

Datum: 15. 7. 2017

Občina Škofja Loka  
Mestni trg 15  
4220 Škofja Loka



**OBČINA  
ŠKOFJA LOKA  
ŠKOFJA LOKA**

Prejeto:	18-07-2017	SIG. ZNAK:	1602
Vred.:	-	Pril.:	A
Številka zadeve:	014-3		2017-30

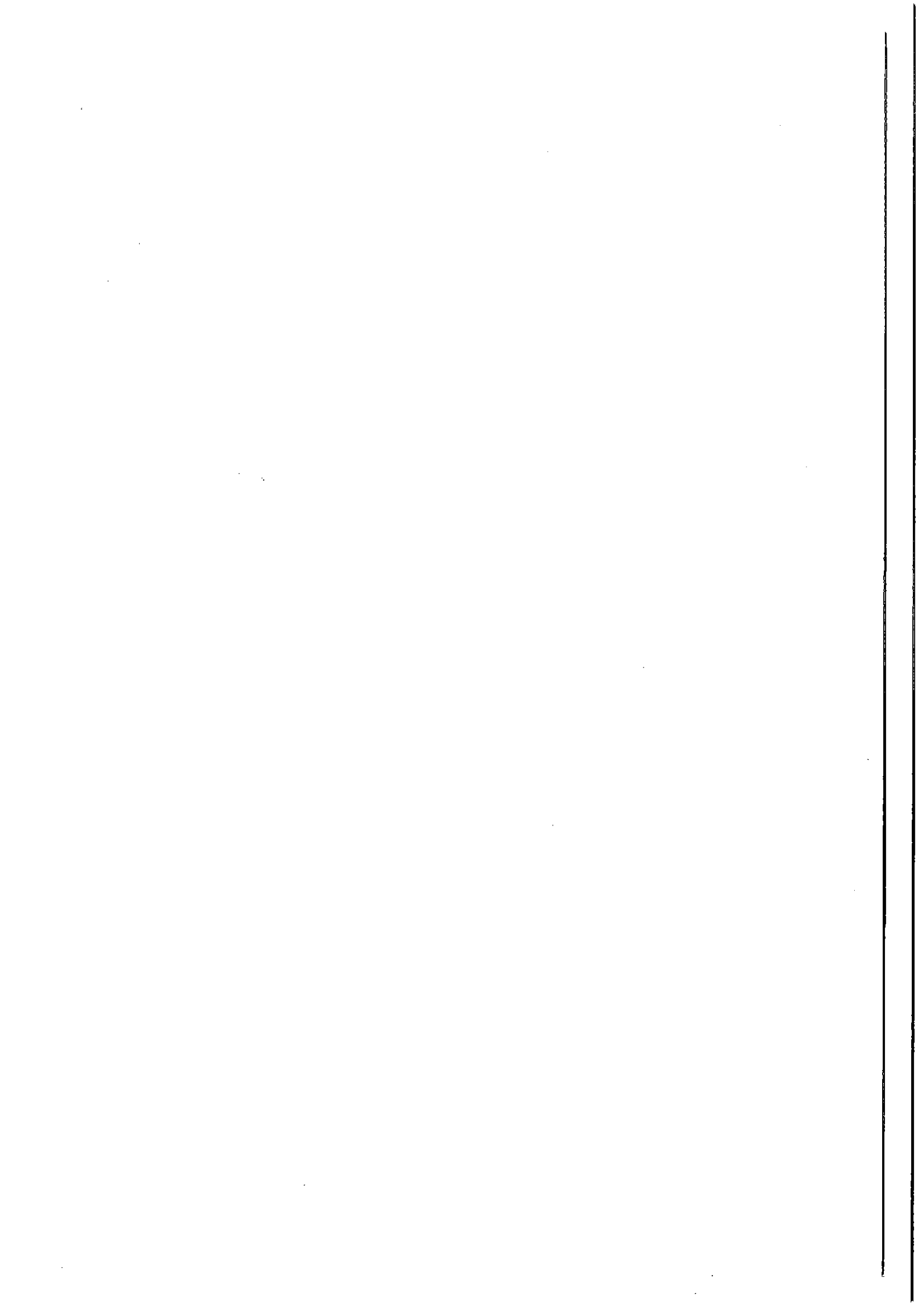
**Zadeva: Poročilo o opravljeni notranji reviziji**

Priloženo vam v skladu s Pogodbo o izvedbi notranje revizije, št. 060-2/2017, posredujem kopijo poročila o opravljeni notranji reviziji dela poslovanja javnega zavoda Vrtec Škofja Loka.

Zahvaljujem se za izkazano zaupanje in vas lepo pozdravljam.

S spoštovanjem

Simona Krese, PDNR





**NRS KRESE**

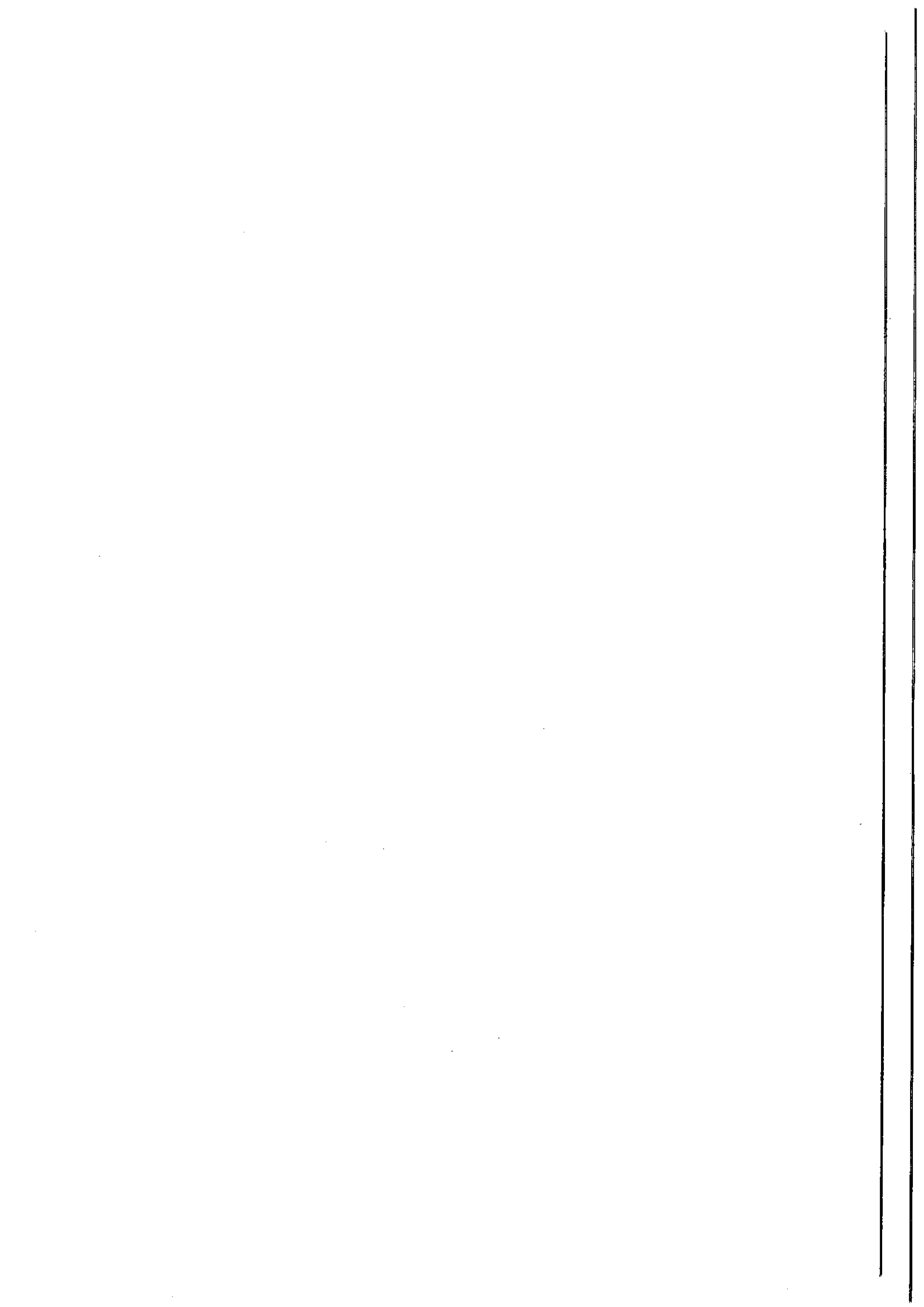
Nalranje revidiranje in svetovanje  
Simona Krese s. p.

Srednja vas v Bohinju 97a  
4267 Srednja vas v Bohinju  
email: sikrese@outlook.com  
tel: 041 / 986 837

---

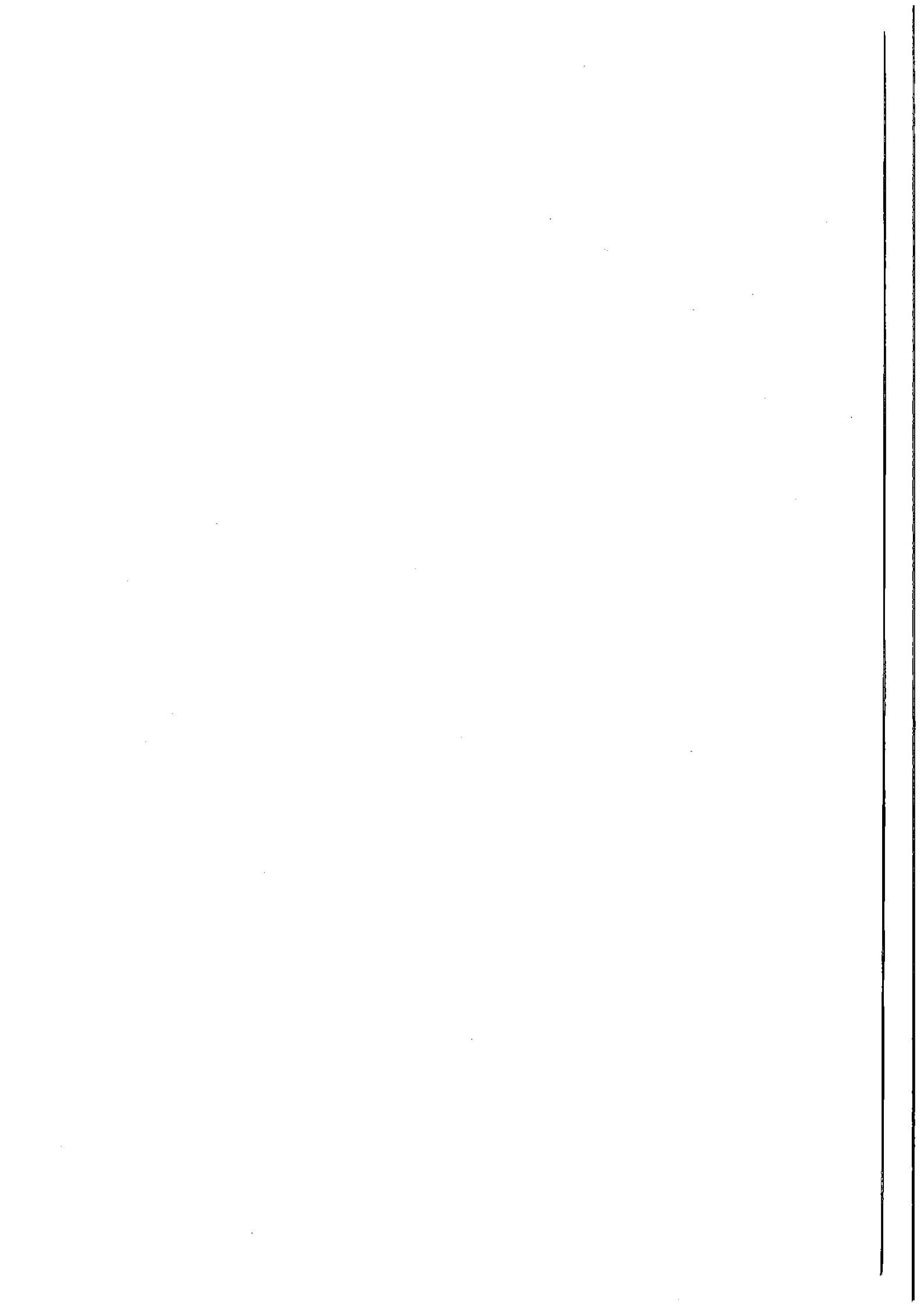
Datum: 14. 7. 2017

**POROČILO**  
**O OPRAVLJENI NOTRANJI REVIZIJI**  
**DELA POSLOVANJA JAVNEGA ZAVODA**  
**VRTEC ŠKOFJA LOKA**



## KAZALO

I. UVOD.....	3
1. Podlage za izvedbo revizije .....	3
2. Notranji revizor.....	3
3. Sodelovanje revidiranca pri izvedbi notranje revizije.....	3
4. Predmet in obseg notranje revizije .....	3
5. Cilj notranje revizije.....	4
6. Potek notranje revizije .....	4
7. Revizijski pristop .....	4
II. PREDSTAVITEV REVIDIRANCA.....	5
III. ZAKONODAJA.....	6
IV. UGOTOVITVE.....	8
1. Organiziranost revidiranega področja in vzpostavitev notranjih kontrol .....	8
2. Akt o sistemizaciji delovnih mest.....	11
2. 1. Opis revidiranega področja in pomembnejših tveganj.....	11
2. 2. Organiziranost revidiranega področja in vzpostavitev notranjih kontrol .....	11
2. 3. Sprejem sistemizacije delovnih mest.....	11
2. 4. Skladnost sistemizacije delovnih mest in dejanskih zaposlitev z normativi.....	13
3. Ocena organiziranosti vrtca in dejanskih zaposlitev.....	15
3. 1. Opis revidiranega področja in pomembnejših tveganj.....	15
3. 2. Organiziranost revidiranega področja in vzpostavitev notranjih kontrol .....	15
3. 3. Letni delovni načrt vrtca.....	16
3. 4. Programi in oddelki vrtca .....	16
3. 5. Poslovni čas vrtca .....	17
3. 6. Sistemizacija delovnih mest vzgojitelja in pomočnika vzgojitelja .....	18
3. 7. Evidenca o dejanski zasedenosti delovnih mest .....	18
3. 8. Skladnost dejanskih zaposlitev s sistemizacijo .....	19
3. 9. Evidenca o izrabi delovnega časa zaposlenih.....	19
4. Skladnost pogodb o zaposlitvi s sistemizacijo delovnih mest in z zakonodajo .....	21
4. 1. Opis revidiranega področja in pomembnejših tveganj.....	21
4. 2. Organiziranost revidiranega področja in vzpostavitev notranjih kontrol .....	21
4. 3. Pregled pogodb o zaposlitvi.....	21
5. Pravilnost napredovanj javnih uslužbencev.....	22
5. 1. Opis revidiranega področja in pomembnejših tveganj.....	22
5. 2. Organiziranost revidiranega področja in vzpostavitev notranjih kontrol .....	22
5. 3. Vodenje dokumentacije in evidenc .....	22
5. 4. Napredovanja javnih uslužbencev v nazive.....	23
5. 5. Napredovanje javnih uslužbencev v plačne razrede .....	24
6. Pravilnost obračuna plač .....	25
6. 1. Opis revidiranega področja in pomembnejših tveganj.....	25
6. 2. Organiziranost revidiranega področja in vzpostavitev notranjih kontrol .....	25
6. 3. Plačilne liste .....	26
6. 4. Osnovne plače.....	26
6. 4. 1. Obračun osnovnih plač.....	26
6. 4. 2. Obračun posameznih tipov izplačil .....	27
6. 4. 3. Osnovna plača ravnateljice.....	27
6. 5. Dodatki.....	27
6. 5. 1. Dodatek za delovno dobo.....	27
6. 5. 2. Položajni dodatek.....	28



6. 5. 3. Dodatek za izvajanje prilagojenega programa .....	28
6. 5. 4. Dodatki obračunani ravnateljci .....	29
6. 6. Delovna uspešnost .....	29
6. 6. 1. Redna delovna uspešnost .....	29
6. 6. 2. Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela .....	29
6. 5. 3. Delovna uspešnost ravnateljice .....	31
6. 7. Povračila stroškov v zvezi z delom .....	32
6. 7. 1. Povračilo stroškov prehrane med delom .....	32
6. 7. 2. Povračilo stroškov prevoza na delo in z dela .....	32
7. Pravilnost izdanih zahtevkov Občini Škofja Loka .....	33
7. 1. Opis revidiranega področja in pomembnejših tveganj .....	33
7. 2. Organiziranost revidiranega področja in vzpostavitev notranjih kontrol .....	33
7. 3. Financiranje vrtca iz proračuna občine ustanoviteljice .....	34
7. 4. Plačilo razlike med ceno programa na otroka in plačilom staršev .....	35
7. 5. Razlika med dejanskim številom otrok in normativom .....	37
7. 6. Dodatni stroški za otroke s posebnimi potrebami .....	38
7. 7. Kritje stroškov, ki niso element cene programov .....	38
7. 8. Investicijski transferi .....	40
8. Osnove za izračun elementov za oblikovanje cen programov vrtca in skladnost z metodologijo ...	40
8. 1. Opis revidiranega področja in pomembnejših tveganj .....	40
8. 2. Organiziranost revidiranega področja in vzpostavitev notranjih kontrol .....	41
8. 3. Določitev cen programov vrtca .....	41
8. 3. Elementi za oblikovanje cen programov vrtca .....	41
8. 3. 1. Stroški dela .....	42
8. 3. 2. Stroški materiala in storitev .....	43
8. 3. 3. Stroški živil .....	44
8. 4. Izračun cene programov .....	44
8. 5. Razporeditev presežka prihodkov nad odhodki .....	45
9. Letno poročilo za leto 2016 .....	46
9. 1. Opis revidiranega področja in pomembnejših tveganj .....	46
9. 2. Organiziranost revidiranega področja in vzpostavitev notranjih kontrol .....	47
9. 3. Bilanca stanja .....	48
9. 3. 1. Sredstva .....	50
9. 3. 2. Obveznosti do virov sredstev .....	52
9. 4. Izkaz prihodkov in odhodkov .....	54
9. 4. 1. Prihodki .....	54
9. 4. 2. Odhodki .....	55
9. 5. Izkaz prihodkov in odhodkov po vrstah dejavnosti .....	56
9. 6. Obvezne pisne računovodske informacije v računovodskem poročilu .....	56
9. 7. Poslovno poročilo .....	57
V. REVIZIJSKA OCENA STANJA .....	57
VI. PRIPOROČILA ZA PRIHODNJE UKREPE .....	59
VII. ZAKLJUČEK .....	62

## **I. UVOD**

### **1. Podlage za izvedbo revizije**

Notranja revizija dela poslovanja javnega zavoda Vrtec Škofja Loka, Podlubnik 1d, 4220 Škofja Loka, je bila na podlagi sklenjene Pogodbe o izvedbi notranje revizije, z dne 17. 5. 2017.

Pravne podlage in usmeritve, ki urejajo notranje revidiranje proračunskega uporabnika:

- Zakon o javnih financah - ZJF<sup>1</sup>
- Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ<sup>2</sup>
- Usmeritve za državno notranje revidiranje<sup>3</sup>

### **2. Notranji revizor**

Notranjo revizijo sem opravila Simona Krese, preizkušena državna notranja revizorka.

### **3. Sodelovanje revidiranca pri izvedbi notranje revizije**

Pri reviziji so s strani revidiranca z notranjo revizorko sodelovali:

- Janja Bogataj, ravnateljica vrtca
- Marjana Mohorič, računovodja
- Sonja Škoda, računovodja
- Branka Klemenčič, poslovni sekretar
- Petra Krmelj, knjigovodja
- Marjeta Hudolin, administrator

Sodelovanje predstavnikov revidiranca med revizijo je bilo zelo dobro in konstruktivno. Posredovali so vso potrebno dokumentacijo in tudi podali zadostna in ustrezna pojasnila.

### **4. Predmet in obseg notranje revizije**

Notranja revizija je omejena na del poslovanja javnega zavoda in obsega:

1. Akt o sistemizaciji delovnih mest za šolsko leto 2016/17
  - skladnost sistemizacije z normativi
  - skladnost delovnih mest nad normativi z zagotovljenimi viri
  - skladnost sistemizacije s soglasjem občine
2. Oceno optimalne organiziranosti vrtca in dejanskih zaposlitev
  - oblikovanje oddelkov vrtca z namenom polne zasedenosti mest
  - določitev poslovnega časa vrtca ob upoštevanju potreb staršev
  - optimalna organizacija delovnih mest vzgojitelja in pomočnika vzgojitelja
  - vodenje evidence o dejanski zasedenosti delovnih mest
  - skladnost dejanskih zaposlitev s sistemizacijo
  - vodenje evidenc o izrabi delovnega časa zaposlenih
3. Skladnost pogodbe o zaposlitvi z aktom o sistemizaciji del mest in z zakonodajo
4. Pravilnost napredovanj javnih uslužbencev
  - pravilnost uvrščanja JU v plačni razred ob napredovanjih v naziv

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 11/2011-UPB4, 14/13 – popr. in 101/13

<sup>2</sup> Uradni list RS št. 72/02

<sup>3</sup> Ministrstvo za finance - Urad RS za nadzor proračuna, 0601-3/2013, december 2013, <http://www.unp.gov.si>



- pravilnost napredovanj v plačni razred (upoštevanje napredovalnih obdobij, upoštevanje ocen, evidenca napredovanj, uvrstitev v plačni razred)
- 5. Presoja pravilnosti obračuna in izplačila plač na vzorcu za leto 2016
- 6. Pravilnost izdanih zahtevkov na Občini Škofja Loka 2014, 2015 in 2016
- 7. Pregled osnov izračunov elementov za oblikovanje cen programov vrtca in skladnosti z metodologijo
  - stroški dela (skladnost z normativi, izračun stroškov po vrstah izplačil, neposredni stroški, posredni stroški, nadomeščanja)
  - stroški materiala in storitev (funkcionalni stroški objektov, funkcionalni stroški osnovne dejavnosti, drugi specifični namenski stroški)
  - stroški živil
  - stroški, ki v skladu z metodologijo niso element cene
  - izračun cene programov (upoštevanje števila oddelkov in otrok, skladnost izračuna cene programov z metodologijo)
- 8. Letno poročilo za leto 2016 (poudarek na računovodskih izkazih in izkazovanju presežka)
  - ocena skladnosti izkazovanja bistvenih postavk v računovodskih izkazih
  - ocena delovanja notranjih kontrol pri pripravi letnega poročila

## 5. Cilj notranje revizije

Oceniti ali vzpostavljen sistem notranjih kontrol v revidiranih procesih deluje in daje zagotovilo za obvladovanje tveganj v tem delu poslovanja proračunskega uporabnika na sprejemljivi ravni ter oceniti pravilnost poslovanja v revidiranih procesih.

Na podlagi revizijskih ugotovitev so oblikovana priporočila za izboljšanje sistema notranjih kontrol zavoda ob upoštevanju ugotovljenih pomembnejših tveganj, z namenom prispevati k njihovemu obvladovanju.

## 6. Potek notranje revizije

Dne 4. 5. 2017 smo revidirancu posredovali najavo revizije s prošnjo za posredovanje osnovne dokumentacije. Na sedežu revidiranca je bil 22. 5. 2017 opravljen začetni sestanek s predstavniki revidiranca. Postopek revizije smo izvajali na sedežu revidiranca in na sedežu izvajalca notranjega revidiranja.

Osnutek ugotovitev po posameznih področjih revizije je bil revidirancu med revizijo posredovan z namenom, da posreduje morebitne pripombe in pojasnila na navedene ugotovitve. Osnutek poročila je bil obravnavan tudi na zaključnem sestanku, dne 5. 7. 2017, na katerem je revidiranec podal dodatna pojasnila in določeno dokumentacijo. Dokončno smo ugotovitve uskladili do 14. 7. 2017.

## 7. Revizijski pristop

Revidiranje je bilo izvedeno na podlagi izdelanega ustreznega revizijskega programa. Odgovore na posamezna vprašanja v reviziji smo pridobili z uporabo kvalitativnih in kvantitativnih metod in tehnik revidiranja, pri čemer smo predvsem:

- proučili pravne podlage, ki se nanašajo na predmet revizije
- pregledali spletne strani, poročila in druge javno dostopne vire
- opravili intervjuje pri revidirancu

- pregledali in ocenili pridobljene podatke in informacije revidiranja
- opravili podrobni pregled dokumentacije za izbrani vzorec posameznih vrst poslovnih dogodkov, katere smo določili nestatistično
- opravili ponovne kontrolne postopke
- analizirali in primerjali podatke.

## II. PREDSTAVITEV REVIDIRANCA

Vrtec Škofja Loka je ustanovila Občina Škofja Loka kot javni vzgojnoizobraževalni zavod na področju vzgoje in varstva predšolskih otrok. Vrtec Škofja Loka je samostojen javni zavod za predšolsko vzgojo in je zajet v mrežo enotnega sistema javnih vrtcev v Republiki Sloveniji.

Vrtec Škofja Loka izvaja svojo dejavnost in javno službo na podlagi temeljnih ciljev predšolske vzgoje, ki jih določa Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Zakon o vrtcih in Odlok o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Vrtec Škofja Loka.

Cilji predšolske vzgoje zajemajo pomoč staršem pri celoviti skrbi za otroke, izboljšanje kvalitete življenja družin in otrok ter ustvarjanje pogojev za razvoj otrokovih telesnih in duševnih sposobnosti.

Vzgojno-izobraževalna dejavnost poteka od 11 meseca do 6. leta otrokove starosti. Javno veljavni vzgojno-izobraževalni program je sprejet na način in po postopku, določenem z zakonom.

Vrtec Škofja Loka ima v skladu z Odlokom o ustanovitvi javnega vzgojno izobraževalnega zavoda sedem enot in en oddelek na dislocirani lokaciji, na Podružnični osnovni šoli v Retečah. V šolskem letu 2016/17 je posloval v sedmih enotah vrtca, na osmih lokacijah:

- Enota Ciciban
- Enota Čebelica
- Enota Najdihojca in Enota Biba
- Enota Pedenjped in
- Enota Rožle
- Oddelek v Retečah
- Enota Bukovica

Vrtec vodi ravnateljica, ki je pedagoški in poslovodni organ zavoda. Pri delu ji pomagata pomočnika ravnateljice, ki opravljata naloge, ki so opisane v aktu o sistemizaciji in za katere ju pisno pooblasti ravnateljica, v primeru njene odsotnosti.

V letnem poročilu za leto 2016 Vrtec Škofja Loka izkazuje 3.933.960 evrov prihodkov in 4.016.171 evrov odhodkov, sredstva na dan 31. 12. 2015 v višini 2.966.964 evra ter povprečno 135 zaposlenih na podlagi delovnih ur.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Letno poročilo revidiranja za leto 2016

### III. ZAKONODAJA

Pri izvedbi revizije so upoštevani naslednji zakoni in na njihovi podlagi izdani predpisi:

- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja - ZOFVI<sup>5</sup>
- Zakon o vrtcih<sup>6</sup>
- Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami<sup>7</sup>
- Zakon o javnih financah - ZJF<sup>8</sup>
- Zakon o računovodstvu - ZR<sup>9</sup>
- Zakon o delovnih razmerjih - ZDR-1<sup>10</sup>
- Zakon o javnih uslužbencih - ZJU<sup>11</sup>
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju - ZSPJS<sup>12</sup>
- Zakon o evidencah na področju dela in socialne varnosti - ZEPDSV<sup>13</sup>
- Zakon za uravnoteženje javnih financ - ZUJF<sup>14</sup>
- Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2016 in drugih ukrepih v javnem sektorju - ZUPPJS16<sup>15</sup>
- Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leto 2015 - ZUPPJS15<sup>16</sup>
- Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012<sup>17</sup>
- Zakon o interventnih ukrepih<sup>18</sup>
- Zakon o interventnih ukrepih zaradi gospodarske krize<sup>19</sup>
- Zakon o dohodnini - Zdoh-2<sup>20</sup>
- Zakon o prispevkih za socialno varnost - ZPSV<sup>21</sup>
- Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede<sup>22</sup>

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 16/07 - UPB, 36/08, 58/09, 64/09 - popr., 65/09 - popr., 20/11, 40/12 - ZUJF, 57/12 - ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 - popr. in 25/17 - ZVaj

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 100/05 - UPB, 25/08, 98/09 - ZIUZGK, 36/10, 62/10 - ZUPJS, 94/10 - ZIU, 40/12 - ZUJF in 14/15 - ZUUJFO)

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 58/11, 40/12 - ZUJF in 90/12

<sup>8</sup> Uradni list RS, št.: Uradni list RS, št. 11/11 - UPB, 14/13 - popr., 101/13, 55/15 - ZFisP in 96/15 - ZIPRS1617

<sup>9</sup> Uradni list RS, št.: 23/99 in 30/02

<sup>10</sup> Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 - popr., 47/15 - ZZSDT, 33/16 - PZ-F, 52/16 in 15/17 - odl. US

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 63/07 - UPB, 65/08, 69/08 - ZTFI-A, 69/08 - ZZavar-E in 40/12 - ZUJF

<sup>12</sup> Uradni list RS, št. 108/09 - UPB, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 - ORZSPJS49a, 27/12 - odl. US, 40/12 - ZUJF, 46/13, 26/14 - ZFU, 50/14, 95/14 - ZUPPJS15, 82/15 in 23/17 - ZDOdv)

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 40/06

<sup>14</sup> Uradni list RS, št. 40/12, 101/13 - ZIPRS1415, 107/13 - odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 - odl. US, 90/15

<sup>15</sup> Uradni list RS, št. 90/15

<sup>16</sup> Uradni list RS, št. 95/14

<sup>17</sup> Uradni list RS, št. 110/11, 43/12

<sup>18</sup> Uradni list RS, št. 94/10

<sup>19</sup> Uradni list RS, št. 98/09

<sup>20</sup> Uradni list RS, št. 13/11-UPB7, 24/12, 30/12, 40/12 - ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 - odl. US, 96/13, 29/14 - odl. US, 50/14, 23/15 in 55/15

<sup>21</sup> Uradni list RS, št. 5/96, 18/96-ZDavP, 34/96, 87/97, 3/98, 106/99-ZPIZ-1, 81/00, 97/01-ZSDP, 97/01, 97/01, 62/10 - odl. US, 40/12 - ZUJF, 96/12 - ZPIZ-2, 91/13 - ZZVZZ-M, 99/13 - ZSVarPre-C in 26/14 - ZSDP-1

<sup>22</sup> Uradni list RS, št. 51/08, 91/08, 113/09

- Uredba o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju<sup>23</sup>
- Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence<sup>24</sup>
- Uredba o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence<sup>25</sup>
- Uredba o davčni obravnavi povračil stroškov in drugih dohodkov iz delovnega razmerja<sup>26</sup>
- Pravilnik o normativih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje<sup>27</sup>
- Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo<sup>28</sup>
- Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca<sup>29</sup>
- Pravilnik o izobrazbi vzgojiteljev predšolskih otrok in drugih strokovnih delavcev v programih za predšolske otroke in v prilagojenih programih za predšolske otroke s posebnimi potrebami<sup>30</sup>
- Pravilnik o izobrazbi vzgojiteljev in drugih strokovnih delavcev v vzgojnem programu za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami<sup>31</sup>
- Pravilnik o dodatni strokovni in fizični pomoči za otroke s posebnimi potrebami<sup>32</sup>
- Pravilnik o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive<sup>33</sup>
- Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava<sup>34</sup>
- Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava<sup>35</sup>
- Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava<sup>36</sup>
- Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ<sup>37</sup>
- Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna<sup>38</sup>
- Kolektivna pogodba za dejavnost vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji - KPVI<sup>39</sup>
- Kolektivna pogodba za javni sektor - KPJS<sup>39</sup>

<sup>23</sup> Uradni list RS, št. 14/09, 23/09, 48/09, 113/09, 25/10, 67/10, 105/10, 45/12, 24/13, 51/13, 12/14, 24/14, 52/14, 59/14, 24/15 in 3/16

<sup>24</sup> Uradni list RS, št. 53/08, 89/08, 98/09 - ZIUZGK, 94/10 - ZIU

<sup>25</sup> Uradni list RS, št. 85/2010

<sup>26</sup> Uradni list RS, št. 76/2008

<sup>27</sup> Uradni list RS, št. 27/14

<sup>28</sup> Uradni list RS, št. 97/03, 77/05, 120/05 in 93/15

<sup>29</sup> Uradni list RS, št. 73/00, 75/05, 33/08, 126/08, 47/10, 47/13, 74/16 in 20/17

<sup>30</sup> Uradni list RS, št. 92/12 in 98/12 – popr.

<sup>31</sup> Uradni list RS, št. 65/15

<sup>32</sup> Uradni list RS, št. 88/13

<sup>33</sup> Uradni list RS, št. 54/02, 123/08, 44/09 in 18/10

<sup>34</sup> Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 114/06 – ZUE, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12 in 100/15

<sup>35</sup> Uradni list RS, št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04, 120/07, 124/08, 58/10, 60/10 – popr., 104/10, 104/11 in 86/16

<sup>36</sup> Uradni list RS, št.: 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15 in 84/16

<sup>37</sup> Uradni list RS št.: 72/2002

<sup>38</sup> Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07 in 102/10

<sup>39</sup> Uradni list RS, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/15

- Kolektiva pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji - KPND<sup>40</sup>
- Slovenski računovodski standardi<sup>41</sup>

#### IV. UGOTOVITVE

##### 1. Organiziranost revidiranega področja in vzpostavitev notranjih kontrol

Delo proračunskega uporabnika mora biti tako dokumentirano, da lahko predstojnik oz. odgovorni vodje, notranji in zunanji revizorji ter drugi nadzorni organi, sledijo celotnemu poteku poslovanja in transakcij. Sled mora biti zagotovljena ne glede na to, ali se transakcija izvede elektronsko ali ročno.

V ta namen morajo biti vzpostavljene notranje računovodske kontrole, ki delujejo učinkovito, saj imajo neposreden vpliv na popolnost, točnost in zanesljivost podatkov v poslovnih knjigah in računovodskih izkazih. Zagotoviti morajo:

- da se izvajajo poslovni dogodki v skladu z odobritvami predstojnika oz. pooblaščne osebe,
- da je dostop do sredstev oz. njihova poraba možna le z odobritvijo predstojnika oz. pooblaščne osebe,
- začetno evidentiranje poslovnih dogodkov,
- da so poslovni dogodki knjiženi na ustreznih kontih, v pravih zneskih in v pravih obračunskih obdobjih.

Za vzpostavitev in delovanje ustreznega sistema finančnega poslovanja in kontrol v javnem zavodu je odgovoren predstojnik, torej v vrtcu ravnatelj. Notranje kontrole obsegajo sistem postopkov in metod, katerih cilj je zagotoviti spoštovanja načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti.<sup>42</sup>

V tem delu podajamo splošno oceno vzpostavitve temeljnih notranjih kontrol v revidiranih procesih:

##### 1. Ocena tveganj

Med odgovornostmi predstojnika proračunskega uporabnika je določena tudi obveznost, da proračunski uporabnik razvije in sprejme sistem za ocenjevanje in obvladovanje tveganj s katerimi se sooča.<sup>43</sup>

Ravnateljica Vrta Škofja Loka je sprejela in tudi dopolnjevala register tveganj, v katerem so tveganja identificirana in ovrednotena. S tem je revidiranec pristopil k sistematičnemu načinu upravljanja s tveganji. Priporočamo pa, da pri nadaljnjih posodobitvah ukrepe navaja manj splošno in da jasno loči med tistimi ukrepi in notranjimi kontrolami, ki jih je vodstvo zavoda že sprejelo in uvedlo ter tistimi, ki jih je še potrebno realizirati.

<sup>40</sup> Uradni list RS, št. 18/91-I, 53/92, 13/93 - ZNOIP, 34/93, 12/94, 18/94 - ZRPJZ, 27/94, 59/94, 80/94, 64/95, 19/97, 37/97, 87/97 - ZPSPD, 3/98, 3/98, 39/99 - ZMPUPR, 39/99, 40/99 - popr., 99/01, 73/03, 77/04, 115/05, 43/06 - ZKoliP, 71/06, 138/06, 65/07, 67/07, 57/08 - KPJS, 67/08, 1/09, 2/10, 52/10, 2/11, 3/12, 40/12, 1/13, 46/13, 95/14 in 91/15

<sup>41</sup> Uradni list RS, št.

<sup>42</sup> 100. člen

<sup>43</sup> 2. člen Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ

## 2. Organiziranost računovodstva

Vrtec Škofja Loka ima lastno računovodstvo.

Pristojnosti med ravnateljem kot odredbodajalcem in računovodstvom so razmejene.

Za izvajanje računovodsko finančnih nalog v ožjem pomenu je sistemizirano delovno mesto računovodje oz. v zadnjem letu dve delovni mesti z eno zaposlitvijo za polni in eno za krajši delovni čas ter knjigovodje, del nalog pa izvaja tudi poslovna sekretarka in administratorka. Odgovornosti in naloge računovodstva ureja Pravidnik o računovodstvu, dela in naloge posameznih računovodskih delavcev pa so določene s sistemizacijo delovnih mest. Opisi del in nalog delovnih mest v sistemizaciji in internih aktih glede na kadrovske spremembe v zadnjem letu ne ustrezajo več dejanskemu načinu izvajanja del in nalog.

V letih 2015 in 2016 je imel Vrtec zaradi odsotnosti računovodje in prenehanja delovnega razmerja knjigovodje težave pri zagotavljanju strokovnega kadra in nemotenega izvajanja računovodskih nalog. Nepravilnosti in nedoslednosti so bile razkrite že ob prejšnjih notranjih revizijah poslovanja zavoda in na podlagi opravljenih kontrol s strani ravnateljice. Iz dokumentacije izhaja, da je ravnateljica glede na nastalo situacijo zadeve reševala in sproti obveščala svet zavoda in občino ustanoviteljico. S podporo občine ustanoviteljice k sprejemu dopolnjene sistemizacije delovnih mest računovodskih delavcev se je stanje v drugi polovici leta 2016 začelo normalizirati, s tem, da je bilo potrebnih veliko kontrol in popravkov podatkov za preteklo obdobje.

## 3. Vzpostavitev računovodskih notranjih kontrol – interni akti:

Zakon o računovodstvu<sup>44</sup> določa, da pravne osebe s pravilnikom podrobneje uredijo način sestavljanja knjigovodskih listin, vrste knjigovodskih listin, odgovornost za sestavo, gibanje in kontrolo knjigovodskih listin, njihovo hranjenje, naloge in organizacijo računovodstva, pravice in odgovornosti pooblaščenih oseb za razpolaganje z materialnimi in finančnimi sredstvi ter navodila za izvedbo popisa. Poleg tega so proračunski uporabniki dolžni ob upoštevanju temeljnih postopkov notranjega kontroliranja določiti tudi podrobna pravila za notranje kontrole za oddaje javnih naročil, prevzemanje obveznosti in izplačila v breme finančnega načrta, izterjavo terjatev, načrtovanje likvidnosti, načrtovanje vračil sredstev, varovanje javnega premoženja in sredstev.<sup>45</sup> Opise del in nalog določa sistemizacija delovnih mest.

Notranje kontrole na finančno računovodskem področju in področjih, ki so predmet te revizije, so poleg zakonodaje in drugih ukrepov vodstva vzpostavljene z naslednjimi akti ustanoviteljice in zavoda:

- Odlok o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Vrtec Škofja Loka<sup>46</sup>
- Pravidnik o sistemizaciji delovnih mest v Vrtcu Škofja Loka<sup>47</sup> s soglasjem Občine Škofja Loka za šolsko leto 2016/2017<sup>48</sup>
- Pravidnik o računovodstvu<sup>49</sup>

<sup>44</sup> 4., 40. in 52. člen

<sup>45</sup> 7. člen Pravidnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ

<sup>46</sup> Uradni list RS, št. 73/08, 53/10 in 71/11

<sup>47</sup> št. 0071-1/2008-463, Int.F-509, z dne 20. 7. 2008, spremembe št. 0071-1/2008-463, int. F-509a, G-1062, in št. 0071-1/2014-928, int.D-362, z dne 20. 11. 2014

<sup>48</sup> št. 014-3/2016, z dne 26. 7. 2016

<sup>49</sup> z dne 24. 11. 2015

- Pravilnik o gibanju knjigovodskih listin<sup>50</sup>
- Pravila o uporabi kartice in registraciji delovnega časa v Vrtcu Škofja Loka<sup>51</sup>
- Navodilo za popis sredstev in obveznosti do virov sredstev<sup>52</sup>
- Navodila o naročanju blaga in storitev za javna naročila manjših vrednosti<sup>53</sup>

Iz internih aktov je razvidno, da je vodstvo Vrtca v zadnjem obdobju interne akte in s tem notranje kontrole dopolnjevalo. Vrtec Škofja Loka ima vzpostavljeno osnovo za nadgraditev notranjih kontrol. Pri tem naj upošteva, lastne organizacijske in tehnične pogoje in rešitve ter izpostavljenost tveganjem.

#### 4. Razmejitev pristojnosti računovodij in oseb, ki odobravajo poslovne dogodke

Temelj notranjih kontrol je tudi zagotovitev razmejitve pristojnosti med računovodji in odgovornimi osebami, ki začenjajo in odobravajo poslovne dogodke ter izplačila. Ugotavljamo, da so v Vrtcu Škofja Loka pristojnosti med računovodstvom in odgovornimi osebami, ki začenjajo in odobravajo poslovne dogodke ter sodelujejo pri finančnem poslovanju zavoda v širšem smislu, razmejene.

#### 5. Nadzori

Vrtec Škofja Loka v skladu z Zakonom o javnih financah in Pravilnikom o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ zagotavlja letno notranjo revizijo dela poslovanja. V letu 2015 je bilo predmet notranje revizije finančno računovodsko poslovanje in sicer:

- Preveritev pravilnosti priprave računovodskih izkazov in sicer bilance stanja na dan 31.12.2015 ter izkaza prihodkov in odhodkov za obdobje od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015 s ciljem preveriti ali so pomembne računovodske postavke izkazane v skladu z Zakonom o računovodstvu in pripadajočimi podzakonskimi akti ter slovenskimi računovodskimi standardi
- Obračun prihodkov in sicer analitičen pregled knjiženih prihodkov do občine, ministrstva in staršev za obdobje od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2015 s ciljem preveriti morebitna odstopanja oziroma pomembne spremembe prihodkov in ugotoviti razloge za odstopanja.
- Presoja realizacije priporočil iz predhodne notranje revizije s ciljem preveriti, ali je zavod že izvedel aktivnosti za zmanjšanje tveganj v skladu s priporočili predhodne notranje revizije.

Iz revizijskega poročila<sup>54</sup> izhajajo številne nepravilnosti na revidiranem področju, predvsem s strani izvajalcev računovodske funkcije. O ugotovitvah in izvajanju danih priporočil notranje revizije je ravnateljica poročala svetu zavoda in v letnem poročilu.

Del poslovanja je bil predmet nadzora tudi s strani nadzornega odbora Občine Škofja Loka v okviru zaključnega računa proračuna občine, nazadnje za leto 2015.<sup>55</sup>

<sup>50</sup> z dne 24. 11. 2015

<sup>51</sup> z dne 18. 2. 2014 in 20. 11. 2014

<sup>52</sup> z dne 22. 11. 2016

<sup>53</sup> z dne 9. 3. 2017

<sup>54</sup> družba Pabide d.o.o., brez datuma

<sup>55</sup> poročilo z dne 18. 1. 2017

Ustreznost tako vzpostavljenih notranjih kontrol se preverja pri revidiranju posameznih procesov in področij poslovanja javnega zavoda, ki je predmet revizije. V nadaljevanju tega poročila so ugotovitve podrobneje predstavljene in sicer ločeno za posamezne knjigovodske listine.

## **2. Akt o sistemizaciji delovnih mest**

### **2. 1. Opis revidiranega področja in pomembnejših tveganj**

Vzgojno delo v vrtcu je vrtec dolžan organizirati na način in pod pogoji kot jih določa Zakon o vrtcih in na njegovi podlagi določeni normativi ter standardi in metodologija za oblikovanje cen programov vrtca. V aktu o sistemizaciji se upošteva delovno zakonodajo in predpise, ki urejajo sistem javnih uslužbencev in sistem plač v javnem sektorju ter na tej podlagi sprejete predpise in kolektivne pogodbe. Na podlagi metodologije za oblikovanje cen vrtec lahko v ceno stroškov dela vračuna le za število zaposlenih, potrebnih za izvajanje programa v skladu s predpisanimi normativi, ki jih določajo zakon in na njegovi podlagi izdani podzakonski predpisi in za število zaposlenih, ki jih v skladu s predpisi o ugodnejših normativih odobri občina, torej skladno s Pravilnikom o normativih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje (v nadaljevanju: Pravilnik o normativih).

Najpomembnejša tveganja, ki lahko ogrozijo poslovanje javnega zavoda, v kolikor vodstvo zavoda ne bi vzpostavilo ustreznega sistema obvladovanja tveganj oz. notranjih kontrol:

- Dejavnost predšolske vzgoje se ne izvaja v skladu z zakonodajo in sprejetimi odločitvami ustanovitelja
- Pri sprejemu sistemizacije delovnih mest in zaposlitvah javnih uslužbencev zavod ne upošteva predpisanih normativov in kadrovskih pogojev
- Zaposlitve nimajo podlage v odobreni sistemizaciji delovnih mest
- V ceno programov vrtca so vključeni tudi stroški dela, ki niso element cene
- Izguba ugleda zavoda

### **2. 2. Organiziranost revidiranega področja in vzpostavitev notranjih kontrol**

Vrtec Škofja Loka ima sprejet register tveganj, v katerem tveganj glede zagotavljanja skladnosti sistemizacije delovnih mest in dejanskih zaposlitev z normativi ter posledično upoštevanjem upravičenih stroškov v ceni programov vrtca, ni identificiral. Vrtec tudi ni poročal o morebitnih že ugotovljenih pomembnih napakah na tem področju ter izvedenih nadzorih.

Za revidirano področje velja, da obvezna ravnanja zavoda podrobneje določajo že predpisi in da zagotavljanje pravilne organizacija dela v vrtcu ter priprave letnega predloga oddelkov vrtca ter potrebnih kadrovskih virov sodi med vodstvene naloge, ki jih izvaja ravnateljica ob pomoči zaposlenih v upravi zavoda.

### **2. 3. Sprejem sistemizacije delovnih mest**

Sistemizacijo delovnih mest v javnem vrtcu določi na podlagi normativov in standardov ravnatelj v soglasju z ustanoviteljem.<sup>56</sup> V skladu z Zakonom o delovnih razmerjih<sup>57</sup> mora delodajalec

---

<sup>56</sup> 108. člen ZOFVI

<sup>57</sup> 10. člen ZDR-1



predloge splošnih aktov, s katerimi določa organizacijo dela ali določa obveznosti, ki jih morajo delavci poznati zaradi izpolnjevanja pogodbenih in drugih obveznosti, pred sprejemom posredovati v mnenje sindikatom pri delodajalcu.

Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest Vrtca Škofja Loka je sprejela ravnateljica ob prehodu na nov plačni sistem na podlagi ZSPJS in nato še dopolnitve v letu 2014. Občina ustanoviteljica vrtca daje soglasje k sistemizaciji za posamezno šolsko leto na podlagi predloga vrtca s podatki o vpisu otrok v programe vrtca, oblikovane oddelke vrtca in izračune na podlagi veljavnih normativov. Za šolsko leto 2016/2017, ki je bilo predmet revizije, je vrtec k sistemizaciji delovnih mest pridobil soglasje župana Občine Škofja Loka.<sup>58</sup> V Pravilniku o sistemizaciji delovnih mest<sup>59</sup> je sicer navedeno, da se ta sprejema tudi v soglasju z ministrstvom pristojnim za šolstvo, kar pa za javne zavode s področja predšolske vzgoje ne velja. Mnenje sindikata k sistemizaciji pa je dokumentirano ob sprejemu Pravilnika o sistemizaciji ob prehodu na nov plačni sistem, ne pa tudi ob morebitnih spremembah kataloga delovnih mest, ki je sicer sestavni del akta.

V aktu o sistemizaciji delovnih mest je potrebno v skladu z notranjo organizacijo določiti delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog, pri vsakem delovnem mestu pa določiti najmanj opis nalog in pogoje za zasedbo delovnega mesta<sup>60</sup> ter obvezni minimalni obseg podatkov v zvezi s plačami.<sup>61</sup>

S pravilnikom o sistemizaciji delovnih mest Vrtca je določeno, da se delovna mesta v zavodu določijo v seznamu delovnih mest (priloga 1), opis delovnih mest v prilogi 2 in število delovnih mest v katalogu delovnih mest (priloga 3), ki vsebuje tudi podatke v skladu z zakonom, ki ureja plače v javnem sektorju.<sup>62</sup> Vrtec je predložil dve prilogi in sicer seznam delovnih mest in opis delovnih mest.

Kataloga delovnih mest oz. priloge 3, ki naj bi v skladu z določili Pravilnika o sistemizaciji delovnih mest določal število delovnih mest in podatke v skladu z ZSPJS, pa vrtec ni predložil. Delovna mesta in njihovo število za šolsko leto 2016/17 je sicer razvidno iz predloga vrtca občini ustanoviteljici za določitev sistemizacije in soglasja občine k sistemizaciji. Omenjenemu predlogu vrtca občini sicer ni priložen katalog delovnih mest, ki bi vseboval vse podatke kot jih določa Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest, je pa v predlogu natančno opisan obseg programov in na tej podlagi predlagana delovna mesta, za katera je tudi navedeno njihovo število po vrstah in tudi šifrah delovnih mest.

Med revizijo je ravnateljica sprejela nov Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest,<sup>63</sup> h kateremu je pridobila mnenje sindikata.<sup>64</sup> Novi pravilnik pravilno določa pristojnosti za sprejem sistemizacije za vrtec ter način določanja delovnih mest za posamezno šolsko leto.

<sup>58</sup> št. 600-1/2016 - 467, z dne 5. 7. 2016

<sup>59</sup> v preambuli

<sup>60</sup> 21. člen ZJU

<sup>61</sup> 7. člen ZSPJS

<sup>62</sup> 10. in 11. člen

<sup>63</sup> z dne 29. 6. 2017

<sup>64</sup> z dne 29. 6. 2017

## 2. 4. Skladnost sistemizacije delovnih mest in dejanskih zaposlitev z normativi

Z namenom ocene skladnosti sistemizacije delovnih mest vrtca in dejanskih zaposlitev smo opravili ponoven preračun normativnih delovnih mest za programe vrtca (stolpec 2), jih primerjali z izračunom normativov s strani zavoda (stolpec 3),<sup>65</sup> predlagano sistemizacijo v soglasje občini (stolpec 4),<sup>66</sup> soglasjem občine (stolpec 5)<sup>67</sup> in z dejanskimi zaposlitvami (stolpec 6).<sup>68</sup>

*Tabela 1: Normativna in sistemizirana delovna mesta za šolsko leto 2016/17 ter dejanske zaposlitve po stanju december 2016*

Delovno mesto	Normativna NR	Izračun normativov - Zavod	Predlagano v soglasje občine	Soglasje občine	Zaposlitve - Dec. 2016
<b>Vodenje</b>					
Ravnatelj	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Pomočnik ravnatelja	2,00	2,90	2,00	2,00	2,00
<b>Strokovni delavci</b>					
Vzgojitelj	49,00	49,00	49,00	49,00	49,00
Pomočnik vzgojitelja	57 - 58*	57,80	58,00	57,00	57,00**
Svetovalni delavci	1,88	2,00	1,00	1,00	1,00
Organizator prehrane	0,88	0,75	0,50	0,50	0,50
Organizator zdravstveno-higienskega režima	0,88	0,75	0,50	0,50	0,50
Spremljevalec gibalno oviranih	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
<b>Administrativno-računovodski in tehnični delavci</b>					
Računovodja (najmanj VI)	2,00***	2,00	2,00	2,00	2,00
Poslovni sekretar (najmanj VI)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Knjigovodja oz. administrator (najmanj V)	2,13	2,00	2,00	2,00	2,00
Kuhar IV	9,57	2,00	2,00	2,00	2,00
Kuhinjski pomočnik III	(7,60)	3,00	4,00	4,00	2,00
Kuhinjski pomočnik II	****	5,00	4,00	3,50	5,00
Perica ali perica-šivilja	2,03	2,50	2,00	2,00	2,00
Čistilci	zunanji pogodbeni izvajalec				
Hišnik-vzdrževalec	3,50	3,00	3,00	3,00	3,00

\* upoštevani razpoložljivi podatki

<sup>65</sup> šL.600-1/2016-467, z dne 5. 7. 2016

<sup>66</sup> šL.600-1/2016-467, z dne 5. 7. 2016

<sup>67</sup> šL. 014-3/2016, z dne 26. 7. 2016

<sup>68</sup> po podatkih obračuna plač javnih uslužbencev vrtca za mesec december 2016

\*\* brez nadomeščanj

\*\*\* upoštevan odobren ugodnejši normativ v skladu z 38. členom Pravilnika o normativih

\*\*\*\* upoštevan izračun za vse obroke (tudi diete 0,38 DM in odrasli 1,60 DM) dodatno podatek za delovna mesta, ki se lahko vključijo v cen programov vrtca in brez obsega, ki ga zagotavlja pogodbeni izvajalec

Na podlagi primerjave podatkov med normativi, predlagano in potrjeno sistemizacijo delovnih mest ter dejanskimi zaposlitvami je razvidno:

- Določena delovna mesta so sistemizirana v manjšem številu kot določajo veljavni normativi (svetovalni delavci, organizator prehrane, organizator zdravstveno-higienskega režima, delavci v kuhinji, hišnik-vzdrževalec), za kar razlogi iz sprejetih dokumentov niso razvidni.
- Vrtec je k sistemizaciji delovnih mest pridobil soglasje župana občine ustanoviteljice, ki obsega manjše število delovnih mest kot je predlagal zavod (delovni mesti pomočnik vzgojitelja in kuhinjski pomočnik). V obrazložitvi sklepa razlogi za manjše število delovnih mest niso navedeni.
- Pomočniki ravnatelja: glede na veljavne normative se vrtcu z 49 oddelki in z upoštevanjem števila lokacij, ki jih pedagoško vodi pomočnik ravnatelja, sistemizira 2 delovnim mesti, na katerih pomočnika ravnatelja v okviru polne delovne obveznosti nimata obveznosti dodatnih ur dela z otroki oz. svetovalnega dela. Vrtec je ravno na meji za sistemizacijo tretjega pomočnika ravnatelja (0,9), za kar ima občina ustanoviteljica možnost odobriti ugodnejši normativ zaradi posebnih delovnih razmer.<sup>69</sup> V primeru sistemizacije tretjega pomočnika ravnatelja bi ta glede na trenutno organiziranost vrtca imel v okviru polne delovne obveznosti še obveznost 13,5 ure dela z otroki oziroma 18 ur svetovalnega dela na teden. V primeru, da bi bili za tretjega pomočnika ravnatelja zahtevani pogoji za svetovalnega delavca, bi vrtec lahko hkrati zagotovil tudi pretežni del manjkajočega svetovalnega delavca v skladu z normativi (0,45 od manjka 0,88).
- Vzgojiteljice in pomočnice vzgojiteljic: pri normativu je potrebno upoštevati predpisano sočasno prisotnost vzgojitelja in pomočnika vzgojitelja v oddelkih, poslovni čas vrtca, združevanje oddelkov na začetku in na koncu obratovalnega časa vrtca<sup>70</sup> ter morebitno skrajšanje vzgojnega dela v skladu s Kolektivno pogodbo za dejavnost vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji.<sup>71</sup> Vrtec je glede na velikost zavoda tako glede enot, oddelkov in zaposlenih pri sistemizaciji izhajal navedenih podatkov in evidenc, pri čemer se organizacija dela med letom po potrebi tudi prilagaja dejanskemu obsegu dela, potrebno pa je zagotoviti tudi nadomeščanja z začasnim prerazporejanjem in nadomestnimi zaposlitvami oz. delom preko študentskega servisa.
- Glede izračunov normativnih delovnih mest v kuhinji je razvidno, da je poleg obrokov za otroke upoštevan tudi dodatni čas za pripravo obrokov za zaposlene in dietnih obrokov, kar je skladno z normativi in morajo biti prav tako vključeni v sistemizacijo delovnih mest, ne pa tudi v ceno programov vrtca (povezava s točko 8. tega poročila). Pri tem smo upoštevali, da

<sup>69</sup> 4. in 38. člen Pravilnika o normativih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje

<sup>70</sup> 17. in 41. člen Zakona o vrtcih

<sup>71</sup> 62. člen

se dodatni stroški otrok s posebnimi potrebami, ki vključujejo tudi stroške za pripravo dietne prehrane, ne vključujejo v ceno programov vrtca ampak so jih dolžne kriti občine.<sup>72</sup>

### **3. Ocena organiziranosti vrtca in dejanskih zaposlitev**

#### **3. 1. Opis revidiranega področja in pomembnejših tveganj**

Vzgojno delo v vrtcu je zavod dolžan organizirati na način in pod pogoji kot jih določa Zakon o vrtcih in na njegovi podlagi določeni normativi ter standardi in metodologija za oblikovanje cene programov vrtca. Pri tem je pomembno tudi, da organizira delo ob upoštevanju vrste in števila oddelkov vrtca, števila otrok v oddelkih, predpisanega trajanja in sočasnosti dela z otroki vzgojitelja in pomočnika vzgojitelja v okviru delovnega časa, poslovnega časa vrtca, možnega združevanja oddelkov na začetku in koncu obratovalnega časa vrtca ter vsebine programa dela.

Podlaga za zaposlitve je sprejeta sistemizacija delovnih mest, pri sprejemu katere vrtec upošteva obseg dejavnosti zavoda in normative za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje.

Najpomembnejša tveganja, ki lahko ogrozijo poslovanje javnega zavoda, v kolikor vodstvo zavoda ne bi vzpostavilo ustreznega sistema obvladovanja tveganj oz. notranjih kontrol:

- Vzgojno delo v vrtcu ni organizirano na način in pod pogoji kot jih določa Zakon o vrtcih in na njegovi podlagi določeni normativi ter standardi, kar posledično vpliva na ustreznost izvajanja javne službe za uporabnike in cene programa.
- Zaposlitve, ki nimajo podlage v odobreni sistemizaciji delovnih mest.
- Ni zagotovljeno izpolnjevanje polne delovne obveznosti zaposlenih v skladu z delovno zakonodajo.

Predmet revizije v tem delu je bil za tekoče šolsko leto, 2016/17, oceniti oblikovanje oddelkov vrtca z namenom polne zasedenosti mest, določitve poslovnega časa vrtca ob upoštevanju potreb staršev, optimalno organizacijo delovnih mest vzgojitelja in pomočnika vzgojitelja, vodenje evidence o dejanski zasedenosti delovnih mest, skladnost dejanskih zaposlitev s sistemizacijo in vodenje evidenc o izrabi delovnega časa zaposlenih.

#### **3. 2. Organiziranost revidiranega področja in vzpostavitev notranjih kontrol**

Splošna ocena vzpostavitve temeljnih notranjih kontrol v Vrtcu Škofja Loka v tem delu poslovanja:

- Tveganj glede organiziranosti dela zavod nima identificiranih.
- Ureditev poslovanja na revidiranem področju urejajo naslednji akti občine ustanoviteljice in akti zavoda:
  - Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v Vrtcu Škofja Loka<sup>73</sup> s soglasjem Občine Škofja Loka za šolsko leto 2016/2017<sup>74</sup>

<sup>72</sup> 16. člen Pravilnika o normativih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje ter 11. člen Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo

<sup>73</sup> št. 0071-1/2008-463, int.F-509, z dne 20. 7. 2008, spremembe št. 0071-1/2008-463, int. F-509a, G-1062, in št. 0071-1/2014-928, int.D-362, z dne 20. 11. 2014

<sup>74</sup> št. 014-3/2016, z dne 26. 7. 2016

- Pravila o uporabi kartice in registraciji delovnega časa v Vrtcu Škofja Loka<sup>75</sup>
- Za revidirano področje velja, da obvezna ravnanja zavoda glede organiziranosti podrobneje določajo že predpisi, naloge v tem delu pa sodijo med vodstvene naloge, ki jih izvaja ravnateljica ob pomoči zaposlenih v upravi zavoda. Naloge v zvezi z vodenjem kadrovskih evidenc sodijo v opis del in nalog posameznih delovnih mest v upravi.
- Za vodenje evidence delovnega časa ima zavod vzpostavljen registrirnik delovnega časa in interna pravila ter vzpostavljene evidence ur.
- Nadzor na tem področju je bil delno opravljen s strani Nadzornega odbora Občine Škofja Loka v okviru zaključnega računa proračuna občine za leto 2015,<sup>76</sup> Vrtec pa letno zagotavlja tudi notranjo revizijo dela svojega poslovanja.

### 3. 3. Letni delovni načrt vrtca

Z letnim delovnim načrtom vrtec med drugim določi tudi organizacijo in poslovni čas vrtca, programe vrtca, razporeditev otrok v oddelke, delo strokovnih in drugih delavcev v vrtcu in kadrovske, materialne ter druge pogoje, potrebne za uresničitev vzgojnega procesa. Predlog letnega delovnega načrta vrtca mora biti pred sprejetjem v vseh delih, ki imajo finančne učinke na proračun občine ustanoviteljice, predvsem pa glede vrste in števila oddelkov, števila otrok v oddelku, števila strokovnih delavcev ter poslovnega časa, usklajen s pristojno službo občine ustanoviteljice.<sup>77</sup>

Vrtec Škofja Loka je v letnem delovnem načrtu za šolsko leto 2016/17 določil vse zgoraj navedene predpisane vsebine v zvezi z organizacijo dela v vrtcu, navedena vsebina in podatki pa so podrobni in pregledni ter usklajeni z ostalimi dokumenti vrtca in ustanoviteljice. K vrstam in številu oddelkov, številu otrok v oddelkih, številu strokovnih delavcev ter poslovnemu času je predhodno pridobil sklepe župana Občine Škofja Loka.<sup>78</sup>

### 3. 4. Programi in oddelki vrtca

Vzgojno delo v vrtcih poteka v oddelkih, ločenih na dve starostni obdobji. Vrsto in število oddelkov ter število otrok v oddelku določi vrtec v soglasju z občino ustanoviteljico. Oddelki se oblikujejo pred začetkom tekočega šolskega leta za celo šolsko leto. Pri določanju števila otrok v oddelku se upošteva tudi igralna površina na otroka, ki je določena v pravilniku, s katerim se ureja prostor in oprema vrtca. Zakon o vrtcih določa največje število otrok v oddelkih vrtca, podrobneje pa normative za oblikovanje oddelkov določa Pravilnik o normativih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje (v nadaljevanju: Pravilnik o normativih).<sup>79</sup>

V šolskem letu 2016/17 ima Vrtec Škofja Loka oblikovanih 49 oddelkov, od tega 12 prvega in 26 drugega starostnega obdobja, 6 oddelkov v katere so vključeni otroci, stari od tri do štiri leta, 4 kombinirane oddelke in 1 razvojni oddelek. S strani Vrtca določeno največje normativno število otrok v oddelkih vrtca je bilo 943 (brez odšteti posebnosti). Po preverjanju ugotavljamo, da je

<sup>75</sup> z dne 18. 2. 2014 in 20. 11. 2014

<sup>76</sup> poročilo z dne 18. 1. 2017

<sup>77</sup> 21. člen Zakona o vrtcih

<sup>78</sup> št. 041-3/2016, z dne 22.3.2016 in št. 041-3/2016, z dne 26. 7. 2016

<sup>79</sup> 15., 16. in 17. člen Zakona o vrtcih, in poglavje IV. Pravilnika o normativih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje

to število skladno z normativi in sklepom župana Občine Škofja Loka k določitvi števila oddelkov ter povečanju števila otrok v vseh oddelkih za dva otroka.<sup>80</sup>

Pri določanju dejanskih mest za sprejem otrok v vrtec je Vrtec Škofja Loka upošteval tudi znižanje najvišjega normativa števila otrok v oddelku. Z vidika zagotavljanja sredstev s strani občine za razliko med dejanskim številom otrok v oddelku in najvišjim normativnim številom otrok, smo preverili tudi podlage za zniževanje najvišjega števila otrok. Te se nanašajo na:

- Prostorski normativ v enem izmed oddelkov zaradi manjše notranje igralne površine (Mavrica v enoti Čebelica za 8 otrok),<sup>81</sup> na podlagi Sklepa Občine Škofja Loka in soglasje Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport.<sup>82</sup>
- Odločb o usmeritvi otrok s posebnimi potrebami<sup>83</sup> (12 otrok).<sup>84</sup> Po pregledu odločb o usmeritvi otrok s posebnimi potrebami, vključenih v vrtec, ugotavljamo, da je Vrtec te dosledno upošteval pri zniževanju normativa iz tega naslova. Vrtec je upošteval tudi, da se v primeru otroka s posebnimi potrebami, kateremu je dodeljen stalni ali začasni spremljevalec, število otrok v oddelku vrtca ne zmanjša.<sup>85</sup>

Vrtec je za oceno določitve oddelkov vrtca z namenom polne zasedenosti mest predložil podatke o vpisih otrok za novo šolsko leto, evidenco odpovedi vlog in evidenco sprememb ter na tej podlagi izdelane simulacije oddelkov izdelane pred in v začetku novega šolskega leta.<sup>86</sup> Na podlagi vpisa otrok je vrtec v mesecu aprilu in juniju ocenil v oddelkih drugega starostnega obdobja 14 prostih mest, v začetku šolskega leta pa je bilo z vsemi spremembami vpisanih otrok, predvsem pa naknadnih odpovedi, v programih vrtca skupaj 22 prostih mest. Poleg tega je manjko otrok še iz naslova prostorskega normativa (8 otrok) in usmeritve otrok s posebnimi potrebami (12).<sup>87</sup>

### 3. 5. Poslovni čas vrtca

Za organizacijo dela v vrtcu je pomemben tudi poslovni čas vrtca, ki ga vrtec določi v letnem delovnem načrtu, katerega v tem delu tudi predhodno uskladi s pristojno službo občine ustanoviteljice.<sup>88</sup>

Z letnim delovnim načrtom Vrtca Škofja Loka je bil določen poslovni čas vrtca oz. njegovih enot. Vrtec je pridobil soglasje župana Občine Škofja Loka k predlaganemu delovnemu času.<sup>89</sup>

<sup>80</sup> št. 041-3/2016, z dne 22.3.2016 in št. 041-3/2016, z dne 26. 7. 2016

<sup>81</sup> 24. člen Pravilnika o normativih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje, Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca

<sup>82</sup> št. 602-13/2015/8, z dne 20. 5. 2015

<sup>83</sup> 29. člen Pravilnika o normativih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje

<sup>84</sup> po stanju december 2016

<sup>85</sup> 9. člen Pravilnik o dodatni strokovni in fizični pomoči za otroke s posebnimi potrebami

<sup>86</sup> z dne 7. 4. 2016, 20. 6. 2016 in 13. 9. 2016

<sup>87</sup> stanje december 2016

<sup>88</sup> 21. člen Zakona o vrtcih

<sup>89</sup> 041-3/2016, z dne 26. 7. 2016

Sicer pa ima vrtec kot podlago izdelan pregled potreb staršev po storitvah vrtca in izdelano statistiko prihodkov in odhodov na podlagi vpisnic, katero vodi v programu Simtro.

### **3. 6. Sistemizacija delovnih mest vzgojitelja in pomočnika vzgojitelja**

Sistemizacijo delovnih mest v javnem vrtcu določi na podlagi normativov in standardov ravnatelj v soglasju z ustanoviteljem.<sup>90</sup> Dnevni in poldnevni program izvajata vzgojitelj in pomočnik vzgojitelja. Dnevni program v oddelku prvega starostnega obdobja izvajata skupaj vsaj šest ur dnevno in v oddelku drugega starostnega obdobja vsaj štiri ure dnevno. Sočasna prisotnost vzgojitelja in pomočnika vzgojitelja se zagotavlja s sistemizacijo delovnih mest ob oblikovanju oddelkov in se ne izvaja v času počitka otroka.<sup>91</sup>

Na podlagi pregleda dokumentacije ter podatkov za šolsko leto 2016/17 glede elementov, ki vplivajo na sistemizacijo delovnih mest vzgojnega kadra je razvidno, da je vrtec izhajal iz naslednjih evidenc, podatkov in dejstev:

- Vrtec ima izdelan pregleden raspored dela strokovnih delavk pri neposrednem delu z otroki v poslovnem času vrtca.
- Pri ugotavljanju števila zaposlenih je vrtec dolžan upoštevati optimalno organizacijo dela, ki vključuje združevanje oddelkov na začetku in koncu obratovalnega časa vrtca, za kar ima izdelan pregled potreb staršev po storitvah vrtca in izdelan pregled združevanja oddelkov.
- V okviru polnega delovnega časa vzgojiteljevo delo z otroki obsega 30 ur, delo pomočnika vzgojitelja pa 35 ur tedensko,<sup>92</sup> kar je vrtec tudi upošteval pri razporejanju delavk v oddelke.
- Za starejše delavke je vrtec upošteval tudi skrajšanje vzgojnega dela za 2 uri tedensko kot ga določa Kolektivna pogodba za dejavnost vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji.<sup>93</sup>
- Program v vrtcu izvajata vzgojitelj in pomočnik vzgojitelja, za kar je predpisano, da dnevni program v oddelku prvega starostnega obdobja izvajata skupaj vsaj šest ur dnevno in v oddelku drugega starostnega obdobja vsaj štiri ure dnevno, sočasna prisotnost vzgojitelja in pomočnika vzgojitelja pa se zagotavlja s sistemizacijo delovnih mest ob oblikovanju oddelkov.<sup>94</sup> Za izbrane oddelke iz dokumentacije izhaja, da je vrtec z razporeditvami vzgojiteljev in pomočnikov vzgojiteljev zagotavljal predpisano sočasnost.
- Pri tem velja tudi, da se organizacija dela med letom po potrebi tudi prilagaja dejanskemu obsegu dela, potrebno pa je zagotoviti tudi nadomeščanja z začasnimi prerazporejanjem in nadomestnimi zaposlitvami oz. delom preko študentskega servisa.
- Število sistemiziranih delovnih mest za zagotavljanje programov vrtca ob upoštevanju zgoraj navedenih predpostavk in podatkov lahko ocenimo kot ustrezno.

### **3. 7. Evidenca o dejanski zasedenosti delovnih mest**

Na podlagi Zakona o javnih uslužbencih<sup>95</sup> mora vsaka oseba javnega prava voditi evidenco o dejanski zasedenosti delovnih mest. Podrobneje vsebina evidence ni predpisana, po pojasnilih Inšpektorata za javno upravo pa mora biti iz evidence o dejanski zasedenosti delovnih mest

<sup>90</sup> 108. člen Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja

<sup>91</sup> 17. člen Zakona o vrtcih

<sup>92</sup> 41. člen Zakona o vrtcih

<sup>93</sup> 62. člen

<sup>94</sup> 17. člen Zakona o vrtcih

<sup>95</sup> 2. odstavek 21. člena

razvidno, kdo od javnih uslužbencev zaseda posamezno delovno mesto oziroma katero delovno mesto je prosto. To pomeni, da je pri vsakem delovnem mestu potrebno pripisati ime in priimek javnega uslužbenca, ki zaseda posamezno delovno mesto, morebitne uslužbenke, ki so za nadomeščanje zaposleni oz. razporejeni na delovno mesto za določen čas, pri nezasedenih delovnih mestih pa je potrebno pripisati »prosto« oziroma »nezasedeno«.

Poslovna sekretarka Vrtca vodi kadrovske evidence, med drugim tudi evidenco o dejanski razporeditvi zaposlenih na delovna mesta. V evidenci so med drugim navedeni podatki o zaposlenih javnih uslužbencih na posameznih delovnih mestih s podatki o deležu in vrsti zaposlitve ter drugimi podatki, ki služijo za izvajanje kadrovskih nalog.

Evidenca je ustrezno vzpostavljena kot pregled zaposlitev za vsakega zaposlenega na delovna mesta in kot podlaga za izvajanje kadrovskih opravil ter kot osnova upošteva javnega uslužbenca. Osnova evidence o dejanski zasedenosti delovnih mest, kot jo določa Zakon o javnih uslužbencih, pa so delovna mesta, na katere se vpiše nanje razporejene javne uslužbenke.

Ne glede na navedeno smo iz vzpostavljene evidence vrtca lahko izvedli kontrolo dejansko zaposlenih in njihovih razporeditev na delovna mesta. Bi bili pa podatki bolj pregledni, če bi vrtec evidenco o dejanski zasedenosti delovnih mest vodil na zgoraj opisan način.

### **3. 8. Skladnost dejanskih zaposlitev s sistemizacijo**

Na podlagi, evidence zavoda o razporeditvi javnih uslužbencev na delovna mesta in obračuna plač smo po stanju december 2016 preverili skladnost dejanskih zaposlitev s sistemizacijo delovnih mest v Vrtcu Škofja Loka. Podatki po delovnih mestih so razvidni iz tabele 1 v točki 2. 4. tega poročila. V preglednici so že upoštewane začasne odsotnosti delavcev in nadomeščanja ter začasne razporeditve in zaposlitve delavcev (neto načelo).

Odstopanja ugotavljamo le pri delovnem mestu kuhinjskega pomočnika. Sistemiziranih je 7,5 delovnih mest pomočnikov kuharja, od tega 4 v III tarifni skupini (šifra delovnega mesta J033008) in 3,5 v II tarifni skupini (šifra delovnega mesta J032008). Dejansko sta zasedeni 2 delovni mesti kuhinjskega pomočnika v III tarifni skupini in 5 v II tarifni skupini. Število delavcev v kuhinji je tako nižje kot v potrjeni sistemizaciji, struktura zaposlitev pa ni skladna s sistemizacijo.

### **3. 9. Evidenca o izrabi delovnega časa zaposlenih**

Zakon o evidencah na področju dela in socialne varnosti<sup>96</sup> določa obveznost vodenja evidence o izrabi delovnega časa, njeno vsebino in vodenje dnevnih evidenc. Poleg tega je evidenca o izrabi delovnega časa osnova za spremljanje opravljenih ur delovne obveznosti delavca in obračun plač.

Vrtec Škofja Loka ima za registracijo delovnega časa vzpostavljen registrirnik delovnega časa in sprejeta Pravila o uporabi kartice in registraciji delovnega časa v Vrtcu Škofja Loka. Za vsakega uslužbenca so v registrirniku med drugim razvidni prihodi in odhodi, upoštevani urniki glede njegove razporeditve polnega tedenskega delovnega časa ter odsotnosti po vrstah. Na

<sup>96</sup> 18. in 19. člen



pregleden način so razvidni tudi vsi popravki prihodov in odhodov ter zaključevanja delovnega časa v posameznem dnevu. Z registrirnikom je tako omogočeno spremljanje dejanskega časa prisotnosti zaposlenih na delu z upoštevanjem urnika posameznika.

Za delovna mesta vzgojitelja in pomočnika vzgojitelja je v okviru z zakonom in kolektivno pogodbo določenega polnega tedenskega delovnega časa z Zakonom o vrtcih določen tudi obseg dela z otroki (za vzgojitelja 30 ur in pomočnika vzgojitelja 35 ur tedensko), celotna delovna obveznost vzgojitelja pa obsega pripravo na vzgojno delo, načrtovanje in izvajanje vzgojnega dela, delo s starši ter sodelovanje pri organizaciji življenja in dela v vrtcu, pomočnika vzgojitelja pa sodelovanje z vzgojiteljem pri načrtovanju, izvajanju in pripravi vzgojnega dela v oddelku ter opravljanje drugih nalog, povezanih z dejavnostjo vrtca. Navedeno je Vrtec Škofja Loka upošteval pri določanju urnikov v regulatorju in s tem obveznih prisotnosti zaposlenih na delovnem mestu, razliko do polnega delovnega časa pa predstavljajo druge delovne obveznosti poleg vzgojnega dela, kot jih določa Zakon o vrtcih. V ta namen Vrtec Škofja Loka na podlagi delovnega koledarja za posamezno delovno področje v evidenci ur določi obseg drugih obveznosti na letnem nivoju ter z evidencami zagotavlja spremljanje opravljenega dela v okviru polnega delovnega časa. Vrtec Škofja Loka je za zavod enotno uredil obseg teh del in vodenje evidenc.

Vzgojitelji in pomočniki vzgojiteljev pa lahko opravljajo delovno obveznost v manjšem obsegu tudi izven prostorov delodajalca, predvsem dela, ki jih ni mogoče oziroma primerno vrednotiti po dejanskem trajanju (npr. priprave na vzgojno delo). V zvezi s tem je potrebno upoštevati, da v kolikor delavci vzgojnovarstvenega zavoda opravljajo delovno obveznost tudi doma, so zavodi dolžni to urediti v skladu z določbami Zakona o delovnih razmerjih<sup>97</sup> in KPVIZ.<sup>98</sup> Kot delo na domu se šteje delo, ki ga delavec opravlja na svojem domu ali v prostorih po svoji izbiri, ki so izven delovnih prostorov delodajalca. V skladu s KPVIZ se v aktu o sistemizaciji vzgojnovarstvenega zavoda določi, na katerih delovnih mestih je dopustno uvesti delo na domu. Na podlagi ZDR-1 in KPVIZ zavod in delavec s pogodbo o zaposlitvi dogovorita delo na domu in opredelita pogoje ter način opravljanja dela. Zavod mora zagotavljati tudi obveznosti z vidika varstva pri delu kot to določa zakon. Na sistemsko neurejenost normativne ureditve, opravljanja in evidentiranja delovnega časa in delovne obveznosti učiteljev, opozarja tudi Računsko sodišče v reviziji delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah,<sup>99</sup> kar smiselno podobno velja tudi za vrtnice in druge izvajalce vzgojno-izobraževalnih programov.

Za Vrtec Škofja Loka je razvidno, da v sistemizaciji nima določeno, na katerih delovnih mestih je dopustno uvesti delo na domu, iz pregledanega vzorca pogodb o zaposlitvi pa ni razvidno, da bi bili s pogodbami o zaposlitvi opredeljeni predvsem pogoji in način opravljanja dela na domu. V kolikor bi se določeno delo izvajalo na način, da ustreza opredelitvi dela na domu, pa mora zavod ravnati v skladu z veljavnimi predpisi in določili kolektivnih pogodb.

<sup>97</sup> 68. člen

<sup>98</sup> 37. člen

<sup>99</sup> Revizijsko poročilo, št. 320-5/2015/40, z dne 20. 1. 2016

## **4. Skladnost pogodb o zaposlitvi s sistemizacijo delovnih mest in z zakonodajo**

### **4. 1. Opis revidiranega področja in pomembnejših tveganj**

Že zakon o delovnih razmerjih določa, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati pogoje za opravljanje dela predpisane s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca.<sup>100</sup> Izobrazbene pogoje za zaposlene strokovne delavce v vrtcu, ki opravljajo vzgojno dejavnost določa ZOFVI<sup>101</sup> in Zakon o vrtcih,<sup>102</sup> kot prekršek pa je opredeljena kršitev, če zavod zaposli za nedoločen čas strokovnega delavca, ki ne izpolnjuje pogojev. Za ostala delovna mesta pa zahtevano izobrazbo določa zahtevnost delovnega mesta in akt o sistemizaciji.

Najpomembnejša tveganja, ki lahko ogrozijo poslovanje javnega zavoda, v kolikor vodstvo zavoda ne bi vzpostavilo ustreznega sistema obvladovanja tveganj oz. notranjih kontrol:

- Zavod ima zaposlene kadre, ki ne izpolnjujejo pogojev za opravljanje dela na delovnih mestih za katere sklenejo pogodbo o zaposlitvi.
- Nestrokovno izvajanje storitev javne službe in drugih spremljajočih nalog zavoda.
- Plačilo globe v primeru kršitve določb Zakona o vrtcih glede zaposlitve strokovnega delavca, ki ne izpolnjuje pogojev, za nedoločen čas.

Predmet revizije v skladu z naročilom je bila ocena skladnosti pogodb o zaposlitvi v smislu pregleda ali zaposleni izpolnjujejo izobrazbene pogoje določene za zasedbo delovnega mesta določene s sistemizacijo delovnih mest in zakonodajo.

### **4. 2. Organiziranost revidiranega področja in vzpostavitev notranjih kontrol**

Splošna ocena vzpostavitve temeljnih notranjih kontrol v Vrtcu Škofja Loka v tem delu poslovanja:

- V registru tveganj je vodstvo zavoda identificiralo in ovrednotilo tudi tveganja povezana s kadrovskim področjem ter opredelilo ukrepe za njihovo obvladovanje.
- Za revidirano področje velja, da obvezna ravnanja zavoda podrobneje določajo že predpisi, predstojnik pa jih izvršuje s pomočjo zaposlenih v upravi zavoda.
- Vrtec ni poročal o morebitnih že ugotovljenih pomembnih napakah na tem področju ter izvedenih nadzorih.

### **4. 3. Pregled pogodb o zaposlitvi**

Za strokovne delavce smo preverili ali imajo ustrezno izobrazbo določeno z ZOFVI<sup>103</sup> in Zakonom o vrtcih<sup>104</sup> ter opravljen strokovni izpit, za ostala strokovno tehnična delovna mesta pa izobrazbo določeno s sistemizacijo delovnih mest. Na vzorcu zaposlenih nepravilnosti niso bile ugotovljene.

<sup>100</sup> 22. člen ZDR-1

<sup>101</sup> 92. člen in prehodne določbe za delavce, ki so do uveljavitve tega zakona izpolnjevali z zakonom in drugimi predpisi določene pogoje za opravljanje vzgojno-izobraževalnega dela

<sup>102</sup> 40. člen

<sup>103</sup> 92. člen in prehodne določbe za delavce, ki so do uveljavitve tega zakona izpolnjevali z zakonom in drugimi predpisi določene pogoje za opravljanje vzgojno-izobraževalnega dela

<sup>104</sup> 40. člen

## **5. Pravilnost napredovanj javnih uslužbencev**

### **5. 1. Opis revidiranega področja in pomembnejših tveganj**

Revidiranec je javni zavod in posredni uporabnik proračuna, zato je dolžan pri določanju plač zaposlenih upoštevati Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju: ZSPJS) in na tej podlagi izdane predpise, interventne zakone, ki urejajo plače v javnem sektorju in kolektivne pogodbe. V pogodbi o zaposlitvi, odločbi oziroma sklepu javni zavod javnemu uslužbencu ne sme določiti plače v drugačni višini, kot je določena z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami.<sup>105</sup>

Najpomembnejša tveganja, ki lahko ogrozijo poslovanje javnega zavoda, v kolikor vodstvo zavoda ne bi vzpostavilo ustreznega sistema obvladovanja tveganj oz. notranjih kontrol:

- Neupravičena izplačila javnim uslužbencem iz naslova plač in s tem oškodovanje sredstev javnega zavoda.
- Kršenje pravic javnih uslužbencev zaradi premalo priznanih pravic iz naslova napredovanj.
- Dodatni stroški zaradi izplačil zamudnih obresti v primeru potrebnih poračunov v korist zaposlenih.

Predmet revizije je bila pravilnost uvrščanja javnih uslužbencev v plačni razred ob napredovanjih v naziv in pravilnost napredovanj v plačni razred za zaposlene, ki so napredovali v letih 2015 in 2016. Opozarjamo, da je bila revizija omejena izključno na dogovorjen predmet z naročnikom in ni obsegala celotne revizije pravilnosti uvrstitve javnih uslužbencev zavoda v plačne razrede. Predmet revizije tako ni bilo obdobje pred napredovanji v letu 2015 in po letu 2016, pravilnost uvrstitve javnih uslužbencev v plačne razrede pred napredovanjem v letih 2015 in 2016 ter napredovanja javnih uslužbencev, ki niso bili vključeni v vzorec.

### **5. 2. Organiziranost revidiranega področja in vzpostavitev notranjih kontrol**

Splošna ocena vzpostavitve temeljnih notranjih kontrol v Vrtnu Škofja Loka v tem delu poslovanja:

- V registru tveganj je vodstvo zavoda identificiralo in ovrednotilo tudi tveganja povezana s kadrovskim področjem ter opredelilo ukrepe za njihovo obvladovanje.
- Za revidirano področje velja, da obvezna ravnanja zavoda podrobneje določajo že predpisi in da pristojnosti delodajalca izvaja predstojnik ob pomoči zaposlenih v upravi zavoda.
- Revidiranec je poročal o izvedenem nadzoru plač ob prehodu na nov plačni sistem s strani občine ustanoviteljice. Vsako leto je bila izvedena tudi notranja revizija dela poslovanja revidiranca.

### **5. 3. Vodenje dokumentacije in evidenc**

Vrtec Škofja Loka vodi evidence s podatki o napredovanjih javnih uslužbencev zavoda v nazive in plačne razrede. Ne glede na navedeno smo za namen revizije izvedli primerjavo plačnih razredov za vse javne uslužbence zavoda po plačilnih listah pred in po revidiranem obdobju.<sup>106</sup> Po opravljeni kontroli je razvidno, da so sezname Vrtna o napredovanjih javnih uslužbencev popolni in zanesljivi. Druge spremembe v plačnih razredih so bile zaradi premestitev javnih

<sup>105</sup> 3. člen ZSPJS in 16. člen Zakona o javnih uslužbencih

<sup>106</sup> december 2014 in december 2016

uslužbencev na druga delovna mesta in spremembe uvrstitve določenih delovnih mest s kolektivno pogodbo.

Dokumentacijo v zvezi z napredovanji Vrtec hrani v personalnih oz. osebnih mapah po javnih uslužbencih. Vsebine in načina vodenja osebnih map uslužbencev zakoni s področja delovnih razmerij ne urejajo eksplicitno. Pri ureditvi personalne mape delavca mora delodajalec vsekakor upoštevati Zakon o evidencah na področju dela in socialne varnosti, ki natančno določa, katere evidence mora o delavcih voditi vsak delodajalec in se hranijo tudi kot listine trajne vrednosti. Poleg tega mora delodajalec za posameznega uslužbenca voditi tudi določene podatke, ki so pomembni za izpolnjevanje pravic in obveznosti iz delovnega razmerja, vendar pa mora pri tem upoštevati pravila v skladu z ZDR.<sup>107</sup> Pri določanju vsebine osebne mape uslužbencev je potrebno upoštevati še Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede,<sup>108</sup> ki določa, da se ocenjevalni in evidenčni listi se hranijo v personalni mapi javnega uslužbenca.

Pri pregledu osebnih map javnih uslužbencev Vrtca Škofja Loka ugotavljamo, da so te pregledne, dokumenti so vloženi ločeno po vsebinskih sklopih, v okviru teh pa kronološko.

#### **5. 4. Napredovanja javnih uslužbencev v nazive**

V vrtcu lahko javni uslužbenci na delovnih mestih vzgojitelj, svetovalni delavec in ravnatelj ter pomočnik ravnatelja napredujejo v naziv mentor, svetovalac in svetnik. Pogoje, način in postopek strokovnega izobraževanja in usposabljanja ter napredovanja v nazive določi minister,<sup>109</sup> ki je prejel Pravilnik o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive.

Javni uslužbenec, ki napreduje v naziv ali višji naziv, prenese že dosežena napredovanja v plačne razrede na delovnem mestu ali v nižjem nazivu v nov naziv tako, da se doseženi plačni razred pred napredovanjem v naziv ali višji naziv poveča za največ tri plačne razrede. Ne glede na navedeno javnega uslužbenca ni možno uvrstiti v višji plačni razred, kot ga je možno doseči z napredovanjem. Ravnateljem, imenovanim v naziv, se plača, ne glede na naziv, določi v skladu z uredbo.<sup>110</sup>

V obdobju od leta 2011 dalje je potrebno upoštevati še določila interventne zakonodaje glede pravice do napredovanja in pripadajoče višje plače iz naslova napredovanja.

V letih 2015 in 2016 je v naziv napredovalo 23 javnih uslužbencev Vrtca Škofja Loka. V vseh primerih je bila podlaga za napredovanje odločba ministra o imenovanju v naziv. Ob napredovanju je ravnateljica javne uslužbenca pravilno uvrstila v plačni razred, pri pravici do izplačila višje plače pa upoštevala interventne predpise. Z javnimi uslužbenci so bili sklenjeni aneksi k pogodbam o zaposlitvi.

<sup>107</sup> [http://www.id.gov.si/si/pogosta\\_vprasanja\\_in\\_odgovori/](http://www.id.gov.si/si/pogosta_vprasanja_in_odgovori/)

<sup>108</sup> 4. člen

<sup>109</sup> 105. člen ZOFVI

<sup>110</sup> 2. odstavek 20. člena in 11. člen ZSPJS

## 5. 5. Napredovanje javnih uslužbencev v plačne razrede

Javni uslužbenci lahko na podlagi ZSPJS<sup>111</sup> na delovnem mestu oziroma v nazivu napredujejo v višji plačni razred, o čemer odloča predstojnik, torej ravnatelj. Javni uslužbenec lahko napreduje vsaka tri leta za en ali dva plačna razreda, če izpolnjuje predpisane pogoje, ki jih določa ZSPJS in Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede. V obdobju od leta 2011 dalje je potrebno upoštevati še določila interventne zakonodaje glede pravice do napredovanja in pripadajoče višje plače iz naslova napredovanja.

V letu 2015 je v višji plačni razred napredovalo 49 javnih uslužbencev Vrtca Škofja Loka, v letu 2016 pa 37.

Vrtec Škofja Loka kot pomoč pri vodenju dokumentacije v zvezi z letnim ocenjevanjem javnih uslužbencev in preverjanju izpolnjevanja pogojev za napredovanje (napredovalno obdobje, seštevek točk) uporablja model zasebnega ponudnika izdelan v excelu.

Nepravilnosti ugotavljamo v naslednjih primerih:

- V enem primeru zaradi nevpisa ene od letnih ocen javni uslužbenki ni bilo pravilno določeno število točk v napredovalnem obdobju, zaradi česar je v letu 2015 napredovala za 1 plačni razred namesto za 2 glede na 5. člen Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede.<sup>112</sup>
- V enem primeru ni bila upoštevana prekinitiv napredovalnega obdobja v skladu z 20. členom ZSPJS zaradi sklenitve pogodbe o zaposlitvi drugem delovnem mestu, ki je sicer v isti tarifni skupini, vendar v drugi plačni podskupini in ne gre za istovrstna oz. sorodna delovna mesta (iz J035064 spremljevalec gibalno oviranih otrok na delovno mesto D035001 pomočnik vzgojitelja). Glede na navedeno prekinitiv napredovalnega obdobja je javna uslužbenka pogoje za napredovanje izpolnila v letu 2016 in ne v letu 2015.<sup>113</sup>
- V enem primeru je javni uslužbenki v napredovalnem obdobju, ki ga je upošteval Vrtec, prenehalo delovno razmerje v javnem sektorju, zaradi česar v revidiranem obdobju pogojev za napredovanje še ni izpolnila. Javna uslužbenka sicer prejema minimalno plačo.<sup>114</sup> Ravnateljica je v navedenem primeru upoštevala okrožnico Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport glede napredovanj v plačne razrede,<sup>115</sup> v kateri so zapisali, da se napredovalno obdobje prekine v primeru prenehanja delovnega razmerja pri delodajalcu v javnem sektorju, razen, če je prekinitiv delovnega razmerja krajša od treh mesecev. Glede na stališče Ministrstva za javno upravo, da s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi, ugasnejo tudi vse pravice iz tega naslova, med drugim tudi prekinitiv napredovalnega obdobja<sup>116</sup>, je ravnateljica Vrtca MIZŠ zaprosila za pojasnilo navedene okrožnice. V odgovoru MIZŠ<sup>117</sup> pojasnjuje, da v se primeru prekinitve delovnega razmerja v javnem sektorju, napredovalno

<sup>111</sup> 16. člen

<sup>112</sup> šifra JU 572

<sup>113</sup> šifra JU 616

<sup>114</sup> šifra JU 641

<sup>115</sup> št. 603-8/2015/2, z dne 11. 3. 2015

<sup>116</sup> št. 0103-330/2014/2, z dne 16. 5. 2014, enako tudi v najpogostejših vprašanjih in odgovorih v zvezi z ocenjevanjem in napredovanjem [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/place\\_v\\_javnem\\_sektorju/napredovanje\\_ocenjevanje\\_premestitve/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/place_v_javnem_sektorju/napredovanje_ocenjevanje_premestitve/)  
Enako stališče je zavzelo tudi Višje delovno in socialno sodišče (št. VDS0015016, z dne 10.12.2015)

<sup>117</sup> elektronsko sporočilo, z dne 3. 7. 2017

obdobje prekine in začne teči z dnem ponovne zaposlitve v javnem sektorju, razen za strokovne delavce na področju vzgoje in izobraževanja (plačna skupina D) za katere velja, da prekinitve delovnega razmerja, ki je krajše od treh mesecev, ne prekine napredovalnega obdobja (smiselna uporaba 146. člena ZOFVI-H).

## 6. Pravilnost obračuna plač

### 6. 1. Opis revidiranega področja in pomembnejših tveganj

Vrtec Škofja Loka je javni zavod in posredni uporabnik proračuna, zato je dolžan pri obračunu plač poleg splošnih predpisov, ki urejajo obveznosti delodajalca v tem delu, upoštevati tudi Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju: ZSPJS) in na tej podlagi izdane predpise, interventne zakone, ki urejajo plače v javnem sektorju, kolektivno pogodbo za javni sektor in kolektivno pogodbo dejavnosti. V pogodbi o zaposlitvi, odločbi oziroma sklepu javni zavod javnemu uslužbencu ne sme določiti plače v drugačni višini, kot je določena z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami.<sup>118</sup>

Najpomembnejša tveganja, ki lahko ogrozijo poslovanje javnega zavoda, v kolikor vodstvo zavoda ne bi vzpostavilo ustreznega sistema obvladovanja tveganj oz. notranjih kontrol:

- Neupravičena izplačila javnim uslužbencem iz naslova plač, prejemkov oz. povračil stroškov ter s tem oškodovanje sredstev javnega zavoda.
- Kršenje pravic javnih uslužbencev zaradi premalo obračunanih plač, prejemkov oz. povračil stroškov.
- Dodatni stroški zaradi izplačil zamudnih obresti v primeru potrebnih poračunov v korist zaposlenih.
- Nepravilno obračunavanje prispevkov in davčnih odtegljajev.
- Nenamenska in nepravilna poraba javnih sredstev.

Predmet revizije je bila pravilnost obračuna posameznih elementov plače za vzorec javnih uslužbencev za izbrani mesec v letu 2016.<sup>119</sup>

### 6. 2. Organiziranost revidiranega področja in vzpostavitev notranjih kontrol

Splošna ocena vzpostavitve temeljnih notranjih kontrol v Vrtcu Škofja Loka v tem delu poslovanja:

- V registru tveganj je vodstvo zavoda identificiralo in ovrednotilo tudi tveganja povezana z nepravilnostmi pri obračunavanju stroškov dela ter opredelilo ukrepe za njihovo obvladovanje.
- Ureditev poslovanja na revidiranem področju urejajo naslednji interni akti zavoda:
  - Pravilnik o računovodstvu<sup>120</sup>
  - Pravilnik o gibanju knjigovodskih listin<sup>121</sup>
  - Pravila o uporabi kartice in registraciji delovnega časa v Vrtcu Škofja Loka<sup>122</sup>

<sup>118</sup> 3. člen ZSPJS in 16. člen ZJU

<sup>119</sup> december 2016

<sup>120</sup> z dne 24. 11. 2015

<sup>121</sup> z dne 24. 11. 2015

<sup>122</sup> z dne 18. 2. 2014 in 20. 11. 2014

- Dela in naloge povezane z obračuni plač so razmejena med predstojnikom, ki odloča o pravicah in obveznostih zaposlenih iz delovnega razmerja, kadrovske funkcije, ki je zadolžena za kadrovska opravila in evidence ter računovodstvom, ki odgovarja za pravilnost obračuna glede na kadrovske evidence in podatke kadrovske službe, mesečne evidence in zakonodajo.
- Vrtec je letno zagotavljal notranjo revizijo dela svojega poslovanja, ni pa poročal o morebitnih že ugotovljenih pomembnih napakah na tem področju.

### 6. 3. Plačilne liste

Plače se v javnem sektorju obračunavajo in izplačujejo na podlagi enotne metodologije in obrazcev, ki jih z uredbo predpiše vlada.<sup>123</sup> V času revizije to področje ureja Uredba o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju.

Enotno je z uredbo določen tudi obrazec za obračun in izplačilo plač oz. plačilna lista. Računovodstvo Vrtca Škofja Loka je pri obračunu plač uporabljalo predpisani obrazec plačilne liste. Določeni podatki na plačilni listi, ki se nanašajo na naziv in morebitna znižanja ali zvišanja osnovne plače javnega uslužbenca, niso vpisani.<sup>124</sup> Navedeno sicer ne vpliva na določitev plačnega razreda javnega uslužbenca na plačilni listi in pravilnost obračuna, je pa računovodstvo dolžno te podatke preveriti in uskladiti. Revidiranec pojasnjuje, da so bili podatki za javne uslužbence vneseni ob spremembi računovodskega programa, zaradi ostalega dela in usklajevanj v računovodstvu pa se podatkov še ni preverjalo in uskladilo.

Pravilnost obračuna posameznih postavk plač, povračil stroškov in drugih prejemkov zaposlenih v zavodu je opisana v naslednjih točkah.

### 6. 4. Osnovne plače

Osnovna plača je tisti del plače, ki ga prejema javni uslužbenec na posameznem delovnem mestu ali nazivu za opravljeno delo v polnem delovnem času in za pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu. V osnovni plači je všteto tudi napredovanje javnega uslužbenca.<sup>125</sup>

#### 6. 4. 1. Obračun osnovnih plač

Osnovna plača javnega uslužbenca je določena s plačnim razredom, v katerega je javni uslužbenec uvrščen s pogodbo o zaposlitvi ter ob upoštevanju vrednosti plačnih razredov kot jih določa zakon.

Osnovne plače za obračun je računovodstvo Vrtca Škofja Loka javnim uslužbencem obračunalo ob upoštevanju plačnih razredov, v katere so bil javni uslužbenci uvrščeni s pogodbami o zaposlitvi. Pri obračunu plač je upoštevalo pravilne vrednosti plačnih razredov kot jih določa

<sup>123</sup> 40. člen ZSPJS

<sup>124</sup> npr. podatki za šifre

<Z371> Šifra naziva in poimenovanje naziva

<Z073> Nominalna vrednost plačnega razreda FDMN

<Z117> Znesek znižanja osnovne plače FJU - 14. člen ZSPJS

<Z593> Znesek zvišanja osnovne plače FJU - 2. odst. 19. člen ZSPJS

<sup>125</sup> 2. člen ZSPJS

zakon. Upoštevalo je tudi deleže zaposlitev javnih uslužbencev na delovna mesta kot izhajajo iz pogodb o zaposlitvi in evidence zasedenosti delovnih mest.

#### *6. 4. 2. Obračun posameznih tipov izplačil*

Pri obračunu osnovnih plač se bruto plača za dneve prisotnosti obračunava kot redno delo, za dneve odsotnosti pa kot ustrezna vrsta nadomestil.<sup>126</sup> Bruto plača se izračuna na podlagi ur, ki se nanašajo na posamezne vrste izplačila, pri čemer se dejanske ure za obračun preračuna na normirane ure. V ta namen je delodajalec dolžan voditi evidenco delovnega časa uslužbencev. Osnova za izračun nadomestil je plača delavca, ki bi jo prejel za redni delovni čas v tekočem mesecu, če bi delal.<sup>127</sup>

Vrtec Škofja Loka za registracijo delovnega časa uporablja registrirnik delovnega časa, iz katerega so poleg registriranega delovnega časa prisotnosti na delu razvidne tudi odsotnosti po vrstah (povezava s točko 3. 9. ugotovitev tega poročila). Računovodstvo podatke iz tako vodene evidence prisotnosti v obračun plač vnaša ročno.

Za dneve odsotnosti je računovodstvo javnim uslužbencem obračunalo nadomestila glede na evidentirano vrsto odsotnosti in obseg pripadajočih ur ter ob upoštevanju višine osnov za izračun nadomestil plače, kot to določa Uredba o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju in KPVIŽ.

V obračunu plač Vrtec ločeno vodi tudi ure strokovnega izobraževanja, katere pa obračunava kot odsotnost (tip izplačila B) namesto redno delo (tip izplačila A). Glede na osnove za obračun nadomestil razlik v višini izplačil ne bi smelo biti v primeru javnih uslužbencev zgolj s stalnimi dodatki, v primeru še drugih dodatkov ali delovne uspešnosti pa lahko pride do manjših razlik. Vrtec je v času revizije pri obračunu zadnjih plač<sup>128</sup> navedeno nepravilnost že odpravil.

#### *6. 4. 3. Osnovna plača ravnateljice*

Plačni razred za določitev osnovne plače ravnateljice je določen s sklepom občine ustanoviteljice in ostaja nespremenjen od leta 2009.<sup>129</sup> Pri obračunu plač je bil upoštevan tako določen plačni razred. Tudi ravnateljica za evidentiranje opravljenega delovnega časa uporablja registrirnik. Nepravilnosti pri obračunu plač niso bile ugotovljene.

### **6. 5. Dodatki**

#### *6. 5. 1. Dodatek za delovno dobo*

Dodatek za delovno dobo<sup>130</sup> je del plače, s katerim se vrednotijo delovne izkušnje, pridobljene v celotni delovni dobi javnega uslužbenca. Javnemu uslužbencu pripada dodatek za delovno dobo v višini 0,33% od osnovne plače za vsako zaključeno leto delovne dobe.<sup>131</sup>

---

<sup>126</sup> tipi izplačil A, B, G in H

<sup>127</sup> 92. člen KPVIŽ

<sup>128</sup> za junij 2017

<sup>129</sup> Sklep št. 11006-001/2005, z dne 3. 9. 2009

<sup>130</sup> šifra izplačila C020

<sup>131</sup> 25. člen ZSPJS in 35. člen KPJS



Podatke o delovni dobi vodi poslovna sekretarka v kadrovske evidenci, ki je, neposredno povezana s programom za obračun plač Vasco. Vnos se izvaja samo enkrat.

Za posamezne javne uslužbence iz vzorca<sup>132</sup> smo preverili tudi pravilnost kadrovske evidence s ponovnim preračunom delovne dobe na podlagi razpoložljive dokumentacije (večinoma delovne knjižice, podatki iz uradnih evidenc ZPIZ v manjšem delu). Razlike med podatki o trajanju zaposlitev v razpoložljivi dokumentaciji in kadrovske evidenci so v posameznih primerih, ko so bili uslužbenci v določenih obdobjih zaposleni za krajši delovni čas in še ni bilo upoštevano število dopoljenih let delovne dobe v delovnem razmerju ne glede na število ur pogodbene delovne obveznosti načinom štetja let delovne dobe.<sup>133</sup>

V času revizije je Vrtec že določil, da bodo za te uslužbence ponovno pregledali delovno dobo na podlagi dokumentacije ter izvedli uskladitve, če bo potrebno.

#### *6. 5. 2. Položajni dodatek*

Položajni dodatek je del plače, ki pripada javnemu, ki izvršuje pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in izvajanjem dela kot vodja notranje organizacijske enote, vrednotenje teh nalog pa ni vključeno v osnovno plačo delovnega mesta. Višina položajnega dodatka znaša najmanj 5% osnovne plače in največ 12% osnovne plače.<sup>134</sup> Kriterije za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence določa Uredba o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence.

Položajni dodatek je bil iz vzorca določen in izplačan javnim uslužbencem, ki jih je ravnateljica pooblastila za vodje enot vrtca, ki so kot organizacijske enote določene z odlokom o ustanovitvi Vrtca Škofja Loka.

Višina položajnega dodatka je bila v treh enotah določena previsoko glede na število zaposlenih, katere v organizacijskih enotah dejansko vodijo vodje enot vrtca. Vrtec je v času revizije pri obračunu zadnjih plač<sup>135</sup> položajni dodatek določil in obračunal v pravilni višini.

Dodatek je na plačilnih listah obračunan od pravilne osnove in v višini kot je določena v sklepih ravnateljice ter ob upoštevanju normiranih ur rednega dela.<sup>136</sup>

#### *6. 5. 3. Dodatek za izvajanje prilagojenega programa*

Od dodatkov za posebne obremenitve je Vrtec izplačeval dodatek za izvajanje prilagojenega programa zaposlenim v razvojnem oddelku. Gre za dodatek, ki pripada javnim uslužbencem če opravljajo delo v takih pogojih in posebne obremenitve niso upoštevane v osnovni plači ter pripada javnemu uslužbencu samo za čas, ko dela pod posebnimi obremenitvami.<sup>137</sup>

<sup>132</sup> 15 javnih uslužbencev

<sup>133</sup> Navodila Ministrstva za javno upravo, št. 100-1054/2015/2, z dne 15. 10. 2015 in natančneje urejeno v Uredbi o spremembi Uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 3/16

<sup>134</sup> 24. člen ZSPJS

<sup>135</sup> za junij 2017

<sup>136</sup> 19. c člen Uredba o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju

<sup>137</sup> 30. člen ZSPJS in 39. člen KPJS

Dodatek je bil iz vzorca javnih uslužbencev izplačan eni javni uslužbenki.<sup>138</sup> Pri obračunu ni bilo upoštevano, da dodatek pripada javnemu uslužbencu samo za čas, ko dela pod posebnimi obremenitvami, torej za čas dela z otroki v razvojne oddelku. Vrtec je v času revizije pri obračunu zadnjih plač<sup>139</sup> položajni dodatek obračunal od pravilne višine ur.

#### *6. 5. 4. Dodatki obračunani ravnateljici*

Ravnateljcem ne pripadajo: položajni dodatek, dodatki za manj ugodne delovne pogoje, dodatki za nevarnost in posebne obremenitve ter dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času.<sup>140</sup> Dodatki, do katerih so upravičeni ravnatelji, se uporabljajo v višini in obsegu, kot je to opredeljeno v KPJS.

Ravnateljici Vrtca Škofja Loka je bil v revidiranem letu obračunan le dodatek za delovno dobo, do katerega je upravičena.

### **6. 6. Delovna uspešnost**

Del plače za delovno uspešnost je tisti del plače, ki ga lahko prejme javni uslužbenec za nadpovprečno uspešno opravljeno delo v določenem obdobju. Javni uslužbenci so lahko upravičeni do redne delovne uspešnosti, delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela in delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu.<sup>141</sup>

#### *6. 6. 1. Redna delovna uspešnost*

Skupen obseg sredstev za vsako leto se za javne uslužbence določi s kolektivno pogodbo za javni sektor,<sup>142</sup> v revidiranem obdobju pa to področje urejajo tudi interventni zakoni. V letu 2016 tako javnim uslužbencem na podlagi Zakona o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2016 in drugih ukrepih v javnem sektorju<sup>143</sup> del plače za redno delovno uspešnost ni pripadal in ga Vrtec Škofja Loka tudi ni obračunaval.

Iz zbirnih podatkov obračunanih plač iz evidence plač je sicer razviden obračunan znesek pod to šifro izplačila (D010), vendar pa se je izplačilo dejansko nanašalo na plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega ravnateljici (povezava s točko 6. 6. 3. ugotovitev tega poročila).

#### *6. 6. 2. Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela*

Uporabniki proračuna lahko v primerih, ko to določa ta zakon, izplačujejo sredstva za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela nad omejitvijo iz 22. člena ZSPJS, če imajo za ta namen na razpolago sredstva iz prihrankov sredstev za plače, ki nastanejo zaradi odsotnosti javnih uslužbencev, ali nezasedenih delovnih mest za katera so bila predvidena sredstva v finančnem načrtu uporabnika proračuna, in sredstev za posebne projekte.<sup>144</sup> Za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela pri opravljanju rednih delovnih nalog

<sup>138</sup> šifra JU 510

<sup>139</sup> za junij 2017

<sup>140</sup> 23. člen ZSPJS

<sup>141</sup> 2. in 21. člen ZSPJS

<sup>142</sup> 22. člen ZSPJS

<sup>143</sup> 5. člen

<sup>144</sup> 22d. člen ZSPJS

lahko do 31. decembra 2016 uporabniki proračuna porabijo največ 40 odstotkov sredstev iz navedenih prihrankov.<sup>145</sup>

Vrtec Škofja Loka smo zato zaprosili za predložitev izračuna prihrankov z namenom ocene, da je v revidiranem letu izpolnjen pogoj razpoložljivih sredstev za ta namen in s tem za odločanje o dogovorih za dela v povečanem obsegu z javnimi uslužbenci. Vrtec izračuna prihrankov ni predložil. Iz evidence plač je sicer razvidno, da je imel vrtec v revidiranem letu večji obseg odsotnosti javnih uslužbencev, nezasedenih delovnih mestih pa v kolikor niso vključena v potrjeno sistemizacijo delovnih mest, ne moremo upoštevati. Kakšni pa so dejansko neto prihranki bi zavod moral ugotoviti konkretno za posamezno leto in s tem zagotoviti upravičenost izplačil iz tega naslova.

Javnemu uslužbencu se lahko izplača del plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela za opravljeno delo, ki presega pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu, če je na ta način mogoče zagotoviti racionalnejše izvajanje nalog uporabnika proračuna. Pisno odločitev o povečanem obsegu dela in plačilu delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela sprejme predstojnik uporabnika proračuna za posamezni mesec na podlagi pisnega dogovora med javnim uslužbencem in predstojnikom, ki ga lahko skleneta za daljše obdobje. Pogoje, merila in obseg dela plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence določa uredba vlade.<sup>146</sup>

Ravnateljica je z javnimi uslužbenci, ki so v revidiranem mesecu prejeli delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, sklenila dogovore o povečanem obsegu dela za trajanje tega meseca, pri čemer pa so bili dogovori sklenjeni šele po izteku meseca in ne predhodno kot podlaga za opravljanje tega dela.

S sklepi o plačilu delovne uspešnosti za povečan obseg dela je ravnateljica določila višino dela plače posameznega javnega uslužbenca za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela. Pri plačah obračunan odstotek delovne uspešnosti posameznih javnih uslužbencev je bil sicer skladen s predloženimi sklepi o plačilu delovne uspešnosti za povečan obseg dela, vendar pa je bil ta, z izjemo mesecev marec, april in maj 2016, obračunan le od ur rednega dela namesto od osnovne plače za obračun, kar nominalno pomeni nižja izplačila. Tako je tudi stališče Ministrstva za javno upravo in sicer, da je pri določitvi odstotnega deleža za plačilo dela, opravljenega v večjem obsegu, potrebno oceniti opravljeno delo, zato sama odsotnost javnega uslužbenca nima neposrednega vpliva na višino dela izplačane plače iz tega naslova. Za določitev višine delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela je relevanten le delež realiziranega dela, ki je bilo dogovorjeno v dogovoru o povečanem obsegu dela.<sup>147</sup>

<sup>145</sup> Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2016 in drugih ukrepih v javnem sektorju

<sup>146</sup> 22e. člen ZSPJS

<sup>147</sup> [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/place\\_v\\_javnem\\_sektorju/delovna\\_uspesnost/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/place_v_javnem_sektorju/delovna_uspesnost/) (Neobvezna mnenja ministrstva za javno upravo v zvezi z najpogostejšimi vprašanji glede plačila delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela javnih uslužbencev in podrobneje razlaga načina obračuna delovne uspešnosti in dodatkov v primeru odsotnosti javnega uslužbenca, z dne 27.06.2011).

### 6. 5. 3. Delovna uspešnost ravnateljice

Iz obračunov plač ravnateljici za leto 2016 je razvidno, da je imela obračunano delovno uspešnost po naslednjih vrstah izplačil:

- D010 - redna delovna uspešnost v januarju in februarju, čeprav gre dejansko za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela (pravilno D025) in ne redno delovno uspešnost, ki enako kot javnim uslužbencem tudi ravnateljem v letu 2016 ni pripadala.
- D025 - delovna uspešnost zaradi povečanega obsega direktorji v mesecih marec, april in maj
- D071 - delovna uspešnost zaradi povečane učne obveznosti ravnateljici in direktorji v mesecih junij, julij in avgust, čeprav gre tudi pri teh izplačilih za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela (pravilno D025)

Glede dela plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela direktorjev je določeno, da se ravnateljem lahko izplača največ do 10 % njihove osnovne plače. O delu plače za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega za ravnatelja vrtca odloči s sklepom organ, pristojen za njihovo imenovanje, s soglasjem pristojnega organa lokalne skupnosti.<sup>148</sup>

Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela je bila ravnateljici v navedem obdobju izplačana na podlagi soglasja župana Občine Škofja Loka<sup>149</sup> in sklepa sveta zavoda.<sup>150</sup> Razlog je odobreno manjše število zaposlenih oz. nepotrjena sistemizacija delovnih mest za tretjega pomočnika ravnatelja. V soglasju občine je delovna uspešnost določena v višini 10 % in sicer do konca mandata ravnateljice. Svet zavoda je delovno uspešnost potrdil do konca šolskega leta 2015/16 in pozval na potrditev sistemizacije delovnih mest v skladu z normativi. Predlog za izplačilo povečanega obsega dela v tekočem šolskem letu je bil podan s strani člana sveta vrtca (predstavnika staršev), vendar ga je ravnateljica odklonila.

Izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela ravnateljici za šolsko leto 2015/16 je bilo tako izvedeno na podlagi navedene odločitve občine ustanoviteljice in sveta zavoda, pri čemer je način in vrstni red odločanja obraten kot to določajo predpisi, dogovor pa ni bil sklenjen. Poleg tega opozarjamo na to, da o višini delovne uspešnosti ne bi smelo biti odločeno vnaprej. Določitev delovne uspešnosti namreč predstavlja plačilo opravljenega dela v posameznem mesecu, ki presega pričakovane rezultate dela, pri čemer je treba upoštevati delež realiziranega dela, ki je bilo dogovorjeno v dogovoru o povečanem obsegu dela.

Enako kot javnim uslužbencem je bila delovna uspešnost tudi za ravnateljico, z izjemo mesecev marec, april in maj 2016, obračunana od ur rednega dela namesto od osnovne plače za obračun, kar nominalno pomeni nižja izplačila. Za mesec januar pa je obračunan znesek previsok. V zneskih to pomeni v januarju preplačilo 22,41 evra in v mesecih februar, junij, julij in avgust skupaj premalo obračunano glede na sprejete sklepe v višini 305,38 evra oz. skupaj nižje izplačilo za 282,97 evra bruto.

<sup>148</sup> 4. in 5. člen Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence

<sup>149</sup> št. 014-0001/2015, z dne 22. 9. 2015

<sup>150</sup> 11. seja, z dne 8. 10. 2015

## 6. 7. Povračila stroškov v zvezi z delom

### 6. 7. 1. Povračilo stroškov prehrane med delom

Regres za prehrano je povračilo stroškov prehrane med delom. Izplačilo regresa pripada javnemu uslužbencu za dan prisotnosti na delu. Kot dan prisotnosti na delu se šteje, če delavec dela več kot štiri ure dnevno ali če dela krajši delovni čas na podlagi predpisov o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, predpisov o zdravstvenem zavarovanju ali predpisov o starševskem dopustu.<sup>151</sup>

Število regresov za prehrano med delom računovodstvo obračuna na podlagi zbirnega mesečnega izpisa prisotnosti oz. vrst odsotnosti. V preverjenem vzorcu (116) javnih uslužbencev v izbranem mesecu je bila nepravilnosti pri obračunu števila regresov za prehrano ugotovljena samo v enem primeru.

### 6. 7. 2. Povračilo stroškov prevoza na delo in z dela

Povračilo stroškov prevoza na delo in z dela pripada javnemu uslužbencu glede na razdaljo od kraja bivališča do delovnega mesta, če ta razdalja znaša več kot dva kilometra. Stroški prevoza na delo in z dela se povrnejo v višini stroškov javnega prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi. Če javni uslužbenec nima možnosti prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi, se mu prizna kilometrina. Za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela je dolžan javni uslužbenec podati pisno izjavo ter pristojni službi delodajalca v osmih dneh sporočiti vsako spremembo podatkov. Natančneje pogoje in način povračila stroškov določa Kolektivna pogodba.<sup>152</sup>

Povračila stroškov so javni uslužbenci Vrtca Škofja Loka uveljavljali na podlagi pisne izjave, v kateri so navedli podatke o bivališču, načinu prevoza in ceni prevoza. Mesečno javni uslužbenci za obračun plač posredujejo tudi mesečne podatke o obračunu povračil stroškov prevoza, kar kontrolira administratorica pred posredovanjem v obračun. Na podlagi pregleda za določene javne uslužbenke iz vzorca nepravilnosti niso bile ugotovljene.

Iz dokumentacije o povračilih stroškov v zvezi z delom Vrtca pa je razvidno, da so za prevoz med enotami zavoda izdajali potne naloge in obračunavali povračila stroškov službenih poti namesto povračila po pravilih, ki veljajo za prevoz na delo. V skladu z Aneksom h KPVIZ<sup>153</sup> se v primeru, ko javni uslužbenec opravlja delo v več krajih, za razdaljo med temi kraji povrnejo stroški prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi. V kolikor nima možnosti prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi se mu povrne kilometrina v višini 8% cene neosvinčenega motornega bencina - 95 oktanov. Velja za razdalje nad dva kilometra. Poleg tega se za službeno potovanje šteje potovanje, na katerega je napoten javni uslužbenec, da opravi določeno nalogo izven kraja, v katerem v skladu s pogodbo o zaposlitvi opravlja delo.

Vrtec je v času revizije pri obračunu zadnjih plač<sup>154</sup> nepravilnost odpravil in vzpostavil evidence prevozov med enotami ter obračun povračil stroškov prevoza na delo.

<sup>151</sup> 3. in 15. člen Aneksa h KPVIZ

<sup>152</sup> 5. do 7. člen Aneksa h KPVIZ

<sup>153</sup> Uradni list RS, št. 40/12

<sup>154</sup> za junij 2017

## **7. Pravilnost izdanih zahtevkov Občini Škofja Loka**

### **7. 1. Opis revidiranega področja in pomembnejših tveganj**

Programi predšolske vzgoje se financirajo iz javnih sredstev, sredstev ustanovitelja, plačil staršev ter donacij in drugih virov. Iz proračuna občine ustanoviteljice se vrtcu v skladu z Zakonom o vrtcih in sklenjeno pogodbo o financiranju zagotavljajo sredstva v višini razlike med ceno programov in plačilom staršev, sredstva za investicijsko vzdrževanje in sredstva za investicije v nepremičnine in opremo vrtcev, sredstva za pokrivanje stroškov iz naslova dejavnosti in nalog, potrebnih za izvajanje programa za predšolske otroke, ki jih ni mogoče všteti v ceno programa. Metodologijo določanja stroškov, ki so elementi za oblikovanje cen programov in stroške, ki se ne všttevajo v ceno programa, določa Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo. Porabo javnih sredstev v vrtcih nadzorujejo proračunska inšpekcija, računsko sodišče in pristojni organ občine ustanoviteljice vrtca.<sup>155</sup>

Najpomembnejša tveganja, ki lahko ogrozijo poslovanje javnega zavoda, v kolikor vodstvo zavoda ne bi vzpostavilo ustreznega sistema obvladovanja tveganj oz. notranjih kontrol:

- Ne zagotavlja se pravilnega, popolnega in pravočasnega pobiranja prihodkov iz pristojnosti zavoda.
- Nenamenska poraba proračunskih sredstev.
- Nepravilna razmejitev plačil med uporabniki storitev javne službe in proračunom.
- Onemogočanje nemotenega izvajanja dejavnosti javnega zavoda.
- Nepravilno evidentiranje poslovnih dogodkov in neverodostojna poročila.
- Izguba ugleda zavoda.

Predmet revizije so bili zahtevki vrtca izdani Občini Škofja Loka za leto 2016, v delu pa tudi za pretekli dve leti. Iz poročil notranje revizije za leto 2014 in 2015 v Vrtcu Škofja Loka in ugotovitev nadzornega odbora Občine Škofja Loka izhajajo ugotovitve o določenih nepravilnostih in nedoslednostih pri vodenju poslovnih knjig in knjigovodskih listin. V letu 2014 in 2015 ter v začetku leta 2016 so namreč zaradi daljše odsotnosti računovodje Vrtca dela in naloge računovodstva izvajali zunanji računovodje. Glede na ugotovljene nepravilnosti in pomanjkljivosti v finančno računovodskem delu poslovanja za preteklo obdobje so zato ključni že sprejeti ukrepi, ki jih je sprejela ravnateljica in njihova realizacija. Na podlagi navedenega in glede na dogovorjen obseg notranje revizije so zato naše preveritve obsegale predvsem izstavljene zahtevke Vrtca do Občine Škofja Loka za leto 2016, za preteklo obdobje pa izvedbo uskladitev na podlagi ugotovljenih odstopanj in izvajanje ukrepov s strani Vrtca za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti ugotovljenih v preteklem obdobju.

### **7. 2. Organiziranost revidiranega področja in vzpostavitev notranjih kontrol**

Splošna ocena vzpostavitve temeljnih notranjih kontrol v Vrtcu Škofja Loka v tem delu poslovanja:

- V registru tveganj je vodstvo zavoda identificiralo in ovrednotilo tudi tveganja povezana s financiranjem dejavnosti in namensko porabo proračunskih sredstev ter opredelilo ukrepe za njihovo obvladovanje.
- Ureditev poslovanja na revidiranem področju urejajo naslednji akti občine ustanoviteljice in akti zavoda:

<sup>155</sup> 25., 26. in 28. člen Zakona o vrtcih

- Odlok o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Vrtec Škofja Loka<sup>156</sup>
- Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v Vrtcu Škofja Loka<sup>157</sup> s soglasjem Občine Škofja Loka za šolsko leto 2016/17<sup>158</sup>
- Sklep o določitvi cene programov v vrtcih Občine Škofja Loka<sup>159</sup>
- Pravilnik o računovodstvu<sup>160</sup>
- Pravilnik o gibanju knjigovodskih listin<sup>161</sup>
- Izdajanje računov in zahtevkov sodi v opis del in nalog računovodskih delavcev.
- Pravilnost računov oz. zahtevkov se izvaja tudi s strani plačnikov, torej staršev otrok vključenih v programe vrtca in občin plačnic razlike v ceni.
- Poslovanje v tem delu za leti 2014 in 2015 je bilo predmet nadzora notranje revizije<sup>162</sup> ter nadzornega odbora Občine Škofja Loka.<sup>163</sup>

### 7. 3. Financiranje vrtca iz proračuna občine ustanoviteljice

Občina ustanoviteljica je zavodu na podlagi zakonodaje in letne pogodbe o financiranju dejavnosti dolžna zagotavljati sredstva za subvencije otroškega varstva oz. sredstva v višini razlike med ceno programov in plačilom staršev, investicije in investicijsko vzdrževanje ter za kritje drugih stroškov, ki niso element cene programov. V ta namen občina ustanoviteljica z vrtcem sklene pogodbo o financiranju.<sup>164</sup>

Za leto 2016 je financiranje opredeljeno v Pogodbi o financiranju, ki sta jo sklenila Občina Škofja Loka in Vrtec Škofja Loka.<sup>165</sup> Višina prihodkov in nakazil za povečanje sredstev v upravljanju v letih 2014, 2015 in 2016 so razvidna iz spodnje preglednice.

*Tabela 2: Izdani zahtevki Občini Škofja Loka po namenih (obračunana realizacija) v evrih*

Namen	2016	2015	2014
<b>I. Tekoči transferi</b>	<b>2.544.453</b>	<b>2.522.487</b>	<b>2.471.611</b>
1. Razlike med ceno programov in plačilom staršev	2.188.256	2.073.230	2.030.567
2. Razlika med dejanskim številom otrok in normativom	179.784	249.344	264.707
3. Dodatni stroški za otroke s posebnimi potrebami	42.724	45.479	35.297
4. Stroški boleznin	0	38.668	28.149
5. Najemnina Čebelica	112.944	112.704	112.021
6. Drugi stroški, ki niso element cene programov vrtca	20.746	3.062	870
<b>II. Investicijski transferi</b>	<b>20.688</b>	<b>36.282</b>	<b>33.509</b>

<sup>156</sup> Uradni list RS, št. 73/08, 53/10 in 71/11

<sup>157</sup> št. 0071-1/2008-463, Int.F-509, z dne 20. 7. 2008, spremembe št. 0071-1/2008-463, int. F-509a, G-1062, in št. 0071-1/2014-928, int.D-362, z dne 20. 11. 2014

<sup>158</sup> št. 014-3/2016, z dne 26. 7. 2016

<sup>159</sup> Uradni list RS, št. 117/2008

<sup>160</sup> z dne 24. 11. 2015

<sup>161</sup> z dne 24. 11. 2015

<sup>162</sup> nima datuma, v Vrtcu prejeto 17. 8. 2016

<sup>163</sup> Poročilo o nadzoru zaključnega računa proračuna Občine Škofja Loka za leto 2015, z dne 18. 1. 2017

<sup>164</sup> 28. člen Zakona o vrtcih in Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo

<sup>165</sup> št. 014-3/2016, z dne 8. 6. 2016, aneks št. 1 z dne 10. 9. 2016 in aneks št. 2 z dne 31. 12. 2016

1. Povečanje vrednosti OS	8.055		27.701
2. Investicijsko vzdrževanje	12.633	36.282	5.809
<b>Skupaj (I + II)</b>	<b>2.565.142</b>	<b>2.558.768</b>	<b>2.505.120</b>

Za leto 2014 in 2015 je bil pri notranji reviziji opravljen analitičen pregled knjiženih prihodkov do občine, ministrstva in staršev za obdobje od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2015, s ciljem preveriti morebitna odstopanja oziroma pomembne spremembe prihodkov in ugotoviti razloge za odstopanja. Ugotovitve so navedene v revizijskem poročilu. Glede na navedeno smo pri tej reviziji pregledali predvsem ugotovitve in izvedbo potrebnih ukrepov ter uskladitev, dokumentacijo pa na vzorcu.

#### 7. 4. Plačilo razlike med ceno programa na otroka in plačilom staršev

V skladu z Zakonom o vrtcih<sup>166</sup> se iz proračuna občine vrtcu zagotavljajo sredstva v višini razlike med ceno programov in plačilom staršev, za kar vrtec občini ustanoviteljici mesečno izdaja zahtevke za kritje stroškov. Vsebino zahtevka določa pogodba o financiranju.

Subvencije zagotavlja občina, v kateri imajo starši skupaj z otrokom, ki je vključen v vrtec, stalno prebivališče oziroma ima stalno prebivališče skupaj z otrokom vsaj eden od staršev, za tujce pa, če ima vsaj eden od staršev skupaj z otrokom na njenem območju začasno prebivališče in je zavezanec za dohodnino v Republiki Sloveniji.<sup>167</sup>

#### 2016

Iz izbranih preverjenih zahtevkov občini Škofja Loka za leto 2016 je razvidno, da je bila subvencija v dveh primerih obračunana tudi za otroke, ki nimajo stalnega bivališča v Občini Škofja Loka. V času revizije je Vrtec že pričel z aktivnostmi za poračun subvencij z občinami zavezankami za plačilo razlike, za kar bo nato narejen poračun za Občino Škofja Loka.

Vrtec Škofja Loka Občini Škofja Loka mesečno izdaja zahtevke za akontacijo subvencije v višini 60.000 evrov in nato obračun za pretekli mesec. Za obračune vrtec od sredine leta 2016 uporablja računalniško aplikacijo za obračun Vasco Web. Obračuni so pripravljene pregledno in omogočajo pregled posameznih podatkov, ki vplivajo na višino obračuna, vrsto in višino plačil za posameznega otroka. Pred tem se je uporabljal program za obračun Saop.

Višina zahtevkov je bila skladna s priloženimi obračuni za posamezni mesec in morebitnimi poračuni, ki so razvidni iz obračunov. V zahtevkih za plačilo razlike med ceno programa na otroka in plačilom staršev je Vrtec upošteval veljavno ceno.

Za pravilen obračun so ključni podatki o programu, ki ga otrok obiskuje, višini plačila staršev določeni z odločbo in podatki o morebitnih odsotnostih otroka. Skladnost teh podatkov smo preverili na vzorcu za leto 2016. Odstopanja, ki so bila ugotovljena v vzorcu so bile manjše

<sup>166</sup> 28a. člen

<sup>167</sup> 28. člen Zakona o vrtcih in Zakon o ukrepih za uravnoteženje javnih financ občin – ZUUJFO (Uradni list RS, št. 14/15 z dne 28. 2. 2015).

Od uveljavitve ZUJF oz. od 31. 5. 2012 in do 15. 3. 2015 je bilo določeno, da sredstva zagotavlja občina, v kateri imajo otrokovi starši stalno prebivališče.



razlike pri podatkih o odsotnosti otrok, ki pa glede na obseg in finančni učinek niso pomembno vplivale na višino plačil.<sup>168</sup> Pri tem je pomembno, da je Vrtec s šolskim letom 2016/17 prešel tudi na elektronsko vodenje evidence prisotnosti otrok,<sup>169</sup> s čimer odpade ponovno ročno vnašanje podatkov v obračun.

Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo določa, da se za čas, ko je otrok odsoten in ne obiskuje vrtca, cena programa zniža za stroške neporabljenih živil. Tako znižana cena je podlaga za plačilo staršev in plačilo razlike med ceno programa in plačilom staršev, ki ga krije lokalna skupnost. Natančnejša pravila o odsotnosti in obračunavanju cen programov v času otrokove odsotnosti (npr. razlogih, ki se štejejo za opravičeno odsotnost, odštevanju zneska za neporabljena živila, prvi dan upoštevanja otrokove odsotnosti) določi s sklepom lokalna skupnost ustanoviteljica vrtca.<sup>170</sup>

Občinski svet Občine Škofja Loka je s Sklepom o določitvi cene programov v vrtcih Občine Škofja Loka določil, da se za čas, ko je otrok odsoten in ne obiskuje vrtca, cena programa zniža za stroške neporabljenih živil. Tako znižana cena je podlaga za plačilo staršev in plačilo razlike med ceno programa in plačilom staršev, ki ga krije občina. Natančnejših pravil o odsotnosti in obračunavanju cen programov v času otrokove odsotnosti ni določil.

Vrtec Škofja Loka je s šolskim letom 2016/17 postopno prešel na elektronsko vodenje evidence prisotnosti otrok, s čimer je med drugim omogočil staršem elektronsko sporočanje odjav preko spletnega portala, v računovodstvu pa neposreden uvoz podatkov za obračun. Pred tem so oddelki evidence vodili v preglednicah ročno. Do uvedbe elektronske evidence je Vrtec v primeru odsotnosti otroka ceno programa iz naslova živil znižal za vsak dan odsotnosti. S spremembo vodenja evidence pa je ceno programa znižal za dneve, ko so starši odsotnosti sporočili do 7. ure zjutraj. O navedenem novem sistemu javljanja odsotnosti je Vrtec obvestil starše v publikaciji vrtca in obvestilih. Na tak način upoštevana opravičena odsotnost je smiselna z vidika možnosti dejanskega znižanja stroškov živil, nima pa podlage v sprejetem sklepu občine ustanoviteljice. Zato predlagamo, da navedena natančnejša pravila vrtec predlaga v potrditev občini.

Vrtec je dnevno ceno živil izračunal na podlagi mesečne cene živil določene v veljano potrjeni ceni programov (49,50 evrov) in sicer tako, da je mesečni znesek delil z 22 dnevi (2,25 evra). Ne predpisi, ne pravila občine ustanoviteljice ne določajo načina izračuna dnevnega zneska živil. V posameznem mesecu je običajno 20 do 22 delovnih dni oz. v revidiranih letih povprečno 21 do 21,25, kar bi pomenilo izračun dnevne cene živil 2,35 oz. 2,33 evrov.

Na vzorcu smo izvedli ponovni preračun obveznosti plačil za programe vrtca, iz katerega izhaja, da je Vrtec v obračunu ceno programov znižano za stroške neporabljenih živil pravilno upošteval pri določitvi višine plačila razlike med ceno programa s strani občine in plačilom staršev (ob upoštevanju navedene formule).

<sup>168</sup> preverjeno 92 podatkov in napaka v 2 primerih oz. preračunano cca 2 %

<sup>169</sup> Vasco Web

<sup>170</sup> 17. člen

V skladu s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo<sup>171</sup> lahko pristojni organ lokalne skupnosti določi, da vrtec v primeru, če je otrok zaradi bolezni ali drugih razlogov odsoten dalj časa obračuna plačilo staršev na podlagi cene, ki je poleg stroškov za živila še dodatno znižana. V tem primeru je obveznost občine, da zagotovi tudi plačilo celotne razlike med plačilom staršev v času počitniške ali druge odsotnosti otroka in ceno programa, razen stroškov živil.

Občinski svet Občine Škofja Loka je s Sklepom o določitvi cene programov v vrtcih Občine Škofja Loka določil dodatno znižanje v primeru letnih rezervacij in odsotnosti v primeru bolezni.

Na vzorcu smo izvedli ponovni preračun obveznosti plačil za programe vrtca, iz katerega izhaja, da je Vrtec v obračunu pravilno obračunal znižano ceno programov pri določitvi višine plačila razlike med ceno programa s strani občine in plačilom staršev. V revidiranem obdobju je Vrtec v skladu s sklepom občine in predloženimi listinami staršev obračunaval znižano plačilo staršev in za znižan znesek povečal zahtevek do občine. Nepravilnosti pri obračunu niso bile ugotovljene, je pa bilo v enem primeru ugotovljeno, da je odsotnost trajala sicer dva tedna, vendar 9 dni zaradi praznika (15. avgust). Sklep o določitvi cene programov v vrtcih Občine Škofja Loka namreč za letne rezervacije za mesec julij in avgust določa trajanje v nedeljenem obdobju najmanj 10 delovnih dni (dva tedna) in največ 2 meseca, skupaj 9 tednov.

Opozarjamo še na nekoliko nejasno je določbo glede poletnih rezervacij kot izhaja iz Sklepa o določitvi cene programov v vrtcih Občine Škofja Loka. Določeno je, da v tem primeru odloči občina s sklepom, da vrtec obračuna plačilo staršev na podlagi cene, ki je poleg stroškov za živila še dodatno znižana. Občina v teh primerih ne odloča s sklepom ampak se rezervacije upoštevajo na podlagi oddanih obrazcev za odsotnost otroka v času poletnih počitnic. Občina je Vrtec pozvala le za posredovanje seznama rezervacij.

#### 2015 in 2014

Za leto 2015 so iz poslovnih knjig in listin razvidne nedoslednosti pri izdajanju zahtevkov in popravki. Pomembno je, da je vrtec po navodilih občine ustanoviteljice za odpravo ob koncu leta ugotovljenih odstopanj pri obračunih izdelal korekcije obračunov subvencij. Poleg tega je bil pri notranji reviziji za leto 2015 opravljen analitičen pregled knjiženih prihodkov do občine, ministrstva in staršev za obdobje od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2015, s ciljem preveriti morebitna odstopanja oziroma pomembne spremembe prihodkov in ugotoviti razloge za odstopanja.

#### **7. 5. Razlika med dejanskim številom otrok in normativom**

Če je število otrok v oddelkih manjše od števila, ki je določeno kot najvišji normativ za oblikovanje posamezne vrste oddelka je občina na podlagi Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo<sup>172</sup> dolžna vrtcu zagotavljati sredstva v višini cene programa brez živil za število otrok, ki predstavlja razliko med dejanskim številom otrok v oddelku in najvišjim normativnim številom.

Ugotavljamo, da je Vrtec pri obračunu za leto 2016 upošteval dejansko skupno število otrok, ki se je ujemalo z izdanimi zahtevki občini in evidenco otrok v oddelkih. Vrtec je občini izstavil

<sup>171</sup> 17. in 18. člen

<sup>172</sup> 10. člen

zahtevke, v katerih je pravilno upošteval tako število praznih mest v oddelkih vrtca kot tudi sprejete cene programov brez živil.

Za leto 2015 pa je Vrtec pri mesečnih zahtevkih napačno upošteval podatke za najvišji normativ otrok v posameznih oddelkih. Ob koncu leta 2015 je po navodilih občine izvedel poračun in izstavil zahtevek<sup>173</sup> za manjkajočo vrednost, za kar je priložena tudi preglednica s točnim izračunom.

#### **7. 6. Dodatni stroški za otroke s posebnimi potrebami**

Osnova za plačilo staršev otrok s posebnimi potrebami je cena programa za druge enako stare otroke.<sup>174</sup> Razliko do plačila staršev za programe vrtca je Vrtec upošteval v obračunu subvencij za posamezni mesec. Višina zahtevkov je bila določena pravilno (povezava s točko 7. 4. tega poročila).

Višji stroški zaradi oblikovanja oddelka z manjšim številom otrok so bili vključeni v zahtevke za občini za plačilo manjka otrok (povezava s točko 7. 5. tega poročila).

Ostali dodatni stroški za otroka s posebnimi potrebami, ki je vključen v redni oddelek vrtca, se določijo na podlagi odločbe o usmeritvi. Ti stroški so lahko stroški dodatne strokovne pomoči, stroški spremljevalca gibalno oviranih otrok in stroški za pripravo dietne prehrane. Vrtec mora o vrsti in obsegu dodatnih stroškov obvestiti lokalno skupnost zavezanko za plačilo razlike med ceno programa na otroka in plačilom staršev, ki je dolžna v celoti kriti dodatne stroške za otroka s posebnimi potrebami.<sup>175</sup>

Zahtevki za nastale dodatne stroške za otroke s posebnimi potrebami imajo za podlago prejete račune izvajalcev dodatne strokovne pomoči oz. obračun plače za spremljevalce gibalno oviranih otrok. Za šolsko leto 2016/17 smo preverili skladnost vrste stroškov tudi z odločbami o usmeritvi. Nepravilnosti v tem delu niso bile ugotovljene. Je pa razvidno, da so bili zahtevki Vrtca Občini izdani neredno, za spremljevalce gibalno oviranih otrok celo šele ob zaključku leta.

Med dodatnimi stroški za otroke s posebnimi potrebami pa Vrtec ne izkazuje stroškov dietne prehrane in za ta namen tudi ni izstavljal zahtevkov občini ustanoviteljici.

#### **7. 7. Kritje stroškov, ki niso element cene programov**

V skladu z Zakonom o Vrtcih<sup>176</sup> občina ustanoviteljica javnemu vrtcu zagotavlja tudi sredstva za pokrivanje stroškov iz naslova dejavnosti in nalog, potrebnih za izvajanje programa za predšolske otroke, ki jih ni mogoče všteti v ceno programa. Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo<sup>177</sup> določa, da med elemente cene ne sodijo tudi vsi drugi stroški, ki niso neposredno povezani z izvajanjem programa v okviru javne službe (odpravnine presežnim delavcem, sredstva za obnovo obrabljene opreme, pohištva in delovnih priprav, nadomestila delovnim invalidom za čas čakanja na drugo ustrezno

<sup>173</sup> Int. št. 117-2015

<sup>174</sup> 30. člen Zakona o vrtcih

<sup>175</sup> 11. člen Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo

<sup>176</sup> 28. člen

<sup>177</sup> 8. člen

delo, stroški sodnih postopkov, poravnava odškodnin na podlagi izvršilnega naslova). Stroške, ki niso elementi za izračun cen po tem pravilniku, krije vrtcu ustanovitelj v skladu z zakonom, drugimi predpisi, aktom o ustanovitvi zavoda oziroma v skladu s pogodbo o financiranju zavoda.

Pogodba o financiranju ne ureja vsebine, načina in pogojev glede kritja stroškov vrtca v tem delu. Povzemamo vsebino zahtevkov do občine v revidiranem obdobju.

#### Stroški bolezni

Vrtec je v prvem polletju občini še izstavljal zahtevke za nadomeščanje bolniških odsotnosti do 30 dni. Ob koncu leta je Vrtec za celotni znesek občini izstavil dobropis.

S Pravilnikom o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo,<sup>178</sup> je z letom 2016 začela veljati sprememba glede kritja stroškov bolniških nadomestil. Po novem se med stroške dela, ki so element cene programov vrtca prištejejo tudi sredstva za nadomeščanje odsotnih delavcev iz razloga nezmožnosti dela zaradi bolezni ali poškodbe do 30 delovnih dni v višini, ki je opredeljena v finančnem načrtu vrtca, na katerega je občina ustanoviteljica podala soglasje.

Izvedeni poračun je bil tako pravilen, je pa dejstvo, da je ta sprememba vplivala na poslovanje Vrtca v letu 2016, saj je bil ta strošek v preteklem letu dobrih 38.000 evrov.

#### Najemnina Čebelica

Enota vrtca Čebelica deluje v najetih prostorih Šolskega centra Škofja Loka. Ker se sredstva za nepremičnine in opremo vrtcu zagotavljajo iz občinskega proračuna, občina ustanoviteljica krije tudi stroške najemnine za najete prostore.

Iz preverjenih zahtevkov pa je razvidno, da račun poleg stroškov najemnine obsega tudi določene obratovalne stroške, katere je sicer dolžan kriti uporabnik, v tem primeru vrtec in so tudi del cene programov vrtca. Najemnina je tako znašala mesečno 9.198 evra oz. letno 110.376 evra. Razlika do skupne višine zahtevkov predstavljajo obratovalni stroški. Sicer so zahtevkom Občini Škofja Loka priloženi vsi računi najemodajalca, vključno z obračunom obratovalnih stroškov, podlage za plačilo obratovalnih stroškov poleg najemnine v pogodbi o financiranju niso navedene.

#### Kritje ostalih stroškov, ki niso element cene programov vrtca

Med ostalimi stroški so se večje postavke nanašale na stroške sodnih postopkov in odškodnin ter sredstva za delo sindikalnih zaupnikov.

V zvezi s stroški za delo sindikalnih zaupnikov naj samo opozorimo, da so bili ti stroški s spremembo Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo, veljavno za leto 2016, izvzeti kot stroški, ki jih iz proračuna dodatno krije občina.<sup>179</sup> Zahtevki Vrtca za leto 2016 v višini 1.137 evra.

<sup>178</sup> 5. člen in črtan 3. odstavek 8. člena (Uradni list RS, št. 93/2016)

<sup>179</sup> Uradni list RS, št. 93/2015

## **7. 8. Investicijski transferi**

V skladu z Zakonom o vrtcih se iz proračuna občine zagotavljajo tudi sredstva za investicijsko vzdrževanje in sredstva za investicije v nepremičnine in opremo javnih vrtcev. Stroški za investicijsko vzdrževanje in investicije ne sodijo med elemente cene programov vrtca.<sup>180</sup>

V letu 2016 je Vrtec občini ustanoviteljici izstavil zahtevke za investicijsko vzdrževanje oz. nabave osnovnih sredstev. Vlaganja in nakupi imajo za podlago verodostojne listine o naročilih in realizaciji ter so evidentirani v poslovnih knjigah Vrtca. Računovodstvo je tudi pravilno razmejilo med investicijskimi izdatki, ki povečujejo vrednost osnovnih sredstev in investicijskim vzdrževanjem, ki bremeni poslovanje tekočega leta ter enako pravilno evidentiralo tudi pridobljene transferne prihodke iz občinskega proračuna.

## **8. Osnove za izračun elementov za oblikovanje cen programov vrtca in skladnost z metodologijo**

### **8. 1. Opis revidiranega področja in pomembnejših tveganj**

Cena programa v katerega je otrok vključen je osnova za plačilo staršev, sredstva v višini razlike med ceno programov in plačilom staršev pa se vrtcem zagotavljajo iz proračuna občin oz. ministrstva.

Cena programa vrtca vsebuje stroške vzgoje, varstva in prehrane, ki jih sestavljajo stroški dela zaposlenih v vrtcu, ki se ugotavljajo v skladu z zakonom, normativi in standardi ter kolektivno pogodbo, stroški materiala in storitev, potrebnih za izvajanje programa in stroški živil za otroke. Pri izračunu cene programov je potrebno upoštevati metodologijo določanja stroškov, ki so elementi za oblikovanje cen programov in stroške, ki se ne všttevajo v ceno programa, katero določi minister, pristojen za predšolsko vzgojo.<sup>181</sup> V revidiranem obdobju je metodologija določena s o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo (v nadaljevanju: Metodologija).

Najpomembnejša tveganja, ki lahko ogrozijo poslovanje javnega zavoda, v kolikor vodstvo zavoda ne bi vzpostavilo ustreznega sistema obvladovanja tveganj oz. notranjih kontrol:

- Prenizka cena ne omogoča nemotene in kvalitetnega izvajanja predšolske vzgoje, likvidnostne težave in posledično kritje izgube iz proračuna.
- Previsoka cena programov vrtca, v kolikor so vključeni tudi stroški, ki niso element cene ali stroški, ki bistveno presegajo dejanske stroške po posameznih elementih cene ter s tem neupravičena plačila s strani staršev in proračuna.

Predmet revizije je bila ocena skladnosti nove cene programov vrtca, veljavne od 1. 6. 2017,<sup>182</sup> z Metodologijo. Pred tem je bila veljavna cena v Vrtcu Škofja Loka od 1. 1. 2009 dalje.

<sup>180</sup> 28. člen Zakona o vrtcih in 8. člen Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo

<sup>181</sup> 28. člen Zakona o vrtcih

<sup>182</sup> 22. redna seja Občinskega sveta Občine Škofja Loka, dne 18. 5. 2017, objava Uradno glasilo slovenskih občin, št. 26/2017

## **8. 2. Organiziranost revidiranega področja in vzpostavitev notranjih kontrol**

Splošna ocena vzpostavitve temeljnih notranjih kontrol v Vrtcu Škofja Loka v tem delu poslovanja:

- V registru tveganj je vodstvo zavoda identificiralo in ovrednotilo tudi tveganja povezana z izračuni ekonomske cene vrtca ter opredelilo ukrepe za njihovo obvladovanje.
- Dela in naloge povezane s pripravo kalkulacije cen programov vrtca sodijo v opis delovnega mesta računovodje, posredovanje in usklajevanje predloga z ustanoviteljem je naloga ravnatelja.
- Vrtec je letno zagotavljal notranjo revizijo dela svojega poslovanja, iz poročil katere pa ne izhaja, da bi bila predmet tudi cena programov vrtca. Vrtec je poslovno leto 2016 zaključil z negativnim rezultatom, ki je bil posledica tudi prenizkih cen glede na dejanske stroške.

## **8. 3. Določitev cen programov vrtca**

Cene programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo, predlaga vrtec, skupaj s predlogom finančnega načrta, pripravljenega v skladu z izhodišči, ki veljajo za občinski proračun. Ceno programa določi pristojni organ občine ustanoviteljice. Po določitvi cene mora vrtec z izračunom cene seznaniti starše, občine zavezanke za plačilo in ministrstvo, pristojno za predšolsko vzgojo.<sup>183</sup>

Uskladitev cen po elementih, ki jih določa Metodologija, se opravi enkrat letno, glede na letne rasti elementov, lahko pa vrtec ali pristojni upravni organ lokalne skupnosti ustanoviteljice predlaga uskladitev cene, če se v vmesnem obdobju bistveno spremenijo elementi, ki so podlaga za določitev cene.<sup>184</sup> 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. V skladu z dogovorom med lokalno skupnostjo ustanoviteljico in vrtcem lahko predlog cen programov pripravi tudi organ lokalne skupnosti, pristojen za področje predšolske vzgoje.<sup>185</sup>

Iz dokumentacije je razvidno, da je Vrtec Škofja Loka konec februarja 2017 Občino Škofja Loka obvestil o potrebni spremembi cen programov vrtca ob upoštevanju spremenjenih predpostavk posameznih elementov cene. Vrtec je predlog sprememb cene občini ustanoviteljici posredoval 9. 3. 2017, nato pa še več uskladitev podatkov v skladu z navodili občine.

Predlog cen programov je bil na občinskem svetu Občine Škofja Loka obravnavan in sprejet 18. 5. 2017 in velja od 1. 6. 2017 dalje.

## **8. 3. Elementi za oblikovanje cen programov vrtca**

Izdelana kalkulacija Vrtca je pripravljena po posameznih elementih cene programov, ki jih določa Metodologija in sicer stroških dela, materiala in storitev ter živil. V nadaljevanju navajamo podrobnejše ugotovitve o upoštevanju predpisane Metodologije za oblikovanje cen programov in stroškov v Vrtcu po posameznih elementih cene.

<sup>183</sup> 31. člen Zakona o vrtcih

<sup>184</sup> 19. člen Metodologije

<sup>185</sup> 20. člen Metodologije

Vrtec stroške vodi po namenih (kontih). Lažje in bolj pregledno bi bili stroški vrtca, za namen izračuna cen, tako predračunskih kot obračunskih, vodeni, če bi jih Vrtec za programe vrtca izkazoval na ločenem stroškovnem mestu. S tem bi imel pregled nad realiziranimi stroški, ki se krijejo iz cen programov vrtca in hkrati kontrolo v izogib preveč ali premalo vključenih stroških po namenih.

### 8. 3. 1. Stroški dela

Na podlagi Metodologije za oblikovanje cen<sup>186</sup> se stroški dela obračunajo za število zaposlenih, potrebnih za izvajanje programa v skladu s predpisanimi normativi, ki jih določajo zakon in na njegovi podlagi izdani podzakonski predpisi in za število zaposlenih, ki jih v skladu s predpisi o ugodnejših normativih odobri občina. Stroški dela vključujejo plače, obvezne prispevke delodajalca in druge stroške dela, kot so dodatno kolektivno pokojninsko zavarovanje, regres za letni dopust, povračila stroškov prehrane med delom, povračila stroškov prevoza na delo in iz dela, jubilejne nagrade, odpravnine ob upokojitvi, solidarnostne pomoči, sredstva za delo sindikalnega zaupnika v skladu z zakoni, kolektivno pogodbo in drugimi predpisi za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje. Stroškom dela se prištejejo tudi sredstva za nadomeščanje odsotnih delavcev iz razloga nezmožnosti dela zaradi bolezni ali poškodbe do 30 delovnih dni v višini, ki je opredeljena v finančnem načrtu vrtca, na katerega je občina ustanoviteljica podala soglasje. Stroški dela za delavce, vključene v javna dela, ne morejo biti vključeni v ceno programov. Stroški dela za delavce, za katere je del teh stroškov zagotovljen iz drugih virov financiranja so vključeni v cene programov samo v delu, ki niso financirani iz drugih virov. Stroški dela se izračunajo po izhodiščih za načrtovanje občinskih proračunov, ki jih določi ministrstvo, pristojno za finance.

Skladnost v predlaganem izračunu cene upoštevanih stroškov dela smo presojali na podlagi organiziranosti vrtca in podatkov o obsegu dela zavoda v skladu z normativi za šolsko leto 2016/17, višine posameznih stroškov določene s prepisi in dejanskih zaposlitev. Ugotavljamo:

- Delovna mesta so upoštevana v skladu z veljavno sistemizacijo delovnih mest, odstopanje je pri pomočnicah vzgojitelja, kjer je vračunana ena plača več (58, kar je v gradivu Vrtca tudi navedeno, namesto 57).
- Potrebno bi bilo upoštevati tudi, da veljavna sistemizacija ni odobrena v celoti v skladu z veljavnimi normativi ampak so določena delovna mesta sistemizirana v manjšem obsegu (povezava s točko 2. 4. ugotovitev tega poročila).
- Pri delovnih mestih v kuhinji ni upoštevano, da je iz cene programov vrtca lahko financiranih 7,6 delovnih mest in ne 9 (razlika so stroški dietnih obrokov in obrokov odraslih, povezava s točko 2. 4. ugotovitev tega poročila).
- Vrtec je pri izračunu kot izhodišče upošteval dejanske razporeditve javnih uslužbencev na delovna mesta in plače, izplačane v mesecu decembru 2016, torej v mesecu, ko so že bile izplačane višje plače iz naslova napredovanj v nazive in plačne razrede v letu 2016.
- Pri določenih javnih uslužbencih ni bilo upoštevano napredovanje z višjo plačo v decembru 2016 in iz tega naslova višja plača za leto 2017.
- Strošek nadomeščanja dopustov za delavke ob vrnitvi s porodniškega dopusta je ocenjen na 25.000 evrov letno, ni pa v zadostni višini vključen med stroške posameznih oddelkov. Na postavki stroškov nadomeščanj je potrebno upoštevati tudi praviloma nižje stroške

<sup>186</sup> 5. člen

uslužbencev, ker gre običajno za uslužbence z nižjim plačnim razredom. Je pa dejstvo, da je višino teh stroškov težko pravilno ali natančneje oceniti.

- Stroški za plačilo dela sindikalnega zaupnika so v obrazložitvi navedeni, v kalkulacijo pa niso vključeni (1.100 evrov letno).

### 8. 3. 2. Stroški materiala in storitev

V skladu z Metodologijo<sup>187</sup> stroški materiala in storitev obsegajo vse stroške za nabavljeni material in za opravljene storitve, in sicer funkcionalne stroške objektov, funkcionalne stroške osnovne dejavnosti in druge specifične namenske stroške.

Pri načrtovanju posamezne skupine stroškov je Vrtec Škofja Loka izhajal iz realizacije preteklega leta z upoštevanjem ocene porabe za tekoče leto. Načrtovani in v kalkulacijo vključeni stroški so navedeni pregledno (tabele 6, 7 in 8). V zvezi s stroški in njihovo višino, ugotavljamo, da je Vrtec dosledno povzel realizacijo stroškov kot izhaja iz poslovnih knjig preteklega leta, načrtovani stroški, pa so primerljivi z višino stroškov v preteklem letu oz. z upoštevanimi razlikami, ki so navedene po namenih (kontih). Pomembnejše razlike so tudi obrazložene. Na tak način je odločevalec razpolagal z vsemi podatki o načrtovanih in v kalkulacijo vključenih stroških.

Je pa iz omenjenih preglednic v gradivu in obrazložitvah razvidno, da so določeni stroški materiala in storitev vključeni v napačno skupino stroškov (npr. uporabnina oz. obratovalni stroški oddelka v Osnovni šoli Cvetka Golarja, takse in pristojbine in drugi odhodki, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča).<sup>188</sup> Nadomeščanje bolniških - študentski servis<sup>189</sup> pa dejansko sodi med stroške dela. Navedeno pomeni nepravilnosti pri strukturi izkazanih stroškov, ne vpliva pa na samo višino skupnih stroškov ali izračunane cen.

#### Funkcionalni stroški objektov

V skladu z Metodologijo obsegajo ogrevanje (kurjava, dimnikarske storitve), elektriko, plin, vodo, komunalne storitve, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, čiščenje prostorov, tekoče vzdrževanje prostorov in opreme, zavarovalne premije, varovanje objektov, uporabo in vzdrževanje vozil za prevoz hrane.

Kot zmanjšanje stroškov objektov menimo, da bi moral vrtec upoštevati del obratovalnih stroškov objekta, ki jih za zobno ambulanto v enoti Najdihojca plačuje Osnovno zdravstvo Gorenjske in na letnem nivoju znašajo cca 2.500 evrov. Hkrati pa bi dodatni stroški v približno isti višini bili za obratovalne stroške v enoti Čebelice, katere sicer skupaj z najemnino krije Občina Škofja Loka (povezava s točko 7. 7. ugotovitev tega poročila).

#### Funkcionalni stroški osnovne dejavnosti

V skladu z Metodologijo obsegajo stroške za didaktična sredstva in igrače, stalno strokovno spopolnjevanje v skladu s kolektivno pogodbo, obvezne zdravstvene storitve in varstvo pri delu,

<sup>187</sup> 6. člen

<sup>188</sup> konto 461310 (del) 4651, 4689 in 465910 (del)

<sup>189</sup> konto 461699



hišno perilo, pisarniško poslovanje (pisarniški material, stroški plačilnega prometa, časopisi, revije, telefonske storitve in podobno), drobni inventar.

V ceni programov niso upoštevani stroški, ki niso element cene,<sup>190</sup> razen obresti,<sup>191</sup> katerih ne moremo šteti med stroške, ki so neposredno povezani z izvajanjem programa (350 evrov letno).

V skladu z Metodologijo so načrtovani in v kalkulacijo vračunani tudi stroški za nakup vzgojnih pripomočkov in drobnega inventarja, ne pa tudi opreme. V zvezi s tem samo opozarjamo, da nakup opreme ni element cene programa in ta sredstva zagotavlja ustanovitelj na podlagi pogodbe o financiranju zavoda. Zato mora zavod potrebe vnaprej načrtovati in uskladiti z občino v postopku priprave proračuna. Kot stvari drobnega inventarja pa so mišljeni pisarniški pripomočki, okrasni predmeti, drobno orodje, ločljiva embalaža in podobno.<sup>192</sup>

#### Drugi specifični namenski stroški

Po naši oceni med stroške, ki so element cene ne sodijo sodni stroški (1.050 evrov letno), vključeni pa bi morali biti tudi stroški izvajalca priprave in dostave obrokov za čiščenje in pospravljanje kuhinje (ocena 1.300 evrov mesečno).

#### **8. 3. 3. Stroški živil**

Stroški živil za otroke se pri izračunu cene v skladu z Metodologijo<sup>193</sup> določijo na podlagi števila obrokov, ki jih vrtec zagotavlja na otroka v posameznem programu.

V Vrčcu Škofja Loka storitve priprave obrokov za otroke v oddelkih drugega starostnega obdobja in delno tudi v prvega starostnega obdobja izvaja zunanji izvajalec, oddelek v Retečah oskrbuje tamkajšnja osnovna šola, ostali del obrokov pa pripravlja Vrtec z lastnim kadrom. Glede na navedeno je Vrtec stroške živil ocenil na podlagi cene obrokov zunanjega izvajalca ter tako določeno ceno korigiral za delež ocenjen izkustveno na podlagi spremljanja podatkov o stroških iz preteklih let.<sup>194</sup> Natančnejše kalkulacije za tekoče obdobje ni bilo izdelane, zato teh stroškov tudi nismo podrobneje preverjali. Predlagamo pa, da Vrtec te podatke ponovno analizira in oblikuje kalkulacijo na podlagi ocenjenih stroškov obrokov.

#### **8. 4. Izračun cene programov**

Predšolska vzgoja v vrtcih poteka v dveh starostnih obdobjih, delo pa v oddelkih.<sup>195</sup> Vrsto in število oddelkov ter število otrok v oddelku določi vrtec v soglasju z občino ustanoviteljico pred začetkom tekočega šolskega leta za celo šolsko leto.<sup>196</sup>

Vrtci oblikujejo cene programov za otroke v oddelkih (vrste oddelkov): prvega starostnega obdobja, drugega starostnega obdobja, v razvojnih oddelkih, lahko pa tudi ceno programa za

---

<sup>190</sup> 8. člen Metodologije

<sup>191</sup> konto 4670

<sup>192</sup> 7. člen Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava

<sup>193</sup> 7. člen

<sup>194</sup> 30 %

<sup>195</sup> 15. in 16. člen Zakona o vrtcih

<sup>196</sup> 24. člen Pravilnika o normativih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje

oddelke, v katere so vključeni otroci, stari od tri do štiri leta oziroma ceno za kombinirani oddelek.<sup>197</sup>

V šolskem letu 2016/17 ima Vrtec Škofja Loka oblikovanih 49 oddelkov. Poleg tega je pri izračunu cene programov potrebno stroške na predpisan način deliti s številom otrok, ki je določeno kot najvišji normativ za oblikovanje posamezne vrste oddelka z upoštevanjem odločitve občine ustanoviteljice vrtca, da se najvišje število otrok v oddelku poveča za največ 2 otroka. Tako povečano normativno število otrok v posameznih vrstah oddelkov se upošteva v kalkulaciji cen programov vrtca (povezava s točko 3. 4. ugotovitev tega poročila).

Pred spremembo cen v letu 2017 so bile veljavne cene oblikovane za oddelke prvega in drugega starostnega obdobja ter razvojni oddelek. Glede na to, da ima zavod kar 10 kombiniranih oddelkov, pa je predlagal oblikovanje cene tudi za kombinirane oddelke.

Na podlagi načrtovanih povprečnih mesečnih stroškov za tekoče leto - elementov za oblikovanje cen, se cena programa v skladu z Metodologijo<sup>198</sup> izračuna tako:

- Da se stroški dela za vzgojitelje in pomočnike vzgojiteljev izračunajo posebej za programe v istovrstnih oddelkih in delijo s številom otrok, ki je določeno kot najvišji normativ za oblikovanje posamezne vrste oddelka. Vrtec je pri izračunu upošteval stroške dela vzgojiteljev in pomočnikov vzgojiteljev glede na njihovo razporeditev na oddelke, v ceni programa pa upošteval najvišji normativ otrok za posamezne vrste oddelkov.
- K stroškom delavcev, ki delajo neposredno v oddelkih se prištejejo stroški dela za delavce, ki ne delajo neposredno v oddelkih in stroški materiala ter storitev in živili. Vrtec je v kalkulaciji stroške razdelil glede normativno število otrok v posameznih vrstah oddelkov.

Način izračuna cen Vrtca je bil v skladu z Metodologijo, na sam izračun višine posameznih stroškov oz. elementov cene programov vrtca pa vplivajo spremembe oz. dejavniki, navedeni pri posamezni vrsti stroškov (glej točko 8. 3. ugotovitev tega poročila). Po naši okvirni oceni bi navedeni dejavniki imeli naslednji neto vpliv na cene:

- Prvo starostno obdobje: višja cena za 1,5 evra oz. 0,32 %\*
- Drugo starostno obdobje: višja cena za 1,84 evra oz. 0,54 %\*
- Kombinirani oddelek: višja cena za 3,49 evra oz. 1,01 %\*
- Razvojni oddelek: višja cena za 0,57 evra oz. 0,07 %\*

\* V navedenih zneskih še niso vračunana manjkajoča delovna mesta v skladu z normativi, h katerim Občina ustanoviteljica še ni dala soglasja k sistemizaciji (točka 2. 4. ugotovitev tega poročila), stroški enote Čebelica, ki jih po zahtevkih krije občina (točka 7. 6. ugotovitev tega poročila) in vključitev presežka prihodkov nad odhodki (točka 8. 5. ugotovitev tega poročila).

#### **8. 5. Razporeditev presežka prihodkov nad odhodki**

Zakon o vrtcih<sup>199</sup> določa, da se presežek prihodkov nad odhodki iz naslova cen programov v vrtcu, ki izvaja javno službo, upošteva pri prvi naslednji določitvi cene programov. O razporeditvi

<sup>197</sup> 2. člen Metodologije

<sup>198</sup> 9. člen

<sup>199</sup> 28a. člen

presežka prihodkov nad odhodki oziroma pokrivanju presežka odhodkov nad prihodki po zaključnem računu javnega vrtca odloči občina ustanoviteljica.

Občinski svet Občine Škofja Loka<sup>200</sup> je sprejel sklep, da se za preostanek presežka, po pokritju presežka odhodkov nad prihodki, v skupni višini 46.881,73 evra sorazmerno zniža ekonomska cena vrtca.

Navedeno znižanje cene iz naslova presežka prihodkov nad odhodki iz preteklih let je vključeno tudi v kalkulacijo cen programov vrtca kot odbitna postavka. Pri izračunu je Vrtec upošteval poračun v obdobju 12 mesecev, število otrok pa upošteval nižje kot znaša trenutno potrjen najvišji normativ (923 namesto 943).

Pri tem želimo opozoriti na to, je Vrtec v prvih petih mesecih letošnjega leta, do uveljavitve višje cene s 1. 6. 2017, že realiziral izpad prihodkov zaradi višjih dejanskih stroškov, ki niso bili pokriti z veljavno ceno programov vrtca. Zato bi bilo ob sprejemu sklepa o razporeditvi presežka prihodkov bolj smiselno tega nameniti za kritje stroškov tekočega obdobja brez dodatne odbitne postavke v sprejetih cenah programov vrtca. Nastalo izgubo namreč krije ustanovitelj, plačila programov vrtca pa so razporejena med občino ustanoviteljico, ostale občine plačnice, ministrstvo in starše. Poleg tega navedeno vpliva tudi na likvidnost zavoda med letom.

Poleg tega je v prihodnjem obdobju potrebno upoštevati čas upoštevanega poračuna, torej 12 mesecev, ob nespremenjenih predpostavkah ohranitev tako veljavne cene v daljšem obdobju ne bi več pokrivala stroškov.

Navedeno bi pomenilo dodatno povečanje cene posameznega oddelka za 0,09 evra ob upoštevanju pravilnega števila otrok pri razporeditvi presežka prihodkov nad odhodki iz preteklih let oz. za 4,23 evra v kolikor bi se presežek namenil za kritje stroškov tekočega leta, ko še ni bila uveljavljena višja cena programov vrtca v skladu z višjimi dejanskimi stroški (od januarja do maja).

## **9. Letno poročilo za leto 2016**

### **9. 1. Opis revidiranega področja in pomembnejših tveganj**

Javni zavod kot pravna oseba javnega prava vodi poslovne knjige in izdeluje letna poročila v skladu z določbami Zakona o računovodstvu in na njegovi podlagi sprejetimi predpisi, kodeksom računovodskih načel ter slovenskimi računovodskimi standardi. V zvezi s tem je zavod dolžan sprejeti računovodske usmeritve za vrednotenje računovodskih kategorij in vzpostaviti računovodske notranje kontrole.

Letno poročilo sestavljata računovodsko poročilo in poslovno poročilo. Poslovno poročilo so informacije, ki jih pripravi poslovanje o poslovanju javnega zavoda, sestavni del poročila pa je tudi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih. Računovodsko poročilo sestavljajo bilanca stanja, izkaz prihodkov in odhodkov ter pojasnila k izkazu, katere pripravi pooblaščen računovodja oziroma oseba odgovorna za področje računovodstva. Računovodski izkazi morajo prikazovati

<sup>200</sup> 22. redna seja Občinskega sveta Občine Škofja Loka, dne 18. 5. 2017

resnično in pošteno stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev, prihodkov, odhodkov ter presežek oziroma primanjkljaj.

Najpomembnejša tveganja, ki lahko ogrozijo poslovanje javnega zavoda, v kolikor vodstvo zavoda ne bi vzpostavilo ustreznega sistema obvladovanja tveganj oz. notranjih kontrol:

- Poslovni dogodki se izvajajo in evidentirajo ne da bi bili odobreni s strani pristojne osebe.
- Kontrole pravilnosti poslovnih dogodkov in podatkov niso vzpostavljene oz. ne delujejo na način, ki bi zagotavljal začetno evidentiranje poslovnih dogodkov, popolnost zajemanja in obdelave poslovnih dogodkov in podatkov ter točnost evidentiranja.
- Knjigovodske listine, ki so podlaga za knjiženje v poslovne knjige, niso verodostojne, predhodno preverjene in odobrene.
- Podatki v glavni knjigi niso usklajeni z razčlenjenimi računovodskimi analitičnimi evidencami oz. pomožnimi poslovnimi knjigami ter tako ne predstavljajo ustrezne osnove za pravilno in točno poročanje.
- Evidence premoženja niso popolne in pravilne.
- V poslovnih knjigah in poročilih javnega zavoda ni zagotovljeno točno in pregledno poročanje ter s tem primerne podlage za sprejemanje odločitev pristojnih organov.

Notranja revizija ni bila revizija računovodskih izkazov in zato ne dajemo zagotovila glede resničnosti in poštenosti računovodskih izkazov, smo pa v okviru dogovorjenega predmeta revizije ocenili skladnost izkazovanja bistvenih postavk v računovodskih izkazih in delovanje notranjih kontrol pri pripravi letnega poročila.

Pri reviziji smo izhajali tudi iz dejstva, da je bila za leto 2015 izvedena notranja revizija računovodskih izkazov in dela računovodske funkcije v zavodu, katere predmet je bil:

- Preveritev pravilnosti priprave računovodskih izkazov in sicer balance stanja na dan 31. 12. 2015 ter izkaza prihodkov in odhodkov za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2015, s ciljem preveriti ali so pomembne računovodske postavke izkazane v skladu z Zakonom o računovodstvu in pripadajočimi podzakonskimi akti ter slovenskimi računovodskimi standardi,
- Obračun prihodkov in sicer analitičen pregled knjiženih prihodkov do občine, ministrstva in staršev za obdobje od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2015, s ciljem preveriti morebitna odstopanja oz. pomembne spremembe prihodkov in ugotoviti razloge za odstopanja,
- Presoja realizacije priporočil predhodne notranje revizije.

Ravnateljica Vrta Škofja Loka je o odpravi pomanjkljivosti v zvezi z revizijskim poročilom poročala na svetu zavoda in v letnem poročilu za leto 2016.

## **9. 2. Organiziranost revidiranega področja in vzpostavitev notranjih kontrol**

Splošna ocena vzpostavitve temeljnih notranjih kontrol v Vrtcu Škofja Loka v tem delu poslovanja:

- V registru tveganj je vodstvo zavoda identificiralo in ovrednotilo tudi tveganja povezana s finančno računovodskim področjem ter s tem v povezavi s knjigovodskimi listinami, poslovnimi knjigami in računovodskimi poročili, ter opredelilo ukrepe za njihovo obvladovanje.
- Ureditev poslovanja na revidiranem področju urejajo naslednji akti občine ustanoviteljice in akti zavoda:

- Odlok o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Vrtec Škofja Loka<sup>201</sup>
- Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v Vrtcu Škofja Loka<sup>202</sup> s soglasjem Občine Škofja Loka za šolsko leto 2016/2017<sup>203</sup>
- Pravilnik o računovodstvu<sup>204</sup>
- Pravilnik o gibanju knjigovodskih listin<sup>205</sup>
- Navodilo za popis sredstev in obveznosti do virov sredstev<sup>206</sup>
- Vodenje poslovnih knjig in priprava računovodskih izkazov sodi med naloge računovodstva, priprava poslovnega poročila pa med naloge vodstva zavoda.
- Računovodski izkazi so bili predmet notranje revizije za leti 2014 in 2015<sup>207</sup>.

### 9. 3. Bilanca stanja

Tabela 3: Skrajšana bilanca stanja

(v evrih)

	31. 12. 2015	31. 12. 2016
<b>Sredstva</b>	<b>2.966.964</b>	<b>3.100.451</b>
Dolgoročna sredstva in sredstva v upravljanju	2.438.316	2.534.186
Kratkoročna sredstva	528.648	566.265
Denarna sredstva	30.263	7.029
Kratkoročne terjatve do kupcev	106.036	120.255
Kratkoročne terjatve do uporabnikov EKN	373.669	420.393
Druge kratkoročne terjatve	10.147	15.648
Zaloge	8.533	2.940
<b>Obveznosti do virov sredstev</b>	<b>2.966.964</b>	<b>3.100.451</b>
Kratkoročne obveznosti in pasivne časovne razmejitve	481.767	437.171
Kratkoročne obveznosti do zaposlenih	200.004	192.143
Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev	215.150	174.991
Druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja	32.424	32.966
Kratkoročne obveznosti do uporabnikov EKN	30.690	13.452
Kratkoročne obveznosti iz financiranja	203	
Pasivne časovne razmejitve	3.296	23.619
Lastni viri in dolgoročne obveznosti	2.485.197	2.663.280
Dolgoročne pasivne časovne razmejitve	799	1.307
Obveznosti za neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva	2.437.516	2.636.371

<sup>201</sup> Uradni list RS, št. 73/08, 53/10 in 71/11

<sup>202</sup> št. 0071-1/2008-463, Int.F-509, z dne 20. 7. 2008, spremembe št. 0071-1/2008-463, int. F-509a, G-1062, in št. 0071-1/2014-928, int.D-362, z dne 20. 11. 2014

<sup>203</sup> št. 014-3/2016, z dne 26. 7. 2016

<sup>204</sup> z dne 24. 11. 2015

<sup>205</sup> z dne 24. 11. 2015

<sup>206</sup> z dne 22. 11. 2016

<sup>207</sup> nima datuma, v Vrtcu prejeto 17. 8. 2016

Presežek prihodkov nad odhodki	46.882	25.602
--------------------------------	--------	--------

Vir: računovodski podatki in računovodsko poročilo za leto 2016

Zakon o računovodstvu<sup>208</sup> določa, da pravne osebe ob koncu leta obvezno usklajujejo stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev z dejanskim stanjem, ugotovljenim s popisom (inventuro). Podrobnejša navodila za popis predpiše odgovorna oseba pravne osebe. Izvedbo popisa v Vrtcu Škofja Loka ureja Navodilo za popis sredstev in obveznosti do virov sredstev, ki ga je ravnateljica sprejela na podlagi priporočil notranje revizije za leto 2015.

Vrtec Škofja Loka je izvedel izredni popis terjatev po stanju na dan 31. 5. 2016 in redni letni popis po stanju na dan 31. 12. 2016.

V zvezi z rednim letnim popisom je ravnateljica sprejela sklep o izvedbi rednega letnega popisa<sup>209</sup> in imenovala osrednjo popisno komisijo ter štiri popisne komisije za posamezno vrsto sredstev in obveznosti do virov sredstev.<sup>210</sup> Iz popisnih listov in ostale dokumentacije izhaja, da je bil redni letni popis izveden skrbno in zadovoljivo. S tem je bilo izboljšano delovanje te obvezne kontrole v zvezi z zaključevanjem poslovnih knjig in pripravo računovodskega poročila v smeri priporočil notranje revizije za leto 2015.

Osrednja popisna komisija je na podlagi poročil popisnih komisij pripravila predlog svetu zavoda, v katerem je povzela rezultate popisa iz zaključkov popisnih komisij, poročilo pa bi bilo bolj pregledno in popolno ob upoštevanju strukture poročila kot jo določa 7. točka Navodil in z bolj jasnimi predlogi sklepov na podlagi popisa. Navodilo Vrtca določa, da zbirno poročilo o popisu obravnava svet zavoda in odloči o načinu odprave ugotovljenih primanjkljajev oz. presežkov, odpisu in uničenju neuporabnih in zastarelih sredstev, možni odškodninski odgovornosti delavca, odgovornega za nastalo škodo, odpisu terjatev, prodaji neuporabnih, zastarelih in poškodovanih sredstev in drugem, povezanem z ugotovitvami popisne komisije ter določi odgovorne osebe za ugotavljanje primanjkljajev in presežkov, komisijo za odstranitev izločenih sredstev (prodaja, uničenje) in ustrezne roke za odstranitev le teh. Svet zavoda je na svoji seji<sup>211</sup> sprejel sklep o sprejemu poročila popisne komisije v predloženem besedilu, s pripombo, da niso usklajena sredstva na kontu opreme, sklep o odpisu neuporabnih in zastarelih sredstev ter odpisu terjatve. Pogrešamo pa odločitev glede uničenja neuporabnih in zastarelih sredstev z določitvijo odgovornih oseb in rokov.

V nadaljevanju so podane ugotovitve k pomembnejšim postavkam bilance stanja oz. postavkam, ki izkazujejo poslovne dogodke, ki so bili predmet revizije.

Vrednosti in podrobnejše vsebine posameznih postavk ne povzemamo, saj so te podrobno opisane v pojasnilih računovodskega poročila Vrtca Škofja Loka za leto 2016.

<sup>208</sup> od 36. do 40. člena

<sup>209</sup> Sklep z dne 22. 11. 2016

<sup>210</sup> Sklep z dne 22. 11. 2016

<sup>211</sup> 16. seja, z dne 1. 2. 2017

### 9. 3. 1. Sredstva

#### Dolgoročna sredstva in sredstva v upravljanju (razred 0)

Knjiga opredmetenih osnovnih sredstev predstavlja obvezno pomožno knjigo, ki je hkrati tudi register osnovnih sredstev in se ne zaključuje. Omogočati mora vnašanje opredmetenih osnovnih sredstev, neopredmetenih sredstev in drobnega inventarja v register z vsemi potrebnimi podatki.

Evidentiranje v registru osnovnih sredstev smo preverili v omejenem obsegu in sicer so se preveritve nanašale na izvajanje kontrole pri usklajevanju stanja pomožne knjige z glavno knjigo ob zaključku poslovnega revidiranega leta, pravilnost in popolnost evidentiranja poslovnih dogodkov v zvezi s pridobivanjem in odpravljanjem pripoznanj osnovnih sredstev v revidiranem letu. Ugotavljamo:

- Osnovna sredstva računovodstvo vodi ločeno po kontih tako v glavni knjigi kot v registru osnovnih sredstev.
- Računovodstvo pa ločeno ne vodi osnovnih sredstev po virih financiranja (npr. sredstva v upravljanju in donacije), kar bi omogočalo kontrolo skladnosti sredstev in njihovih virov. Glede na to, da je pridobljenih sredstev iz donacij le nekaj, bi bilo ločeno vodenje mogoče tudi na ločenem kontu.
- Predložen izpis registra osnovnih sredstev na dan 31. 12. 2016 za neopredmetena osnovna sredstva, nepremičnine in opremo je usklajen z glavno knjigo (odstopanje samo v centih, 0,18 oz. 0,09 evra). Računovodstvo je v času revizije urejalo še razporeditev sredstev med opremo in drobnim inventarjem.
- Nerealizirano ostaja še uskladitev sredstev v upravljanju z občino ustanoviteljico, po podatkih naj bi bila pogodba o upravljanju v pripravi.
- Računovodstvo je med letom pridobljeno opremo in drobni inventar, evidentiralo v skladu s knjigovodskimi listinami analitično v registru osnovnih sredstev in v glavni knjigi ter v skladu s podatki na knjigovodskih listinah.
- Pridobljena osnovna sredstva so imela za podlago zagotovljen ustrezen dolgoročni vir (obveznosti za sredstva v upravljanju oz. donacijo), razen za opremo, ki je bila nabavljena iz lastnih sredstev (tekočih prihodkov) v višini 2.078 evra. Vrtec je v računovodskih pojasnilih v letnem poročilu sicer pravilno razkril vire sredstev, ki so bili uporabljeni za vlaganja v opredmetena osnovna sredstva.
- Stanje dolgoročnih sredstev (razred 0) in dolgoročnih virov za njihovo pridobitev (konti 922 in 980) je v skupni vrednosti usklajeno. Ni pa usklajena knjigovodska vrednost osnovnih sredstev pridobljenih iz donacij (1.446 evra) in višina izkazanih prejetih donacij (799 evra), ki je podcenjena za 647 evrov. Razlika se posledično kaže tudi pri vrednosti obveznosti za sredstva prejeta v upravljanje, ki je za isti znesek precenjena. Navedeno je posledica tega, ker se računovodsko ločeno ne vodi osnovnih sredstev po virih financiranja in lahko pride do nepravilnosti pri razporejanju stroškov amortizacije. Za leto 2016 je bila amortizacija razporejena glede na vire iz katerih so bila osnovna sredstva nabavljena, razlika ostaja iz preteklih let.
- Računovodstvo je iz evidence po stanju na dan 31. 12. 2016 izločilo osnovna sredstva, ki jih je za odpis predlagala inventurna komisija in potrdil svet vrtca. Ob tem opozarjamo samo, da bi na podlagi sprejetega sklepa o odpisu morala biti ta osnovna sredstva evidentirana kot sredstva izven uporabe, izločitev iz evidenc pa je mogoča šele ko je realizirano fizično

razpolaganje oz. odsvojitve tega sredstva in na podlagi verodostojne listine o tem poslovnem dogodku.

#### Kratkoročne terjatve do kupcev (skupine kontov 12)

Z izjemo manjše višine terjatev, ki se nanašajo na terjatve do pravne osebe, se vse terjatve nanašajo na terjatve do staršev iz naslova plačila programov vrta. Stanje v glavni knjigi je usklajeno z analitično evidenco. Iz analitične evidence so razvidne tudi terjatve po zapadlosti, in skupinah dolžnikov ter uvedenih postopkih zoper dolžnike. Podrobneje pravilnosti knjiženja izdanih računov in plačil nismo preverjali.

V letu 2016 je bil oblikovan popravek terjatev za znesek 12.398 evra, tako da skupni oblikovani popravek terjatev znaša 55.582 evra. Vrtec je oblikoval popravek vrednosti terjatev do staršev s presojo posameznih terjatev ter upošteval terjatve starejše od pol leta. Pri tem pa je bil podlaga izpis po stanju 30. 6. 2016 namesto stanje terjatev na dan 31. 12. 2016 z upoštevanjem zapadlosti nad 6 mesecev.<sup>212</sup>

Terjatve do staršev so na dan 31. 12. 2016 izkazane v višini 161.618 evra, od tega zapadle terjatve 72.975 evra. Pravilnik o računovodstvu Vrta<sup>213</sup> določa, da je treba terjatve, za katere se domneva, da ne bodo poravnane v rednem roku oz. ne bodo poravnane v celotnem znesku, izkazati kot dvomljive, če se zaradi njih začne sodni postopek, pa kot sporne in obračunati popravek njihove vrednosti. Na kontu kratkoročnih dvomljivih in spornih terjatev Vrtec izkazuje terjatve v enaki višini kot je izkazan popravek vrednosti. Vrtec ima v ta namen v kontne načrtu zavoda vzpostavljen le en združen konto. Glede na oblikovanje popravka torej pri izkazovanju dvomljivih in spornih terjatev in dosledno na opredeljen način upoštevana računovodska usmeritev. Poleg tega tudi v letu 2016 plačila spornih in dvomljivih terjatev Vrtec ni knjižil na konte spornih in dvomljivih terjatev. Pravilno bi bilo, da bi zavod knjižil plačila na konte spornih in dvomljivih terjatev, saj je sporne in dvomljive terjatve prenesel iz kontov rednih terjatev (ter jih tako zmanjšal) na konte spornih in dvomljivih terjatev (ter jih tako povečal). Prav tako pa bi na naveden način zagotovil boljšo knjigovodsko informacijo o izterjavi zapadlih neplačanih terjatev po sodni poti.

V letnem poročilu za leto 2016 so razkriti podatki o stanju neporavnanih terjatev in zapadlih neplačanih terjativah ter ukrepih za njihovo poravnavo oziroma razlogih neplačila, kot to določa Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava.<sup>214</sup>

Iz izkazanega stanja terjatev je razvidno, da ima Vrtec večje težave z neplačniki, ki je delno posledica tudi stanja v računovodstvu v preteklem obdobju. Iz dokumentacije in poročil zavoda izhaja, da so bili v letu 2016 sprejeti zadostni in ustrezni ukrepi ter sistematičen pristop k izterjavi dolga s strani dolžnikov ter ukrepi za sprotno obravnavo tekoče nastalega dolga. Z ureditvijo kadrovske zasedbe pa predlagamo še vzpostavitev podrobnejših notranjih kontrol z internimi akti v tem delu in skrb za delovanje tako vzpostavljenih notranjih kontrol.

---

<sup>212</sup> temeljnica 146

<sup>213</sup> 97. člen

<sup>214</sup> 26. člen



V zvezi s terjatvami do staršev je tako Vrtec realiziral priporočila predhodnih revizij glede popisa terjatev, uskladitve analitične evidence z glavno knjigo in izvajanja postopkov izterjave, pri izkazovanju dvomljivih in spornih terjatev in oblikovanja popravka vrednosti terjatev pa je potrebno že dana priporočila še realizirati in dosledno upoštevati zapisane računovodske usmeritve, prav tako sprejeti interno navodilo o izvedbi postopkov izterjave z navedbo skrajnih rokov posamezne faze postopka.

#### Kratkoročne terjatve do uporabnikov EKN (skupine kontov 14)

Računovodstvo je ob koncu leta uskladilo stanje odprtih postavk s posameznimi uporabniki enotnega kontnega načrta, z izjemo enega primera, kar je v računovodskih pojasnilih tudi razkrito.

Evidentiranje izdanih zahtevkov samo preverili do Občine Škofja Loka, pri čemer nepravilnosti niso bile ugotovljene (povezava s točko 7. ugotovitev tega poročila). Za letu 2016 je razvidno neredno izdajanje zahtevkov, z večjo zamudo oz. za določene postavke skupaj za več mesecev. Stanje terjatev ob koncu leta pa je usklajeno z izpisi odprtih postavk.

Izdajanja in izkazovanja zahtevkov do drugih plačnikov, uporabnikov enotnega kontnega načrta, nismo preverjali.

Čeprav ni vplivalo na pravilnost knjiženja, pa izpostavljamo v času dela računovodskega servisa na nedosledno številčenje izdanih zahtevkov, ki ni bilo sistematično in z dosledno uporabo zaporednih števil listin v poslovnem letu. S ponovnim prevzemom računovodstva s strani zaposlenih v vrtcu se je pri tem vzpostavil red in preglednost.

#### *9. 3. 2. Obveznosti do virov sredstev*

##### Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev (skupine kontov 22)

Obveznosti do dobaviteljev so bile predmet rednega letnega popisa in so izkazane v višini 215.150 evra. Med odprtimi postavkami so tudi računi, ki so v letu 2016 že zapadli in sicer v višini 113.004 evra. V računovodskih informacijah so v skladu z zahtevami Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava<sup>215</sup> razkriti vzroki za neplačila in sicer nezadostna denarna sredstva na računu.

Evidentiranje obveznosti do dobaviteljev smo preverili v omejenem obsegu in sicer v delu, ki se nanaša na blago in storitve, ki so bili financirani iz namenskih sredstev občinskega proračuna in vključeni v izstavljene zahtevke Občini Škofja Loka v revidiranem letu. Nepravilnosti pri tem niso bile ugotovljene.

Iz analitične evidence po posameznih partnerjih pa je razvidno, da je računovodja vrtca imela precej dodatnega dela z zapiranjem izkazanih odprtih postavk pri partnerjih, ki so bile sicer že poravnane, računovodski servis pa jih ob plačilih ni pravilno zapiral s sicer knjiženimi plačili, kar je posledica nedoslednosti računovodstva v preteklem obdobju pri evidentiranju oz. plačilih. Vseh postavk še niso uspeli zapreti, kar ostaja nalog še za tekoče leto.

---

<sup>215</sup> 26. člen

#### Pasivne časovne razmejitve (skupine kontov 29)

Pasivne časovne razmejitve Vrtec na dan 31. 12. 2016 izkazuje izključno za višino neporabljenih sredstev sklada vrtca v višini 3.297 evra. Bi bilo pa potrebno uskladiti evidentiranje na pravilnem kontu (kot kratkoročno odložene prihodke in ne kot vnaprej vračunane odhodke).

Vrtec je v letu 2016 odpravil postavke za katere pogoji za odložene prihodke niso bili več izpolnjeni v višini 20.968 evra in iz tega naslova povečal prihodke ter s tem odpravil nepravilnost ugotovljeno pri reviziji preteklega leta.

#### Dolgoročne pasivne časovne razmejitve (skupine kontov 92)

Stanje dolgoročnih pasivnih časovnih razmejitev izkazuje vrednost prejetih donacij za nakup osnovnih sredstev, stanje pa ni usklajeno s knjigovodsko vrednostjo osnovnih sredstev pridobljenih iz tega naslova, ki so izkazana v višini 1.446 evra (povezava s točko 9. 3. 1. ugotovitev tega poročila).

Bi bilo pa potrebno uskladiti še evidentiranje na pravilnem kontu (kot prejete donacije, namenjene nadomeščanju stroškov amortizacije in ne kot dolgoročno odložene prihodke).

#### Obveznosti za neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva (podskupina kontov 980)

Obveznosti za neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva sestavlja knjigovodska vrednost sredstev neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev prejetih v upravljanje, povečana za znesek neporabljene obračunane amortizacije in namenskih denarnih sredstev, prejetih za pridobitev tovrstnih sredstev, ter zmanjšana za znesek neodplačanih posojil, najetih za nakup teh sredstev, znesek neplačanih obveznosti za pridobitev teh sredstev in znesek dolgoročnih pasivnih časovnih razmejitev, namenjenih nadomestitvi stroškov amortizacije osnovnih sredstev, pridobljenih z donacijami.

Za revidirano obdobje smo preverili evidentiranje vseh spremembe obveznosti za sredstva prejeta v upravljanje. Povečanja se nanašajo na prejete namenske investicijske transferje občine ustanoviteljice in se na strani sredstev izkazuje kot povečanje nabavne vrednosti osnovnih sredstev v enaki višini. (povezava s točko 7. 8. ugotovitev tega poročila). Zmanjšanja pa so se nanašala na obračunano amortizacijo, ki je bila pravilno izkazana v breme virov sredstev in ne v breme prihodkov obračunskega obdobja, ker zavod amortizacije nima (in je ne sme imeti) vračunane v cene storitev javne službe.

Poleg tega so bile obveznosti za neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva zmanjšane zaradi uskladitve stanja po ugotovitvah revizije za leto 2015 med konti 980 in 985, na katerem se izkazuje presežek prihodkov nad odhodki (47.459 evra).

Obveznosti za neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva so precenjena za 647 evrov iz naslova osnovnih sredstev pridobljenih iz donacij (povezava s točko 9. 3. 1. tega poročila).

Presežek prihodkov nad odhodki in presežek odhodkov nad prihodki (podskupina kontov 985 in 986)

Presežek prihodkov nad odhodki je v poslovnih knjigah izkazan v višini 129.094 evra kot v celoti nerazporejen presežek iz preteklih let. V letu 2016 se presežek iz preteklih let ni razporejal.

Presežek odhodkov nad prihodki pa je izkazan v višini 82.211 evra kot rezultat revidiranega leta. V skladu z Zakonom o računovodstvu<sup>216</sup> se primanjkljaj krije v skladu z zakonom in odločitvijo ustanovitelja pravne osebe.

Neto stanje je presežek prihodkov nad odhodki v bilanci stanja Vrtca Škofja Loka na dan 31. 12. 2016 v višini 46.882 evra.

#### 9. 4. Izkaz prihodkov in odhodkov

Tabela 4: Skrajšan izkaz prihodkov in odhodkov (v evrih)

	leto 2016	leto 2015
<b>Prihodki</b>	<b>3.933.960</b>	<b>3.970.312</b>
Prihodki od poslovanja	3.933.613	3.965.484
Finančni prihodki	15	97
Drugi prihodki	332	4.731
<b>Odhodki</b>	<b>4.016.171</b>	<b>3.944.711</b>
Stroški blaga, materiala in storitev	1.189.146	1.290.530
Stroški dela	2.807.854	2.604.934
Amortizacija	5.744	44.255
Drugi stroški	8.195	4.762
Finančni odhodki	319	80
Drugi odhodki	62	150
Prevrednotovalni poslovni odhodki	4.851	
<b>Presežek odhodkov nad prihodki</b>	<b>-82.211</b>	<b>25.601</b>

Vir: računovodski podatki in računovodsko poročilo za leto 2016

Vrednosti in podrobnejše vsebine posameznih postavk ne povzemamo, saj so te podrobno opisane v pojasnilih računovodskega poročila Vrtca Škofja Loka za leto 2016. Navajamo le obseg opravljenih preverjanj in ugotovitve.

##### 9. 4. 1. Prihodki

Večina prihodkov se nanaša na plačila programov vrtca in proračunska sredstva občine ustanoviteljice na podlagi Zakona o vrtcih.

Evidentiranje smo preverili le iz naslova zahtevkov do občine ustanoviteljice, kar je bilo v poslovnih knjigah izkazano pravilno v skladu s knjigovodskimi listinami glede višine in namena. Nedoslednosti pa so bile pri evidentiranju pravilnega obdobja določenih poslovnih dogodkov,

<sup>216</sup> 19. člen

tako so bili določeni zahtevki izkazani v napačnem obdobju med letom, kar sicer ni vplivalo na poslovni rezultat, je pa vplivalo na vmesne mesečne izpise realizacije poslovanja in posledično na nepravočasno ugotovljen presežek odhodkov nad prihodki. Pri tem gre ponovno za nedoslednosti pri evidentiranju s strani računovodskega servisa.

#### 9. 4. 2. Odhodki

##### Stroški blaga, materiala in storitev

Evidentiranje stroškov blaga, materiala in storitev smo preverili v omejenem obsegu in sicer v delu, ki se nanašajo na blago in storitve, ki so bile financirane iz namenskih sredstev občinskega proračuna in vključene v izstavljene zahtevke Občini Škofja Loka v revidiranem letu. Nepravilnosti pri tem niso bile ugotovljene.

##### Stroški dela

Stroški dela so bili preverjeni v smislu kontrole pravilnosti napredovanj in obračuna plač, kar je podrobneje predstavljeno v točkah 5. in 6. ugotovitev tega poročila. Za preverjeni mesec izplačil plač je knjiženje v glavni knjigi skladno z evidenco plač.

##### Amortizacija

V skladu s Pravilnikom o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev so določeni uporabniki enotnega kontnega načrta dolžni pokrivati stroške amortizacije v breme ustreznih obveznosti do virov sredstev, če strošek amortizacije ni vračunan v ceno proizvoda ali storitve, ali če ne dobijo iz sredstev javnih financ denarnih sredstev za kritje stroškov amortizacije. Vsakoletni stroški amortizacije osnovnih sredstev, pridobljenih iz donacij, se nadomestijo v breme dolgoročnih pasivnih časovnih razmejitev, oblikovanih iz naslova donacij.<sup>217</sup>

Način obračuna stroškov amortizacije je odvisen tudi od obsega opravljanja tržne dejavnosti, saj se mora v tem primeru ustrezen del amortizacije obračunati v breme prihodkov, ker le tako lahko zavod izkaže pravilen prikaz izida poslovanja tako za dejavnost javne službe kot za tržni del dejavnosti.<sup>218</sup>

V letu 2016 je Vrtec Škofja Loka v breme prihodkov izkazal popravek vrednosti opreme in drobnega inventarja, ki je bil financiran iz tekočih prihodkov Vrtca. Pri tem je bila kot drobni inventar obravnavana tudi določena oprema, katere vrednost je bila sicer nižja od 500 evrov.

Ostalo amortizacijo je Vrtec knjižil v breme virov sredstev, kar je glede na vrste prihodkov zavoda pravilno. Pravilno je amortizacijo delil v breme donacij in sredstev v upravljanju glede na sezname osnovnih sredstev pridobljenih iz posameznega vira.

V cene javne službe se amortizacije ne sme vračunavati, kot tržno dejavnost pa Vrtec izkazuje le najemnino za šolsko zobno ambulanto, katero ima v najemu javni zavod Osnovno zdravstvo Gorenjske, kateremu Vrtec zaračunava le obratovalne stroške prostora, ne pa tudi najemnine, ki bi pokrivala del amortizacije (povezava s točko 9. 5. ugotovitev tega poročila).

<sup>217</sup> 10. člen Pravilnika o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev

<sup>218</sup> 9. in 44. člen Zakona o računovodstvu

## **9. 5. Izkaz prihodkov in odhodkov po vrstah dejavnosti**

Poslovne knjige in poročila morajo v skladu z Zakonom o računovodstvu<sup>219</sup> zagotavljati ločeno spremljanje poslovanja in prikaz izida poslovanja s sredstvi javnih financ in drugih sredstev za opravljanje javne službe od spremljanja poslovanja s sredstvi, pridobljenimi iz prodaje blaga in storitev na trgu. Javni zavod mora v skladu z Zakonom o računovodstvu<sup>220</sup> prihodke in odhodke izkazovati ločeno glede na vrsto dejavnosti (izvajanje javne službe, prodaja blaga in storitev na trgu). Pravilnik o sestavljanju letnih poročil<sup>221</sup> določa, da določeni uporabniki enotnega kontnega načrta sestavljajo izkaz prihodkov in odhodkov po vrstah dejavnosti, v katerem se ločeno prikažejo prihodki in odhodki tekočega obračunskega obdobja za izvajanje javne službe ter prihodki in odhodki tekočega obračunskega obdobja od prodaje blaga in storitev na trgu.

Na podlagi ugotovitev notranje revizije za leto 2015 je Vrtec s strani Občine Škofja Loka pridobil stališče, da so prihodki najemnine prihodki Vrtca in da se ti štejejo za prihodke tržne dejavnosti zavoda, zato morajo vsebovati vse stroške z izvajanjem prodaje blaga in storitev na trgu, torej stroške blaga in storitev, investicijskega vzdrževanja, stroške dela, amortizacije in drugih neposrednih in posrednih stroškov, ki so povezani z izvajanjem te dejavnosti.

Trenutno veljavna cena najema, ki je določena na podlagi kalkulacije zgolj obratovalnih stroškov zobne ambulante, niti ne predstavlja najema v smislu Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti ampak brezplačno uporabo prostorov, opredeljeno z omenjenim zakonom. Z namenom odprave neskladja naj Vrtec glede oddaje prostora zobne ambulante poskuša uskladiti sklenjeno najemno razmerje in stališče občine ustanoviteljice glede tržne dejavnosti zavoda v tem delu.

## **9. 6. Obvezne pisne računovodske informacije v računovodskem poročilu**

Uporabniki EKN podajo v okviru pojasnil tudi pisne računovodske informacije, ki se nanašajo na razkrivanje podatkov izkazanih v bilanci stanja, izkazu prihodkov in odhodkov ter prilogah k izkazoma. V računovodskih informacijah mora zavod v skladu s Pravilnikom o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava<sup>222</sup> razkriti zlasti:

- sodila, ki so bila ta uporabljena za razmejevanje prihodkov in odhodkov na dejavnost javne službe ter dejavnost prodaje blaga in storitev na trgu,
- vzroke za izkazovanje presežka odhodkov nad prihodki v bilanci stanja ter izkazu prihodkov in odhodkov,
- podatke o stanju neporavnanih terjatev ter ukrepih za njih poravnavo oziroma razlogih neplačila,
- podatke o obveznostih, ki so do konca poslovnega leta zapadle v plačilo, ter o vzrokih neplačila,
- vire sredstev, uporabljene za vlaganje v opredmetena osnovna sredstva in neopredmetena sredstva,
- naložbe prostih denarnih sredstev, ocene
- razloge za pomembnejše spremembe stalnih sredstev,

<sup>219</sup> 9. člen Zakona o računovodstvu

<sup>220</sup> 16. in 17. člen

<sup>221</sup> 23. člen

<sup>222</sup> 26. člen

- podatke o pomembnejših opredmetenih osnovnih sredstvih in neopredmetenih sredstvih, ki so že v celoti odpisana, pa se še vedno uporabljajo za opravljanje dejavnosti,
- drugo, kar je pomembno za popolnejšo predstavitev poslovanja in premoženjskega stanja uporabnikov enotnega kontnega načrta.

Računovodstvo Vrtca Škofja Loka je med pisnimi informacijami razkrilo vse obvezne vsebine in tudi podrobno predstavilo vsebino posameznih izkazov in postavk v bilanci stanja ter izkazu prihodkov in odhodkov. Računovodska razkritja tudi odražajo dejansko stanje kot izhaja iz poslovnih knjig in obsegajo podrobno predstavitev poslovanja in premoženjskega stanja javnega zavoda ter uporabljenih računovodskih usmeritev. Informacije dopolnjuje še poslovno poročilo. S tako pripravljenimi informacijami je tako svetu zavoda kot ustanovitelju dana ustrezna podlaga za sprejemanje odločitev na podlagi pripravljenega letnega poročila zavoda.

### **9. 7. Poslovno poročilo**

Poslovno poročilo pripravi predstojnik javnega zavoda, ki njegovo vsebino določi na način, ki kaže na probleme in dosežke pri poslovanju v proučevanem obdobju. Vsebina poslovnega poročila mora biti prilagojena področju na katerem javni zavod deluje, njegov sestavni del pa je tudi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, ki se pripravi na predpisan način.

Poslovno poročilo Vrtca Škofja Loka za leto 2016 je sestavljeno iz posebnega dela poslovnega poročila in poročila o doseženih ciljih in rezultatih. Pripravljeno je zelo podrobno in pregledno ter skupaj z računovodskim poročilom omogoča organom, ki sprejemajo odločitve na podlagi tako pripravljenega poročila zadostne in ustrezne informacije za odločanje. Neskladnosti v pojasnilih ali informacijah ni bilo ugotovljenih.

## **V. REVIZIJSKA OCENA STANJA**

Na podlagi sprejetih internih aktov zavoda in drugih ukrepov vodstva ter opravljene revizije ocenjujemo, da se vodstvo Vrtca Škofja Loka zaveda pomena sistema notranjih kontrol in upravljanja tveganj za urejeno, pravilno in smotno poslovanje zavoda. Vzpostavljen sistem poslovanja in notranjih kontrol na ključnih delih revidiranih procesov je sicer potrebno v delu še izpopolniti in okrepiti, za kar predlagamo določene spremembe in izboljšave. Predvsem pa naj pri tem revidiranec upošteva lastne organizacijske in tehnične pogoje in rešitve ter izpostavljenost tveganjem.

Vzpostavljen sistem poslovanja in notranjih kontrol na revidiranih področjih deluje v posameznih delih ustrezno, na določenih delih pa je potrebno delovanje še izboljšati, da bodo tveganja obvladovana na sprejemljivi ravni. Na revidiranih področjih ugotavljamo določene nepravilnosti in pomanjkljivosti, kar je v poročilu podrobno predstavljeno z namenom izboljšanja poslovanja zavoda v prihodnje. Povzetek ključnih ugotovitev pri delovanju notranjih kontrol:

- Notranje kontrole delujejo ustrezno pri pripravi sistemizacije delovnih mest glede na predpisane normative za dejavnost predšolske vzgoje, pri čemer so določena delovna mesta v Vrtcu sistemizirana v skladu z ugodnejšim normativom, ki ga je odobrila občina ustanoviteljica, določena delovna mesta pa ne dosegajo normativa. V času revizije je

ravnateljica sprejela nov pravilnik o sistemizaciji, s katerim je odpravila pomanjkljivosti glede sprejema akta in določanja načina sprejema sistemizacije za posamezno šolsko leto.

- Organiziranost vrtca in dejanske zaposlitve: Notranje kontrole delujejo ustrezno glede priprave letnega delovnega načrta oblikovanja programov in oddelkov vrtca, poslovnega časa, sistemizacije delovnih mest vzgojitelja in pomočnika vzgojitelja ter vodenja evidence delovnega časa. Določene izboljšave predlagamo glede načina vodenja evidence o dejanski zasedenosti delovnih mest in odprave odstopanj med sistemizacijo delovnih mest v kuhinji z dejanskimi zaposlitvami.
- Glede skladnosti pogodb o zaposlitvi v smislu pregleda ali zaposleni izpolnjujejo izobrazbene pogoje določene za zasedbo delovnega mesta določene s sistemizacijo delovnih mest in zakonodajo nepravilnosti niso bile ugotovljene.
- Pri napredovanjih javnih uslužbencev v nazive in plačne razrede poslovanje in delovanje notranjih kontrol v letih 2015 in 2016 ocenjujemo kot zadovoljivo. Personalne mape so pregledne in ustrezno vodene, prav tako kadrovske evidence. V 23 primerih napredovanj v nazive nepravilnosti niso bile ugotovljene. Pri vzorcu 86 napredovanj v plačne razrede pa so bile nepravilnosti ugotovljene v treh primerih.
- Pri obračunu plač notranje kontrole delujejo večinoma ustrezno. Osnovne plače so za vzorec javnih uslužbencev obračunane v višini, ki ustreza plačnemu razredu javnih uslužbencev po pogodbi o zaposlitvi, veljavni plačni lestvici in mesečni evidenci prisotnosti. Plača ravnateljici je bila obračunana pravilno. Posamezna manjša odstopanja so bila ugotovljena pri dodatku za delovno dobo zaradi spremembe upoštevanja štetja let delovne dobe v primeru krajšega delovnega časa, dodatku za posebne obremenitve in povračilih stroškov prevoza med enotami vrtca. Določene uskladitve so bile potrebne pri določitvi položajnega dodatka posameznih vodij enot. V času revizije je Vrtec ugotovljene neskladnosti in pomanjkljivosti pri zadnjem rednem obračunu plač že odpravil. Dodatne ukrepe predlagamo še v primeru delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela.
- Izdajanje zahtevkov občini ustanoviteljici za leto 2016 je bilo v skladu z namenom določenim s predpisi in dejansko nastalimi stroški oz. obračunanimi razlikami v cenah programov, bistvenih nepravilnosti ni bilo ugotovljenih. V letu 2016 je za obračun oskrbnin in subvencij Vrtec pričel uporabljati nov program za obračun in elektronsko evidenco prisotnosti otrok. Ugotovljeno manjšo neskladnost pri določanju občine plačnice razlike v ceni programa je Vrtec že pričel urejati. Obračuni so pripravljene pregledno in omogočajo pregled posameznih podatkov, ki vplivajo na višino posameznega zahtevka. Občina je vrtcu financirala tudi določene stroške, ki niso element cene oz. krila določene dodatne stroške. Določene izboljšave smo predlagali glede pravil oz. obračuna v primeru odsotnosti otrok in ureditev plačila dietnih obrokov.
- Zahtevki za leto 2014 in 2015 so bili predmet notranje revizije v lanskem letu, pri kateri je bil opravljen analitičen pregled knjiženih prihodkov do občine, ministrstva in staršev za obdobje od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2015, s ciljem preveriti morebitna odstopanja oziroma pomembne spremembe prihodkov in ugotoviti razloge za odstopanja. Ob zaključku leta sta Občina Škofja Loka in Vrtec uskladila višino zahtevkov in odprtih terjatev.
- Glede osnov za izračun elementov za oblikovanje cen programov vrtca in skladnosti z metodologijo ocenjujemo, da je pripravljena kalkulacija pregledna in omogoča kontrolo s strani organov odločanja, vrtec je upošteval posamezne elemente cen in predpisan način izračuna stroškov programov. Nekaj odstopanj v stroških je bilo sicer ugotovljenih, vendar

pa njihovo neto odstopanje v potrjeni ceni ni bistveno. Predlagamo pa nadgradnjo stroškovnega računovodstva za ločeno spremljanje stroškov po namenih financiranja. Poleg tega je glede porabe presežka prihodkov nad odhodki iz preteklih let za kritje odhodkov tekočega obdobja potrebno upoštevati tudi obdobje prvih petih mesecev letošnjega leta, ko cena programov vrtca še ni bila usklajena glede na višje dejanske stroške.

- V povezavi z letnim poročilom je v primerjavi z ugotovitvami lanske notranje revizije razvidno, da je Vrtec že uspel odpraviti določene ugotovljene nepravilnosti in pomanjkljivosti v računovodstvu. Ravnateljica je zagotavljala sprotno obveščenost sveta zavoda in občine ustanoviteljice. Izvedeni ukrepi so predvsem glede popravkov nepravilnosti pri določenih knjiženjih v letu 2015, uskladitve pomožnih knjig z glavno knjigo, izvedbe rednega letnega popisa, ravnanja s terjatvami, priprave ustreznih, popolnih in verodostojnih računovodskih informacij. Predlagamo še določene izboljšave in odprave ugotovljenih pomanjkljivosti in nepravilnosti pri računovodskem evidentiranju poslovnih dogodkov in stanj, vendar pa je stopnja tveganj glede na že izvedene ukrepe nižja.
- Ravnateljica Vrtca Škofja Loka je že med revizijo sprejela določene ukrepe na podlagi priporočil notranje revizije za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti pri vzpostavitvi in delovanju notranjih kontrol, kar kaže na visoko raven zavedanja odgovornosti vodstva zavoda in posledično zagotavlja doseganje namena notranjega revidiranja.
- Predvsem je ključna pripravljenost občine ustanoviteljice za sistemizacijo ustreznih delovnih mest v računovodstvu in izvedeni ukrepi ravnateljice ob ugotovljenih tveganjih in nepravilnostih v preteklih dveh letih ter na tej podlagi ponovna vzpostavitev lastnega kadra v računovodstvu. S tem so ponovno vzpostavljene podlage za delovanje računovodskih notranjih kontrol, vodenje poslovnih knjig in pravočasno ter nemoteno zagotavljanje finančno računovodskih informacij kot podpore za odločanje s strani vodstva zavoda in občine ustanoviteljice v korist uporabnikov storitev javne službe.

Dosledno upoštevanje spodaj navedenih priporočil, v skladu s sprejetimi ukrepi vodstva zavoda lahko v prihodnje pomembno zmanjša tveganje za nastajanje nepravilnosti in pomanjkljivosti, razkritih v revizijskem poročilu.

## VI. PRIPOROČILA ZA PRIHODNJE UKREPE

Na podlagi ugotovitev o poslovanju zavoda so potrebni določeni ukrepi vodstva za izboljšanje sistema notranjih kontrol in pravilnosti poslovanja.

### Priporočila:

- *Ravnateljica naj v sodelovanju z računovodstvom opravi kritičen pregled opisov del in nalog delovnih mest v računovodstvu in internih aktov, ki določajo dela in naloge računovodskih delavcev ter kroženje knjigovodskih listin in opredeli naloge delovnih mest na način, da bo odražalo dejansko organizacijo in način dela v zavodu.*  
*Točka ugotovitev: 1*  
*Stopnja tveganja: srednja*
- *Ravnateljica naj občini ustanoviteljici za naslednje leto predlaga delovna mesta v obsegu kot jih določajo veljavni normativi za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje.*



Točka ugotovitev: 2. 4.

Stopnja tveganja: srednja

- Vrtec naj evidenco o dejanski zasedenosti delovnih mest, ki jo je dolžan voditi na podlagi 21. člena Zakona o javnih uslužbencih, dopolni oz. vodi na način, da bo za vsako sistemizirano delovno mesto razvidno, kdo od javnih uslužbencev zaseda posamezno delovno mesto oziroma katero delovno mesto je prosto, morebitne uslužbenke, ki so za nadomeščanje zaposleni oz. razporejeni na delovno mesto za določen čas nadomeščanja.  
Točka ugotovitev: 3. 7.  
Stopnja tveganja: srednja
- Ravnateljica naj uskladi sistemizacijo delovnih mest in zaposlitve javnih uslužbencev na delovnih mestih kuhinjskega pomočnika (šifra delovnega mesta J033008 in J032008). Število delavcev v kuhinji je sicer nižje kot v potrjeni sistemizaciji, struktura zaposlitev pa ni skladna s sistemizacijo.  
Točka ugotovitev: 3. 8.  
Stopnja tveganja: srednja
- Vrtec naj v model, ki ga uporablja za napredovanja javnih uslužbencev v plačne razrede, sproti vpisuje morebitne prekinitve napredovalnega obdobja zaradi premestitev na delovno mesto kadar se napredovanja ne ohranijo oz. v primeru prekinitve delovnega razmerja.  
Točka ugotovitev: 5. 5.  
Stopnja tveganja: srednja
- Vrtec naj v primerih, ko ugotovi preveč oz. premalo izplačane plače, osebne prejemke ali povračila stroškov ukrepa v skladu z ZSPJS in ZDR-1 ter drugimi predpisi in odpravi ugotovljene nepravilnosti.  
Točka ugotovitev: 5. 5. in 6.  
Stopnja tveganja: visoka
- V primeru dogovarjanja in izplačil delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela naj vodstvo zavoda predhodno preveri, da bodo izpolnjeni vsi pogoji, kot jih določa ZSPJS in na njegovi podlagi sprejeta uredba vlade. Pred sklenitvijo dogovora o povečanem obsegu dela s posameznim javnim uslužbencem mora biti poleg upravičenosti glede vsebine in obsega del izpolnjen še pogoj glede razpoložljivih sredstev za ta namen, torej iz prihrankov kot jih določa zakon z upoštevanjem dovoljenega deleža oz. omejitev obsega prihrankov za obračunsko leto. Pri vrednotenju povečanega obsega dela naj ravnateljica oz. v primeru ravnateljice svet zavoda s soglasjem občine, upošteva dejansko opravljen obseg dela, računovodstvo pa delovno uspešnost obračuna od pravilne osnove (osnovne plače za obračun).  
Točka ugotovitev: 6. 6. 2.  
Stopnja tveganja: visoka
- Ravnateljica naj občini ustanoviteljici predlaga določitev natančnejših pravil o odsotnosti in obračunavanju cen programov v času otrokove odsotnosti ter morebitno uskladitev določb glede pravice do letne rezervacije. Sprejete sklepe občine naj vrtec dosledno upošteva pri obračunu cen programov v času odsotnosti otrok.  
Točka ugotovitev: 7. 4.  
Stopnja tveganja: srednja

- Vrtec naj z občino ustanoviteljico uskladi način financiranja za stroške, ki tudi niso element cene programov vrtca (npr. priprava dietne prehrane) in obratovalne stroške enote Čebelica. Dogovorjene spremembe je potrebno upoštevati v ceni programov vrtca.  
Točka ugotovitev: 7. 6. in 7. 7.  
Stopnja tveganja: srednja
- Vrtec naj razmisli o nadgradnji sistema stroškovnega računovodstva z vzpostavitvijo ločenega stroškovnega mesta za vodenje stroškov in prihodkov iz naslova cen programov vrtca.  
Točka ugotovitev: 8. 3.  
Stopnja tveganja: nizka
- Vrtec naj še dodatno izboljša izvedbo rednega letnega popisa in njegovo dosledno izvedbo z internimi navodili ter na način, da bodo zaključki na podlagi popisa jasni in nedvoumni, tako predlog popisne komisije kot tudi sklepi sprejeti na tej podlagi.  
Točka ugotovitev: 9. 3.  
Stopnja tveganja: srednja
- Računovodstvo naj vzpostavi ločeno vodenje osnovnih sredstev pridobljenih iz donacij, pravilno razporejanje amortizacije teh osnovnih sredstev in usklajenost med vrednostjo sredstev in obveznostmi do njihovih virov.  
Točka ugotovitev: 9. 3. 1. in 9. 4. 2.  
Stopnja tveganja: srednja
- Računovodstvo naj osnovna sredstva izloči iz registra osnovnih sredstev šele na podlagi dejanske izločitve osnovnih sredstev iz vrtca in na podlagi ustreznega dokazila o izločitvi (računa za odvoz na odpad, zapisnika komisije o uničenju in podobno). V primeru, da odpisana sredstva še ne bodo izločena iz zavoda, pa jih je potrebno prenesti iz registra osnovnih sredstev v uporabi v register osnovnih sredstev izven uporabe.  
Točka ugotovitev: 9. 3. 1.  
Stopnja tveganja: srednja
- Računovodstvo naj pregleda in uskladi kontni načrt zavoda z enotnim kontnim načrtom za uporabnike enotnega kontnega načrta.  
Točka ugotovitev: 9. 3.  
Stopnja tveganja: nizka
- Vrtec naj realizira še ostala priporočila preteklih revizij glede izkazovanja in vrednotenja terjatev ter vzpostavitve in delovanja notranjih kontrol v postopkih izterjav za nepravočasna plačila.  
Točka ugotovitev: 9. 3. 1.  
Stopnja tveganja: visoka
- Vrtec naj glede oddaje prostora zobne ambulante poskuša uskladiti sklenjeno najemno razmerje in stališče občine ustanoviteljice glede tržne dejavnosti zavoda v tem delu.  
Točka ugotovitev: 9. 4. 2. in 9. 5.  
Stopnja tveganja: srednja
- Vrtec naj pristopi k natančnejšemu pregledu poslovanja kuhinje z vidika ustreznosti določitve stroškov in cen obrokov po posameznih uporabnikih oz. plačnikih (stroški živil kot element cene programov vrtca, obroki za odrasle in dietni obroki).  
Točka ugotovitev: 2. 4., 7. 6., 8. 3. 1. in 8. 3. 3.  
Stopnja tveganja: visoka

- Vrtec naj najmanj ob pripravi finančnega načrta in pred začetkom novega šolskega leta, hkrati z oblikovanjem oddelkov vrtca in sistemizacijo delovnih mest preverja ustreznost veljavnih cen programov vrtca. V primeru spremembe posameznih dejavnikov je potrebno pravočasno predlagati v potrditev spremembe cen. Prva naslednja kalkulacija mora biti pripravljena za šolsko leto 2017/18. Pri tem naj Vrtec upošteva tudi ugotovljena odstopanja pri pripravi kalkulacije, navedene v tem poročilu. Hkrati naj z ustanoviteljico obravnava tudi možnost uporabe ostanka presežka prihodkov nad odhodki iz preteklih let za kritje odhodkov tekočega obdobja do uveljavitve nove cene s 1. 6. 2017 namesto kot odbitno postavko pri določitvi nove cene.

Točka ugotovitev: 8.

Stopnja tveganja: visoka

Za priporočila, ki so bila realizirana že med revizijo, so sprejeti oz. izvedeni ukrepi povzeti v posameznih točkah ugotovitev tega poročila in priporočil ne navajamo ponovno.

## VII. ZAKLJUČEK

Na podlagi 17. člena Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ in pisnih poročil, predlogov ter priporočil notranjega revizorja so proračunski uporabniki dolžni v roku, ki ni daljši od devetdeset dni, sprejeti program ukrepov za odpravljanje ugotovljenih nepravilnosti v poslovanju ali pomanjkljivosti in slabosti pri delovanju notranjih kontrol.

Notranja revizorka

Simona Krese, preizkušena državna notranja revizorka



Posredovano:

- Vrtec Škofja Loka (po pošti)

V vednost:

- Občina Škofja Loka (po pošti)

