



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@gov.si

www.unp.gov.si

Številka: 06102-85/2020/3

Datum: 1.2.2021

ZAPISNIK

o inšpekcijskem nadzoru nad izvajanjem Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti - ZPFOLERD-1

pri Zdravstvenem domu Ljubljana

Inšpekcijski pregled je bil opravljen na podlagi na podlagi 18. člena Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti - ZPFOLERD-1 (Ur. l. RS, št. 33/11) v povezavi s četrtem odstavkom 24. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru - ZIN (Ur. l. RS, št. 43/07 - uradno prečiščeno besedilo in št. 40/14) ter posebnimi pooblastili po 104. členu Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 - uradno prečiščeno besedilo, 14/13 - popr., 101/13, 55/15 - ZFisP, 96/15 - ZIPRS1617 in 13/18).

Zapisnik je bil sestavljen v skladu s 3. odst. 102. člena ZJF.

Inšpekcijski pregled je opravil Miran Grajzar, inšpektor višji svetnik Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljevanju UNP) na podlagi naloga za inšpekcijski nadzor št. 06102-85/2020/1 z dne 16.12.2020. Pregled dokumentacije je bil opravljen 18.12.2020, 21.12. - 23.12.2020, 4.1. - 8.1.2021 in 12.1. - 15.1.2021 preko elektronskih in telefonskih komunikacij, od doma in v prostorih UNP.

Podatke so posredovali delavci Zdravstvenega doma Ljubljana.

UVOD

Zdravstveni dom Ljubljana vodi direktor Rudi Dolšak.

Ustanovitelj zavoda Zdravstveni dom Ljubljana (v nadaljevanju ZDL) je Mestna občina Ljubljana (MOL). ZDL je javni zdravstveni zavod. Področje dela izhaja iz Odloka o ustanovitvi javnega zavoda Zdravstveni dom Ljubljana.

Predmet pregleda

Predmet pregleda je bil nadzor nad izvajanjem 4., 7., 8., 9., 10. in 15. člena ZPFOLERD-1 za leta 2017, 2018 in 2019 pri Zdravstvenem domu Ljubljana.

Področna zakonodaja

- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (U.I. RS, št. 71/2017),
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 (U.I. RS, št. 80/2016, 33/2017, 59/2017, 71/2017 - ZIPRS1819),
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 (U.I. RS, št. 75/2019),
- Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti - ZPFOLERD-1 (Ur. l. RS, št. 33/11),
- Pravilnik o zagotavljanju o zagotavljanju preglednosti finančnih odnosov (U.I. RS, št. 109/11),
- Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Zdravstveni dom Ljubljana (Ur.l. RS, št. 65/97, 49/99, 82/01 in 57/03).

I. Opis dejanskega stanja in ugotovitve ter ukrepi

a) Normativni del - 4. člen ZPFOLERD-1

V 1. odst. 4. člena ZPFOLERD-1 je določeno, da se preglednost finančnih odnosov nanaša na poročanje o dodelitvi in uporabi javnih sredstev za naslednje namene:

- poravnava izgub iz poslovanja,
- zagotovitev kapitala,
- nepovratna sredstva (subvencije, dotacije in podobno) ali posojila, dodeljena pod pogoji, ugodnejšimi od tržnih pogojev,
- zagotavljanje finančnih prednosti z odpovedjo dobičku ali izterjavi zapadlih dolgov (na primer z odpisom terjatev),
- odpoved običajnemu nadomestilu za uporabo javnih sredstev,
- povračilo za finančna bremena, ki jih naložijo državni organi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti.

V 2. odst. 4. člena ZPFOLERD-1 pa je določeno, da mora javno podjetje, ki je prejelo javna sredstva iz 1. odst. tega člena v svojem poslovnem poročilu, ki je del letnega poročila, ki ga javno podjetje pripravi v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe, ali po zakonu, ki ureja računovodstvo, v posebnem poglavju razkriti preglednost finančnih odnosov iz prvega odstavka tega člena.

Ugotovitve proračunskega inšpektorja:

Iz izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka za leto 2017 izhaja, da je ZDL v letu 2017 dobil 59.029 € donacij. Iz izkaza prihodkov in odhodkov določenih

uporabnikov po načelu denarnega toka za leto 2018 izhaja, da je ZDL v letu 2018 dobil 41.969 € donacij. Iz izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka za leto 2019 izhaja, da je ZDL v letu 2019 dobil 24.337 € donacij. Te donacije so navedene v letnih oziroma poslovnih poročilih.

Pri ZDL so pojasnili, da v letih 2017, 2018 in 2019 niso bili prejemniki javnih sredstev za namene navedene v 1. odst. 4. člena ZPFOLERD-1. Pri prejetih donacijah v letih 2017, 2018 in 2019 je šlo za donacije različnih podjetij za izobraževanje delavcev in ne za javna sredstva.

Proračunski inšpektor je iz letnih poročil za leta 2017, 2018 in 2019 ugotovil, da gre za zasebne donacije in ne za javna sredstva in da so bila ta sredstva namenjena za izobraževanje delavcev.

b) Normativni del - 7., 8. in 9. člen ZPFOLERD-1

V 1. odst. 7. člena ZPFOLERD-1 je določeno, da izvajalci z izključnimi ali posebnimi pravicami ali pooblastili, ki poleg dejavnosti, ki jih opravljajo na podlagi pravic ali pooblastila, izvajajo še druge dejavnosti, vodijo ločene računovodske evidence po posameznih dejavnostih. V 2. odst. 7. člena ZPFOLERD-1 je določeno, da izvajalci z izključnimi ali posebnimi pravicami ali pooblastili iz prejšnjega odstavka ne smejo javnih in drugih sredstev, ki jih prejmejo v zvezi z dejavnostmi, ki jih prejmejo na podlagi pravic ali pooblastila, uporabiti za financiranje drugih dejavnosti. V 8. členu tega zakona je določeno, da se za vodenje ločenih računovodskih evidenc po posameznih dejavnostih uporabljajo sodila. Sodila, ki so namenjena razporejanju posrednih stroškov po dejavnostih, temeljijo na računovodskih načelih. Pri razporejanju posrednih stroškov je treba uporabiti sodila, ki temeljijo na aktivnostih, ki te stroške povzročajo. Če teh aktivnosti ni mogoče določiti, se uporabijo delitve stroškov na podlagi deleža neposrednih stroškov. Določitev in spremembo sodila sprejme organ nadzora posameznega izvajalca z izključno ali posebno pravico ali pooblastilom na predlog organa vodenja. Ista sodila se uporabljajo dosledno vsako poslovno leto. V 9. členu ZPFOLERD-1 je določeno, da ustreznost in pravilnost njihove uporabe enkrat letno, ob reviziji računovodskih izkazov, preveri revizor in poda pisno mnenje. Če izvajalec z izključno ali posebno pravico ni zavezan k obvezni reviziji računovodskih izkazov, ustreznost sodil in pravilnost njihove uporabe preveri revizor na podlagi pogodbe najpozneje do konca aprila tekočega leta za preteklo leto. V 10. členu je določeno, da organ vodenja izvajalca z izključno ali posebno pravico ali pooblastilom ali pooblastilom o sprejetih in revidiranih sodilih seznaniti ministrstvo, pristojno za urejanje področja dejavnosti, za katerega je bila izvajalcu podeljena izključna pravica ali pooblastilo (v nadaljevanju pristojno ministrstvo) v roku 30 dni po izdaji mnenja revizorja iz 9. člena tega zakona. Pristojno ministrstvo lahko v roku 30 dni po prejemu obvestila o sprejetih in revidiranih sodilih ter mnenja revizorja zahteva, da organ nadzora ponovno odloča o njihovi ustreznosti. Če organ nadzora v roku 30 dni po prejemu zahteve pristojnega ministrstva iz prejšnjega odstavka ponovno ne odloči o ustreznosti sodil ali le-teh ne spremeni tako, da bi bila ustrezna, lahko pristojno ministrstvo začne postopek za odvzem izključne ali posebne pravice ali pooblastila.

Ugotovitve proračunskega inšpektorja:

ZDL je predložil tabelo »razmejitev prihodkov od opravljenih zdravstvenih in nezdravstvenih storitev po vrstah dejavnosti glede javne službe in tržne dejavnosti«. Svetu ZDL je bila 20.2.2020 predložena »Potrditev sodil za razmejitev dejavnosti na javno službo in tržno dejavnost«. Iz navedenega dokumenta izhaja, da 8. člen ZPFOLERD-1 določa, da mora določitev sodil sprejeti svet zavoda na predlog organa vodenja. Pri razmejevanju prihodkov na dejavnost javne službe in tržno dejavnost ZDL uporablja zakonodajo s področja zdravstva, pri vrednotenju in izkazovanju računovodskih postavk pa tudi Slovenske računovodske standarde, Zakon o računovodstvu, Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava, Navodila v zvezi z razmejitvijo dejavnosti javnih zdravstvenih zavodov na javno službo in tržno dejavnost MZ ter Pravilnik o računovodstvu ZDL. Pri tem upošteva vire financiranja. V zgoraj navedeni tabeli je prikazan celoten nabor prihodkov razmejen na javno službo in tržno dejavnost po viru financiranja, ki se nanašajo na poslovanje ZDL. Kot sodilo se pri evidentiranju odhodkov po dejavnostih javne službe in tržne dejavnosti uporablja razmerje

prihodkov med javno službo in tržno dejavnostjo. To sodilo so uporabljali tudi za razmejitev stroškov/odhodkov v letnem poročilu za 2019. ZDL na podlagi vodenja stroškovnega knjigovodstva in analitičnih kontov glavne knjige neposredne stroške razporedi na dejavnost javne službe in tržno dejavnost. Ostale stroške, ki so skupni javni službi in tržni dejavnosti pa na podlagi ključa, ki ga izračunajo kot razmerje med prihodki doseženimi pri opravljanju dejavnosti javne službe in prihodki, ki bodo doseženi pri prodaji blaga in storitev na trgu. Svet zavoda ZDL je na 12. seji dne 27.2.2020 sprejel sklep, da se na predlog direktorja ZDL sprejme določitev sodil za razmejitev dejavnosti na javno službo in tržno dejavnost. Pred sprejetjem sklepa, je bilo na seji Sveta ZDL pojasnjeno, da mora določitev sodil sprejeti Svet zavoda na predlog organa vodenja v skladu z 8. členom ZPFOLERD-1, tabela razmejitev pa je v osnovi pripravilo Ministrstvo za zdravje, ki je dalo tudi navodila.

Proračunski inšpektor je ugotovil, da Svet ZDL za leti 2017 in 2018 ni sprejel določitev oziroma sprememb sodil, ki so namenjena vodenju računovodskih evidenc po posameznih dejavnosti, kar ni v skladu z 8. členom ZPFOLERD-1, ki določa, da določitev in spremembo sodil sprejme organ nadzora posameznega izvajalca z izključno ali posebno pravico ali pooblastilom na predlog organa vodenja in gre pri tem tudi **za kršitev tega določila (19. člen ZPFOLERD-1 - kazenske določbe)**. Pri ZDL so pojasnili, da sklepov sveta zavoda za sodila za leti 2017 in 2018 nimajo, so pa delali na povsem enak način kot izhaja iz potrjenih sodil za leto 2019. Svet ZDL pa je za leto 2019 sprejel določitev sodil za razmejitev dejavnosti na javno službo in tržno dejavnost.

Proračunski inšpektor je ugotovil, da ZDL za leta 2017, 2018 in 2019 ni opravil revizij poslovanja za posamezna leta in da ZDL za leta 2017, 2018 in 2019 ni ustreznosti sodil in pravilnosti njihove uporabe preveril po revizorju ob letni reviziji računovodskih izkazov, kar ni v skladu z 9. členom ZPFOLERD-1. ZDL je pojasnil, da preveritve ustreznosti sodil po revizorju žal niso izvedli. So pa to imeli v načrtu za leto 2019 do aprila 2020, vendar zaradi epidemije tega še niso izvedli.

Predlog ukrepov:

Proračunski inšpektor UNP na podlagi 2. odst.104. člena ZJF predlaga ZDL, da sprejme take ukrepe v poslovanju, ki bodo v bodoče zagotovili pravilno in zakonito izvajanje 8. in 9. člena ZPFOLERD-1. **ZDL naj odpravi ugotovljene nepravilnosti**, in sicer tako, da bo ustreznost sodil sprejel svet zavoda tudi za leti 2017 in 2018 ter tako, da bo ZDL opravil revizije za leta 2017, 2018 in 2019.

ZDL naj o tem obvesti UNP najkasneje do 30.6.2021 in predloži ustrezna dokazila.

c) Normativni del - 15. člen ZPFOLERD-1

V 2. alineji 2. odst. 15. člena ZPFOLERD-1 je določena obveznost javnih podjetij, da sporočajo podatke o vrsti in višini vseh neposrednih in posrednih deležih ter ustanoviteljskih in glasovalnih pravicah v pravnih osebah ter o pravnih aktih, ki urejajo finančno sodelovanje, ali o predpisih, v katerih jim je zagotovljen prevladujoč vpliv (poročanje o naložbah). Podatke morajo sporočiti ministrstvu do konca februarja tekočega leta ali v osmih dneh od prejema poziva ministrstva.

Ugotovitve proračunskega inšpektorja:

Ministrstvo za finance, Direktorat za javno premoženje je UNP v zvezi z ZPFOLERD-1 pojasnil, da po pregledu evidentiranih zadev ugotavljajo, da jim ZDL za leta 2017, 2018 in 2019 ni poročal o svojih naložbah, čeprav sodi v kategorijo javnih podjetij, kot jih opredeljuje 3. člen ZPFOLERD-1.

Ministrstvo za finance, Direktorat za javno premoženje je pojasnil, da so v začetku v vsakem posameznem letu (čeprav to ni njihova dolžnost) vse zavezanke, ki so dolžni poročati po 15. členu ZPFOLERD-1, z dopisom pozvali k poročanju, vendar ne za zadnjih 7 let. S Pravilnikom o zagotavljanju preglednosti finančnih odnosov (pravilnik), so bili obrazci za poročanje zasnovani

zelo na široko, saj se je takrat predvidevalo, da se bo z njimi pokrilo tudi del potreb centralne evidence finančnega premoženja države. Za obdelavo teh podatkov je bila predvidena informacijska podpora, ki jo omenja tudi veljavni pravilnik. S sklepom ministra za finance z dne 29.9.2010 je bila imenovana delovna skupina za pripravo vzpostavitve informacijskega sistema za finančno premoženje. Informacijski sistem naj bi na enem mestu zagotavljal vse informacije o neposrednih in posrednih naložbah države in samoupravnih lokalnih skupnostih v pravne osebe, dolgoročnih in problematičnih terjatvah ter drugih finančnih naložbah. Informacijski sistem, kljub trudu delovne skupine, ni bil vzpostavljen, saj je bil večkrat zavrnjen in je minister v februarju 2014 sprejel sklep, s katerim je ukinil delovno skupino za pripravo predloga vzpostavitve informacijskega sistema za finančno premoženje in preglednost finančnih odnosov. Trenutno predpisano poročanje je tako postalo neustrezno za poročevalce in tudi ministrstvo, saj ročno takih poročil ne more obdelati. MF seznane, katerih sestavo mu nalaga 13. člen ZPFOLERD-1, ne sestavi na podlagi poročil iz pravilnika, ampak na podlagi podatkov, ki jih pridobi iz računovodskih izkazov, ki jih na podlagi posebnega dogovora pridobi od AJ PES, podatkov Banke Slovenije o bilančnih vsotah bank in Agencije za zavarovalni nadzor o čistih prihodkih zavarovalnih družb, podatkov, ki jih pridobi iz javno dostopnega registra zavezancev za informacije javnega značaja, ki ga javno objavlja AJ PES in podatkov SDH o deležu republike Slovenije v družbah.

Proračunski inšpektor je na podlagi navedb MF, Direktorata za javno premoženje in na podlagi izjave odgovorne osebe ZDL ugotovil, da ZDL za leta 2017, 2018 in 2019 Ministrstvu za finance ni poročal podatkov o vrsti in višini vseh neposrednih in posrednih deležih ter ustanoviteljskih in glasovalnih pravicah v pravnih osebah ter o pravnih aktih, ki urejajo finančno sodelovanje, ali o predpisih, v katerih jim je zagotovljen prevladujoč vpliv, **kar ni v skladu s 2. alinejo 2. odst. 15. člena ZPFOLERD-1 oziroma gre tudi za kršitev navedene določbe ZPFOLERD-1 (19. člen ZPFOLERD-1 - kazenske določbe)**. Pri ZDL pojasnjujejo, da so za leta 2017, 2018 in 2019 MOL posredovali podatke za vodenje centralne evidence finančnega premoženja na predpisanem obrazcu »Podatki o kapitalski naložbi« na poziv MOL. V zvezi s tem MF, Direktorat za javno premoženje pojasnjuje, da MF ne prejema poročil, ki jih javni zavodi, katerih ustanoviteljice so občine, pošilja le tem.

Predlog ukrepov:

Proračunski inšpektor UNP na podlagi 2. odst.104. člena ZJF predlaga ZDL, da sprejme take ukrepe v poslovanju, ki bodo v bodoče zagotovili pravilno in zakonito izvajanje 8. in 9. člena ZPFOLERD-1. **ZDL naj odpravi ugotovljene nepravilnosti**, in sicer tako, da bo ustreznost sodil sprejel svet zavoda tudi za leti 2017 in 2018 ter tako, da bo ZDL opravil revizije za leta 2017, 2018 in 2019.

ZDL naj o tem obvesti UNP najkasneje do 30.6.2021 in predloži ustrezna dokazila.

Povzetek

Predmet pregleda je bil nadzor nad izvajanjem 4., 7., 8., 9., 10. in 15. člena ZPFOLERD-1 za leta 2017, 2018 in 2019 pri Zdravstvenem domu Ljubljana.

Ugotovitve proračunskega inšpektorja:

Proračunski inšpektor je ugotovil, da Svet ZDL za leti 2017 in 2018 ni sprejel določitev oziroma sprememb sodil, ki so namenjena vodenju računovodskih evidenc po posameznih dejavnosti, kar ni v skladu z 8. členom ZPFOLERD-1, ki določa, da določitev in spremembo sodil sprejme organ nadzora posameznega izvajalca z izključno ali posebno pravico ali pooblastilom na predlog organa vodenja in gre pri tem tudi za kršitev tega določila (19. člen ZPFOLERD-1 - kazenske določbe).

Proračunski inšpektor je ugotovil, da ZDL za leta 2017, 2018 in 2019 ni opravil revizij poslovanja za posamezna leta in da ZDL za leta 2017, 2018 in 2019 ni preveril ustreznosti sodil in pravilnosti njihove uporabe po revizorju ob letni reviziji računovodskih izkazov, kar ni v skladu

z 9. členom ZPFOLERD-1. ZDL je pojasnil, da preveritve ustreznosti sodil po revizorju žal niso izvedli. So pa to imeli v načrtu za leto 2019 do aprila 2020, vendar tega zaradi epidemije še niso izvedli.

Predlog ukrepov:

Proračunski inšpektor UNP na podlagi 2. odst.104. člena ZJF predlaga ZDL, da sprejme take ukrepe v poslovanju, ki bodo v bodoče zagotovili pravilno in zakonito izvajanje 8. in 9. člena ZPFOLERD-1. **ZDL naj odpravi ugotovljene nepravilnosti**, in sicer tako, da bo ustreznost sodil sprejel svet zavoda tudi za leti 2017 in 2018 ter tako, da bo ZDL opravil revizije za leta 2017, 2018 in 2019.

ZDL naj o tem obvesti UNP najkasneje do 30.6.2021 in predloži ustrezna dokazila.

Ugotovitve proračunskega inšpektorja:

Proračunski inšpektor je na podlagi navedb MF, Direktorata za javno premoženje in na podlagi izjave odgovorne osebe ZDL ugotovil, da ZDL za leta 2017, 2018 in 2019 Ministrstvu za finance ni poročal podatkov o vrsti in višini vseh neposrednih in posrednih deležih ter ustanoviteljskih in glasovalnih pravicah v pravnih osebah ter o pravnih aktih, ki urejajo finančno sodelovanje, ali o predpisih, v katerih jim je zagotovljen prevladujoč vpliv, kar ni v skladu s 2. alinejo 2. odst. 15. člena ZPFOLERD-1 oziroma gre tudi za kršitev navedene določbe ZPFOLERD-1 (19. člen ZPFOLERD-1 - kazenske določbe).

Predlog ukrepov:

Proračunski inšpektor UNP na podlagi 2. odst.104. člena ZJF predlaga ZDL, da sprejme take ukrepe v poslovanju, ki bodo zagotovili pravilno in zakonito izvajanje 15. člena ZPFOLERD-1, in sicer tako, da Ministrstvu za finance, Direktoratu za javno premoženje za leta 2017, 2018 in 2019 sporoči podatke po 2. alineji 2. odst. 15. člena ZPFOLERD-1.

ZDL naj o tem obvesti UNP najkasneje do 30.6.2021 in predloži ustrezna dokazila.

Zoper ugotovitve v tem zapisniku so dovoljene pripombe v roku 15 dni po vročitvi. Pripombe naslovite na Ministrstvo za finance, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, Fajfarjeva 33, Ljubljana.

mag. Miran Gražar
PRORAČUNSKI INŠPEKTOR
inšpektor višji svetnik

Vročiti po ZUP:

- Zdravstveni dom Ljubljana, Metelkova 9, 1000 Ljubljana

V vednost po elektronski pošti:

- Ministrstvo za finance - Kabinet ministra (gp.mf@gov.si)
- Mestna občina Ljubljana (glavna.pisarna@ljubljana.si)