



REVIZIJSKE IN FINANČNE STORITVE d. o. o.

Na podlagi 100. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, s spremembami in dopolnitvami), Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Uradni list RS, št. 72/02) ter v skladu z Usmeritvami za državno notranje revidiranje (Ministrstvo za finance, Urad za nadzor proračuna, št. 0601-8/2014/38, september 2017) REFIN, revizijske in finančne storitve d. o. o., Vodnikova ulica 14, 4248 Lesce, na podlagi opravljene revizije, ki jo je vodil preizkušeni notranji revizor in državni notranji revizor mag. Aleksander Kupljenik, izdaja

REVIZIJSKO POROČILO O OPRAVLJENI NOTRANJI REVIZIJI POSLOVANJA JAVNEGA VZGOJNO IZOBRAŽEVALNEGA ZAVODA OŠ DOBREPOLJE

Številka poročila: 08/2018
Datum poročila: 29. maj 2018

*Redna notranja revizija
poslovanja zavoda v letu
2017, katere predmet je bil
pregled določitve plačnih
razredov javnih uslužbencev
in izvajanje javnih naročil.*

KAZALO VSEBINE

1	UVODNA POJASNILA	2
1.1	O naročniku	2
1.2	O revidirancu	2
1.3	Predmet in cilj notranje revizije	3
1.4	Revizijske metode.....	3
1.5	Revizijska dokumentacija in navedbe v poročilu.....	3
1.6	Ocena tveganja.....	4
2	UGOTOVITVE	5
2.1	Uvodne ugotovitve	5
2.1.1	Ocena tveganja.....	5
2.1.2	Posamezne izbrane računovodske postavke.....	6
2.2	Pravilnost določitve plačnih razredov in obračuna plač	9
2.2.1	Akt o sistemizaciji	9
2.2.2	Splošne ugotovitve in ugotovitve glede razvrstitev v plačne razrede ob prevedbi	11
2.2.3	Ugotovitve glede razporeditve v plačne razrede v povezavi s postopki ocenjevanja uslužbencev in izvedenimi napredovanji v višje plačne razrede	12
2.2.4	Presoja pravilnosti obračuna plač in dodatkov k plači	14
2.3	Javna naročila	16
2.3.1	Preveritev prometa z dobavitelji	17
2.3.2	Preveritev prometa po vrstah stroškov.....	18
2.3.3	Oddaja javnih naročil pod pragom za objavo	19
2.3.4	Pregled postopka in izvedbe javnega naročila s področja živil	21
3	KONČNE DOLOČBE	28
4	PRAVNI POUK	29

1 UVODNA POJASNILA

Naročnik te revizije je Občina Dobropolje, Videm 35, 1312 Videm – Dobropolje, revidiranec pa javni vzgojno izobraževalni zavod Osnovna šola Dobropolje (v nadaljevanju tudi: OŠ Dobropolje, zavod ali revidiranec), Videm 80, 1312 Videm – Dobropolje, katerega ustanoviteljica je Občina Dobropolje.

Poročilo je bilo izdelano na podlagi določil 100. člena Zakona o javnih financah – ZJF¹ in Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ². Revizija je bila izvedena v skladu z INTOSAI standardi ter pravili stroke, ki jih določajo Usmeritve za državno notranje revidiranje³ ter v skladu z Usmeritvami za notranje kontrole in z drugimi akti Urada RS za nadzor proračuna.

1.1 O naročniku

Občina Dobropolje se razprostira na območju dveh med seboj povezanih kraških dolin, ki ležita med Malo goro in Tisovško planoto Dobropoljske in Struške doline. Občina je pričela z delom 1. 1. 1995, njena površina je približno 100 km², v njej pa v 24-ih naseljih živi 3.936 prebivalcev (podatek na dan 1. 7. 2015). Obseg sedanje občine je približno enak obsegu, ki ga je imela občina pred letom 1960, ko je bila ukinjena. Meji na Občine Grosuplje, Ivančna Gorica, Žužemberk, Kočevje, Ribnica in Velike Lašče.

Organi občine:

- Župan, ki mu pri delu pomaga podžupanja;
- Občinski svet, ki šteje 12 članov;
- Nadzorni odbor, ki ga sestavljajo 3-je člani.

OSNOVNI PODATKI O NAROČNIKU:

Naziv	Občina Dobropolje
Sedež	Videm 35, 1312 Videm – Dobropolje
Telefon	01 788 02 80
Odgovorna oseba na dan 31. 12. 2017	Janez Pavlin, župan
Matična številka	5886252000
Davčna številka	SI 57506396
Transakcijska računa pri UJP	IBAN SI56 0122 0010 0002 026 IBAN SI56 0122 0777 7000 096
Prihodki v letu 2017	4.726.310 €
Odhodki v letu 2017	4.638.204 €
Poslovni rezultat v letu 2017	88.106 €
Povp. št. zaposlenih na podlagi del. ur v letu 2017	8

Vir: *AJPES*.

1.2 O revidirancu

OŠ Dobropolje je javni vzgojno-izobraževalni zavod. Odlok o ustanovitvi JVIZ OŠ Dobropolje je bil objavljen v Ur. l. RS št. 38/97.

¹ Uradni list RS, št. 77/99 do 49/09.

² Uradni list RS, št. 72/02.

³ Ministrstvo za finance, Urad za nadzor proračuna, št. 0601-8/2014/38, september 2017.

Ta odlok je bil kasneje 5-krat dopolnjen oz. spremenjen, vsebina vseh sprememb pa je zbrana v Uradnem prečiščenem besedilu odloka o ustanovitvi JVIZ OŠ Dobropolje⁴.

V sestavo zavoda sodijo:

- Matična šola na Vidmu,
- Podružnična šola v Strugah,
- Podružnična šola v Kompoljah,
- Vzgojno varstveno enoto RINGARAJA na Vidmu z DE CICIBAN v Kompoljah.

OSNOVNI PODATKI O REVIDIRANCU:

Naziv	JVIZ Osnovna Šola Dobropolje
Sedež	Videm 80, 1312 Videm – Dobropolje
Telefon	01 780 71 10
Odgovorna oseba na dan 31. 12. 2017	Ivan Grandovec, ravnatelj
Matična številka	5089956000
Davčna številka	44770103
Transakcijski račun pri UJP	IBAN SI56 0122 0603 0648 665
Prihodki v letu 2017	2.502.591 €
Odhodki v letu 2017	2.481.348 €
Poslovni rezultat v letu 2017	21.243 €
Povp. št. zaposlenih na podlagi del. ur v letu 2017	76

Vir: AJPES.

1.3 Predmet in cilj notranje revizije

Predmet revizije je bil določen na podlagi določitve tveganj posameznih poslovnih procesov. Zato so bila področja te revizije izbrana za raven tveganja v zvezi z določanjem plačnih razredov javnih uslužbencev (stroškov dela) ter izvedbo javnih in evidenčnih naročil. Cilj notranje revizije je bila pridobitev zagotovila, da ima zavod na revidiranem področju vzpostavljene ustrezne in zanesljive notranje kontrole, ki pomembno prispevajo k temu, da je tveganje za napake, nepravilnosti in nezakonitosti nizko. Na podlagi ugotovljenih tveganj smo nato pripravili tudi oceno tveganj.

1.4 Revizijske metode

Pri revidiranju je bilo potrebno upoštevati področno zakonodajo. Uporabljena je bila metoda pregledovanja listinske dokumentacije in vzorčenje podatkov. Opravljenih je bilo tudi več razgovorov z odgovornimi osebami. Tako zbrane podatke smo nato primerjali z normativno ureditvijo, z dejanskim stanjem in z vzpostavljenim sistemom notranjih kontrol.

1.5 Revizijska dokumentacija in navedbe v poročilu

To revizijsko poročilo temelji na dokumentaciji, ki je bila pridobljena na sedežu in s strani naročnika. Poudariti je potrebno, da so v tem poročilu navedeni le tisti podatki, ki so nujno potrebni za razumevanje obsega izvedbe revizije in namena tega poročila.

⁴ Uradni list RS, št. 9/2016.

Skladno z Usmeritvami za državno notranjo revizijo notranji revizor ne izreka mnenja o poslovanju, temveč zgolj po potrebi navaja konkretno število in rezultate pregleda vzorca transakcij. Prav tako notranjemu revizorju ni potrebno prepisovati oz. povzemati števil in podatkov, ki sicer že izhajajo iz računovodskih evidenc in poročil. Zaradi navedenega so v tem poročilu navedeni le tisti podatki, ki so nujno potrebni za razumevanje obsega izvedbe revizije in obsega poslovanja zavoda.

To revizijsko poročilo je last naročnika, ki z njim prosto razpolaga. Naročnik mora to poročilo vedno razmnoževati, predstavljati in brati kot celoto. Vsako pisno povzemanje tega poročila ali njegovih delov je dopustno le s soglasjem izvajalca.

1.6 Ocena tveganja

Pred pričetkom revizije je bila opredeljena ocena tveganja, ki se določa kot rezultat objektivnih dejavnikov in ocene tveganj iz Registra tveganj.

Izhajajoč iz dejstva, da:

- ima zavod izdelan register tveganj, ki ni povsem ustrezen z vidika določitve verjetnosti in posledic posameznih procesov oz. aktivnosti;
- je zavod priporočila zadnje notranje revizije, ki jo je julija 2017 izvedla družba RSMG d. o. o. na področju delovanja notranjih kontrol (področje letnega popisa, izvajanje postopkov javnega naročanja, izvajanje dejavnosti predšolske vzgoje ter pravilnost in popolnost računovodskega poročila za leto 2016) ustrezno upošteval;
- se v zavodu redno in skladno s predpisi izvajajo notranje revizije poslovanja;
- so pristojnosti in naloge zaposlenih jasno razmejene;
- so revidirana področja, ki jih je sicer določil ustanovitelj zavoda, v primerljivih zavodih povezana z nizko do srednje visoko stopnjo tveganja,

smo ocenili, da je tveganje za napake na revidiranih področjih nizko do srednje visoko.

Omejitev pri izvedbi notranje revizije ni bilo.

2 UGOTOVITVE

Vse ugotovitve, predstavljene v nadaljevanju, temeljijo na uporabi standardov notranjega revidiranja, ki so določeni oz. predstavljeni v okviru Usmeritev za državno notranje revidiranje – poglavje 6.

2.1 Uvodne ugotovitve

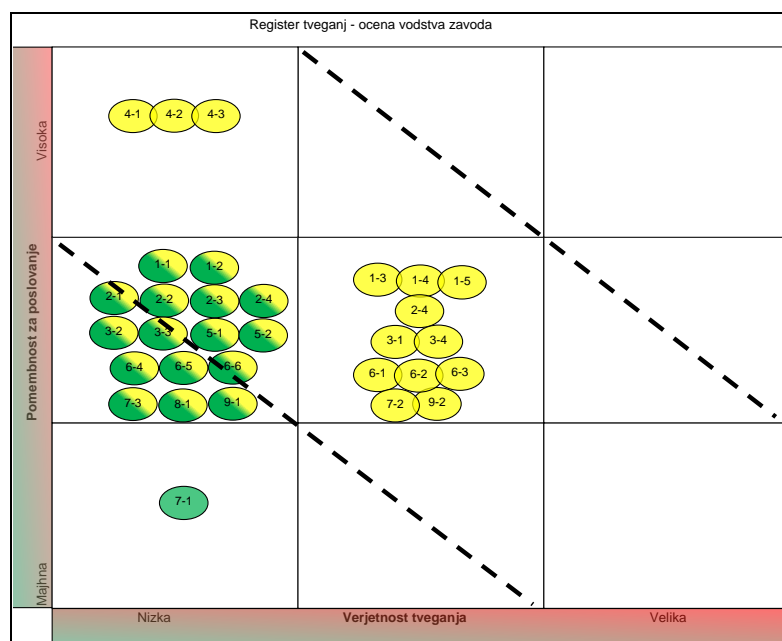
Ker revizijo tega javnega zavoda izvajamo prvič, smo uvodoma preverili oceno tveganj dogodkov zavoda ter posamezne postavke računovodskih izkazov.

2.1.1 Ocena tveganja

Tveganje je potencialna nevarnost, da dogodek (ali vrsta dogodkov), ukrep (ali vrsta ukrepov) ali opustitev ukrepanja povzroči izgubo premoženja in/ali ugleda. Ena izmed funkcij notranjega revidiranja je pomagati organizaciji pri ugotavljanju in vrednotenju pomembnejših izpostavljenj tveganjem in prispevati k njihovemu obvladovanju.

Zavod je v letu 2016 pripravil register tveganj zavoda, nima pa sprejetega posebnega pravilnika o notranjem revidiranju, v katerem bi bile navedene usmeritve za izboljšanje postopkov poslovanja, upravljanja s tveganji in notranjega kontroliranja.

Na podlagi navedenega smo pripravili oceno tveganj, kot jih je opredelil zavod v registru tveganj in tveganja v procesih prikazali v sliki in sicer:

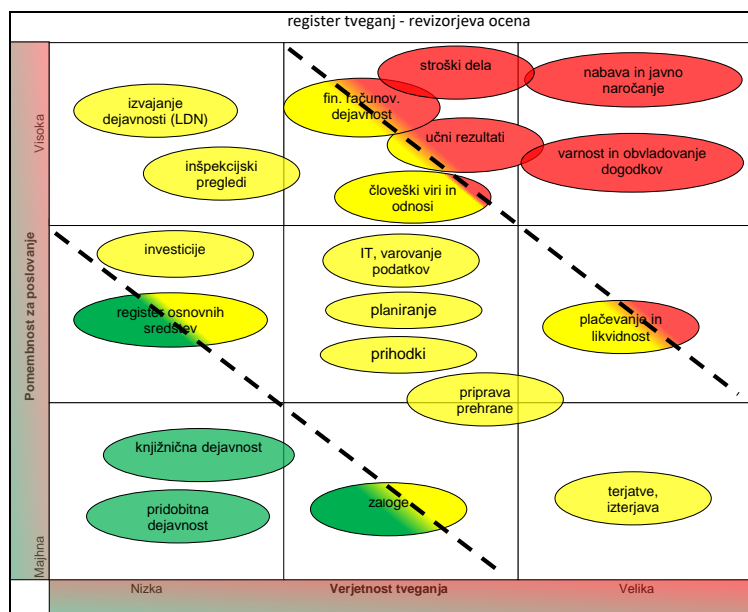


Op.: Številke v poljih predstavljajo posamezne aktivnosti v okviru posameznih procesov iz registra tveganj.

V okviru revizije smo opredelili posamezne poslovne procese ter verjetnost in pomembnost tveganj, ki jih imajo ti procesi.

Iz predhodne revizije in ugotovitev o izvajanju obvladovanj tveganj v zavodu smo ocenili, da je potrebno pripraviti register tveganj s posodobitvijo opredelitev posameznih procesov ter se opredeliti o njihovih verjetnostih in posledicah.

Razvrstitev procesov za leto 2017 smo prikazali s pomočjo matrice tveganj v spodnji sliki:



Za aktivnosti, ki so označene z rdečo barvo, je potrebno zagotoviti notranje kontrole, ki takšna tveganja odpravljajo, za rumeno označena pa, da jih z notranjimi kontrolami prenašamo ali obravnavamo. Zato so bila področja te revizije izbrana za raven tveganja v zvezi z določanjem plačnih razredov JU (stroškov dela) ter izvedbo javnih naročil.

2.1.2 Posamezne izbrane računovodske postavke

Zavod je v letu 2017 po vrstah dejavnosti posloval s presežkom prihodkov nad odhodki, in sicer:

POSTAVKA 2017	JAVNA SLUŽBA	TRŽNA DEJAVNOST	SKUPAJ	DELEŽ tržne dej.
PRIHODKI	2.490.113	12.478	2.502.591	0,5 %
ODHODKI	2.468.873	12.475	2.481.348	0,5 %
POSLOVNI REZULTAT	21.240	3	21.243	0,0 %
PRESEŽEK PRIHODKOV IZ PREJ. LET, NAMENJEN POKRITJU ODHODKOV obračunskega obdobja	0	0	0	
POSLOVNI REZULTAT pred DDPO	21.240	3	21.243	0,0 %
DDPO	0	0	0	
Presežek prihodkov obračunskega obdobja po DDPO	21.240	3	21.243	0,0 %

Delež tržne dejavnosti je nebiten saj znaša 0,5 % vseh prihodkov. Razmejitev odhodkov tržne dejavnosti (odhodki od prodaje blaga in storitev na trgu) je zavod ustrezno pojasnil v letnem poročilu (stran 70): »Odhodke smo izračunali na podlagi dejanske porabe materiala in storitev in na podlagi normativov, ki odpadejo na navedene dejavnosti.« S tem je zavod odpravil tveganje, da bi v primeru negativnega poslovnega rezultata celotnega zavoda pripoznal tudi negativen rezultat na tržni dejavnosti.

Rezultat zavoda v bruto bilanci ni razdeljen na posamezno dejavnost. V letu 2017 je ta bila naslednja:

POSTAVKA 2017	šola	vrtec
prihodki	1.806.991	695.601
odhodki	1.781.334	700.015
rezultat	25.657	-4.414

Ker gre za dve različni dejavnosti, za kateri posamezni predpisi določajo različne postopke sprejemanja in ravnanja s presežki, bi zavod moral presežke po letih obravnavati in porabljati skladno s predpisi. Glede na 28. a člen Zakona o vrtcih o presežku prihodkov nad odhodki odloča občina ustanoviteljica, presežek pa se prvenstveno upošteva v ceni storitev za naslednje obdobje. O presežku v šolski dejavnosti pa veljajo določila Zakona o zavodih (saj ZOFVI nima posebnih določil o porabi presežka) ter akta o ustanovitvi javnega zavoda.

Podatki o poslovanju zavoda iz nerevidiranih izkazov prihodkov in odhodkov za obdobje 2013-2017 so prikazani v naslednji preglednici.

Preglednica 1: Podatki o prihodkih in odhodkih OŠ Dobrepolje za obdobje 2013-2017

Izkaz poslovnega izida vse v EUR, razen št. zap.	2013	2014	2015	2016	2017	Mediana
Prihodki od poslovanja	2.428.449	2.397.495	2.348.521	2.400.306	2.491.476	2.400.306
Prihodki od prodaje proizvodov in storitev	2.428.449	2.397.495	2.348.521	2.400.306	2.491.476	2.400.306
Prihodki od prodaje blaga in materiala	0	0	0	0	0	0
Finančni prihodki	688	23	25	24	7	24
Drugi prihodki	4.746	2.837	4.224	9.317	11.108	4.746
Prevrednotevalni poslovni prihodki	0	0	0	0	0	0
Prihodki od prodaje osnovnih sredstev	0	0	0	0	0	0
Drugi prevrednotevalni poslovni prihodki	0	0	0	0	0	0
Celotni prihodki	2.433.883	2.400.355	2.352.770	2.409.647	2.502.591	2.409.647
Stroški blaga, materiala in storitev	514.026	455.248	466.924	489.454	467.450	467.450
Nabavna vrednost prodanega materiala in blaga	0	0	0	0	0	0
Stroški materiala	314.326	283.983	292.283	278.059	280.716	283.983
Stroški storitev	199.700	171.265	174.641	211.395	186.734	186.734
Stroški dela	1.911.977	1.884.020	1.826.565	1.885.670	2.006.843	1.885.670
Plače in nadomestila plač	1.459.990	1.466.814	1.430.857	1.465.946	1.552.762	1.465.946
Prispevki za socialno varnost delodajalcev	235.389	236.412	229.994	237.845	256.042	236.412
Drugi stroški dela	216.598	180.794	165.714	181.879	198.039	181.879
Amortizacija	8.088	9.939	22.949	5.997	5.994	8.088
Rezervacije	0	0	0	0	0	0
Davek od dobička	0	0	0	0	0	0
Ostali drugi stroški	10.510	6.957	354	0	791	3.874
Finančni odhodki	171	0	0	0	0	0
Drugi odhodki	188	395	160	803	270	270
Prevrednotevalni poslovni odhodki	0	0	1.058	183	0	0
Celotni odhodki	2.444.960	2.356.559	2.318.010	2.382.107	2.481.348	2.382.107
Presežek prihodkov		43.796	34.760	27.540	21.243	31.150
Presežek odhodkov	11.077					11.077
Presežek prih. iz prejšnjih let, namenjen pokritju odh. obrač. obdobja	11.077	0	0	0	0	0
Skupni prihodki na zaposlenega	31.204	31.173	30.958	32.129	32.929	31.204
Čisti dobiček (izguba) na zaposlenega	-142	569	457	367	280	367
Ostali podatki						
Povprečno št. zaposlenecv na podlagi del. ur v obrač. obdobju	78	77	76	75	76	76

Vir: <https://bonitete.bisnode.si>, Letno poročilo zavoda za leto 2017, lasten izračun.

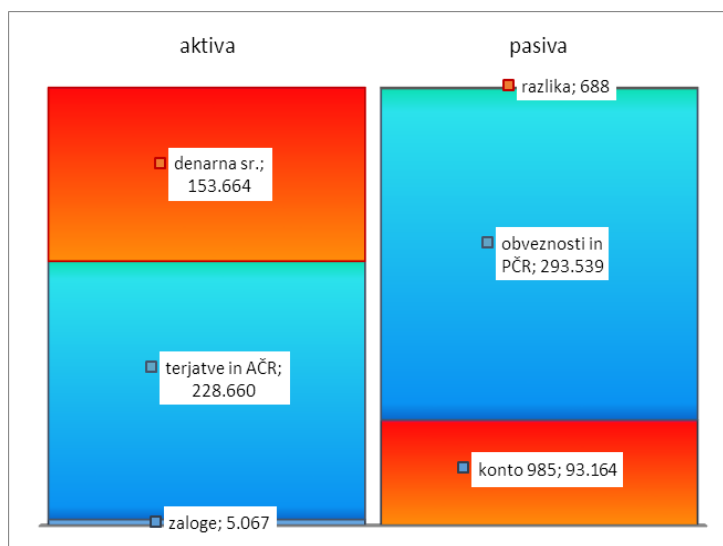
Bistvenih sprememb v prihodkih in odhodkih v navedenem obdobju ni. Občasno se pojavljajo višji zneski pri ostalih drugih stroških.

Pri pregledu postavk v bilanci stanja za leto 2017 izpostavljamo naslednje:

- Aktivne časovne razmejitev v znesku 8.016 EUR se nanašajo na dva računa za obdobje od 1. 10. 2017 do 30. 9. 2018, zato jih zavod ustrezno razmeji v okviru odloženih odhodkov ter na en račun v zvezi z nakupom delovnih zvezkov za več let. V zvezi s tem računom bi zavod moral oblikovati

dolgoročne aktivne časovne razmejitve in ne kratkoročnih⁵, zato bi bilo smotno, da za takšne primere oblikuje zaloge (pri katerih ni potrebna razmejitev glede ročnosti) in ne razmejitev.

- Zaloge materiala so se zmanjšale zaradi prehoda na drug vir ogrevanja in bodo v prihodnjih letih ustrezno manjše kot v preteklih letih. Zaloge so na dan 31. 12. 2017 ustrezno izkazane.
- Pasivne časovne razmejitve na dan 31. 12. 2017 znašajo 90.435 EUR in so v zvezi z odloženimi prihodki ter drugimi razmejitvami za šolo v naravi, neporabljenimi sredstvi MIZŠ, učbeniškim skladom ter šolskim skladom ustrezno pripoznani. Izpostavljamo navidezno oblikovane razmejitve na kontu 299993 – sredstva po sklepu sveta šole v vrednosti 60.000 EUR. Zavod sicer razpolaga s sklepoma sveta zavoda (sklep št. 8/72/2014 in št. 10/73/2014) kjer je navedeno, da se sredstva prenesejo na konto kratkoročnih razmejitev (za zagotavljanje likvidnosti in premostitve razlike med terjatvami in obveznostmi ter za zagotavljanje sredstev za nadomeščanje odsotnih delavcev v višini 45.000 EUR) ter o prerazporeditvi presežka prihodkov preteklih let v višini 15.000 EUR za »nakup opreme igral in igrač novega vrtca«. Navedeni sklepi niso podlaga za oblikovanje časovnih razmejitev. Zavod bi lahko oblikoval le sklepe o porabi presežka in bi ga za ta namen tudi porabil, sicer se sredstva, v kolikor niso namensko porabljena, zopet prerazporedi v presežek. **Ta sredstva so torej neporabljen presežek prihodkov nad odhodki. V primeru odprave časovnih razmejitev bo zavod te razmejitve pripoznal kot prihodek, kar pomeni, da jih bo ponovno evidentiral preko poslovnega rezultata, kar ni ustrezno. Zavod poslovnega rezultata ne bi smel preknjižiti na časovne razmejitve, zato mora to računovodsko napako odpraviti tako, kot da do nje sploh ne bi prišlo (kar je pomembno zaradi obračuna davka od dohodka pravnih oseb).**
- Zavod je v letu 2017 porabil za 10.445,61 EUR kumulativnega presežka prihodkov nad odhodki preteklih let in ga povečal za 21.243,33 EUR presežka prihodkov nad odhodki tekočega leta. Stanje presežka na dan 31. 12. 2017 znaša 93.164,33 EUR. Razlika med viri sredstev in sredstvi dodatno znaša 688 EUR in sicer:



⁵ Glede na SRS velja: **11.13.** Pri nobeni postavki odloženih stroškov oziroma odloženih odhodkov se ob njenem nastanku ne sme predpostavljati, da bodo dejanski stroški, ki jih je utemeljeno mogoče pričakovati v roku, za katerega so oblikovane, večji od odloženega zneska ali da se bodo pojavljali po roku, za katerega so oblikovane. Pri nobeni postavki nezaračunanih prihodkov se ob njenem nastanku ne sme predpostavljati, da že obstaja pravna ali fizična oseba, ki bi morala biti obremenjena z njo, ali da bo dejanski znesek manjši od nezaračunanega, ki pa je že bil upoštevan pri ugotavljanju poslovnega izida.

Poleg izkazanega presežka v višini 93.164 EUR in presežka virov nad sredstvi v višini 688 EUR, zavod med časovnimi razmejitvami izkazuje tudi sredstva v višini 60.000 EUR, ki predstavljajo v preteklosti že oblikovan presežek prihodkov nad odhodki.

- Zavod je v računovodskem poročilu v zvezi s spremembami na kontu 9800 poročal spremembe v breme v znesku 135.680 EUR – v bruto bilanci pa je znesek 136.481,63 EUR ter v dobro v znesku 31.588 EUR – v bruto bilanci pa je znesek 32.389,23 EUR.
- Zavod na dan 31. 12. 2017 ni imel oblikovane izvenbilančne evidence za prejete instrumente zavarovanj, ki so sicer še veljali na dan 31. 12. 2017. Zavod ima v pogodbah za dobavo živil iz javnega naročila za živila besedilo: »Naročniku bodo izbrani ponudniki ob podpisu okvirnega sporazuma za vsak posamezni sklop predložili *bianco menico* s pooblastilom za izpolnitev /z menično izjavo z oznako »brez protesta« plačljivo na prvi poziv/ v višini 10 % ponudbene vrednosti z DDV-jem«), zato bi moral te obveznosti izkazati v izvenbilančni evidenci v skladu z 72. členom⁶ Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁷. Ker zavod razpolaga z več različnimi finančnimi instrumenti dobaviteljev, jih mora popisati ter pripoznati v izvenbilančni evidenci. Ker je zavod tekom te revizije že vzpostavil izvenbilančno evidenco, priporočilo ni potrebno.

Številka priporočila	01/2018
Poslovno področje	Računovodske postavke
Stopnja tveganja	Visoka
VSEBINA PRIPOROČILA	
Zavodu priporočamo, da preveri navedene računovodske postavke in jih uskladi s predpisi, še posebej izkazane pasivne časovne razmejitve, ki jih je zavod oblikoval iz presežka prihodkov nad odhodki.	

2.2 Pravilnost določitve plačnih razredov in obračuna plač

Na dan 31. 12. 2017 je bilo v zavodu kot celoti po podatkih zavoda v delovnem razmerju 89 javnih uslužbencev, od tega jih 26 v celoti ali vsaj v deležu zaposlitve delo opravlja v okviru predšolske vzgoje oz. v okviru vrtca pri osnovni šoli.

Glede na strukturo delovnih mest smo določili tudi vzorec zaposlenih, katerih plače so bile predmet tega pregleda. Tako smo naključno izbrali 10 javnih uslužbencev (to je 11 % vseh zaposlenih).

2.2.1 Akt o sistemizaciji

Preverili smo:

- Ali so v aktu o sistemizaciji sistemizirana delovna mesta iz ustrezne kolektivne pogodbe?
- Ali so delovna mesta sistemizirana s pravilnimi nazivi in s pravilnimi šiframi delovnih mest oziroma nazivov?

⁶ Na kontih skupine 99 se izkazujejo aktivni in pasivni konti izvenbilančne evidence. Izkazujejo se dana poroštva, hipoteke in drugi podatki o možnih (potencialnih) obveznostih, ki pa še ne vplivajo na spremembo sredstev ali obveznosti do virov sredstev.

⁷ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14.

- Ali je akt o sistemizaciji skladen z veljavnimi predpisi, predvsem z ZSPJS⁸, ter vsebuje minimalen obseg podatkov, ki je sicer določen v 6. odstavku 7. člena ZSPJS?
- Ali je zahtevana raven oziroma stopnja izobrazbe navedena skladno z določilom 8. člena ZSPJS?
- Ali je zavod pri delovnih mestih, ki so uvrščeni do vključno 14. plačnega razreda, upošteval dvig izhodišča za 1 PR na podlagi VI. točke Dogovora o ukrepih na področju stroškov dela in drugih ukrepov v javnem sektorju za leto 2016⁹?
- Ali je zavod pri delovnih mestih, ki so uvrščena do vključno 26. plačnega razreda, upošteval dogovor o odpravi anomalij, na podlagi katerega se je s 1. 7. 2017 nekaterim delovnim mestom dvignil osnovni plačni razred za 1, za 2 oz. za 3 plačne razrede?

Ugotovitve:

To področje je na dan 31. 12. 2017 urejal Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest JVIZ OŠ Dobropolje, št. A – III - 2/2008, z dne 18. 7. 2008 s spremembami.

Vsa delovna mesta, sistemizirana v veljavnem aktu o sistemizaciji, so sistemizirana skladno z določilom 13. člena ZSPJS.

Akt o sistemizaciji ne vsebuje določenih podatkov o delovnih mestih, ki so z ZSPJS določeni kot minimalen obseg podatkov, saj manjka:

- navedba proračunskega uporabnika,
- navedba šifre notranje organizacijske enote (ob tem je potrebno poudariti, da se poimenovanje notranjih organizacijskih enot znotraj pravilnika ne ujema v celoti – tako so npr. v neskladju poimenovanja notranjih organizacijskih enot v okviru organigrama in v Prilogi 2 – Opisi delovnih mest),
- navedba o plačnem razredu brez napredovanj, z napredovanji, podatek o številu napredovanj na delovnem mestu oz. navedba plačnih razredov napredovanj na delovnih mestih v posameznih nazivih, kjer ti nazivi obstajajo.

Zahtevana stopnja izobrazbe je le deloma navedena skladno z določili 8. člena ZSPJS. V več primerih smo namreč ugotovili, da stopnja izobrazbe ni v celoti povzeta na način, kot jo predvideva omenjeni člen ZSPJS. Navedena je VII. stopnja izobrazbe, ki kot taka ne obstaja, pač pa je potrebno navesti bodisi opis (možnosti in ravni) za zahtevo VII/1. tarifnega razreda ali pa opis (možnosti in ravni) za zahtevo VII/2. tarifnega razreda.

Delovna mesta so sistemizirana s pravilnimi nazivi in pravilnimi šiframi delovnih mest oziroma nazivov.

Zavod je pri delovnih mestih, ki so uvrščena do vključno 14. plačnega razreda, upošteval dvig izhodišča za 1 PR na podlagi VI. točke Dogovora o ukrepih na področju stroškov dela in drugih ukrepov v javnem sektorju za leto 2016 s 1. 1. 2016.

⁸ Uradni list RS, št. Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv in 67/17, v nadaljevanju ZSPJS.

⁹ Uradni list RS, št. 91/15.

Zavod je pri delovnih mestih, ki so uvrščena do vključno 26. plačnega razreda, upošteval dogovor vlade in sindikatov o odpravi anomalij, na podlagi katerega se je s 1. 7. 2017 nekaterim delovnim mestom dvignil osnovni plačni razred (za 1, 2 oz. 3 plačne razrede).

Drugih pomembnih pomanjkljivosti v okviru tega dela revizije nismo ugotovili, glede na navedeno pa zavodu podajamo eno priporočilo.

Številka priporočila	02/2018
Poslovno področje	Akt o sistemizaciji
Stopnja tveganja	Nizka
VSEBINA PRIPOROČILA	
Zavodu priporočamo, da ob spremembi sistemizacije upošteva v tem poročilu izpostavljena odstopanja oziroma pomanjkljivosti. Pozoren naj bo predvsem na navajanje zahtevane stopnje izobrazbe pri posameznih delovnih mestih.	

2.2.2 Splošne ugotovitve in ugotovitve glede razvrstitev v plačne razrede ob prevedbi

Preverili smo:

- ali so personalne mape ustrezno urejene in vsebujejo vse potrebne podatke in dokazila;
- ali javni uslužbenci izpolnjujejo pogoj ustrezne stopnje izobrazbe za zasedbo delovnega mesta;
- ali so bila ob prevedbi v nov plačni sistem sistemizirana ustrezna delovna mesta, torej delovna mesta iz panožnih kolektivnih pogodb, ob upoštevanju izjem, ki jih določa ZSPJS¹⁰ (četrti odstavek 13. člena);
- ali so bili zaposleni s 1. 8. 2008 razporejeni v pravilne plačne razrede¹¹.

Ugotovitve:

Personalne mape načeloma vsebujejo vse potrebne dokumente, dokazila in podatke, potrebne za presojo pravilnosti določitve plač javnih uslužbencev.

Vsi javni uslužbenci izpolnjujejo pogoj ustrezne stopnje izobrazbe, ki se zahteva za zasedbo delovnih mest, za katere imajo sklenjene veljavne pogodbe o zaposlitvi. Tudi javna uslužbenka na delovnem mestu računovodja zaseda delovno mesto zakonito, torej skladno z določili podzakonskih predpisov s področja normativov na področju vzgoje in izobraževanja.

Prav tako se 14. člen ZSPJS pravilno uporablja pri določitvi plače ene zaposlene, katere plača je bila zajeta v vzorec pregleda, in sicer na delovnem mestu vzgojitelj predšolskih otrok, ki kljub temu, da nima pridobljene visoke strokovne izobrazbe oz. izobrazbe, enakovredne tarifnemu razredu VII/1, na podlagi področnih predpisov zakonito zaseda navedeno delovno mesto. V konkretnem primeru se namreč pravilno upošteva določilo tretjega odstavka 14. člena ZSPJS.

V okviru kontrole pravilnosti prevedbe v povezavi z aktom o sistemizaciji in kontrole pravilnosti določitve plačnih razredov javnim uslužbencem, zajetim v vzorec pregleda, nismo ugotovili

¹⁰ Pri tem smo upoštevali mnenje Ministrstva za javno upravo, št. 100-1401/2014/2, z dne 10. 10. 2014, o povzemanju delovnih mest iz drugih kolektivnih pogodb.

¹¹ V okviru tega pregleda ni bil preverjen pravilen vnos vseh dodatkov, priprava samih aneksov ob prevedbi oz. pravilnost določitve zneska nesorazmerij oz. varovanih plač.

nepravilnosti. Ob prevedbi so bila namreč z aktom o sistemizaciji sistemizirana ustrezna delovna mesta, torej le delovna mesta, povzeta po veljavni Kolektivni pogodbi za dejavnost vzgoje in izobraževanja, plačni razredi pa so bili pri vseh zaposlenih v vzorcu, katerih plače so bile del prevedbe, pravilno določeni.

V zvezi z navedenim področjem te revizije ni bilo ugotovljenih nobenih pomembnih pomanjkljivosti ali nepravilnosti.

2.2.3 Ugotovitve glede razporeditve v plačne razrede v povezavi s postopki ocenjevanja uslužbencev in izvedenimi napredovanji v višje plačne razrede

V okviru tega pregleda smo podrobneje preverili pravilnost določitve plač na že opredeljenem vzorcu javnih uslužbencev, zaposlenih na dan 31. 12. 2017, in sicer s poudarkom na pravilnosti razvrstitve v plačne razrede ob prevedbi, ki smo jo povzeli v prejšnjem poglavju, v povezavi s sistemizacijo delovnih mest, ter presojali pravilnost postopkov ocenjevanja in napredovanja v višje plačne razrede.

Vse navedeno smo presojali z vidika spoštovanja določb ZSPJS, mnenj za nadzor nad ZSPJS pristojnega Ministrstva za javno upravo Republike Slovenije ter z vidika usmeritev, ki izhajajo iz inšpekcijskih zapisnikov Inšpektorata za javni sektor.

V sklopu pregleda je bilo posebej preverjeno tudi spoštovanje določb zakonov, podzakonskih aktov in internih pravilnikov, ki urejajo področje napredovanj v plačne razrede, izpostavljamo pa naslednje:

- Zakon o interventnih ukrepih¹² (v nadaljevanju: ZIU);
- Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012¹³ (v nadaljevanju: ZDIU12);
- Zakon za uravnoteženje javnih financ¹⁴ (v nadaljevanju: ZUJF);
- Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leto 2015¹⁵ (ZUPPJS15);
- Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leto 2016¹⁶ (ZUPPJS16);
- Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leto 2017¹⁷ (ZUPPJS17);
- Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede¹⁸ (v nadaljevanju: Uredba);
- Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju¹⁹;
- Kolektivna pogodba za javni sektor²⁰ (v nadaljevanju: KPJS).

¹² Uradni list RS, št. 94/10, 110/11 – ZDIU12 in 40/12 – ZUJF.

¹³ Uradni list RS, št. 110/11, 40/12 – ZUJF in 43/12.

¹⁴ Uradni list RS, št. 40/12, s spremembami in dopolnitvami.

¹⁵ Uradni list RS, št. 95/14.

¹⁶ Uradni list RS, št. 90/15.

¹⁷ Uradni list RS, št. 88/16.

¹⁸ Uradni list RS, št. 51/08, s spremembami in dopolnitvami.

¹⁹ Uradni list RS, št. 73/05, 103/05, 12/06, 36/06, 46/06, 77/06, 128/06, 37/07, 95/07, 112/07, 104/08, 123/08, 21/09, 61/09, 91/09, 3/10, 27/10, 45/10, 62/10, 88/10, 94/10 – ZIU, 10/11, 45/11, 53/11, 86/11, 26/12, 41/12, 90/12, 24/13, 75/13, 79/13, 108/13, 15/14, 43/14, 6/15, 57/15, 98/15 in 15/16.

²⁰ Uradni list RS, št. 57/08, s spremembami.

Pri opredelitvi do posameznih vprašanj oz. potrebnih ukrepov smo posebej upoštevali tudi:

- stališča, ki jih je zavzelo Višje delovno in socialno sodišče v sodbi PDP 705/2013, z dne 15. 11. 2013, vzorčni postopek (v nadaljevanju: sodba);
- sodbo Vrhovnega sodišča RS, števil. VIII Ips 256/2016, z dne 20. 12. 2016, ki se nanaša na izvajanje določila 3. a člena ZSPJS v delu vračil preveč izplačanih plač zaposlenih delodajalcem in
- mnenje oz. navodilo Ministrstva za javno upravo, z dne 6. 4. 2017²¹.

Preverili smo:

- Ali so od zadnjega napredovanja oz. od zaposlitve oz. od prehoda na delovno mesto oz. v naziv v višji tarifni skupini navedenih javnih uslužbencev minila vsaj 3 leta napredovalnega obdobja?
- Ali je kdo od zaposlenih izpolnil pogoje za napredovanje v posameznem napredovalnem letu, pa tega zavod ni ugotovil že sam?
- Ali so navedeni javni uslužbenci od zadnjega napredovanja oz. od zaposlitve oz. od prehoda na delovno mesto oz. v naziv v višji tarifni skupini do leta, ko se je preverjalo izpolnjevanje pogojev za napredovanje, pridobili ustrezno število ocen (tretji odstavek 16. člena ZSPJS)?
- Ali so bili javni uslužbenci, skladno z določili Uredbe o napredovanju in skladno z določili interventne in varčevalne zakonodaje, za vsa leta, za katera bi morali biti ocenjeni, tudi dejansko ocenjeni (prvi in tretji odstavek 4. člena Uredbe o napredovanju)?
- Ali so bile ocene podane na način, da je zavod pri ocenjevanju hkrati izpolnil tudi vse z Uredbo o napredovanju zahtevane priloge (četrti odstavek 4. člena Uredbe o napredovanju, v povezavi s prvim odstavkom 5. člena Uredbe o napredovanju)?
- Ali so bile ocene podane oz. poimenovane skladno s poimenovanjem, kot ga predvideva prvi odstavek 5. člena Uredbe o napredovanju (odlično, zelo dobro, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo)?
- Ali so bili javni uslužbenci ustrezno in pravočasno seznanjeni z oceno (do 15. 3. v letu, ko se podaja ocena za preteklo leto – četrti odstavek 4. člena Uredbe o napredovanju)?
- Ali je ugotovljeno število napredovalnih plačnih razredov (napredovanje za 1 oz. 2 plačna razreda) skladno s seštevkom pridobljenih ocen (drugi in tretji odstavek 5. člena Uredbe o napredovanju)?
- Ali je zavod javnim uslužbencem, katerim je bilo ugotovljeno napredovanje, pripravil in dal v podpis ustrezna obvestila o napredovanju in anekse k pogodbam o zaposlitvi (7. člen Uredbe o napredovanju)?
- Ali je bil plačni razred vseh pregledanih javnih uslužbencev na dan 31. 12. 2017 pravilno določen (vključno s kontrolo pravilnosti izvedenih napredovanj)?
- Ali so podatki na plačilnih listah za december 2017 pravilni in skladni s podatki, ki izhajajo iz dokumentacije v personalnih mapah?

Ugotovili smo, da:

- so od zadnjega napredovanja oz. od zaposlitve oz. od prehoda na delovno mesto oz. v naziv v višji tarifni skupini navedenih javnih uslužbencev minila vsaj 3 leta napredovalnega obdobja;
- je zavod ugotovil ustrezen krog javnih uslužbencev, ki so v posamičnem letu, ko je bilo napredovanje mogoče, lahko napredovali;

²¹ http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/DPJS/3a/Pojasnilo-3_a_clen_sodba_VS__P.pdf

- so navedeni javni uslužbenci od zadnjega napredovanja oziroma od zaposlitve oziroma od prehoda na delovno mesto oziroma v naziv v višji tarifni skupini do leta, ko se je preverjalo izpolnjevanje pogojev za napredovanje, pridobili ustrezno število ocen (3 ocene oziroma 6 ocen pri ugotavljanju pogojev za napredovanje na podlagi petega odstavka 5. člena Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v višje plačne razrede);
- so bili javni uslužbenci, skladno z določili Uredbe o napredovanju in skladno z določili interventne in varčevalne zakonodaje, za vsa leta, za katera bi morali biti ocenjeni, tudi dejansko ocenjeni;
- so bile ocene podane na način, da je zavod pri ocenjevanju hkrati izpolnil tudi vse z Uredbo o napredovanju zahtevane priloge;
- so bile ocene podane oz. poimenovane skladno s poimenovanjem, kot ga predvideva Uredba o napredovanju (odlično, zelo dobro, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo);
- so bili javni uslužbenci ustrezno in pravočasno seznanjeni z oceno;
- je bilo ugotovljeno število napredovalnih plačnih razredov (napredovanje za 1 oz. 2 plačna razreda) skladno s seštevkom pridobljenih ocen;
- je revidiranec javnim uslužbencem, katerim je bilo ugotovljeno napredovanje, pripravil in dal v podpis ustrezna obvestila o napredovanju in anekse k pogodbam o zaposlitvi.

Ugotovili smo tudi, da:

- so bili plačni razredi javnih uslužbencev, ki so bili del vzorca tega pregleda, na presečni dan (31. 12. 2017), določeni skladno z določili ZSPJS, pa tudi z relevantnimi panožnimi kolektivnimi pogodbami in s podzakonskimi predpisi;
- so podatki na plačilnih listah za december 2017 v pomembnem delu pravilni in skladni s podatki, ki izhajajo iz dokumentacije v personalnih mapah;
- glede skladnosti oblike plačilne liste s Prilogo 1 Uredbe o enotni metodologiji in obrazcev za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju ni bilo ugotovljenih pomembnih odstopanj, le navedba pogodbe o zaposlitvi, odločbe oz. sklepa, ki je podlaga za izplačilo na plačilni listi večine javnih uslužbencev, zajetih v vzorec pregleda, ni navedena, čeprav bi morala biti.

Ne glede na podane ugotovitve izpostavljamo, da ima zavod to področje zgledno urejeno ter vzpostavljene delujoče in zanesljive notranje kontrole, ki pomembno prispevajo k temu, da je tveganje za napake na tem področju zanemarljivo.

Številka priporočila	03/2018
Poslovno področje	Oblika plačilne liste
Stopnja tveganja	Nizka
VSEBINA PRIPOROČILA	
Zavodu priporočamo, da program za obračun plač ustrezno prilagodi veljavni zakonodaji, tudi oz. predvsem določilom o obliki plačilne liste, ki je kot Priloga 1 Uredbe o enotni metodologiji in obrazcev za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju predpisana kot obvezna.	

2.2.4 Presoja pravilnosti obračuna plač in dodatkov k plači

Zavod za obračun plač uporablja računovodski program PRO-BIT. Na vzorcu plač treh javnih uslužbencev smo za izplačilo plač za meseca september in december 2017 preverili pravilnost

obračuna plač, ki je obsegal posamezne vrste izplačil v skladu s 3. členom Uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju²².

Preverili smo:

- Ali je obračun plač, ki je obsegal posamezne vrste izplačil v skladu s 3. členom Uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju, pravilen?
- Ali so izračunane postavke plače skladne z določili Uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju?

Pri plačah za navedene mesece so se pri javnih uslužbencih, ki smo jih izbrali v kontrolni vzorec, pojavili naslednji dodatki k plačam:

- C010 položajni dodatek,
- C020 dodatek za delovno dobo,
- C131 dodatek za stalno pripravljenost na določenem kraju,
- C205 dodatek za ure razredništva,
- D020 delovna uspešnost zaradi povečanega obsega dela in zaradi sodelovanja na projektih, ki niso posebni projekti - javni uslužbenci,
- D070 delovna uspešnost zaradi povečane pedagoške oziroma učne obveznosti – interesne dejavnosti, dodatna strokovna pomoč in povečan obseg dela (5 % in 20 %),
- O060 dežurstvo prek polnega delovnega časa za javne uslužbenke.

Ugotovili smo, da:

- je vsebina oziroma oblika plačilnih list skladna z vidika Priloge 1, ki jo določa Uredba o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju, razen podatkov za izračun dodatka D070 – povečan obseg dela;
- je pri dodatku D070 potrebno na plačilni listi izkazati tudi podatke Z600 - faktor za izračun povečane/zmanjšane pedagoške oz. učne obveznosti²³, Z601 - vrednost povečane/zmanjšane pedagoške oziroma učne ure²⁴ ter Z603 - mesečna vrednost dodatne tedenske pedagoške obveznosti²⁵; izračun dodatka D070 je potem izračunan glede na delež rednega dela (A010) v skupnih urah meseca oz. glede na mesečno delovno obveznost (Z051) oz. glede na število tednov v posameznem mesecu iz programa KPIS;
- je obračun plač, ki je obsegal navedene vrste izplačil v skladu s 3. členom Uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju, pravilen, razen:
 - izračuna dodatka D020, ki se je obračunal v odstotku na redno delo namesto v odstotku na osnovno plačo;
 - osnove za nadomestila Z120, ki se pri enem JU za dodatek D070 za interesne dejavnosti in strokovno pomoč ni upošteval v izračun Z120, pri enem JU pa se je dodatek D070 interesne dejavnosti upošteval v izračunu Z120.

²² 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, 3/16, 70/16, 14/17 – spremembe iz objave v Uradnem list RS, št. 68/17 so pričele veljati 2. 12. 2017.

²³ Faktor za izračun povečane/zmanjšane pedagoške oziroma učne obveznosti (od 1,00 do 1,30)

²⁴ Bruto urna postavka za osnovno plačo x faktor za izračun povečane/zmanjšane pedagoške oziroma učne obveznosti (Z150 x Z600).

²⁵ Osnovna plača FJU/40 x število ur dodatne tedenske pedagoške obveznosti.

Pojasnilo zavoda:

»Zavod za obračun dodatka D070 upošteva navodila resornega ministrstva z dne 26. 10. 2009, ko je bilo na spletnih straneh Ministrstva za šolstvo objavljeno pojasnilo glede določitve osnove za nadomestila v breme delodajalca. V skladu s tem pojasnilom se prilagodi formulo za izračun osnove tako, da se ta izračuna kot če bi delavec delal cel mesec. Torej se v osnovo za nadomestilo ne vključujejo obračunani in izplačani zneski dodatkov tekočega meseca, temveč je potrebno določiti zneske, kakršne bi delavec prejel, če bi delal poln delovni čas (cel mesec).«

Ker na naključno izbranem vzorcu ni bilo ugotovljenih dodatnih napak, vzorca nismo širili.

Številka priporočila	04/2018
Poslovno področje	Obračun plač
Stopnja tveganja	Srednja
VSEBINA PRIPOROČILA	
Zavodu priporočamo, da preveri obračun posameznih dodatkov in osnove za nadomestila opredeljena v tem poročilu ter program za obračun plač prilagodi veljavni zakonodaji oz. Uredbi o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju.	

2.3 Javna naročila

Preverili smo izvajanje nabavne dejavnosti z vidika skladnosti poslovanja s predpisi, ki urejajo javno naročanje blaga, storitev in gradenj za izbrana javna naročila in nabavno dejavnost zavoda. V letu 2017 je za nabavo blaga, storitev in gradenj veljal Zakon o javnem naročanju – ZJN-3²⁶, ki se uporablja od 1. 4. 2016, pred tem sta to področje urejala ZJNVETPS ter ZJN-2.

Zavod v letu 2017 ni objavil javnih naročil, katerih vrednost bi preseгла prag za objavo na portalu e-naročanje, namenjenemu objavi javnih razpisov. Objave obvestil na portalu e-naročanje so navedene v naslednji preglednici.

OSNOVNI PODATKI O OBJAVAH NA PORTALU E-NAROČANJE ZA LETO 2016 IN 2017

Oznaka obrazca	Datum objave	Številka naročila	Naziv	Vrsta
EU 3 - SL	18.01.2018	JN001027/2016-C05	Razna živila	Blago
EU 3 - SL	20.10.2017	JN001027/2016-C04	Razna živila	Blago
EU 3 - SL	16.10.2017	JN001027/2016-C03	Razna živila	Blago
EU 3 - SL	30.03.2017	JN001027/2016-C02	Razna živila	Blago
EU 3 - SL	06.05.2016	JN001027/2016-C01	Razna živila	Blago
EU 14 - SL	16.03.2016	JN1804/2016	Razna živila	
EU 2 - SL	17.02.2016	JN1111/2016	Razna živila	Blago
OS - ZJN-2	01.02.2016	OS321/2016	Razna živila	Blago

V nadaljevanju smo preverili oddajo javnih naročil z vidika prometa z dobavitelji, z vidika preveritve obsega porabe na kontih ter ločeno tudi postopek oddaje javnega naročila za živila nad pragom ter oddana naročila pod pragom (t. i. evidenčna javna naročila).

Zavod je meseca avgusta 2017 vzpostavil programsko opremo za izdajo naročilnic (program Jana).

²⁶ Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18.

Za izvedbo naročil ima sprejet interni predpis *Navodilo za oddajo evidenčnih naročil*, ki ga je 27. 7. 2017 sprejel ravnatelj zavoda. Navodilo določa načela pri izvajanju naročil ter obveznost pridobitve več ponudb pri naročilih nad vrednostjo 1.000 EUR za blago in storitve oz. 3.000 EUR za gradnje, razen za izobraževanje in nabavo knjig in revij. Posebna določila veljajo za naročila nad vrednostjo 10.000 EUR (tri ponudbe, povabilo k oddaji ponudb).

2.3.1 Preveritev prometa z dobavitelji

V letu 2017 je pri naslednjih dobaviteljih promet presegel 20.000,00 EUR z DDV:

Dobavitelj	Znesek v dobro v EUR	Javno naročilo/predmet dobave
ELEKTRO ENERGIJA	28.776,45	Električna energija in omrežnina
LOGO ENERGIJA D. O. O.	28.025,71	Kurilno olje
GEAPRODUKT TRGOVSKO PODJETJE	26.357,15	JN za živila - JN1111/2016
MIX TRADE TRGOVINA D. O. O.	24.061,27	JN za živila - JN1111/2016
PEKARNA PEČJAK D. O. O.	22.292,59	JN za živila - JN1111/2016

Vir: konto kartica 2200 za leto 2017 brez otvoritvenih stanj.

Pri petih dobaviteljih, ki so presegli prag za javno naročanje, smo preverili:

- Ali je kateri od dobaviteljev dobavil istovrstno blago/storitve/gradnje, pa pri tem ni bil izbran po predhodno izvedenem postopku oddaje javnega naročila?
- Ali zavod posluje s katerim od dobaviteljev, ki je uvrščen na seznam ponudnikov z negativnimi referencami?
- Ali so računi teh ponudnikov skladni s pogodbami/naročilnicami/ponodbami?
- Ali naročnik pri oddaji javnih naročil, katerih posamična vrednost presega 10.000 € brez DDV, ustrezno upošteva določila 14. člena ZIntPK?

Ugotovitve:

- V enem primeru je bilo dobavljeno istovrstno blago, ki je preseglo prag 20.000 EUR brez DDV, in sicer kurilno olje, pri čemer dobavitelj ni bil izbran v skladu s predpisi. Gre za naročilo blaga z več naročili, čeprav je imel zavod svojem v finančnem načrtu za leto 2017 še višjo vrednost porabe kuriva, kot jo je potem dejansko naročil (zaradi prehoda na drugo kurivo);

Pojasnilo zavoda:

»Pri kurilnem olju smo imeli v preteklosti javne razpise na tri leta. V letu 2017 smo na tej postavki planirali 35.700 € z vključenim DDV. Ob tem moramo pojasniti, da smo v sklopu te cene upoštevali ne samo nabavo kurilnega olja temveč tudi plačilo toplotne energije s katero naj bi se pričeli ogrevati že s 1. 9. 2017. Temu primerno bi se zmanjšala poraba kurilnega olja in ob tej predpostavki ne bi presegla 20.000 €. Ker ob začetku kurilne sezone septembra 2017 kotlovnica še ni začela obratovati, smo bili prisiljeni dodatno kupiti 5000 L kurilnega olja za lokacijo Videm 80. Zaradi tega nenačrtovanega nakupa smo za kurilno olje prejeli račun v višini 4.099,99 €, s tem pa smo presegli prag 20.000 € brez DDV.«

- zavod v letu 2017 ni posloval z nobenim od dobaviteljev, ki bi bil uvrščen na seznam ponudnikov z negativnimi referencami;
- računi v vzorcu izbranih ponudnikov so skladni s pogodbami/naročilnicami/ponodbami;

- naročnik pri oddaji javnih naročil, katerih posamična vrednost presega 10.000,00 € brez DDV, ustrezno upošteva določila 14. člena ZIntPK, kot je navedeno v nadaljevanju poročila.

Ocenjujemo, da je tveganja za napake na tem področju srednje visoko, zavodu pa podajamo naslednje priporočilo:

Številka priporočila	05/2018
Poslovno področje	SPREMLJANJE OBSEGA POSLOVANJA PO DOBAVITELJIH
Stopnja tveganja	Srednja
VSEBINA PRIPOROČILA	
Zavod naj dvakrat letno, in sicer ob izdelavi polletnega poročila in ob oddaji letnega poročila, pregleda poslovanje po dobaviteljih z vidika tveganja, da bi obseg istovrstnih dobav posameznega dobavitelja presegel mejne vrednosti za dopustno neposredno oddajanje javnih naročil. Na enak način naj se preverja tudi obseg poslovanja po posameznih vrstah stroškov, in sicer naj se pregleda obseg prometa na posameznem stroškovnem kontu.	

2.3.2 Preveritev prometa po vrstah stroškov

Pregledali smo obseg prometa po kontih z namenom opredelitve istovrstnosti nabav blaga in storitev v letu 2017, ki so presegli vrednost 20.000 EUR brez DDV:

Podskupina/ konto/podkonto	Naziv	Promet v breme 2017	Promet v dobro 2017	Opomba
460002	ELEKTRIČNA ENERGIJA	0,00	27.089,26	naročilnica
460009	MATERIALA ZA MALICO (ŽIVILA)	0,00	127.918,49	izvedba JN
460011	GORIVO ZA OGREVANJE	0,00	39.648,79	naročilnice
461000	TEKOČE VZDRŽEVANJE	0,00	30.942,17	različna naročila
461015	INVESTICIJSKO VZDRŽ. IN IZBOLJŠAVE	0,00	24.315,60	različna naročila

Glede na izkazane vrednosti nabav goriva za ogrevanje smo preverili dobave blaga na kontu 460011–*gorivo za ogrevanje*, ki po vrednosti (39.648,79 EUR z DDV) presega prag za oddajo javnega naročila glede na določila 21. člena ZJN-3, ki določajo mejne vrednosti za uporabo zakona.

Zavod pri oceni vrednosti nabav v letu 2017 ni upošteval 10. odstavka 24. člena ZJN-3, ki določa, da se v primeru javnih naročil za blago ali storitve, ki se redno ponavlja ali se bo predvidoma podaljšalo v določenem obdobju, se ocenjena vrednost javnega naročila izračuna na podlagi:

- skupne dejanske vrednosti zaporednih javnih naročil iste vrste, oddanih v zadnjih 12-ih mesecih ali v proračunskem letu, upošteva je spremembe količine ali vrednosti, ki bi nastale v 12-ih mesecih po prvotnem naročilu, ali
- skupne ocenjene vrednosti zaporednih javnih naročil, oddanih v 12-ih mesecih po prvi dobavi oziroma izvedbi ali v poslovnem letu, če je to daljše od 12-ih mesecev.

Glede na 4. odstavek 24. člena ZJN-3 naročnik ne sme izbrati metode, ki se uporabi za izračun ocenjene vrednosti javnega naročila z namenom, da se določi takšna ocenjena vrednost, da za oddajo javnega naročila ni treba uporabiti tega zakona. Naročnik prav tako ne sme razdeliti javnega naročila oz. ga oblikovati v več javnih naročil, da bi se izognil uporabi tega zakona, razen če je razdelitev utemeljena z objektivnimi razlogi.

2.3.3 Oddaja javnih naročil pod pragom za objavo

106. člen ZJN-3 določa, da mora zavod podatke o oddanih javnih naročilih, katerih vrednost je nižja od vrednosti iz prvega odstavka 21. člena ZJN-3, sporočiti na portal javnih naročil do 28. februarja tekočega leta za preteklo leto.

Zavod je podatke pravočasno oddal. Iz oddanih podatkov izhaja naslednje:

Vrsta predmeta	ZJN-3 mejne vrednosti za evidenčna naročila (brez DDV)	Skupno število evidenčnih naročil	Skupna vrednost evidenčnih naročil (brez DDV) v EUR
Blago	0 - 19.999 EUR	421	132.300
Storitve	0 - 19.999 EUR	601	156.889
Gradnje	0 - 39.999 EUR	3	14.800
Skupaj		1.025	303.989

Vir: evidenčna naročila, oddana na splošnem področju – poročilo zavoda.

Zavod je na portalu javnega naročanja, v skladu z drugim odstavkom 21. člena ZJN-3, objavil naslednje podatke:

Področje javnega naročanja	Vrsta predmeta	Navedba predmeta (opis)	Vrednost (brez DDV v EUR)	Naziv gospodarskega subjekta (izbran ponudnik)
Splošno področje	Storitve	bivanje šola v naravi	13.433	CŠOD
Splošno področje	Blago	električna energija	18.731	ELEKTRO LJUBLJANA
Splošno področje	Blago	kurilno olje	21.860	LOGO ENERGIJA
Splošno področje	Storitve	prevozi	13.930	LPP
Splošno področje	Blago	zamenjava notranjih in zunanjih luči	12.150	STRNAD MARJAN S.P
Splošno področje	Gradnje	preureditev učilnice	14.800	MIX

Ker je zavod 27. 7. 2017 sprejel predpis *Navodilo za oddajo evidenčnih naročil*, posebnega priporočila v zvezi z oblikovanjem procesa nabav in evidentiranja števila in vrednosti naročil ne podajamo.

Preverili smo:

- Ali ima naročnik vzpostavljeno ustrezno in popolno urejeno enotno evidenco²⁷ oddanih javnih naročil, katerih vrednost je nižja od 20.000 EUR brez DDV za blago in storitve in 40.000 EUR brez DDV za gradnje, ki zajema navedbo predmeta in vrednost javnega naročila?
- Ali vzpostavljena evidenca zagotavlja verodostojno sporočanje podatkov o oddanih javnih naročilih na podlagi določb 21. in 106. člena ZJN-3?
- Ali je vzpostavljena evidenca pregledna ter vključuje vse naročilnice, vse letne naročilnice ter vse sklenjene neposredne pogodbe?
- Ali vzpostavljena evidenca izkazuje ocenjene (in ne dejanske) vrednosti javnih naročil?

Evidenca je bila do vzpostavitve programa Jana vzpostavljena v Excelu. Skrbnik evidence je vodja računovodstva.

Ugotovili smo, da:

- se vodi ločena evidenca naročil, in sicer posebej za naročilnice in posebej za pogodbe glede na vrsto naročila in ločeno za blago, storitve in gradnje, kar je ustrezno;

²⁷ 5. odstavek 21. člena ZJN-3.

- v evidenco niso vključena tudi »ustavljena« oz. preklicana naročila, kar je glede evidence ustrezno;
- se naročilnice sklicujejo na številko ponudbe, ki je bila podlaga za izdajo naročilnice.

Na podlagi izvedenih revizijskih dejanj ocenjujemo, da:

- pri obstoječem načinu vzpostavljanja in vodenja evidence evidenčnih javnih naročil ne obstaja pomembno tveganje, da le-ta ne zagotavlja povsem zanesljivega sporočanja podatkov o oddanih javnih naročilih na podlagi določbe 21. in 106. člena ZJN-3, saj evidenca vključuje skoraj vsa naročila, ne pa vseh (kot na primer naročilo gozdnega medu);
- je zavod ustrezno objavil seznam oddanih evidenčnih naročil (skupno 13 naročil nad vrednostjo 10.000 EUR brez DDV), in sicer na portalu e-naročanje, skladno z 2. odstavkom 21. člena ZJN-3;
- je zavod na portalu javnih naročil poročal o številu in vrednosti oddanih javnih naročil, katerih vrednost je nižja od vrednosti iz prvega odstavka 21. člena ZJN-3, v skladu z določbo 106. člena ZJN-3, pri čemer je izhajal iz analitičnih podatkov o oddanih naročilih zavoda - iz predložene evidence izhaja, da je bilo v letu 2017 izvedenih 1.025 naročil, čeprav je zavod izdal le 295 samostojnih naročil (197 naročil iz paragonskega bloka, ostala iz programa Jana).

Na vzorcu 5-ih naključno izbranih naročil, ki so temeljila na izdani naročilnici ali pogodbi, smo preverili:

- ali naročilnice oz. pogodbe, kjer se naroča blago ali storitve nad 10.000,00 EUR + DDV, vsebujejo tudi protikorupcijsko klavzulo²⁸;
- ali je naročnik pred izdajo naročilnice ali sklenitvijo pogodbe, katere vrednost presega 10.000 EUR + DDV, pridobil izjavo o lastnikih, ki jo predvideva 6. odstavek 14. člena ZIntPK;
- ali so posamezna naročila ustrezno izvedena, to pomeni upošteva načelo gospodarnosti in učinkovitosti (preverjanje cen na trgu, spoštovanje določil internega akta);
- ali obstaja tveganje, da je naročnik namerno določil prenizko ocenjeno vrednost posameznega naročila, da bi se s tem izognil²⁹ objavi javnega naročila na portalu;
- ali je naročnik ta naročila ustrezno vključil v poročilo, ki ga je na portal javnih naročil dolžan oddati na podlagi določb 2. odstavka 106. člena ZJN-3³⁰?

VZOREC 5-IH NAROČIL, ZAČETIH V LETU 2017:

	Št. nar.	Datum naročila	Dobavitelj	Vrsta naročila	Predmet naročila	Vrednost naročila brez DDV v EUR
1	0239/2017	16.10.2017	Logo energija d.o.o.	Naročilnica - blago	Kurilno olje 12.000 l	8.065,00
2	193/2017	27.7.2017	Mix trade trgovina d.o.o.	Naročilnica - gradnje	Zamenjava strešne kritine	8.985,00
3	55/2017	13.3.2017	Strnad Marjan s.p.	Naročilnica – storitve	Zamenjava svetilk	7.808,00
4	ni podatka	n. p.	Strnad Marjan s.p.	blago	Gozdni med	390,00
5	0290/2017	20.12.2017	Karana & delfin d.o.o.	Pogodba – blago	Čistila in papirna galanterija	3.725,00

²⁸ Prvi oz. drugi odstavek 14. člena ZIntPK.

²⁹ 4. odstavek 24. člena ZJN-3.

³⁰ Podatke o oddanih javnih naročilih, katerih vrednost je nižja od vrednosti iz drugega odstavka 22. člena tega zakona, sporočajo naročniki na portal javnih naročil do 28. februarja tekočega leta za preteklo leto.

V zvezi z oddajanjem t. i. evidenčnih javnih naročil smo na podlagi pregleda vzorca ugotovili naslednje:

- naročnik je v vseh primerih, vključenih v vzorec, izvedel t. i. analizo trga in pridobil najmanj dve ali več ponudb, s katerimi je preverjal cene in izbral najugodnejšega oz. najcenejšega ponudnika, v enem primeru v zvezi z naročilom kurilnega olja pa več ponudb ni bilo zbranih;
- zavod v letu 2017 ni izdal naročilnic, katerih vrednost presega 10.000 EUR brez DDV in ki so bile predmet te revizije, zato ustreznosti navedbe protikorupcijske klavzule, ki jo je z vidika določbe 2. odstavka 14. člena ZIntPK potrebno navesti v pogodbah oz. naročilih v vrednosti več kot 10.000 EUR brez DDV, nismo mogli preveriti. Kljub temu, da je zavod v poročilu po 21. členu ZJN-3 navedel naročila nad 10.000 EUR, teh ni izdal v posamični vrednosti nad 10.000 EUR, ampak v več naročilih pod mejno vrednostjo.
- Prav tako ni bilo možno preveriti, ali so bile pri naročilih nad 10.000 EUR priložene izjave, ki so z vidika določbe 6. odstavka 14. člena ZIntPK (z vidika šestega odstavka 91. člena ZJN-3 velja izjava za postopke, ki se izvedejo po Zakonu o javnem naročanju) v primeru naročil v vrednosti nad 10.000 EUR brez DDV obvezne in jih je potrebno pridobiti pred podpisom pogodbe oz. pred izdajo naročilnice;
- **naročilo za gozdni med ni bilo izdano (v pisni obliki);**
- ugotovili smo, da so podatki na naročilnicah popolni in jasni;
- vsa naročila so ustrezno vključena v evidenco, ki jo je na podlagi določb 2. odstavka 106. člena ZJN-3 potrebno oddati na portal javnih naročil, razen naročila, za katerega naročilnica ni bila izdana.

2.3.4 Pregled postopka in izvedbe javnega naročila s področja živil

Dobava živil je v letu 2017 potekala na podlagi javnega naročila Sukcesivne nabave konvencionalnih in ekoloških živil za obdobje od 1. 6. 2016 do 31. 5. 2020. Podatki o tem javnem naročilu so naslednji:

Parameter	
Datum sklepa o pričetku postopka	Ni podatka o sklepu
Št. postopka pri naročniku/na portalu	JN1111/2016 z dne 17.2.2016
Vrsta postopka	ZJN-2 – odprti postopek, OKVIRNI SPORAZUM
Ocenjena vrednost JN	149.500 EUR – stran 49 razpisne dokumentacije
Število prejetih ponudb	Sklop 1: 3 ponudbe Sklop 2: 2 ponudbi Sklop 3: 2 ponudbi Sklop 4: 3 ponudbe Sklop 5: 3 ponudbe Sklop 6: 5 ponudb – v obvestilu o oddaji navedena dva ponudnika Sklop 7: 4 ponudbe – v obvestilu o oddaji navedeni trije ponudniki Sklop 8: 4 ponudbe – v obvestilu o oddaji navedeni trije ponudniki Sklop 9: 3 ponudbe Sklop 10: 3 ponudbe Sklop 11: 1 ponudba Sklop 12: 2 ponudbi Sklop 13: 2 ponudbi Sklop 14: 1 ponudba Sklop 15: ni ponudbe Sklop 16: 1 ponudba
Izbrani ponudnik	Sklop 1: Mesarstvo Oblak d.o.o. / MDK d.o.o. / Rotra trgovina d.o.o. Sklop 2: Mesarstvo Oblak d.o.o. / Perutnina Ptuj d.d. Sklop 3: Geaproduct d.o.o. / Media d.o.o. Sklop 4: Pekarna Pečjak d.o.o. / Kvibo d.o.o. / Ledo d.o.o.

	Sklop 5: Ljubljanske mlekarne d.d. / Media d.o.o. / Mlekarna Celeia Sklop 6: Pekarna Pečjak d.o.o. / Don don d.o.o. / <u>Erika Blatnik Macuh s.p.</u> / Mlinotest d.d. / <u>Žito d.d.</u> Sklop 7: <u>Pekarna Pečjak d.o.o.</u> / <u>Don don d.o.o.</u> / Žito d.o.o. / <u>Erika Blatnik Macuh s.p.</u> Sklop 8: <u>Pekarna Pečjak d.o.o.</u> / <u>Don don d.o.o.</u> / Žito d.o.o. / <u>Erika Blatnik Macuh s.p.</u> Sklop 9: Pekarna Pečjak d.o.o. / Consult commerce d.o.o. / Žito d.o.o. Sklop 10: Mercator d.d. / Mlinotest d.d. / Žito d.d. Sklop 11: Geaprodukt d.o.o. Sklop 12: Kvibo d.o.o. / Ledo d.o.o. Sklop 13: Mercator d.d. / Nektar natura d.o.o. Sklop 14: Mercator d.d. / Sklop 15: ni ponudbe Sklop 16: Geaprodukt d.o.o.
Sodelujoči podizvajalci	Ne
Datum pogodbe	s strani naročnika 20. 4. 2016
Pogodbeni znesek	V pogodbah ni pogodbenega zneska – sklic na predračune ponudnikov
Datum objave obvestila o oddaji	6. 5. 2016

V zvezi s tem naročilom je naročnik na portalu javnih naročil objavil naslednje obrazce:

JN1111/2016	Obvestilo o naročilu (EU 2 - SL), objavljeno 17. 02. 2016
JN1804/2016	Popravek (EU 14 - SL), objavljeno 16. 03. 2016
JN001027/2016-C01	Obvestilo o oddaji naročila (EU 3 - SL), objavljeno 06. 05. 2016
JN001027/2016-C02	Obvestilo o oddaji naročila (EU 3 - SL) - Izvajanje okvirnega sporazuma, objavljeno 30. 03. 2017
JN001027/2016-C03	Obvestilo o oddaji naročila (EU 3 - SL) - Izvajanje okvirnega sporazuma, objavljeno 16. 10. 2017
JN001027/2016-C04	Obvestilo o oddaji naročila (EU 3 - SL) - Izvajanje okvirnega sporazuma, objavljeno 20. 10. 2017
JN001027/2016-C05	Obvestilo o oddaji naročila (EU 3 - SL) - Izvajanje okvirnega sporazuma, objavljeno 18. 01. 2018

Preverili smo:

- Ali je bilo javno naročilo, pričeto v letu 2016, izvedeno skladno s predpisi?
- Ali je naročnik v letu 2016 dobavljal izdelke skladno s pogodbami in ceniki?
- Ali je naročnik za leto 2016 ustrezno poročal o obsegu nabav živil?

Ugotovitve:

- Naročnik je objavil obvestilo po odprtem postopku za naročilo za sukcesivno dobavo prehrabnega blaga (konvencionalna in ekološka živila) na portalu javnega naročanja, z dne 17. 2. 2016, (obrazec JN1111/2016 - Obvestilo o naročilu EU 2 – SL), ocenjena vrednost javnega naročila iz dokumentacije znaša 149.500,00 EUR brez DDV (stran 49 razpisne dokumentacije),
- zavod ne razpolaga s sklepom o začetku postopka javnega naročila, ki ga naročnik pripravi na podlagi 70. člena ZJN-2 in v povezavi z določbami ZPVPJN,
- trajanje naročila je 48 mesecev, in sicer od 1. 6. 2016 do 31. 5. 2020;
- naročilo je bilo razdeljeno na 16 sklopov in tudi na več podskeopov v okviru posameznega sklopa, za živila lokalnega izvora je naročnik ustrezno oblikoval svoj sklop in ga izločil iz razpisa v vrednosti, nižji od 20 %, kar je, glede na določbe petega odstavka 14. člena ZJN-2, ustrezno;
- ocenjene vrednosti so navedene v razpisni dokumentaciji, pri oddaji obvestila o oddaji naročila (JN001027/2016-C01) pa je naročnik objavil vrednosti ponudb z DDV, čeprav točka V.2.4 - Informacije o vrednosti javnega naročila/sklopa (brez DDV), zahteva podatke o oddanih naročilih brez vrednosti DDV. V spodnji tabeli smo zato zmanjšali vrednosti iz obvestila za DDV.

- Naročnik je v obvestilu o oddaji naročila objavil za določene sklope povsem drugačne dosežene vrednosti od ocenjenih, npr. za ekološko pridelano sadje in zelenjavo ter za sveže in suho sadje.

Podatki o oddanih vrednostih naročil po sklopih so glede na ocenjeno vrednost naslednji:

sklop	naziv	ocenjena vrednost (brez DDV)	delež vrednosti	vrednost naročil pri oddaji ponudb 2016 (brez DDV)*	skupna vrednost naročil v letu 2017 (brez DDV)
1	Mleko in mlečni izdelki	13.000,00	8,7 %	16.030,00	14.175,81
2	Perutninsko meso in izdelki	12.000,00	8,0 %	19.320,00	9.915,87
3	Jajca	500,00	0,3 %	960,00	1.249,22
4	Zamrznjene ribe	3.000,00	2,0 %	1.868,00	708,43
5	Mleko in mlečni izdelki	16.000,00	10,7 %	10.778,65	16.255,48
6	Kruh in krušni izdelki	17.000,00	11,4 %	22.814,31	16.062,96
7	Slaščice in peciva	9.000,00	6,0 %	8.526,90	6.445,01
8	Pizze	2.000,00	1,3 %	648,90	2.926,60
9	Zamrznjeni izdelki iz testa	7.000,00	4,7 %	17.358,79	7.031,62
10	Žita, mlevski izdelki	2.000,00	1,3 %	2.928,00	1.863,87
11	Sveže in suho sadje in zelenjava	23.000,00	15,4 %	64.075,20	20.902,07
12	Zamrznjeno sadje in zelenjava	2.000,00	1,3 %	4.325,90	2.906,47
13	Sadni sokovi, sirupi in ostala pijača	2.000,00	1,3 %	5.478,52	1.081,77
14	Splošno prehrabeno blago	16.000,00	10,7 %	18.526,59	13.931,35
15	Diabetični in dietetični proizvodi	1.500,00	1,0 %	0,00	0,00
16	Ekološko pridelano sadje in zelenjava	2.500,00	1,7 %	23.852,00	1.364,00
	Živila lokalnega izvora	21.000,00	14,0 %		
	Skupaj	149.500,00	100,0 %	217.491,77	116.820,53

*Opomba: Preračun vrednosti z DDV v vrednosti brez DDV smo opravili v okviru te revizije.

- vročanje odločitev je naročnik izvedel z »roza povratnicami« in ne po postopku ZUP, kot to določa drugi odstavek 79. člena ZJN-2 (zavod se s tem tudi izgone težavam pri neprevzemu poštna pošiljke pri ponudnikih). Z ZNJ-3, ki velja od 1. 4. 2016 dalje, je vročanje določeno preko portala javnega naročanja in ta napaka ne bo več mogoča;
- za vse sklope v odločitvah je določena taksa kot taksa v »predrevizijskem zahtevku«, čeprav gre že za odločitev o oddaji naročila. Izpostavljamo na določitev vrednosti taks, tako za zahtevek za revizijo vsebine objave, kot tudi za povabilo k oddaji ponudbe ali dokumentacijo (taksa je v razpisni dokumentaciji določena v višini 3.500,00 EUR), saj v teh primerih ne veljajo zgolj določila 71. člena ZPVPJN, temveč je potrebno upoštevati tudi vsakokrat veljavna določila ZIPRS, v tem primeru 74. člen³¹ Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 – ZIPRS1617³², ter poravnati tudi takso v zvezi z odločitvijo o oddaji naročila, ki znaša 2 % od bruto vrednosti naročila (71. člen ZPVPJN). Takse v sklopih so sicer pravilno določene (do 500,00 EUR za vrednosti naročil, kjer je taksa manjša od tega zneska, in v višini 2 % od enoletne vrednosti oddanega naročila, če je vrednost takse večja od 500,00 EUR);

³¹ »Ne glede na drugi odstavek 71. člena Zakona o pravem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/11, 60/11 – ZTP-D, 63/13 in 90/14 – ZDU-1I) znaša taksa v letu v primeru, ko se zahtevek za revizijo ne nanaša na odločitev o oddaji naročila, 1.000 eurov«.

³² Uradni list RS, št. 96/15 in 46/16

- za sklop 15 *diabetični in dietetični proizvodi* ni bilo prejetih ponudb – za ta sklop naročnik v obrazcu o oddaji javnega naročila ni poročal, da ponudb ni prejel, in je kot 15. sklop navedel naslednji sklop, ki je v razpisni dokumentaciji označen kot 16. sklop;
- za sklop 15 naročnik ni izvedel samostojnega naročila male vrednosti, ampak je izdelke naročal v okviru sklopa 14 – splošno prehrabno blago;
- cene blaga so po pogodbi fiksne za čas 12-ih mesecev (9. člen pogodbe), kar je z vidika revalorizacije cen skladno s 66. členom³³ ZIPRS1617, istočasno pa pogodba določa štirimesečno obdobje preverjanja konkurence, kar pomeni, da se cene spreminjajo vsake štiri mesece in ne enkrat letno (določila pogodbe niso nedvoumna);
- zavod je na portalu javnih naročil od pričetka javnega naročila do 18. 1. 2018 objavljaj periodična obvestila o oddaji naročila za izvajanje okvirnega sporazuma po kvartalih (trimesečna poročila), pri čemer poročila za prvo četrletje leta 2017 ni objavil (objavil je poročila za drugi, tretji in četrti kvartal leta 2017);
- **zavod na portalu javnih naročil ni objavil pogodb, ki jih je sklenil z dobavitelji**, in sicer bi moral na portalu »e-Naročanje« objaviti vse pogodbe za navedeno javno naročilo v roku (48 dni od oddaje javnega naročila) ter v skladu z določili ZDIJZ³⁴ in Pravilnika o objavah pogodb s področja javnega naročanja in koncesij in javno zasebnih partnerstev³⁵. Ker pogodbe niso objavljene, v samih pogodbah pa vrednosti niso navedene, ustreznosti vrednosti pogodb ni mogoče preveriti.
- naročnik je pred sklenitvijo pogodbe od ponudnikov pridobil ustrezne izjave oziroma podatke o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, ki jo je določal 6. odstavek 14. člena ZIntPK, saj je izjave vključil v razpisno dokumentacijo (obrazec št. 19);
- zavod je v tehničnih specifikacijah, ki jih je opredelil v razpisni dokumentaciji (eko živila je zavod v letu 2017 nabavljal v več ločenih sklopih iz razpisa iz leta 2016) opredelil v sklopu 16, in sicer kot okoljsko manj obremenjujoče blago, ni pa opredelil minimalnega deleža ekoloških živil, kar ni v skladu z drugim odstavkom 7. člena Uredbe o ZeJN³⁶, ki za javno naročanje živil določa minimalni delež ekoloških živil, in sicer od 1. 1. 2014 dalje najmanj v višini 10 % (v skladu s 5. členom in drugim odstavkom 7. člena uredbe o ZeJN ter Prilogo 2: Temeljne in dodatne okoljske zahteve za živila, pijače, kmetijske pridelke za prehrano in gostinske storitve);
- zavod ni določil minimalnega 10 % deleža ekoloških živil od vrednosti celotnega javnega naročila, saj je iz ocenjene vrednosti po sklopih razviden le 1,67 % delež (brez deleža za živila lokalnega izvora). Kot je razvidno iz evidenc zavoda, je zavod delež določil v vrednosti in ne od števila ali količine vseh artiklov. Če se torej delež 10 % živil ekološkega izvora nanaša na število ali količino vseh artiklov (kot izhaja iz mnenja MF in kot je trenutno tudi izrecno določeno v novi Uredbi o

³³ »(1) Denarne obveznosti v pogodbah, ki jih za obdobje do vključno enega leta sklepajo neposredni in posredni uporabniki državnega proračuna in občinskih proračunov ter javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanovitelj je država ali občina, morajo biti izražene v nominalnem znesku brez valorizacijske klavzule.

(2) Denarne obveznosti v pogodbah, ki jih subjekti iz prejšnjega odstavka sklepajo za daljše obdobje od enega leta, se lahko valorizirajo na način in do višine, kot sta določena s Pravilnikom o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja (Uradni list RS, št. 1/04).«

³⁴ Zakon o dostopu do informacij javnega značaja – ZDIJZ-C (Ur. l. RS št. 23/14) določa, da morajo zavezanci iz 1. člena in drugega odstavka 1.a člena ZDIJZ, ki nastopajo kot naročniki, koncedenti ali javni partnerji, v roku 48 dni od oddaje javnega naročila, podelitve koncesije ali izbire izvajalca javno-zasebnega partnerja dolžni objaviti javno dostopne informacije javnega značaja iz pogodbe, ki jo sklenejo.

³⁵ Uradni list RS, št. 5/15.

³⁶ Uradni list RS, št. 102/11, 18/12, 24/12, 64/12, 2/13, 89/14, 91/15.

zelenem javnem naročanju³⁷), naj zavod to v prihodnje ustrezno vpelje in zagotavlja, čeprav je dejansko v praksi zelo težko primerjati živila, ki so izražena v različnih merskih enotah (kilogrami, litri, komadi, kosi) in na ta način določiti 10 % delež (od vsakokrat s predpisi veljavni delež) ekoloških živil.

- zavod je živila iz integrirane pridelave v letu 2017 naročal izven sistema javnega naročanja, kar dopušča peti odstavek 14. člena ZJN-2 (tudi peti odstavek 73. člena ZJN-3), ki omogočata izločitev sklopov, za katere ni potrebna uporaba postopkov javnega naročanja, v povezavi z Uredbo o zelenem javnem naročanju. Zavod je na tej podlagi izločil sklop »živila lokalnega izvora«, s katerim je naročal mleko in mlečne izdelke, eko sveže sadje in zelenjavo, integrirano sveže sadje in zelenjavo (ne pa tudi mesa, sveže mlete moke ter svežih in zamrznjenih rib).
- zavod je pričel z aktivnostmi za pridobitev aktivacijske kode, s katero bo upošteval smernice in priporočila pristojnega ministrstva, in sicer **Priporočila za javno naročanje živil**, z dne 16. 10. 2013³⁸ ter preizkus Kataloga živil za javno naročanje³⁹.

V zvezi z nabavami živil v letu 2017 smo na vzorcu izbranih računov in izdelkov (za sklop sadje in zelenjava ter za ekološko pridelano sadje in zelenjava) za mesec december 2017 ugotovili, da je naročnik določen izdelek kupoval po naslednjih cenah:

- krompir po 0,40 EUR za kilogram pri integrirani pridelavi (v eni od revizij za isto obdobje cena krompirja iz integrirane pridelave znaša 0,30 EUR za kilogram);
- banane po ceni 0,98 EUR/kg (primerljiva cena 0,85 EUR/kg oz. 0,82 EUR/kg in po 0,80 EUR pri akcijski ceni);
- radič rdeči rezani po 2,32 EUR/kg oz. po ceniku radič po 1,18 EUR/kg (za primerjavo radič štrucar po 1,00 EUR/kg oz. 0,95 EUR pri istem dobavitelju).

Naročnik ima vgrajene ustrezne notranje kontrole (na računih so izkazane ustrezne sledi za kontrolo količin in cen izdelkov) za dosledno preverjanje količin in cen dobavljenih artiklov, dobavitelje pa sproti opozarja na morebitne neskladnosti.

Sešteli smo podatke o realizaciji nabav iz posameznih četrtletnih obvestil, pri čemer je zavod dodal še podatke za prvi kvartal leta 2017. Skupna vrednost nabavljenih naročil živil v letu 2017 iz obvestil (»statistika - 2017«) je znašala 116.820,53 EUR brez DDV (brez nabav integrirane pridelave, ki niso vključeni v javno naročilo po JN1111/2016, so pa vključeni v navedeni znesek nabav), oz. 127.918,48 EUR z DDV. Na kontu 460009 – *material za malico* znaša strošek za leto 2017 le 127.918,49 EUR (z DDV), pri čemer sprememb v vrednosti zalog živil ni bilo.

Iz tega je razvidno, da je zavod preko javnega razpisa iz leta 2016 v letu 2017 nabavil 92 % živil (v skupni vrednosti 107.405 EUR), preko integrirane pridelave pa 8 % (v skupni vrednosti 9.415 EUR) vseh stroškov živil.

Menimo, da integrirana pridelava, ki predstavlja nabavo po petem odstavku 14. člena ZJN-2, ki omogoča izločitev sklopov, za katere ni potrebna uporaba postopkov javnega naročanja, ne presega dopustnega praga nabav.

³⁷ Uradni list RS, št. 51/17.

³⁸ http://www.mizs.gov.si/si/javne_objave_in_razpisi/okroznice/okroznice_za_vrtce/

³⁹ www.katalogzivil.si

Postopek nabave živil:

Po pojasnilu zavoda (organizatorka zdravstveno higienskega režima in prehrane) poteka postopek nabave živil na naslednji način:

- Zavod živila naroča sproti, na podlagi dejanskih potreb, skladno z vnaprej pripravljenimi tedenskimi jedilniki (zajtrk, kosilo, malica, popoldanska malica).
- Za sestavo jedilnika je odgovorna organizatorka prehrane, ki skupaj z vodjo kuhinje pred koncem tedna pripravi tedenski jedilnik za vse enote zavoda. Pri sestavi jedilnikov upoštevajo Smernice zdravega prehranjevanja v vzgojno-izobraževalnih ustanovah (zdrava prehrana, energijska in hranilna vrednost obroka, raznovrstni obroki).
- Veljavni tedenski jedilnik vrtčevske in šolske prehrane je objavljen na oglasni deski in na spletni strani zavoda. Zavod si pridržuje pravico do spremembe jedilnika zaradi morebitnih objektivnih razlogov (npr. nedobava živil, zavrnitev živil zaradi slabše kakovosti ali drugi nepredvideni dejavniki).
- Za nabavo živil je odgovorna vodja kuhinje, ki naroča živila za vsako enoto zavoda posebej (na naslovu matične šole in za podružnice). Zavod pripravlja obroke prehrane za otroke in zaposlene.
- Živila praviloma naročajo tedensko, običajno v četrtek in petek za naslednji teden; določena živila (npr. jajca, žita in mlevski izdelki, zamrznjeni izdelki, sokovi in splošno prehrabno blago) pa po potrebi.
- Naročanje poteka telefonsko, preko faksa ali elektronske pošte. Seznami naročenih živil se beležijo v zvezkih (v kuhinji zavoda), in sicer po posameznih dobaviteljih in po enotah zavoda. Seznami naročil se hranijo za naročeni teden oz. za čas prispetja vseh pripadajočih dobavnic.
- Količina naročenih živil je odvisna od števila obrokov, ki jih mora kuhinja zavoda pripraviti v naslednjem tednu oz. mesecu. Vrste naročenih živil so odvisne od jedilnikov. Po pojasnilu naročajo večinoma narezano hrano (npr. meso v kosih, kruh v kosih, itd.), ker nimajo ustreznih rezalnikov za živila. Kuhinja pri naročanju količine posameznih živil upošteva standarde (energijsko in hranilno ustreznost živil).
- Živila in material za prehrano prevzame vodja kuhinje oz. kuharica, ki opravi količinsko in kakovostno kontrolo dobavljenega blaga, kar potrdi s svojim podpisom na dobavnici. V primeru ugotovljenih neskladnosti dobavljenega blaga, se to ustrezno zabeleži oz. popravi na dobavnici, v primeru neustreznosti živil pa takoj zavrne. Nadaljnje reklamacijske postopke ureja organizatorka zdravstveno higienskega režima in prehrane. Kuhinja preda dobavnice v računovodstvo, ki preveri skladnost zaračunanih količin in cen na prejetih računih s cenami na dobavnica in v veljavnih cenikih.
- Vodja kuhinje za vsak dan evidentira število obrokov po enotah za otroke, zaposlene. Za zaposlene pretvori količino v razmerju 1,4 obroka glede na obrok za otroka. Tako dobljene količine razdeli po odstotkih, ki jih uporabi pri razdelitvi stroškov posameznih živil, ki se dnevno razknjižijo glede na porabo živil. Na ta način zavod razpolaga z dejanskimi stroški živil za posamezni obrok in za posamezno skupino uporabnikov, omogočene pa so tudi primerjave stroškov po posameznih jedilnikih.

Evidentiranje izdanih obrokov poteka s pomočjo optičnega čitalca (ključek). Vsak uporabnik ima ključek za evidentiranje prehrane, na katerem je zapis, s pomočjo katerega se evidentira obrok. Odjava (preko spleta ali telefonsko) od obrokov je možna do 8.00 zjutraj za naslednji dan.

Jedilniki so za vse uporabnike enotni, različne so le količine, kjer je koeficient 1 za osnovnošolce; za otroke vrtca 0,7; za zaposlene pa 1,4.

Menimo, da je takšen način razdelitve stroškov primeren, opozarjamo pa, da je to možno le v primeru, ko imajo vsi uporabniki storitev priprave prehrane vedno povsem enake jedilnike.

V zvezi z naročanjem živil v letu 2017 in izvedbo javnega naročila živil v letu 2017 smo zaznali napake ali nepravilnosti. Glede na navedeno zavodu podajamo naslednje priporočilo:

Številka priporočila	06/2018
Poslovno področje	IZVEDBA POSTOPKA JAVNEGA NAROČILA
Stopnja tveganja	Postopek ali posamezne aktivnosti niso skladne s predpisi
VSEBINA PRIPOROČILA	
Zavod naj izvede postopek javnega naročila skladno s predpisi, pri čemer naj oceni nabavno vrednost javnega naročila glede na realne potrebe, <u>na portalu objavi pogodbe in anekse v zvezi s tem javnim naročilom</u> , ter za namen analize načrtovanih in dejansko nabavljenih količin pripravi evidence nabav po dobaviteljih in po sklopih za posamezno leto.	

3 KONČNE DOLOČBE

Skladno z določbo 17. člena Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ⁴⁰, mora predstojnik v roku, ki ni daljši od devetdesetih dni, sprejeti program ukrepov za odpravljanje ugotovljenih nepravilnosti v poslovanju ali pomanjkljivosti in slabosti pri delovanju notranjih kontrol, ter o tem z odzivnim poročilom obvestiti notranjega revizorja.

Z revizijo ni bilo ugotovljenih nobenih pomembnih napak ali pomanjkljivosti v delovanju notranjih kontrol, pač pa le nekaj sistemskih napak, ki jih ni mogoče odpraviti v roku 90-ih dni. Iz tega razloga **odzivnega poročila zavodu ni potrebno pripravljati**. Ne glede na navedeno naj se pri naslednji notranji reviziji preveri tudi spoštovanje priporočil te revizije.

V 18. členu omenjenega Pravilnika je še določeno, da mora predstojnik nemudoma ukrepati, če notranji revizor ugotovi nepravilnosti, ki kažejo na povzročitev večje škode ali sum kaznivega dejanja. Ker v okviru te revizije ni bilo ugotovljenih nobenih dejanj, nepravilnosti, neskladnosti s predpisi ali namerne povzročitve škode, predstojniku v zvezi s tem ni potrebno sprejeti nobenih posebnih ukrepov.

Ker bo v letu 2018 znesek prihodkov presegel 2.086.463,03 EUR, je revidiranec k izvedbi notranje revizije poslovanja ponovno zavezan v letu 2019.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 72/02.

4 PRAVNI POUK

Izvajalec revizije je v postopku izvedbe notranje revizije naročniku omogočil opredelitev do vseh navedb iz tega poročila. Izvajalec revizije je vsa pojasnila in pripombe, za katere je presodil, da so smiselne in utemeljene, tudi upošteval. Iz tega razloga podajanje pripomb zoper to poročilo ni več mogoče.

Poročilo se nanaša na pregledane dokumente in evidence in ne more biti razširjeno na vse poslovne dogodke ali računovodske izkaze kot celoto. Dopuščamo možnost, da v teku našega poizvedovanja niso bile odkrite vse zadeve, ki bi jih smatrali kot bistvene pri izvajanju naših postopkov ali s katerimi morda nismo bili seznanjeni, a bi lahko vplivale na naše poročilo.




Mag. Aleksander Kupljenik, direktor

*Preizkušeni notranji revizor in
Državni notranji revizor*

Vročiti:

- Naročniku: 1 elektronski izvod, 1 pisni izvod
- Arhiv tu: 1 pisni izvod