



OBČINA RUŠE

OBČINSKI SVET OBČINE RUŠE

1. NASLOV GRADIVA ZA OBRAVNAVO NA OBČINSKEM SVETU

POROČILO NOTRANJE REVIZIJE JAVNEGA ZAVODA CENTER ZA MLADE RUŠE – CEZAM

2. PREDLAGATELJ GRADIVA **Urška Repolusk, županja**

3. PRIPRAVLJAVEC GRADIVA **4E Pomoč pri upravljanju organizacij in obvladovanju prevar, d. o. o.**

4. VSEBINA GRADIVA – **Poročilo notranje revizije Zavoda Center za mlade Ruše – CEZAM**

5. POROČEVALEC **Občinska uprava**

6. PREDLOG SKLEPA:

Občinski svet Občine Ruše se seznani s poročilom notranje revizije Zavoda Center za mlade Ruše – CEZAM za obdobje 2016 do 2018.

7. POSTOPEK IN NAČIN SPREJEMA: – **Enofazni postopek** – **Večina opredeljenih glasov navzočih članov občinskega sveta**

Številka: 060-0001/2019

Datum: 29. 11. 2019

Urška Repolusk, univ. dipl. ekon.
ŽUPANJA

Obrazložitev:

Občina Ruše je kot ustanovitelj naročila notranjo revizijo poslovanja Javnega zavoda CEZAM in sicer 6. 5. 2019. Pregled se je izvajal v obdobju maj - avgust 2019. Poročilo je bilo usklajevano v mesecu septembru in oktobru 2019.

Notranjerevizijski pregled zavoda »Center za mlade Ruše – CEZAM« (v nadaljevanju: CEZAM) je bil opravljen na podlagi 71. in 100. člena Zakona o javnih financah (Uradni listi RS, št. 11/11 s spremembami in dopolnitvami), 16. členom Akta o ustanovitvi javnega zavoda CEZAM, Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Uradni listi RS, št. 72/02), Usmeritvami za notranje kontrole (Ministrstvo za finance, Urad za nadzor proračuna, november 2004) ter usmeritvami za državno notranje revidiranje (Ministrstvo za finance, Urad za nadzor proračuna, št. 0601-8/2014/38). Naročnik revizije je Občina Ruše (v nadaljevanju občina in/ali naročnik), z namenom preučitve poslovanja zavoda v letih 2016 do 2018.

Zavod je ustanovila Občina Ruše za opravljanje interesnih dejavnosti za mlade, kulturo, šport, turizem, podjetništvo in druge razvojne dejavnosti na območju Občine Ruše.

Osnovni podatki o zavodu:

Naziv: Javni zavod Center za mlade Ruše - CEZAM

Sedež: Mariborska cesta 31, 2342 Ruše

Šifra proračunskega uporabnika: 35793

Matična številka: 1619004000

Davčna številka: SI37967550

Odgovorna oseba na dan 31.12.2018 in v času revizije: Prosnik Tomi

Odgovorne osebe zavoda v obdobjih poslovanja:

Od ustanovitve do 10. 6. 2012	Mihael Krajncčević
Od 11. 6. 2012 do 28. 1 . 2015	Vesna Glavendekić
Od 29. 1. 2015 do 28. 2. 2016	Blaž Kosi
Od 1. 3. 2016 do 28. 2. 2017	Gorazd Ladinek
Od 1. 3. 2017 naprej	Tomi Prosnik

Predmet notranje revizije poslovanja zavoda v letih 2016 do 2018 je bila presoja pravilnosti poslovanja in ustreznost ureditve in delovanja notranjih kontrol na ključnih področjih poslovanja z vidika Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo (v nadaljevanju ZUJIK¹), Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS²), Zakona o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU³) in Zakona o uravnoteženju javnih financ (v nadaljevanju ZUJF⁴) ter podzakonskih predpisov, izvrševanje finančnega načrta z vidika Zakona o javnih naročilih (v nadaljevanju ZJN-3⁵), Zakona o javnih financah (v nadaljevanju ZJF)⁶ in Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije (v nadaljevanju ZIPRS⁷) ter verodostojnost in popolnost letnega poročila ter razmejitev

¹Uradni list RS, št. 77/07 – uradno prečiščeno besedilo, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13, 68/16, 61/17 in 21/18 – ZNOrg.

²Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17 in 84/18).

³Uradni list RS, št. 35/05).

⁴Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15, 102/15, 63/16 – ZDoh-2R, 77/17 – ZMVN-1 in 33/19 – ZMVN-1A.

⁵Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18.

⁶Uradni list RS, št. [11/11](#) – uradno prečiščeno besedilo, [14/13 – popr.](#), [101/13](#), [55/15](#) – ZFisP, [96/15](#) – ZIPRS1617 in [13/18](#).

⁷Uradni list RS, št. 71/17, 13/18 – ZJF-H, 83/18 in 19/19, Uradni list RS, št. 80/16, 33/17, 59/17 in 71/17 – ZIPRS1819.

tržne dejavnosti od netržne za obdobje 2016 do 2018 z vidika ZJF, Zakona o računovodstvu (v nadaljevanju ZR⁸) in podzakonskih predpisov. Notranja revizija je obsegala tudi pregled splošnega poslovanja, ustreznost splošnih aktov in opredelitve področij tveganj.

Cilj notranje revizije je bila presoja ali je bilo poslovanje v letih 2016 do 2018 skladno z načeli zakonitosti, preglednosti in gospodarnosti ter ali so bile na revidiranih področjih vzpostavljene in delujoče ustrezne notranje kontrole, ki so zagotavljale, da je poslovanje zavoda pregledno, pravilno in skladno s zakonodajo.

Omejitve revizije: Revizija je zajela naključno vzorčno izbrane dokumente in podatke o poslovanju zavoda v letih 2016 do in 2018. Vzorec je bil določen v obsegu in na način, ki omogoča dovolj zanesljivo presojo pravilnosti poslovanja in oceno notranjih kontrol na v pregled zajetih področjih poslovanja zavoda s ciljem podaje priporočil za izboljšanje. Zaradi velikega števila poslovnih dogodkov na področjih zajetih v preveritev ne moremo izključiti možnosti, da obstajajo še druge nepravilnosti v poslovanju, neskladnosti z zakonodajo in pomanjkljivosti v notranjih kontrolah, ki jih revizija ni razkrila. Z izvedeno revizijo nismo preverjali ustreznost celotnega sistema notranjih kontrol, tudi interni akti so bili presojani v omejenem obsegu.

Notranjo revizijo smo opravili v skladu s kodeksom notranjerevizijskih načel in kodeksom poklicne etike notranjega revizorja. Postopki notranjega revidiranja so predpisani v 15. členu Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ in v Usmeritvah za državno notranje revidiranje, ki so usklajene z Mednarodnim okvirom strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju.

Pri izvajanju notranje revizije so bile uporabljene naslednje metode in izvedeni naslednji postopki:

- uvodni sestanek z vodstvom zavoda ter več vmesnih sestankov, s katerimi smo poslovodstvo sproti obveščali o ugotovljenih odstopanjih, ki jih je lahko vodstvo že tekom pregleda pričelo odpravljati,
- pridobivanje splošnih informacij o okolju revidiranja,
- pregledovanje pravnih podlag za delo,
- pregledovanje internih dokumentov,
- pregledovanje postopkov dela,
- intervjuji z zaposlenimi, ki sodelujejo na določenem področju dela,
- izbira in pregled vzorca dokumentacije za podrobni pregled izbranih področij delovanja zavoda,
- pridobivanja, pregledovanje in preizkušanje notranjih kontrol na podlagi izvirne dokumentacije,
- pisne potrditve,
- ponovni izračun,
- izdaja priporočil za odpravo in prihodnje preprečevanje ugotovljenih tveganj,
- priprava osnutka revizijskega poročila in uskladitev z revidirancem,
- opredelitev nosilcev posameznih nalog in rokov za izvedbo nalog,
- priprava končnega revizijskega poročila.

Sodelovanje zaposlenih je bilo tekom revizije korektno. Težave so se pojavljale pri pridobivanju računovodskih podatkov.

Revizijsko poročilo temelji na dokumentaciji, ki je bila pridobljena s strani revidiranca. V poročilu so navedeni le tisti podatki, ki so nujno potrebni za razumevanja obsega izvedbe revizije in namena tega poročila.

Tekom usklajevanja poročila je bila s strani zavoda podana pripomba, da »pri postopkih izvedbe notranje revizije ni bil upoštevan predlog direktorja glede seznanitve odgovorne osebe z načrtom revizije in uskladitev pogodbe z naročnikom, ki ga je direktor v dopisu iz dne 13. 6. 2019 ustanovitelju poslal, na kar odgovora s strani ustanovitelja ni prejel o čemer je tudi obvestil izvajalca notranje

⁸Uradni list RS, št. 23/99, 30/02 – ZJF-C in 114/06 – ZUE.

revizije.« Pripomba ni bila upoštevana, saj naročnik pregleda ni bil zavod, pregled je naročila ustanoviteljica, Občina Ruše.

Zavod je poslal tudi druge pripombe na osnutek poročila, ki so bile v največji možni meri upoštevane (predvsem dopolnitev ugotovitev z dogodki po zaključku terenskega dela). Neupoštevanje večjega dela pripomb je bilo pojasnjeno v posebnem dokumentu, ki je v prilogi 2 poročila.

V nadaljevanju vam podajamo povzetek revizijskega poročila, ki je bil pripravljen za naročnika.

REVIZIJSKA OCENA STANJA

Ocenjujemo, da poslovanje na v pregled zajetih področjih v letih 2016 do 2018 v določenih delih **ni bilo skladno** z načeli zakonitosti, preglednosti in gospodarnosti ter, da na določenih v pregled zajetih področjih **niso bile vzpostavljene in delujoče ustrezne notranje kontrole, ki bi zagotavljale, da je poslovanje zavoda** (na celotnem področju poslovanja) **pregledno, pravilno in skladno z zakonodajo**. Generalno gledano je sistem notranjih kontrol bistveno boljši na področju kulture kot na drugih področjih.

Upravljanje in vodenje zavoda ni urejeno na način, da bi bila ključna tveganja obvladovana:

- Pomembna odstopanja opazamo na področju **izkazovanja resnične in poštene slike zavoda**: po pregledu računovodskih izkazov zavoda ugotavljamo, da so v poslovnih knjigah zavoda evidentirane terjatve, za katere ne obstajajo ustrezna zagotovila, da njihova knjigovodska vrednost ustreza dejanski; gre za tri terjatve v skupni vrednosti 44,1 tisoč EUR. To pomeni, da obstaja velika verjetnost, da je finančno oz. premoženjsko stanje zavoda prikazano napačno (previsoko izkazano premoženje – napaka v višini vsaj 44,1 tisoč EUR). Zavod nima vzpostavljene notranje kontrole, ki bi takšno napako preprečile; kot je razvidno iz poročila, ne moremo podati zagotovila, da so popolno in pravilno prikazane tudi druge postavke v izkazih. Kot pomembno odstopanje ocenjujemo tudi neobvladovanje sistema (odsotnost nadzora) s strani vodstva in sveta zavoda.
- Način delovanja na področju kulture se v CEZAM-u bistveno razlikuje od načina delovanja na področju športa: pri tem na področju športa opazamo prakse, ki v javnem sektorju niso zakonite. Gre za **sprožanje poslovnih dogodkov brez jasne določitve vira financiranja**. Takšna praksa je v preteklih letih rezultirala v negativnem poslovnem izidu poslovanja zavoda (presežku odhodkov nad prihodki), ki se odraža tudi v slabšem finančnem položaju zavoda (v zadnjih dveh letih so se obveznosti do ustanovitelja z naslova najema pokritega bazena več kot podvojile).
- Tekom revizije nismo pridobili dokumentacije, iz katere bi bilo razvidno, da je zavod opravil vse potrebne aktivnosti (zlasti v obdobju 2017 in 2018) za **uravnoteženje prihodkov in odhodkov**, kar je v javnem zavodu osnovni princip delovanja.
- Vodstvo zavoda je brez mnenja ustanovitelja v letih 2017 in 2018 večkrat (nazadnje konec leta 2018) **spremenilo sistemizacijo in podpisalo anekse k več pogodbam o zaposlitvi**. Ugotavljamo, da za tak ukrep vodstvo ni imelo ustrezne zakonske podlage ali pooblastila, zavod ni imel zagotovljenih virov za povišana izplačila plač, ustanovitelj zavodu ni odobril kadrovskega načrta, proračun občine zavodu povečanega obsega sredstev ni dodelil. Kot posledica samo zadnje spremembe konec leta 2018 je bilo v obdobju november 2018 – maj 2019 izplačanih za **31.284,74** EUR (bruto znesek) plač več, kot bi jih bilo brez teh sprememb. Javni zavod mora imeti pravilno sprejeto sistemizacijo (tudi pridobljeno mnenje ustanovitelja), prav tako mora imeti sprejet kadrovski načrt in zagotovljene proračunske vire. Kadrovski načrt mora temeljiti na izhodiščih ustanovitelja.
- Pri pregledu poslovanja ugotavljamo **slabosti v delovanju notranjih kontrol na več področjih** (ki rezultirajo v posamičnih napakah na spodaj navedenih področjih):
 - vrednotenje terjatev ni skladno s standardom SRS 5, izterjava se ne opravlja redno in skrbno;
 - prejeti računi v vseh primerih nimajo ustrezno vsebinsko utemeljitev oz. obrazložitev (npr. stroški reprezentance);
 - pri javnem naročanju opazamo primere, ko niso bile pridobljene ustrezne konkurenčne ponudbe (npr. za storitve računovodstva);

- popis ni bil opravljen skladno s 36. členom ZR, saj so bile popisane samo nekatere postavke (denar, zaloge, osnovna sredstva), ne pa vse (terjatve, časovne aktivne in pasivne razmejitev, obveznosti, ipd.);
- zavod splošnih stroškov ne razmejuje ustrezno: tržna dejavnost je premalo obremenjena, saj je določeni stroški (npr. stroški uprave) ne bremenijo. Poleg tega sodila za delitev posrednih stroškov niso pravilno določena in se ne pregledujejo ažurno (najmanj enkrat letno);
- opažamo, da na nivoju vodstva ne obstaja znanje o določenih osnovnih principih delovanja javnih zavodov (značilnosti in pravila poslovanja s sredstvi v upravljanju, javna služba in tržna dejavnost, obdavčljiva in neobdavčljiva dejavnost idr.);
- svet zavoda realizacije ključnih sklepov ni spremljal. Tako iz zapisnikov sej od 31.1.2017 dalje ni razvidno, da bi svet zavoda izvajal zadostni nadzor nad izterjavo spornih terjatev oz. nad aktivnostjo posloводства, s čimer bi lahko preprečil škodo oz. povrnil oškodovanje zavoda (oz. posredno občine);
- finančna poročila, finančne evidence in računovodske evidence so na posameznih področjih neustrezni, pomanjkljivi in nezanesljivi, zato bo v prihodnje potrebno močno okrepiti kontrolo oz. nadzor nad poslovanjem zavoda tako s strani sveta zavoda kot tudi s strani za finance pristojnega organa občine ustanoviteljice;
- notranji nadzorni sistem ne deluje uspešno: po v letu 2016 opravljeni reviziji je sicer bilo sprejeto odzivno poročilo, ki je bilo tudi poslano ustanovitelju in obravnavano na svetu zavoda, vendar se uresničevanje ukrepov ni spremljalo. Tako je večina danih priporočil iz leta 2016 še neuresničenih. Poleg tega ugotavljamo, da je svet zavoda sprejel tudi druge sklepe, katerih uresničevanje ni spremljal. Neskladnosti ugotavljamo tudi pri strokovnem svetu zavoda in nadzornem odboru zavoda.

Glede na zgoraj navedena odstopanja ocenjujemo delovanje notranjih kontrol na splošno kot slabo⁹, na posameznih področjih nezadovoljivo, na posameznih področjih primerno.

OPOMBA: Celotna dokumentacija v zvezi z opravljeno revizijo je na vpogled na Občinski upravi in si jo svetniki lahko ogledajo na podlagi predhodnega dogovora na tel. št. 02 671 05 00.

⁹ Metodologija ocenjevanja delovanja notranjih kontrol:

- **dobro** – Kontrolni sistem revidiranega poslovnega področja je dober. Vodstvo dobro obvladuje poslovanje ter sproti prepozna in odpravlja vrzeli. Odgovornosti, pooblastila in postopki so dobro opredeljeni in se le redko ne izvajajo skladno s pričakovanji. Nadzor se izvaja redno. Tveganje je majhno.
- **primerno** – Kontrolni sistem revidiranega poslovnega področja je primeren. Obstajajo sicer vrzeli, ki zahtevajo ukrepanje vodstva, a pomembneje ne slabijo poslovanja področja oz. zavoda. Odgovornosti, pooblastila in postopki so večinoma primerno opredeljeni, občasno pa se ne izvajajo skladno s pričakovanji. Vodstvo se zaveda potrebnosti spremljave in nadzora. Nadzor se izvaja občasno. Tveganje je srednje.
- **slabo** – V kontrolnem sistemu revidiranega poslovnega področja obstajajo resne vrzeli, ki (lahko) pomembno slabijo poslovanje področja oz. zavoda in jih mora vodstvo obvezno takoj odpraviti. Odgovornosti, pooblastila in postopki niso primerno opredeljeni oz. se pogosto ne izvajajo skladno s pričakovanji. Nadzor se redko opravlja in je prepuščen posameznikom. Tveganje je veliko.
- **nezadovoljivo** – V kontrolnem sistemu revidiranega poslovnega področja obstajajo zelo resne vrzeli (pomembna neusklajenost z zunanjimi predpisi, popolno pomanjkanje kontrol), ki ogrožajo poslovanje zavoda in zahtevajo celovito reorganizacijo poslovnega področja. Nadzor se ne izvaja. Tveganje je zelo veliko.