

Datum: 5. 12. 2017

POROČILO

O OPRAVLJENI NOTRANJI REVIZIJI

DELA POSLOVANJA JAVNEGA ZAVODA

GORIŠKI MUZEJ KROMBERK - NOVA GORICA

ZA LETI 2015 IN 2016

KAZALO

I. UVOD.....	2
1. Podlage za izvedbo revizije.....	2
2. Predmet in obseg notranje revizije	2
3. Cilj notranje revizije.....	2
4. Revizijski pristop	3
II. PREDSTAVITEV REVIDIRANCA	3
III. ZAKONODAJA IN OPIS REVIDIRANEGA PODROČJA.....	4
IV. OPREDELITEV POMEMBNEJŠIH TVEGANJ	6
V. UGOTOVITVE	8
1. Organiziranost in akti javnega zavoda s področja finančnega poslovanja	8
2. Program dela in finančni načrt	9
2. 1. Strateški načrt zavoda	9
2. 2. Program dela in finančni načrt zavoda	10
3. Letno poročilo	11
3. 1. Poslovno poročilo	12
3. 2. Računovodsko poročilo	12
4. Pridobivanje prihodkov in namenska poraba proračunskih sredstev občine	14
4. 1. Evidentiranje poslovnih dogodkov	16
4. 2. Vodenje prihodkov in odhodkov posameznih dejavnosti, programov in projektov ..	16
4. 3. Prihodki iz državnega proračuna	17
4. 4. Prihodki proračuna Mestne občine Nova Gorica	18
4. 4. 1. Sredstva za stroške dela	19
4. 4. 2. Sredstva za splošne stroške delovanja	19
4. 4. 3. Sredstva za programske materialne stroške	20
4. 4. 4. Investicijski transferi.....	21
4. 5. Prihodki proračunov drugih občin	21
4. 6. Izvenproračunski prihodki	22
5. Odhodki po vrstah.....	22
5. 1. Odhodki za blago in storitve	22
5. 1. 1. Proces javnega naročanja in plačil računov dobaviteljem.....	22
5. 1. 2. Evidentiranje poslovnih dogodkov.....	25
5. 2. Stroški dela	25
5. 2. 1. Sistemizacija delovnih mest, kadrovski načrt in zasedenost delovnih mest ..	25
5. 2. 2. Obračun in izplačilo stroškov dela	27
5. 2. 3. Evidentiranje poslovnih dogodkov.....	32
5. 2. 4. Druge oblike dela	32
6. Sredstva v upravljanju.....	32
6. 1. Obveznosti za sredstva prejeta v upravljanje.....	33
6. 2. Vodenje registra osnovnih sredstev	34
6. 3. Pridobivanje osnovnih sredstev	35
6. 4. Izločanje osnovnih sredstev.....	35
VI. REVIZIJSKA OCENA STANJA	36
VII. PRIPOROČILA ZA PRIHODNJE UKREPE	38
VIII. ZAKLJUČEK	40

I. UVOD

1. Podlage za izvedbo revizije

Notranja revizija dela poslovanja javnega zavoda Goriški muzej Kromberk - Nova Gorica, Grajska cesta 1, Nova Gorica, je bila izvedena s strani zunanjega izvajalca na podlagi pogodbe o izvedbi notranje revizije, sklenjene z Mestno občina Nova Gorica. Mestna občina Nova Gorica je naročnik revizije na podlagi sklepa mestnega sveta Mestne občine nova Gorica, z dne 25. 5. 2017. Ker sta Mestna občina Nova Gorica in javni zavod Goriški muzej Kromberk - Nova Gorica sklenila Dogovor o zagotovitvi notranjega revidiranja v javnem zavodu Goriški muzej Kromberk - Nova Gorica, se revizijski posel izvaja kot notranja revizija javnega zavoda in v skladu s predpisi, ki urejajo notranje revidiranje proračunskih uporabnikov.

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

- Zakon o javnih financah - ZJF¹
- Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ²
- Usmeritve za državno notranje revidiranje³

2. Predmet in obseg notranje revizije

Notranja revizija javnega zavoda je v skladu z naročilom omejena na del poslovanja javnega zavoda in obsega oceno vzpostavitve notranjih kontrol ter pravilnosti poslovanja v letih 2015 in 2016 na ključnih področjih poslovanja in sicer:

- organiziranosti in aktov javnega zavoda s področja finančnega poslovanja
- priprave finančnega načrta
- priprave letnega poročila
- pridobivanja prihodkov in namenske porabe proračunskih sredstev občine
- odhodkov po vrstah
- sredstev v upravljanju

Revizija na revidiranem delu poslovanja obsega:

- oceno vzpostavitve in delovanja notranjih kontrol
- presojo pravilnosti poslovanja javnega zavoda
- svetovanje v zvezi z obvladovanjem tveganj, notranjih kontrol in postopkov poslovanja.

3. Cilj notranje revizije

Cilj revizije je oceniti ali vzpostavljeni sistem notranjih kontrol na revidiranih področjih javnega zavoda deluje in daje zagotovilo za obvladovanje tveganj pri poslovanju javnega zavoda na sprejemljivi ravni ter oceniti pravilnost poslovanja javnega zavoda.

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

¹ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP in 96/15 – ZIPRS1617

² Uradni list RS št. 72/02

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

4. Revizijski pristop

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

- proučili pravne podlage, ki se nanašajo na predmet revizije
- pregledali spletne strani, poročila in druge javno dostopne vire
- opravili intervjuje pri revidirancu
- pregledali in ocenili pridobljene podatke in informacije revidiranca
- opravili podrobni pregled dokumentacije za izbrani vzorec posameznih vrst poslovnih dogodkov, katere smo določili nestatistično
- opravili ponovne kontrolne postopke
- analizirali in primerjali podatke.

II. PREDSTAVITEV REVIDIRANCA

Javni zavod Goriški muzej Kromberk - Nova Gorica (v nadaljevanju: Goriški muzej oz. GM) je pravni naslednik Okrajnega muzeja v Solkanu, ki je bil ustanovljen z odločbo Okrajnega ljudskega odbora Gorica dne 5. 9. 1952. Ustanoviteljica GM je Mestna občina Nova Gorica (v nadaljevanju: MONG), ki je ustanoviteljske pravice in obveznosti do javnega zavoda prevzela na podlagi pogodbe o prenosu ustanoviteljskih pravic, obveznosti in premoženja javnega zavoda Goriški muzej z dne 14. 12. 2004 ter z Odlokom o ustanovitvi javnega zavoda Goriški muzej Kromberk (Uradni list RS, št. 142/2004). Pred uveljavitvijo tega odloka so bile v sodnem registru kot ustanoviteljice zavoda vpisane bivše občine Nova Gorica, Ajdovščina, Sežana in Tolmin.

V skladu z odlokom o ustanovitvi je poslanstvo GM izvajanje muzejske dejavnosti kot javne službe:

- na območju Mestne občine Nova Gorica;
- na območju občin Ajdovščina, Vipava, Šempeter-Vrtojba, Brda, Kanal, Miren-Kostanjevica, Sežana, Komen, Divača in Renče - Vogrsko;
- na območju občin Idrija in Cerkno v sodelovanju z Mestnim muzejem Idrija;
- na območju občin Tolmin, Bovec in Kobarid v sodelovanju s Tolminskim muzejem.

GM izvaja tudi javno službo za področje likovne umetnosti od začetka 20. stoletja dalje v sodelovanju z Mestnim muzejem Idrija, Tolminskim muzejem in Pilonovo galerijo v Ajdovščini.

GM izvaja svoje poslanstvo na naslednjih vsebinskih področjih:

- zgodovina,
- etnologija,
- arheologija,
- umetnostna zgodovina,
- prirodoslovje
- konservatorstvo in restavratorstvo

GM je v skladu z Zakonom o varstvu kulturne dediščine in sklepom Vlade RS dne 19. 3. 2013 pridobil pooblastilo za opravljanje državne javne službe muzejev. Državno javno službo v pooblaščenem muzeju sofinancira država.

Javni zavod zastopa, predstavlja in vodi direktor ter odgovarja za zakonitost in strokovnost dela zavoda. Direktor mora pri vodenju poslov ravnati z javnimi in drugimi sredstvi s skrbnostjo dobrega gospodarja.

V času izvajanja revizije je direktor GM Vladimir Peruničič, v obdobju na katerega se revizija nanaša pa so bili direktorji Matjaž Breclj (21. 11. 2013 do 31. 10. 2015), Vladimir Peruničič (19. 11. 2015 do 15. 12. 2016 in od 8. 5. 2017 dalje) ter Matej Vranješ (15. 12. 2016 do 8. 5. 2017).

III. ZAKONODAJA IN OPIS REVIDIRANEGA PODROČJA

Pri izvedbi revizije so bili med drugim upoštevani naslednji materialni predpisi:

- Zakon o zavodih - ZZ⁴
- Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo - ZUJIK⁵
- Zakon o varstvu kulturne dediščine - ZVKD-1⁶
- Zakon o javnih financah - ZJF⁷
- Zakon o računovodstvu - ZR⁸
- Zakon o javnem naročanju - ZJN⁹
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju - ZSPJS¹⁰
- Zakon o javnih uslužbencih - ZJU¹¹
- Zakon o delovnih razmerjih - ZDR-1¹²
- Zakon za uravnoteženje javnih financ - ZUJF¹³
- Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leto 2015 - ZUPPJS15¹⁴
- Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2016 in drugih ukrepih v javnem sektorju - ZUPPJS16¹⁵
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 - ZIPRS1415¹⁶

⁴ Uradni list RS, št. 12/1991, 45/1994, 8/1996, 18/1998, 36/2000-ZPDZC, 127/2006-ZJZP

⁵ Uradni list RS, št. 77/07 - UPB, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13 in 68/16

⁶ Uradni list RS, št. 16/08, 123/08, 8/11 - ORZVKD39, 90/12, 111/13 in 32/16

⁷ Uradni list RS, št. 11/11 - UPB, 14/13 - popr., 101/13, 55/15 - ZFisP in 96/15 - ZIPRS1617

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

⁹ Uradni list RS, št.: 12/2013-UPB5 in 19/2014 ter ZJN-3 91/15

¹⁰ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 35/11 in 27/12-odl.US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15 in 82/15

¹¹ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08 in 40/12-ZUJF

¹² Uradni list RS, št. 21/13 in 78/13 - popr. in 52/16

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

¹⁴ Uradni list RS, št. 95/14

¹⁵ Uradni list RS, št. 90/15

¹⁶ Uradni list RS, št. 101/13, 9/14 – ZRTVS-1A, 25/14 – ZSDH-1, 38/14, 84/14, 95/14 – ZUJF-C, 95/14, 14/15, 46/15 in 55/15

- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 – ZIPRS1617¹⁷
- Uredba o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture¹⁸
- Uredba o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju¹⁹
- Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju²⁰
- Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke²¹
- Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbenecv v zvezi s sprejemanjem daril²²
- Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava²³
- Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava²⁴
- Pravilnik o načinu in rokih usklajevanja terjatev in obveznosti po 37. členu Zakona o računovodstvu²⁵
- Pravilnik o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev²⁶
- Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava²⁷
- Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ²⁸
- Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov²⁹
- Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna³⁰
- Kolektivna pogodba za javni sektor - KPJS³¹
- Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji - KPND³²

¹⁷ Uradni list RS, št. 96/15, 46/16 in 80/16 – ZIPRS1718

¹⁸ Uradni list RS, št. 100/03, 81/09 in 96/13

¹⁹ Uradni list RS, št. 14/09, 23/09, 48/09, 113/09, 25/10, 67/10, 105/10, 45/12, 24/13, 51/13, 12/14, 24/14, 52/14, 59/14, 24/15 in 3/16

²⁰ 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, 15/16, 84/16 in 15/17

²¹ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08, 98/09 - ZIUZGK, 94/10 - ZIU

²² Uradni list RS, št. 58/2003 in 56/15

²³ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14 in 100/15

²⁴ Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 114/06 - ZUE, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12 in 100/15

²⁵ Uradni list RS, št.: 108/13

²⁶ Uradni list RS, št. 45/05, 138/06, 120/07, 48/09, 112/09, 58/10, 108/13 in 100/15

²⁷ Uradni list RS, št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04, 120/07, 124/08, 58/10, 60/10 – popr., 104/10, 104/11 in 86/16

²⁸ Uradni list RS št.: 72/2002

²⁹ Uradni list RS, št. 91/00 in 122/00

³⁰ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07 in 102/10

³¹ Uradni list RS, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/15, 21/17 in 46/17)

³² Uradni list RS, št. 18/91-I, 53/92, 13/93 - ZNOIP, 34/93, 12/94, 18/94 - ZRPJZ, 27/94, 59/94, 80/94, 64/95, 19/97, 37/97, 87/97 - ZPSDP, 3/98, 3/98, 39/99 - ZMPUPR, 39/99, 40/99 - popr., 99/01, 73/03, 77/04, 115/05, 43/06 - ZKoliP, 71/06, 138/06, 65/07, 67/07, 57/08 - KPJS, 67/08, 1/09, 2/10, 52/10, 2/11, 3/12, 40/12, 1/13, 46/13, 95/14 in 91/15

- Kolektiva pogodba za kulturne dejavnosti v Republiki Sloveniji³³
- Usmeritve za notranje kontrole³⁴
- Slovenski računovodski standardi - SRS³⁵
- Pravila skrbnega računovodenja (2016)³⁶

Javni zavodi se ustanovijo za opravljanje javnih služb, torej tistih dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu republika, občina ali mesto. Za javne zavode na področju kulture se uporabljajo predpisi o javnih zavodih razen, če ZUJIK določa drugače, poleg tega pa lahko posebni zakon na področju kulture posamična vprašanja uredi tudi drugače.³⁷

Javni zavod kot pravna oseba javnega prava vodi poslovne knjige in izdeluje letna poročila v skladu z določbami Zakona o računovodstvu in na njegovi podlagi sprejetimi predpisi, kodeksom računovodskih načel ter slovenskih računovodskih standardov. Računovodsko poročilo zavoda je sestavljeno iz računovodskih izkazov in pojasnil k računovodskim izkazom.

Predstojnik proračunskega uporabnika je dolžan vzpostaviti ustrezno delujoč sistem notranjih kontrol, ki obsega sistem postopkov in metod, katerih cilj je zagotoviti spoštovanja načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti.³⁸ Glavni cilji notranjih kontrol so:

- učinkovito izvajanje nalog proračunskega uporabnika,
- smotrna uporaba sredstev ter njihovo varovanje pred izgubo zaradi malomarnosti, zlorab, slabega upravljanja, napak, goljufij in drugih nepravilnosti,
- poslovanje v skladu z zakoni, predpisi in navodili vodstva,
- zagotavljanje in ohranjanje pravočasnih, celovitih ter zanesljivih računovodskih in drugih podatkov in informacij ter njihovo pošteno razkrivanje v poročilih,
- zagotavljanje enakih možnosti in varovanje okolja.

Notranje kontrole so orodje, ki zmanjšuje tveganje in povečuje verjetnost, da bodo opredeljeni cilji organizacije doseženi. Sistem notranjih kontrol lahko daje samo sprejemljivo, ne pa absolutnega zagotovila za uspešnost pri obvladovanju tveganj. Notranja kontrola ne določa strategij ali ciljev in ne more preprečiti nepravilnih strateških ali poslovnih odločitev. Notranje kontrole so učinkovite le, če se dosledno uporabljajo. Dosledno so jih dolžni upoštevati vsi zaposleni pri proračunskem uporabniku.

IV. OPREDELITEV POMEMBNEJŠIH TVEGANJ

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

³³ Uradni list RS, št. 45/94, 45/94, 39/96, 39/99 – ZMPUPR, 82/99, 102/00, 52/01, 64/01, 43/06 – ZKoliP, 60/08, 32/09, 32/09, 40/12, 46/13, 106/15 in 46/17

³⁴ Ministrstvo za finance, Urad za nadzor proračuna, št. 463-03-28/2004-1, z dne 29.03.2004, <http://www.unp.gov.si>

³⁵ SRS (2006) Uradni list RS, št. ter SRS (2016) 95/15

³⁶ Slovenski inštitut za revizijo

³⁷ 28. in 29. člen ZUJIK

³⁸ 100. člen ZJF

- Javni zavod ne izvaja nalog za izvajanje katerih je ustanovljen oz. nalog ne izvaja v skladu z zakonodajo ter akti ustanovitelja.
- Sredstva za delo javnega zavoda niso ustrezno načrtovana in usklajena s programi države in občine, zato obstaja tveganje nepravilne in nesmotrne porabe sredstev ter neustreznega poročanja.
- Poslovni dogodki se izvajajo in evidentirajo ne da bi bili odobreni s strani pristojne osebe.
- Kontrole pravilnosti poslovnih dogodkov in podatkov niso vzpostavljene oz. ne delujejo na način, ki bi zagotavljal začetno evidentiranje poslovnih dogodkov, popolnost zajemanja in obdelave poslovnih dogodkov in podatkov ter točnost evidentiranja.
- Javni zavod ne prevzema obveznosti in izplačuje sredstev v breme finančnega načrta za namen izvajanja njegove načrtovane dejavnosti in če so za to izpolnjeni vsi pogoji.
- Kršenje predpisov s področja javnega naročanja, plačilo globe za prekrške, nepravilno in negospodarno naročanje blaga, storitev in gradenj.
- Neupravičena izplačila javnim uslužbencem iz naslova plač, prejemkov oz. povračil stroškov ter s tem oškodovanje sredstev javnega zavoda oz. kršenje pravic javnih uslužbencev zaradi premalo obračunanih plač, prejemkov oz. povračil stroškov.
- Ne zagotavlja se pravilno, popolno in pravočasno pobiranje prejemkov javnega zavoda, tveganje nezmožnosti pokrivanja svojih obveznosti.
- Knjigovodske listine, ki so podlaga za knjiženje v poslovne knjige, niso verodostojne, predhodno preverjene in odobrene.
- Podatki v glavni knjigi niso usklajeni z razčlenjenimi računovodskimi analitičnimi evidencami oz. pomožnimi poslovnimi knjigami ter tako ne predstavljajo ustrezne osnove za pravilno in točno poročanje.
- V poslovnih knjigah in poročilih javnega zavoda ni zagotovljeno točno in pregledno poročanje ter s tem primerne podlage za sprejemanje odločitev pristojnih organov.
- V primeru nepravilnosti pri poslovanju oz. nenamenske porabe sredstev obstaja tveganje vračila že pridobljenih namenskih sredstev sofinancerjev dejavnosti oz. projektov zavoda.
- Zadolževanje zavoda v nasprotju z zakonodajo in nad finančnimi zmožnostmi.
- Izguba ugleda zavoda.

V. UGOTOVITVE

1. Organiziranost in akti javnega zavoda s področja finančnega poslovanja

Organiziranost in posamezna področja finančnega poslovanja v GM urejajo naslednji predpisi ustanovitelja in zavoda:

- Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Goriškega muzeja Kromberk - Nova Gorica³⁹
- Pravilnik o organizaciji muzeja, dela in sistemizaciji delovnih mest Goriškega muzeja Kromberk - Nova Gorica⁴⁰
- Pravilnik o računovodstvu v javnem zavodu Goriškega muzeja Kromberk - Nova Gorica⁴¹
- Navodila v zvezi z oddajanjem javnih naročil, katerih vrednost je nižja od 20.000 UER brez DDV za blago in storitve ter nižja od 40.000 EUR za gradnje⁴²
- Pravilnik o popisu⁴³
- Interni akt o popisu poslovnih prostorov, dodelitvi oznak poslovnim prostorom in pravilih za dodeljevanje zaporednih števil računov⁴⁴
- Načrt integritete⁴⁵

Ustreznost tako vzpostavljenih notranjih kontrol in njihovo delovanje se preverja pri revidiranju posameznih področij poslovanja zavoda. V tem delu podajamo splošno oceno vzpostavitve temeljnih notranjih kontrol:

1. Ocena tveganj

Med odgovornostmi predstojnika proračunskega uporabnika je določena tudi obveznost, da proračunski uporabnik razvije in sprejme sistem za ocenjevanje in obvladovanje tveganj s katerimi se sooča.⁴⁶

Na podlagi razpoložljivih podatkov in informacij ugotavljamo, da se vodstvo GM zaveda tveganj pri poslovanju. K pripravi registra tveganj je vodstvo GM pristopilo v okviru izdelave načrta integritete, v katerem ima identificirana koruptivna in druga specifična tveganja ocenjena z višjo stopnjo tveganja.

2. Vzpostavitev notranjih kontrol v internih aktih

- GM ima lastno računovodstvo, za kar je sistemizirano delovno mesto računovodje in v prejšnjem obdobju tudi knjigovodje.
- Finančno poslovanje mora potekati v skladu z načelom razmejitve pristojnosti med računovodstvom in osebami pooblaščenimi za začetek in odobritev poslovnih dogodkov ter izplačila in v skladu s sistemom notranje kontrole. Razmejitve pristojnosti in odgovornosti v tem delu so v GM vzpostavljene.
- Proračunski uporabniki so operative računovodske notranje kontrole dolžni vzpostaviti kot notranje kontrole vezane na posamezne knjigovodske listine v skladu z

³⁹ Uradni list RS, št. 142/04, 33/09 in 8/16

⁴⁰ z dne 20. 3. 2014, 27. 8. 2015 in 12. 10. 2015 in 5. 2. 2016

⁴¹ z dne 12. 2. 2016

⁴² z dne 22. 4. 2014

⁴³ z dne 25. 2. 2009

⁴⁴ z dne 20. 9. 2016

⁴⁵ z dne 26. 5. 2011 z letnimi poročili

⁴⁶ 2. člen Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ

Zakonom o računovodstvu⁴⁷ in sicer njihovo sestavljanje, gibanje, kontrolo in hranjenje. GM je Pravilnik o računovodstvu sprejel v začetku leta 2016. Pravilnik glede notranjih kontrol v povezavi s knjigovodskimi listinami na splošno za vse knjigovodske listine ureja osnovna pravila glede njihovega sestavljanja, kontroliranja in evidentiranja ter delno tudi odgovorne osebe za sestavljanje, kontrolo in potrjevanje določenih knjigovodskih listin. V tem delu je potrebna še nadgraditev oz. vzpostavitev notranjih kontrol GM.

3. Nadzori

V zadnjem obdobju v zvezi s finančnim poslovanjem, po informacijah revidiranja, nadzori s strani zunanjih organov niso bili opravljeni.

Glede na višino finančnega načrta je GM dolžan notranjo revizijo zagotoviti najmanj vsake tri leta. Zadnja notranja revizija je bila opravljena v letu 2014 za leto 2013.⁴⁸

4. Ocena notranjega nadzora javnih financ

Obvezni sestavni del letnega poročila oz. poročila o doseženih ciljih in rezultatih je tudi izjava predstojnika o oceni notranjega nadzora javnih financ,⁴⁹ v kateri predstojnik v skladu z metodologijo oceni vzpostavljenost posamezne komponente notranjega nadzora javnih financ in poroča o zagotavljanju notranje revizije in že izvedenih izboljšavah ter pomembnih tveganjih, ki še niso obvladovana v zadostni meri z načrtovanimi ukrepi.

Direktor GM je za posamezno leto podal oceno na podlagi samoocenitvenega vprašalnika in poročal o izvedenih ukrepih ter pomembnejših tveganjih in predvidenih ukrepih.

2. Program dela in finančni načrt

2. 1. Strateški načrt zavoda

V skladu z ZUJIK⁵⁰ je zahtevan strateški načrt zavoda, ki je dokument srednjeročnega razvojnega načrtovanja, ki upošteva cilje in prioritete nacionalnega oziroma lokalnega programa za kulturo ter je podlaga za pripravo letnega programa dela s finančnim načrtom oz. njegovega letnega izvedbenega načrta. Strateški načrt se sprejme za obdobje petih let, pri čemer lahko vsebuje tudi dolgoročne usmeritve, ki presegajo to obdobje. Strateški načrt javnega zavoda obsega programske usmeritve in predviden obseg programa, organizacijske usmeritve, opredelitev investicij in investicijskega vzdrževanja ter podlage za kadrovske načrte, ki vključujejo tudi predvidene zunanje sodelavce. Strateški načrt sprejme direktor s soglasjem sveta zavoda, predhodno mora pridobiti mnenje ustanovitelja in večinskega financerja javnega zavoda. Naloga strokovnega sveta je, da ugotavlja ustreznost strateškega načrta glede na namen, zaradi katerega je javni zavod ustanovljen. Če direktor ne sprejme strateškega načrta do izteka veljavnosti prejšnjega, je to razlog za njegovo razrešitev.

⁴⁷ 4. člen

⁴⁸ Revizijsko poročilo o delovanju notranjih kontrol v GM, junij 2014, Revizija in svetovanje Milena Gorjup s.p.

⁴⁹ 16. člen Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna

⁵⁰ 35. člen ZUJIK

GM je predložil program razvoja Goriškega muzeja Kromberk - Nova Gorica 2012 - 2017. Iz predloženih zapisnikov sveta zavoda⁵¹ in strokovnega sveta⁵² pa je razvidno, da organi zavoda niso odločali o dokumentu ampak je bil ta obravnavan kot sestavni del vloge kandidata v postopku za imenovanja direktorja, s sprejetimi sklepi sveta zavoda in strokovnega sveta pa je bilo dano pozitivno mnenje k imenovanju direktorja. V času priprave dokumenta pridobitev predhodnega mnenja ustanovitelja in večinskega financerja javnega zavoda še ni bilo predpisano.⁵³

GM pojasnjuje, da je zavod ves čas upošteval, da se s podajo pozitivnega mnenja sveta in strokovnega sveta GM h kandidaturi za direktorja potrjuje tudi njegov program razvoja GM, ki se je v celotnem obdobju uporabljal kot strateški načrt muzeja. Ministrstvu za kulturo je bil omenjeni strateški načrt posredovan julija 2014, v januarju 2015 pa še razdelan strateški načrt. Naslednji direktor je namreč v času svojega mandata nadaljeval z zastavljenim načrtom in v letu 2015 program dodatno razdelal po smernicah Ministrstva za kulturo.

Tudi k tako pripravljenemu dokumentu v letu 2015 ni bilo dano soglasje sveta zavoda oz. iz zapisnikov ni razvidno, da bi ga organi zavoda obravnavali. Iz navedenega izhaja, da GM za revidirano obdobje ni imel strateškega načrta, ki bi bil sprejet na način in po postopku kot to določa ZUJIK.

V času revizije je direktor GM že pripravil predlog strateškega načrta za naslednje petletno obdobje, 2018 - 2022⁵⁴ in ga predložil v postopek obravnave in potrjevanja na način kot to določa ZUJIK.

2. 2. Program dela in finančni načrt zavoda

Program dela je letni izvedbeni načrt strateškega načrta, katerega sestavni del je finančni načrt. Pripravo in predložitev finančnega načrta zavoda kot posrednega uporabnika občinskega proračuna določa ZJF, Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, zakon o izvrševanju proračuna za posamezno leto, izhodišča za pripravo finančnih načrtov ter zahteve ustanoviteljice in večinskih financerjev.⁵⁵

Program dela s finančnim načrtom v skladu z ZUJIK sprejme direktor s soglasjem sveta zavoda, strokovni svet ugotavlja njegovo ustreznost glede na namen, zaradi katerega je javni zavod ustanovljen. Za revidirani leti 2015 in 2016 sta postopek sprejema dokumenta urejala tudi zakona o izvrševanju proračunov RS,⁵⁶ na podlagi katerih so morali posredni uporabniki občinskih proračunov, ne glede na določbe drugih zakonov in predpisov, posredovati sprejete finančne načrte in programe dela v soglasje občinski upravi v predpisanem roku.

⁵¹ z dne 22. 3. 2012

⁵² z dne 22. 3. 2012

⁵³ ta določba velja šele s sprejetim ZUJIK-E, z začetkom veljavnosti 11. 1. 2014

⁵⁴ z dne 10. 11. 2017

⁵⁵ 35. člen ZUJIK, 27. in 16. člen ZJF, 49. člen ZIPRS1415 in 60. člen ZIPRS1617

⁵⁶ 49. člen ZIPRS1415 in 60. člen ZIPRS1617

MONG, ki je ustanoviteljica GM, je zavodu posredovala Izhodišča in navodila za pripravo finančnega načrta.⁵⁷ Finančni načrt in program dela zavoda za revidirani leti je GM pripravil ob upoštevanju navodil in obrazcev Ministrstva za kulturo. Letni načrt je sprejel direktor GM,⁵⁸ obravnavala pa sta ga tudi strokovni svet⁵⁹ in svet zavoda,⁶⁰ ki pa sta sprejela sklepe o sprejemu finančnega načrta in programa dela namesto ocene ustreznosti dokumenta oz. soglasju. Pri sprejemu finančnega načrta je GM upošteval predpisan rok, ki ga je določal ZIPRS za posamezno leto.

GM je k finančnemu načrtu pridobil soglasje občinske uprave, ki v skladu z ZIPRS presoja skladnost finančnega načrta s posredovanimi izhodišči.⁶¹

3. Letno poročilo

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

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

Letno poročilo potrди svet javnega zavoda.⁶² ZIPRS⁶³ za leti 2015 in 2016 določata, da morajo posredni uporabniki ne glede na določbe drugih zakonov in predpisov posredovati sprejeta letna poročila o delu v soglasje organu, pristojnemu za izdajo soglasja k njihovemu finančnemu načrtu in programu dela, torej občinski upravi.

Letno poročilo GM je obravnaval in sprejel svet zavoda,⁶⁴ ki pa je bil pri sprejemu sklepa nedosleden, saj je namesto letnega poročila sprejel poročilo o delu in finančno poročilo. GM je k letnemu poročilu pridobil predpisano soglasje občinske uprave v skladu z ZIPRS.⁶⁵

⁵⁷ za leto 2015 dne 14. 5. 2015 in 2016 dne 28. 1. 2016

⁵⁸ za leto 2015 dne 6. 5. 2015 in za leto 2016 dne 17. 2. 2016

⁵⁹ za leto 2015 dne 19. 12. 2014 in za leto 2016 dne 26. 2. 2016

⁶⁰ za leto 2015 dne 8. 5. 2015 in za leto 2016 dne 26. 2. 2016

⁶¹ za leto 2015 dne 28. 5. 2015 in za leto 2016 dne 9. 5. 2016

⁶² 26. člen Zakona o računovodstvu in 30. člen Zakona o zavodih

⁶³ 49. člen ZIPRS 2014/15 in 60. člen ZIPRS 16/17

⁶⁴ za leto 2015 dne 26. 2. 2016 in za leto 2016 dne 24. 2. 2017

⁶⁵ za leto 2015 št. 610-47/2016-26, z dne 9. 5. 2016 in za leto 2016 št. 610-43/2016-19, z dne 17. 3. 2017

3. 1. Poslovno poročilo

Poslovno poročilo vsebuje predstavitev dosežkov in problemov pri poslovanju v proučevanem obdobju in se pripravi prilagojeno področju na katerem posamezni proračunski uporabnik deluje. Vsebina in oblika poslovnega poročila tako ni predpisana, z izjemo poročila o doseženih ciljih in rezultatih, ki je sestavni del poslovnega poročila, njegova vsebina pa je predpisana z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna. Za njegovo pripravo je odgovoren direktor.

Poslovno poročilo GM za leti 2015 in 2016 je pripravljeno ob upoštevanju predlog Ministrstva za kulturo in vsebuje splošni in posebni del, poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ter pojasnila k realizaciji finančnega načrta in programa dela. Poslovno poročilo je pripravljeno pregledno in organom odločanja predstavlja ustrezno podlago za sprejemanje odločitev.

3. 2. Računovodsko poročilo

Računovodsko poročilo obsega računovodske izkaze in pojasnil k izkazom. Pripravi ga oseba odgovorna za področje računovodstva.

Notranja revizija ni bila revizija računovodskih izkazov in zato ne dajemo zagotovila glede resničnosti in poštenosti računovodskih izkazov, smo pa v okviru dogovorjenega predmeta revizije ocenili skladnost vsebine letnega poročila s predpisi, pravilnost evidentiranja poslovnih dogodkov v poslovnih knjigah z omejitvijo na revidirana področja ter delovanje notranjih kontrol v povezavi s kroženjem knjigovodskih listin, vodenju poslovnih knjig in pripravi računovodskega poročila.

Tabela 1: Skrajšana bilanca stanja (v evrih)

	31. 12. 2015	31. 12. 2016
Sredstva	3.072.332	2.958.537
Dolgoročna sredstva in sredstva v upravljanju	2.656.675	2.694.693
Kratkoročna sredstva	415.657	263.844
Denarna sredstva	343.464	192.835
Kratkoročne terjatve do kupcev	847	986
Kratkoročne terjatve do uporabnikov EKN	70.823	69.417
Druge kratkoročne terjatve	523	606
Obveznosti do virov sredstev	3.072.332	2.958.537
Kratkoročne obveznosti in pasivne časovne razmejitev	23.364	32.433
Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev	20.429	26.321
Druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja	696	4.445
Kratkoročne obveznosti do uporabnikov EKN	1.656	1.627
Pasivne časovne razmejitev	583	40
Lastni viri in dolgoročne obveznosti	3.048.968	2.926.104
Obveznosti za neopredmetena in opredmetena OS	2.942.788	2.882.120
Presežek prihodkov nad odhodki	106.180	43.984

Tabela 2: Skrajšan izkaz prihodkov in odhodkov (obračunana realizacija)

(v evrih)

	Leto 2015	Leto 2016
Prihodki	1.088.720	1.081.963
Prihodki od poslovanja	1.084.842	1.081.031
Drugi prihodki	3.829	365
Prevrednotovalni poslovni prihodki	49	567
Odhodki	1.014.067	1.077.959
Stroški blaga, materiala in storitev	263.768	326.622
Stroški dela	742.254	743.265
Drugi stroški	7.622	8.056
Prevrednotovalni poslovni odhodki	423	16
Presežek prihodkov nad odhodki	74.653	4.004
Davek od dohodka pravnih oseb	303	20
Presežek prihodkov nad odhodki z upoštevanjem DDPO	74.350	3.984

Vir: računovodski podatki in računovodsko poročilo za leto 2015 in 2016

Ugotovitve glede evidentiranja poslovnih dogodkov oz. vrednotenja posameznih postavk v poslovnih knjigah oz. letnem poročilu so navedene v posameznih točkah tega poročila. Opozarjamo pa predvsem na pravilno evidentiranje namenskih prejemkov, ki se v skladu s Pravilnikom o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava⁶⁶ prenašajo med prihodke preko časovnih razmejitev. Navedeno pomeni, da zavod morebitnih ostankov neporabljenih namenskih sredstev ne izkazuje v presežku ampak kot odložene prihodke do porabe v skladu z odločitvijo financerja oz. odprave odloženih prihodkov po preteku podlage za njihovo oblikovanje (povezava s točko 4. 1. in 4. 3. ugotovitev tega poročila).

Poslovne knjige in poročila morajo v skladu z Zakonom o računovodstvu⁶⁷ zagotavljati tudi ločeno spremljanje poslovanja in prikaz izida poslovanja s sredstvi javnih financ in drugih sredstev za opravljanje javne službe od spremljanja poslovanja s sredstvi, pridobljenimi iz prodaje blaga in storitev na trgu. Del letnega poročila je tudi izkaz prihodkov in odhodkov po vrstah dejavnosti, v katerem se ločeno prikažejo prihodki in odhodki za izvajanje javne službe in od prodaje blaga in storitev na trgu. Podatki o odhodkih oziroma stroških po vrstah dejavnosti, ki niso razvidni iz dokumentacije, se ugotovijo na podlagi ustreznih sodil, ki jih določi pristojno ministrstvo. Če ni ustreznjšega sodila, se kot sodilo lahko uporabi razmerje med prihodki, doseženimi pri opravljanju posamezne vrste dejavnosti.⁶⁸

GM kot tržno dejavnost izkazuje prihodke od najemnin, kar predstavlja 0,49 % v letu 2015 oz. 0,31 % v letu 2016 realiziranih prihodkov. Za razporejanje posrednih stroškov GM kot sodilo uporablja razmerje med prihodki, doseženimi pri opravljanju posamezne vrste dejavnosti. Pristojno ministrstvo sodil ni določilo, prav tako Pravilnik o računovodstvu GM ne vsebuje

⁶⁶ 16. člen

⁶⁷ 9. člen Zakona o računovodstvu

⁶⁸ 23. člen Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava

računovodske usmeritve glede uporabe sodil. V računovodskem poročilu je računovodstvo razkrilo uporabljeno sodilo, kot to določa Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava.⁶⁹

Sestavni del računovodskega poročila so tudi pisne računovodske informacije, ki se nanašajo na razkrivanje podatkov izkazanih v bilanci stanja, izkazu prihodkov in odhodkov ter prilogah k izkazoma. Obvezne vsebine računovodskih informacij določa Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava,⁷⁰ dodatno pa ima vsebine pojasnil GM določene s Pravilnikom o računovodstvu GM,⁷¹ ki velja od leta 2016. Računovodstvo GM je podalo pojasnilo k izkazanim posameznim postavkam v računovodskih izkazih, pogrešamo pa predvsem predpisana pojasnila vezana na vzroke za izkazovanje presežka odhodkov nad prihodki, vire sredstev, uporabljene za vlaganje v opredmetena osnovna sredstva in neopredmetena sredstva, prejeta in porabljena namenska sredstva po namenih ter v okviru teh posebej proračunska sredstva.

Poleg tega v pojasnilih ni predstavljen presežek izračunan po pravilih kot ga določa Zakon o fiskalnem pravilu.⁷² Glede porabe presežka so tudi javni zavodi kot enote sektorja države dolžni upoštevati pravila, ki jih določa Zakon o fiskalnem pravilu.⁷³ V ta namen je javni zavod dolžan izračunati presežek ne le po računovodskih pravilih ampak tudi na način kot ga določa Zakon o fiskalnem pravilu in Zakon o izvrševanju proračunov RS za leti 2017 in 2018 (ZIPRS1718)⁷⁴ ter morebitni tako izračunani presežek izkazati ločeno. Iz pojasnil Ministrstva za finance⁷⁵ jasno izhaja, da je obvezno ravnanje glede porabe presežka določeno le za presežek izračunan na način kot ga določa ZIPRS1718 in sicer za leto 2015 in 2016. Če je presežek ugotovljen po računovodskih pravilih večji od presežka izračunanega po ZIPRS 1718, se razlika skupaj z neporabljenimi presežki preteklih let porabi na način, kot je določen v drugih predpisih ali aktih o ustanovitvi proračunskega uporabnika. GM v navedenih letih presežka po denarnem toku in po izračunu kot je določen za fiskalno pravilo, ni izkazoval.

4. Pridobivanje prihodkov in namenska poraba proračunskih sredstev občine

Financiranje javnih zavodov s področja kulture ureja ZUJIK,⁷⁶ ki določa, da javna sredstva za financiranje javnih zavodov zagotovijo njihovi ustanovitelji. Javna sredstva se zagotavljajo javnim zavodom na podlagi ustanovitvenega akta po postopku kot ga določa zakon, ki ureja javne finance za posredne proračunske uporabnike. Poleg tega se javni zavodi financirajo tudi iz nejavnih virov, ki jih izvajalci pridobivajo z opravljanjem javne službe in z opravljanjem drugih dejavnosti. Pri tem opravljanje drugih dejavnosti ne sme ogroziti izvajanja javne službe.

⁶⁹ 23. in 26. člen

⁷⁰ 26. člen

⁷¹ 37. člen

⁷² 5. člen in 77. člen ZIPRS1718

⁷³ 5. člen

⁷⁴ 77. člen

⁷⁵ št. 410-119/2016/18, z dne 13. 2. 2017

⁷⁶ 31. člen

Ker je GM pridobil tudi pooblastilo za opravljanje državne javne službe muzejev, njegovo delovanje v skladu z ZVKD-1 sofinancira Ministrstvo za kulturo.

Tabela 3: Prihodki GM po virih (obračunska realizacija)

(v evrih)

	2015	2016
Ministrstvo za kulturo	783.324	772.619
- Za stroške dela	634.277	580.530
- Za splošne stroške delovanja	61.875	61.875
- Za programske stroške	87.172	130.214
MONG	98.718	113.671
- Za stroške dela	32.396	41.730
- Za splošne stroške delovanja	25.593	29.441
- Za programske stroške	40.729	42.500
Ostale občine	67.230	79.713
- Brda	41.492	48.928
- Ajdovščina	7.059	7.284
- Renče-Vogrsko	4.652	5.200
- Šempeter - Vrtojba	4.500	3.000
- Sežana	500	5.800
- Kanal	3.492	4.000
- Miren - Kostanjevica	4.235	2.500
- Vipava	1.000	1.000
- Komen	300	1.500
- Divača		500
Drugi proračunski prihodki - projekti	3.284	0
Financiranje javnih del	109.391	93.987
Prihodki od dejavnosti javne službe	17.115	17.419
- Vstopnine	10.948	11.220
- Prodaja literature	5.053	4.538
- Mentorstvo in drugi lastni prihodki	1.114	1.661
Donacije	400	225
Prihodki tržne dejavnosti - najemnine	5.380	3.397
Izredni in drugi prevrednotovalni prihodki	3.878	932
	1.088.720	1.081.963

Vir: računovodski podatki za leto 2015 in 2016

Glede na strukturo prihodkov smo v nadaljevanju podrobneje ocenili pridobivanje prihodkov iz proračunov države in občin. Poslovanje na področju pridobivanja izvenproračunskih prihodkov je v manjšem obsegu in je bilo predmet ocene pri prejšnji notranjih reviziji.

4. 1. Evidentiranje poslovnih dogodkov

Poslovni dogodki za izbrani vzorec prihodkov so bili v računovodstvu evidentirani v skladu s predloženimi knjigovodskimi listinami. Nepravilnosti v tem delu niso bile ugotovljene. Prejemki, ki jih GM prejema iz državnega proračuna v pogodbenih mesečnih zneskih (brez izstavljenih zahtevkov) pa so bili v celoti izkazani med prihodki, neporabljenih namenskih prihodkov GM med odloženimi prihodki nima izkazanih.⁷⁷ Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava⁷⁸ določa, da se prejeta sredstva v javnih zavodih namenjena pokrivanju izbranih odhodkov določenih s predpisom ali odločitvijo pristojnega organa občine ali države prenašajo med prihodke preko časovnih razmejitev.

Glede na navedeno predlagamo, da GM vzpostavi dosledno spremljanje dejansko porabljenih prejetih namenskih sredstev proračuna in med prihodki tekočega obdobja izkaže prejemke le v delu, za katerega je realizirana poraba, v delu morebitnih ugotovljenih neporabljenih namenskih sredstev pa te izkaže med odloženimi prihodki do dokončne odločitve financerja oz. do prenehanja pravnih posledic iz sklenjene pogodbe.

Na podlagi podatkov o prihodkih in odhodkih po namenih in izdelane realizacije finančnega načrta GM ocenjujemo, da so med prihodki GM izkazani še neporabljeni namenski prejemki najmanj za neporabljena sredstva za stroške dela in sicer v letu 2015 za 61.789 evrov in v letu 2016 za 4.216 evrov (povezava s točko 4. 3. tega poročila). V enakem znesku je precenjen presežek prihodkov nad odhodki.

Ob koncu leta odprte terjatve do financerjev javne službe so skladne z izstavljenimi in še neplačanimi zahtevki za obračunsko leto ter usklajene s financerji. Prenizko izkazano terjatev in v enakem znesku prihodke ugotavljamo pri občini, ki je sredstva za plače meseca decembra nakazala na podlagi najave in za razliko izstavljen zahtevkov v obračunskem letu ni bil knjižen (povezava s točko 4. 5.).

Iz prometa terjatev do financerjev je razvidno, da GM terjatve do Ministrstva za kulturo in občin, evidentira le ob koncu leta oz. le v delu odprtih terjatev na dan letnega poročila, ne pa tudi med letom, ko prihodke evidentira na podlagi nakazil na podračun in ne izdanih zahtevkov, ki naj bi jih nato zapiral z nakazili. Na izkazovanje prihodkov v obračunskem letu navedeno sicer ni vplivalo, ne zagotavlja pa sprotnega vpogleda v realizirane prihodke in kontrole stanja ter prometa terjatev in njihovega popolnega ter pravočasnega plačila.

4. 2. Vodenje prihodkov in odhodkov posameznih dejavnosti, programov in projektov

Ločeno vodenje poslovanja oz. ustrezno vzpostavljeno razporejanje stroškov, odhodkov in prihodkov je podlaga za zagotavljanje pravilnega in preglednega financiranja posameznih dejavnosti, programov in projektov ter namensko porabo proračunskih sredstev. V ta namen proračunski uporabniki ob upoštevanju dejavnosti, njihovega financiranja, organiziranosti in posebnosti poslovanja vzpostavijo sistem stroškovnega računovodstva oz. stroškovnih mest oz. nosilcev in način razporejanja stroškov. Uresničeni stroški se razporejajo po stroškovnih mestih na podlagi knjigovodskih listin o njihovem nastanku oz. razdelilnikov stroškov.

⁷⁷ 16. člen Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava

⁷⁸ 16. člen

V letu 2015 GM še ni imel vzpostavljenega sistema stroškovnih mest in stroškovnega računovodstva. Poslovanje in namensko porabo proračunskih sredstev je spremljal preko analitičnih kontov stroškov in dodatno ročno vzpostavljenih preglednic za financiranje programskih stroškov na podlagi zahtevkov, iz katerih so razvidne pogodbeno določene višine proračunskih sredstev po posameznih namenih in financirjih ter pregled že izstavljenih zahtevkov in še neporabljenih sredstev. Tak sistem sicer omogoča spremljanje črpanja odobrenih sredstev po posameznih namenih, ni pa dovolj pregleden za spremljanje vseh dejanskih stroškov povezanih s posameznimi programi in projekti ter za pregled nad skupnimi prihodki in odhodki po posameznih dejavnostih oz. programih ter s tem nad porabo javnih sredstev na nivoju zavoda kot celote.

Potreba po preglednejšem spremljanju prihodkov in odhodkov je bila zaznana tudi s strani v.d. direktorja, ki je vodenje GM prevzel konec leta 2015. Za leto 2016 je GM že imel vzpostavljena stroškovna mesta, na katera je v delu razporejal stroške po posameznih namenih oz. virih financiranja. Na tako vzpostavljena stroškovna mesta pa GM še ni razporejal tudi prihodkov in s tem zagotovil neposrednega pregleda njihove porabe. Oblikovana stroškovna mesta predstavljajo podlago za spremljanje poslovanja, predlagamo pa nadgradnjo sistema z razporejanjem tudi prihodkov na stroškovna mesta in določeno prilagoditev stroškovnih mest in razporejanja odhodkov na način, da bo omogočen preglednejši vpogled v porabo prejetih proračunskih sredstev po virih in namenih.⁷⁹

4. 3. Prihodki iz državnega proračuna

Na podlagi pridobljenega pooblastila GM za izvajanje državne službe muzeja država podpira izvajanje dejavnosti, ki jih ZVKD-1 določa kot državno javno službo, sofinanciranje iz državnega proračuna pa je z zakonom omejeno na največ 80 odstotkov vseh stroškov delovanja muzeja. Poleg tega država lahko prispeva sredstva za programe in projekte v pooblaščenih muzejih.⁸⁰

Letne pogodbe o financiranju pooblaščenega muzeja na podlagi pridobljenega pooblastila, neposrednega poziva in predloženega programa dela ter finančnega načrta muzeja so sklenjene med Ministrstvom za kulturo, muzejem in občino ustanoviteljico.⁸¹ Financiranje obsega sredstva za stroške dela zaposlenih, splošne stroške delovanja in programske stroške ter sredstva za odkup kulturne dediščine in opremo. Nameni in vsebina financiranja so podrobneje razvidni iz pogodbe z aneksi ter programa dela s finančnim načrtom GM. S pogodbo se izvajalec javne službe zaveže, da bo prejeta sredstva uporabil samo za namen, določen s pogodbo. Ministrstvo sredstva za druge osebne prejemke, odkup kulturne dediščine in opremo izplačuje na podlagi zahtevkov, ostala sredstva pa v dogovorjenih mesečnih zneskih.

⁷⁹ npr. stroški so delno izkazani na ločenih SM glede na njihov nastanek oz. vir financiranja, v delu pa na skupnih SM (npr. stroški dela, investicijsko vzdrževanje, osnovna sredstva, plače, podjemne pogodbe, druga izplačila delavcem, ki niso ločeno izkazani po dejavnostih oz. virih financiranja, da bi bil omogočen neposreden pregled pokritosti teh stroškov s prihodki oz. viri)

⁸⁰ 93. in 97. člen

⁸¹ za leto 2015 št. 3340-15-113015, z dne 26. 1. 2015 in aneksi z dne 28. 4. 2015 in 15. 12. 2015 ter za leto 2016 št. 3340-16-187015 z dne 3. 2. 2016 in aneks z dne 21. 11. 2016

Izstavljene zahtevke GM smo preverili za namen kritja stroškov dela. Pri oceni skladnosti zahtevkov za druge osebne prejemke in obračunov prejemkov nepravilnosti nismo ugotovili.

Večji del sredstev, oz. za vse ostale stroške dela, splošne in programske stroške Ministrstvo nakazuje v pogodbeno dogovorjenih mesečnih zneskih, katere sicer delno tudi prilagaja glede na poročila oz. predloge izvajalca javne službe, pogodba pa ne določa načina obračuna na podlagi dejansko realiziranih stroškov. Ne glede na navedeno pa je s pogodbo o financiranju nedvoumno določeno, da je prejemnik sredstev dolžan zagotavljati namensko porabo proračunskih sredstev. GM vsa prejeta sredstva iz državnega proračuna izkazuje med prihodki, morebitnih neporabljenih namenskih prihodkov nima izkazanih med odloženimi prihodki.⁸²

Iz primerjave višine prihodkov in odhodkov GM za revidirani leti, ločeno za stroške dela, splošne in programske stroške je razvidno, da so bili dejanski stroški dela nižji od namenskih prejemkov za ta namen. Skupni splošni in programski stroški pa so bili višji od prihodkov za ta namen, pri čemer pa nismo podrobneje preverjali namenske porabe po posameznih vsebinah in namenih. Vsaj v delu stroškov dela za obseg zaposlenih, ki so financirani iz državnega proračuna, je razvidno, da so prihodki presegali dejansko realizirane odhodke, kar pomeni da gre za neporabljen namenska sredstva, ki pa se odražajo v ugotovljenem presežku prihodkov nad odhodki GM za posamezno leto.

Večja razlika je izkazana za leto 2015 (61.789 evrov), za leto 2016 bistveno manjša (4.216 evrov). V zvezi s tem je ključnega pomena odločitev direktorja GM, ki je pred koncem leta 2016 Ministrstvu predlagal, da odobri prerazporeditev neporabljenih sredstev za kritje stroškov dela v višini 57.151 evra za namen kritja splošnih in programskih stroškov. Ministrstvo je predlog odobrilo, prerazporeditev namenskih sredstev je razvidna iz aneksa k pogodbi.

GM sicer o poslovanju poroča tudi Ministrstvu na dogovorjen način. Iz realizacije finančnega načrta, ki jo GM pripravi kot del letnega poročila na obrazcih Ministrstva, so navedeni podatki in razlike jasno razvidne. Navodil ali zahtevkov za morebitne poračune ali vračila neporabljenih sredstev s strani državnega proračuna sicer (še) ni bilo izdanih, prav tako niso bile predložene morebitne odločitve, da je Ministrstvo odobrilo porabo ostanka sredstev za namen delovanja GM v prihodnjem obdobju.

4. 4. Prihodki proračuna Mestne občine Nova Gorica

Občina za lokalno javno službo varstva premične dediščine zagotavlja prostorske, strokovne in tehnične zahteve delovanja lokalne javne službe varstva premične dediščine, vključno z nujnimi odkupi. Javna sredstva se zagotavljajo javnim zavodom na področju kulture na podlagi ustanovitvenega akta po postopku kot ga določa zakon, ki ureja javne finance za posredne proračunske uporabnike. Višino javnih sredstev za financiranje javnega zavoda določi ustanovitelj, upošteva osnove za izračun na podlagi strateškega načrta in iz njega izhajajočega predloga letnega programa dela. Javni zavod dobi javna sredstva v skupnem znesku, v okviru katerega v skladu z akti zavoda samostojno odloča.⁸³

⁸² konti skupine 29

⁸³ 101. člen ZVKD-1 in 31. člen ZUJIK

Občina ustanoviteljica je z GM sklenila letne pogodbe o financiranju.⁸⁴ Pogodba določa namen in način financiranja, obveznosti pogodbenih strank, določila o namenski porabi proračunskih sredstev in druge obvezne vsebine. Financiranje se izvaja s proračunskih postavk:

- 10016 Delovanje GM, ki obsega sredstva za stroške dela in sredstva za splošne stroške delovanja
- 10014 Akcije v kulturi GM

MONG financira dejavnost GM na podlagi zahtevkov in že nastalih dejanskih stroškov. Izjema so le morebitna predplačila za katera pa je določen način izvedbe poročila. Glede na navedeno GM prihodke pripozna v obdobju v katerem nastanejo odhodki in terjatev do financiranja. Iz navedenega razloga ne prihaja do morebitnih že prejetih in neporabljenih namenskih sredstev, katere je sicer potrebno voditi in med prihodke prenašati preko časovnih razmejitev.

4. 4. 1. Sredstva za stroške dela

Pogodba določa obseg zaposlitev in stroškov, ki jih financira občina. Sredstva MONG izplačuje na podlagi zahtevkov GM. Preverili smo izstavljene zahtevke GM in obračun stroškov dela na podlagi obračunov plač in povračil stroškov za izbrana meseca ter celotne druge osebne prejemke v revidiranih letih.

Pri zahtevkih in obračunih drugih osebnih prejemkov nepravilnosti nismo ugotovili. Za mesečne zahtevke za stroške plač in povračil stroškov GM uporablja dogovorjeno preglednico, iz katere so razvidni podatki o obračunu plač po zaposlenih. Pri kontroli skladnosti podatkov z obračuni plač za izbrana meseca je razvidno, da preglednica ne upošteva posebnosti pri obračunu prispevkov na plače, ki se v posameznih primerih razlikujejo od 16,10 % bruto plače (primer plače nižje od minimalne osnove za prispevke in v primeru višje oz. nižje obveznosti za obračun prispevkov delodajalca za zavarovanje za primer brezposelnosti).⁸⁵ Razlike so sicer minimalne,⁸⁶ ker pa je namen financiranja zagotoviti izplačila namenskih sredstev v dejanski višini, za vnaprej predlagamo popravke preglednic.

Ugotovitve glede pravilnosti obračunov plač in drugih stroškov dela v GM so navedene v točki 5. 2. ugotovitev tega poročila).

4. 4. 2. Sredstva za splošne stroške delovanja

V pogodbi o financiranju je določeno katere splošne stroške v posameznem letu krije občina in sicer najem in uporabo prostorov v Šempasu, v katerih se nahaja muzejska zbirka iz Azerbajdžana, kritje stroškov uporabe poročne dvorane na gradu Kromberk, kritje stroškov delovanja razstave na kolodvoru »Državna meja na Goriškem 1945-2004« in druge splošne stroške delovanja. S pogodbo določen znesek se med letom ne spreminja. Sredstva je MONG v letu 2015 izplačevala v dvanajstina, v letu 2016 pa na podlagi zahtevkov GM in največ do dvanajstine zagotovljenih sredstev za ta namen ter poročilom z zadnjim nakazilom največ do pogodbenega zneska.

⁸⁴ za leto 2015 št. 610-40/2014-10, z dne 16. 4. 2015 in za leto 2016 št. 610-47/20105-15 z dne 11. 4. 2016

⁸⁵ 144. in 410. člen ZPIZ-2 ter 39. člen ZUTD-A

⁸⁶ cca 3 do 4 evre več ali manj

Iz računovodskih podatkov GM je razvidno, da so splošni stroški za objekte v lasti MONG višji od dodeljenih sredstev občine. Pri tem je potrebno upoštevati še prihodke, ki se nanašajo na upravljanje s premoženjem in katere upravljaavec v skladu s pogodbo o upravljanju nameni prvenstveno za pokrivanje tekočih stroškov in nalog, ki se nanašajo na upravljanje s sredstvi⁸⁷ ter prihodke iz državnega proračuna za kritje splošnih stroškov.

Iz podatkov je tudi razvidno, da so se splošni stroški delovanja povečevali in bi GM v letu 2016 ob namenski porabi vseh namenskih prihodkov za kritje stroškov dela in programskih stroškov, izkazoval na nivoju zavoda negativni poslovni rezultat. V kolikor ne bi bila za ta namen prerazporejena dodatna sredstva iz državnega proračuna v višini 17.651 evra, bi bila razlika med realiziranimi splošnimi stroški in prihodki za ta namen še toliko večja.

Že ob pripravi finančnega načrta in dogovarjanja o financiranju dejavnosti predlagamo dodatno pozornost pri upoštevanju podatkov o načrtovani strukturi stroškov. Navedeno velja za vse občine v katerih GM upravlja z objekti in muzejskimi zbirkami, poleg MONG tudi Občina Brda, Občina Ajdovščina in Občina Sežana. Enako predlagamo pozornost tudi ob poslovanju in spremljanju realizacije poslovanja ter pravočasno sprejemanje odločitev v primeru ugotovljenih odstopanj.

4. 4. 3. Sredstva za programske materialne stroške

S pogodbo o financiranju je MONG sredstva namenila za določene vsebinsko navedene projekte GM v posameznem letu in ločeno za projekt festival glasbe sveta.

S pogodbo o financiranju je določeno, da so sredstva namenska in jih MONG nakaže GM do odobrene višine na podlagi zahtevkov s priloženo dokumentacijo, iz katere je razvidna poraba sredstev (fotokopije plačanih računov in drugih knjigovodskih listin) ter na podlagi dokazila o plačilu računov. Dogovorjena je tudi možnost predplačila in določen način kasnejšega obračuna z dejansko realizacijo.

GM projekte in programske materialne stroške načrtuje v prilogah finančnega načrta ločeno za vsak načrtovan projekt, pri čemer načrtovane prihodke iz občinskih proračunov izkazuje skupaj. Na podlagi dogovorov z občinami GM za financiranje projektov izdela preglednico z načrtovanimi prihodki po občinah, kar skupaj s sredstvi Ministrstva predstavlja okvirje za izvedbo projektov in načrtovane stroške.

Pravilnost poslovanja smo preverili za izbrani vzorec projektov za revidirani leti. GM je za posamezen projekt v letu 2015 vodil pregled odhodkov in prihodkov v obliki preglednic, v letu 2016 pa odhodke tudi na ločenih stroškovnih mestih, s čimer je povečal preglednost poslovanja v tem delu. Za izbrane projekte je GM izstavil zahtevke MONG in priložil račune dobaviteljev in druga dokazila o porabi sredstev. Predložena dokumentacija in izkazani stroški so skladni z vodenimi podatki in listinami GM za posamezen projekt. Iz predloženih zahtevkov in računovodskih podatkov pa je razvidno, da na zahtevkih GM navaja posamezne račune dobaviteljev v celotnem bruto znesku, torej brez odbitnega deleža DDV. Glede na delež odbitnega DDV so razlike sicer minimalne. Poleg tega na zahtevku pogrešamo podatek o višini financiranja s strani drugih občin oz. financirerjev. Le na tak način je možna ocena upravičenosti

⁸⁷ 7. člen Pogodbe o upravljanju s premoženjem v lasti MONG št. 465-01-79/2005 oz. 01-327/06-P, z dne 30. 3. 2005

zahtevka v celoti. GM za posamezne projekte izdelava poročilo o izvedbi in poroča v prilogi realizacije finančnega načrta.

Skupni stroški preverjenih projektov so bili večinoma nekoliko višji od skupnega financiranja iz občinskih proračunov, za projekt glasbe sveta v obeh letih pa so bili dejanski odhodki nižji od višine financiranja iz razloga odbitnega deleža DDV (npr. za leto 2016 v višini 13,12 evra). Skupna (bruto) vrednost računov za navedeni projekt je bila v obeh letih natančno v višini dogovorjenih sredstev iz proračuna MONG (v letu 2015 v višini 16.000 evrov in v letu 2016 v višini 20.000 evrov). Vsi računi avtorjev in dobaviteljev ter realizirani odhodki temeljijo na sklenjenem dogovoru GM z družbo Odprta koda, umetniško uprizarjanje d.o.o., ki je s tem prevzela celotno organizacijo in izvedbo projekta, med drugim tudi skrb za umetniško vsebino festivala, sklepanje pogodb z nastopajočimi in inkaso vstopnine. Sklenjen dogovor v zvezi s plačilom določa, da GM poravnava izvajalcu račune največ v višini prejetega finančnega deleža MONG, izvajalec pa razliko v stroških organizacije in izvedbe festivala, ki presega dotacijo, pokrije z inkasom od vstopnin, morebitni presežek pa nameni za izvedbo programa GM. Glede na navedeno vsebino sklenjenega dogovora se postavlja vprašanje ali gre v tem primeru dejansko za projekt GM, poleg tega pa v dogovoru pogrešamo ureditev medsebojnih razmerij glede priprave programa festivala in njegove potrditve s strani GM, saj sicer predmet dogovora in tudi plačila ni opredeljen. GM ni predložil z dogovorom predvidenega končnega obračuna izvajalca o skupnih prihodkih in odhodkih festivala ter ugotovljene morebitne razlike in s tem obveznosti izvajalca do GM na podlagi sklenjenega dogovora.

4. 4. 4. Investicijski transferi

Občina zagotavlja tudi prostorske in tehnične zahteve delovanja lokalne javne službe varstva premične dediščine, vključno z nujnimi odkupi.

MONG je prenesla GM v upravljanje nepremično in premično premoženje, z letnimi pogodbami pa v revidiranih letih GM ni namenila investicijskih transferov za premoženje v upravljanju oz. odkup predmetov kulturne dediščine. Za ta namen je bil s sklepi mestnega sveta MONG razporejen del presežka prihodkov nad odhodki leta 2014, 2015 in 2016, v skupni višini 288.011, od tega za odkupe predmetov v višini 106.310 evra. Ugotovitve glede izkazovanja prihodkov nad odhodki iz preteklih let so navedene v točki 4. 1.

4. 5. Prihodki proračunov drugih občin

V skladu z odlokom o ustanovitvi je poslanstvo GM izvajanje muzejske dejavnosti kot javne službe tudi na območju občin Ajdovščina, Vipava, Šempeter-Vrtojba, Brda, Kanal, Miren-Kostanjevica, Sežana, Komen, Divača in Renče - Vogrsko, na območju občin Idrija in Cerkno v sodelovanju z Mestnim muzejem Idrija ter na območju občin Tolmin, Bovec in Kobarid v sodelovanju s Tolminskim muzejem.

GM ima samostojno urejena pogodbena razmerja z ostalimi občinami. Občine sodelujejo predvsem pri sofinanciranju posameznih projektov GM, pri čemer določene občine v pogodbah o financiranju navajajo točne zneske sofinanciranja konkretnih projektov, druge določijo le skupno višino sofinanciranja. Glede pridobivanja prihodkov in pravilnosti poslovanja GM so ugotovitve enake kot glede pridobivanja prihodkov iz proračuna MONG.

S tremi občinami, Občino Brda, Občino Ajdovščina in Občino Sežana ima GM sklenjene tudi pogodbe o upravljanju in strokovnem nadzoru muzejskih zbirk in galerij,⁸⁸ s katerimi so opredeljene naloge muzeja, s strani občin pa kritje vseh splošnih stroškov delovanja, investicijskega vzdrževanja in čuvajske ter vodniške službe v muzejskih zbirkah. Glede na še ne v celoti vzpostavljeno ločeno spremljanje poslovanja GM po posameznih stroškovnih mestih ne moremo povsem zagotovo oceniti dejanskega zagotavljanja kritja vseh stroškov upravljanja zbirk s strani občin, kot to določajo sklenjene pogodbe o upravljanju.

GM ima v ostalih občinah zaposleno eno javno uslužbenko in sicer v Občini Brda. GM izstavlja Občini mesečne zahtevke na podlagi obračunanih plač. Pri pregledu plač je razvidno, da je občina sredstva za decembrsko plačo nakazala pred obračunom plač na podlagi najave. Navedeno je sicer stvar dogovora, bi pa moral GM za ugotovljeno razliko med višino izstavljenega zahtevka in dejanskega stroška na podlagi obračuna plač izstaviti zahtevek za razliko in evidentirati prihodke v tej višini za isto obračunsko obdobje.

4. 6. Izvenproračunski prihodki

Pridobivanja izvenproračunskih prihodkov podrobneje nismo preverjali. Področje je bilo revidirano pri prejšnji notranjih reviziji.

Opozarjamo pa na ugotovljeno neskladnost pri oddaji stanovanja s Pogodbo o upravljanju s premoženjem v lasti MONG.⁸⁹ Pogodba o upravljanju⁹⁰ namreč določa, da nepremičnin ni dovoljeno oddajati v najem za obdobje daljše od enega leta. Najemna pogodba za stanovanje v Gradu Kromberk je sklenjena za tri leta z možnostjo podaljšanja.⁹¹

5. Odhodki po vrstah

5. 1. Odhodki za blago in storitve

5. 1. 1. Proces javnega naročanja in plačil računov dobaviteljem

GM je naročnik v skladu z določili Zakona o javnem naročanju, ki določa obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri naročanju blaga, storitev in gradenj. Zakonska določila se razlikujejo glede na vrednost javnega naročila, zato je pomembno, da naročnik pred začetkom posameznega postopka oceni vrednost javnega naročila in izbere pravilni postopek javnega naročanja ter preveri, ali so izpolnjeni pogoji za začetek postopka naročanja.

ZJN-3, enako kot ZJN-2 (v nadaljevanju: ZJN), ki sta veljala v revidiranem letu, se uporabljata za javna naročila, katerih ocenjena vrednost brez DDV je na splošnem področju enaka ali višja od 20.000 evrov za javno naročilo blaga ali storitev in 40.000 evrov za javno naročilo gradenj ter ob upoštevanju morebitnih izjem. Ostala naročila spadajo med tako imenovana evidenčna, za katera je naročnik dolžan upoštevati načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ter načelo transparentnosti. Postopki oddaje naročil se izvajajo na način urejen z internimi akti naročnika. Z namenom transparentnosti je obvezno vodenje evidence o oddaji javnih naročil

⁸⁸ z dne 10. 5. 2005, št. 01-536/04-P, z dne 11. 10. 2004 in št. 67-1/200, z dne 29. 11. 2005

⁸⁹ št. 465-01-79/2005 oz. 01-327/06-P, z dne 30. 3. 2005

⁹⁰ 9. člen

⁹¹ št. 01-72/14-P, z dne 30. 12. 2013

in na njeni podlagi letno posredovanje poročil na portal javnih naročil ter od leta 2016 objava seznama javnih naročil, katerih vrednost je nižja od mejnih vrednosti ter enaka ali višja od 10.000 evrov brez DDV.⁹²

Izplačila morajo imeti za podlago verodostojno knjigovodsko listino, torej biti utemeljena s pogodbo oz. drugim dokumentom (npr. naročilnico), odobrenim s strani pooblaščenega osebe, ustrezati morajo dejansko dogovorjenim in izvedenim delom oz. dobavljenem blagu, posamezna obveznost za izplačilo pa mora biti pred izplačilom preverjena in pisno potrjena. Pooblaščenca oseba pravne osebe ali oseba, na katero je preneseno pooblastilo, jamči s podpisom na listini, da je knjigovodska listina resnična in da pošteno prikazuje podatke o poslovnih dogodkih.⁹³

Notranje kontrole v procesu naročanja ima GM vzpostavljene v Navodilu v zvezi z oddajo javni naročil, katerih vrednost je nižja od 20.000 EUR brez DDV za blago in storitve ter nižja od 40.000 EUR za gradnje (v nadaljevanju: Interno navodilo za JN), ki določa odgovorne osebe, način preverjanja trga, način upoštevanja načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ter dokumentiranja postopka naročanja, postopek izdaje naročilnice oz. podpisa pogodbe. Pogrešamo le opredelitev vodenja evidence o oddanih naročilih in predpisano poročanje ter določitev pisnega naročanja tudi za naročila nižjih vrednosti do 200 evrov.⁹⁴ Notranje kontrole v povezavi s kontrolo prejetih računov dobaviteljev in izplačilih je GM v letu 2016 vzpostavil v Pravilniku o računovodstvu.⁹⁵

Pravilnost poslovanja in delovanje notranjih kontrol smo ocenili na podlagi preveritve izbranega vzorca 40 računov dobaviteljev,⁹⁶ na podlagi katerega ugotavljamo:

- Po podatkih iz portala javnih naročil GM v revidiranem obdobju ni izvedel postopkov večjih naročil z objavami preko portala javnih naročil, za katere ZJN določa vrste postopkov z njihovo objavo na portalu javnih naročil in katerih vrednost je brez DDV za blago in storitve enaka višja od 20.000 evrov in za gradnje 40.000 evrov. Določene postopke naročil je izvedla občina ustanoviteljica. Po pregledu prometa dobaviteljev, izplačil in drugih računovodskih podatkov med naročila GM, ki na letnem nivoju lahko presegajo mejne vrednosti, sodijo založniške in tiskarske storitve. GM namreč glede na obseg dejavnosti in s tem povezanih programskih materialnih stroškov v posameznem letu naroča različen obseg priprave in tiska publikacij, vabil, plakatov, ipd. Opozarjamo na pravilno ocenjevanje skupne vrednosti naročil oddanih za istovrstna naročila istemu ali različnim ponudnikom v posameznem obdobju, sukcesivno izvedbo naročil in naročil oddanih s pogodbami za daljše časovno obdobje od enega leta ter v primeru, ko ta presegajo mejne vrednosti za izvedbo postopka javnega naročanja po ZJN, tudi izvedbo javnega naročila v skladu z veljavnimi postopki javnega naročanja.
- Ostala naročila GM v revidiranem obdobju so spadala med tako imenovana evidenčna naročila, za katera obvezna ravnanja v GM določa Interno navodilo za JN. Predlagatelj naročila je odgovoren, da opravi preverjanje cen in to dokumentira za vsako naročilo nad

⁹² 5. točka 24. člena in 105a. do 107. člen ZJN-2 ter 21. in 106. člen ZJN-3

⁹³ 3. člen Zakona o računovodstvu

⁹⁴ II. točka Internega navodila JN

⁹⁵ 11. in 12. člen

⁹⁶ 20 prejetih računov dobaviteljev za vsako revidirano leto

200 evrov. Za izbrana naročila nad navedeno mejno vrednostjo so bili postopki dokumentirani in predložene ponudbe najmanj dveh ponudnikov, razen v 7 primerih.⁹⁷

- Naročila dobaviteljem je GM večinoma oddajal pisno z izdajo naročilnic ali sklenitvijo pogodb, v 6 primerih pa listine niso bile predložene.⁹⁸ Naročilnice so ustrezno izpolnjene, enako tudi izvajalske pogodbe vsebujejo vse ključne sestavine, razen v enem primeru, ko predmet naročila ni dovolj natančno opredeljen in glede na pogodbeno vrednost manjka protikorupcijska klavzula ter izjava o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika.⁹⁹ Ena od pogodb je bila sklenjena za nedoločen čas, pri čemer je za del storitev določeno, da jih izvajalec obračuna po vsakokrat veljavnem ceniku.¹⁰⁰
- Naročnik mora za evidenčna naročila voditi tudi evidenco o njihovi oddaji, ki zajema navedbo predmeta, vrste predmeta in vrednosti javnega naročila brez DDV, ter o njih sporočiti podatke na portal javnih naročil do 28. februarja tekočega leta za preteklo leto. V internih aktih GM vodenje evidence ni urejeno, dejansko pa jo GM vodi v preglednici, ki je ustrezno vzpostavljena, vpisi posameznih naročil so točni, le posamezna naročila v manjšem delu v evidenco niso bila vpisana.¹⁰¹
- Naročnik je dolžan vsako leto do zadnjega dne februarja na svoji spletni strani ali na portalu javnih naročil objaviti tudi seznam javnih naročil, ki so bila oddana preteklo leto in katerih ocenjena vrednost je nižja od mejnih vrednosti ter enaka ali višja od 10.000 eurov brez DDV, z opisom predmeta, vrsto predmeta in vrednostjo oddanega naročila brez DDV ter nazivom gospodarskega subjekta, ki mu je bilo naročilo oddano.¹⁰² Iz pregleda spletnih strani je razvidno, da GM seznama za leto 2016 ni objavil.¹⁰³
- Kontrola prejetega računa kot zunanje knjigovodske listine in njegova likvidacija je opredeljena v Pravilniku o računovodstvu, pri čemer pa bi bilo smiselno opredeliti tudi krogotok listine, njene priloge in razmejitve med vsebinsko ter računovodsko kontrolo in natančnejšo določitev odgovornosti.
- Na določenih računih dobaviteljev DDV ni obračunan, na računu pa ni navedena ustrezna DDV klavzula kot podlaga za neobračun davka.¹⁰⁴
- Preverjeni računi dobaviteljev GM so bili pisno potrjeni s podpisom predlagatelja naročila in direktorja kot to določa Pravilnik o računovodstvu. Višina izplačil je ustrezala izstavljenim računom dobaviteljev. Računi dobaviteljev so skladni z odobrenimi naročili, GM ima vzpostavljeno tudi dokumentiranje in dokazila o dejanski izvedbi del oz. dobav. Skladnosti z naročilom in dogovorjeno vrednostjo nismo mogli potrditi v zgoraj navedenih primerih, ko naročila niso bila oddana pisno. Pomanjkljivosti v ostalem delu so bile ugotovljene v enem primeru vzdrževalnih gradbenih del,¹⁰⁵ v katerem je bil račun v enakem znesku kot predračun, vključno s postavko nepredvidena dela, primopredajni zapisnik ni bil predložen,

⁹⁷ npr. za račune dobaviteljev int. št. 1034/15, 91/16, 142/16, 536/16, 738/16, 593/16, 598/16

⁹⁸ npr. za račune dobaviteljev int. št. 207/15, 1034/15, 142/16, 536/16, 593/16, 598/16

⁹⁹ dogovor o izvedbi festivala, izvajalec Odprta koda d.o.o.

¹⁰⁰ pogodba za storitve varstva pri delu, izvajalec IVD Maribor

¹⁰¹ npr. za račune dobaviteljev int. št. 207/16, 598/16, 593/16, 536/16, 619/16

¹⁰² 21. In 106. člen ZJN-3

¹⁰³ izvajalca Odprta koda d.o.o. in B - arhitektura d.o.o., poleg tega pa tudi sorodna in istovrstna naročila, ki skupaj presegajo mejno vrednost, vsaj založniške in tiskarske storitve

¹⁰⁴ npr. za račune dobaviteljev int. št. 731/15, 104/16, 598/16, 617/16

¹⁰⁵ račun dobavitelja int. št. 161/15

niti drug dokument iz katerega bi bil razviden obračun dejansko izvedenih del po posameznih postavkah iz ponudbenega predračuna ter nepredvidenih del, zato ni mogoče preveriti upravičenosti izplačila.

Če povzamemo, je GM notranje kontrole v procesu javnega naročanja in plačil računov dobaviteljev v ključnih delih vzpostavil in v pretežnem delu tudi delujejo. Predlagamo dopolnitev notranjih kontrol v povezavi s kroženjem knjigovodskih listin in vodenjem evidence ter poročanja, v delih, kjer ugotavljamo še določena odstopanja pri delovanju notranjih kontrol pa doslednejše izvajanje nalog in kontrole.

5. 1. 2. Evidentiranje poslovnih dogodkov

Poslovni dogodki za izbrani vzorec so bili evidentirani v glavni knjigi in pomožnih knjigah v skladu s predloženimi knjigovodskimi listinami, nepravilnosti niso bile ugotovljene.

5. 2. Stroški dela

5. 2. 1. Sistemizacija delovnih mest, kadrovski načrt in zasedenost delovnih mest

V skladu z ZUJIK¹⁰⁶ so aktu o sistemizaciji delovnih mest v skladu z notranjo organizacijo določene vrste delovnih mest, potrebnih za izvajanje javne službe in drugih dejavnosti javnega zavoda, ki so v skladu z namenom, zaradi katerega je javni zavod ustanovljen. V sistemizaciji delovnih mest ni potrebno opredeliti občasnih potreb po delu, za katere je dovolj, da so predvidene v kadrovskem načrtu javnega zavoda. Pri vsakem delovnem mestu je potrebno določiti najmanj opis nalog in pogoje za zasedbo delovnega mesta,¹⁰⁷ ter obvezni minimalni obseg podatkov v zvezi s plačami.¹⁰⁸

ZUJIK¹⁰⁹ določa, da sistemizacijo delovnih mest sprejema direktor po predhodnem mnenju, reprezentativnih sindikatov v javnem zavodu, k aktu daje soglasje svet javnega zavoda.

Za revidirano obdobje je bilo predloženih več Pravilnikov o organizaciji muzeja, dela in sistemizaciji delovnih mest Goriškega muzeja Kromberk - Nova Gorica (v nadaljevanju: sistemizacija). V pravilnikih z dne 20. 3. 2014, 27. 8. 2015 in 12. 10. 2015 je navedeno, da jih je sprejel in potrdil svet zavoda in ne direktor, kar ni v skladu s pristojnostmi, ki jih določa ZUJIK, poleg tega pa je iz zapisnikov svetov zavoda razvidno, da je ta odločal in sprejel soglasja k spremembam sistemizacije.¹¹⁰ Glede na navedeno gre za nedoslednosti pri pripravi aktov o sistemizaciji, v katerih niso pravilno navedeni organi zavoda pri sprejemanju akta in vsebina akta, torej ali gre za nov pravilnik ali za pravilnik o spremembah pravilnika. V tako pripravljenih sistemizacijah tudi ni določeno, da prejšnji pravilnik prenehajo veljati, poleg tega pa sistemizacija vključuje tudi ne le delovna mesta ampak tudi podatke o javnih uslužbencih, ki so razporejeni na delovna mesta, kar vsebinsko predstavlja evidenco dejanske zasedenosti

¹⁰⁶ 46. člen

¹⁰⁷ 21. člen ZJU

¹⁰⁸ 7. člen ZSPJS

¹⁰⁹ 35. in 42. člen

¹¹⁰ seje z dne 20. 3. 2014, 27. 8. 2015 in 12. 10. 2015

delovnih mest, ki jo je zavod dolžan voditi v okviru kadrovske funkcije in ne kot del sistemizacije delovnih mest.

Pri sprejemanju odločitev organov zavoda bi bilo formalno pravilno, da bi svet zavoda podal soglasje k samemu aktu (npr. pravilniku ali k pravilniku o spremembah pravilnika), namesto tega so v soglasjih povzete vsebinske spremembe delovnih mest, ne pa tudi soglasje k spremembi sistemizacije kot aktu.

V zadnji sistemizaciji GM je pravilno navedeno, da jo je sprejel direktor (5. 2. 2016). V sklepu sveta zavoda¹¹¹ pa ostajajo enake nedoslednosti oz. ta ni sprejet kot svoje odločitve kot soglasje h konkretnemu aktu ampak k spremembam posameznih delovnih mest. Nespremenjena ostaja še vsebina glede evidence zasedenosti delovnih mest in kočne določbe glede veljavnosti prejšnjega pravilnika.

K sistemizacijam za revidirano obdobje so priložena pridobljena mnenja sindikata GM.

Pri pregledu sistemizacije delovnih mest ugotavljamo določene formalne nepravilnosti oz. pomanjkljivosti pri sistemiziranih delovnih mestih:¹¹²

- Niso navedeni določeni podatki v zvezi s plačami kot jih določa ZSPJS¹¹³ in sicer šifra proračunskega uporabnika in notranje organizacijske enote, plačne podskupine delovnih mest, šifra in ime naziva, kjer nazivi obstajajo.
- Delovno mesto direktorja ni sistemizirano oz. je navedeno le v prilogi sistemizacija, v katalogu pa ne
- Sistemizirano je delovno mesto pomočnika direktorja za projekte, šifra G027026, pri katerem pa kot pogoj zaposlitve ni navedeno, da gre za zaposlitev za določen čas v skladu z Odlokom o ustanovitvi GM.¹¹⁴ Poleg tega bi glede na dejstvo opredelitve tega delovnega mesta v ZUJIK in ustanovitvenem aktu javnega zavoda moralo biti delovno mesto pomočnika direktorja sistemizirano iz plačne skupine B.¹¹⁵
- Sistemizacija GM določa, da so delovna mesta sistemizirana z namenom, da se omogoči učinkovito izvajanje dejavnosti, za katere je muzej ustanovljen in da število delovnih mest ustreza dejanskemu obsegu ter vrsti in zahtevnosti dela na posameznih področjih dejavnosti muzeja. Ne glede na navedeno pa je sistemiziranih 66 delovnih mest, ob koncu revidiranega obdobja pa zasedenih 25,5 delovnih mest.

Ne glede na sistemizacijo pa ZUJIK¹¹⁶ določa, da se sistemizirana delovna mesta lahko zasedejo samo v skladu s kadrovskim načrtom. Kadrovski načrt sprejme direktor s soglasjem sveta zavoda. Zakoni o izvrševanju proračunov za leti 2015 in 2016 določajo da posredni uporabniki proračuna sprejmejo kadrovski načrt ob sprejetju programa dela in finančnega

¹¹¹ sveta zavoda z dne 12. 2. 2016

¹¹² opisov in pogojev za delovna mesta ter ostalih vsebin v pravilniku nismo ocenjevali

¹¹³ 7. člen

¹¹⁴ 17. in 18. člen Odloka o ustanovitvi GM in 33. člen ZUJIK

¹¹⁵ Ministrstvo za notranje zadeve, Direktorat za javni sektor, mnenje št. 0103-493/2014/2, z dne 08.08.2014

¹¹⁶ 35., 42. in 47. člen

načrta kot prilogo finančnega načrta, ki mora biti usklajen s finančnim načrtom. V kadrovskem načrtu se število zaposlenih prikaže po virih financiranja.

GM je kadrovski načrt za leti 2015 in 2016 pripravil na predpisan način in je bil potrjen kot sestavni del programa dela in finančnega načrta.

GM vodi evidenco zasedenosti delovnih mest, ki je dodatno razdeljena po financerjih stroškov dela. Po preverjanju podatkov izhaja, da je evidenca na dan 31. 12. 2015 in 31. 12. 2016 skladna z dokumenti iz obračuna plač. Dejansko zasedenost delovnih mest smo preverili tudi s sprejetim kadrovskim načrtom za posamezno leto. Ugotovljeno je manjše odstopanje pri številu zaposlenih financiranih iz proračuna občine v letu 2016, kjer je v kadrovskem načrtu določeno dovoljeno število zaposlenih 3 in dejanske zaposlitve 3,25. Sicer pa so bile spremembe odobrene s strani financerja¹¹⁷ in stroški dela v celoti tudi financirani.

V letu 2015 so na podlagi interventne zakonodaje za uravnoteženje javnih financ¹¹⁸ veljale še določene dodatne omejitve pri zaposlovanju in sicer je bilo zaposlovanje dovoljeno na podlagi soglasja, ki ga je moral uporabnik proračuna pridobiti pred začetkom postopka zaposlitve. Za javne zavode je bilo predpisano soglasje sveta zavoda s predhodnim soglasjem pristojnega ministra, če je financer država in soglasje sveta zavoda s predhodnim soglasjem župana, če je financer lokalna skupnost.

V letu 2015 sta bili realizirani dve novi zaposlitvi in eno podaljšanje pogodbe za določen čas na delovnih mestih katerih financer je Ministrstvo za kulturo. Obe novi zaposlitvi sta imeli za podlago pridobljeno predhodno soglasje Ministrstva, soglasje sveta zavoda pa je iz zapisnikov razvidno za eno zaposlitev (kustos zgodovinar), za drugo (kustos arheolog) pa ne. Soglasja k podaljšanju pogodbe o zaposlitvi za določen čas (kustos zgodovinar) niso bila predložena.

5. 2. 2. Obračun in izplačilo stroškov dela

Plače se v javnem sektorju obračunavajo in izplačujejo na podlagi enotne metodologije in obrazcev, ki jih z uredbo predpiše vlada.¹¹⁹ V času revizije to področje ureja Uredba o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju, ki določa tudi obrazec za obračun in izplačilo plač oz. plačilno listo. Računovodstvo GM je pri obračunu plač uporabljalo predpisani obrazec plačilne liste.

Pravilnost obračuna posameznih postavk plač, povračil stroškov in drugih prejemkov zaposlenih v zavodu je opisana v naslednjih točkah. Mesečni obračun plač smo preverili za izbrane mesece¹²⁰ za vse zaposlene, povračila stroškov za nestatistično izbrani vzorec, osebne prejemke pa v celoti za revidirani leti.

Osnovne plače:

Osnovna plača je tisti del plače, ki ga prejema javni uslužbenec na posameznem delovnem mestu ali nazivu za opravljeno delo v polnem delovnem času in za pričakovane rezultate dela

¹¹⁷ odgovor MONG na predlog za spremembo zaposlitev, št. 610-47/2015-47, z dne 4. 8. 2016

¹¹⁸ 183. in 186. člen ZUJF

¹¹⁹ 40. člen ZSPJS

¹²⁰ za december 2015 in december 2016

v posameznem mesecu. V osnovni plači je všteto tudi napredovanje javnega uslužbenca.¹²¹ Osnovna plača javnega uslužbenca je določena s plačnim razredom, v katerega je javni uslužbenec uvrščen s pogodbo o zaposlitvi ter ob upoštevanju vrednosti plačnih razredov kot jih določa zakon.

Za revidirani leti 2015 in 2016 smo preverili pravilnost poslovanja GM, ki se nanaša na uvrstitve javnih uslužbencev v plačne razrede ob sklenitvi pogodbe o zaposlitvi in ob napredovanjih v plačni razred ter v naziv. Opozarjamo, da je bila revizija omejena izključno na revidirano obdobje in ni obsegala celotnega pregleda pravilnosti uvrstitve javnih uslužbencev zavoda v plačne razrede pred in po letu 2015 in 2016.

GM vodi evidence s podatki o napredovanjih javnih uslužbencev zavoda v nazive in plačne razrede. Ne glede na navedeno smo za namen revizije izvedli primerjavo plačnih razredov za vse javne uslužbenca zavoda po plačilnih listah pred in po revidiranem obdobju.¹²² Po opravljeni kontroli je razvidno, da so sezname GM o napredovanjih javnih uslužbencev popolni in zanesljivi. Druge spremembe v plačnih razredih so bile zaradi sklenitev pogodb o zaposlitvi javnih uslužbencev in sprememb uvrstitve določenih delovnih mest s kolektivno pogodbo. Nepravilnosti v tem delu niso bile ugotovljene. Ob sklenitvah pogodb o zaposlitvi in ob napredovanjih je direktor javne uslužbenca pravilno uvrstil v plačni razred, pri pravici do izplačila višje plače pa upošteval interventne predpise. Z javnimi uslužbenci so bili sklenjeni aneksi k pogodbam o zaposlitvi. Pravilnost pogodb o zaposlitvi in aneksov v ostalem vsebinskem delu nismo ocenjevali.

Osnovne plače za obračun je GM javnim uslužbencem obračunal ob upoštevanju plačnih razredov, v katere so bili javni uslužbenci uvrščeni, deležev zaposlitev in pravih vrednosti plačnih razredov kot jih določa zakon.

Pri obračunu osnovnih plač se bruto plača za dneve prisotnosti obračunava kot redno delo, za dneve odsotnosti pa kot ustrezna vrsta nadomestil.¹²³ Bruto plača se izračuna na podlagi ur, ki se nanašajo na posamezne vrste izplačila, pri čemer se dejanske ure za obračun preračuna na normirane ure. V ta namen je delodajalec dolžan voditi evidenco delovnega časa uslužbencev. Osnova za izračun nadomestil je plača delavca, ki bi jo prejel za redni delovni čas v tekočem mesecu, če bi delal.¹²⁴

GM vodi evidence delovnega časa ročno, za kar ima vzpostavljen interni obrazec in njegovo odobritev pred mesečnim obračunom. Računovodstvo je evidentirane odsotnosti javnih uslužbencev dosledno upoštevalo pri obračunu posameznih vrst izplačil osnovnih plač. Za dneve odsotnosti je računovodstvo javnim uslužbencem obračunalo nadomestila glede na evidentirano vrsto odsotnosti in obseg pripadajočih ur ter ob upoštevanju višine osnov za izračun nadomestil plače, kot to določa Uredba o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju.

¹²¹ 2. člen ZSPJS

¹²² december 2014 in december 2016

¹²³ tipi izplačil A, B, G in H

¹²⁴ 79. člen Kolektivne pogodbe za kulturne dejavnosti v RS

Dodatki:

Dodatki¹²⁵ so del plače javnega uslužbenca za posebne pogoje, nevarnost in obremenitve, ki niso upoštevane pri vrednotenju zahtevnosti delovnega mesta. Dodatki se izplačujejo v višini določeni z zakonom, uredbo vlade ali kolektivno pogodbo za javni sektor. V primeru, da dodatek ni določen v nominalnem znesku, je osnova za obračun dodatka osnovna plača javnega uslužbenca.¹²⁶

Ugotovitve glede dodatkov k plači so navedene za tiste vrste dodatkov, ki so bili obračunani pri plačah za revidirane mesece, torej dodatek za delovno dobo in dodatek za specializacijo, magisterij in doktorat. Nepravilnosti niso bile ugotovljene.

Delovna uspešnost:

Del plače za delovno uspešnost je tisti del plače, ki ga lahko prejme javni uslužbenec za nadpovprečno uspešno opravljeno delo v določenem obdobju. Javni uslužbenci so lahko upravičeni do redne delovne uspešnosti, delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela in delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu.¹²⁷

V letih 2015 in 2016 na podlagi interventnih predpisov del plače za redno delovno uspešnost javnih uslužbencev ni pripadal in ga GM tudi ni obračunaval.

V manjšem obsegu (473 evra) je bila v obdobju november 2015 do april 2016 izplačana delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela v skladu z 22d. členom ZSPJS zaradi nezasedenega delovnega mesta v upravi GM.

Javnemu uslužbencu se lahko izplača del plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela za opravljeno delo, ki presega pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu, če je na ta način mogoče zagotoviti racionalnejše izvajanje nalog uporabnika proračuna. Pisno odločitev o povečanem obsegu dela in plačilu delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela sprejme predstojnik uporabnika proračuna za posamezni mesec na podlagi pisnega dogovora med javnim uslužbencem in predstojnikom, ki ga lahko skleneta za daljše obdobje. Pogoje, merila in obseg dela plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenca določa uredba vlade.¹²⁸

Direktor GM je z javno uslužbenko dogovore o povečanem obsegu dela za posamezni mesec in določil višino dela plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, pri čemer pa so bili dogovori sklenjeni šele po zaključku posameznega meseca namesto kot dogovor vnaprej. Pri plačah obračunan obseg delovne uspešnosti je bil sicer skladen s predloženimi sklepi o plačilu delovne uspešnosti za povečan obseg dela.

Regres za prehrano med delom:

Regres za prehrano je povračilo stroškov prehrane med delom. Izplačilo regresa pripada javnemu uslužbencu za dan prisotnosti na delu. Kot dan prisotnosti na delu se šteje, če delavec

¹²⁵ tipi izplačil C

¹²⁶ 2. in 23. člen ZSPJS

¹²⁷ 2. in 21. člen ZSPJS

¹²⁸ 22e. člen ZSPJS

dela več kot štiri ure dnevno ali če dela krajši delovni čas na podlagi predpisov o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, predpisov o zdravstvenem zavarovanju ali predpisov o starševskem dopustu.¹²⁹

GM za evidentiranje prisotnosti na delu uporablja in interne obrazce in ročen vnos podatkov. V preverjenem vzorcu javnih uslužbencev nepravilnosti niso bile ugotovljene.

Povračilo stroškov prevoza na delo in z dela:

Povračilo stroškov prevoza na delo in z dela pripada javnemu uslužbencu glede na razdaljo od kraja bivališča do delovnega mesta, če ta razdalja znaša več kot dva kilometra. Stroški prevoza na delo in z dela se povrnejo v višini stroškov javnega prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi. Če javni uslužbenec nima možnosti prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi, se mu prizna kilometrina. Za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela je dolžan javni uslužbenec podati pisno izjavo ter pristojni službi delodajalca v osmih dneh sporočiti vsako spremembo podatkov. Natančneje pogoje in način povračila stroškov določa Kolektivna pogodba.¹³⁰

Povračila stroškov so javni uslužbenci GM uveljavljali na podlagi pisne izjave, v kateri so navedli podatke o bivališču, načinu prevoza in ceni prevoza. Računovodstvo je uslužbencem obračunavalo povračilo stroškov prevoza na delo in z dela ob upoštevanju podatkov iz izjav javnih uslužbencev in ob upoštevanju evidentiranih dni prisotnosti na delu v posameznem mesecu.

Iz dokumentacije o povračilih stroškov službenih potovanj GM pa je razvidno, da so bili v določenih primerih za prevoz med enotami zavoda oz. za dodatni prevoz na delo izdani potni nalogi in obračunano povračilo stroškov službenih poti namesto povračila po pravilih, ki veljajo za prevoz na delo. V skladu z Aneksom h Kolektivni pogodbi za kulturne dejavnosti¹³¹ se v primeru, ko javni uslužbenec opravlja delo v več krajih, za razdaljo med temi kraji povrnejo stroški prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi. V kolikor nima možnosti prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi se mu povrne kilometrina v višini 8% cene neosvinčenega motornega bencina - 95 oktanov. Velja za razdalje nad dva kilometra. Poleg tega se za službeno potovanje šteje potovanje, na katerega je napoten javni uslužbenec, da opravi določeno nalogo izven kraja, v katerem v skladu s pogodbo o zaposlitvi opravlja delo.

V zvezi s tem ugotavljamo neenotno določitev kraja opravljanja dela in sicer je v starejših pogodbah o zaposlitvi določen sedež uprave zavoda, v novejših pa tudi ostale dislocirane muzejske zbirke in muzejski depoji s katerimi upravlja GM.¹³²

Povračilo stroškov službenih potovanj:

Javnemu uslužbencu se povrnejo stroški, nastali na službenem potovanju, na katerega je napoten z nalogom za službeno potovanje (v nadaljnjem besedilu: potni nalog). Za službeno

¹²⁹ 3. in 15. člen Aneksa h Kolektivni pogodbi za kulturne dejavnosti v RS

¹³⁰ 5. do 7. člen Aneksa h Kolektivni pogodbi za kulturne dejavnosti v RS

¹³¹ Uradni list RS, št. 40/12

¹³² primer pogodbe iz leta 2006 in iz februarja 2016

potovanje se šteje potovanje, na katerega je napoten javni uslužbenec, da opravi določeno nalogo izven kraja, v katerem v skladu s pogodbo o zaposlitvi opravlja delo.¹³³

GM notranjih kontrol v zvezi s potnimi nalogi in obračuni stroškov kot knjigovodsko listino v pravilniku o računovodstvu ni opredelila, za namen izdaje potnih nalogov in obračuna stroškov službenih potovanj pa sicer uporablja aplikacijo v finančno računovodskem programu.

Pravilnost obračuna stroškov službenih poti GM smo ocenili na nestatistično določenem vzorcu obračunov stroškov za službena potovanja. Preverjena povračila stroškov službenih potovanj so imela podlago v izdanem potnem nalogu s strani direktorja. Obračuni stroškov službenih potovanj so bili predloženi s strani upravičencev, priložena je dokumentacija, ki dokazuje službene poti in s tem upravičenost povračil stroškov. Nepravilnost se nanaša le na povračila stroškov službenih potovanj namesto prevoza na delo v primeru prevozov med enotami zavoda oz. dodatnih prevozov na delo v enote zavoda.

Regres za letni dopust:

Za leto 2015 in 2016 višino regresa za letni dopust določa zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za posamezno leto,¹³⁴ ki višino regresa določa različno glede na uvrstitev javnih uslužbencev v plačni razred na zadnji dan meseca aprila 2015 ter izplačilo pri plači za mesec maj 2015.

GM je pri obračunu regresa za letni dopust upošteval pravilne zneske regresa glede na plačilne razrede javnih uslužbencev, obseg zaposlitve in čas trajanja zaposlitve. Nepravilnosti niso bile ugotovljene.

Jubilejne nagrade:

Javnim uslužbencem pripada jubilejna nagrada za 10, 20 in 30 let delovne dobe, ki jo javni uslužbenec izpolni pri delodajalcih v javnem sektorju, javnemu uslužbencu pa se izplača ob izplačilu plače v naslednjem mesecu po izpolnitvi pogojev.¹³⁵

V letu 2016 je GM izplačal jubilejne nagrade dvema javnima uslužbencema, ki sta glede na podatke izpolnila leta delovne dobe za pridobitev jubilejne nagrade. Nepravilnosti niso bile ugotovljene.

Odpravnine ob upokojitvi:

Javnemu uslužbencu ob upokojitvi pripada odpravnina v višini dveh povprečnih mesečnih plač zaposlenega v Republiki Sloveniji za pretekle tri mesece oziroma dve zadnji mesečni plači javnega uslužbenca, če je to zanj ugodneje. Če se javni uslužbenec upokoji v dveh mesecih po izpolnitvi minimalnih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine pa mu pripada odpravnina v višini treh povprečnih mesečnih plač zaposlenega v Republiki Sloveniji za pretekle tri mesece oziroma treh zadnjih plač javnega uslužbenca, če je to zanj ugodneje.¹³⁶ Z

¹³³ 8. do 11. člen Aneksa h Kolektivni pogodbi za kulturne dejavnosti v RS

¹³⁴ ZUPPJS15 in ZUPPJS16

¹³⁵ 12. člen Aneksa h Kolektivni pogodbi za kulturne dejavnosti v RS

¹³⁶ 14. člen Aneksa h Kolektivni pogodbi za kulturne dejavnosti v RS

novim ZDR-1 je potrebno upoštevati tudi dodatni pogoj, da mora biti javni uslužbenec zaposlen pri delodajalcu najmanj pet let pred upokojitvijo.¹³⁷

Za leto 2015 je GM izplačal tri odpravnine ob upokojitvi in za leto 2016 eno. Nepravilnosti niso bile ugotovljene.

5. 2. 3. Evidentiranje poslovnih dogodkov

Preverjeni stroški dela so v poslovnih knjigah evidentirani v skladu z izdelanimi obračuni. V skladu z obračuni so bila realizirana tudi izplačila. Nepravilnosti v tem delu niso bile ugotovljene. Je pa iz obračunov in izplačil plač za mesec december 2015 in 2016 razvidno, da so bile plače za zadnji mesec v letu izplačane pred iztekom meseca, zato GM v poslovnih knjigah in računovodskem poročilu ne izkazuje odprtih terjatev iz naslova obračuna plač na zadnji dan leta. Letno je bilo izplačanih 12 plač, odločitev pa ni v neskladju z zakonom oz. kolektivno pogodbo, ki določata plačilni dan kot rok do katerega morajo biti izplačane plače.¹³⁸

5. 2. 4. Druge oblike dela

GM določena dela za izvajanje programa dela zavoda zagotavlja s programi javnih del, z delom fizičnih oseb na podlagi pogodb o delu in začasnim ter občasnim delom dijakov in študentov.

Preverili smo skladnost izplačil za vzorec odhodkov po pogodbah o delu in delo dijakov ter študentov. Podlaga za opravljena dela so bile pogodbe oz. napotnice pooblaščne organizacije, ki opravlja dejavnost posredovanja dela dijakom in študentom. Izplačila so bila skladna z dogovorjenimi postavkami in odobrenimi evidencami o opravljenem delu. Nepravilnosti niso bile ugotovljene.

Ob tem opozarjamo na zakonsko omejitev, da se delo ne sme opravljati na podlagi pogodb civilnega prava, če obstajajo elementi delovnega razmerja, razen v primerih, ki jih določa zakon.¹³⁹

6. Sredstva v upravljanju

Upravljalci stvarnega premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti so uprava samoupravne lokalne skupnosti in osebe javnega prava, ki jih za upravljavce določi organ, pristojen za izvrševanje proračuna samoupravne lokalne skupnosti, s svojim aktom.¹⁴⁰ Nepremičnine in oprema, ki so v javni lasti in so namenjene kulturi, sestavljajo javno infrastrukturo na področju kulture, o čemer odloča na pristojni organ lastnika. Nepremičnine in oprema, ki se dajo kot del javne kulturne infrastrukture v upravljanje javnemu zavodu za izvajanje dejavnosti, za katero je ustanovljen, se določijo z aktom o ustanovitvi javnega zavoda na področju kulture. Lokalna skupnost ali država lahko odda del javne kulturne infrastrukture v upravljanje javnemu zavodu

¹³⁷ 132. ZDR-1, glej mnenje Ministrstva za notranje zadeve, št. 007-326/2013/1, z dne 18. 6. 2013

¹³⁸ 134. člen ZDR-1 in 59. člen Kolektivne pogodbe za kulturne dejavnosti

¹³⁹ 13., 4., 22. in 54. člen ZDR-1

¹⁴⁰ 9. člen Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti

na področju kulture s pogodbo brez javnega razpisa, če se s tem zagotovi najbolj racionalna uporaba javne kulturne infrastrukture.¹⁴¹

Odlok o ustanovitvi GM¹⁴² določa, da zavod za opravljanje dejavnosti upravlja z nepremičninami, ki so v lasti MONG, z opremo in inventariziranimi muzejskimi predmeti, ob uveljavitvi Odloka o ustanovitvi je GM upravljal z nepremičninami Grad Kromberk in Vila Bartolomei. Odlok v nadaljevanju določa, da ustanovitelj sklene z zavodom pogodbo o prenosu premoženja v upravljanje, za kar je bila sklenjena Pogodba o upravljanju s premoženjem v lasti MONG¹⁴³ za Grad Kromberk in Vilo Bartolomei, ki obsega nepremičnine in pripadajočo opremo ter naprave (premičnine) v objektih, kasneje pa še Pogodba o upravljanju za objekt Goriškega muzeja - prostori kustodiata in uprave¹⁴⁴ ter Pogodba o upravljanju za objekt nekdanjega maloobmejnega prehoda Pristava.¹⁴⁵

Odlok o ustanovitvi GM¹⁴⁶ določa tudi, da zavod za ostale občine, za katere opravlja javno službo v skladu s tem odlokom, na podlagi pogodbe in proti plačilu lahko upravlja s premoženjem v lasti teh občin. GM v poslovnih knjigah izkazuje obveznosti za sredstva v upravljanju do Občine Brda za upravljanje gradu Dobrovo, za kar ima sklenjeno pogodbo o upravljanju in strokovnem muzejskem nadzoru muzejske zbirke.¹⁴⁷ Sredstev v upravljanju drugih občin za katere izvaja javno službo GM ne izkazuje.

6. 1. Obveznosti za sredstva prejeta v upravljanje

Javni zavod dolgoročne vire za neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva pridobiva s prenosom stvarnega premoženja v upravljanje, prejetimi ali prerazporejenimi sredstvi za namen neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev v upravljanju in namenskimi donacijami, ki jih prejme od donatorjev za nakup osnovnih sredstev, pod pogoji, ki jih določa zakon pa lahko tudi z najetimi posojili ali finančnim najemom za nakup osnovnih sredstev.¹⁴⁸

GM v poslovnih knjigah izkazuje obveznosti do virov sredstev za neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva v celoti kot obveznosti za sredstva prejeta v upravljanje (konti skupine 98). Obveznosti izkazuje do ustanoviteljice MONG in v manjšem obsegu do Občine Brda. Po stanju na dan 31. 12. 2015 in 31. 12. 2016 izkazane obveznosti za sredstva prejeta v upravljanje do obeh občin so bile medsebojno usklajene.

Iz primerjave med stanjem obveznosti za sredstva prejeta v upravljanje (razred 9) in dolgoročnih sredstev (razred 0) je razvidno, da GM izkazuje razmeroma visoke še neporabljene vire za nakup neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev. Razlika izhaja iz preteklih let, v letih 2014, 2015 in 2016 pa je bil za namen pridobitve vnaprej

¹⁴¹ 70. in 73. člen ZUJIK

¹⁴² 24. člen

¹⁴³ št. 465-01-79/2005 oz. 01-327/06-P, z dne 30. 3. 2005

¹⁴⁴ št. 351-83/2011-87, z dne 25. 7. 2012

¹⁴⁵ št. 610-40/2014-41, z dne 22. 10. 2015

¹⁴⁶ 24. člen

¹⁴⁷ z dne 10. 5. 2005

¹⁴⁸ izkazovanje na ustreznih kontih dolgoročnih obveznosti razreda 9

opredeljenih dolgoročnih sredstev razporejen tudi večji del nerazporejenega presežka prihodkov nad odhodki (iz preteklih let v višini 189.311 evra, iz leta 2014 v višini 42.390 evra in iz leta 2015 v višini 66.311 evra). O razporeditvah presežkov je v skladu z Odlokom o ustanovitvi GM¹⁴⁹ odločil mestni svet MONG.¹⁵⁰

Tabela 4: Dolgoročna sredstva in dolgoročni viri GM

v evrih

Postavka bilance stanja	Konto	31. 12. 2015	31. 12. 2016
Dolgoročna sredstva in sredstva v upravljanju	R0	2.656.675	2.694.693
Lastni viri in dolgoročne obveznosti	R9	3.048.969	2.926.104
Obveznosti za neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva MONG	980	2.933.160	2.873.429
Obveznosti za neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva Občina Brda	980	9.629	8.691
Presežek prihodkov nad odhodki	985	106.180	43.984
Razlika dolgoročni viri in sredstva	R9 - R0	392.294	231.411
Razlika dolgoročni viri namenjeni za nakup osnovnih sredstev in sredstva	980-R0	286.113	187.427

Evidentirana povečanja in zmanjšanja obveznosti za sredstva prejeta v upravljanje v revidiranem obdobju ustrezajo poslovnim dogodkom. Analitično so obveznosti za sredstva prejeta v upravljanje v poslovnih knjigah GM vodena na več ločenih podkontih, kar je smiselno z vidika spremljanja porabe prejetih oz. razporejenih virov za posamezne namene, vendar pa je potrebno v primeru tako analitično vodenih virov zagotoviti primerjavo med viri in z njimi financiranimi pridobljenimi sredstvi ter dosledno razporejanje tudi obračunane amortizacije sredstev v upravljanju.¹⁵¹

6. 2. Vodenje registra osnovnih sredstev

Pravne osebe dolgoročna sredstva izkazujejo v glavni knjigi na kontih razreda 0, analitično pa v pomožni knjigi, knjigi opredmetenih osnovnih sredstev (registru osnovnih sredstev), ki je z Zakonom o računovodstvu¹⁵² opredeljena kot obvezna pomožna knjiga. Stanje v pomožnih knjigah mora biti usklajeno s stanjem v glavni knjigi.

Evidentiranje v registru osnovnih sredstev smo preverili v omejenem obsegu in sicer so se preveritve nanašale na delovanje kontrole pri usklajevanju stanja pomožne knjige z glavno knjigo, ločeno spremljanje osnovnih sredstev glede na vire njihovega financiranja in skladnost evidentiranja pridobitev ter izločitev osnovnih sredstev v poslovnih knjigah revidiranega obdobja na podlagi izbranega vzorca.

Predložen izpis registra osnovnih sredstev GM na dan 31. 12. 2015 in 31. 12. 2016 je usklajen s podatki iz glavne knjige. Problem vrednotenja opredmetenih osnovnih sredstev kulturnega

¹⁴⁹ 26. člen

¹⁵⁰ sklepi z dne 22. 12. 2014, 2. 7. 2015 in 16. 6. 2016

¹⁵¹ razlika npr. pri nabavi avtomobila na kontu 98001 in upravni stavbi Solkan na kontu 98003

¹⁵² 7. člen

in umetniškega pomena, ki so bila v večji meri darovana, je računovodstvo razkrilo v letnem poročilu.

GM v poslovnih knjigah izkazuje obveznosti do virov sredstev za nakup dolgoročnih sredstev kot obveznosti za sredstva prejeta v upravljanje do ustanoviteljice MONG in v manjšem obsegu do Občine Brda. Glede na navedeno mora računovodstvo zagotoviti ločeno izkazovanje tudi dolgoročnih sredstev pridobljenih iz teh virov oz. ločeno za pravne osebe, za katere se sestavlja premoženjska bilanca. Računovodstvo ima vzpostavljen pregled osnovnih sredstev, ki niso v lasti MONG in s tem podlage za razporejanje obračunane amortizacije in usklajevanje obveznosti z lastnicama ob koncu leta. Preglednost bi bila v tem delu večja z vzpostavljenim ločenim vodenjem osnovnih sredstev glede na vire njihovega financiranja že v poslovnih knjigah (npr. na ločenem kontu ali stroškovnem mestu).

6. 3. Pridobivanje osnovnih sredstev

V letu 2015 in 2016 je računovodstvo GM med letom pridobljena osnovna sredstva evidentiralo v glavni knjigi in analitično v registru osnovnih sredstev v skladu s knjigovodskimi listinami. Nepravilnosti na podlagi vzorca niso bile ugotovljene.

V letnem poročilu pogrešamo računovodske informacije, v katerih bi GM v skladu s Pravilnikom o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava¹⁵³ razkril vire sredstev, uporabljene za vlaganje v opredmetena osnovna sredstva in neopredmetena sredstva.

6. 4. Izločanje osnovnih sredstev

GM je osnovna sredstva in drobni inventar v letu 2015 in 2016 izločal iz evidenc zavoda ob koncu leta po seznamu na podlagi izvedenega rednega letnega popisa (inventure).

Pravilnik o popisu,¹⁵⁴ ki ga je sprejel svet GM določa, da zbirno poročilo o popisu na svoji seji obravnava svet zavoda ter med drugim s sklepi odloči tudi o odpisu in uničenju neuporabnih in zastarelih sredstev ter prodaji neuporabnih, zastarelih in poškodovanih sredstev ter določi osebe, ki naj poskrbijo, da bodo izločena sredstva odtujena in sicer tista, namenjena prodaji, prodana in tista, namenjena uničenju, uničena ter ustrezne roke za odstranitev sredstev, ki so namenjena odtujitvi iz prostorov muzeja.

Ob tem naj opozorimo, da tako določena pristojnost sveta GM glede razpolaganja s premoženjem v Pravilniku o popisu GM ni skladna z danimi pooblastili MONG kot lastnice premoženja danega v upravljanje javnemu zavodu. GM je upravljalec premoženja, pri čemer pa v skladu z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁵⁵ posli upravljanja ne zajemajo tudi razpolaganja s tem premoženjem, poleg tega pa je za stvarno premoženje v lasti občine in v upravljanju javnega zavoda z zakonom določeno, da odloči in sklene pravni posel župan ali oseba, ki jo ta organ za to pooblasti. MONG kot ustanoviteljica GM v Odloku o ustanovitvi GM¹⁵⁶ za premoženje sicer ni določila

¹⁵³ 26. člen

¹⁵⁴ 21. člen

¹⁵⁵ 3. in 14. člen

¹⁵⁶ 47. člen

omejitev, prav tako pa tudi ni dala pooblastila zavodu za sklepanje pravnih poslov razpolaganja. Pooblastilo MONG za razpolaganje GM tudi ni dano s pogodbami v upravljanju. Pogodba o upravljanju za objekt Goriškega muzeja - prostori kustodiata in uprave¹⁵⁷ ter Pogodba o upravljanju za objekt nekdanjega maloobmejnega prehoda Pristava¹⁵⁸ celo določata omejitve pri razpolaganju s sredstvi v upravljanju oz. da osnovnih sredstev ni dovoljeno prodati ali kako drugače odsvojiti, upravljalec pa mora v pisni obliki nemudoma obvestiti MONG v primeru uničenja ali poškodovanja v upravljanje dane opreme.

Za leto 2015 in za leto 2016 je inventurna komisija GM svetu zavoda predlagala¹⁵⁹ seznam osnovnih sredstev in drobnega inventarja za odpis. Svet GM je na svoji seji¹⁶⁰ potrdil poročila inventurne komisije in soglašal z odpisom oz. sprejel odpis, ni pa odločal o načinu razpolaganja s temi osnovnimi sredstvi (po sprejemu odločitve lastnika premoženja), odgovornih osebah za to ter rokov, kot to določa Pravilnik o popisu GM in prej omenjeni akti.

Računovodstvo je osnovna sredstva in drobni inventar na podlagi tako sprejetega sklepa sveta zavoda izločilo iz evidenc in ne na podlagi dokumentacije, ki bi dokazovala poslovne dogodke o razpolaganju s tem premoženjem. Pri evidentiranju je potrebno ločiti izločitev osnovnih sredstev iz uporabe in izločitev iz evidenc na podlagi dokazil o razpolaganju.

VI. REVIZIJSKA OCENA STANJA

Na podlagi sprejetih internih aktov zavoda in drugih ukrepov vodstva ter opravljene revizije ocenjujemo, da se vodstvo GM zaveda pomena sistema notranjih kontrol in upravljanja tveganj za urejeno, pravilno in smotrno poslovanje zavoda. Vzpostavljen sistem poslovanja in notranjih kontrol na ključnih delih revidiranih procesov je v delu vzpostavljen in predstavlja ustrezno osnovo za nadgradnjo in okrepitev, za kar predlagamo določene spremembe in izboljšave. Predvsem pa naj pri tem revidiranec upošteva lastne organizacijske in tehnične pogoje in rešitve ter izpostavljenost tveganjem.

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

- Načrti in programi dela GM so bili predstavljeni v strateškem načrtu in programih dela s finančnim načrtom. Letni izvedbeni načrti GM so bili pripravljene ob upoštevanju navodil in obrazcev Ministrstva za kulturo ter izhodišč MONG. Za strateški načrt GM za obdobje 2012 - 2017 pa je bilo ugotovljeno, da kot dokument ni bil sprejet na predpisan način. V času

¹⁵⁷ št. 351-83/2011-87, z dne 25. 7. 2012

¹⁵⁸ št. 610-40/2014-41, z dne 22. 10. 2015

¹⁵⁹ Poročilo z dne 18. 1. 2016 in 20. 1. 2017

¹⁶⁰ dne 12. 2. 2016 in 24. 2. 2017

revizije je direktor GM že pripravil strateški načrt za naslednje pet letno obdobje 2018 – 2022, ki je v postopku potrjevanja kot to določa ZUJIK (točke 2. 1. in 2. 2.).

- Letno poročilo GM je bilo pripravljeno ob upoštevanju predpisanih vsebin in navodil ter obrazcev Ministrstva za kulturo, pogrešamo pa določena pojasnila k izkazom in izračun presežka po pravilih Zakona o fiskalnem pravilu (točke 3. 1. in 3. 2.).
- Notranja revizija ni bila revizija računovodskih izkazov in zato ne dajemo zagotovila glede resničnosti in poštenosti računovodskih izkazov, smo pa v okviru dogovorjenega predmeta revizije preverili tudi pravilnost evidentiranja poslovnih dogodkov v poslovnih knjigah. Opozarjamo na pravilno evidentiranje namenskih prejemkov, ki se v skladu s Pravilnikom o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava prenašajo med prihodke preko časovnih razmejitev, zaradi česar ocenjujemo, da je bil presežek v revidiranih letih precenjen. Pomembno je, da je direktor GM v letu 2016 z Ministrstvom za kulturo dogovoril spremembe pri namenih financiranja ter s tem večjo usklajenost med namenskimi prejemki in izdatki (točke 3. 2., 4. 1. in 4. 3.).
- Drugih nepravilnosti pri evidentiranju poslovnih dogodkov v okviru revizije ni bilo ugotovljenih, predlagamo pa določene izboljšave pri vzpostavitvi notranjih kontrol s krogotoki knjigovodskih listin, pri sistemu stroškovnega računovodstva, vodenju terjatev do financerjev in analitičnem izkazovanju obveznosti za sredstva prejeta v upravljanje. K obvladovanju tveganj je GM prispeval tudi s tem, da je revidiranem obdobju uvedel določene izboljšave s sprejemom pravilnika o računovodstvu in vzpostavitvijo sistema stroškovnih mest (točke 4. 1., 4. 2., 4. 3., 5. 1. 2., 5. 2. 3., 6. 1.).
- Zahtevke za financiranje dejavnosti zavoda je GM Ministrstvu za kulturo in občinam izstavljal na podlagi listin, ki so izkazovale dejansko nastale stroške. Zahtevki so pripravljene pregledno in omogočajo pregled posameznih podatkov, ki vplivajo na višino posameznega zahtevka. Minimalna odstopanja so bila zaradi upoštevanja običajne stopnje prispevkov in bruto vrednosti računov dobaviteljev. Predlagamo pa dodatno pozornosti pri upoštevanju podatkov o načrtovani strukturi stroškov že ob pripravi finančnega načrta in dogovarjanja o financiranju dejavnosti GM ter spremljanje realizacije (točka 4.).
- Notranje kontrole v ključnih delih procesa naročanja in plačil računov dobaviteljem je GM vzpostavil in ocenjujemo, da so v pretežnem delu tudi delovale. Predlagamo dopolnitev notranjih kontrol v povezavi s kroženjem knjigovodskih listin in vodenjem evidence ter poročanja, v delih, kjer ugotavljamo še določena odstopanja pri delovanju notranjih kontrol pa doslednejše izvajanje nalog in kontrole (točka 5. 1.).
- Ocenjujemo, da so notranje kontrole na področju stroškov dela v revidiranem obdobju delovale ustrezno pri vodenju evidenc in dokumentacije, napredovanjih javnih uslužbencev v nazive in plačne razrede v tem obdobju ter pri obračunu plač. Določene izboljšave predlagamo glede sistemizacije delovnih mest in povračil stroškov prevoza delavcem. Pri tem opozarjamo, da je bila revizija omejena izključno na revidirano obdobje in ni obsegala celotnega pregleda pravilnosti uvrstitve javnih uslužbencev zavoda v plačne razrede pred in po letu 2015 in 2016. (točka 5. 2.).
- Na področju poslovanja s sredstvi v upravljanju so notranje kontrole delovale ustrezno pri vodenju poslovnih knjig, usklajevanju računovodskih podatkov z lastniki, pri izločanju osnovnih sredstev in razpolaganju s premoženjem pa je potrebno upoštevati pristojnosti, ki jih v zvezi s tem določa ustanovitveni akt zavoda, pogodba o upravljanju in druga pooblastila s strani lastnika premoženja. GM je že v svojih poročilih izpostavil problem

vodenja darovanih opredmetenih osnovnih sredstev kulturnega in umetniškega pomena (točka 6.).

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

VII. PRIPOROČILA ZA PRIHODNJE UKREPE

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

Priporočila

- Vodstvo GM naj operativne računovodske notranje kontrole vzpostavi tudi na način, da bodo s pravilnikom o računovodstvu oz. internim aktom za posamezne knjigovodske listine določene odgovornosti in način njihovega sestavljanja oz. kontroliranja, odgovorne osebe ter njihove naloge, krogotok listine oz. posameznega izvoda kadar se sestavlja v več izvodih ter povezavo z drugimi knjigovodskimi listinami. Za tako vzpostavljene notranje kontrole naj vodstvo zavoda zagotovi njihovo ustrezno delovanje in obvladovanje tveganj na sprejemljivi ravni.
Točka ugotovitev: 1., 5. 1. 1. in 5. 2. 2.
Stopnja tveganja: visoka
- Direktor GM naj v skladu s 35. členom ZUJK sprejme strateški načrt GM za naslednje petletno obdobje po predpisanem postopku in s predpisano vsebino.
Točka ugotovitev: 2. 1.
Stopnja tveganja: visoka
- Računovodja naj v računovodskem poročilu doda še obvezna pojasnila in računovodske informacije, kot to določa 26. člen Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava ter Zakon o fiskalnem pravilu in drugi veljavni predpisi.
Točka ugotovitev: 3. 2. in 6. 3.
Stopnja tveganja: srednja
- GM naj na podlagi 16. člena Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava prejeta sredstva namenjena pokrivanju izbranih odhodkov določenih s predpisom ali odločitvijo pristojnega organa občine ali države prenaša med prihodke preko časovnih razmejitev. V ta namen naj vzpostavi dosledno spremljanje dejansko porabljenih prejetih namenskih sredstev proračuna in med prihodki tekočega obdobja izkaže prejemke le v delu, za katerega je realizirana poraba, v delu morebitnih ugotovljenih neporabljenih namenskih sredstev pa te izkaže med odloženimi prihodki do dokončne odločitve financerja oz. do prenehanja pravnih posledic iz sklenjene pogodbe.
Točka ugotovitev: 4. 1. in 4. 3.
Stopnja tveganja: visoka
- Predlagamo nadgradnjo sistema stroškovnih mest z razporejanjem tudi prihodkov na stroškovna mesta in prilagoditev stroškovnih mest ter razporejanja odhodkov na način, da

bo omogočen preglednejši vpogled v porabo prejetih proračunskih sredstev po virih in namenih.

Točka ugotovitev: 4. 2., 4. 3., 4. 4. in 4. 5.

Stopnja tveganja: srednja

- GM naj v delu, ki se nanaša na pridobivanje prihodkov iz občinskih proračunov ustrezno načrtuje višino splošnih stroškov, ki jih je dolžna kriti posamezna občina in skrbi za usklajenost teh stroškov z viri. Pri izstavitvi zahtevkov za stroške dela in programske stroške pa naj odpravi ugotovljene pomanjkljivosti oz. zagotovi, da bodo zahtevki usklajeni z evidentiranimi dejanskimi stroški.

Točka ugotovitev: 4. 4. in 4. 5.

Stopnja tveganja: srednja

- Notranje kontrole v procesu naročanja in plačil računov dobaviteljev sicer v pretežni delu delujejo, direktor pa naj zagotovi izboljšanje njihovega delovanja še z odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti ugotovljenih pri reviziji.

Točka ugotovitev: 5. 1. 1.

Stopnja tveganja: srednja

- Direktor naj odpravi ugotovljene formalne pomanjkljivosti v sistemizaciji delovnih mest.

Točka ugotovitev: 5. 2. 1.

Stopnja tveganja: srednja

- V pogodbah o zaposlitvi naj direktor GM uslužbencem enotno določi kraj opravljanja dela glede na organiziranost zavoda, dislocirane muzejske zbirke in muzejske depoje s katerimi upravlja GM. Ko javni uslužbenci opravljajo na podlagi pogodbe o zaposlitvi delo v več krajih ali naloge v istem kraju, v katerem v skladu s pogodbo o zaposlitvi opravlja delo, naj GM glede povračila stroškov upošteva določbe Aneksom h Kolektivni pogodbi za kulturne dejavnosti.

Točka ugotovitev: 5. 2. 2.

Stopnja tveganja: srednja

- Direktor GM naj zagotovi, da bo redni letni popis izveden v celoti na način določen z internimi akti zavoda. V primeru predlaganega razpolaganja s premoženjem v upravljanju naj upošteva pristojnosti, ki jih v zvezi s tem določa ustanovitveni akt zavoda, pogodba o upravljanju in druga pooblastila s strani lastnika premoženja. V primeru ugotovljenih neuporabnih ali uničenih osnovnih sredstev naj računovodstvo te evidentira kot izločena iz uporabe, iz evidenc pa jih izloči šele na podlagi sprejetih odločitev s strani pristojnih organov in dokazil o razpolaganju.

Točka ugotovitev: 6. 4.

Stopnja tveganja: srednja

- Računovodstvo naj pri evidentiranju poslovnih dogodkov zagotovi knjiženje tudi izdanih zahtevkov financirjem in vodenje terjatev iz tega naslova, uskladi stanje analitično vodenih obveznosti za sredstva prejeta v upravljanje s pripadajočimi sredstvi in zagotovi dosledno razporejanje obračunane amortizacije sredstev v upravljanju v primeru tako analitično vodenih postavk obveznosti za sredstva prejeta v upravljanje.

Točka ugotovitev: 4. 1., 6. 1. in 6. 2.

Stopnja tveganja: srednja

VIII. ZAKLJUČEK

Na podlagi 17. člena Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Uradni list RS, št. 72/2002) in poročila notranjega revizorja s priporočili je proračunski uporabnik dolžan v roku, ki ni daljši od devetdeset dni, sprejeti program ukrepov za odpravljanje ugotovljenih nepravilnosti v poslovanju ali pomanjkljivosti in slabosti pri delovanju notranjih kontrol.

Notranja revizorka
Simona Krese, preizkušena državna notranja revizorka



Posredovano:

- Goriški muzej Kromberk - Nova Gorica
- Mestna občina Nova Gorica