



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

URAD REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA NADZOR PRORAČUNA

ZAPISNIK

**o inšpekcijskem nadzoru nad izvajanjem Zakona o javnih financah in
predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna pri
Nacionalnem laboratoriju za zdravje, okolje in hrano**

Številka: 06102-42/2016/5

Ljubljana, 6. 1. 2017



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

URAD REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA NADZOR PRORAČUNA

Fajfarjeva 33, 1502 Ljubljana

T: 01 369 69 00

F: 01 369 69 14

E: mf.unp@mf-rs.si

www.unp.gov.si

Številka: 06102-42/2016/5

Datum: 9. 12. 2016

ZAPISNIK
O INŠPEKCIJSKEM NADZORU NAD IZVAJANJEM ZAKONA O JAVNIH
FINANCAH IN PREDPISOV, KI UREJAJO POSLOVANJE S SREDSTVI
DRŽAVNEGA PRORAČUNA
pri Nacionalnem laboratoriju za zdravje, okolje in hrano

Inšpekcijski pregled je bil opravljen na podlagi 102. do 106. člena Zakona o javnih financah (U. I. RS št. (U. I. RS, št. 11/11-uradno prečiščeno besedilo, 14/13-popr., 101/13, 55/15-ZFisP in 96/15 – ZIPRS1617) in Zakona o splošnem upravnem postopku (U. I. RS, št. 24/06-UPB2, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13).

Zapisnik je sestavljen v skladu s 3. odstavkom 102. člena Zakona o javnih financah in z 8. točko 76. člena Zakona o splošnem upravnem postopku.

Inšpekcijski pregled je opravila Vilma Modic, inšpektorica-višja svetnica Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljevanju: UNP) na podlagi naloga za inšpekcijski nadzor št. 06102-42/2016/3 z dne 18. 11. 2016.

Nadzor je bil opravljen 23. in 24. 11. 2016 v prostorih Nacionalnega laboratorija za zdravje, okolje in hrano, Prvomajska ulica 1, Maribor. Od 18. 11. do 22. 11. 2016 je potekala priprava na nadzor in pridobitev podatkov. Do zaključka nadzora 9. 12. 2016 je delo potekalo v prostorih Urada RS za nadzor proračuna.

Podatke so posredovali zaposleni v Nacionalnem laboratoriju za zdravje, okolje in hrano Maribor:

- dr. med., spec, Zora Levačič, direktorica,
- dipl. ekon., spec., Melita Kores, vodja Finančno računovodske službe,
- univ, dipl ekon., Zdenka Letonja, predstojnica Skupnih strokovnih služb,
- dr. med., spec., Vesna Hrženjak, predstojnica Centra za okolje in zdravje.

UVOD

Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano (NLZOH) je ustanovila Vlada RS s sklepom št. 01403-26/2013/4, dne 25. 7. 2013. Zavod NLZOH je pravni naslednik Inštituta za varovanje zdravja RS in devetih Zavodov za zdravstveno varstvo (Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto in Ravne na Koroškem). Zavod izvaja svojo dejavnost na sedežu zavoda v Mariboru in sedmih drugih lokacijah po Sloveniji.

V letu 2015 je imel NLZOH v svoji sestavi naslednje organizacijske enote:

- Center za medicinsko mikrobiologijo,
- Center za mikrobiološke analize živil, vod in drugih vzorcev okolja,
- Center za kemijske analize živil, vod in drugih vzorcev okolja,
- Center za okolje in zdravje,
- Skupne strokovne službe zavoda.

NLZOH je posredni proračunski uporabnik in spada pod pristojnost neposrednega proračunskega uporabnika, ki je v tem primeru Ministrstvo za zdravje (MZ).

V NLZOH je bilo na dan 31. 12. 2015 zaposlenih 720 delavcev.

Organi zavoda so:

- svet zavoda,
- direktor zavoda in
- strokovni svet zavoda.

Zavod vodi in predstavlja direktorica Zora Levačič, dr. med., spec, ki opravlja to funkcijo od začetka delovanja NLZOH (1. 1. 2014).

Predmet pregleda je bilo poslovanje in poraba javnih sredstev v NLZOH v letu 2015 v skladu z odstopljeno prijavo Javne agencije RS za varstvo konkurence.

Cilj inšpekcijskega nadzora je bil ugotoviti skladnost poslovanja z zakoni in podzakonskimi akti, ugotovitev morebitnih kršitev in izrek ustreznih ukrepov.

Področna zakonodaja in pravna podlaga

- Zakon o javnih financah (U. I. RS, št. 11/11-uradno prečiščeno besedilo, 14/13-popr., 101/13, 55/15-ZFisP in 96/15 – ZIPRS1617: ZJF) in podzakonski akti,
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (U. I. RS, št. 101/13, 9/14-ZRTVS-1A, 25/14-ZSDH-1, 38/14: ZIPRS1415),
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (U. I. RS, št. 96/15, 46/16: ZIPRS1617),
- Zakon o zavodih (U. I. RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP)
- Zakon o zdravstveni dejavnosti (U. I. RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 15/08 – ZPacP, 23/08, 58/08 – ZZdrS-E, 77/08 – ZDZdr, 40/12 – ZUJF in 14/13: ZZDej),
- Sklep o ustanovitvi Nacionalnega laboratorija za zdravje, okolje in hrano (št.: 01403-26/2013/4, 25. 7. 2013),
- Statut nacionalnega laboratorija za zdravje, okolje in hrano (št.: 461-PKS/2014-MB, 13. 8. 2014, 7-PKS/2015-MB- spremembe in dopolnitve, 13. 1. 2015),
- Zakon o računovodstvu (U. I. RS, št. 23/99, 30/02 - ZJF-C, 114/06 – ZUE),

- Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (U. I. RS, št. 33/11: ZPFOLERD-1)
- Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (U. I. RS, št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04, 120/07, 124/08, 58/10, 60/10-popr., 104/10, 104/11),
- Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna (U. I. RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10),
- Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava (U. I. RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 114/06-ZUE, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12, 100/15),
- Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (U. I. RS, št. 72/02),
- Uredba o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu (U. I. RS, št. 97/09 in 41/12),
- Pravilnik o določitvi obsega sredstev za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v javnih zavodih iz pristojnosti Ministrstva za zdravje (U. I. RS, št. 7/10, 3/13),
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (U. I. RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15 in 82/15).

I. PODROČJA INŠPICIRANJA IN UGOTOVITVE

1. Letno poročilo in razmejitev prihodkov in odhodkov na dejavnost javne službe in tržno dejavnost

Pristojno ministrstvo (MZ) je izdalo soglasje št. 476-2/2016-126 z dne 4. 5. 2016 k Letnemu poročilu NLZOH za leto 2015, ki ga je sprejel svet zavoda na 16. redni seji dne 29. 3. 2016. V drugem odstavku navedenega soglasja je zapisano, da MZ ne izdaja soglasja na računovodske izkaze, ki so sestavni del Letnega poročila.

Prihodki zavoda v letu 2015:

Zavod je imel 33.309.224,00 EUR vseh prihodkov po načelu nastanka poslovnega dogodka (vir: Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015). Med vsemi prihodki so znašali prihodki za izvajanje javne službe 17.675.498,00 EUR, prihodki od prodaje blaga in storitev na trgu pa 15.633.726,00 EUR.

Zavod je pripravil računovodsko poročilo v skladu s Pravilnikom o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava. Poleg obrazcev, ki so določeni s tem Pravilnikom, je zavod prikazal vrste prihodkov in odhodkov tudi na obrazcih, ki so bili določeni s strani Ministrstva za zdravje (MZ). Na

W. B.

predpisanem obrazcu št. 2 – Izkaz prihodkov in odhodkov 2015 so prihodki razdeljeni na sledeč način:

- prihodki iz sredstev javnih financ (ZZZS): 1.462.836,00 EUR,
- drugi prihodki iz sredstev javnih financ: 16.211.204,00 EUR, ki so razdeljeni na prihodke za specializante, pripravnike in iz projektov (603.873,00 EUR) in prihodke iz naslova javnih storitev (15.607.332,00 EUR),
- prihodki od prodaje blaga in storitev na trgu: 15.594.013,00 EUR,
- drugi prihodki od prodaje proizvodov in storitev: 235,00 EUR,
- finančni prihodki: 17.042,00 EUR in
- drugi prihodki in prevrednotovalni prihodki: 23.894,00 EUR

Za potrebe proračunskega nadzora je odgovorna delavka zavoda prikazala prihodke za izvajanje javne službe po organih financiranja, ki je priloga zapisnika (Priloga 1). Naročniki izvajanja javne službe so sledeči (skupna višina prihodkov 17.674.040,30 EUR):

- Ministrstvo za zdravje in njegovi organi na osnovi pogodb: 1.025.994,53 EUR,
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in njegovi organi na osnovi pogodb: 966.535,64 EUR,
- Ministrstvo za okolje in prostor-ARSO na osnovi pogodbe: 454.960,51 EUR,
- Javna agencija za raziskovalno dejavnost na osnovi pogodbe: 130.408,64 EUR,
- ZZZS na osnovi pogodbe in dogovora: 1.552.613,19 EUR,
- posredni proračunski uporabniki in koncesionarji za katere se izvaja storitve na podlagi razpisov ali naročil: 13.029.432,31 EUR,
- Nacionalni inštitut za javno zdravje na osnovi dogovora o izvajanju programa na področju obvladovanja nalezljivih bolezni: 514.095,48 EUR in

K skupnim prihodkom za izvajanje javne službe je potrebno prišteti še 1.458,00 EUR finančnih in drugih prihodkov.

Pri razmejitvi storitev, ki se nanašajo na javno dejavnost, v NLZOH upoštevajo Navodilo Ministrstva za zdravje št. 012-11/2010-20 z dne 15. 12. 2010, ki razmejuje dejavnost javnih zdravstvenih zavodov na javno službo in tržno dejavnost.

V sklepu o Ustanovitvi NLZOH in Statutu NLZOH je določeno, da ustanovitelj zagotavlja sredstva za opravljanje nalog, ki so določene v 23. c členu Zakona o zdravstveni dejavnosti. Obseg in višino sredstev, ki jih zagotavlja ustanovitelj za izvajanje nalog iz 23. c člena Zakona o zdravstveni dejavnosti, pa se določi na podlagi finančno ovrednotenega programa dela, ki ga sprejme svet zavoda s soglasjem ustanovitelja.

NLZOH je v letu 2015 pridobil javna sredstva na podlagi finančno ovrednotenega programa dela, ki ga je sprejel svet zavoda na 10. seji dne 31. 3. 2015 in h kateremu je Ministrstvo za zdravje izdalo soglasje št. 410-94/2014 z dne 10. 4. 2015.

Inšpektorici so bile med nadzorom predložene tudi posamezne pogodbe, na podlagi katerih NLZOH pridobiva sredstva, ki so evidentirana kot prihodki iz javne dejavnosti.

Odhodki zavoda v letu 2015:

Zavod je imel 32.605.182,00 EUR vseh odhodkov. Med odhodki so znašali odhodki za izvajanje javne službe 17.462.475,00 EUR, odhodki za izvajanje tržne dejavnosti pa 15.142.707,00 EUR. Skupni presežek prihodkov nad odhodki je bil 704.042,00 EUR, od tega na javni službi 213.023,00 EUR, na tržni dejavnosti pa 491.019,00 EUR.

Razmejitev odhodkov na tržno in javno službo je bila opravljena na podlagi 23. člena Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava, ki v drugem odstavku določa:

»Podatki o odhodkih oziroma stroških po vrstah dejavnosti, ki niso razvidni iz dokumentacije, se ugotovijo na podlagi ustreznih sodil, ki jih določi pristojno ministrstvo. Če ni ustreznjega sodila, se kot sodilo lahko uporabi razmerje med prihodki doseženimi pri opravljanju posamezne vrste dejavnosti.«

Pristojno ministrstvo ni sporočilo sodil, zato je NLZOH je za razmejitev odhodkov na dejavnost javne službe in na tržno dejavnost uporabil razmerje med prihodki od poslovanja iz javne in tržne dejavnosti.

Zavod med letom evidentira prihodke iz javne in tržne dejavnosti na stroškovnih mestih. Na posamezna stroškovna mesta se v zavodu evidentira tudi odhodke, ki nastanejo pri opravljanju tržne dejavnosti, odhodke, ki nastanejo pri opravljanju javne službe, in odhodke, ki nastanejo pri opravljanju tržne in javne dejavnosti. Način evidentiranja opredeljuje šifrant stroškovnih mest, ki določa povezavo med stroškovnimi mesti in odhodki. Za stroškovna mesta, ki opravljajo obe vrsti dejavnosti, se za evidentiranje odhodkov uporabi sodila za delitev odhodkov na osnovi prihodkov od poslovanja.

V letu 2015 je bilo NERAZPOREJENIH za 15.796.848,07 EUR odhodkov, ki so se razdelili po ključu-deležih na javno službo in tržno dejavnost. Delež za razdelitev nerazporejenih odhodkov se je določil na osnovi skupnega prihodka, zmanjšanega za že evidentirane direktne stroške. Na javni dejavnosti je bilo v letu 2015 evidentiranih 12.420.120,40 EUR direktnih odhodkov in 5.042.354,08 EUR odhodkov, razdeljenih po ključu. Na tržni dejavnosti pa je bilo v letu 2015 evidentiranih 4.388.213,12 EUR direktnih odhodkov in 10.754.493,99 EUR odhodkov, razdeljenih po ključu. Na ravni zavoda je bilo torej v letu 2015 pri razdelitvi odhodkov na javno službo in tržno dejavnost upoštevano, da je znašal v ustvarjenih poslovnih prihodkih v letu 2015 delež javne službe 53,56 % in delež tržne dejavnosti 46,44 %.

NLZOH je v letu 2015 na podlagi Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu namenil 50% ustvarjenega presežka prihodkov nad odhodki iz tržne dejavnosti za izplačilo delovne uspešnosti zaposlenim (245.510,00 EUR od 491.019,00 EUR presežka).

Predmet pregleda je bil nadzor nad izvajanjem Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (ZPFOLERD-1) s ciljem, da se preveri obveznost ločenega evidentiranja različnih dejavnosti izvajalcev z izključnimi ali posebnimi pravicami ali pooblastili, kot to določa III. poglavje ZPFOLERD-1. ZPFOLERD-1 v 7. členu določa obveznost ločenega spremljanja računovodskih evidenc za različne dejavnosti in prepoveduje uporabo javnih sredstev za financiranje drugih dejavnosti. V 8. členu ZPFOLERD-1 določa, da se za vodenje ločenih računovodskih evidenc uporabljajo sodila, ki so namenjena razporejanju posrednih stroškov po dejavnostih in temeljijo na računovodskih načelih.

ZPFOLERD-1 opredeli tudi način oblikovanja sodil in nadalje določa, da se s strani organa nadzora dosledno uporabljajo vsako poslovno leto. V 9. členu ZPFOLERD-1 pa je določeno, da ustreznost sodil in pravilnost uporabe preveri revizor ob letni reviziji računovodskih izkazov in poda pisno mnenje. Če pa izvajalec ni zavezan k obvezni letni reviziji računovodskih izkazov, pa sodila preveri revizor na podlagi pogodbe najpozneje do konca aprila tekočega leta za preteklo leto.

Kljub temu, da je direktorica NLZOH podala pojasnilo, da je zavod zavezan k izpolnjevanju določil III. poglavja ZPFOLERD-1, je inšpektorica med nadzorom



pridobila dodatno pravno mnenje s strani zaposlene pravnice na UNP, ki je sodelovala pri pripravi ZPFOLERD-1 in pojasnila iz Ministrstva za zdravje, Sektorja za ekonomiko javnega zdravja o zavezanosti k uporabi tega zakona posameznih izvajalcev javne dejavnosti, ki delujejo v različnih pravno organizacijskih oblikah, in ki izvajajo tudi dejavnost na trgu. Po pravnem mnenju in pojasnilih iz MZ je bilo ugotovljeno, da ZPFOLERD-1 ni pravna podlaga, ki velja za NLZOH.

NLZOH je pravna oseba, ki vodi poslovne knjige in pripravi letno poročilo v skladu z Zakonom o računovodstvu, ki v 9. členu določa: Poslovne knjige in poročila morajo zagotavljati ločeno spremljanje poslovanja in prikaz izida poslovanja s sredstvi javnih financ in drugih sredstev za opravljanje javne službe od spremljanja poslovanja s sredstvi, pridobljenimi iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu; zagotavljati morajo možnost ocenjevanja namembnosti, gospodarnosti in učinkovitosti porabe sredstev iz javnih financ.

Nadalje 23. člen Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava določa, da se podatki o odhodkih po vrstah dejavnosti, ki niso razvidni iz dokumentacije, ugotovijo na podlagi ustreznih sodil, ki jih določi pristojno ministrstvo. Če ni ustrežnejših sodil, se lahko uporabi tudi razmerje med prihodki doseženimi pri opravljanju posamezne vrste dejavnosti.

V 1. alineji drugega odstavka 26. člena Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava pa je določeno, da morajo biti sodila razkrita v računovodskih pojasnilih.

Ločeno računovodsko spremljanje dejavnosti na podlagi objektivno določenih sodil pa zahteva tudi ZIPRS1617, ki v 6. odstavku 62. člena določa (predhodno ZIPRS1415, 49. člen, 11. odstavek):

»Če se plače zaposlenih pri posrednem uporabniku proračuna države in občine financirajo iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu, morajo tudi tisti posredni uporabniki proračuna države in občine, ki niso zavezani po Zakonu o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (uradni list RS, št. 33/11), zagotoviti ločeno računovodsko spremljanje dejavnosti na podlagi objektivno določenih sodil.«

Pri nadzoru je bilo ugotovljeno, da zavod ni kršil pravnih določil, ki jih je zavezan spoštovati in ki določajo ločeno računovodsko spremljanje posameznih dejavnosti.

Glede na to, da resorno ministrstvo ni določilo sodil, je NLZOH upošteval kot sodilo za razmejevanje odhodkov od poslovanja razmerje med prihodki od poslovanja, doseženimi pri opravljanju dejavnosti javne službe, in prihodki, doseženimi pri prodaji blaga in storitev. Revizija letnega poročila za leto 2015 je v teku in zunanji revizor bo po zagotovilih pristojnih v NLZOH dokončno preveril ustreznost sodil in pravilnost njihove uporabe. Direktorica NLZOH je podala tudi pisno izjavo, da se je v mesecu novembru pričela izvajati notranja revizija računovodskega poročila za leto 2015 z vsemi prilogami in sodili za razmejitev javne službe in tržne dejavnosti.

Na podlagi pregledane dokumentacije ni bilo ugotovljenih nepravilnosti ali kršitev.

 6

2. Tržna dejavnost

Po razlagi pristojnih so v NLZOH za vse notranje organizacijske enote (oddelke ali službe) določili vrste dejavnosti, ki jih izvajajo. Za organizacijske enote, ki izvajajo javno službo, se direktno določijo prihodki in odhodki, enako tudi za organizacijske enote, ki izvajajo tržno dejavnost. Za organizacijske enote, ki izvajajo obe vrsti dejavnosti, v NLZOH uporabijo sodila za delitev odhodkov na osnovi razmerja med ustvarjenimi prihodki od poslovanja. Na vsakem izdanem računu je določeno, za kakšne vrste prihodek gre.

Pristojna delavka NLZOH je izpisala pregled prihodkov in odhodkov za štiri stroškovna mesta, ki opravljajo pretežno (v enem primeru je manjši delež javnih prihodkov) tržno dejavnost in sicer enota za okolje Maribor, enota za okolje Novo mesto, enota za okolje Celje in enota za okolje Kranj. Vse našteje enote spadajo v Center za okolje in zdravje, ki ima sedež v Mariboru, in opravljajo monitoringe odpadnih voda.

V tem okviru je bila pregledana pogodba za izvajanje obratovalnega monitoringa odpadnih voda med naročnikom Daihen Varstroj varjenje in rezanje ter robotizacija d.d., Industrijska ulica 4, Lendava in NLZOH. Skupna vrednost pogodbe je bila 965,97 EUR za izvedbo vzorčenja in meritev na terenu, laboratorijskih analiz vode in pripravo poročila ter strokovne ocene. NLZOH je za opravljene storitve izstavil dva računa in pri tem upošteval cene iz veljavnih cenikov.

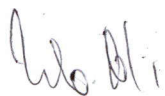
Vse enote, ki izvajajo monitoring odpadnih voda, so skupaj ustvarile 2.423.549,15 EUR prihodkov iz tržne dejavnosti. Enota za okolje Maribor je imela še 23.646,16 EUR prihodkov iz javne dejavnosti. Poslovni izid je bil na vseh štirih enotah negativen v skupni višini 279.424,54 EUR.

Poslovni izid enot-stroškovnih mest, ki opravljajo dejavnost deratizacije, dezinfekcije in dezinsekcije, ki je prav tako določena kot izključno tržna dejavnost, pa je pozitiven v skupni višini 321.926,39 EUR. Enote, ki opravljajo deratizacijo, dezinfekcijo in dezinsekcijo, so skupaj ustvarile 2.610.138,01 EUR prihodkov in prav tako spadajo v Center za okolje in zdravje COZ. COZ vključuje 28 stroškovnih mest, od katerih jih 13 opravlja dejavnost na trgu in javno dejavnost, in za ta stroškovna mesta se uporablja sodila za delitev odhodkov. Poslovni izid Centra za okolje in zdravje (COZ) izkazuje presežek odhodkov nad prihodki v višini 385.295,00 EUR.

Najboljši poslovni rezultat je imel v letu 2015 Center za medicinsko mikrobiologijo (CMM), ki je imel 1.235.555,00 EUR presežka prihodkov nad odhodki. Notranje organizacijske enote CMM opravljajo javno dejavnost. Pretežna dejavnost CMM je izvajanje mikrobioloških preizkušanj na področju medicinske mikrobiologije za potrebe izvajalcev zdravstvene dejavnosti.

Med nadzorom sta pristojni delavki NLZOH opozorili na nedoslednost Navodila Ministrstva za zdravje št. 012-11/2010-20 z dne 15. 12. 2010, ki razmejuje dejavnost javnih zdravstvenih zavodov na javno službo in tržno dejavnost. V prilogi Navodila, ki prikazuje celoten nabor prihodkov iz opravljanja zdravstvenih in nezdravstvenih storitev, razmejen na javno službo in tržno dejavnost, so prihodki od opravljanja ekološkega monitoringa mobilne enote MEEL uvrščeni med tržno dejavnost, medtem ko 23. c člen Zakona o zdravstveni dejavnosti izvajanje dejavnosti mobilne ekološke enote na področju okolja za primere možnih okoljskih tveganja, uvršča v javno službo NLZOH.

Inšpektorica je za šifrant stroškovnih mest, ki se uporablja v NLZOH, ugotovila, da ne upošteva nivoja organiziranosti znotraj NLZOH. Šifrant stroškovnih mest ne loči med



enotami in oddelki, ki spadajo v organizacijsko enoto na prvem nivoju organizacijske strukture, ki so določene z zaporednimi števkami od 1 do 6. V šifrantu stroškovnih mest so torej posamezne enote (tretji nivo organizacijske strukture), ki niso izkazane v organigramu letnega poročila NLZOH, izkazane in vodene enako kot oddelki (drugi nivo organizacijske strukture).

Na ugotovljeno je vodja finančno računovodske službe v NLZOH podala pojasnilo, da je NLZOH ob združitvi vseh bivših Zavodov za zdravstveno varstvo in Inštituta za varovanje zdravja določil organizacijo na osnovi obstoječih dejavnosti po lokacijah. Po treh letih delovanja je ugotovljeno, da je potrebno določene dejavnosti organizirati drugače in v ta namen v NLZOH pripravljajo strateški načrt razvoja NLZOH, ki vključuje tudi spremembo organizacije dejavnosti.

Glede na pojasnilo pristojne zaposlene v NLZOH inšpektorica zaključuje, da bo po spremembi organizacijske strukture in šifranta stroškovnih mest potrebno ponovno razmejiti in določiti tudi posamezne naloge, za katere bo potrebna jasna delitev na tržno in javno službo in v skladu s tem tudi razmejitev stroškov, ki bodo bremenili posamezna stroškovna mesta.

3. Ukrepi:

Inšpektorica na podlagi proračunskega nadzora predlaga, da MZ pripravi novo navodilo za razmejitev prihodkov na tržno dejavnost in javno službo s poudarkom na jasni in nedvoumni specifikaciji nalog, ki spadajo zgolj na trg, ter s potrditvijo cenikov, ki jih bodo določili v NLZOH. MZ naj za razmejitev odhodkov določi tudi ustrezna sodila kot to določa prvi stavek, drugega odstavka 23. člena Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava. Prav tako pa naj se tudi pri dodeljevanju javnih sredstev upošteva določene cene storitev, kar naj bi bilo tudi ustrezno formulirano v pogodbenih določilih.

Inšpektorica na podlagi nadzora predlaga, da MZ pripravi novo navodilo za razmejitev prihodkov na tržno dejavnost in javno službo s poudarkom na jasni in nedvoumni specifikaciji nalog, ki se bodo izvajale na trgu. MZ naj potrdi tudi posamezne ovrednotene naloge (cenike storitev), za katere naj se nedvoumno določi povezave z nalogami, določenimi v zakonu in navodilih. MZ naj za razmejitev odhodkov določi tudi ustrezna sodila, kot to določa prvi stavek drugega odstavka 23. člena Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava. Prav tako pa naj bodo tudi vsa javna sredstva od vseh naročnikov dodeljena za storitve, ki bodo cenovno ovrednotene (v dogovorih, na podlagi katerih se odobri sredstva za opravljanje javne dejavnosti, se namenska sredstva določi za točno določene ovrednotene naloge in s tem zagotovi primerljivost in spremljavo sredstev pridobljenih na trgu s sredstvi, pridobljenimi za opravljanje javne dejavnosti po istih kriterijih).

PREDLOG na podlagi 2. odstavka 104. člena ZJF:

V NLZOH naj v skladu z reorganizacijo dejavnosti spremenijo šifrant stroškovnih mest, ki bo odražal nivojsko strukturo posameznih organizacijskih enot znotraj NLZOH, in v sodelovanju z resornim ministrstvom določijo način razdelitve stroškov, ki bodo bremenili posamezna stroškovna mesta.

NLZOH je dolžan v skladu z določili 104. člena ZJF o izvedenih ukrepih poročati v roku 30 dni po poteku roka za predložitev pripomb na zapisnik.

POVZETEK

Predmet pregleda je bilo poslovanje in poraba javnih sredstev v NLZOH v letu 2015 v skladu z odstopljeno prijavo Javne agencije RS za varstvo konkurence.

Cilj inšpekcijskega nadzora je bil ugotoviti skladnost poslovanja z zakoni in podzakonskimi akti, ugotovitev morebitnih kršitev in izrek ustreznih ukrepov.

Nadzor je zajel:

- 1. Letno poročilo NLZOH za leto 2015 in razmejitev prihodkov in odhodkov na dejavnost javne službe in na tržno dejavnost ter**
- 2. Pregled primera zaračunane storitve naročniku, ki je vodena kot tržna dejavnost.**

Pri nadzoru je bilo ugotovljeno, da zavod ni kršil pravnih določil, ki jih je zavezan spoštovati in ki določajo ločeno računovodsko spremljanje posameznih dejavnosti, med drugim tudi 9. člena Zakona o računovodstvu (ZR) v delu, ki določa, da morajo poslovne knjige in poročila zagotavljati ločeno spremljanje poslovanja in prikaz izida poslovanja s sredstvi javnih financ od spremljanja poslovanja s sredstvi, pridobljenimi iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Inšpektorica pa ne more z gotovostjo trditi, da poslovne knjige zagotavljajo tudi možnost ocenjevanja namembnosti, gospodarnosti in učinkovitosti porabe sredstev iz javnih financ, kot je tudi določeno v 9. členu ZR. Razlogi so sledeči:

Za razmejitev prihodkov na javno in tržno dejavnost v NLZOH upoštevajo navodila Ministrstva za zdravje, ki vključujejo tudi prikaz razdelitve posameznih nalog na javno službo in tržno dejavnost, ki so zastarela (izdana leta 2010, NLZOH je pričel delovati 1. 1. 2014), pomanjkljiva (terminologija pri opisu posameznih nalog ni identična opisu nalog določenih v Zakonu o zdravstveni dejavnosti) in nedosledna, ker uvrščajo določeno nalogo v tržno dejavnost, čeprav je v zakonu opredeljena kot javna služba.

Resorno ministrstvo ni določilo sodil za razmejitev odhodkov po vrstah dejavnosti, zato so v NLZOH za razmejitev dela odhodkov, vezanih na stroškovna mesta, v katerih opravljajo javno in tržno dejavnost, uporabili razmerje med prihodki od poslovanja, doseženimi pri opravljanju javne službe in prihodki od poslovanja na trgu (iz javne dejavnosti je bilo ustvarjeno 53,13% prihodkov, iz tržne dejavnosti pa 46,87%). Z uporabo navedenih sodil je v obrazcu Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti, ki je sestavni del računovodskega poročila, izkazano 491,019,00 EUR presežka prihodkov nad odhodki iz tržne dejavnosti in 213.023,00 EUR presežka prihodkov nad odhodki iz naslova izvajanje javne službe, kar pomeni boljši poslovni rezultat pri opravljanju tržne dejavnosti, čeprav so bili doseženi višji prihodki pri opravljanju javne službe. Revizija računovodskega poročila za leto 2015 in sodil se je po zagotovilih direktorice NLZOH začela izvajati v novembru 2016 in še ni končana.

Ugotovljen je bil tudi pomanjkljiv šifrant stroškovnih mest, ki opredeljuje vezavo odhodkov pogojenih z vrsto dejavnosti na posamezna stroškovna mesta.

3. Ukrepi:

Inšpektorica na podlagi nadzora predlaga, da MZ pripravi novo navodilo za razmejitev prihodkov na tržno dejavnost in javno službo s poudarkom na jasni in nedvoumni specifikaciji nalog, ki se bodo izvajale na trgu. MZ naj potrdi tudi posamezne ovrednotene naloge (cenike storitev, za katere naj se nedvoumno določi povezave z nalogami, določenimi v zakonu in navodilih. MZ naj za razmejitev odhodkov določi tudi ustrezna sodila, kot to določa prvi stavek drugega odstavka 23. člena Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava. Prav tako pa naj bodo tudi vsa javna sredstva od vseh naročnikov dodeljena za storitve, ki bodo cenovno ovrednotene (v dogovorih, na podlagi katerih se odobri sredstva za opravljanje javne dejavnosti, se namenska sredstva določi za točno določene ovrednotene naloge in s tem zagotovi primerljivost in spremljavo sredstev pridobljenih na trgu s sredstvi, pridobljenimi za opravljanje javne dejavnosti po istih kriterijih).

PREDLOG na podlagi 2. odstavka 104. člena ZJF:

V NLZOH naj pristojni delavci v skladu z reorganizacijo dejavnosti spremenijo šifrant stroškovnih mest, ki bo odražal nivojsko strukturo posameznih organizacijskih enot znotraj NLZOH, in v sodelovanju z resornim ministrstvom določijo način razdelitve stroškov, ki bodo bremenili posamezna stroškovna mesta.«

NLZOH je dolžan v skladu z določili 104. člena ZJF o izvedenih ukrepih poročati v roku 30 dni po poteku roka za predložitev pripomb na zapisnik.

Zoper ta zapisnik so dovoljene pripombe v roku 8 dni po vročitvi. Pripombe naslovite na Ministrstvo za finance, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, Fajfarjeva 33, Ljubljana.

Vročiti:

- Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano, Prvomajska 1, Maribor - po ZUP
- v vednost Kabinet Ministrstva za finance – po elektronski pošti



Zapisnik sestavila:
Vilma Modic
inšpektor-višji svetnik

PRILOGA 1: PRIHODKI ZA IZVAJANJE JAVNE SLUŽBE NLZOH ZA LETO 2015

ZAP. ŠTEV.	NAZIV NAROČNIKA	številka pogodbe	ZNESEK PRIHODKA
1.	MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE -ZDRAVSTVENI INŠPEKTORAT RS- ZIRS	C2713-15-000007	151.485,02
2.	MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE- PRESOJA VPLIVOV A OKOLJE - PVO	C2711-15-145103	61.531,48
3.	MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE-MONITORING PITNIH VOD	C2711-15-145102	663.542,56
4.	MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE-Urad RS za kemikalije	C2715-15-634801	149.435,47
A.	SKUPAJ MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE		1.025.994,53
5.	MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO, UPRAVA RS ZA VARNO HRANO, VETERINARSTVO IN VARSTVO RASTLIN	C2337-14-000097	720.299,80
6.	MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO IRSKO	C2336-15-400013	13.956,27
7.	MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO, UPRAVA RS ZA VARNO HRANO, VETERINARSTVO IN VARSTVO RASTLIN	C2337-14-000022	232.279,57
B	SKUPAJ MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO		966.535,64
8.	MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR, ARSO - IZVAJANJE MONITORINGA KAKOVOSTI VODA	2334-14-500013 2551-15-500016	454.960,51
9.	JAVNA AGENCIJA RS ZA RAZISKOVALNO DEJAVNOST	630-85/2015-1	130.408,64
10.	ZZZS PRIPRAVNI IN SPECIALIZANTI, TER TERCIAR	2012-2016	1.552.613,19
11.	OSTALE STORITVE JAVNE SLUŽBE, OPRAVLJENE ZA POSREDNE PRORAČUNSKE UPORABNIKE, KONCESIONARJE ... Izvajanje mikrobioloških preizkusanj na področju medicinske mikrobiologije za potrebe izvajalcev zdravstvene dejavnosti. Naročniki so bolnišnice, zdravstveni domovi, zdravniki koncesionarji ... na osnovi javnih razpisov ali naročil. Bolnišnice, zdravstveni domov, zdravniki koncesionarji .. prejmejo ta sredstva od ZZZS, na osnovi priznane cene zdravstvenih storitev in splošnega dogovora.		13.029.432,31
12.	NIJZ dogovor o izvajanju programa na področju obvladovanja nalezljivih bolezni	dogovor 1812- 60115-1-342	514.095,48
13.	FINANČNI IN DRUGI PRIHODKI		1.458,00
	SKUPAJ PRIHODKI JAVNE SLUŽBE		17.675.498,30

Navodilo v zvezi z razmejitvijo dejavnosti JZZ na javno službo in tržno dejavnost, ki je bilo izdano s strani Ministrstva za zdravje (št. dokumenta 012-11/2010-20 z dne 15.12.2010), velja za vse prihodke javne službe v znesku 17,675.798,30 EUR.

23. c člen Zakona o zdravstveni dejavnosti določa za NLZOH naloge za izvajanje javne službe, torej ta člen velja za vse prihodke za izvajanje javne službe v znesku 17,675.498,30 EUR.