi predpisi in pogodbami sklenjenimi s financerji morajo vrednosti osnovnih sredstev slediti dejanskim virom sredstev. V nasprotnem primeru tudi ni mogoče izvajati usklajevanja terjatev in obveznosti med PRC in občino oz. financerjem sredstev.

Ker je PRC v obravnavanih letih evidentiral osnovna sredstva v skladu s predpisi¹⁵ (po virih), do napak ni prišlo.

b.) Delitev sredstev v upravljanju

V 55. členu Pravilnika o računovodstvu je določeno »*Vsa sredstva, ki so bila pridobljena iz sredstev ustanoviteljic, se delijo na občine ustanoviteljice po ključu financiranja: Občina Tolmin 59,37 %, Občina Kobarid 23,67 % in Občina Bovec 16,96 %. Enako velja za obveznosti do virov sredstev (sredstva v upravljanju).*«

Iz pravilnika ni razvidno, ali gre samo za pridobljena sredstva ob ustanovitvi ali tudi za kasneje pridobljena sredstva. Tudi ni razvidno, kje oz. kdo je določil ključ financiranja, saj so občine ob ustanovitvi financirale zavod v enakih deležih. Poleg tega tudi ni razvidno, ali je to ključ, kot ga navaja 68. člen istega pravilnika (število prebivalcev).

Med nadzorom je zavod pojasnil, da ima citirani člen tiskarsko napako, saj bi moralo biti zapisano »*Vsa sredstva, ki **niso** bila pridobljena iz sredstev ustanoviteljic ...*«. Takšno pojasnilo je sicer ustrezno, vendar še vedno ne rešuje problema kriterija delitve. Pravilnik v 68. členu kot kriterij navaja število prebivalcev (brez datuma), uporabljeni so %, ki so določeni v 55. členu pravilnika in naj bi veljali za prikazovanje v premoženjski bilanci občin. Neustrezno je tudi določilo o delitvi obveznosti do virov sredstev, saj se morajo viri sredstev izkazovati v skladu z zagotavljanjem sredstev (na podlagi podatkov v dokumentih ob njihovem nastanku).

Odziv zavoda

Popravek pravilnika o računovodstvu lahko izvedemo, vendar je smiselno, da najprej občine ustanoviteljice dogovorijo spremembe Odloka o ustanovitvi glede sofinanciranja zavoda.

¹⁴ Sprejela ga je direktorica zavoda.

¹⁵ Nadzorni odbor je za presojo ustreznosti evidentiranja uporabil predpise in s tem ocenil določilo 68. člena Pravilnika o računovodstvu kot neustrezno.

Odgovor nadzora

V navedenem primeru je sprememba pravilnika nujna¹⁶ zaradi ustreznega ravnanja pri zaključevanju poslovnih knjig leta 2017 in se lahko opravi neodvisno od spremembe drugih aktov¹⁷. Ker pravilnik o računovodstvu sprejema direktorica zavoda, tudi časovno ni zahteven in ne bo povzročal dodatnih stroškov zavodu. Strinjamo pa se, da bo v primeru, če bi spremembe odloka o ustanovitvi ali statuta¹⁸ natančno določale financiranje zavoda, bilo potrebno pravilnik večkrat spreminjati. Nesporno tudi je, da so občine ustanoviteljice v svojih proračunih zagotovile sredstva za delovanje zavoda v deležih, ki jih navaja 55. člen pravilnika.

Ukrep za ugotovitvi v točkah 2.2.2.a in b

Zavod oz. direktorica mora sprejeti ustrezen popravek pravilnika o računovodstvu, da se bo določilo o delitvi osnovnih sredstev in sredstev v upravljanju med ustanovitelje uporabljalo samo v primeru neposredno iz lastnih sredstev pridobljenih osnovnih sredstev. Iz pravilnika naj izloči določila, ki ne ustrezajo predpisom o računovodskem evidentiranju poslovnih dogodkov.

2.1.2. Ugotovitve izvajanj ukrepov v letu 2017 oz. 2018

a.) Delitev osnovnih sredstev

Direktorica zavoda je 15. 12. 2017 podpisala čistopis Pravilnika o računovodstvu, ki vključuje vse spremembe sprejete do tega dne. V pravilniku je popravila drugi odstavek 68. člena, tako da je določila:

»Osnovnim sredstvom se določi procent delitve med občine ustanoviteljice po ključu financiranja: Občina Tolmin 59,37 %, Občina Kobarid 23,67 % in Občina Bovec 16,96 % razen za tista osnovna sredstva, ki so bila financirana oz. pridobljena neposredno s strani ene od občin ustanoviteljic. Sredstva, pridobljena neposredno iz sredstev ustanoviteljic, se ne delijo, ampak pripadajo posamezni občini.«

Popravek pravilnika ne sledi v celoti danemu ukrepu¹⁹, saj omogoča delitev sredstev med občine tudi tistih sredstev, ki so pridobljeni iz drugih virov (recimo donacij, brezplačnih pridobitev ...).

Odziv zavoda

Delitev, ki je določena v 68. členu omenjenega pravilnika, se omejuje na osnovna sredstva prejeta v upravljanje, za katera viri so izkazani med viri sredstev v upravljanju v skladu s Pravilnikom o načinu in rokih usklajevanja terjatev in obveznosti po 37. členu Zakona o računovodstvu (Uradni list RS št. 11772002, št. 134/2003).

V skladu z dogovorom o načinu financiranja zavoda s strani občin ustanoviteljic je zapisana tudi uskladitev po 37. členu zakona o računovodstvu.

¹⁶ Določilo je tudi v nasprotju s predpisi.

¹⁷ Spremembe le-teh bodo zahtevale bistveno več časa.

¹⁸ Veljavni statut in odlok o ustanovitvi ne določata načina financiranja zavoda. Določata le, da pridobiva sredstva iz proračunov ustanoviteljic.

¹⁹ Ukrep omejuje odločanje zavoda samo na »iz lastnih sredstev pridobljenih osnovnih sredstev«.

Po našem mnenju je vsakoletno usklajevanje načina delitve v nasprotju s 4. členom pravilnika, s kodeksom računovodskih načel in slovenskimi računovodskimi standardi (2016).

S pripombami, ki jih je NO navedel v zaključnem poročilu, bo zavod seznanil svet zavoda in pridobil mnenje ustanoviteljic. Ob spreminjanju aktov bo OS-om predlagal ustrezno rešitev, s katero se bodo morale strinjati vse tri občine ustanoviteljice.

Odgovor nadzora

V 68. členu Pravilnik o računovodstvu ureja vrednotenje in izkazovanje vseh osnovnih sredstev zavoda in ne samo osnovnih sredstev, ki imajo vire v obveznostih za prejeta sredstva v upravljanju. Na izkazovanje osnovnih sredstev določilo 37. člena Zakona o računovodstvu nima vpliva, saj ta določa obveznost usklajevanja terjatev in obveznosti med občino (oz. proračuni) in zavodom (prejemniki sredstev iz proračuna). Strinjamo pa se, da je to posebnost v knjigovodstvu, ki je pogojena s predpisanim načinom izkazovanja javnih bilanc (predvsem premoženjske bilance občine in države). Pri tem ne gre za »vsakoletno usklajevanje načina delitve« temveč za vsakoletno pravilno izkazovanje stanja prejetih osnovnih sredstev in obveznosti za njihove vire .

Ob tem opozarjamo, da je ključ delitve določen v Pravilniku o računovodstvu uporaben le v letih, ko je financiranje tudi dejansko zagotovljeno v takem obsegu.

Ocena izvršitve ukrepa

Ukrep je izvršen.

b.) Delitev sredstev v upravljanju

Direktorica zavoda je 15. 12. 2017 podpisala čistopis Pravilnika o računovodstvu, ki vključuje vse spremembe sprejete do tega dne. V pravilniku je popravljen drugi odstavek 55. člena, tako da je določila dva nova odstavka z naslednjo vsebino: »Vsa sredstva, ki niso pridobljena neposredno iz sredstev ustanoviteljic, se delijo na občine ustanoviteljice po ključu financiranja: Občina Tolmin 59,37 %, Občina Kobarid 23,67 % in Občina Bovec 16,96 %.

Sredstva, pridobljena neposredno iz sredstev ustanoviteljic, se ne delijo, ampak pripadajo posamezni občini. »Enako velja za obveznosti do virov sredstev, ki se ravno tako delijo po ključu financiranja, razen sredstev v upravljanju, ki se delijo na posamezne občine v primeru neposrednega vira financiranja. Posebnost je v delitvi presežka prihodkov oz. odhodkov in nerazporejenega dobička, ki se v skladu s statutom zavoda deli na vse občine ustanoviteljice v enakih delih.«

Tudi za potrebe sestavljanja premoženjske bilance²⁰, mora popravek pravilnika slediti danemu ukrepu, kar pa s sprejetimi spremembami ni doseženo, oz. pravilnik o računovodstvu posega v pristojnosti ustanoviteljic.

Določilo o delitvi sredstev²¹ postavlja pravilo delitve tudi tistih sredstev, ki so pridobljena iz drugih virov (recimo donacij, brezplačnih pridobitev...). Po našem mnenju delitve tudi ne more določati pravilnik, temveč splošni akt zavoda (z njim se morajo strinjati ustanoviteljice).

Določilo o delitvi virov pa je dvomljivo zapisano, saj ne sledi danemu ukrepu oz. predpisom. Zavod lahko določi s pravilnikom samo tisto delitev virov (v skladu s pridobljenimi sredstvi), ki jih je pridobil sam v poslovanju.

²⁰ 55.člen je namenjen izključno izkazovanju postavk v premoženjski bilanci zavoda.

²¹ Enako kot je navedeno pod prejšnjo točko.

Neustrezno in v nasprotju z zakonodajo je določilo o delitvi presežka prihodkov nad odhodki in nerazporejenega dobička v pravilniku o računovodstvu, saj o njegovi delitvi odločajo lahko samo ustanoviteljice²² s sklepi ali pa z ureditvijo v splošnem aktu (statutu zavoda oz. odloku o ustanovitvi).

Odziv zavoda

Pravilnik o računovodstvu je temeljni akt, ki ureja organiziranost in delovanje računovodstva zavoda, v katerem so opredeljene usmeritve in navodila o vrednotenju in pripoznanju posameznih gospodarskih kategorij. Podlaga za sprejetje pravilnika je zakon o računovodstvu in splošni akti zavoda. Vse kar zakon oz. splošni akti ne določajo, je bilo nujno potrebno zapisati v pravilnik. Navodila oz. sodila, ki so v pravilniku določena, so nujna za potrebe delovanja in poročanja zavoda, za katere je odgovoren direktor. Le ta naj se letno ne spreminjajo.

Kot je zapisano v prvem odstavku 4.člena »Zavod se obravnava, kot da bo v dogledni prihodnosti še vedno posloval in da imajo obdobjni izidi, tudi letni, le relativno vrednost.« in v 5.členu pravilnika »Posloводство zavoda upošteva pri izbiri računovodskih usmeritev in odločanju o njihovi uporabi ter pri pripravljanju računovodskih izkazov tri zahteve; previdnost, prednost vsebine pred obliko in pomembnost.« S pripombami, ki jih je NO navedel v zaključnem poročilu, bo zavod seznanil svet zavoda in pridobil mnenje ustanoviteljic. Ob spreminjanju aktov bo OS-om predlagal ustrežne rešitve, s katero se bodo morale strinjati vse tri občine ustanoviteljice.

Odgovor nadzora

Pravilnik o računovodstvu ni akt, v katerem bi se lahko urejale zadeve, ki so po zakonu v pristojnosti ustanoviteljev oz. splošnih aktov zavoda. Torej ne velja »Vse kar zakon oz. splošni akti ne določajo, je bilo nujno potrebno zapisati v pravilnik«. Poleg tega tako statut (v 17. členu) kot odlok o ustanovitvi (v 30. členu) urejata uporabo presežka prihodkov nad odhodki, tako da je razumeti izključno pravico ustanoviteljic pri odločanju o uporabi presežka. Strinjamo se, da je spreminjanje kriterijev/sodil delitve moteče, vendar to ni vplivalo na odločanje nadzora. Zahteva po izkazovanju pravilne vrednosti obveznosti za sredstva v upravljanju temelji na ustreznih zakonodaji in določilih statuta in odloka o ustanovitvi zavoda.

Ocena izvršitve ukrepa

Ukrep pri delitvi primanjkljaja prihodkov nad odhodki je ustrezno izvršen.

Po našem mnenju pa je uporabo in kriterije delitve presežka prihodkov nad odhodki iz preteklih let določil neustrezni organ zavoda (direktorica) v neustreznem aktu (Pravilniku o računovodstvu). Zaradi tega viri sredstev v upravljanju po občinah niso izkazani na podlagi odločitev ustanoviteljic.

²² Pravilnik sicer ustrezno določa (povzema določila predpisov) ravnanje s presežkom prihodkov nad odhodki in presežkom odhodkov nad prihodki v 115.členu.

2.2. Zaposlovanje in stroški plač

Preverjanje je bilo opravljeno za ugotovitve v točkah 2.4.2. c, d, e, f in g²³. V nadaljevanju so zaradi preglednosti (pod isto točko) podane najprej ugotovitve iz dokončnega poročila, nato pa ocena ukrepanja ob ponovnem preverjanju.

a.) Nepravilno določen količnik delovnega mesta

V katalogu DM 2016 je za delovno mesto čistilka, šifra DM J031001 naveden nepravilen začetni in končni plačni razred od 5 do 15. Po uradno objavljenem katalogu DM z dne 9. 6. 17 je za navedeno šifro delovnega mesta do 31. 12. 2015 pravi razpon od 5. do 15., kot ga je določil zavod, od 1. 1. 2016 dalje pa od 6. do 16. plačnega razreda.

Čeprav delovno mesto ni zasedeno, je bilo zavodu naloženo, da uskladi sistemizacijo z uradno objavljenim katalogom delovnih mest.

Ob ponovnem nadzoru je bilo ugotovljeno, da je zavod²⁴ sicer popravil količnik za delovno mesto s številko DM 08, čistilka, šifra DM J031001 na razpon od 6. do 16. plačnega razreda, vendar ni upošteval izrecne navedbe ukrepa, da mora biti uskladitev opravljena na zadnje spremembe. Iz uradno objavljenega kataloga DM z dne 15. 5. 2018 je razvidno, da velja od 30. 8. 2017 pod zaporedno številko 3439 Čistilka I razpon plačnih razredov od 10 do 20.

Izvršitev ukrepa ni ustrezna, saj zavod pri spreminjanju kataloga DM ni upošteval vseh uradno objavljenih sprememb za DM Čistilka I do sprejetja popravka sistemizacije.

Odziv zavoda

Napako bo zavod popravil; direktorica bo na prvi seji sveta zavoda (septembra 2018) svetu zavoda predlagala popravek razpona plačnih razredov od 10 do 20.

Kot je zapisano v poročilu, to delovno mesto ni zasedeno.

Ocena izvršitve ukrepa

Ukrep ni izvršen, vendar njegova neizvršitev ne vpliva na poslovanje zavoda.

b.) Napaka v navajanju količnika delovnega mesta

V katalogu DM iz junija 2016 ima za delovno mesto B017390 Direktor javnega zavoda določen razpon 19 plačnih razredov od 41 do 60.

Z Uredbo o plačah direktorjev v javnem sektorju in prilogami te iste uredbe ter v povezavi s 14. členom Kolektivne pogodbe o skupni metodologiji za uvrščanje orientacijskih delovnih mest in nazivov v plačne razrede (KPSM, Uradni list RS, št. 57/2008) se določi plačni razred direktorja znotraj razpona plačnih razredov tega delovnega mesta in se kot takega zapiše (v primeru PRC 46 plačni razred).

²³ Ukrepi zaradi neustreznosti aktov, ki so v poročilu obravnavane v točkah 2.4.2 a in b, so ocenjeni v točki 1.2 tega poročila, kjer je podana skupna ocena pristopa zavoda k ureditvi svojega poslovanja.

²⁴ Svet zavoda je popravke sistemizacije sprejel 27. 2. 2018 na 12. seji.

Katalog delovnih mest zavoda za delovno mesto direktorja ne sme imeti določenega razpona plačnih razredov, temveč mora določiti en plačni razred glede na kriterije navedenih predpisov.

Ob ponovnem nadzoru je bilo ugotovljeno, da je v katalogu DM sprejetem v letu 2018 pod zaporedna številka DM 01, direktor, šifra DM B017390 naveden plačni razred 49.

Ocena izvršitve ukrepa

Ukrep je izvršen. Ob popravljanju kataloga DM je zavod opravil in upošteval tudi spremembe zakonodaje glede plač direktorjev javnih zavodov do sprejetja aktualnega kataloga delovnih mest zavoda PRC Tolmin.

c.) Nepravilno določen razpon plačnih razredov

V katalogu DM 2016 je za delovno mesto s šifro J015975 Vodja VI določen razpon od 25 do 40 plačnega razreda, skupno 15 plačnih razredov, kar ni v skladu z zakonodajo, ki dopušča za posamezno delovno mesto razpon največ 10 plačnih razredov.

V 16.členu ZSPJS je določeno, da javni uslužbenci na delovnih mestih, kjer je mogoče tudi napredovanje v višji naziv, lahko v posameznem nazivu napredujejo največ za pet plačnih razredov, javni uslužbenci, kjer ni mogoče napredovati v naziv, lahko na delovnem mestu napredujejo največ za deset plačnih razredov.

Ob ponovnem nadzoru je ugotovljeno, da je zavod v katalogi DM sprejetem v januarju 2018 določil razpon delovnega mesta s šifro J015975 od 25. do 35. plačnega razreda.

Ocena izvršitve ukrepa

Ukrep je izvršen.

d.) Neustrezna določila pogodbe o zaposlitvi

Pogodba o zaposlitvi z direktorico zavoda v 15. členu določa, da se zaposleni zagotavlja letni managerski zdravniški pregled in premija za zavarovanje odgovornosti, ki izhaja iz vodenja javnega zavoda. Statut 2016 takšnih bonitet ne določa. Managerskega pregleda tudi ne predvideva Pravilnik o preventivnih zdravstvenih pregledih delavcev (Uradni list RS, št. 87/2002, 29/2003). Nobena od v pogodbi navedenih bonitet v letih 2015 in 2016 ni bila izkoriščena.

Ob nadzoru poslovanja zavoda je bil naložen ukrep, da morata podpisnika (direktorica in predsednik sveta zavoda) sprejeti aneks ali popravke pogodbe v smislu izločitve vseh bonitet, ki ne izhajajo iz aktov zavoda in predpisov.

Pri preverjanju izvršitve ukrepa je bilo ugotovljeno, da navedene bonitete z aneksom k pogodbi o zaposlitvi direktorice, ki je veljal do konca leta 2017 niso bile izločene. Aneks, ki je bil podpisan zaradi nove ureditve plač direktorjev javnih zavodov (Uradni list RS 68/2017 z dne 1. 12. 2017) je določal smo popravke pogodbe zaradi spremembe količnika plače direktorja.

V letu 2018 (5. 2. 2018) je bil sprejet še en aneks k pogodbi o zaposlitvi direktorice, s katerim so bile iz pogodbe izločene bonitete, zaradi katerih je bil izrečen ukrep.

Ocena izvršitve ukrepa
Ukrep je izvršen.

e.) Nepravilen obračun in izplačilo dodatka za delovno dobo

Pravilnost določanj delovne dobe in s tem povezanega dodatka je bila preverjana pri desetih zaposlenih, in sicer na podlagi Izpisa zavarovanj v republiki Sloveniji, ki ga je posredoval Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje RS za vse delavce in vključuje vsa zavarovanja do 18. 11. 2016, ter izplačilnih list zaposlenih za dva meseca. Pri treh zaposlenih so bila ugotovljena odstopanja v obračunu (delovna doba premalo oziroma preveč izkazana).

V skladu s 35. členom Kolektivne pogodbe za javni sektor zaposlenim pripada za vsako leto delovne dobe 0,33 % dodatka. Ob pregledu ni bilo mogoče ugotoviti, kako velik vpliv ima nepravilno izkazovanje delovne dobe na izplačilo plač zaposlenim. Dne 26. 6. 2017 je bilo pri direktorici zavoda dogovorjeno, da zavod pripravi za vse zaposlene v letu 2015 in 2016 ustrezne podatke (dejanska delovna doba, upoštevana delovna doba v obračunih plač za leti 2015 in 2016).

V odzivu, ki ga je nadzorni odbor prejel 21. 9. 2017, je zavod navedel, da je računovodstvo pripravilo pregled vseh odstopanj in izvedlo ustrezno poplačilo razlik 20. 9. 2017. Skupno ugotovljenih razlik je bilo za 723,06 eurov (bruto plače) oziroma 839,48 evrov (celotno plačilo zavoda z dajatvami).

Ker je bila ugotovljena nepravilnost odpravljena, ukrepanje nadzora ni bilo potrebno.

Ocena izvršitve ukrepa

Javni zavod je v času odpravljanja zgoraj navedene nepravilnosti pridobil tudi mnenje Ministrstva za javno upravo RS številka: 100-1054/2015/2 z dne 15.10.2015 - Izračun dodatka za delovno dobo – štetje let delovne dobe in druga pravna mnenja, na podlagi katerih je dne 5. 3. 2018 pripravil nov obračun in poračunal odstopanja za pet let nazaj s pripadajočimi obrestmi za tri leta nazaj.

2.3. Prihodki zavoda

Preverjanje je bilo opravljeno za ugotovitev v točki 2.5.2.b²⁵ poročila. V nadaljevanju so zaradi preglednosti pod točko 2.3.1 podane najprej ugotovitve iz dokončnega poročila, nato pa pod točko 2.3.2 ocena ukrepanja ob ponovnem preverjanju.

²⁵ Neustreznost določil aktov, ki je podano v točki 2.5.2.a je obravnavana v tem predlogu poročila v točki 1.2.

2.3.1. Ugotovitve v poročilu o nadzoru in predlagani ukrepi

Statut zavoda v 30. členu²⁶ opredeljuje delitev presežka, tako kot določijo ustanoviteljice (za investicije in tudi plače), primanjkljaj pa se deli v enakem deležu med ustanoviteljice. Drugi

odstavek 68. člena in 55. člen Pravilnika o računovodstvu govorita o načinu delitve sredstev pridobljenih iz sredstev ustanoviteljic in določata, da se med ustanoviteljice deli vrednost osnovnih sredstev skladno s številom prebivalcev (68. člen) oz. da se sredstva v upravljanju in presežek prihodkov in vsa sredstva pridobljena od ustanoviteljev delijo med občinami po ključu 59,37 % Tolmin, 23,67 % Kobarid in 16,96 % Bovec (55. člen).

Primanjkljaja prihodkov (presežka odhodkov) let 2015 in 2016 sta se delila med občine ustanoviteljice na način, kot je prikazan v tabeli 9, torej tako kot določa Pravilnika o računovodstvu za delitev presežka prihodkov.

Takšna delitev primanjkljaja prihodkov ni v skladu z določili statuta in odloka o ustanovitvi zavoda, ki določata, da se deli po občinah v enakih deležih.

Tabela 9: Delitev primanjkljaja prihodkov zavoda

	Tolmin	Kobarid	Bovec	Skupaj
Presežek odhodkov nad prihod. leta 2015	43.954	17.524	12.556	74.034
Presežek odhodkov nad prihod. leta 2016	39.112	15.594	11.173	65.879
Skupaj	83.066	33.117	23.729	139.913
Delitev poslovnega izida med občinami	59,37 %	23,67 %	16,96 %	100,00 %

Ukrep

Zavod mora opraviti delitev primanjkljaja za leti 2015 in 2016 med občine ustanoviteljice v skladu s statutom, to je v enakem deležu, in ponovno ugotoviti pravilno stanje obveznosti za sredstva prejeta v upravljanje po občinah.

Zavod mora določiti Pravilnika o računovodstvu uskladiti z določili statuta v tistih določbah, kjer pravilnik drugače določa delitvena razmerja med občinami.

Odziv zavoda

PRC lahko to določi le na podlagi take odločitve občin ustanoviteljic, saj soglasje k statutu dajo občinski sveti vseh treh občin ustanoviteljic.

Odgovor nadzora

Delitev primanjkljaja prihodkov zavoda določata tako statut (v 30.členu) kot odlok o ustanovitvi zavoda (v 17.členu), kar pomeni, da ima taka delitev soglasje vseh ustanoviteljic. Veljavnost navedenih členov obeh aktov ni sporna, zato tudi mora biti delitev primanjkljaja prihodkov za leti 2015 in 2016 opravljena tako, kot je določeno v naloženem ukrepu.

²⁶ In tudi 17. člen Prečiščenega besedila Odloka o ustanovitvi 2016.

2.3.2 Ukrepanje pri sestavitvi zaključnega računa za leto 2017

PRC je na dan 31. 12. 2017 za potrebe premoženjske bilance pripravil dokument Usklajevanje medsebojnih terjatev in obveznosti za sredstva v upravljanju po stanju na dan 31. 12. 2017. V dokumentu so prikazani: stanje obveznosti za sredstva v upravljanju na dan 31. 12. 2016, popravki sredstev zaradi napačnega pokrivanja izgube v preteklih letih in popravki zaradi drugačne delitve presežka prihodka nad odhodki na dan 1. 1. 2015. (Na ta dan in tudi v naslednjih dveh letih je bil (pred nadzorom) za potrebe sestavitve premoženjske bilance, presežek prihodkov nad odhodki razdeljen po občinah ustanoviteljicah po deležu financiranja.) Ob tem je zavod upošteval sklep sveta zavoda št. 10.06-18 z dne 27. 2. 2018 v katerem je določeno: »Presežek prihodkov nad odhodki se v skladu s statutom zavoda deli na občine ustanoviteljice na enake deleže.«

Statut zavoda se v letu 2017 in tudi do zaključka nadzora ni spremenil; zato ostaja ugotovitev iz poročila (prvi odstavek točke 2.5.2.b), da morajo o presežku prihodkov odločati ustanoviteljice. Statut ne daje nobene pristojnosti svetu zavoda, da odloča o presežku ali primanjkljaju prihodkov, zato je tak sklep v nasprotju tako z akti zavoda kot tudi z zakonodajo.

Ocena ukrepanja zavoda je sestavljena iz ocene:

- pravilnosti ukrepanja pri pokrivanju primanjkljaja nastalega v letih 2015, 2016 in 2017,
- pravilnosti ukrepanja pri izkazovanju obveznosti (do občine Tolmin) za sredstva v upravljanju na zadnji dan leta 2017.

Pri pokrivanju (ali izkazovanju) primanjkljaja prihodkov v letih 2015 in 2016 je zavod postopal v skladu z danim ukrepom nadzora in je v celoti za obe leti zmanjšal obveznosti (do Občine Tolmin) za pokrivanje izgube za 36.429 evrov. V letu 2017 realizirani primanjkljaj prihodkov je pokrival v skladu z določili splošnih aktov.

Pri izkazovanju obveznosti za sredstva v upravljanju pa je svet zavoda presegel svoje pristojnosti, saj ni imel in nima ustrezne pravne podlage s katero bi odločal tako o pokrivanju presežka odhodkov nad prihodki (primanjkljaj prihodkov) v breme presežka prihodkov nad odhodki iz preteklih let in tudi ne, da se (za potrebe premoženjske bilance) ta presežek izkazuje v enakih deležih²⁷.

Ukrep, ki je bil naložen zaradi nepravilnega pokrivanja primanjkljaja prihodkov v letih 2015 in 2016, je izvršen.

Zaradi nepravilnega sklepa o delitvi presežka se ne nalaga novo ukrepanje zavoda²⁸, temveč se pričakuje, da bo zavod od ustanoviteljic (pristojnih organov ustanoviteljic) pridobil ustrezne sklepe, v katerih bo izražena njihova volja po pokrivanju primanjkljaja v breme presežka iz preteklih let in o delitvi presežka prihodkov nad odhodki v premoženjski bilanci. Vsako odločitev, tudi morebitno spremembo pristojnosti sveta zavoda, pa je dolgoročno smiselno urediti v statutu ali odloku o ustanovitvi.

²⁷ Glede na to, da so ustanoviteljice zagotovile enake deleže ustanovnih sredstev, in da se v enakih deležih pokriva tudi primanjkljaj, je takšna delitev vsebinsko smiselna in razumljiva, vendar mora izhajati iz splošnih aktov (statut, odlok) ali pa iz sklepov ustanoviteljic.

²⁸ Na zadnji dan leta 2017 so sredstva v upravljanju knjigovodsko v skupni vrednosti pravilno izkazana, za njihovo delitev na občine pa ni ustreznega kriterija, oz. odločitve pristojnega organa ustanoviteljic.

Odziv zavoda

S pripombami, ki jih je NO navedel v zaključnem poročilu, bo zavod seznanil svet zavoda in pridobil mnenje ustanoviteljic. Ob spreminjanju aktov bo OS-om predlagal ustrezno rešitev, s katero se bodo morale strinjati vse tri občine ustanoviteljice

Ocena izvršitve ukrepa

Ukrep pri delitvi primanjkljaja prihodkov nad odhodki je ustrezno izvršen.

Poročilo pripravila:

Milena Velišček

Milena