




Občina Tolmin
Ulica padlih borcev 2,
5220 TOLMIN
Nadzorni odbor

 OBČINA TOLMIN		
Prejeto 16 -10- 2017		
DM	ŠIFRA ZADEVE	PRILOGE
	060-0002	2017-9

Številka: 060-0001/2017
Datum: 13. 10. 2017

Javni zavod Posoški razvojni center
Trg tigrovcev 1
5220 Tolmin

Zadeva: Dokončno poročilo

Nadzorni odbor je na svoji 24. seji, dne 5. 10. 2017 obravnaval Poročilo o nadzoru poslovanja javnega zavoda Posoški razvojni center v letu 2015 in 2016 in ga sprejel kot dokončni akt Nadzornega odbora Občine Tolmin.

V skladu s 24. in 26. členom Poslovnika Nadzornega odbora Občine Tolmin vam ga v prilogi dostavljamo.

Milena Velišček,
predsednica NO

Milena



Dostaviti:

- naslovníku (priporočeno s povratnico)
- ✓ - Občini Tolmin, županu Uroš Brežan (priporočeno)
- zbirki dokumentarnega gradiva

Priloga:

- poročilo



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

Številka: 060-0001/2017

Datum: 5. oktober 2017

Nadzorni odbor Občine Tolmin (v nadaljevanju: nadzorni odbor) je na podlagi prvega odstavka 64. člena Statuta Občine Tolmin (Uradni list RS, št. 13/2009, 17/2011 in 106/2015) in 24. člena Poslovnika Nadzornega odbora Občine Tolmin (Primorske novice Uradne objave, št. 10/2005 in št. 31/2005) in v skladu z določili Pravilnika o obveznih sestavinah poročila nadzornega odbora občin¹ (Uradni list RS, št. 23/2009) na 24. seji 5. 10. 2017 sprejel

poročilo

o nadzoru poslovanja

Javnega zavoda Posoški razvojni center v letih 2015 in 2016.

Poročilo je dokončni akt Nadzornega odbora Občine Tolmin.

1. UVOD

1.1. Osnovni podatki o nadzoru

Nadzor poslovanja Javnega zavoda Posoški razvojni center (v nadaljevanju: PRC ali zavod) je bil načrtovan s Programom dela nadzornega odbora za leto 2017² in sklepom nadzornega odbora št.060-0001/2017 z dne 3. 4. 2017³.

Nadzor so opravili: Zvonka Roner, Marijan Leban, Milena Velišček, Ciril Testen in Srečko Trojer.

Pregledano je bilo pet področij poslovanja zavoda in sicer: izkazovanje in upravljanje z osnovnimi sredstvi, poslovanje s kupci in dobavitelji, zaposlovanje in stroški dela, prihodki zavoda, ki jih je zagotovila Občina Tolmin, in z njimi povezani stroški ter denarna sredstva in zadolževanje zavoda. Pravilnost poslovanja na omenjenih področjih je bila preverjena za dve poslovni leti, 2015 in 2016. Natančen obseg obdobja zajetega v preverjanje in opis pregledane dokumentacije sta navedena v nadaljevanju.

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

² Sprejet na 18. seji nadzornega odbora, 15. 11. 2016.

³ Sprejet na 21. seji nadzornega odbora.

Pregledovanje dokumentacije se je začelo 18. 5. 2017 in zaključilo 14. 7. 2017. Delo nadzornega odbora je potekalo nemoteno, za kar gre zahvala tako zaposlenim na PRC kot zaposlenim na Občini Tolmin, kjer smo iskali dodatna pojasnila.

O vseh ugotovitvah nadzora je bilo sestavljenih pet zapisnikov. Hranijo se v arhivu nadzornega odbora skupaj z dokumentacijo, ki pojasnjuje ugotovitve nadzora.

Predlog poročila o nadzoru poslovanja PRC je bil na seji nadzornega odbora potrjen 29. 8. 2017 in vročen zavodu 6. 9. 2017 ter Občini Tolmin 7. 9. 2017. Na predlog poročila se je v predpisanem roku⁴ odzval zavod⁵. Odgovor se v tem poročilu obravnava kot odzivno poročilo zavoda. Občina Tolmin do obravnave poročila na seji nadzornega odbora na vročen predlog poročila ni odgovorila.

Pri pripravi tega poročila se odgovor zavoda obravnava tako, da se navaja pojasnila, izvedene ukrepe in razloge za še ne odpravljene napake in nepravilnosti. Odgovor zavoda je sestavni del tega poročila kot priloga 1 in bo vročen članom občinskega sveta ob obravnavi dokončnega poročila.

1.2. Osnovni podatki o PRC

PRC je eden od štirih zavodov, katerih ustanovitelj so tri občine: Bovec, Kobarid in Tolmin⁶. Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Posoški razvojni center (v nadaljevanju: Odlok o ustanovitvi PRC ali odlok) je Občinski svet Občine Tolmin sprejel 5. 11. 1998⁷ in ga je do začetka nadzora večkrat popravljaj in dopolnjeval. Zadnje spremembe so bile sprejete leta 2015. Prečiščeno besedilo odloka ni bilo uradno objavljeno, je pa bilo sestavni del delovnega gradiva pri odločanju o spremembah odloka na 8. seji Občinskega sveta Občine Tolmin 29. 9. 2015.

Statut javnega zavoda Posoški razvojni center (v nadaljevanju: statut) je sprejel svet zavoda 18. 11. 1999 in ga je po enakem postopku do leta 2016 večkrat spreminjal. Na podlagi sprememb, sprejetih do vključno leta 2012, je svet zavoda na 7. korespondenčni seji 25. 7. 2012 sprejel prečiščeno besedilo statuta. Zadnje spremembe statuta zavoda, ki so bile pomembne tudi za nadzor, je svet zavoda sprejel na 1. dopisni seji 10. 12. 2015. Soglasje k spremembam statuta je Občinski svet Občine Tolmin dal 28. 1. 2016. Po sprejetju teh sprememb, svet zavoda ni pripravil prečiščenega besedila statuta⁸. Je pa bilo neuradno prečiščeno besedilo sestavni del gradiva pri odločanju Občinskega sveta Občine Tolmin ob obravnavi sprememb statuta.

Ker sta bila oba akta, Odlok o ustanovitvi PRC in statut, za izvajanje tega nadzora zelo pomembna, njuna določila pa tudi kriterij pri presojanju pravilnosti ali ustreznosti ravnanja zavoda, prečiščeno besedilo pa ni bilo uradno določeno, smo pri citiranju njunih določb imeli več težav. Predvsem pri uporabi posameznih členov nismo mogli presoditi, ali naj uporabimo člene iz sprememb in dopolnitev akta ali pa sami sestavimo prečiščeno besedilo. V nobenem od navedenih primerov nismo prišli do enakega besedila⁹.

⁴ Določa ga 64. člen Statuta Občine Tolmin.

⁵ Odgovora na predlog poročila o opravljenem nadzoru je predsednica nadzornega odbora prevzela 21.9.2017.

⁶ Trditev velja od leta 2017, prej sta zavod LTO ustanovili samo dve občini: Kobarid in Tolmin.

⁷ Uradno objavljen v Uradnem glasilu 1/99.

⁸ Čeprav to določajo spremembe statuta v 15. členu.

⁹ Ob sprejemanju posameznih sprememb aktov se je nedosledno preštevilčilo člene.

Za potrebe tega nadzora smo zato uporabili prečiščeno besedilo Odloka o ustanovitvi PRC, ki je bilo kot gradivo posredovano na 8. seji Občinskega sveta Občine Tolmin (kot neuradno prečiščeno besedilo veljavnega Odloka z vnesenim predlogom sprememb: v nadaljevanju: Prečiščeno besedilo odloka 2015) in prečiščeno besedilo statuta, ki je bilo kot gradivo posredovano na 12. seji občinskega sveta (v nadaljevanju: Statut 2016)¹⁰.

Ukrep

Po sprejetju ustreznih sprememb in dopolnitev obeh aktov zaradi ugotovitev v točkah 2.4.2.a in 2.5.2.a in b tega poročila morata Občina Tolmin¹¹ in svet zavoda sprejeti prečiščeno besedilo obeh aktov.

Odziv PRC

PRC bo sodeloval pri pripravi prečiščenih besedil po tem, ko bodo občine ustanoviteljice sprejele ustrezne spremembe in dopolnitve odloka in dale soglasje k spremembam statuta (ki ga sprejeme svet zavoda).

Odgovor nadzora

Zavod mora izkazati aktivno vlogo pri spremembah oz. uskladitvah aktov tudi tako, da pripravi konkretne rešitve za ugotovljene neuskklajenosti.

V skladu s svojimi pooblastili bo nadzorni odbor na ustanoviteljico Občino Tolmin naslovil pobudo za ustrezno ukrepanje. O ugotovitvah nadzora in neuskklajenih aktih pa bo obvestil tudi župana in nadzorna odbora drugih dveh ustanoviteljic.

1.3. Osnovni podatki poslovanja zavoda v letih 2015 in 2016

Zavod ima sedež in poslovne prostore v Tolminu in deluje samo na eni lokaciji. V zavodu je bilo v letu 2015 zaposlenih 22 v letu 2016 pa 18¹² delavcev.

PRC je za leti, ki sta predmet nadzora, izkazal poslovni rezultat, kot je naveden v tabeli 1.

V obravnavanem obdobju se je obseg poslovanja zavoda zelo zmanjšal, saj prihodki leta 2016 dosega le 57 % doseženih v letu 2014. Temu so sledili tudi odhodki, vendar v nekoliko manjši meri, saj so v letu 2016 za 38 % manjši kot v letu 2014. Posledica tega je tudi negativen poslovni rezultat, tako v letu 2015 kot v letu 2016. Počasnejše zmanjševanje stroškov kot prihodkov je, glede na dejavnost zavoda (predvsem odvisnost od pridobitve in izvedbe projektov), razumljiva.

¹⁰ Ob uporabi smo ustrezno upoštevali čas veljavnosti posameznih sprememb.

¹¹ Ukrep se zaradi omejene pristojnosti navaja samo za Občino Tolmin. Prečiščeno besedilo pa morajo sprejeti (odlok) oziroma nanj dati soglasje (statut) vse tri ustanoviteljice.

¹² Povprečno število zaposlenih na podlagi delovnih ur (Vir: Izkaz prihodkov in odhodkov za leto 2016).

Tabela 1: Poslovni prihodki zavoda za leta 2014, 2015 in 2016

konto	Opis prihodkov oz. odhodkov	Leta poslovanja			Indeksi	
		2014	2015	2016	2015/14	2016/15
760	Prih. od prodaje proiz. in storitev	1.240.979	738.177	703.916	59	95
	Finančni prihodki	1.080	1.362	525	126	39
763	Drugi prihodki	7.148	3.979	1.920	56	48
764	Prevrednotovalni prihodki	1.546	66	1	4	2
	Vsi prihodki skupaj	1.250.753	743.584	706.362	59	95
460	Stroški materiala	41.711	20.941	26.890	50	128
461	Stroški storitev	614.391	279.772	301.138	46	108
464	Stroški dela	574.363	494.551	435.623	86	88
462	Amortizacija	3.419	-	-	0	
468	Drugi stroški	8.294	8.218	8.026	99	98
467	Finančni odhodki	3.177	12.577	75	396	1
469	Prevrednotovalni odhodki	1.316	1.559	489	118	31
	Vsi odhodki	1.246.671	817.618	772.241	66	94
	Presežek/primanjkljaj	4.082	74.034	65.879	-1814	89
	Poprečno število zaposlenih (po urah)	25	22	18	88	82

Vir: Izkaz prihodkov in odhodkov- določenih uporabnikov za leti 2015 in 2016.

PRC izkazuje na dan 31. 12. 2016 za 1.565.217 evrov aktive, kar je 19 % manj kot predhodno leto. Skoraj polovico sredstev zavoda predstavljajo sredstva, ki so jih Občina Tolmin¹³ in ostale ustanoviteljice dale v upravljanje zavodu. To so tudi edina sredstva, ki so povečala delež v strukturi aktive. Obseg in strukturo sredstev in virov prikazuje tabela 2.

Tabela 2: Podatki bilance stanja na dan 31. 12. 2015 in 2016

Bilanca stanja 31. 12. 2015	Leto 2016		Leto 2015		Indeks
	v evrih	v %	v evrih	v %	2016/2015
Dolgoročna sred. in sred. v upravljanju	771.244	49	817.645	43	94
Kratkoročna sredstva	630.555	40	850.433	44	74
Aktivne časovne razmejitev	163.418	11	255.083	13	64
Skupaj sredstva	1.565.217	100	1.923.161	100	81
Kratkoročne obveznosti	355.534	23	601.285	31	59
Lastni viri in dolgoročne obveznosti	1.197.973	76	1.307.861	68	92
Pasivne časovne razmejitev	11.710	1	14.015	1	84
Skupaj viri	1.565.217	100	1.923.161	100	81

Vir: Bilanca stanja za leto 2016.

Zmanjšanje obsega poslovanja je vplivalo tudi na zmanjšanje sredstev v bilanci stanja.

¹³ Največji delež sredstev v upravljanju je zagotovila Občina Tolmin.

1.4. Odgovornost za poslovanje in vodenje zavoda

Zavod je v nadzorovanem obdobju vodila direktorica mag. Almira Pirih.

Odgovornost je določena v 15. členu Statuta, ki določa, da direktor »organizira in vodi poslovanje javnega zavoda, ga predstavlja in zastopa zavod ter odgovarja za zakonitost dela«.

Zavod ima v okviru Pravilnika o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest sistemizirano, vendar nezasedeno, delovno mesto računovodje.

Za leto 2015 in 2016 je imel zavod sklenjeno Pogodbo o izvajanju računovodskih storitev za javni zavod PRC s CAKA, Računovodski servis Anka Cimprič, s. p., Tolmin. V pogodbi so v 2. členu določene naloge, ki jih servis opravlja, v 3. členu pa je opredeljena odgovornost za opravljanje nalog¹⁴.

2. UGOTOVITVE

2.1. Predstavitev področij nadzora

Nadzorni odbor je določil pet področij nadzora. Ta so:

- osnovna sredstva in sredstva v upravljanju,
- zaposlovanje in stroški dela,
- prihodki zavoda, ki jih je zagotovila Občina Tolmin, in z njimi povezani stroški,
- poslovanje s kupci in dobavitelji,
- denarna sredstva in zadolževanje zavoda.

Področja so bila določena glede na: obseg sredstev, ki ga dosegajo v bilancah poslovanja zavoda (osnovna sredstva, stroški dela), vpliv na poslovanje zavoda (poslovanje s kupci in dobavitelji), vpliv na sredstva pridobljena iz proračuna Občine Tolmin (financiranje dejavnosti in projektov), pretekle ugotovitve nadzornega odbora (zadolževanje). Preverjanje je bilo omejeno na poslovne dogodke nastale ali zaključene v letih 2015 in 2016, razen v primerih, kadar je odhodek navedenih let posledica odločitev nastalih izven tega obdobja (sklepanje pogodb o zaposlitvi, javnem naročilu, projektu).

2.2. Osnovna sredstva in sredstva v upravljanju

2.2.1. Predstavitev področja in postopka nadzora

V nadzorovanem obdobje je PRC izkazal stanje osnovnih sredstev, kot je prikazano v tabeli 3.

Stanje osnovnih sredstev se v obravnavanem obdobju ni bistveno spremenilo.

¹⁴ Izvajalec je odgovoren, da so računovodske storitve iz 2. člena pogodbe »opravljene strokovno in rokovno skladno z veljavno zakonodajo, predpisi s tega področja.«

Tabela 3: Osnovna sredstva po nabavni in sedanji vrednosti v obdobju 2014-2016.

Konto	Opis	2014	2015	2016	2015/2014	2016/2015
00	Neopredmetena OS in AČR	15.324	15.601	16.695	102	107
01	Popravek vrednosti	9.642	10.593	11.453	110	108
	Sedanja vrednost	5.682	5.008	5.242	88	105
02	Nepremičnine	1.442.086	1.442.086	1.442.086	100	100
03	Popravek vrednosti	602.822	646.085	689.348	107	107
	Sedanja vrednost	839.264	796.001	752.738	95	95
04	Oprema	132.582	132.858	124.765	100	94
05	Popravek vrednosti	107.402	116.222	111.501	108	96
	Sedanja vrednost	25.180	16.636	13.264	66	80
	Skupaj nabavna vrednost	1.589.992	1.590.545	1.583.546	100	100
	Skupaj odpisi	719.866	772.900	812.302	107	105
	Skupaj sedanja vrednost	870.126	817.645	771.244	94	94

Vir: Bilanci stanja na dan 31.12.2015 in 2016.

Nadzor je obsegal preverjanje usklajenosti evidenc in izkazanih bilančnih podatkov, ustreznosti izkazovanja nepremičnin v upravljanju, obračunavanja in izkazovanja amortizacije in izkazovanja pridobitev in izločitev osnovnih sredstev. Posebej je bilo preverjeno tudi usklajevanje terjatev oz. obveznosti za sredstva prejeta v upravljanje.

2.2.2. Ugotovitve

a) Delitev osnovnih sredstev po občinah ustanoviteljicah

V 68. členu Pravilnika o računovodstvu¹⁵, ki v VII. točki natančneje opredeljuje vrednotenje postavk v računovodskih izkazih, je določeno, da se *osnovnim sredstvom določi procent delitve med občinami sorazmerno s številom prebivalcev*.

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

Ker je PRC v obravnavanih letih evidentiral osnovna sredstva v skladu s predpisi¹⁶ (po virih), do napak ni prišlo.

Odziv zavoda, odgovor nadzora in ukrep so podani pod naslednjo točko.

¹⁵ Sprejela ga je direktorica zavoda.

¹⁶ Nadzorni odbor je za presojo ustreznosti evidentiranja uporabil predpise in s tem ocenil določilo 68. člena Pravilnika o računovodstvu kot neustrezno.

b) Delitev sredstev v upravljanju

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

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

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

Odziv zavoda

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

Odgovor nadzora

V navedenem primeru je sprememba pravilnika nujna¹⁷ zaradi ustreznega ravnanja pri zaključevanju poslovnih knjig leta 2017 in se lahko opravi neodvisno od spremembe drugih aktov¹⁸. Ker pravilnik o računovodstvu sprejema direktorica zavoda, tudi časovno ni zahteven in ne bo povzročal dodatnih stroškov zavodu. Strinjamo pa se, da bo v primeru, če bi spremembe odloka o ustanovitvi ali statuta¹⁹ natančno določale financiranje zavoda, bilo potrebno pravilnik večkrat spreminjati. Nesporno tudi je, da so občine ustanoviteljice v svojih proračunih zagotovile sredstva za delovanje zavoda v deležih, ki jih navaja 55. člen pravilnika.

Ukrepi za ugotovitvi v točkah 2.2.2. a in b

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

¹⁷ Določilo je tudi v nasprotju s predpisi.

¹⁸ Spremembe le-teh bodo zahtevale bistveno več časa.

¹⁹ Veljavni statut in odlok o ustanovitvi ne določata načina financiranja zavoda. Določata le, da pridobiva sredstva iz proračunov ustanoviteljic.

2.3. Poslovanje s kupci in dobavitelji

2.3.1. Predstavitev področja in postopka nadzora

Zavod je v obravnavanem obdobju izkazal stanje terjatev in obveznosti, kot je navedeno v tabeli 5. Tudi pri teh kategorijah bilance stanja je vidno zmanjševanje obsega poslovanja v letu 2015 in 2016.

Poleg zaključnih računov za leto 2015 in 2016 v tistem delu, ki se nanaša na odprte terjatve in obveznosti, smo za obe leti pregledali tudi letno poročilo. Na podlagi določil Zakona o zavodih, Zakona o javnih financah in Zakona o računovodstvu smo preverili ustreznost internih aktov, ki urejajo računovodenje, popis terjatev in obveznosti za leto 2015 in 2016 in usklajevanje terjatev in obveznosti na koncu obeh obravnavanih let. Pregledali smo tudi druge dokumente, ki urejajo odnos med kupci in dobavitelji (pogodbe, računi, obračune).

Tabela 5: Stanje terjatev in obveznosti po kontih za leta 2014, 2015 in 2016.

Kto	Terjatve	2014	2015	2016	2015/14	2016/15
12	Kratkoročne terjatve do kupcev	1.011.618	332.504	82.875	33	25
13	Dani predujmi	11.739	-	46.233	-	-
14	Kratkoročne terjatve do uporab. EKN	329.248	26.401	34.854	8	132
16	Kratkoročne terjatve iz financiranja	1.048	-	-	-	-
17	Druge kratkoročne terjatve	6.686	979	757	15	77
	Obveznosti					
20	Kratk. obv. za prejete predujme in varščine	58.898	-	129.788	-	-
21	Kratkoročne obveznosti do zaposlenih	38.973	31.701	41.190	81	130
22	Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev	361.130	152.232	55.683	42	37
23	Druge kratkoročne obveznosti	230.302	112.142	23.551	49	21
24	Kratkoročne obveznosti do uporab. EKN	86.408	78.581	92.268	91	117
25	Kratkoročne obveznosti do financerjev	310.000	210.000	-	68	-

Vir. Bilance stanja na dan 31. 12. 2015 in 31. 12. 2016.

2.3.2. Ugotovitve

V nadaljevanju navajamo samo eno ugotovitev, ki pomeni pomanjkljivost v poslovanju in ne vpliva na poslovni rezultat.

Pri pregledu usklajevanja terjatev in obveznosti smo ugotovili več nepotrjenih IOP obrazcev. Zakon o gospodarskih družbah v 54. členu in tudi Pravilnik o računovodstvu v 86. členu določata, da je obvezno enkrat letno uskladiti saldo terjatev in obveznosti. PRC je v večini primerov poslal obrazec, ni pa skoraj v nobenem primeru prišlo do odziva s strani poslovnih partnerjev. Kar nekaj saldov je potrjenih na osnovi telefonske potrditve, kar pa po našem mnenju ni primerno.

Je pa zavod pojasnil, da je v letu 2015 s spremembami in dopolnitvami Zakona o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike (ZOPSPU-A) uvedeno pošiljanje oz. prejemanje e-računov. Ob evidentiranju e-računov so zabeležene tudi morebitne zavrnitve, s čimer je poslovanje preglednejše in se morebitne spornosti sproti rešujejo.

2.4. Zaposlovanje in stroški dela

2.4.1. Predstavitev področja in postopka nadzora

V poslovnih knjigah za leto 2015 je zavod izkazal za 493.252 evrov stroškov dela (konto 464), v naslednjem letu pa 435.623 evrov stroškov dela. Natančneje so podatki prikazani v tabeli 6.

Največji delež v strukturi izdatkov za zaposlene predstavljajo plače zaposlenih, ki skupaj z dodatki dosegajo 77 oziroma 78 odstotni delež vseh izdatkov za plače. Druga povračila zaposlenim, kot so prevoz na delo, regres za prehrano, regres za letni dopust in odpravnine predstavljajo okoli 10 odstotni delež v izdatkih za zaposlene. Vsi ostali izdatki predstavljajo prispevke, ki jih za zaposlene mora plačevati delodajalec in dosegajo nekaj manj kot 13 odstotkov izdatkov za zaposlene.

Tabela 6: Odhodki in drugi izdatki zavoda.

Konto	Naziv odhodka	Leto 2015		Leto 2016		Indeks
		v evrih	v %	v evrih	v %	2016/2015
46040	Plače zaposlenim	383.623	77,77	335.761	77,08	88
	Drugi stroški dela	47.658	9,66	45.611	10,47	96
4646	Prispevki	61.971	12,56	54.251	12,45	88
46	Skupaj	493.252	100	435.623	100	88

Vir: Glavna knjiga PRC za leti 2015 in 2016.

Primerjava stroškov dela kaže, da je strošek dela v letu 2016 za 12 indeksnih točk nižji od stroškov dela v letu 2015. Preseženi indeksi nad 100 se kažejo pri regresu za letni dopust, kar je posledica spremembe zakona o uravnoteženju javnih financ oziroma sproščenih varčevalnih ukrepov za leto 2016.

Nadzor je obsegal preveritev:

- ustreznosti sistemizacije delovnih mest (glede na predpise in potrditve pristojnih organov),
- ustreznosti zasedenih delovnih mest glede na sistemizacijo (izpolnjevanje pogojev, ki jih določa sistemizacija) in relevantne predpise,
- skladnost pogodb o zaposlitvi z veljavno zakonodajo in sistemizacijo,
- pravilnosti izplačil plač (glede na pogodbeno določila in dejansko opravljeno delo),
- pravilnosti izplačil drugih prejemkov iz delovnega razmerja v okvirih kolektivne pogodbe in zakonodaje s področja plač (regres, povračil stroškov prihoda na delo, jubilejne nagrade, odpravnine ...)

2.4.2. Ugotovitve

a) Pravna ureditev področja zaposlovanja in določanja plač

Zavod je imel za nadzorovano obdobje sprejeta dva pravilnika o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest javnega zavoda PRC. Prvi²⁰ (v nadaljevanju: Pravilnik o sistemizaciji 2012) je veljal do vključno 30. 5. 2016. Drugi (v nadaljevanju: Pravilnik o sistemizaciji 2016), ki je še vedno v veljavi, je sprejel svet zavoda, predlagala pa ga je direktorica.

Ta pravilnik in pripadajoči Katalog delovnih mest 2016 nista bila obravnavana na seji Občinskega sveta Občine Tolmin (v nadaljevanju: občinski svet), kot je navedeno v preambuli pravilnika. Na 10. seji Občinskega sveta Občine Tolmin ni bila na dnevnem redu nobena točka povezana s PRC, kar je razvidno iz Zapisnika 10. seje Občinskega sveta Občine Tolmin. So pa bile na 8. seji Občinskega sveta Občine Tolmin 29. 9. 2015 obravnavane spremembe odloka o ustanovitvi PRC, s katerimi je med določili o organiziranosti zavoda (21. člen Prečiščenega besedila odloka 2015) uveljavljena sprememba v pristojnosti sprejemanja pravilnika o organizaciji in sistemizaciji. Enake spremembe so vključene v Statut 2016, katerega spreminjanje je dobilo soglasje Občinskega sveta Občine Tolmin na 12. seji, ki je bila 28. 1. 2016. Natančno obravnavamo problem pristojnosti sprejemanja in spreminjanja pravilnika o organizaciji in sistemizaciji v nadaljevanju.

Statut 2016 javnega zavoda v 10. členu določa²¹, da druge splošne akte zavoda sprejema svet zavoda, razen tistih, za katere je določeno, da jih sprejema direktor. Po 12. členu Prečiščenega besedila odloka 2015 in 15. členu statuta 2016 je določanje sistemizacije naloga direktorja, vendar mora pri tem dobiti soglasje ustanoviteljic.

V letu 2015 oz. 2016 (odlok na 8. seji Občinskega sveta Občine Tolmin 29. 9. 2015, statut na 12. seji Občinskega sveta Občine Tolmin 28. 1. 2016, svet zavoda na dopisni seji 10. 12. 2015) je pristojnost sprejemanja akta o sistemizaciji prenesena na svet zavoda²², vendar se hkrati niso črtala določila tako odloka kot statuta, da ga sprejme direktor s soglasjem ustanoviteljev. Sistemizacijo, ki se uporablja od 1. 6. 2016, je določil svet zavoda na predlog direktorja in nima soglasja Občinskega sveta Občine Tolmin, kot je navedeno v preambuli pravilnika.

Ker Zakon o zavodih v 46. členu eksaktno določa, da se statut oz. pravila morajo sprejeti na svetu zavoda s soglasjem ustanovitelja, ostale akte pa sprejme svet zavoda, če statut te pristojnosti ne prenese na direktorja, so vsa določila statuta zakonsko sprejemljiva. Le pristojnosti je potrebno nedvoumno ločiti.

Odziv zavoda, odgovor nadzora in ukrep so podani pod naslednjo točko.

²⁰ Pravilnik o organizaciji in sistemizaciji z dne 12. 7. 2012 (sprejel svet zavoda 27. 2. 2012, potrdili občinski sveti.)

²¹ Enako določa 11. člen Odloka o ustanovitvi javnega zavoda PRC.

²² V 21. členu odloka in 23. členu statuta je določeno, da »Pravilnik in vsakokratne njegove spremembe, s katerimi se sistemizacija javnega zavoda prilagaja obsegu in vrsti del (projektov) sprejme svet javnega zavoda na predlog direktorja«.

b) Soglasje k pravilniku o sistemizaciji

Pravilnik o sistemizaciji 2016 bi vsaj v enem primeru moral imeti soglasje oz. potrditev ustanoviteljev²³, saj Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju: ZSPJS) v 5. točki 11. člena določa, da: »Plačni razred za določitev osnovne plače ... direktorja pri proračunskih uporabnikih iz 2. točke 2. člena tega zakona, katerih ustanovitelj je lokalna skupnost, in se plače financirajo iz proračuna lokalne skupnosti, predpiše pristojni organ lokalne skupnosti s soglasjem pristojnega ministra«.

Odziv zavoda

(točka a) Odlok o ustanovitvi je v pristojnosti občin ustanoviteljic; statut pa sprejme svet zavoda, občine ustanoviteljice nanj podajo soglasje. Torej je začetek celotnega postopka odvisen od vseh treh občin ustanoviteljic.

Ne glede na to, pa se na PRC-ju po spremembi aktov iz leta 2015/2016 držimo določila, da Pravilnik o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v zavodu na predlog direktorja sprejema svet zavoda.

(točka b) Odgovor naj poda občina Tolmin.

Odgovor nadzora

Postopke sprejemanja aktov zavoda (statuta in odloka o ustanovitvi) natančno določa zakonodaja, kar je v nadzoru upoštevano. V skladu s svojimi pooblastili je nadzorni odbor na neustreznost obeh aktov opozoril zavod in Občino Tolmin. Ker v tem nadzoru nima pooblastila za nalaganje ukrepa Občini Tolmin (ali katerikoli drugi ustanoviteljici) bo o neusklajenosti aktov seznanil župane in občinske svete vseh treh občin. S tem želi, da se v program dela za naslednje leto uvrsti tako popravljanje odloka o ustanovitvi kot soglasje k spremembam statuta zavoda. Pri tem pa bo posebej opozoril na neustrezno ureditev postopkov določanja osnovne plače direktorjev zavodov, katerih ustanoviteljica je občina.

Ukrep

Zavod mora predlagati in sprejeti spremembe statuta, da bo nedvoumno določen postopek sprejemanja pravilnika o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v zavodu.

Občini Tolmin²⁴ se predlaga, da popravi odlok o ustanovitvi zavoda in ustrezno uredi postopke določanja osnovne plače direktorjev zavodov, katerih ustanoviteljica je.

c) Nepravilno določen količnik delovnega mesta

V katalogu DM 2016 je za delovno mesto čistilka, šifra DM J031001 naveden nepravilen začetni in končni plačni razred od 5 do 15 plačni razred. Po uradno objavljenem katalogu DM z dne 9. 6. 2017²⁵ je za navedeno šifro delovnega mesta do 31. 12. 2015 pravilen razpon od 5 do 15, kot ga je določil zavod, od 1. 1. 2016 dalje pa od 6 do 16 plačnega razreda.

²³ V katalogu delovnih mest določen plačni razred direktorja zavoda, bi moral imeti soglasje ustanoviteljev.

²⁴ Poziv bo vročen županu in občinskemu svetu.

²⁵ Katalog vsebuje vsa delovna mesta, ki jih je možno sistemizirati in datume, ko je bilo delovno mesto vključeno v kataloga ali spremenjeno.

Ker delovno mesto ni zasedeno, ni bilo nepravilnosti pri sklepanju pogodb o zaposlitvi.

Ukrep

Zavod mora uskladiti sistemizacijo s predpisanimi količniki, ki jih določa uradno objavljen Katalog delovnih mest, pri čemer mora upoštevati vse spremembe do sprejetja popravka.

Odziv zavoda in odgovor nadzora sta podana pod točko f.

d) Napaka v navajanju količnika delovnega mesta

Katalog DM iz junija 2016 ima za delovno mesto B 017390 Direktor javnega zavoda določen razpon 19 plačnih razredov od 41 do 60.

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

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

Ukrep

Zavod mora po predpisanem postopku sprejeti popravke Kataloga delovnih mest 2016 pri delovnem mestu pod šifro B017390 Direktor javnega zavoda, tako da bo plačni razred določen v skladu z zakonodajo.

Odziv zavoda in odgovor nadzora sta podana pod točko f.

e) Nepravilno določen razpon plačnih razredov

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

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

Ukrep

Zavod mora pravilnik oz. katalog delovnih mest uskladiti s predpisi.

Odziv zavoda in odgovor nadzora sta podana pod točko f.

f) Neustrezna določila pogodbe o zaposlitvi

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

Ukrep

Podpisnika pogodbe morata sprejeti aneks ali popravke pogodbe v smislu izločitve vseh bonitet, ki ne izhajajo iz aktov zavoda in predpisov.

Odziv zavoda za točke od c do f

PRC sprejema predloge ukrepov in bo vse navedene popravke/uskladitve predlagal v potrditev svetu zavoda.

Odločitev predsednika sveta je, da se počaka na rezultate nadzora Nadzornega odbora Občine Kobarid in se – v kolikor bo le-ta imel predloge, ki se nanašajo na sistemizacijo-spremembe/popravke, sprejme istočasno.

Odgovor nadzora za točke od c do f

Pri sestavljanju tega poročila je bil Nadzorni odbor Občine Tolmin seznanjen, da nadzor poslovanja PRC opravlja tudi Nadzorni odbor Občine Kobarid. Izvajanje njihovega nadzora poteka neodvisno od že izvedenega nadzora, vendar je smiselno, da se ukrepi, ki se nanašajo na Pravilnik o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest in druge ugotovitve navedene v točkah od vključno c do vključno f, obravnavajo skupaj na eni seji sveta zavoda. Nadzorni odbor Občine Tolmin bo pooblaščenemu članu Nadzornega odbora Občine Kobarid posredoval dokončno poročilo o nadzoru in morebitne druge informacije o izvedbi nadzora.

g) Nepravilen obračun in izplačilo dodatka za delovno dobo

Pravilnost določanja delovne dobe in s tem povezanega dodatka je bila preverjena pri desetih zaposlenih in sicer na podlagi Izpisa zavarovanj v RS, ki ga je posredoval Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje RS, za vse delavce in vključuje vsa zavarovanja do 18. 11. 2016 ter izplačilnih list zaposlenih za dva meseca. Pri treh zaposlenih so ugotovljena odstopanja v obračunu (delovna doba premalo oziroma preveč izkazana). V skladu z 35. členom Kolektivne pogodbe za javni sektor zaposlenim pripada za vsako leto delovne dobe 0,33 % dodatka. Ob pregledu ni bilo mogoče ugotoviti, kako velik vpliv ima nepravilno izkazovanje delovne dobe na izplačilo plač zaposlenim. Dne 26. 6. 2017 je bilo pri direktorici zavoda dogovorjeno, da zavod pripravi za vse zaposlene v letu 2015 in 2016 ustrezne podatke (dejanska delovna doba, upoštevana delovna doba v obračunih plač za leti 2015 in 2016).

V odzivu, ki ga je nadzorni odbor prejel 21. 9. 2017, je zavod navedel, da je računovodstvo pripravilo pregled vseh odstopanj in izvedlo ustrezno poplačilo razlik 20. 9. 2017. Skupno ugotovljenih razlik je bilo za 723,06 evrov (bruto plače) oz. 839,48 evrov (celotno plačilo zavoda)²⁶.

Ker je ugotovljena nepravilnost odpravljena, ukrepanje nadzora ni potrebno.

2.5. Prihodki zavoda

2.5.1. Predstavitev področja in postopka nadzora

Zavod je v nadzorovanem obdobju realiziral prihodke kot je prikazano v tabeli 7.

V letu 2016 realizirani prihodki v višini 706.361 evrov so za 5 % manjši kot leto poprej. Predvsem so se v letu 2016 zmanjšali prihodki iz javnih sredstev (18 % manjši kot leto prej), kar je tudi bistveno spremenilo strukturo prihodkov. V letu 2015 je zavod realiziral skoraj 94 % prihodkov iz javnih financ, v letu 2016 pa le nekaj več kot 82 %. Zmanjšanje je posledica manj zahtevkov za plačila iz občinskega proračuna, proračuna države-EU in javnih agencij. Zahtevki do državnega proračuna so ostali v enakem obsegu.

Tudi znotraj financiranja iz javnih financ se je struktura spremenila, saj se je delež dotacij ustanoviteljev bistveno povečal (od 26 na 34 %). Bistveno so se povečali tudi prihodki od storitev doma (indeks 315), tako da njihov 18 % delež v letu 2016 predstavlja pomemben vir prihodkov.

Med prihodki od poslovanja v skupnem znesku 738.177 evrov v letu 2015 in 703.916 v letu 2016 dosegajo prihodki realizirani na trgu majhen delež: v letu 2015 nekaj manj kot 3 % poslovnih prihodkov, v letu 2016 pa nekaj več kot 3 % poslovnih prihodkov²⁷.

Tabela 7: Prihodki zavoda po zneskih in strukturi v letu 2015 in 2016.

konto podkonto	Vrsta prihodka	2015		2016		Indeks 2016/2015
		v evrih	v %	v evrih	v %	
760000	Dotacije B	35.669,54		40.128,53		113
760001	Dotacija T	107.553,59		141.676,23		132
760002	Dotacija K	50.332,89		61.532,89		122
76000	<i>Dotacije ustanoviteljice</i>	<i>193.556,02</i>	<i>26,03</i>	<i>243.337,65</i>	<i>34,45</i>	<i>126</i>
76001	<i>Prihodki iz javnih financ</i>	<i>503.722,71</i>	<i>67,74</i>	<i>331.626,82</i>	<i>46,95</i>	<i>66</i>
7600	Skupaj iz javnih sredstev	697.278,73	93,77	574.964,47	81,40	82
7601	<i>Prihodki od storitev doma</i>	<i>40.898,60</i>	<i>5,50</i>	<i>128.951,32</i>	<i>18,26</i>	<i>315</i>
	Prihodki iz dejavnosti	738.177,33	99,27	703.915,79	99,65	95
762,763,764	<i>Drugi prihodki</i>	<i>5.406,69</i>	<i>0,73</i>	<i>2.445,61</i>	<i>0,35</i>	<i>45</i>
76	Skupaj	743.584,02	100,00	706.361,40	100,00	95

Vir: Glavna knjiga PRC za leti 2015 in 2016.

²⁶ Razlika med zneskoma so prispevki delodajalca na plače.

²⁷ Vir podatkov Izkaz prihodkov in odhodkov uporabnikov po vrstah dejavnosti od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2016.

V poslovnih knjigah se prihodki zavoda izkazujejo po stroškovnih mestih. Na koncu leta 2016 je imel zavod odprtih 46 stroškovnih mest. Stroškovna mesta so določena v Pravilniku o računovodstvu²⁸.

Med nadzorom je bila preverjena ustreznost izkazovanja in poročanja o prihodkih in stroških, ki jih je na podlagi pogodb št. 410-0039/2016 in 410-0018/2015 zagotovila Občina Tolmin. Skupno je Občina Tolmin v letu 2015 zagotovila zavodu 107.553 evrov sredstev²⁹, kar predstavlja 14 % vseh prihodkov tega leta. V letu 2016 so se sredstva, ki jih je zagotovila, povečala na 141.676³⁰ evrov, kar predstavlja 20 % vseh realiziranih prihodkov zavoda.

Zavod je za obe leti sklenil z Občino Tolmin Pogodbo o sofinanciranju programa PRC³¹. Pogodba temelji na zagotovljenih sredstvih v vsakoletnem proračunu občine. V obeh letih so bila zagotovljena sredstva v enakem znesku 38.519 evrov. Občina je pogodbeni znesek zagotavljala vsak mesec po dvanajstinah. Pregled zagotavljanja sredstev po občinah je prikazan v tabeli 8. Iz akta o ustanovitvi in statuta ni razvidno kje in kdaj je bil določen ključ financiranja. Ob ustanovitvi zavoda (17. člen odloka) je bilo določeno, da vsaka od ustanoviteljic v zavod vloži 400.000 sit.

Odlok o ustanovitvi in statut ne določata, da bi ustanoviteljice v deležih financirale dejavnost PRC, temveč določata, da se za dejavnost zagotavljajo sredstva, kot določi vsakoletni proračun občine.

Tabela 8: Financiranje delovanja zavoda v letih 2015 in 2016.

konto podkonto	Vrsta prihodka	leto	2015	leto	2016	Indeks
		v evrih	v %	v evrih	v %	2016/2015
760000	Dotacija Občina Bovec	10.650,00	16,38	10.650,00	16,38	100
760001	Dotacija Občina Tolmin	38.519,00	59,24	38.519,00	59,24	100
760002	Dotacija Občina Kobarid	15.857,00	24,39	15.857,00	24,39	100
76000	Skupaj dotacije ustanoviteljice	65.026,00	100,00	65.026,00	100,00	100

Občina Tolmin je z zavodom za leto 2015 in 2016 sklenila pogodbi o sofinanciranju projektov³² in tudi zagotovila sredstva skladno z določili pogodbe. Za obe leti je PRC občini posredoval poročili³³, v katerih je vrednostno in vsebinsko prikazana poraba sredstev, ki jih je zagotovila Občina Tolmin.

²⁸ Pravilnik je sprejela direktorica zavoda 1. 7. 2006 in vsebuje vse spremembe do 10. 1. 2017.

²⁹ V tem znesku so tudi sredstva za financiranje Mrežne regionalne razvojne agencije (MRRRA) v znesku 12.934,27 evrov, ki pa niš bila predmet nadzora.

³⁰ Od tega v znesku 38.519 evrov za dejavnost po programu dela, preostalo pa za projekte.

³¹ Pogodba o sofinanciranju programa Posoškega razvojnega centra v letu 2015 (v nadaljevanju: Program 2015), podpisana 1. 6. 2015 in Pogodba o sofinanciranju programa Posoškega razvojnega centra v letu 2016 (v nadaljevanju: Program 2016), podpisana 22. 2. 2016.

³² Pogodba o sofinanciranju projektov PRC v letu 2015 št. 410-0018/15, sklenjena 1. 6. 2015 (v nadaljevanju Pogodba za projekte 2015), in Pogodba o sofinanciranju projektov PRC v letu 2016 št. 410-0039/16, sklenjena 22. 2. 2016.

³³ Poročilo o izvedenih aktivnostih po Pogodbi o sofinanciranju projektov PRC v letu 2015 in Aneksu št. 1 k pogodbi o sofinanciranju projektov PRC v letu 2015.

Pri primerjavi podatkov iz poročila s knjigovodskimi podatki je bilo ugotovljeno, da so v poročilu obrazloženi vsi po pogodbi financirani projekti. Pri treh projektih financiranih v letu 2015 se podatki iz poročila ne ujemajo s podatki iz knjigovodstva, in sicer na projektu 511 EPI – splošno, 716-CABEE in 727 ALPBC; v letu 2016 pa na enem stroškovnem mestu 760 - Alpsko mesto leta. V vseh treh primerih so bila odstopanja pojasnjena in so posledica napak (lapsusov) pri sestavi poročila, oz. določenih računovodskih posebnosti pri izkazovanju prihodkov pri več let trajajočih projektih.

Nepravilnosti pri izkazovanju prihodkov iz sredstev pridobljenih iz proračuna Občine Tolmin in pri porabi teh sredstev niso ugotovljene. Opozarjamo pa na neustreznost določanja načina financiranja dejavnosti zavoda, saj akti, ki jih sprejema oz. k njim dajejo soglasje ustanoviteljice, ne določa eksaktno obsega in strukture/deleža financiranja dejavnosti zavoda. Ugotovljena je napaka pri delitvi poslovnega rezultata za obe leti, ki izhaja iz nepravilne uporabe določil internih aktov.

2.5.2. Ugotovitve

a) Neustrezno določanje financiranja dejavnosti

Zavod nima v splošnih aktih določenega načina financiranja svoje dejavnosti. V Pravilniku o računovodstvu, ki ga je sprejel direktor, je v 55. členu omenjen ključ (59,37 % Tolmin, 23,67 % Kobarid in 16,96 % Bovec), ki se uporablja pri delitvi postavk premoženjske bilance. Kje in kako je ključ izračunan, ni pojasnjeno. V letih 2015 in 2016 so občine ustanoviteljice dejansko zagotavljale zavodu sredstva za dejavnost v deležih, ki jih omenja Pravilnik o računovodstvu. Odločanje o obsegu in strukturi financiranja zavoda ne more biti v pristojnosti direktorja zavoda, (ki sprejema pravilnike), temveč mora biti urejeno v splošnem aktu zavoda.

Ukrep

Zavod mora obseg financiranja in ključ delitve tega obsega določiti v splošnem aktu (statutu) zavoda.

Odziv zavoda

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

Odgovor nadzora

Ob pregledu dokumentacije je bilo ugotovljeno, da je način financiranja zavoda določal neustrezen akt zavoda, ki ga je sprejel direktor zavoda. Ker ni dokazov, da so ustanoviteljice določile takšen ključ financiranja, je zavodu naloženo ustrezno ukrepanje. Priprava in sprejemanje statuta je v pristojnosti zavoda, drži pa, da mora pred končnim sprejetjem imeti soglasje vseh ustanoviteljic.

b) Nepravilna delitev primanjkljaja zavoda

Statut zavoda v 30. členu³⁴ opredeljuje delitev presežka tako kot določijo ustanoviteljice (za investicije in tudi plače), primanjkljaj pa se deli v enakem deležu med ustanoviteljice. Drugi odstavek 68. člena in 55. člen Pravilnika o računovodstvu govorita o načinu delitve sredstev pridobljenih iz sredstev ustanoviteljic in določata, da se med ustanoviteljice deli vrednost osnovnih sredstev skladno s številom prebivalcev (68. člen) oz. da se sredstva v upravljanju in presežek prihodkov in vsa sredstva pridobljena od ustanoviteljev delijo med občinami po ključu 59,37 % Tolmin, 23,67 % Kobarid in 16,96 % Bovec (55. člen).

Primanjkljaja let 2015 in 2016 sta se delila med občine ustanoviteljice na način kot je prikazan v tabeli 9, torej po določenih delitve presežka, kot jih določa Pravilnika o računovodstvu. Takšna delitev primanjkljaja ni v skladu z določili statuta in odloka o ustanovitvi zavoda, ki določata, da se primanjkljaj zavoda deli po občinah v enakih deležih.

Tabela 9: Delitev primanjkljaja zavoda

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

Ukrep

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

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

Odziv zavoda

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

Odgovor nadzora

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

³⁴ In tudi 17. člen Prečiščenega besedila Odloka o ustanovitvi 2016.

2.6. Zadolževanje in denarna sredstva

2.6.1. Predstavitev področja in postopka nadzora

Preverjen je bil celoten obseg zadolževanja in ves promet na transakcijskem računu zavoda³⁵. Preverjanje je opravljeno po izpiskih prometa in po dokumentaciji, kjer so bili zneski vplačil ali izplačil večji od 100.000 evrov.

Pri preverjanju poslovanja po transakcijskem računu napake, nepravilnosti ali pomanjkljivosti niso bile ugotovljene. Za oceno okolja delovanja zavoda v času najemanja posojila pa je v nadaljevanju navedenih nekaj dejstev.

Zavod je imel na dan 1. 1. 2015 na transakcijskem računu PRC za 105.982 evrov sredstev. V času sklepanja obeh posojilnih pogodb in dodatka k pogodbi v mesecu juliju 2014 zavod na računu ni imel dovolj lastnih sredstev, iz katerih bi financiral plačila izvedenih del po projektu CEC5, za katerega so bila posojila najeta³⁶. Črpanje posojila je potekalo dokumentarno za opravljena dela na projektu. Zavod je za projekt CEC5 prejel 31. 12. 2015 na svoj račun sredstva v višini 294.979 evrov. Na koncu leta 2015 je zato saldo transakcijskega računa izkazan v znesku 438.240 evrov. Na podlagi prejema plačila je opravil vračilo posojila prvi (za plačilni promet) delovni dan v letu 2016, to je 4. 1. 2016.

2.6.2. Ugotovitve

Zavod je v letu 2014 najel dva kratkoročna kredita, ki sta bila aktivna še v letu 2015 oz. v začetku leta 2016. Pogodbi sta bili sklenjeni z Deželno banko Slovenije, d.d., Ljubljana.

- Pogodba št. 125/14-KK/SP z dne 28. 7. 2014³⁷ za posojilo v znesku 210.000 evrov (v nadaljevanju: posojilo I)
- Pogodba št. 177/14-KK/SP z dne 3. 11. 2014 za posojilo v znesku 100.000 evrov (v nadaljevanju: posojilo II).

Občina Tolmin je v Odloku o spremembah in dopolnitvah odloka o proračunu Občine Tolmin za leto 2014³⁸ (v nadaljevanju: Sprememba odloka 2014) izdala soglasje zavodu za zadolžitev v višini 321.252 evrov za izvedbo energetske sanacije telovadnice pri Osnovni šoli Most na Soči v okviru projekta CEC5. V občinskem odloku je določena največ 15 mesečna doba odplačevanja z najvišjo obrestno mero EURIBOR + 5,40 %, kar je bilo pri sklepanju pogodbe upoštevano (obrestni meri sta fiksni 4,5 % in 4,0 %, posojila sta bili najeti kot kratkoročni za manj kot eno leto). V pogodbah je določena zapadlost posojila I 31. 7. 2015 in posojila II 30. 10. 2015 ob možnosti predčasnega odplačila.

³⁵ Ostala dva računa za Regijsko štipendijsko shemo (RŠS) in Lokalno akcijsko skupino (LAS) nista bila predmet nadzora.

³⁶ Na računu je bilo ves čas koriščenje posojila, razen po nakazilu sredstev iz projekta CEC5, manj kot 150.000 sredstev.

³⁷ Izbira banke je bila opravljena na podlagi povabila k oddaji ponudbe za kredit, ki jih je zavod poslal trem bankam.

³⁸ Sprejet na 31. seji Občinskega sveta Občine Tolmin 27. 3. 2014.

K pogodbi o posojilu I je bil 27. 7. 2015 (pred potekom zapadlosti) sklenjen Dodatek št. 1 k pogodbi o kratkoročnem kreditu št. 125/14-KK/SP (v nadaljevanju: Dodatek k pogodbi I) v katerem se je rok vračila podaljšal do 30. 7. 2016 in obrestna mera znižala na 4,10 % letno. Posojilo I je bilo odplačano 4. 1. 2016 (predčasno glede na dodatek k pogodbi), posojilo II je bilo odplačano 30. 10. 2015, v skladu s sklenjeno pogodbo. Skupni stroški koriščenja obeh posojil (od najetja 2014 do končnega poplačila v 2016) so izkazani v znesku 17.406 evrov in so bremenili stroškovno mesto projekta 720 CEC5. Zavod je Občino Tolmin obveščal o napovedani zadolžitvi in o stanju zadolžitve na predpisanih obrazcih, in sicer vsake tri mesece in ob koncu leta.

V Odloku o ustanovitvi zavoda so v 16. členu določeni viri financiranja zavoda, med katerimi ni navedenega posojila. Tudi v statutu zavoda ni nobenih določil o financiranju delovanja zavoda s posojili, so pa v 29. členu statuta, ki določa vire financiranja zavoda, določeni tudi *»drugi viri na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi«*. Statut oz ustanovitveni akt tudi nimata določil o ravnanju pri zadolževanju, kadar se zavod zadolžuje samo za potrebe ene občine.

PRC se je zadolžil v letu 2014 po predpisanem postopku³⁹, podaljšanje posojila v letu 2015 pa je izvedel brez soglasja Občinskega sveta Občine Tolmin. Ob upoštevanju določil Sprememb odloka 2014 je imel zavod soglasje za najem posojila za dobo 15 mesecev. Posojili sta bili najeti za dobo manj kot leto, s tem, da je bilo posojilo II odplačano v predvidenem roku in znotraj pogojev/soglasja Občinskega sveta Občine Tolmin. Posojilo I je bilo podaljšano za eno leto in je posegalo dodatno v dve proračunski leti 2015 in 2016, v katerih pa noben občinski odlok ni predvidel kakršnega koli soglasja za zadolževanje zavodov.

Najemanje posojil v nasprotju z določil občinskega odloka o proračunu je nepravilno, saj ZJF v 88. členu določa, *»Posredni uporabniki občinskega proračuna, ...se lahko zadolžujejo... samo, če je z zakonom, ki ureja financiranje občin to dovoljeno in pod pogoji, ki jih določi občinski svet.«*

Prav tako Zakon o financiranju občin v 10. g členu določa, da *»Posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna, ... katerih ustanoviteljica je občina, ... se lahko zadolžujejo ...s soglasjem občine pod pogoji, ki jih določi občinski svet in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov«*.

Zavod ni imel soglasja Občinskega sveta Občine Tolmin za podaljšanje in spremembo zadolževanja, kot ga je izvedel v letu 2015, kar pomeni, da je podaljšal čas zadolževanja brez ustreznega soglasja ustanoviteljice⁴⁰.

³⁹ Predpisi, ki urejajo zadolževanje javnih zavodov predpisujejo natančen postopek, predvsem pa pogoje za zadolževanje zavodov.

⁴⁰ Iz dostopnih javnih podatkov je ugotovljeno, da tudi druge ustanoviteljice niso bile zaprosene za soglasje.

Občina Tolmin je bila o stanju posojila obveščena četrtletno (od 30. 9. 2014 dalje) na podlagi posebnega obrazca, ki ga morajo izpolnjevati vse osebe javnega prava. Postopke in obrazce določa Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja in občin (Uradni list, št. 3/2013), a kljub temu ni opozorila javnega zavoda (od 31. 7. 2015⁴¹), da je za podaljšanje zadolžitve potrebno soglasje Občinskega sveta Občine Tolmin.

Občina Tolmin v rebalans proračuna za leto 2015 (sprejet na 8. seji 29. 9. 2015) tudi ni predlagala ustrezne spremembe odloka, ki bi javnemu zavodu dovoljevala (že opravljeno) podaljšanje zadolževanja. Občina Tolmin je lastnica objekta, katerega energetska sanacijo je opravljal PRC, torej bi morala biti (je bila) o vlaganjih v objekt seznanjena⁴².

Pojasnilo PRC

Končno poročilo projekta je bilo odobreno 28. 5. 2015, zato smo računali, da bodo sredstva do 31. 7. 2015 že pridobljena in kredit poplačan. Ko smo tik pred rokom za vračilo posojila zvedeli, da sredstev še ne bo, smo nemudoma uredili podaljšanje, in sicer za eno leto, s tem da je bilo obljubljeno poplačilo že v letu 2015. Gre torej za to, da smo imeli že v maju 2015 potrjeno končno poročilo, in sicer za investicijo v javni zavod Osnovna šola Most na Soči, katerega ustanoviteljica je Občina Tolmin.

Poplačilo je PRC dejansko prejel 30. 12. 2015 (vidno v popoldanskem času), tako da v istem letu ni bilo možno odplačati kredita; le-ta je bil odplačan prvi delovni dan v letu 2016, to je 4. 1. 2016.

O vsem navedem smo NO predložili ustrezna dokazila.

Poročila pripravila: -

Milena Velišček 

⁴¹ Po sklenjeni Pogodbi I je bil rok vračila 31. 7. 2015.

⁴² Vsakoletno usklajevanje vrednosti sredstev v upravljanju.