



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

URAD REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA NADZOR PRORAČUNA

POROČILO

O STANJU NOTRANJEGA NADZORA JAVNIH FINANC V REPUBLIKI SLOVENIJI ZA LETO 2014

Št. zadeve: 0601-11/2015/1

Ljubljana, 7.7.2015

KAZALO

KLJUČNE IZBOLJŠAVE SISTEMA NOTRANJEGA NADZORA JAVNIH FINANC V LETU 2014	6
1. UVOD	7
2. RAZVOJ NOTRANJEGA NADZORA JAVNIH FINANC	9
2.1. URESNIČEVANJE CILJEV SPREJETE STRATEGIJE RAZVOJA NOTRANJEGA NADZORA JAVNIH FINANC V REPUBLIKI SLOVENIJI ZA OBDOBJE 2011 DO 2015 V LETU 2014	9
2.1.1 Uresničevanje strateških ciljev letu 2014.....	9
2.1.2 (Ne)uresničeni strateški cilji v letu 2014 in vzroki nedoseganja	11
2.2 PRENOVLJENE USMERITVE ZA DRŽAVNO NOTRANJE REVIDIRANJE	12
2.3 IZOBRAŽEVANJE IN USPOSABLJANJE UDELEŽENCEV ZA PRIDOBITEV NAZIVOV DRŽAVNI NOTRANJI REVIZOR IN PREIZKUŠENI DRŽAVNI NOTRANJI REVIZOR TER IZVEDBA IZOBRAŽEVALNE KONFERENCE Z NOTRANJIMI REVIZORJI	12
3. SPREMLJANJE DELOVANJA NOTRANJEGA NADZORA JAVNIH FINANC	14
3.1 IZJAVA O OCENI NOTRANJEGA NADZORA JAVNIH FINANC	14
3.1.1 Analiza Izjav v letu 2014.....	15
3.1.2 Zagotavljanje notranjega revidiranja	21
3.2 SPREMLJANJE NOTRANJEGA NADZORA JAVNIH FINANC NA PODLAGI LETNIH POROČIL NOTRANJEREVIZIJSKIH SLUŽB IN ZUNANJIH IZVAJALCEV NOTRANJEREVIZIJSKIH STORITEV	24
3.2.1 Izvajanje funkcije notranjega revidiranja v letu 2014 v številkah	24
3.2.2 Poročanje na podlagi 18. in 20. člena Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ	33
3.2.3 Pomanjkljivosti, nepravilnosti in napake na podlagi revizijskih ugotovitev NRS	33
4. PREVERJANJE DELOVANJA NOTRANJEGA NADZORA JAVNIH FINANC PRI PRORAČUNSKIH UPORABNIKI	34
5. DRUGE AKTIVNOSTI URADA RS ZA NADZOR PRORAČUNA NA PODROČJU NNJF V LETU 2014	36
5.1 SVETOVALNA DEJAVNOST	36
5.2 POROČANJE OLAF-U IN KOORDINACIJA Z NADZORNIMI ORGANI	36
6. ANALIZA SISTEMSKIH NEUČINKOVITOSTI IN UKREPI ZA NJIHOVO IZBOLJŠANJE	37
7. PREJEMNIKI POROČILA	40
PRILOGE	41

Seznam uporabljenih kratic

Izjava	Izjava o oceni notranjega nadzora javnih financ
NNJF	Notranji nadzor javnih financ
NR	Notranji revizor
NRS	Notranjerevizijska služba
Pravilnik o usmeritvah	Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ
PU	Proračunski uporabnik
PPU	Posredni proračunski uporabnik
NPU	Neposredni proračunski uporabnik
DNR	Državni notranji revizor
PDNR	Preizkušeni državni notranji revizor
Strategija	Strategija razvoja notranjega nadzora javnih financ za obdobje 2011-2015
UNP	Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna
Usmeritve	Usmeritve za državne notranje revidiranje
Vprašalnik	Vprašalnik k letnemu poročilu o delu notranjerevizijskih služb
ZJF	Zakon o javnih financah
IMS	Irregularities Management System sistem za sporočanje nepravilnosti; poseben in zavarovan sistem poročanja o odkritih nepravilnostih, delujoč preko interneta
MDS	Medresorska delovna skupina
AMA sporočilo	Mutual Assistance Message – sporočilo o medsebojni pomoči; namenjeno izmenjavi podatkov in informacij o odkritih kršitvah in nepravilnostih v članicah EU
AFCOS	Anti-fraud Coordination Service – služba za koordinacijo boja proti goljufijam; nacionalna kontaktna služba za sodelovanje z Evropskim uradom za boj proti goljufijam (OLAF)

Seznam slik

Slika 1	Povprečno porabljeno število revizijskih dni za svetovanje pri pripravi Izjave po skupinah PU
Slika 2	Splošna povprečna ocena NNJF po oceni PU
Slika 3	Povprečna ocena primernosti kontrolnega okolja po oceni PU
Slika 4	Povprečna ocena upravljanja s tveganji po oceni PU
Slika 5	Povprečna ocena ustreznosti sistema notranjih kontrol po oceni PU
Slika 6	Povprečna ocena ustreznosti sistema informiranja in komuniciranja po oceni PU
Slika 7	Povprečna ocena sistema nadziranja, ki vključuje notranje revidiranje po oceni PU
Slika 8	Povprečna ocena po vseh petih komponentah NNJF in po skupinah PU
Slika 9	Zagotavljanje notranjega revidiranja v odstotkih po skupinah oseb javnega prava
Slika 10	Zagotavljanje notranjega revidiranja v odstotkih v občinah
Slika 11	Zagotavljanje notranjega revidiranja v odstotkih v javnih zavodih
Slika 12	Poraba časa po strukturi opravljenega dela v lastnih NRS
Slika 13	Poraba časa po strukturi opravljenega dela v skupnih NRS
Slika 14	Število opravljenih revizij po vrstah revizij od leta 2012 do 2014 v lastnih NRS
Slika 15	Število opravljenih revizij po vrstah revizij od leta 2012 do 2014 v skupnih NRS
Slika 16	Zagotavljanje funkcionalne neodvisnosti, ocenjevanje kakovosti dela ter obstoj pravnih podlag v lastnih in skupnih NRS
Slika 17	Ovire pri delu lastnih in skupnih NRS ter zunanjih izvajalcev

Seznam tabel

Tabela 1	Pregled oddanih Izjav po letih in skupinah PU
Tabela 2	Primerjava ocene upravljanja s tveganji in sistema notranjih kontrol
Tabela 3	Osnovni podatki o organizacijskih oblikah zagotavljanja notranjega revidiranja

Seznam prilog

Priloga 1	Analiza posamezne komponente notranjega nadzora v Izjavi za leto 2014
Priloga 2	Analiza posamezne komponente notranjega nadzora v Izjavi od leta 2012 do 2014

- Priloga 3 Primerjava števila opravljenih revizij po vrstah revizij od leta 2012 do 2014 v lastnih in skupnih NRS
- Priloga 4 Pomanjkljivosti, nepravilnosti in napake na podlagi revizijskih ugotovitev lastnih in skupnih NRS

KLJUČNE IZBOLJŠAVE SISTEMA NOTRANJEGA NADZORA JAVNIH FINANC V LETU 2014

Urad za RS za nadzor proračuna kot ključne izboljšave v letu 2014 na področju sistema notranjega nadzora javnih financ poudarja:

- trend večje pokritosti zagotavljanja notranjega revidiranja pri občinah in javnih zavodih;
- v sodelovanju z delovno skupino za prenovu Usmeritev za državno notranje revidiranje, ki veljajo od 1.1.2014, so bila oblikovana in objavljena 3 stališča UNP s področja notranjega nadzora javnih financ in izdanih je bilo tudi 5 smernic UNP v zvezi z uporabo le-teh;
- nadaljevale so se aktivnosti pri izdelavi podatkovnega dela modela za IT podporo notranjemu revidiranju pri proračunskih uporabnikih, za ta projekt sta izdelana tudi predloga Dokumenta identifikacije investicijskega projekta ter predlog Investicijskega programa;
- uspešno izvedena konferenca za notranje revizorje proračunskih uporabnikov.

1. UVOD

Urad RS za nadzor proračuna (v nadaljevanju: UNP) je v skladu s 101. členom zakona o javnih finančah (v nadaljevanju: ZJF)¹ in 4. ter 22. členom pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Uradni list RS, št. 72/2002, v nadaljevanju: pravilnik o usmeritvah) pristojen za razvoj, spremljanje in usklajevanje ter preverjanje delovanja notranjega nadzora javnih financ (v nadaljevanju: NNJF). Z rednimi letnimi poročili seznanja ministra za finance, Vlado RS in Računsko sodišče Republike Slovenije o obvladovanju tveganj pri poslovanju oseb javnega prava, o delovanju notranjih kontrol pri proračunskih uporabnikih (v nadaljevanju: PU) ter o razvoju notranjega revidiranja.

Poročilo o stanju notranjega nadzora javnih financ v letu 2014 temelji na zbirni informaciji izjave o oceni NNJF, na podatkih notranjerevizijskih služb (v nadaljevanju: NRS) in zunanjih izvajalcev notranjerevizijskih storitev ter na opravljenem delu UNP kot organa za razvoj, usmerjanje in preverjanje delovanja NNJF.

Razvojno funkcijo delovanja NNJF je v letu 2014 UNP uresničeval na naslednje načine:

- skozi doseganje postavljenih ciljev v strategiji razvoja notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za obdobje 2011 do 2015 (v nadaljevanju: Strategija),
- z izobraževanjem in usposabljanjem udeležencev za pridobitev nazivov državni notranji revizor (v nadaljevanju: DNR) in preizkušeni državni notranji revizor (v nadaljevanju: PDNR),
- s sprotim svetovanjem PU in notranjim revizorjem ter z organizacijo letne konference za slednje.

Osnovni namen vzpostavitve in delovanja notranjih kontrol pri osebah javnega prava je obvladovanje tveganj, ki bi lahko preprečila doseganje poslovnih ciljev PU. UNP na utečen način spremlja in proučuje delovanje NNJF z uveljavljeno metodologijo za pripravo izjav predstojnikov PU o oceni NNJF (v nadaljevanju: Izjava) kot obveznega sestavnega dela njihovih poslovnih poročil. Z njo predstojniki PU podajo poročila o ocenjeni ustreznosti vzpostavljenih sistemov notranjega nadzora ter tako prispevajo k večji ozaveščenosti vseh zaposlenih pri obvladovanju tveganj v svojih okoljih.

Dodatni vzvod spremljanja in proučevanja delovanja NNJF uresničuje UNP z analizo sporočil v letnih poročilih NRS in zunanjih izvajalcev notranjega revidiranja ter na podlagi anketnega vprašalnika.

Pristojnost preverjanja delovanja NNJF pri PU izvaja UNP neposredno, z izvajanjem revizij skladnosti organiziranosti in poslovanja NRS z Usmeritvami za državno notranje revidiranje. Poleg pristojnosti razvoja, spremljanja in proučevanja ter preverjanja delovanja NNJF izvaja UNP tudi dodatne naloge, s

¹ Uradni list RS, št. 11/2011, uradno prečiščeno besedilo ZJF-UPB4, 14/13 – popr. in 101/13.

katerimi želi povečati učinkovitost izvajanja NNJF. Poroča OLAF – u o nepravilnostih pri porabi sredstev evropskih skladov in sodeluje z drugimi nadzornimi institucijami v Republiki Sloveniji.

Vsebina letnega poročila o stanju NNJF je predstavljena s treh vidikov:

1. z razvojnega,
2. z vidika spremljanja in usmerjanja delovanja in
3. z vidika preverjanja delovanja NNJF v okviru izvajanja revizij skladnosti organiziranosti in poslovanja NRS z Usmeritvami ter zagotavljanja notranje revizije PU po 6. odstavku 101. člena ZJF.²

² UNP »izvaja notranje revidiranje pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega oziroma občinskega proračuna, ki niso dolžni ustanoviti lastne notranje revizijske službe in niso najeli zunanjega izvajalca«.

2. RAZVOJ NOTRANJEGA NADZORA JAVNIH FINANC

2.1. Uresničevanje ciljev sprejete strategije razvoja notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za obdobje 2011 do 2015 v letu 2014

Poleg splošnega cilja Strategije - namreč stalnega izboljševanja sistema NNJF v skladu z najboljšo mednarodno prakso za področje javnega sektorja - zasleduje UNP v obdobju 2011 do 2015 tudi posebne cilje:

- 1) v okviru razvoja funkcije notranjega revidiranja:
 - 1.1 zagotavljanje kvalitete notranjega revidiranja,
 - 1.2 smotno zagotavljanje notranjega revidiranja,
 - 1.3 IT podpora notranjemu revidiranju in
 - 1.4 proučitev vrednotenja delovnega mesta notranjega revizorja;
- 2) v okviru poslovodne odgovornosti:
 - 2.1 izobraževanje predstojnikov in poslovnih organov ter vseh vodstvenih ravni s področja NNJF in
 - 2.2 uvajanje izjave predstojnikov oziroma poslovnih organov o zanesljivosti delovanja notranjih kontrol.

Po predvideni dinamiki so bili nekateri strateški cilji v letu 2014 realizirani, kar povzemamo v naslednjem poglavju, vključno s povzetkom tudi že delno realiziranih ciljev v obdobju uresničevanja Strategije, medtem ko v poglavju 2.1.2 poročamo o zaenkrat neuresničenih strateških ciljeh in vzrokih za to.

2.1.1 Uresničevanje strateških ciljev v letu 2014

Uresničevanje strateškega cilja 1.3 – »Notranje revidiranje PU, ki ga izvajajo lastne ali skupne notranjerevizijske službe PU in delovanje UNP temelji na informacijski podpori, ki zagotavlja enotno metodologijo, medsebojno komuniciranje in zagotavljanje sprotnih informacij«

Končno besedilo projektne naloge, ki predstavlja osnovo izvedbi javnega razpisa za izbor najugodnejšega ponudnika za izdelavo in vzdrževanje aplikacije, je bilo pripravljeno že konec leta 2012. V letu 2013 in preteklem letu pa so se v sodelovanju s Sektorjem informacijske tehnologije Ministrstva za finance nadaljevale aktivnosti pri izdelavi podatkovnega dela modela. Izdelan je bil tudi predlog Dokumenta identifikacije investicijskega projekta ter predlog Investicijskega programa. Za projekt so kot glavni vir potrebnih finančnih sredstev predvidevana EU sredstva. Za projekt so kot glavni vir potrebnih finančnih sredstev predvidena EU sredstva. V okviru postopkov sprejemanja Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014 – 2020 je bil projekt IT podpore notranjemu revidiranju proračunskih uporabnikov na predlog Ministrstva za javno upravo kot posebni modul vključen v okvir širše operacije, vezane na transparentnost in

omejevanje korupcijskih tveganj. Glede na aktualne podatke o alokaciji predvidenih sredstev za izvedbo projekta ocenjujemo, da le-ta niso zadostna, kar povečuje tveganje neuspešne izvedbe projekta.

Uresničevanje strateškega cilja 2.1 – »Proračunski uporabniki so s strani centralnega organa za harmonizacijo in koordinacijo notranjega nadzora javnih financ informirani o upravljanju s tveganji, najboljšo prakso in aktivnostih, ki jih od njih zahtevajo predpisi«

UNP je od decembra leta 2012 do maja leta 2013 v sodelovanju z regionalno ustanovo – Centrom za razvoj financ za predstojnike PU organiziral sedem regijskih konferenc NNJF v Republiki Sloveniji³. Namen konferenc je bil udeležence opozoriti na pomembnost notranjega nadzora javnih financ pri delovanju institucij javnega sektorja ter jim predstaviti koristi, ki jih PU lahko zagotavlja ustrezno vzpostavljena funkcija notranjega revidiranja⁴.

UNP je februarja 2014 zagotovil sodelovanje na mednarodnem strokovnem srečanju, ki ga je organizirala Mestna občina Ljubljana in je bilo namenjeno izmenjavi informacij s področja notranjega nadzora javnih financ ter tesnejšemu sodelovanju na področju notranjega revidiranja. UNP je na srečanju predstavil sistemsko ureditev notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji.

Uresničevanje strateškega cilja 2.2 – »Predstojniki oziroma poslovodni organi podpisujejo izjavo o zanesljivosti sistema notranjega nadzora, s katero zagotavljajo, da so bila sredstva, ki so jim bila dodeljena za doseganje ciljev, porabljena za predvideni namen in da so poslovali zakonito, smotrno ter preprečevali goljufije in korupcijo«

Realizacija tega cilja je predvidena v letu 2016. UNP ga je začel uresničevati že v prvem polletju 2012, ko je izdelal metodologijo za izjavo predstojnika oziroma poslovodnega organa o zanesljivosti sistema notranjega nadzora za računovodske izkaze. Vzpostavljeno je bilo tudi strokovno sodelovanje z Računskim sodiščem Republike Slovenije in s strokovnjakinjami, predstavnicami različnih skupin proračunskih uporabnikov. UNP je zasnoval delovno skupino z namenom pregledovanja pripravljenih vsebinskih predlogov izjave z različnih vidikov. Zaradi skoraj celoletne bolniške odsotnosti nosilke naloge, aktivnosti, povezanih s pripravo predloga izjave o zanesljivosti, v letu 2014 ni bilo mogoče izvajati, se pa njihova izvedba pospešeno odvija v letu 2015.

³ Konferenca so bile organizirane v Celju, Kranju, Kopru, Novem mestu, Murski soboti, Mariboru in v Ljubljani. Skupaj je bilo povabljenih 1843 predstavnikov PU, od katerih se je vabilu odzvalo 1260 udeležencev.

⁴ Podane so bile konkretne informacije o tem, na kakšen način si PU v skladu z zahtevami pravnega okvira NNJF v Republiki Sloveniji lahko zagotovijo uspešno delujoče in učinkovito notranje revidiranje. Udeležencem so bile predstavljene najpogostejše nepravilnosti, ki jih pri izvrševanju svojih pristojnosti ugotavljajo različni organi nadzora nad poslovanjem PU (Računsko sodišče RS, Komisija za preprečevanje korupcije, Proračunska inšpekcija), podani pa so bili tudi primeri dobre prakse pri vzpostavitvi učinkovitih notranjekontrolnih mehanizmov za doseganje ciljev zakonitega, smotrnega, transparentnega in etičnega poslovanja.

2.1.2 (Ne)uresničeni strateški cilji v letu 2014 in vzroki nedoseganja

(Ne)uresničevanje strateškega cilja 1.1 – »Notranji revizorji, zaposleni v notranjerevizijskih službah PU in zunanji izvajalci notranjega revidiranja PU imajo veljavna dovoljenja za izvajanje notranjega revidiranja, pridobljena na podlagi dokazil o delovnih izkušnjah in stalnem dopolnilnem izobraževanju in usposabljanju«

Za doseganje strateškega cilja 1.1 – je UNP že v letu 2011 v postopku priprave novele ZJF predlagal spremembe in dopolnitve besedila ZJF v poglavju, ki se nanaša na NNJF, revidiranje evropskih skladov ter proračunsko inšpiciranje, pripravljena so bila tudi besedila podzakonskih aktov:

1. pravilnika o merilih NNJF, ki vsebuje podrobnejša določila v zvezi z ustanavljanjem skupnih notranjerevizijskih služb,
2. pravilnika o izdajanju potrdil za naziv DNR in PDNR, pridobivanju in obnavljanju dovoljenj za izvajanje notranjega revidiranja uporabnikov proračuna.

Do uveljavitve sprememb ni prišlo, saj predlog novele ZJF tudi v letu 2014 ni bil sprejet.

(Delno ne)uresničevanje strateškega cilja 1.2 – »Vsi PU imajo zagotovljeno notranje revidiranje z lastnimi notranjerevizijskimi službami, s skupnimi notranjerevizijskimi službami, ustanovljenimi pri ministrstvih z njihovega področja dela ali občinah, ali si zagotavljajo notranje revidiranje s strani zunanjega izvajalca«

Po podatkih Izjave o oceni notranjega nadzora javnih financ se je pokritost z notranjim revidiranjem (z lastno ali skupno NRS ali pa z zunanjim izvajalcem notranjerevizijskih storitev) v obdobju uresničevanja Strategije izboljšala pri javnih zavodih za eno odstotno točko glede na leto 2011 in znaša 79 odstotkov, pri občinah pa za štiri odstotne točke in znaša 90 odstotkov. Pri ministrstvih pa ostaja 100 odstotna pokritost z notranjim revidiranjem.

Z namenom zagotovitve čim večje pokritosti PU z notranjim revidiranjem je UNP že v letu 2012 izdal »Smernice za pripravo sporazuma o oblikovanju skupne notranjerevizijske službe«, ki predstavljajo izhodišča za pripravo pravilnika o delu skupne NRS na nivoju posameznega ministrstva⁵. Z izjemo Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Ministrstva za pravosodje, ki sta nam v letu 2013 oziroma 2014 poročala o ustanovitvi skupne NRS, drugih odzivov ministrstev ni bilo. Le še Univerza v Ljubljani je formalno pravno organizirala skupno službo v preteklem letu.

(Ne)uresničevanje strateškega cilja 1.4 – »V okviru splošnih sprememb in dopolnitev predpisov s področja plač v javnem sektorju se prouči položaj notranjih revizorjev PU v skladu s Politiko, sprejeto na 82. redni seji dne 11. 7. 2002 in s Strategijo, sprejeto na 29. redni seji dne 15. 6. 2005.«

⁵ V letu 2012 je bil generalnim sekretarjem ministrstev posredovan poziv, da pripravijo ukrepe za zagotavljanje notranjega revidiranja pri posrednih proračunskih uporabnikih v okolju svojih dejavnosti tako, da vzpostavijo skupne notranjerevizijske službe.

Ta strateški cilj je vezan na splošne spremembe in dopolnitve predpisov s področja plač v javnem sektorju in se tudi v letu 2014 zaradi varčevalnih ukrepov vlade, ki so posledica ekonomsko finančne situacije na področju javnih financ, ni izvajal.

2.2 Prenovljene Usmeritve za državno notranje revidiranje

V okviru razvoja funkcije notranjega revidiranja in zagotavljanja boljše kvalitete notranjega revidiranja je UNP v letu 2013 izvajal aktivnosti v zvezi s celovito prenovo Usmeritev za državno notranje revidiranje (v nadaljevanju: Usmeritve), ki veljajo od 1.1.2014 dalje.

V letu 2014 so bila v sodelovanju z delovno skupino za prenovo Usmeritev oblikovana in objavljena 3 stališča⁶ UNP s področja notranjega nadzora javnih financ in izdanih je bilo tudi 5 smernic⁷ UNP v zvezi z uporabo Usmeritev.

Poleg tega je UNP začel s pripravo aktivnosti, vezanih na izdelavo metodologije za izvajanje pregledov skladnosti organiziranosti in delovanja notranjerevizijskih služb s prenovljenimi Usmeritvami. Pripravljen je predlog vprašalnika za ovrednotenje skladnosti organiziranosti in delovanja notranje revizije z Usmeritvami, ki bo predstavljal osnovo za izvajanje pregledov s strani UNP kot tudi osnovo za samoocenjevanje notranjerevizijskih služb. Nadaljevanje aktivnosti, vezanih na pripravo metodologije za izvajanje pregledov skladnosti notranjega revidiranja s prenovljenimi Usmeritvami ter izvajanje samih pregledov načrtujemo v letu 2015, v kolikor bo kadrovska situacija sektorja NNJF to omogočala.

2.3 Izobraževanje in usposabljanje udeležencev za pridobitev nazivov državni notranji revizor in preizkušeni državni notranji revizor ter izvedba izobraževalne konference z notranjimi revizorji

UNP v sodelovanju s The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) in Centrom za razvoj financ (CEF) kot izvajalcem izobraževanja skrbi za izvajanje programa izobraževanja za

⁶ Tri stališča s področja NNJF:

- Stališče v zvezi z rokom za uskladitev organiziranosti in delovanja notranje revizije v proračunskih uporabnikih s prenovljenimi Usmeritvami za državno notranje revidiranje,
- Stališče v zvezi z Mednarodnim standardom strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju 2010 – Načrtovanje, in sicer »Dolgoročno načrtovanje v primeru, da si proračunski uporabnik notranje revidiranje v celoti zagotavlja z najemom zunanjega izvajalca storitev notranjega revidiranja«,
- Stališče v zvezi z Mednarodnim standardom strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju 2070 – Zunanji izvajalci storitev in odgovornost organizacije za notranje revidiranje, in sicer »Odgovornosti v zvezi s programom zagotavljanja in izboljševanja kakovosti v primeru, da si proračunski uporabnik notranje revidiranje v celoti zagotavlja z najemom zunanjega izvajalca storitev notranjega revidiranja«.

⁷ Pet smernic v zvezi z uporabo Usmeritev:

- Smernica Urada RS za nadzor proračuna v zvezi z uporabo usmeritev – Uporaba Mednarodnega standarda strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju 1311 – Notranje presoje,
- Smernica Urada RS za nadzor proračuna v zvezi z uporabo usmeritev – Uporaba Mednarodnega standarda strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju 2010 – Načrtovanje,
- Smernica Urada RS za nadzor proračuna v zvezi z uporabo usmeritev – Uporaba Mednarodnega standarda strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju 2200 – Načrtovanje posla,
- Smernica Urada RS za nadzor proračuna v zvezi z uporabo usmeritev – Uporaba Mednarodnega standarda strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju št. 2201 – Upoštevanje pri načrtovanju, Standarda izvedbe št. 2201.C1,
- Smernica Urada RS za nadzor proračuna v zvezi z uporabo usmeritev – Uporaba Mednarodnega standarda strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju št. 2330 – Dokumentiranje informacij, Standarda izvedbe št. 2330.A2.

pridobitev nazivov DNR in PDNR. V šolskem letu 2014/15 se izobraževanje za pridobitev nazivov DNR in PDNR ne izvaja zaradi premajhnega števila prijavljenih kandidatov. Ne glede na to pa je v povezavi s tem izobraževanjem UNP opravljal vse aktivnosti, za katere je zadolžen pri delu v organih, ki skrbijo za program izobraževanja (izpitna komisija in programski svet) in s tem omogočal kandidatom, ki so še v procesu izobraževanja, da le-tega zaključujejo.

V letu 2014 je bilo obravnavanih 16 vlog za pridobitev nazivov DNR in PDNR ter izdanih 15 potrdil za pridobitev naziva DNR in 1 potrdilo za pridobitev naziva PDNR. Konec leta 2014 je bilo v imenik DNR vpisanih 458 oseb s tem nazivom in 81 oseb z nazivom PDNR⁸.

Že v letu 2011 je bilo pripravljeno besedilo podzakonskega akta predlagane novele Zakona o javnih financah - Pravilnik o izdajanju potrdil za naziv DNR in PDNR, pridobivanju in obnavljanju dovoljenj za izvajanje notranjega revidiranja uporabnikov proračuna. Novela Zakona o javnih financah in predlogi podzakonskih predpisov novele v letu 2014 niso bili uveljavljeni.

UNP je v letu 2014 sodeloval pri izvajanju aktivnosti, vezanih na projekt »Vzpostavitev poslovnega portala EKT – enotne kontaktne točke za podporo postopkom pridobivanja dovoljenj za opravljanje reguliranih dejavnosti v RS«, ki ga vodi Ministrstvo za javno upravo. S tem v zvezi je UNP posredoval zahtevane podatke o vstopnih dovoljenjih, ki so potrebni za začetek opravljanja reguliranih dejavnosti/poklicev za poklica DNR in PDNR ter pregledoval in potrjeval s tem povezane vsebine za objavo na portalu e-vem.

V register zunanjih izvajalcev notranjega revidiranja pri PU so bili vpisani štirje novi poslovni subjekti (ena revizijska družba in trije samostojni podjetniki posamezniki). Hkrati pa sta bili iz omenjenega registra dve revizijski družbi izbrisani zaradi izbrisa iz sodnega registra. Tako je bilo v register zunanjih izvajalcev notranjega revidiranja konec leta 2014 vpisanih 90 poslovnih subjektov⁹.

V novembru 2014 je UNP v Ljubljani izvedel konferenco notranjih revizorjev proračunskih uporabnikov, katere so se udeležili notranji revizorji, zaposleni pri neposrednih in posrednih PU, predstavnica Računskega sodišča Republike Slovenije, predstavnici IIA - Slovenskega inštituta (slovenski odsek The Institute of Internal Auditors) in sekcije za notranjo revizijo pri Slovenskem inštitutu za revizijo (SIR) ter predstavnice Centra za razvoj financ (CEF). Na konferenci je bilo prisotnih 72 udeležencev. Predstavljene so bile pomembnejše informacije o aktivnostih na področju notranjega nadzora javnih financ v minulem obdobju ter uresničevanje ciljev Strategije. Vodje notranjerevizijskih služb ministrstva, občine in zavoda so predstavile dobro prakso uvajanja prenovljenih Usmeritev v okolje

⁸ Imenika DNR in PDNR sta objavljena tudi na spletni strani UNP:

http://www.unp.gov.si/si/delovna_podrocja/javne_evidence/imenik_drzavnih_notranjih_revizorjev/

http://www.unp.gov.si/si/delovna_podrocja/javne_evidence/imenik_preizkusenih_drzavnih_notranjih_revizorjev/

⁹ Register izvajalcev notranjega revidiranja je objavljen na spletni strani UNP:

http://www.unp.gov.si/si/delovna_podrocja/javne_evidence/register_izvajalcev_notranjega_revidiranja/

PU, namestnica Informacijske pooblaščenke Republike Slovenije pa je predstavila različne vidike problematike s področja informacij javnega značaja ter poudarila nekaj praktičnih primerov s področja notranje revizije. UNP je z izvedbo konference prispeval k širitvi znanja in dobre prakse ter s tem h krepitvi kvalitete notranjega revidiranja proračunskih uporabnikov¹⁰.

3. SPREMLJANJE DELOVANJA NOTRANJEGA NADZORA JAVNIH FINANC

UNP svojo zakonsko obveznost in poslanstvo o spremljanju delovanja NNJF uresničuje:

1. z vsakoletnim vrednotenjem Izjave, ki so jo kot sestavni del poslovnih poročil, poročil o doseženih ciljih in rezultatih, dolžni pripraviti predstojniki PU in
2. s spremljanjem in vrednotenjem letnih poročilih NRS in zunanjih izvajalcev notranjerevizjskih storitev.

Oba vzvoda omogočata UNP, da postavlja svoje strateške in kratkoročne poslovne cilje na področju NNJF z namenom nenehnega izboljševanja stanja.

3.1 Izjava o oceni notranjega nadzora javnih financ

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih proračunskih uporabnikov (v nadaljevanju: NPU) v skladu z navodilom¹¹ in mednarodno prakso¹² mora vsebovati tudi Izjavo, ki jo podpiše predstojnik oziroma poslovodni organ PU. Z Izjavo predstojnik PU poda poročilo o ustreznosti vzpostavljenega sistema notranjega nadzora, za katerega je odgovoren, navede najpomembnejše ugotovljene pomanjkljivosti in ukrepe za izboljšave. Za leto 2014 so PU oddali skupaj z zaključnim računom 2.659 Izjav.

¹⁰ Predstavljene vsebine konference so objavljen na spletni strani UNP:

http://www.unp.gov.si/si/notranji_nadzor_javnih_financ/notranje_revidiranje/konference_in_sestanki_notranjerevizjskih_sluzb_proracunskih_uporabnikov/

¹¹ Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih proračunskih uporabnikov, Uradni list RS, št. 12/01,10/06,8/07 in z dopolnitvijo 102/10 je bila dodana nova točka o načinu zagotavljanja notranjega revidiranja.

¹² Usmeritve za standarde notranjih kontrol v javnem sektorju, INTOSAI - Združenje vrhovnih revizijskih institucij, 2004.

Tabela 1: Pregled oddanih Izjav po letih in skupinah PU

Tip in skupina PU	Naziv skupine	2014	2013	2012	2011
A I	Neposredni PU državnega proračuna	109	109	112	123
	<i>1.2.2 ministristva</i>	12	12	11	15
A II	Neposredni PU občinskega proračuna	1.032	1.035	1.035	1.036
	<i>2.1 občine</i>	211	211	211	211
B III/1	Javni zavodi ali drugi izvajalci javnih služb	1.476	1.480	1.486	1.491
	<i>3.1 izobraževanje, šport</i>	914	913	918	921
	<i>3.2 zdravstvo</i>	114	122	122	122
	<i>3.3 socialno varstvo</i>	151	151	152	152
	<i>3.4 kultura</i>	186	185	187	188
B III/2-IV	Agencije, skladi, skupnosti,...	42	45	46	47
SKUPAJ	oddanih Izjav	2.659	2.669	2.679	2.697

Vir: Podatki iz evidence AJPEŠ o sprejetih in javno objavljenih letnih poročilih za leto 2014

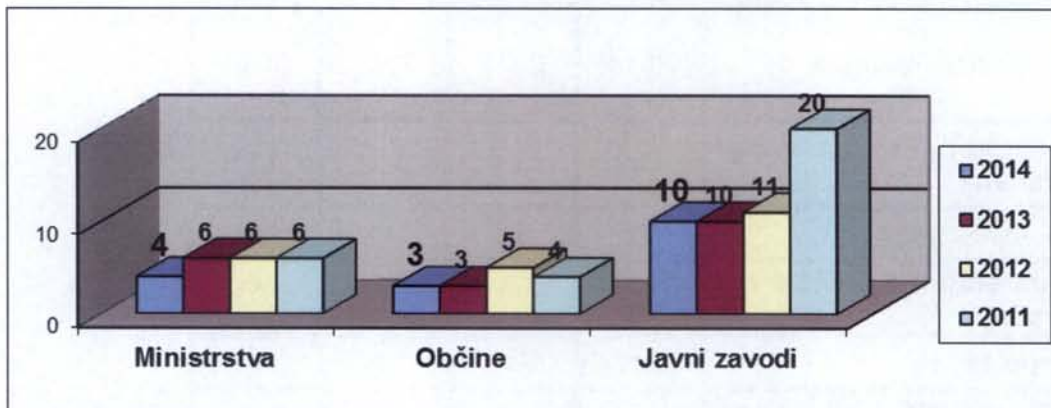
V nadaljevanju tega poročila je predstavljena analiza podatkov Izjave za ministristva brez organov v sestavi, občine brez krajevnih in četrtnih skupnosti ter javne zavode.

3.1.1 Analiza Izjav v letu 2014

Potrebni čas lastnih in skupnih NRS pri pripravi Izjave

Na porabo časa za pripravo Izjave vplivajo velikost PU in tudi sama organizacija priprave. Lastne in skupne NRS so v letu 2014 za svetovanje in koordinacijo teh aktivnosti porabile v povprečju od 3 do 10 revizor dni, kar je po organizacijskih skupinah oseb javnega prava (za ministristva, občine in javne zavode) in letih prikazano v naslednji sliki.

Slika 1: Povprečno porabljeno število revizor dni za svetovanje pri pripravi Izjave po skupinah PU



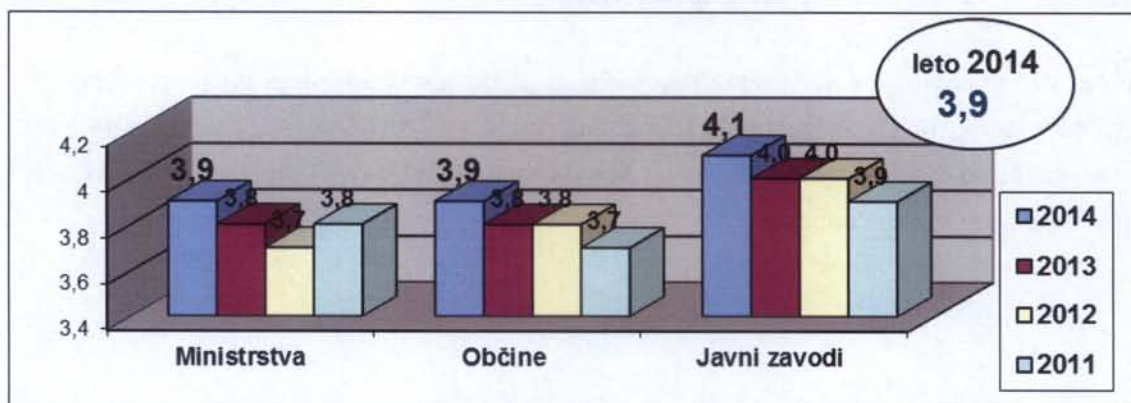
Vir: Vprašalnik k letnemu poročilu o delu lastnih in skupnih NRS za leto 2014

Za pripravo Izjave v občinah in ministrstvih je bila povprečna poraba svetovalnih dni notranjega revizorja 3 oz. 4 dni, podobno kot v predhodnih letih. V javnih zavodih pa se je ta čas občutno znižal v primerjavi z leti, ko se je uvajala Izjava (od 20 na 10 dni), saj so v večjem delu samoocenitveni vprašalniki¹³ za pripravo Izjave že prilagojeni njihovim lastnim organizacijskim in poslovnim procesom.

Analiza Izjav za leto 2014

Vse skupine oseb javnega prava so za leto 2014 ocenile NNJF (to je vseh pet medsebojno odvisnih komponent notranjega nadzora: kontrolno okolje, upravljanje s tveganji, kontrolne aktivnosti, informiranje in komuniciranje ter nadzor) s povprečno oceno 3,9¹⁴. Ta je za odstotno točko višja kot v zadnjem štiriletnem obdobju (3,8 je bila od leta 2010 do 2013), kar kaže na razmeroma stabilno stanje in na to, da so predstojniki PU ocenili sistem notranjega nadzora kot ustrezno vzpostavljen na pretežnem delu poslovanja, kar je razvidno tudi iz naslednje slike.

Slika 2: Splošna povprečna ocena NNJF po oceni predstojnikov PU



Vir: Podatki iz evidence AJ PES o sprejetih in javno objavljenih letnih poročilih za leto 2014

¹³ Javni zavodi so morali samoocenitvene vprašalnike, ki so sestavni del metodologije za pripravo Izjave, prilagajati lastnim organizacijskim in poslovnim procesom, saj se le-ti razlikujejo glede na področje poslovanja posameznega javnega zavoda. Vsako leto pa med izvedbo samoocentive lahko še dopolnijo popis poslovnih procesov in posodobijo register tveganj.

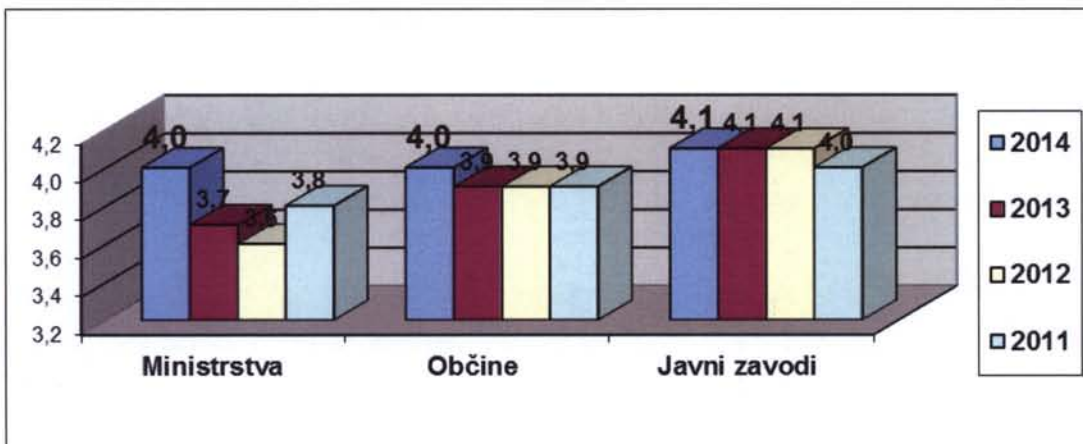
¹⁴ Ocene PU po posameznih komponentah Izjave so ovrednotene s petstopenjsko lestvico aktivnosti: 5 - na celotnem obsegu poslovanja (a), 4 - na pretežnem delu poslovanja (b), 3 - na posameznih področjih poslovanja (c), 2 - še ni vzpostavljeno, šele prve aktivnosti (d) in 1 - še ni vzpostavljeno, v naslednjem letu bodo pričeli z ustreznimi aktivnostmi (e).

a) Ocena kontrolnega okolja

Kontrolno okolje je celota odnosa, zavesti in ciljnega delovanja predvsem predstojnika oziroma poslovodnega organa PU do vzpostavljanja in delovanja notranjih kontrol ter do moralno – etičnih vrednot, kar naj bi se odražalo tudi v ravnanju vseh zaposlenih. Vsak zaposleni, predvsem vodstvo, mora biti seznanjen z notranjimi kontrolami in razumeti njihov pomen. Kontrolno okolje je učinkovito, če zaposleni poznajo svoje odgovornosti in pooblastila, spoštujejo kodeks etike in izvajajo naloge skladno z zahtevami delovnega mesta.

Za leto 2014 so le javni zavodi ocenili primernost kontrolnega okolja s povprečno oceno 4,1 enako kot za dve leti poprej. Ocena pri občinah je bila 4,0 in za odstotno točko boljša kot v zadnjem triletjem obdobju. Povprečne ocene pri ministrstvih pa se iz leta v leto spreminjajo, in sicer od 3,6 do 4,0, ko so za leto 2014 najbolje ocenili primernost kontrolnega okolja. Povprečna ocena kontrolnega okolja po skupinah oseb javnega prava (za ministrstva, občine in javne zavode) in letih je razvidna iz naslednje slike.

Slika 3: Povprečna ocena primernosti kontrolnega okolja po oceni PU



Vir: Podatki iz evidence AJ PES o sprejetih in javno objavljenih letnih poročilih za leto 2014

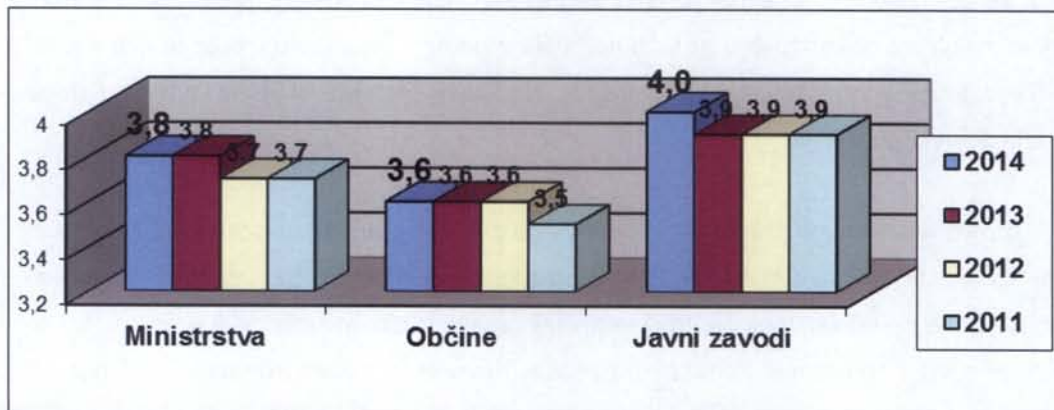
b) Ocena upravljanja s tveganji

Upravljanje s tveganji je sistematičen proces, ki obsega opredeljevanje ciljev poslovanja PU, določitev možnih tveganj, ki lahko vplivajo na doseganje ciljev, njihovo ocenitev glede na verjetnost nastanka in možne posledice, zagotovitev ustreznih ukrepov za obvladovanje tveganj na sprejemljivi ravni, pri čemer je potrebno upoštevati razmerje med stroški in koristmi. Opisan sistematični proces se beleži kot register tveganj, ki je lahko preglednica z navedenimi sprejetimi cilji, evidentiranimi tveganji, verjetnostmi njihovega nastanka, možnimi posledicami, ukrepi za njihovo obvladovanje in navedenimi odgovornimi osebami. Register tveganj je treba redno posodabljati.

Povprečna ocena merljivosti in realnosti doseganja ciljev, vključno z analizo tveganj, ki bi lahko vplivala na doseganje ciljev, je pri ministrstvih in občinah za leto 2014 enaka kot leto poprej, 3,8 oziroma 3,6. Ta ocena je za leto 2014 le pri javnih zavodih v poprečju za odstotno točko boljša kot v

zadnjem triletnem obdobju (4,0 oziroma 3,9). Ocene predstojnikov PU o obvladovanju tveganj so razvidne iz naslednje slike.

Slika 4: Povprečna ocena upravljanja s tveganji po oceni PU



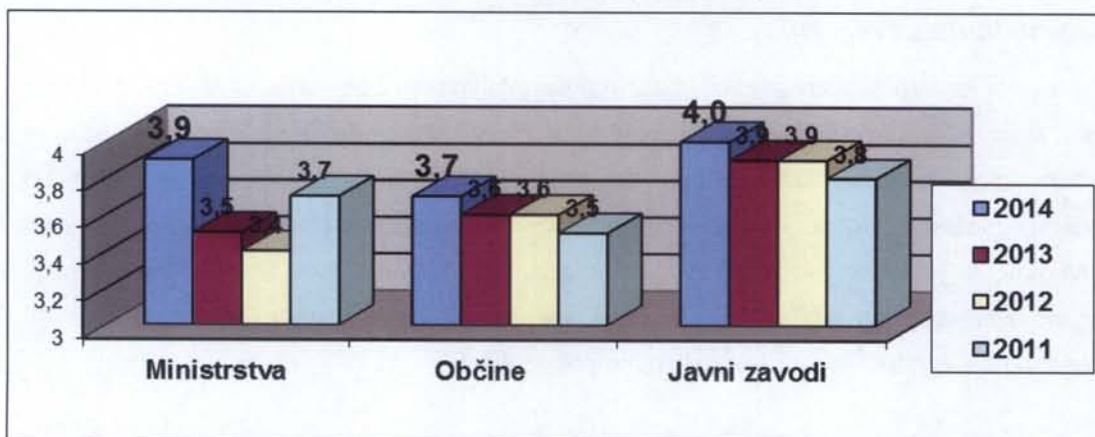
Vir: Podatki iz evidence AJPES o sprejetih in javno objavljenih letnih poročilih za leto 2014

c) Ocena sistema notranjih kontrol

Za obvladovanje tveganj PU sprejme ukrepe v obliki strategij, usmeritev postopkov, procesov. Podlaga notranjim kontrolam so pisni postopki, kontrolniki, podroben opis del in nalog, zasedenost delovnih mest z ustrezno usposobljenimi osebami, stalnost delovanja, dvojno podpisovanje, razmejitev pristojnosti, opredelitev posebno tveganih delovnih mest, kroženje zaposlenih, fizično varovanje, pisno delegiranje, evidentiranje odstopanja od predpisanih postopkov in podobno.

Tudi ustreznost notranjih kontrol so za leto 2014 javni zavodi in občine ocenili bolje, s povprečno oceno 4,0 oziroma 3,7, kot za dve leti poprej (3,9 oziroma 3,6). Povprečne ocene pri ministrstvih pa se v analiziranem obdobju spreminjajo, od 3,4 do 3,9, ko so za leto 2014 najboljše ocenili ustreznost notranjih kontrol. Ocene predstojnikov PU so razvidne iz naslednje slike.

Slika 5: Povprečna ocena ustreznosti sistema notranjih kontrol po oceni PU



Vir: Podatki iz evidence AJPES o sprejetih in javno objavljenih letnih poročilih za leto 2014

Ker so vzpostavljene notranje kontrole posledica oziroma eden od načinov obvladovanja tveganj, prikazujemo v nadaljevanju (Tabela 2) tudi primerjavo ocen teh dveh komponent po skupinah PU za štiriletno obdobje.

Tabela 2: Primerjava ocene upravljanja s tveganji in sistema notranjih kontrol

Skupina PU	Leto / ocena komponente	2014	2013	2012	2011
Ministrstva	Upravljanje s tveganji (2.1 in 2.2)*	3,8 (3,9 in 3,8)*	3,8	3,7	3,7
	Sistem notranjih kontrol	3,9	3,5	3,4	3,7
Občine	Upravljanje s tveganji (2.1 in 2.2)*	3,6 (3,7 in 3,6)*	3,6	3,6	3,5
	Sistem notranjih kontrol	3,7	3,6	3,6	3,5
Javni zavodi	Upravljanje s tveganji (2.1 in 2.2)*	4,0 (4,1 in 3,9)*	3,9	3,9	3,9
	Sistem notranjih kontrol	4,0	3,9	3,9	3,8

* Točki Izjave: 2.1 Cilji so realni in merljivi, določeni so indikatorji za merjenje doseganja ciljev in

2.2 Tveganja, da se cilji ne bodo uresničili, so opredeljena in ovrednotena, določen je način ravnanja z njimi.

Vir: Podatki iz evidence AJPES o sprejetih in javno objavljenih letnih poročilih za leto 2014

Iz tabele je razvidno, da so predstojniki PU v obdobju od leta 2011 do 2013 ocenjevali vzpostavljene notranje kontrole z nižjo oziroma enako oceno kot upravljanje s tveganji, medtem ko so za leto 2014 predstojniki ministrstev in občin ocenili vzpostavljene notranje kontrole z višjo oceno kot upravljanje s tveganji, čeprav so vzpostavljene notranje kontrole posledica oziroma eden od načinov obvladovanja tveganj.

d) Ocena sistema informiranja in komuniciranja

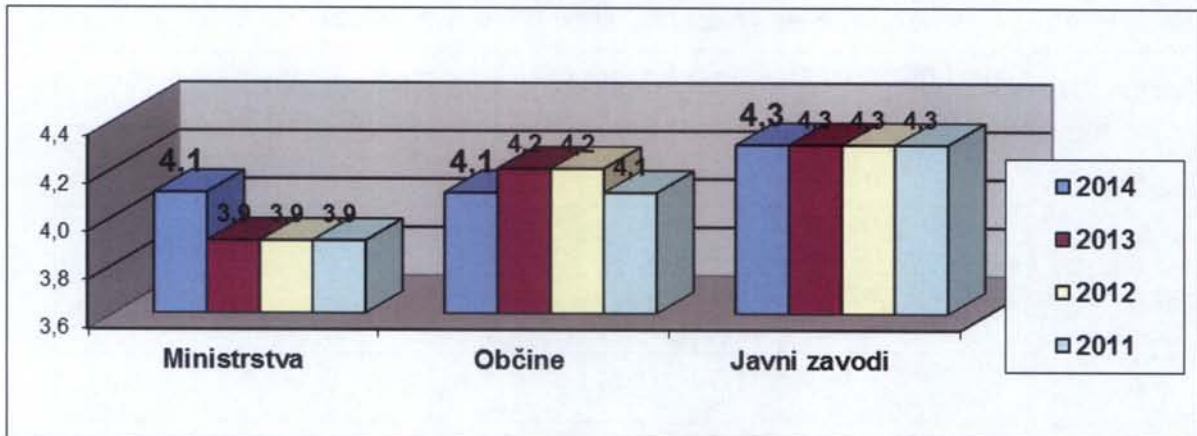
PU mora imeti vzpostavljene postopke in zagotovljene možnosti za prenos informacij in komunikacij v obliki rednih in nujnih sestankov, poročil delovnih skupin, zbiranje in usmerjanje informacij, vključno z informacijami o nepravilnostih s strani zaposlenih, zagotovljeno mora biti ustrezno komuniciranje zaposlenih z vodstvom. Zaposleni morajo razpolagati z ustreznimi informacijami za nemoteno izvajanje svojih nalog.

Najbolje ocenjena komponenta NNJF je primernost sistema informiranja in komuniciranja. Javni zavodi so jo za leto 2014 ocenili enako s povprečno oceno 4,3 kot v zadnjem triletnem obdobju. Ministrstva so ocenila primernost sistema z oceno 4,1, v letih poprej pa je bila ta ocena 3,9¹⁵ in pod

¹⁵ Menimo, da je v takih primerih potrebno posebno pozornost nameniti vsem nivojem vodstva, drugim zaposlenim pa omogočiti pravočasne, popolne in zanesljive informacije o izvrševanju proračuna in doseganju ciljev. Izboljšati je potrebno sistem ravnanja z dohodnimi in odhodnimi dokumenti in njihovim arhiviranjem, postopek, ki poleg poročanja nadrejenemu v primeru ravnanja v nasprotju z internimi pravili zagotavlja beleženje teh odstopanj in postopek poročanja v primeru suma goljufije, korupcije ali drugega kaznivega dejanja.

povprečjem ocen pri drugih skupinah oseb javnega prava. Le pri občinah je za leto 2014 ocena 4,1 in je nižja kot za dve leti poprej (4,2).

Slika 6: Povprečna ocena ustreznosti sistema informiranja in komuniciranja po oceni PU



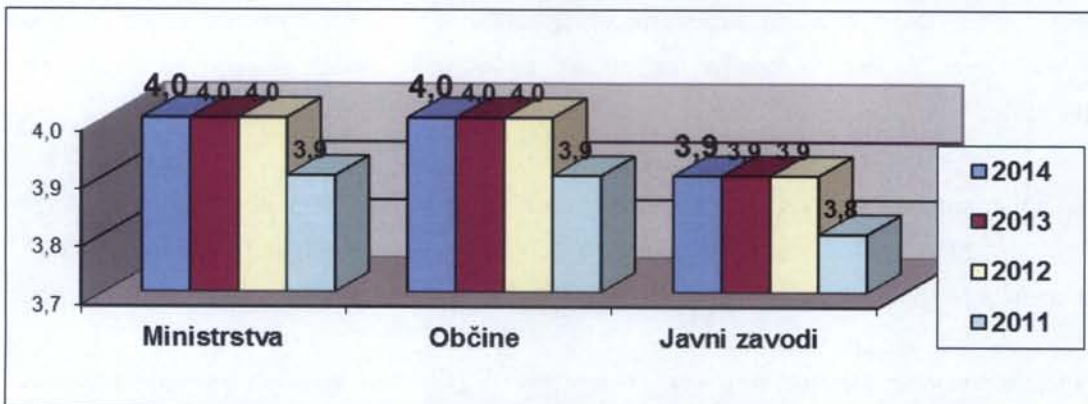
Vir: Podatki iz evidence AJ PES o sprejetih in javno objavljenih letnih poročilih za leto 2014

e) Ocena sistema nadziranja, ki vključuje notranje revidiranje

PU mora stalno ocenjevati ustreznost in učinkovitost sistema notranjih kontrol. Temeljna naloga notranjega revidiranja je vrednotenje delovanja sistema notranjih kontrol, poročanje o slabostih in predlaganje izboljšav. Posebno pozornost je potrebno nameniti kakovosti opravljenega dela s pomočjo samoocenitev, poročilom o nepravilnostih s strani zaposlenih, zunanjih organov in institucij ter drugim oblikam izmenjave informacij.

Povprečne ocene za sistem nadziranja so bile pri vseh treh skupinah oseb javnega prava enake kot za dve leti poprej, v ministrstvih in občinah 4,0 ter v javnih zavodih pa 3,9, kar kaže razmeroma stabilno stanje na obravnavanem področju. Posamezne ocene po skupinah PU in letih prikazuje naslednja slika.

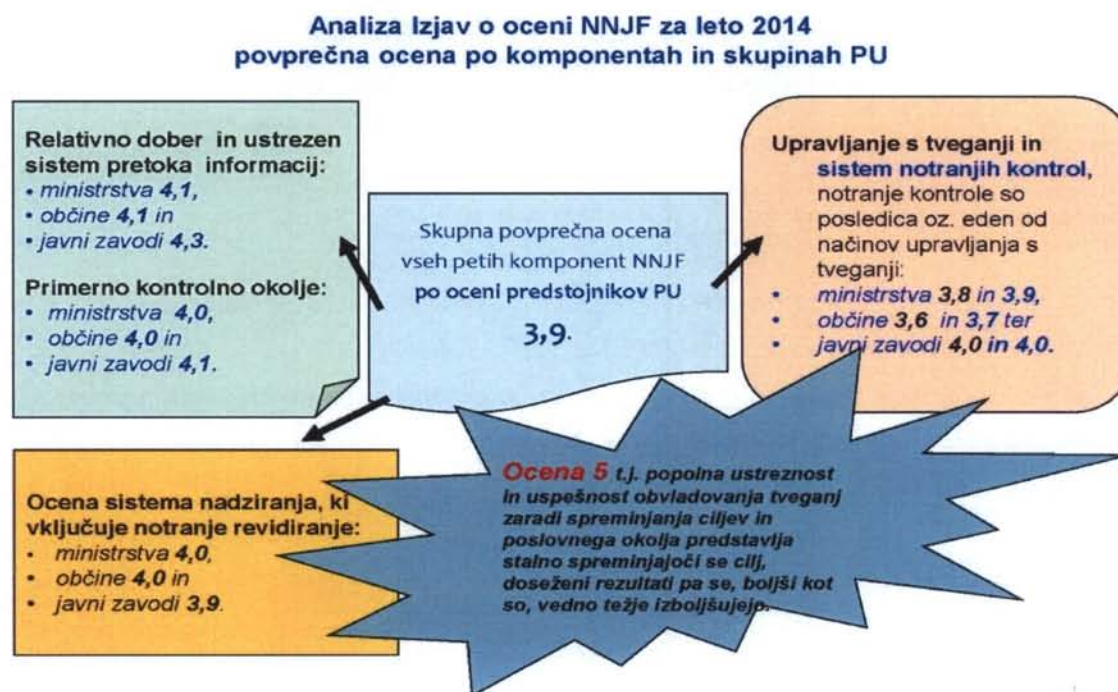
Slika 7: Povprečna ocena sistema nadziranja, ki vključuje notranje revidiranje, po oceni PU



Vir: Podatki iz evidence AJ PES o sprejetih in javno objavljenih letnih poročilih za leto 2014

Celovito analizo Izjav za leto 2014 po povprečnih ocenah vseh petih komponent NNJF pa prikazuje naslednja slika.

Slika 8: Povprečna ocena po vseh petih komponentah NNJF in po skupinah



Vir: Podatki iz evidence AJPES o sprejetih in javno objavljenih letnih poročilih za leto 2014

V **Prilogi 1 in 2** je podan pregled ocen predstojnikov PU, po skupinah oseb javnega prava, za vsako posamezno komponento Izjave za leto 2014 in za triletno obdobje od 2012 do 2014.

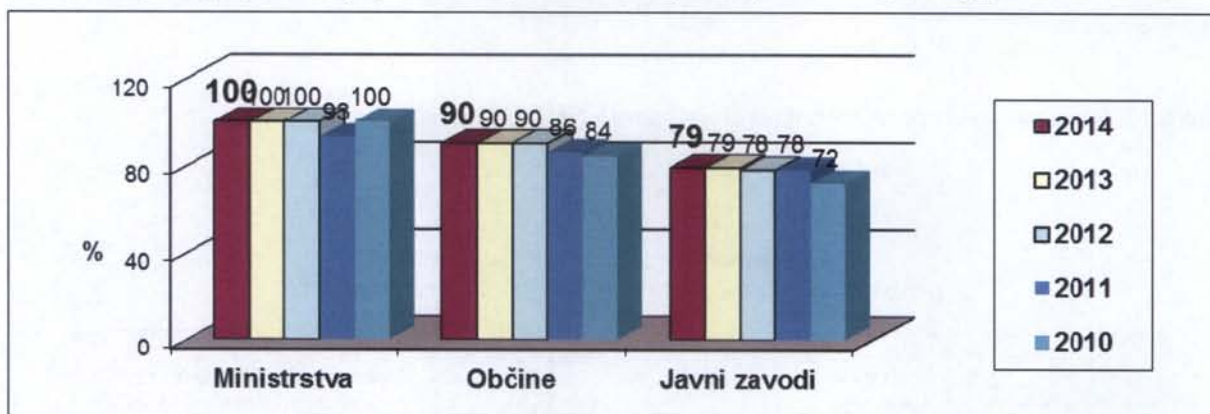
3.1.2 Zagotavljanje notranjega revidiranja

Metodologija za pripravo Izjave je bila v letu 2010 dopolnjena z vprašanjem o tem, kako predstojniki oziroma poslovodni organi zagotavljajo notranje revidiranje: z lastno ali skupno NRS, z zunanjim izvajalcem notranjerevizijskih storitev ali pa notranjega revidiranja (še) ne zagotavljajo.

Naslednja slika prikazuje zagotavljanje notranjega revidiranja po skupinah oseb javnega prava za minulo petletno obdobje. Na podlagi 100. člena ZJF v povezavi z 19. členom istega zakona organizirajo ministristva bodisi lastne, bodisi skupne NRS¹⁶. Ministristva so zagotavljala notranje revidiranje, le v letu 2011 eno od njih ni imelo delujoče NRS ter v zadnji četrtini leta 2014 Ministrstvo za okolje in prostor, ki je nastalo z reorganizacijo kmetijskega in infrastrukturnega ministristva bo moralo zagotoviti notranje revidiranje v skladu z zahtevami ZJF in njegovih podzakonskih aktov.

¹⁶ Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Ministrstvo za pravosodje sta v letu 2013 oziroma 2014 spremenili organizacijsko obliko iz lastne v skupno NRS.

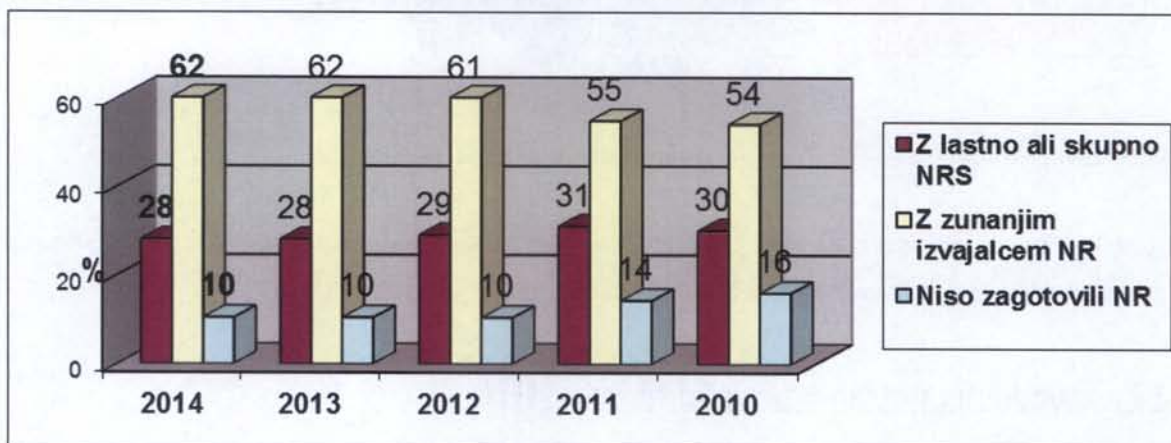
Slika 9: Zagotavljanje notranjega revidiranja v odstotkih po skupinah oseb javnega prava



Vir: Podatki iz evidence AJPES o sprejetih in javno objavljenih letnih poročilih od leta 2010 do 2014

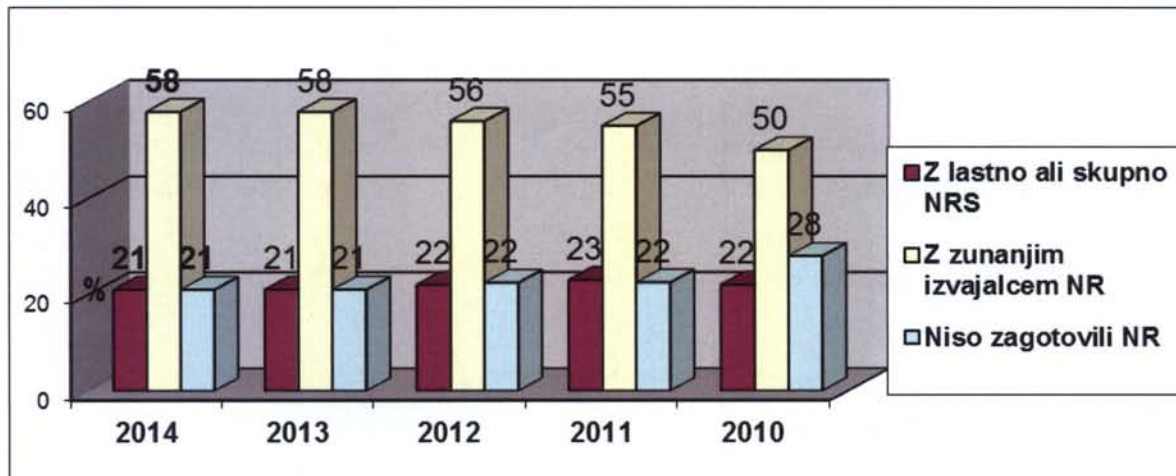
Trend zagotavljanja notranjega revidiranja pri občinah in javnih zavodih v obravnavanem petletnem obdobju (ko je bila dopolnjena metodologija za Izjavo) je pozitiven in kaže na napredek. Pokritost z notranjim revidiranjem je zrasla pri občinah s 84 na 90 odstotkov, pri javnih zavodih pa z 72 na 79 odstotkov. V nadaljevanju je predstavljen način zagotavljanja notranjega revidiranja po skupinah oseb javnega prava.

Slika 10: Načini zagotavljanja notranjega revidiranja v odstotkih v občinah



Vir: Podatki iz evidence AJPES o sprejetih in javno objavljenih letnih poročilih od leta 2010, ko je bila dopolnjena metodologija za Izjavo, do 2014

Slika 11: Načini zagotavljanja notranjega revidiranja v odstotkih v javnih zavodih



Vir: Podatki iz evidence AJ PES o sprejetih in javno objavljenih letnih poročilih od leta 2010, ko je bila dopolnjena metodologija za Izjavo, do 2014

Sliki kažeta, da se odstotek občin in javnih zavodov, ki še ne zagotavljajo notranjega revidiranja, iz leta v leto zmanjšuje: pri občinah se je znižal s 16 – tih odstotkov v letu 2010 na 10 odstotkov v letu 2014, kolikor je znašal tudi v dveh letih poprej. Tudi pri javnih zavodih se je nepokritost notranjega revidiranja zmanjšala za sedem odstotnih točk, in sicer iz 28 na 21 odstotkov v letu 2014, kolikor je znašala tudi v letu poprej.

Analiza podatkov kaže zmanjšanje zagotavljanja notranjega revidiranja z lastno ali skupno NRS. Za dve odstotni točki manj občin ima lastno ali skupno NRS, znižanje od 30 v letu 2010 na 28 odstotkov v letu 2014. Pri javnih zavodih pa je to znižanje v obravnavanem petletnem obdobju za eno odstotno točko (od 22 na 21 odstotkov).

Zato pa je pri obeh skupinah oseb javnega prava zaznati trend naraščanja zagotavljanja notranjega revidiranja z zunanjimi izvajalci notranjerevizijskih storitev. V obravnavanem petletnem obdobju si je kar za osem odstotnih točk več občin in javnih zavodov na ta način zagotavljalo notranjo revizijo (62 oziroma 58 odstotkov v letu 2014, od 54 oziroma 50 odstotkov še v letu 2010).

Pri odgovorih v Izjavi je moč opaziti, da nekateri predstojniki oziroma poslovodni organi še vedno vsebinsko ne razlikujejo posameznih organizacijskih načinov zagotavljanja notranjerevizijske funkcije. Tako razumejo najem zunanjega izvajalca kot »lastno NRS«, ker jim ti pač opravijo notranjo revizijo in zato ne razlikujejo »lastne NRS« od »zunanjega izvajalca notranjerevizijskih storitev«. Iz navedenega razloga je moč sklepati, da je delež zagotavljanja notranjih revizij z zunanjimi izvajalci še večji od predstavljenega.

3.2 Spremljanje notranjega nadzora javnih financ na podlagi letnih poročil notranjerevizijskih služb in zunanjih izvajalcev notranjerevizijskih storitev

UNP spremlja izvajanje notranjega nadzora pri PU na podlagi prejetih letnih poročil NRS in zunanjih izvajalcev notranjega revidiranja ter na podlagi izpolnjenega anketnega vprašalnika k letnemu poročilu. UNP je za leto 2014 prejel 38 letnih poročil lastnih in skupnih NRS¹⁷ ter 34 letnih poročil od zunanjih izvajalcev notranjerevizijskih služb.

3.2.1 Izvajanje funkcije notranjega revidiranja v letu 2014 v številkah

Zagotavljanje notranjega revidiranja

V letošnjem letu je bil vprašalnik k letnemu poročilu poslan na vse evidentirane izvajalce notranjerevizijskih storitev, to je na 41 lastnih in skupnih NRS¹⁸ ter na 85 zunanjih izvajalcev notranjerevizijskih storitev.

Na anketni vprašalnik je odgovorilo 28 lastnih NRS in 10 skupnih NRS ter 39 zunanjih izvajalcev (46 odstotkov¹⁹ vseh poslanih vprašalnikov zunanjim izvajalcem ga je v celoti izpolnilo). V naslednji tabeli so predstavljeni osnovni podatki po oblikah zagotavljanja notranjega revidiranja.

¹⁷ 18 letnih poročil od NRS neposrednih proračunskih uporabnikov, 9 od posrednih proračunskih uporabnikov in 11 od skupnih NRS neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov.

¹⁸ Zaradi reorganizacij ministrstev v zadnjem četrtletju preteklega leta je bilo po stanju dne 31.12.2014 več evidentiranih NRS kot smo prejeli letnih poročil. Gre za Ministrstvo za javno upravo, ki je bilo do reorganizacije združeno z Ministrstvom za notranje zadeve in za Ministrstvo za kulturo, ki je bilo združeno z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport ter za novoustanovljeno Ministrstvo za okolje in prostor, ki je nastalo z reorganizacijo kmetijskega in infrastrukturnega ministrstva.

¹⁹ Od 49 zunanjih izvajalcev, ki so odgovorili na anketni vprašalnik, jih je 7 odgovorilo, da v obravnavanem letu niso opravljali storitev notranjega revidiranja pri proračunskih uporabnikih, 3 pa ga niso v celoti izpolnili.

Tabela 3: Osnovni podatki po oblikah zagotavljanja notranjega revidiranja

Organizacijska oblika	Lastne NRS ^{1L}	Skupne NRS	Zunanji izvajalci NR storitev
Število analiziranih anketnih vprašalnikov	28	10	39
pri NPU ^{2L} državnega proračuna	17	4	–
pri NPU občinskega proračuna	3	6	–
pri PPU ^{3L}	8	–	–
Število vseh zaposlenih PDNR ^{4L}	13	5	7
Število vseh zaposlenih DNR ^{5L}	37	17	45
Število vsega zaposlenega osebja v NRS oz. vseh revizorjev pri ZINR	66	26	74
Skupaj potrebe po zaposlenih revizorjih po mnenju vodij NRS	95	34	–
Povprečno število let delovanja NRS	11,3	6,3	6,7
Število vključenih PU v NRS	28	249	–
Število opravljenih revizij	146	169	533

Vir: Anketni vprašalnik k letnemu poročilu o delu NRS za leto 2014

Legenda:

^{1L} NRS - notranjerevizijska služba

^{2L} NPU - neposredni proračunski uporabnik državnega oz. občinskega proračuna

^{3L} PPU - posredni proračunski uporabnik

^{4L} PDNR - preizkušeni državni notranji revizor

^{5L} DNR - državni notranji revizor

Podatki po oblikah zagotavljanja notranjega revidiranja in organizacijskih skupinah PU kažejo, da:

- so lastne NRS v skladu z ZJF organizirane predvsem pri NPU državnega proračuna, sledijo večji javni zavodi; število lastnih NRS je že leta približno enako,
- se skupne NRS zaenkrat bolj uspešno ustanovljajo pri občinah (šest služb²⁰),
- sta dve ministrstvi formalno pravno organizirali skupno službo v zadnjih dveh letih²¹,
- so kadrovsko bolj okrepljene NRS v nekaterih ministrstvih in večjih javnih zavodih (Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije),
- bi glede na obsežnost svojih revizijskih okolij, skladno z oceno vodij NRS, morale lastne in skupne NRS zaposlovati v poprečju skoraj enkrat več revizorjev kot jih dejansko zaposlujejo²²,

²⁰ Skupne službe pri NPU OP so Skupna občinska uprava občin v Spodnjem Podravju in Združenje občin Slovenije ter NPU in PPU OP: Mestna občina Ljubljana, Mestna občina Kranj, Mestna občina Murska Sobota in Medobčinska notranjerevizijska služba občin Divača, Hrpelje - Kozina, Komen in Sežana ter Skupna NRS občin Jesenice, Bohinj, Gorje, Kranjska gora in Žirovnica; slednja skupna NRS letos ni poslala vprašalnika.

²¹ Skupne službe pri NPU DP so organizirane pri Generalnem sekretariatu Vlade RS ter Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvu za pravosodje in Univerzi v Ljubljani. Slednji PU in ministrstva so v letu 2013 oz. 2014 spremenili organizacijsko obliko iz lastne v skupno NRS.

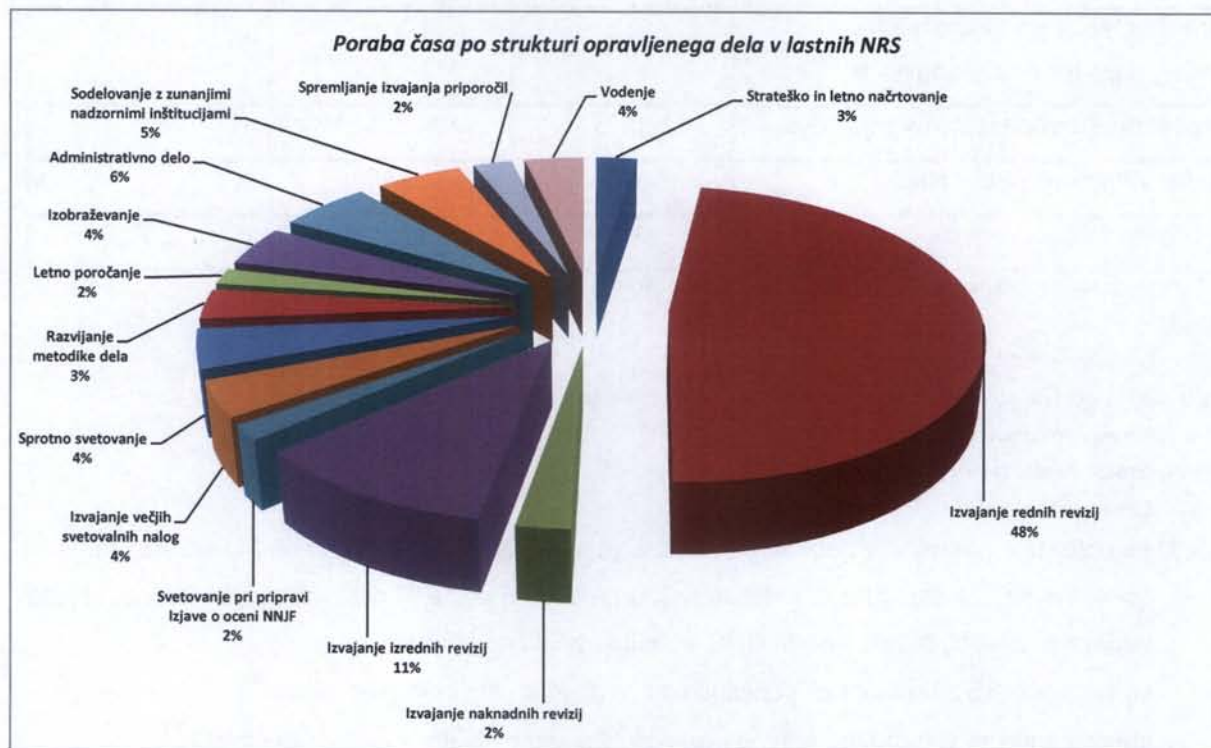
- lastne NRS povprečno delujejo že 11 let, skupne NRS, ki so se začele ustanovljati kasneje, pa v povprečju 6,7 let.

Podatki že samo 39 analiziranih anketnih vprašalnikov zunanjih izvajalcev notranjerevizijskih storitev (kot tudi podatki o zagotavljanju notranjega revidiranja iz Izjav predstojnikov o oceni NNJF za leto 2014 iz predhodnega poglavja tega poročila) kažejo, da zunanji izvajalci številčno opravijo pretežni delež notranjerevizijskih storitev v javnem sektorju (533 opravljenih revizij).

a) Podatki o obsegu in strukturi opravljenega dela notranjerevizijskih služb

Za lastne in skupne NRS smo primerjali porabo časa za posamezna revizijska dejanja, posebej za vsako skupino, kar kažeta sliki 12 in 13.

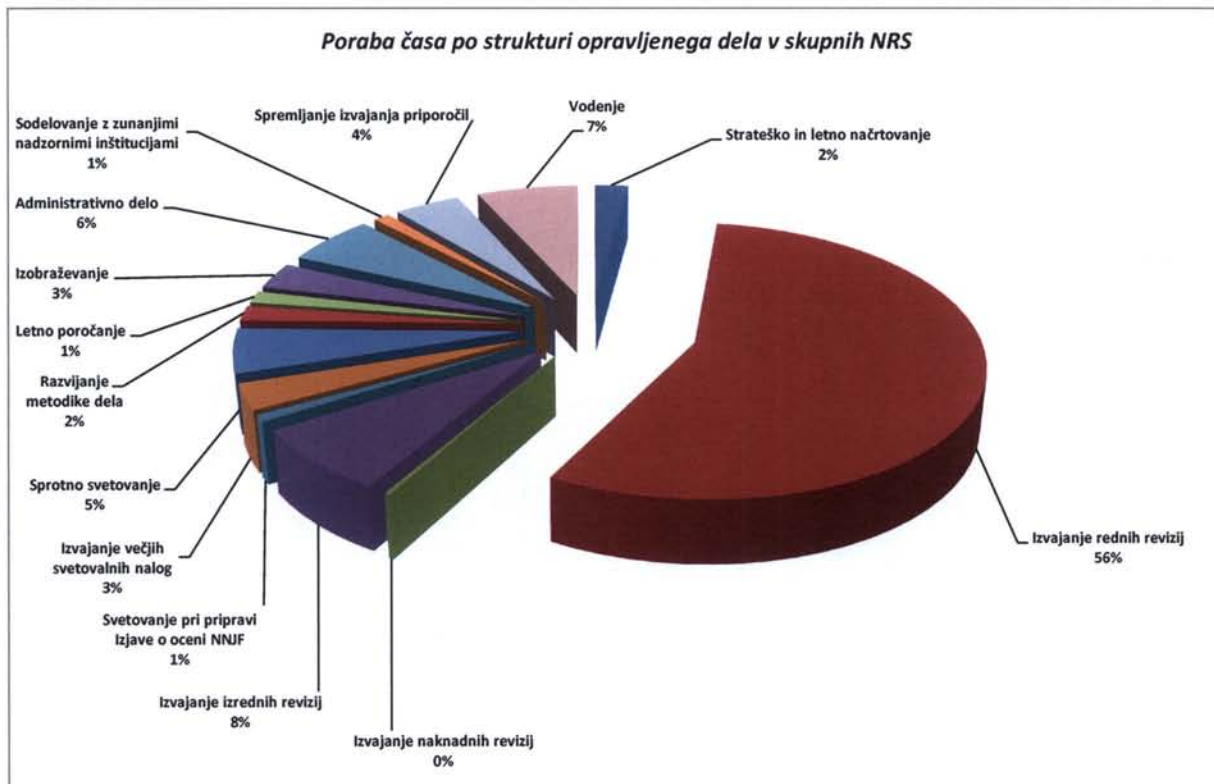
Slika 12: Poraba časa po strukturi opravljenega dela v lastnih NRS



Vir: Anketni vprašalnik k letnemu poročilu o delu NRS za leto 2014

²² Notranje revidiranje lahko neodvisno in nepristransko daje zagotovila in svetuje poslovodstvu pri uresničevanju ciljev le v okoliščinah, ko ima ustrezno in zadostno zagotovljene vire (zlasti kadrovske in finančne) za izvajanje nalog.

Slika 13: Poraba časa po strukturi opravljenega dela v skupnih NRS



Vir: Anketni vprašalnik k letnemu poročilu o delu NRS za leto 2014

Pri primerjavi je potrebno tudi upoštevati, da se je povečalo število skupnih služb (za Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za pravosodje in Univerzo v Ljubljani), zato smo v nadaljevanju podali primerjavo podatkov tudi z letom 2012, ko še ni bilo teh sprememb organizacijske oblike iz lastne v skupno NRS.

Primerjava porabe časa po strukturi opravljenega dela pri lastnih in skupnih NRS je pokazala, da:

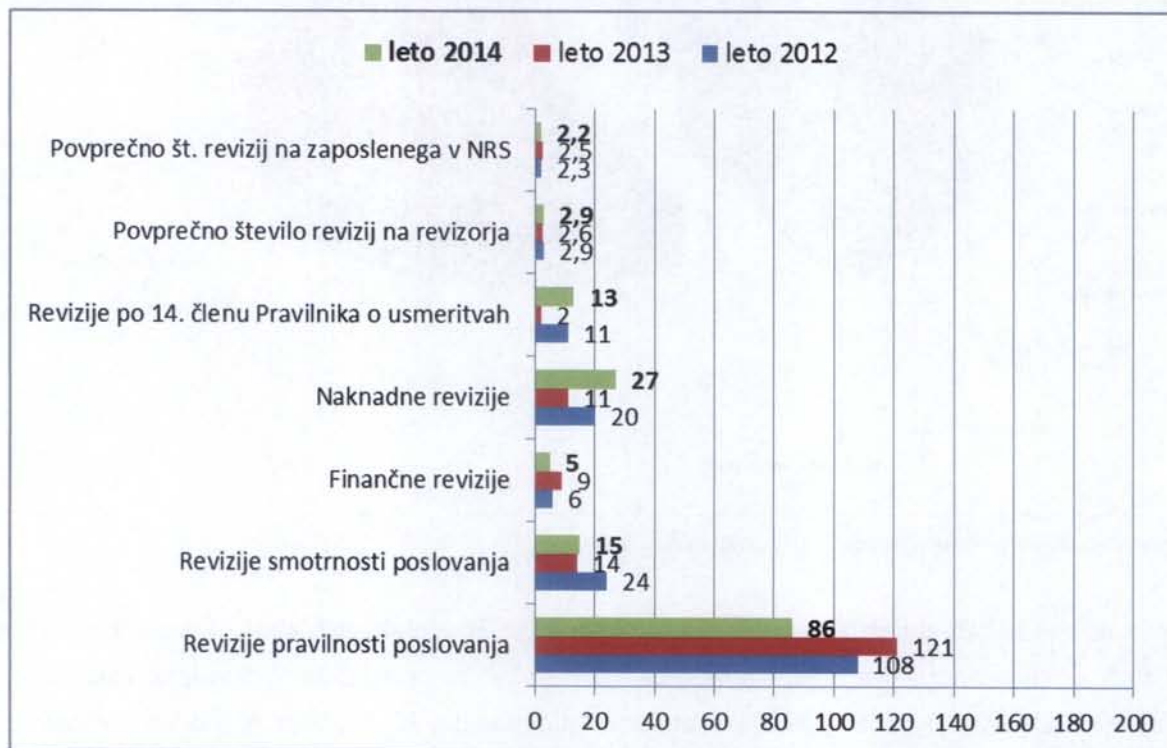
- so skupne NRS izvajanju rednih revizij namenile več časa kot lastne, 56 odstotkov v primerjavi z 48 odstotki (v letu poprej 52 oz. 48, v letu 2012 pa je bilo to razmerje 58 in 42 odstotkov), vendar pa skupne NRS niso izvajale naknadnih revizij,
- so za izvajanje izrednih revizij v letu 2014 skupne NRS namenile za eno odstotno točko več časa kot leto poprej (8 odstotkov, v letu 2012 pa le 2 odstotka), medtem ko pri lastnih NRS ne ugotavljamo pomembnih odstopanj (11 odstotkov, v letu 2012 pa 13 odstotkov),
- je kompleksnost okolja v skupnih NRS zahtevala nekoliko večjo porabo časa za strateško in letno načrtovanje ter vodenje, in sicer 9 odstotkov (kar je precej manj kot leti poprej, 15 oziroma 17 odstotkov), poraba časa za istovrstne aktivnosti v lastnih NRS pa je bila 7 odstotkov (več kot leti poprej, 6 oziroma 5 odstotkov).

Slednja primerjava kaže na rahlo povečanje učinkovitosti postopkov načrtovanja aktivnosti notranjega revidiranja.

Za ostala revizijska dejanja je poraba časa pri skupnih in lastnih NRS približno enaka, podobno kot v preteklih letih. Gibanje vseh kazalnikov bomo tudi v prihodnje spremljali, saj so le-ti lahko NRS pomembna usmeritev za racionalnejšo razporeditev delovnega časa.

V lastnih in skupnih NRS smo primerjali tudi število opravljenih revizij po posameznih vrstah, kar prikazujemo v slikah 14 in 15.

Slika 14: Število opravljenih revizij po vrstah revizij po letih v lastnih NRS



Vir: Anketni vprašalnik k letnemu poročilu o delu NRS za leto 2014

Lastne NRS so v letu 2014 izvedle skupaj 146 revizij,²³ kar je sedem odstotkov manj kot v letu poprej (157 revizij) in 14 odstotkov manj kot leta 2012 (169 vseh revizij). Izvedle so za slabo tretjino manj revizij pravilnosti poslovanja (86, v dveh letih poprej pa 121 oziroma 108 revizij), bilo pa je opravljenih enkrat več naknadnih revizij (27, v letu 2013 pa 11 le-teh) in 13 revizij po 14. členu Pravilnika o usmeritvah²⁴ (v letu poprej pa le dve taki reviziji). Opravile so 15 revizij smotrnosti poslovanja (eno več kot v letu poprej, v letu 2012 pa 24 le-teh).

Lastne NRS so v povprečju v letu 2014 opravile 5,2 reviziji. Ob upoštevanju 50 zaposlenih revizorjev²⁵, je vsak v povprečju izvedel skoraj 3 revizije (2,9). Povprečno število revizij na posameznega revizorja ostaja iz leta v leto praktično nespremenjeno (leto poprej 2,6 in 2,9 revizij v letu 2012), kar kaže na

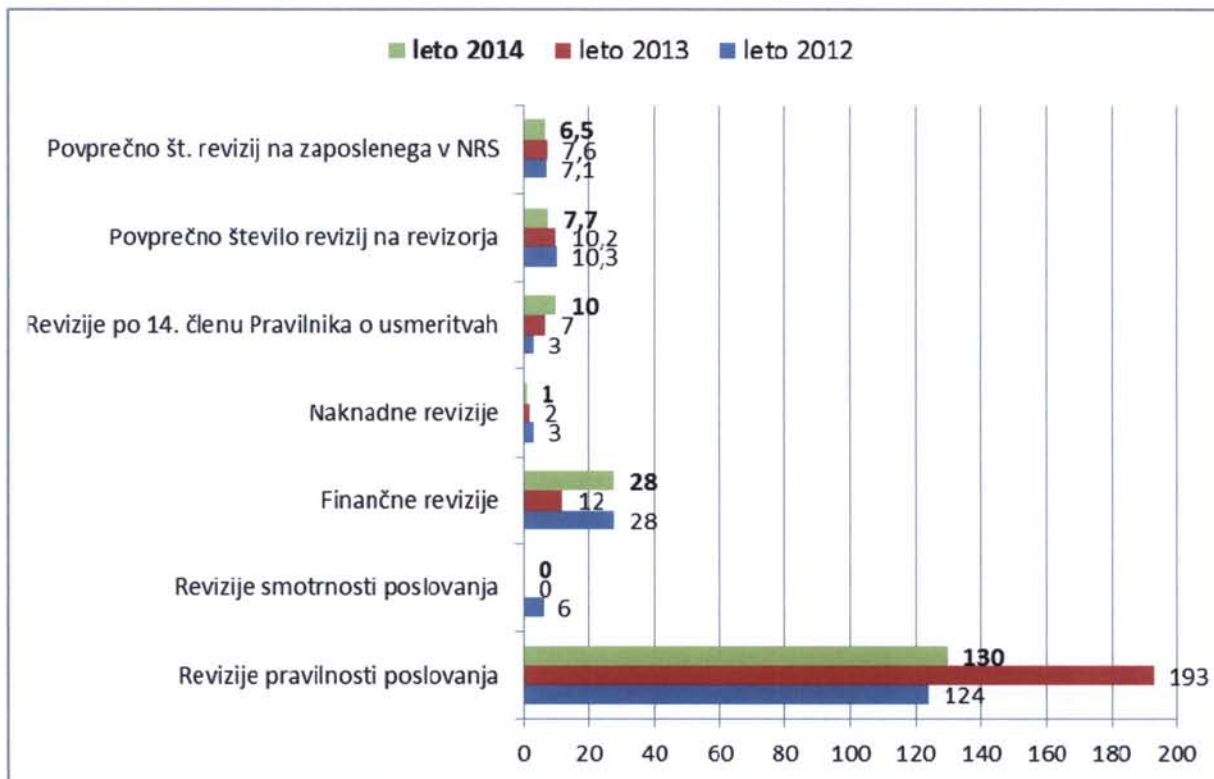
²³ Brez spremembe organizacijske oblike treh PU, iz lastne v skupno NRS, bi jih bilo za eno desetino več, 160 vseh opravljenih revizij.

²⁴ Za izvajanje nadzora javnih financ javnih zavodov in drugih izvajalcev javnih služb, ki so PU, lahko pristojna ministrstva in občine uporabijo svojo NRS.

²⁵ Od tega dobra četrtina preizkušenih državnih notranjih revizorjev, 13 PDNR in 37 DNR.

razmeroma konstantno učinkovitost pri izvajanju revizij. Ocenjujemo, da bi implementacija projekta IT podpora notranjemu revidiranju pomembno izboljšala učinkovitost izvajanja revizij.

Slika 15: Število opravljenih revizij po vrstah revizij po letih v skupnih NRS



Vir: Anketni vprašalnik k letnemu poročilu o delu NRS za leto 2014

Skupne NRS so v letu 2014 izvedle skupaj 169 revizij²⁶, kar je za tretjino manj kot v letu poprej (214 revizij) in za 5 več revizij kot leta 2012 (skupaj 164 revizij). V letu 2014 so v primerjavi z letom poprej opravile kar za tretjino manj revizij pravilnosti poslovanja (skupaj 130, v letu 2013 pa 193), kar pa je za 6 revizij več kot leta 2012. Opravile so enkrat več finančnih revizij kot v letu poprej (28, v letu 2013 pa 12), to pa je enak rezultat kot leta 2012. V letu 2014 in 2013 niso opravljali revizij smotrnosti poslovanja (v letu 2012 pa 6 le-teh).

Skupne NRS so v povprečju v letu 2014 opravile 16,9 revizij. Ob upoštevanju 22 zaposlenih revizorjev²⁷, je vsak v povprečju izvedel skoraj 8 revizij (7,7). Ugotavljamo povprečno dve reviziji manj na posameznega revizorja kot v dveh letih poprej (leto poprej 10,2 in 10,3 revizije v letu 2012). Navedeno ponovno kaže na nujnost implementacije projekta IT podpora notranjemu revidiranju.

Zaradi že omenjenega preoblikovanja organizacijske oblike iz lastne v skupno NRS v zadnjih dveh letih treh PU²⁸ smo podali primerjavo zgornjih podatkov skupaj za lastne in skupne NRS tudi z letom 2012, ko še ni bilo teh sprememb organizacijske oblike PU (v tabeli **Priloge 3**). Potrebno pa je

²⁶ Brez spremembe organizacijske oblike treh PU, iz lastne v skupno NRS, bi jih bilo za slabo desetino manj, 155 vseh opravljenih revizij.

²⁷ Od tega slaba četrtina preizkušenih državnih notranjih revizorjev, 5 PDNR in 17 DNR.

²⁸ Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za pravosodje in Univerza v Ljubljani so spremenili organizacijsko obliko iz lastne v skupno NRS.

poudariti, da podani podatki predstavljajo statistična povprečja. Brez upoštevanja dodatnih parametrov je težko primerjati opravljanje revizij v različno kompleksnih okoljih posameznih PU v lastnih NRS (npr. ministrstev, velikih javnih zavodih kot sta zdravstveni in pokojninski zavod,...) in pri osebah javnega prava, ki so vključene v skupne NRS.

b) Zagotavljanje funkcionalne neodvisnosti, ocenjevanje kakovosti dela in obstoj pravnih podlag za delo ter ovire pri delu

Lastne in skupne NRS poročajo o obstoju pravnih in strokovnih podlag za delo, zagotavljanju neodvisnosti pri delu, ocenjevanju kakovosti dela revizorjev ter morebitnih tehničnih in drugih ovirah pri delu. Informacije kažejo, da:

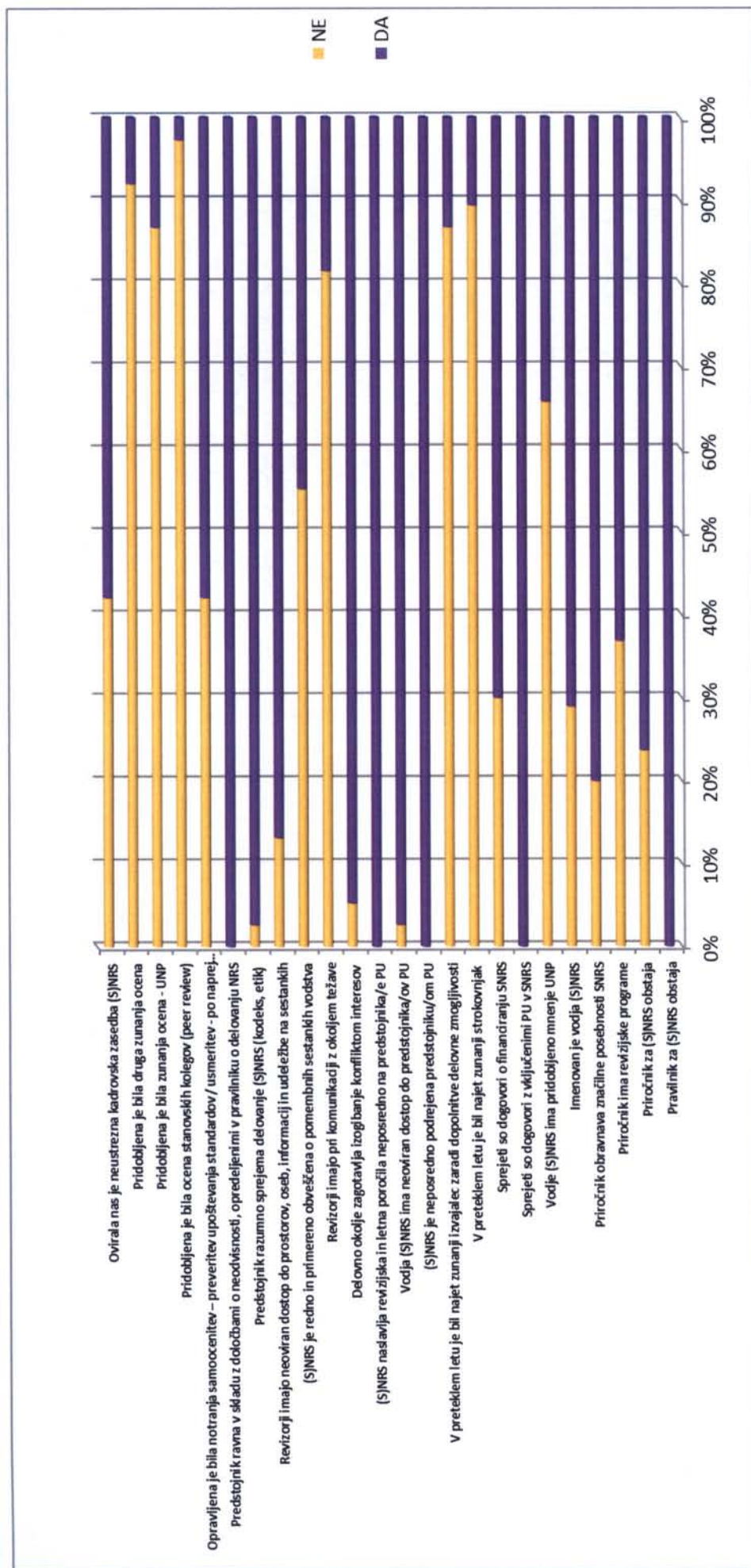
- imajo vse lastne in skupne NRS sprejet pravilnik o organiziranosti in delovanju službe in so neposredno podrejene predstojniku PU,
- ima 77 odstotkov vprašanih priročnik za delo (enako kot leto poprej), kar predstavlja napredek, saj jih je v letu 2012 priročnik imelo le 60 odstotkov,
- 71 odstotkov oziroma 27 NRS ima vodjo revizijske službe²⁹,
- slaba petina (18 odstotkov) notranjih revizorjev ocenjuje, da ima v svojih okoljih težave v komunikaciji s predstojniki, čeprav pa jih hkrati kar več kot polovica (55 odstotkov) trdi, da niso bili seznanjeni ali vabljeni na pomembne sestanke k predstojniku oziroma poslovodnemu organu (manjši odstotek odgovorov, 13 oziroma 41 odstotkov, je bil ugotovljen leto poprej in enako tudi za leto 2012),
- revizorji neovirano dostopajo do prostorov, oseb, informacij in sestankov pri revidirancih, le dobra desetina (13, leto poprej pa 10 odstotkov) vprašanih ima probleme na tem področju,
- delovna okolja praviloma zagotavljajo izogibanje konfliktom interesov, predstojniki pa sprejemajo delovanje notranjerevizijske funkcije kot določa kodeks poklicne etike revizorjev, neodvisno in nepristransko, z izjemo enega predstojnika,
- so oceno kakovosti svojega dela v 58 odstotkih zagotavljali z notranjo samoocenitvijo,³⁰ kar predstavlja napredek, saj so ga leto poprej zagotavljali v 54 odstotkih (leta 2012 pa v 50 odstotkih),
- ocen kakovosti dela stanovskih kolegov, z izjemo ene NRS, tudi v letu 2014 niso izvajali, enako kot leto poprej.

Vsebina anketnih vprašanj na zgoraj poudarjene vsebine in odgovori lastnih in skupnih NRS so predstavljeni v naslednji sliki:

²⁹ Pri 11 PU je zaposlen le en revizor in nimajo organizirane notranjerevizijske službe (NRS), v letu poprej jih je bilo 13.

³⁰ Preveritev upoštevanja standardov oz. usmeritev po vnaprej pripravljenih merilih in kazalnikih.

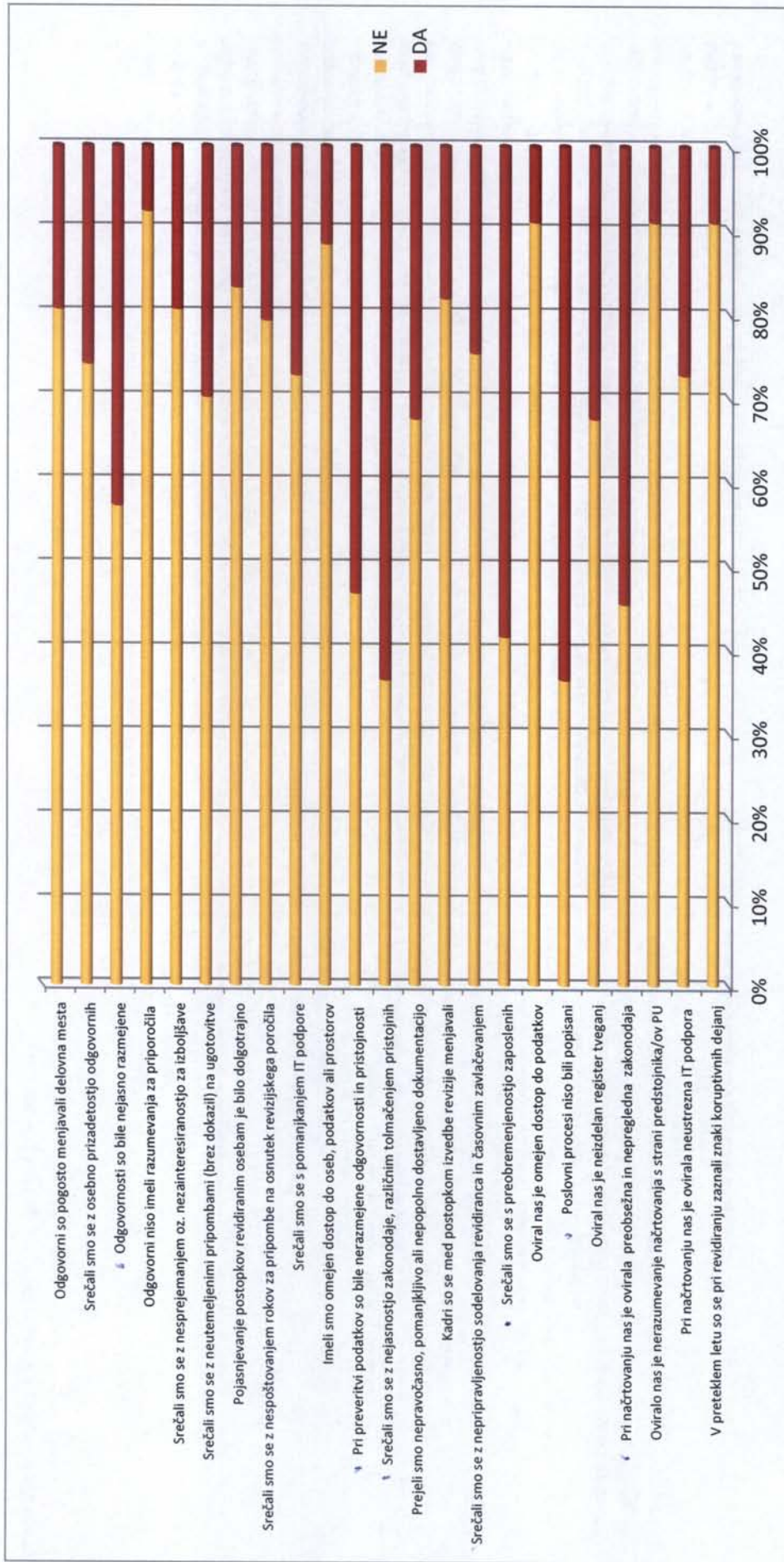
Slika 16: Zagotavljanje funkcionalne neodvisnosti, ocenjevanje kakovosti dela ter obstoj pravnih podlag v lastnih in skupnih NRS



Vir: Anketni vprašalnik k letnemu poročilu o delu NRS za leto 2014

V poročanje o ovirah pri delu smo poleg lastnih in skupnih NRS vključili tudi zunanje izvajalce in njihovi skupni odgovori so razvidni iz spodnje slike:

Slika 17: Ovire pri delu notranjih revizorjev lastnih in skupnih NRS ter zunanjih izvajalcev



Vir: Anketni vprašalnik k letnemu poročilu o delu NRS za leto 2014

Slika 17 kaže, da so se tudi v letu 2014 pri delu notranjih revizorjev, v lastnih in skupnih NRS ter pri zunanjih izvajalcih, ponovile ovire pri delu iz prejšnjih let v približno enakem obsegu. V nadaljevanju poudarjamo le najpomembnejše:

- preobsežna, nepregledna in nejasna zakonodaja (54 odstotkov odgovorov), ki jo tudi za to pristojni različno razlagajo (64 odstotkov odgovorov), oba odstotka odgovorov sta enaka kot leto poprej,
- velika preobremenjenost zaposlenih pri revidirancih (58 odstotkov odgovorov, kar je za odstotno točko manj kot leto poprej),
- ker poslovni procesi niso popisani (64 odstotkov odgovorov in leta 2013 manj, 58 odstotkov), so nejasno razmejena tudi pooblastila in odgovornosti zaposlenih (53 odstotkov odgovorov, v letu poprej pa za 20 odstotnih točk manj) ter zato nekateri odgovorni izražajo osebno prizadetost (26 odstotkov odgovorov, v letu poprej pa jih je odgovorilo 31 odstotkov),
- pomanjkljivo in nepravočasno predložena dokumentacija (33 odstotkov odgovorov, za tri odstotne točke več kot leta 2013),
- nespoštovanje rokov za pripombe na osnutke revizijskih poročil (21 odstotkov odgovorov, za tri odstotne točke manj kot leta 2013),
- nerazumevanje in neutemeljene pripombe (brez dokazil) revidirancev na dana priporočila (30 odstotkov odgovorov, za dve odstotni točki manj kot leto poprej),
- nezainteresiranost za izboljšave v danih priporočilih (20 odstotkov odgovorov, kar kaže na izboljšanje, saj je bil leto poprej ta odstotek še 26) in
- 9 odstotkov vprašanih omenja, da so pri revidiranju zaznali znake koruptivnih dejanj (za tri odstotne točke več kot leta 2013).

3.2.2 Poročanje na podlagi 18. in 20. člena Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ

Na podlagi 18. člena pravilnika o usmeritvah mora notranji revizor o ugotovljenih nepravilnostih, ki kažejo na povzročitev večje škode ali suma kaznivega dejanja, poleg predstojnika obvestiti tudi UNP. UNP vodi register poročil o nepravilnostih in v letu 2014 ni prejel nobenega poročila o takšnih nepravilnostih.

Posebna poročila na podlagi 20. člena pravilnika o usmeritvah, s katerim morajo vodje NRS v primeru neodzivnosti predstojnikov na dana priporočila obvestiti UNP, v letu 2014 nismo prejeli.

3.2.3 Pomanjkljivosti, nepravilnosti in napake na podlagi revizijskih ugotovitev NRS

NRS v okviru izvajanja notranjerevizijske funkcije pri PU izvajajo finančne revizije, revizije pravilnosti in smotrnosti poslovanja. V letu 2014 so lastne in skupne NRS opravile največ revizij pravilnosti

poslovanja³¹, zato so tudi ugotovljene pomanjkljivosti, nepravilnosti in napake najpogostejše pri tej vrsti revizij. Pojavljale so se na področju javnih naročil, stroškov dela, investicijskih stroškov, financiranja, razmejitve pooblastil in odgovornosti, premoženja, neposrednega upoštevanja pravnih podlag ter na drugih področjih. Ugotovljena so bila tudi koruptivna tveganja.

Lastne in skupne NRS so v letu 2014 izvedle za dobri dve tretjini več³² finančnih revizij. Revizije smotrnosti poslovanja pa so v skromnem obsegu izvajale le lastne NRS (15 revizij, eno več kot leto poprej in kar 9 manj kot leta 2012).

Revizorji so navedli, katere najpogostejše nepravilnosti in napake se pojavljajo pri izvajanju revizij. Povzemamo jih v **Prilogi 4**, po vrstah revizij: pri revizijah pravilnosti poslovanja, finančnih revizijah in revizijah smotrnosti.

4. PREVERJANJE DELOVANJA NOTRANJEGA NADZORA JAVNIH FINANC PRI PRORAČUNSKIH UPORABNIKI

V okviru preverjanja delovanja NNJF izvaja UNP pri PU revizije skladnosti organiziranosti in poslovanja NRS z Usmeritvami ter zagotavlja notranje revidiranje PU po 6. odstavku 101. člena ZJF. Z namenom zagotavljanja podpore lastnim in skupnim NRS pri njihovem položaju, poslovanju ter prenosu najboljše prakse in kvalitete njihovega poslovanja, sta bili v letu 2014 izvedeni dve reviziji NRS, in sicer v:

1. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo in
2. Mestni občini Maribor.

UNP je v okviru omenjenih revizij pregledal naslednja področja:

- obseg pristojnosti in odgovornosti notranje revizije,
- neodvisnost in nepristranskost notranje revizije,
- strokovnost in potrebno poklicno vestnost notranjih revizorjev,
- vodenje in načrtovanje notranjerevizijskega dela,
- izvajanje revizijskih nalog in poročanje,
- izvajanje svetovalnih nalog,
- ustreznost kadrovske zasedbe,
- zagotavljanje usposobljenosti in razvoja notranjih revizorjev in
- zagotavljanje kakovosti notranjega revidiranja.

V primeru ugotovljenih slabosti je UNP oblikoval priporočila za izboljšave. Le-ta so se v večini primerov nanašala na:

³¹ Lastne 86 in skupne NRS 130 revizij, kot je že podano v Sliki 14 in 15.

³² Lastne 5 in skupne NRS pa 28 revizij, v letu 2013 pa skupaj 21, od tega lastne 9 in skupne NRS 12 revizij.

- vsebinske dopolnitve, posodobitve in uskladitve internih aktov, ki urejajo delovanje notranjega revidiranja s pravnimi in strokovnimi podlagami s področja notranjega nadzora javnih financ,
- izboljšanje postopkov načrtovanja in povečanje kvalitete planskih dokumentov s področja notranjega revidiranja,
- dosledno izvajanje revizijskih postopkov v skladu z zahtevami strokovnih podlag,
- zagotavljanje ustrezno delujočega sistema za spremljanje ukrepov in uresničevanje priporočil, ki izhajajo iz poročil notranjega revidiranja,
- zagotovitev kadrovskih kapacitet notranje revizije v obsegu, ki zadošča za realizacijo potrjenih planskih dokumentov.

Poleg tega je UNP izvajal tudi porevizijske preglede, v okviru katerih je preverjal, ali so izvedeni ukrepi za realizacijo priporočil, podanih v okviru revizijskih pregledov skladnosti organiziranosti in poslovanja NRS PU z Usmeritvami, ustrezni. V letu 2014 je UNP izdelal štiri ocene ustreznosti izvedenih ukrepov za realizacijo priporočil, podanih v okviru revizij skladnosti organiziranosti in poslovanja NRS PU z Usmeritvami, in sicer za:

1. Univerzitetni klinični center Ljubljana,
2. Javni zavod RTV Slovenija,
3. Univerzo v Ljubljani in
4. Mestno občino Maribor.

Pri izvedbi porevizijskih pregledov je UNP ugotavljal, da so revidirani PU oz. njihove NRS v večji meri ustrezno pristopili k uresničitvi ukrepov na podlagi priporočil revizorjev UNP, težave pa so bile zaznane (1) pri uresničevanju priporočil s področja načrtovanja dela NRS, (2) sprejemu in celostni uskladitvi internih aktov s področja notranjega revidiranja z veljavnimi strokovnimi podlagami za državno notranje revidiranje ter (3) pri ustreznem izračunavanju ter zagotovitvi zadostnih kadrovskih kapacitet notranje revizije glede na potrebe revizijskega okolja v posameznem PU.

Zaradi izvajanja vladnih varčevalnih ukrepov UNP tudi v letu 2014 ni oddal javnega naročila zunanjim izvajalcem notranjega revidiranja za izvedbo revizij pri tistih PU, ki notranjerevizijske funkcije še nimajo zagotovljene. UNP je na podlagi 6. točke 101. člena ZJF izvedel dve notranji reviziji, in sicer za:

1. Srednjo poklicno in tehnično šolo Murska Sobota (v nadaljevanju: SPTŠ MS) in
2. Srednjo šolo za oblikovanje in fotografijo Ljubljana (v nadaljevanju: SŠOF LJ).

UNP je v okviru omenjenih notranjih revizij pregledal obstoj in ustreznost vzpostavljenega sistema notranjih kontrol pri (1) procesu obračunavanja plač, povračil stroškov v zvezi z delom in drugih prejemkov iz delovnega razmerja (pri obeh navedenih notranjih revizijah), (2) procesu oddaje javnih naročil (v okviru notranje revizije SPTŠ MS) ter (3) procesu sklepanja, obračunavanja in izplačevanja podjemnih ter avtorskih pogodb (v okviru notranje revizije SŠOF LJ). Oba revidirana zavoda sta UNP v roku posredovala program ukrepov za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. O izvedbi ukrepov na podlagi priporočil bosta UNP poročala v letu 2015.

5. DRUGE AKTIVNOSTI URADA RS ZA NADZOR PRORAČUNA NA PODROČJU NNJF V LETU 2014

5.1 Svetovalna dejavnost

UNP opravlja svetovalno dejavnost pri reševanju sistemskih in operativnih težav notranjih revizorjev in predstojnikov PU. V letu 2014 so bile poleg sprotnega svetovanja glavne aktivnosti usmerjene v sodelovanje z notranjimi revizorji PU na področju priprave internih aktov, ki urejajo dejavnost notranjega revidiranja skladno z zahtevami prenovljenih Usmeritev. V sodelovanju z delovno skupino za prenovo Usmeritev pa so bila oblikovana in objavljena 3 stališča UNP s področja notranjega nadzora javnih financ in izdanih je bilo 5 smernic UNP v zvezi z uporabo le-teh (točka 2.2 tega poročila).

5.2 Študijski obisk in sodelovanje na mednarodnem strokovnem srečanju

V januarju 2014 je UNP zagotovil študijski obisk za delegacijo vodij notranjerevizijskih služb ministrstev Gruzije ter gruzijske centralne harmonizacijske enote, kot osrednjega organa za vzpostavitev in koordinacijo sistema notranjega nadzora javnih financ. Namen študijskega obiska je bil, da se predstavniki Gruzije seznanijo z organiziranostjo, pravnim okvirom in razvojnimi smernicami sistema NNJF v Republiki Sloveniji³³.

V februarju 2014 je UNP zagotovil sodelovanje na mednarodnem strokovnem srečanju, ki ga je organizirala Mestna občina Ljubljana in je bilo namenjeno izmenjavi informacij s področja notranjega nadzora javnih financ ter tesnejšemu sodelovanju na področju notranjega revidiranja. Srečanja so se udeležili predstavniki Kontrolnega urada mesta Dunaj in Kontrolnega urada mesta Bratislava. UNP je na srečanju predstavil sistemsko ureditev NNJF v Republiki Sloveniji.

5.3 Poročanje OLAF-u in koordinacija z nadzornimi organi

UNP v okviru NNJF deluje tudi kot AFCOS, nacionalna kontaktna točka za sodelovanje z Evropskim uradom za boj proti goljufijam (OLAF) in v tej funkciji posreduje OLAF-u poročila o nepravilnostih pri porabi sredstev evropskih skladov ter v sodelovanju z drugimi pristojnimi organi spremlja obravnavo nepravilnosti do vračila nepravilno izplačanih sredstev v proračun in sprejetja upravnih ali sodnih ukrepov, potrebnih za zaprtje primerov poročenih nepravilnosti. Sodeluje tudi pri pripravi predlogov in sprememb predpisov s področja zaščite finančnih interesov Evropske Skupnosti.

UNP je v letu 2014 zagotavljal redno uporabo sistema za poročanje o nepravilnostih IMS, koordiniral posredovanje poročil o nepravilnostih, sproti posredoval pri ugotovljenih slabostih sistema IMS in zagotavljal njihovo odpravo, zagotavljal pomoč in podporo za uporabnike sistema IMS na nivojih

³³ V okviru študijskega obiska je bilo predstavnikom gruzijske delegacije omogočeno obiskati tudi notranjerevizijsko službo Ministrstva za finance, Center za razvoj financ ter Računsko sodišče RS.

organov upravljanja ter posredoval AMA sporočila. UNP je redno posodabljal baze podatkov o nepravilnostih in uporabnikih sistema IMS.

V juniju in decembru 2014 je UNP organiziral dva sestanka Medresorske delovne skupine za sodelovanje z OLAF.

S ciljem še učinkovitejšega izvrševanja nalog iz pristojnost Medresorske delovne skupine, ki so povezane s koordinacijo posredovanja informacij o odkritju nepravilnosti pri uporabi EU sredstev, goljufij in tudi o posameznih fazah upravnih ali preiskovalnih postopkov, je UNP pripravil gradivo za Vlado RS na temo institucionalne širitve Medresorske delovne skupine, ki na tej osnovi vključuje še Agencijo RS za kmetijske trge in razvoj podeželja ter Službo vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. V letu 2015 je načrtovana izvedba kadrovske širitve Medresorske delovne skupine.

Ker za prenovo usmeritev za poročanje o nepravilnostih niso bile zagotovljene in sprejete vse potrebne zakonske podlage (i.e. uredbe na nivoju EU, ki v letu 2014 določajo osnovo in vsebino za usmeritve poročanja o nepravilnostih za finančno obdobje 2014-2020), je izvedba te aktivnosti predvidena v letu 2015.

UNP je zagotovil udeležbo na 9 sestankih delovnih teles OLAF in izpolnil ter v roku posredoval OLAF-u vprašalnik Člen 325 – Poročilo o zaščiti finančnih interesov EU, izpolnil in posredoval pa je tudi OLAF dokument Poročilo o zaščiti finančnih interesov EU in dokument izpolnjevanje priporočil (Follow - up Recommendations).

UNP je koordiniral in zagotavljal informacijsko podporo predstavnikom OLAF pri izvajanju pregleda na kraju samem.

6. ANALIZA SISTEMSKIH NEUČINKOVITOSTI IN UKREPI ZA NJIHOVO IZBOLJŠANJE

Na podlagi 22. člena pravilnika o usmeritvah³⁴ UNP v letnem poročilu o stanju NNJF poda analizo sistemskih neučinkovitosti in predlaga ukrepe za njihovo izboljšanje.

V nadaljevanju na podlagi opravljenih analiz slabosti pri delovanju NNJF, predstavljenih v tem letnem poročilu, nakazujemo potrebne ukrepe za izboljšanje delovanja NNJF.

³⁴ Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Uradni list RS, št. 72/2002).

UNP si prizadeva k uveljavitvi nastajanja skupnih NRS, kar je v Strategiji opredeljeno kot cilj, ki ga je možno doseči le s proaktivnim sodelovanjem PU, kjer naj bi skupne NRS bile ustanovljene. Na podlagi sodelovanja s predstavniki ministrstev v zvezi z vzpostavljanjem skupnih NRS ugotavljamo, da je bil odziv ministrstev slabši od pričakovanega, saj sta skupno NRS ustanovili le dve ministrstvi.

V UNP ocenjujemo, da bi resen pristop tako ministrstev kot občin k vzpostavljanju skupnih NRS zagotovil podlago za napredek in smotrnejše zagotavljanje notranjega revidiranja PU na nivoju Republike Slovenije. Poleg prednosti, ki se odražajo v večji učinkovitosti in kvaliteti dela ter povečani pokritosti proračunskih uporabnikov z notranjim revidiranjem, bi se s takšno obliko zagotavljanja notranjega revidiranja povečala obvladljivost in sistematični nadzor z enega mesta nad uspešnostjo realizacije ciljev in programov, ki jih ministrstva oz. občine uresničujejo preko svojih posrednih PU, s posebnim poudarkom na izboljššanem obvladovanju tveganj pri dodeljevanju in porabi transfernih sredstev.

Kot enakovredno organizacijsko obliko lastnim in skupnim NRS so obravnavani tudi zunanji izvajalci notranjega revidiranja. Upoštevajoč dejstvo, da je v zadnjem obdobju opazen trend porasta zagotavljanja notranjega revidiranja na ta način, bo v prihodnjem obdobju potrebno posvečati večjo pozornost zagotavljanju kvalitete dela zunanjih izvajalcev notranjega revidiranja PU.

Zaradi nenehnih reorganizacijskih sprememb institucij javnega sektorja poudarjamo pomembnost stalne pozornosti predstojnikov PU na zagotavljanje notranjega revidiranja v skladu z zahtevami predpisov s področja notranjega nadzora javnih financ³⁵.

Ocenjujemo, da bi implementacija projekta IT podpora notranjemu revidiranju pomembno izboljšala učinkovitost notranjega revidiranja.

Notranje revidiranje se pri PU vse bolj uveljavlja v smislu pokritosti v zadnjih treh letih, še vedno pa ni dovolj upoštevano kot dodana vrednost poslovodstvu. Notranji revizorji namreč še vedno poročajo o ovirah pri njihovem delu. Notranje revidiranje lahko neodvisno in nepristransko daje zagotovila in svetuje poslovodstvu pri uresničevanju ciljev le v okoliščinah, ko ima ustrezno in zadostno zagotovljene vire (zlasti kadrovske in finančne) za izvajanje nalog.

UNP izvaja ukrepe za odpravo sistemskih neučinkovitosti zlasti z uresničevanjem v Strategiji zastavljenih ciljev. V doseganju strateških ciljev, ki jih pogojujejo finančna sredstva in se nanašajo na vrednotenje delovnih mest revizorjev ter zagotavljanje večje pokritosti PU z notranjerevizijsko funkcijo, je področje NNJF zadnjih nekaj let omejeno z odločitvami Vlade RS.

³⁵ Kot primer navajamo Ministrstvo za okolje in prostor, ki je v zadnji četrtini leta 2014 nastalo z reorganizacijo kmetijskega in infrastrukturnega ministrstva ter bo moralo zagotoviti notranje revidiranje v skladu z zahtevami ZJF in njegovih podzakonskih aktov.

Uveljavljanje sicer sodobnega systemskega in pravnega okvira NNJF v Republiki Sloveniji je predvsem odvisno od razumevanja in uveljavljanja odgovornosti predstojnikov oziroma poslovnih organov PU za to področje.

UNP je doprinesel k informiranju predstojnikov o pomembnosti notranjega nadzora javnih financ z izvedbo sedmih regijskih konferenc, s čemer je realiziran eden izmed ciljev Strategije.

Menimo, da bo vsebinsko prenovljena Izjava, namreč »Zagotovilo predstojnika oziroma poslovnega organa o zanesljivosti sistema notranjega nadzora«, katere uvedba je predvidena v letu 2016, pripomogla k hitrejši odpravi še vedno prisotnih pomanjkljivosti, nepravilnosti in napak pri poslovanju oseb javnega prava. V okviru uvedbe nove Izjave UNP načrtuje izvedbo ustreznega ozaveščanja predstojnikov v zvezi z njihovo odgovornostjo za vzpostavitev potrebnih ukrepov za zagotovitev doseganja ciljev, smotrnega in zakonitega poslovanja, preprečevanja goljufij in korupcije ter pravočasnega in zanesljivega poročanja.

7. PREJEMNIKI POROČILA

Dr. Dušan Mramor

Minister za finance

Župančičeva 3, Ljubljana

Vlada Republike Slovenije

Gregorčičeva 20 – 25, Ljubljana

Računsko sodišče Republike Slovenije

Slovenska cesta 50, Ljubljana

Arhiv, tu


Poročilo pripravila:

Janja Šuman, DNR



Nataša Prah

direktorica



PRILOGE

PRILOGI 1 in 2: Analiza posamezne komponente notranjega nadzora v Izjavi

V Prilogi 1 in Prilogi 2 je podan pregled ocen predstojnikov PU, po skupinah oseb javnega prava, za vsako posamezno komponento Izjave, in sicer:

1. **kontrolno okolje** (ali je vzpostavljeno primerno kontrolno okolje),
2. **upravljanje s tveganji** (ali so cilji realni in merljivi, kar pomeni, da so določeni indikatorji za merjenje doseganja ciljev ter ali so za njihovo uresničitev opredeljena in ovrednotena tveganja in kako je določen način njihovega obvladovanja),
3. na obvladovanju tveganj temelječ **sistem notranjega kontroliranja** in kontrolne aktivnosti, ki zmanjšujejo tveganja na sprejemljivo raven,
4. **sistem informiranja in komuniciranja** (ustreznost sistema) in
5. **sistem nadziranja**, ki vključuje tudi informacijo o primernem načinu zagotavljanja notranjega revidiranja (z lastno ali skupno NRS ali z zunanjimi izvajalci notranjerevizijskih storitev).

Predstavljeno je tudi, kako so predstojniki ocenili aktivnosti za posamezno komponento NNJF po področjih poslovanja:

- a) za celotno poslovanje (za več kot 80 odstotkov poslovanja, ocena »a« v Izjavi),
- b) za pretežni del poslovanja (med 60 odstotkov in 80 odstotkov poslovanja, ocena »b« v Izjavi),
- c) za posamezna področja poslovanja (manj kot 60 odstotkov poslovanja, ocena »c« v Izjavi),
- d) da aktivnosti še niso vzpostavljene, so pa se začele zagotavljati (delež poslovanja 0 odstotkov, ocena »d« v Izjavi) in
- e) aktivnosti še niso vzpostavljene, v naslednjem letu bodo pričeli z ustreznimi aktivnostmi (ocena »e« v Izjavi).

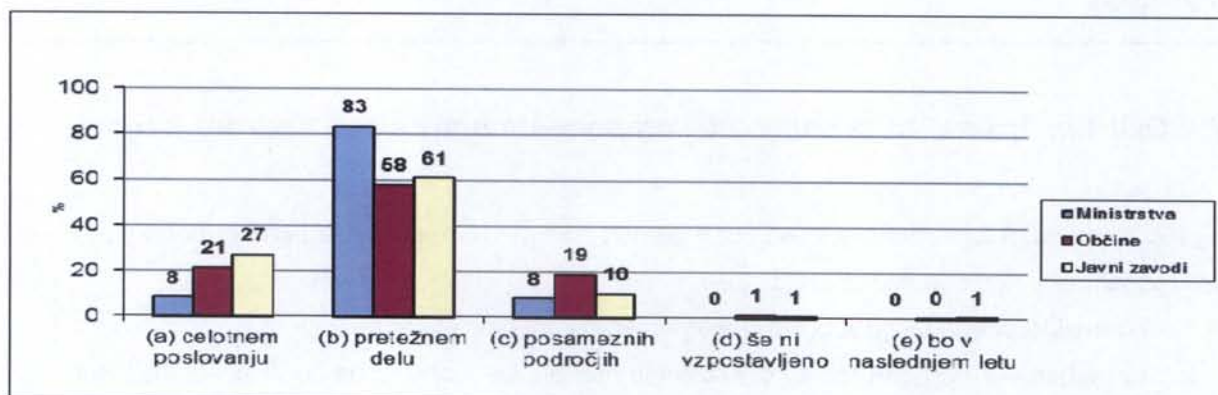
V Prilogi 1 so podane ocene za **leto 2014 v odstotkih (%)**, da smo lahko le-te primerjali med skupinami PU. Odstotki so izračunani iz seštevka ocen posameznih komponent vseh PU, ki so v treh tabelah Priloge 2, za ministrstva, občine in javne zavode. Podatke je možno primerjati z leti 2013 in 2012, saj so podani za triletno obdobje **od 2012 do 2014 leta**.

PRILOGA 1: Analiza posamezne komponente notranjega nadzora za leto 2014

1. Ocena kontrolnega okolja

Ocena kontrolnega okolja za leto 2014 v odstotkih (%) po skupinah PU, za ministrstva, občine in javne zavode, je razvidna iz naslednje slike.

Slika 1 Priloge 1: Ocena primernosti kontrolnega okolja v Izjavi za leto 2014



Za leto 2014 je eno ministrstvo ocenilo primernost kontrolnega okolja na celotnem poslovanju (ocena **a**: za več kot 80 odstotkov poslovanja), v letu poprej nobeno ministrstvo ni imelo take ocene. Deset ministrstev (83 odstotkov) je ocenilo primernost kontrolnega okolja na pretežnem delu poslovanja (ocena **b**: med 60 odstotkov in 80 odstotkov poslovanja) in eno ministrstvo³⁶ ali 8 odstotkov, na posameznih področjih (ocena **c**: manj kot 60 odstotkov poslovanja). Za leto poprej je eno ministrstvo to komponento ocenilo kot šele začetne aktivnosti (ocena **d**: delež poslovanja 0 odstotkov).

Kar 45 občin (21 odstotkov) in 401 javni zavod (27 odstotkov) pa je ocenilo primernost kontrolnega okolja na celotnem poslovanju (ocena **a**: za več kot 80 odstotkov poslovanja), nekaj več PU kot leto poprej (36 občin in 384 javnih zavodov).

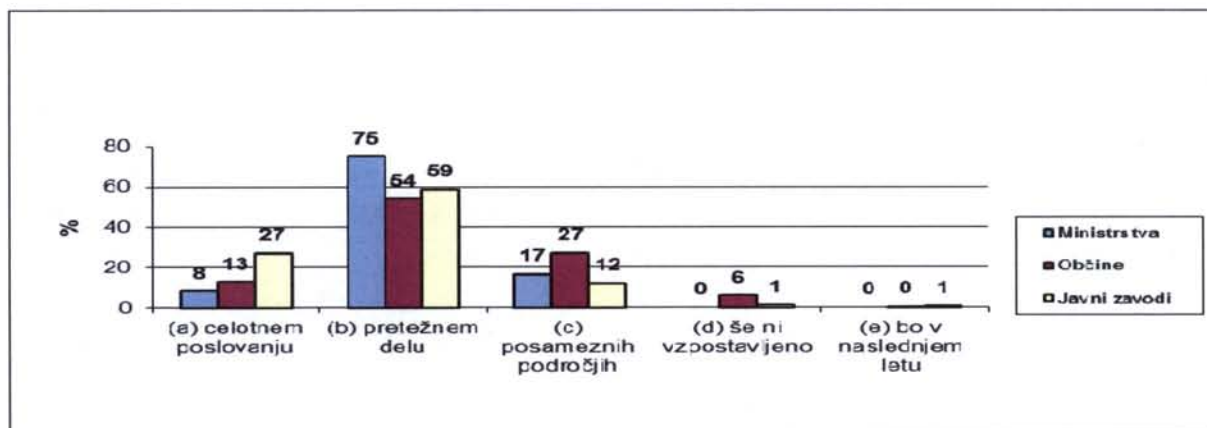
2. Ocena upravljanja s tveganji

2.1 Cilji so realni in merljivi (določeni indikatorji za merjenje)

Ocene predstojnikov PU za področje obvladovanja tveganj, z zornega kota, ali imajo opredeljene realno dosegljive in merljive cilje, so razvidne iz naslednje slike.

³⁶ Zaradi reorganizacij v zadnjem četrtletju leta 2014 je 12 ministrstev oddalo Izjavo.

Slika 2.1 Priloge 1: Ocena upravljanja s tveganji (določanje merljivih ciljev) v Izjavi za leto 2014



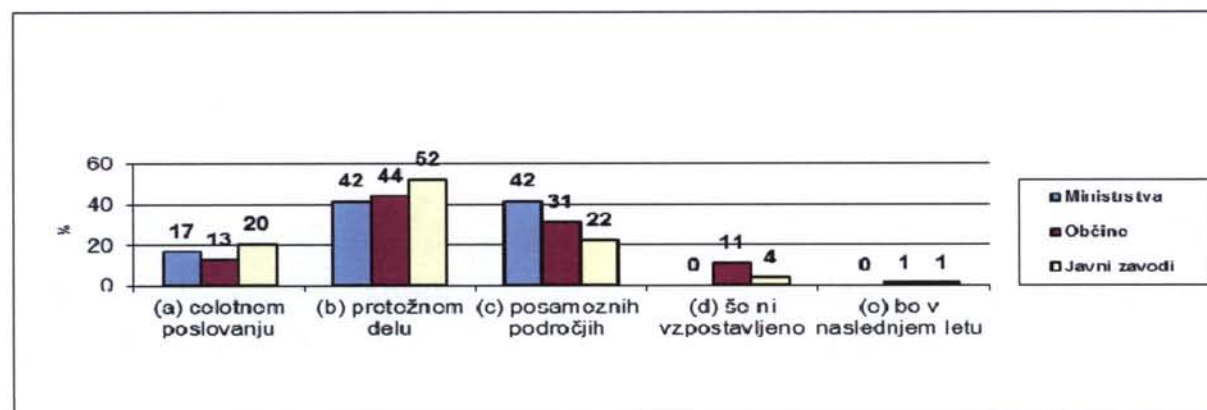
Eno ministrstvo je ocenilo realnost in merljivost doseganja ciljev na celotnem poslovanju (ocena »a«), 9 ministrstev na pretežnem delu (ocena »b«) in dve ministrstvi na posameznih področjih poslovanja (ocena »c«).

Trinajst odstotkov občin (27) in kar dobra četrtnina javnih zavodov (27 odstotkov oz. 401) je ocenila z najvišjo oceno (»a«) upravljanje s tveganji na področju merljivosti in realnosti doseganja ciljev, nekaj več PU kot leto poprej (22 občin in 358 javnih zavodov). Kako so predstojniki še ocenili (v odstotkih) ta del komponente upravljanja s tveganji po področjih poslovanja je razvidno iz slike.

2.2 Tveganja, da se cilji ne bodo uresničili, so opredeljena in ovrednotena

Kako so predstojniki PU ocenili komponento obvladovanja tveganj, z zornega kota izvajanja sistematičnih korakov pri obvladovanju tveganj, so razvidne iz naslednje slike.

Slika 2.2 Priloge 1: Ocena upravljanja s tveganji (izvaja se analiza tveganj) za leto 2014



Dve ministrstvi sta ocenili, da imata opredeljeni tveganja (vključno z analizo tveganj, ki bi lahko vplivala na doseganje ciljev) na celotnem poslovanju, 5 ministrstev na pretežnem delu in enako število

ministrstev na posameznih področjih poslovanja. Še v letu poprej pa sta 2 ministrstvi ocenili šele začetne aktivnosti.

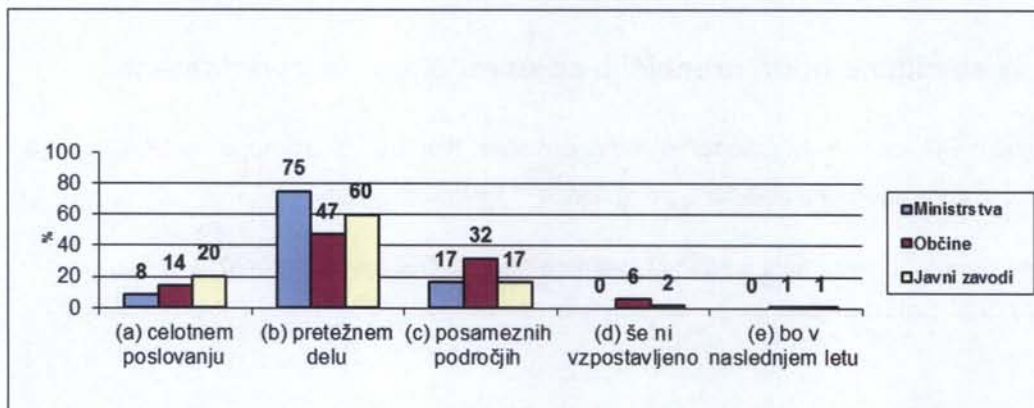
Enako število občin (27 oz. 13 odstotkov) je ocenilo z najvišjo oceno tudi ta del komponente upravljanja s tveganji, enako kot prvi del. Le petina javnih zavodov (20 odstotkov oz. 300) je ocenila, da imajo opredeljena tveganja za več kot 80 odstotkov poslovanja, kar pa je za sedem odstotnih točk manj kot jih je ocenilo prvi del komponente upravljanja s tveganji (27 odstotkov jih je ocenilo, da na celotnem poslovanju imajo realne in merljivo dosegljive opredeljene cilje).

3. Ocena sistema notranjih kontrol

Eno ministrstvo je za poročevalno leto ocenilo, da ima vzpostavljene ustrezne notranje kontrole na celotnem poslovanju (ocena »a«), devet ministrstev ocenilo, da so jih vzpostavili na pretežnem delu poslovanja in 2 ministrstvi na posameznih področjih poslovanja. V letu poprej je eno ministrstvo ocenilo začetne aktivnosti.

Štirinajst odstotkov občin (30) in petina javnih zavodov (20 odstotkov oz. 300) je ocenila z najvišjo oceno (»a«), da ima vzpostavljene ustrezne notranje kontrole, nekaj več PU kot leto poprej (22 občin in 279 javnih zavodov).

Slika 3 Priloge 1: Ocena ustreznosti sistema notranjih kontrol za leto 2014



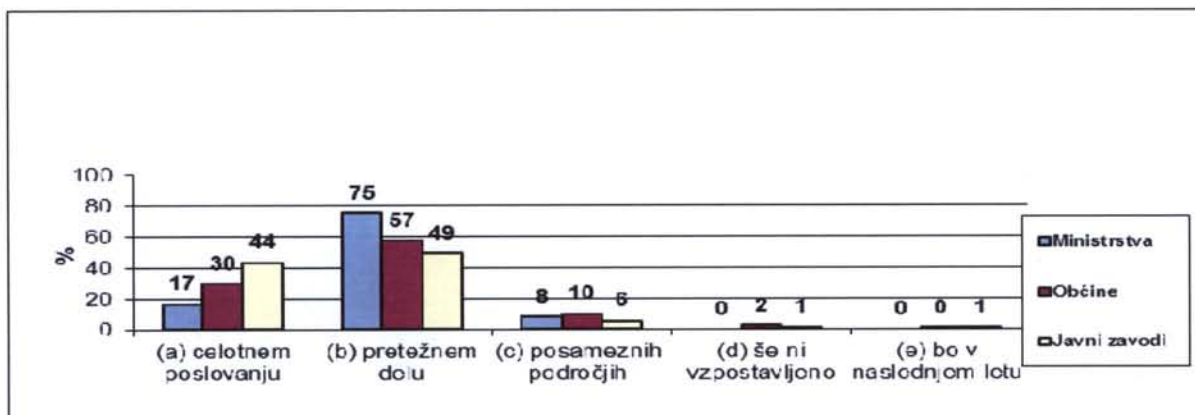
4. Ocena sistema informiranja in komuniciranja

Dve ministrstvi sta ocenili primernost sistema informiranja in komuniciranja na celotnem poslovanju, enako število kot leto poprej. Devet ministrstev je ocenilo primernost te komponente na pretežnem delu poslovanja (ocena »b«, leto poprej jih je bilo 6) in eno ministrstvo na posameznih področjih (ocena »c«, leto poprej pa 3 ministrstva).

Slaba tretjina občin (30 odstotkov oz. 63) in dobri dve petini javnih zavodov (44 odstotkov oz. 643) je ocenilo primernost sistema informiranja in komuniciranja na celotnem poslovanju, to je za več kot 80

odstotkov njihovega poslovanja. Predstojniki so ocenili to komponento skoraj enako tudi za leto poprej (70 občin in 630 javnih zavodov).

Slika 4 Priloge 1: Ocena ustreznosti sistema informiranja in komuniciranja za leto 2014

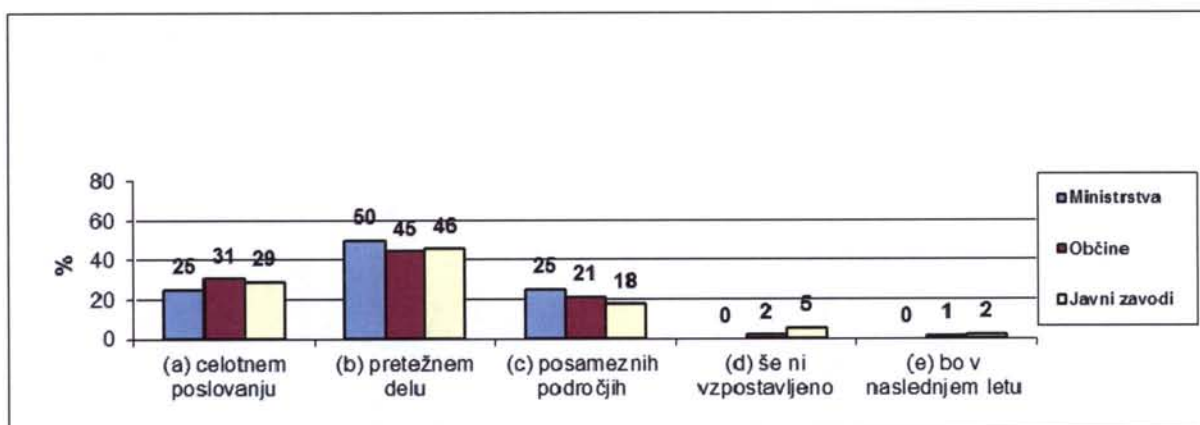


5. Ocena sistema nadziranja, ki vključuje notranje revidiranje

Tri ministrstva so za poročevalno leto ocenila, da imajo pokritost s sistemom nadziranja na celotnem poslovanju in 6 ministrstev na pretežnem delu ter 3 ministrstva na posameznih področjih poslovanja. Ocene so enake kot za leto 2013.

Slaba tretjina občin (31 odstotkov oz. 65, leto poprej 66) in 29 odstotkov javnih zavodov (427, leto poprej pa za dve odstotni točki manj, 393) je ocenilo, da imajo pokritost s sistemom nadziranja, ki vključuje tudi primerno zagotovljeno notranje revidiranje, na celotnem poslovanju, to je za več kot 80 odstotkov njihovega poslovanja.

Slika 5 Priloge 1: Ocena sistema nadziranja, ki vključuje notranje revidiranje za leto 2014



PRILOGA 2: Analiza posamezne komponente notranjega nadzora v Izjavi od leta 2012 do 2014 za ministrstva

Komponente Izjave o oceni NNJF / ocene aktivnosti po področjih poslovanja	Kontrolno okolje			Upravljanje s tveganji, cilji so realni			Tveganja opredeljena in ovrednotena			
	2014	2013	2012	2014	2013	2012	2014	2013	2012	
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	
na celotnem poslovanju	1	0	1	8	1	9	2	17	1	9
na pretežnem delu poslovanja	10	83	6	75	9	82	5	42	6	55
na posameznih področjih poslovanja	1	1	3	17	1	9	5	42	2	18
še ni vzpostavljeno, pričeli z aktivnostmi	0	0	1	0	0	0	0	0	2	18
še ni vzpostavljeno, v naslednjem letu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Skupaj:	12	100	11	100	11	100	12	100	11	100
	Sistem notranjega kontroliranja			Informiranje in komuniciranje			Sistem nadziranja			
Komponente Izjave o oceni NNJF / ocene aktivnosti po področjih poslovanja	2014	2013	2012	2014	2013	2012	2014	2013	2012	
na celotnem poslovanju	1	0	0	2	2	18	3	25	3	
na pretežnem delu poslovanja	9	75	6	75	6	55	6	50	5	
na posameznih področjih poslovanja	2	17	3	8	3	27	3	25	3	
še ni vzpostavljeno, pričeli z aktivnostmi	0	0	1	0	0	0	0	0	0	
še ni vzpostavljeno, v naslednjem letu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Skupaj:	12	100	11	100	11	100	12	100	11	

Ocenjene komponente v Izjavi o oceni NNJF:

- ali je vzpostavljeno primerno **kontrolno okolje**,
- **upravljanje s tveganji** – ali so cilji realni in merljivi, to pomeni, da so določeni indikatorji za merjenje doseganja ciljev,
- **tveganja**, da se cilji ne bodo uresničili, so opredeljena in ovrednotena, določen je način ravnanja z njimi,
- na obvladovanju tveganj temelječ **sistem notranjega kontroliranja** in kontrolne aktivnosti, ki zmanjšujejo tveganja na sprejemljivo raven,
- **ustrezen sistem informiranja in komuniciranja** in
- **ustrezen sistem nadziranja**, ki vključuje tudi primerno (lastno, skupno, pogodbeno) notranje revizijsko službo.

Ocene delovanja notranjih kontrol po komponentah od leta 2012 do 2014 za občine

Komponente Izjave o oceni NNJF / ocene aktivnosti po področjih poslovanja	Kontrolno okolje			Upravljanje s tveganji, cilji so realni			Tveganja opredeljena in ovrednotena											
	2014	2013	2012	2014	2013	2012	2014	2013	2012									
	%	%	%	%	%	%	%	%	%									
na celotnem poslovanju	45	21	36	17	38	18	27	13	22	10	24	11	27	13	23	11	19	9
na pretežnem delu poslovanja	122	58	126	60	122	58	114	54	119	56	105	50	93	44	95	45	90	43
na posameznih področjih poslovanja	40	19	44	21	45	21	57	27	57	27	70	33	66	31	68	32	74	35
še ni vzpostavljeno, pričeli z aktivnostmi	3	1	4	2	6	3	12	6	11	5	11	5	23	11	22	10	25	12
še ni vzpostavljeno, v naslednjem letu ...	1	0	1	0	0	0	1	0	2	1	1	0	2	1	3	1	3	1
Skupaj:	211	100	211	100	211	100	211	100	211	100	211	100	211	100	211	100	211	100
	Sistem notranjega kontroliranja			Informiranje in komuniciranje			Sistem nadziranja											
Komponente Izjave o oceni NNJF / ocene aktivnosti po področjih poslovanja	2014	2013	2012	2014	2013	2012	2014	2013	2012	2014	2013	2012	2014	2013	2012	2014	2013	2012
na celotnem poslovanju	30	14	22	10	25	12	63	30	70	33	68	32	65	31	66	31	68	32
na pretežnem delu poslovanja	100	47	106	50	91	43	121	57	117	55	122	58	94	45	96	45	92	44
na posameznih področjih poslovanja	67	32	68	32	76	36	21	10	20	9	19	9	45	21	41	19	45	21
še ni vzpostavljeno, pričeli z aktivnostmi	12	6	13	6	19	9	5	2	4	2	2	1	4	2	5	2	5	2
še ni vzpostavljeno, v naslednjem letu ...	2	1	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	3	1	3	1	1	0
Skupaj:	211	100	211	100	211	100	211	100	211	100	211	100	211	100	211	100	211	100

Ocenjene komponente v Izjavi o oceni NNJF:

- ali je vzpostavljeno primerno **kontrolno okolje**,
- **upravljanje s tveganji** – ali so cilji realni in merljivi, to pomeni, da so določeni indikatorji za merjenje doseganja ciljev,
- **tveganja**, da se cilji ne bodo uresničili, so opredeljena in ovrednotena, določen je način ravnanja z njimi,
- na obvladovanju tveganj temelječ **sistem notranjega kontroliranja** in kontrolne aktivnosti, ki zmanjšujejo tveganja na sprejemljivo raven,
- ustrezen sistem **informiranja in komuniciranja** in
- ustrezen **sistem nadziranja**, ki vključuje tudi primerno (lastno, skupno, pogodbeno) notranje revizijsko službo.

Ocene delovanja notranjih kontrol po komponentah od leta 2012 do 2014 za javne zavode

Komponente Izjave o oceni NNJF / ocene aktivnosti po področjih poslovanja	Kontrolno okolje		Upravljanje s tveganji, cilji so realni		Tveganja opredeljena in ovrednotena															
	2014	%	2013	%	2012	%	2012	%												
na celotnem poslovanju	401	27	384	26	373	25	368	25	300	20	275	19	278	19						
na pretežnem delu poslovanja	898	61	887	60	873	59	866	59	882	59	882	59	867	58	770	52	776	52	754	51
na posameznih področjih poslovanja	154	10	180	12	206	14	178	12	207	14	208	14	208	14	331	22	354	24	365	25
še ni vzpostavljeno, pričeli z aktivnostmi	12	1	18	1	21	1	20	1	21	1	30	2	30	2	58	4	54	4	67	5
še ni vzpostavljeno, v naslednjem letu	11	1	14	1	13	1	11	1	15	1	13	1	13	1	17	1	24	2	22	1
Skupaj:	1476	100	1483	100	1486	100	1476	100	1483	100	1486	100	1486	100	1476	100	1483	100	1486	100
	Sistem notranjega nadziranja		Informiranje in komuniciranje		Sistem nadziranja															
Komponente Izjave o oceni NNJF / ocene aktivnosti po področjih poslovanja	2014	%	2013	%	2012	%	2014	%	2013	%	2012	%	2014	%	2013	%	2012	%	2012	%
na celotnem poslovanju	300	20	279	19	250	17	643	44	630	42	594	40	427	29	393	27	382	27	382	26
na pretežnem delu poslovanja	889	60	877	59	874	59	723	49	728	49	756	51	676	46	679	46	672	46	672	45
na posameznih področjih poslovanja	245	17	280	19	307	21	83	6	95	6	105	7	261	18	303	20	316	20	316	21
še ni vzpostavljeno, pričeli z aktivnostmi	27	2	28	2	40	3	19	1	17	1	21	1	80	5	71	5	79	5	79	5
še ni vzpostavljeno, v naslednjem letu	15	1	19	1	15	1	8	1	13	1	10	1	32	2	37	2	37	2	37	2
Skupaj:	1476	100	1483	100	1486	100	1476	100	1483	100	1486	100	1476	100	1483	100	1486	100	1486	100

Ocenjene komponente v Izjavi o oceni NNJF:

- ali je vzpostavljeno primerno **kontrolno okolje**,
- **upravljanje s tveganji** – ali so cilji realni in merljivi, to pomeni, da so določeni indikatorji za merjenje doseganja ciljev,
- **tveganja**, da se cilji ne bodo uresničili, so opredeljena in ovrednotena, določen je način ravnanja z njimi,
- na obvladovanju tveganj temelječ **sistem notranjega nadziranja** in kontrolne aktivnosti, ki zmanjšujejo tveganja na sprejemljivo raven,
- ustrezen sistem **informiranja in komuniciranja** in
- ustrezen **sistem nadziranja**, ki vključuje tudi primerno (lastno, skupno, pogodbeno) notranje revizijsko službo.

PRILOGA 3:

Primerjava števila opravljenih revizij po vrstah revizij in letih v lastnih in skupnih NRS

Leto / Lastne in skupne NRS ter indeks	2014			2013			2012		
	Lastne	Indeks	Skupne	Lastne	Indeks	Skupne	Lastne	Indeks	Skupne
Vrsta revizije									
Revizije pravilnosti poslovanja	86	58,9	130	121	77,1	193	108	63,9	124
Revizije smotnosti poslovanja	15	10,27	0	14	8,9	0	24	14,2	6
Finančne revizije	5	3,425	28	9	5,7	12	6	3,6	28
Naknadne revizije	27	18,49	1	11	7,0	2	20	11,8	3
Revizije po 14. čl. Pravilnika o usmeritvah	13	8,904	10	2	1,3	7	11	6,5	3
Skupaj število opravljenih revizij	146	100	169	157	100	214	169	100	164

Primerjava števila zaposlenih revizorjev in vseh zaposlenih v NRS ter letih v lastnih in skupnih NRS

Leto / Lastne in skupne NRS	2014		2013		2012	
	Lastne	Skupne	Lastne	Skupne	Lastne	Skupne
Število revizorjev in vseh zaposlenih v NRS						
Skupaj število revizorjev (PDNR in DNR)	50	22	60	21	58	16
Povprečno število revizij na revizorja	2,9	7,7	2,6	10,2	2,9	10,3
Število vsega zaposlenega osebja v NRS	66	26	64	28	75	23
Povprečno število revizij na zaposlenega v NRS	2,2	6,5	2,5	7,6	2,3	7,1

PRILOGA 4: Pomanjkljivosti, nepravilnosti in napake na podlagi revizijskih ugotovitev lastnih in skupnih NRS

REVIZIJE PRAVLNOSTI POSLOVANJA

PODROČJE JAVNIH NAROČIL

- oddaja javnih naročil v neskladju s temeljnimi načeli ZJN-2 oz. v neskladju z določili ZJN-2;
- oddaja javnih naročil v neskladju z zahtevami internega akta, ki ureja področje oddaje javnih naročil;
- neustreznost oz. nejasnost določb internega akta, ki ureja področje oddaje javnih naročil;
- neuskkljenost koncesijske pogodbe z javnim razpisom za podelitev koncesije;
- predhodno dogovarjanje med ponudniki in predstavniki naročnika;
- pomanjkljivo načrtovanje in drobljenje javnih naročil;
- neizvajanje preveritev na trgu v primeru t.i. evidenčnih naročil;
- nepravočasen pristop k izvedbi javnega naročila;
- odsotnost ustrezne revizijske sledi pri načrtovanju javnega naročila;
- nepreglednost razpisne dokumentacije o oddaji javnih naročil;
- vsebovanje nasprotujočih si določil v razpisni dokumentaciji;
- neustrezno izvajanje notranjih kontrol in postopkov v fazi izbire najugodnejšega ponudnika;
- neustrezno dokumentiranje poteka pogajanj, s čimer je posledično onemogočena primerjava izhodiščnega stanja z izpogajanim;
- neustreznost evidenc o oddanih javnih naročilih;
- odsotnost doslednega spremljanja izvajanja pogodbenih določil s strani skrbnikov pogodb;

PODROČJE STROŠKOV DELA

- nepravilnost obračuna povračil za prehrano;
- nepravilnost obračuna premij delodajalca za pokojninsko kolektivno zavarovanje;
- odsotnost oz. neučinkovitost delovanja notranjih kontrol pri izdajanju in obračunavanju potnih nalogov;
- nepravilnosti pri prevedbah plač;
- nepravilnosti obračuna stroškov prevoza na/iz dela;
- nedosledno upoštevanje delovne zakonodaje na področju izplačil za redno delo in delo preko polnega rednega delovnega časa;
- sklepanje pogodb in drugih podlag »za nazaj«;
- neupoštevanje zakonsko določenih rokov pri določanju in izplačevanju drugih stroškov dela (podjemne in avtorske pogodbe);
- nepravilnosti pri evidentiranju delovnega časa;
- nepravilnosti pri obračunavanju kilometrine;
- nepravilnosti pri napredovanju javnih uslužbencev (neizpolnjevanje pogojev za napredovanje);
- neizvajanje ukrepov v primeru (ne)izpolnjevanja pogodbenih obveznosti v zvezi z izobraževanjem javnih uslužbencev;
- nepravilnosti pri obračunu stroškov službenih potovanj;
- sistemske nepravilnosti pri obračunu dodatka za delo v deljenem delovnem času;
- pomanjkljivost oz. odsotnost evidenc dela;
- nepravočasno obračunavanje položajnega dodatka pri nadomeščanju vodje;
- neskladnost sistemizacije delovnih mest z dejanskim stanjem;

PODROČJE INVESTICIJSKIH STROŠKOV

- odsotnost zajetja vseh načrtovanih investicij in investicijskih vzdrževanj v NRP-jih;
- slabosti pri nadzoru porabe investicijskih transferov in investicij v stvarno premoženje;
- odsotnost analize, ki bi upravičevala investicijo;
- investicijska dokumentacija ni pripravljena v skladu s predpisano metodologijo;
- neustreznost načrtovanja investicij;
- slabosti v delovnih postopkih pridobivanja in razpolaganja nepremičninskega premoženja;

PODROČJE FINANCIRANJA

- odsotnost vseh predpisanih vsebin v predlogih finančnih načrtov;
- preseganje potrjene višine dodeljenih finančnih sredstev;
- nepravčasno sklepanje pogodb o financiranju;
- izvajanje izplačil v breme občinskega proračuna na podlagi neupravičenih zahtevkov oz. zahtevkov, ki niso dokumentirani z dokazili;
- nespoštovanje plačilnih rokov;
- neustreznost delovnih postopkov nadzora nad porabo tekočih transferov;
- neizvajanje nadzora nad namensko porabo tekočih sredstev;
- neustrezno oblikovane oz. pomanjkljivo sestavljene pogodbe o prenosu premoženja v upravljanje;
- pomanjkljivosti pri poročanju o odpisih;
- neuskklajenost evidenc z glavno knjigo;
- neupravičeno financiranje stroškov;
- plačilo predujmov;
- odsotnost kalkulacij cene lastne dejavnosti;

PODROČJE RAZMEJITVE POOBLASTIL IN ODGOVORNOSTI

- nezadostno razmejevanje nalog posameznih udeležencev v finančnem poslovanju;
- nezadostno razmejevanje odgovornosti med člani komisij in skrbniki sredstev pri izvajanju letnega popisa;
- sklepanje pravnih poslov nad določeno višino s strani krajevne skupnosti brez soglasja predstojnika občine (neskladje z odlokom o proračunu občine);
- odsotnost razmejevanja nalog in odgovornosti pri izvajanju javnih naročil (pristojnosti pooblaščenega odredbodajalca, skrbnika pogodb in vodje javnih naročil so bile izvajane s strani iste osebe);
- nejasnost pooblastil za podpisovanje dokumentov oz. odsotnost pisnih pooblastil v primerih, ko predstojnik za določene naloge pooblasti druge uslužbenke;
- odsotnost določitve pooblastil in odgovornosti v internih aktih proračunskega uporabnika;

PODROČJE PREMOŽENJA

- odsotnost izvedbe oz. nepravilna izvedba rednega letnega popisa sredstev in obveznosti;
- neustrezno vodenje evidenc stvarnega premoženja;
- odsotnost upravljanja s terjatvami;
- nepravilnosti pri evidentiranju premoženja v poslovnih knjigah;
- nepravilnosti pri določanju amortizacijskih stopenj;
- nepravilnosti pri oddajanju premoženja v najem, nepravilno vodenje evidenc najema;
- neustrezen nadzor nad premoženjem, ki je dano v upravljanje zavodom;
- odsotnost vzpostavljenih notranjih kontrol v zvezi s prenosi računalniške strojne opreme med različnimi lokacijami zavoda;

PODROČJE UPOŠTEVANJA PRAVNIH PODLAG

- odsotnost ustreznih internih predpisov, ki urejajo izvedbo letnega popisa;
- neupoštevanje določil ZJN-2, ZIntPK, ZJF, ZSPDSL, ZJU, ZOFI, Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna;
- neuskklajenost občinskih odlokov s spremenjeno zakonodajo;
- nespoštovanje določil Uredbe o stvarnem premoženju države in lokalnih skupnosti pri sestavi načrta oddaje nepremičninskega premoženja;
- neupoštevanje določil ZUJF in ZIntPK pri sklepanju podjemnih pogodb;
- nedosledno upoštevanje ZDDV-1 glede obveznih vsebin izdanih računov;
- neskladnost internih aktov z veljavnimi predpisi oz. odsotnost tekočega posodabljanja internih aktov v skladu s spremembami zakonskih in podzakonskih predpisov;
- neskladnost vsebine javnega razpisa z zahtevami internega pravilnika občine;
- neupoštevanje občinskih odlokov pri izvajanju obvezne gospodarske javne službe;
- izvajanje nabav v neskladju s sprejetim finančnim načrtom;
- sodelovanje v projektih brez ustrezne pravne podlage;

- opustitev poročanja oz. nepravočasno poročanje občine pristojnim ministrstvom glede državnih pomoči;
- neupoštevanje ZLS pri dodeljevanju mesečnih nagrad predsednikom krajevnih skupnosti;
- neuskklajenost koncesijske pogodbe s koncesijskim aktom;
- neizdaja odločb o priznanju pravic iz pokojninskega zavarovanja v zakonsko določenem roku;
- neskladnost s kolektivno pogodbo za javni sektor pri evidentiranju in izplačevanju dodatka za redno delo v popoldanskem času;

KORUPCIJSKA TVEGANJA

- odsotnost protikorupcijske klavzule v pogodbah, sklenjenih z dobavitelji;
- predhodno dogovarjanje med ponudniki in predstavniki naročnika;
- pritiski na delo služb, komisij;
- nespoštovanje izogibanja nasprotju interesov;
- opravljanje primerljive dejavnosti na trgu s strani javnega uslužbenca brez soglasja predstojnika zavoda;
- udeležba delavcev računovodstva PU v lastništvu in vodstvu dobavitelja, pri čemer predstojniku PU povezave niso razkrite – dobavitelj PU dobavlja programe, ki jih le-ta ne potrebuje in tudi ne uporablja;
- nejasna določitev pristojnosti in odgovornosti;
- neukrepanje vodstva zavoda pri opozorilih NR v zvezi s kršitvami predpisov;
- slabosti pri vodenju evidence prejetih in danih protokolarnih darilih;
- netransparentnost postopkov;
- odsotnost obveščanja o zaznanem oz. dejanskem nasprotju interesov;

DRUGO

- nepregledno izvajanje blagajniškega poslovanja ter odsotnost notranjih kontrol pri blagajniškem poslovanju;
- nespoštovanje pogodbeno dogovorjenih cen;
- koncedent v celoti ne nadzira cen storitev javne gospodarske službe;
- nepravočasno predlaganje oz. podaljšanje veljavnosti bančnih garancij za dobro in pravočasno izvedbo pogodbenih del glede na roke veljavnosti le-teh oz. glede na spremembe izvedbenih rokov;
- neustrezen pristop k letnemu načrtovanju dela in poročanju o delu ter poročanju o doseženih ciljih in rezultatih PU;
- neustrezno projektno vodenje – odsotnost zapisanih pravil za upravljanje s projekti;
- neustrezna sledljivost dokumentacije v PU;
- neustreznost sistema nabave IT opreme;
- pomanjkljiva revizijska sled o odobritvi prekoračitev;

REVIZIJE SMOTRNOSTI POSLOVANJA

- nesistematična ureditev nadzora porabe materiala;
- odsotnost obstoja celovite varnostne politike informacijskega sistema v PU;
- odsotnost opredelitve meril in kazalnikov, ki bi bile v posameznem PU potrebne za merjenje in spremljanje doseženih ciljev;
- negospodarna poraba proračunskih sredstev;
- odsotnost ustrezne organizacije dela z namenom zmanjšanja nadur v določenih enotah PU;
- neustreznost oz. odsotnost sistema proaktivnega vodenja in izvajanja projektov, ki imajo velike finančne posledice;
- nabavljanje mobilnih telefonov večjih vrednosti, ki presegajo potrebno funkcionalnost glede na potrebe uslužbencev;
- kritje stroškov za namene, katerih plačnik bi moral biti zaposleni sam (uporaba službenega mobilnega telefona);
- neracionalni postopki kot posledica neobstoja ustrezne informacijske podpore;
- neučinkovit način poročanja, obdelave podatkov in vodenja evidenc;

FINANČNE REVZIJE

- postavke izkazov se ne skladajo z analitičnimi evidencami;
- neustrezno izvajanje kontrole zahtevkov za izplačila pri sofinanciranju programov;
- nepravilno oblikovane pasivne časovne razmejitve;
- nepravilnosti pri izkazovanju kumulativnih presežkov prihodkov nad odhodki;
- neustrezen izračun lastne cene posameznega programa;
- neažurno evidentiranje dokumentov;
- neizvajanje notranjih kontrol pravilnosti obračunanega in plačanega zneska v skladu s podpisano pogodbo;
- neažurne in nepravilne knjižbe;
- nespoštovanje rokov;
- nezadostno dokumentiranje izvedenih notranjih kontrol pri zahtevkih za izplačilo.