



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji računovodskih izkazov in pravilnosti poslovanja Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije v letu 2017



2020

POS LANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji računovodskih izkazov in pravilnosti poslovanja Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije v letu 2017

Številka: 323-3/2018/36

Ljubljana, 10. februarja 2020

1. UVOD

V revizijskem poročilu o računovodskih izkazih in pravilnosti poslovanja Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije v letu 2017¹ je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: zavod) izreklo pozitivno mnenje o računovodskih izkazih za leto 2017 in mnenje s pridržkom o pravilnosti poslovanja v letu 2017.

Ker vse razkrite nepravilnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od zavoda zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Zavod je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložil odzivno poročilo. V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Marjan Sušelj, generalni direktor, so predstavljeni popravljalni ukrepi zavoda.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nepravilnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2019/ZZZS_17/ZZZS_PP17.pdf], 27. 1. 2020.

2. NEPRAVILNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Dodatek za dvojezičnost

2.1.1 Opis nepravilnosti

V točki 3.2.2.a revizijskega poročila je navedeno, da je zavod na podlagi sklepa generalnega direktorja o določitvi dodatka za dvojezičnost vsem 49 javnim uslužbencem določil dodatek v višini 6 odstotkov osnovne plače, kljub temu da se skladno s 15. členom Pravilnika o sistemizaciji delovnih mest v Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije² (v nadaljevanju: pravilnik o sistemizaciji delovnih mest) na tistih delovnih mestih, ki vključujejo poslovanje s strankami, kot dodatno znanje zahteva poznavanje jezika avtohtone narodne manjšine zgolj na prvi stopnji zahtevnosti. Po drugem odstavku 11. člena pravilnika o sistemizaciji delovnih mest znanje jezika narodne manjšine na prvi stopnji zahtevnosti predstavlja osnovno raven znanja jezika, zato je zavod ravnal v nasprotju s tretjim odstavkom 28. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju³. Glede na to, da je bilo v pravilniku o sistemizaciji delovnih mest kot dodatno znanje zahtevano le osnovno znanje jezika, kar je v skladu z akti zavoda najnižja stopnja znanja jezika narodne manjšine, predstojnik ni imel podlage za določitev najvišje dopustne višine dodatka za dvojezičnost.

Zavod je moral v odzivnem poročilu izkazati, da je na delovnih mestih na območjih, na katerih morajo javni uslužbenci na podlagi zakona uporabljati tudi jezik italijanske ali madžarske narodne skupnosti, z notranjim aktom kot pogoj za opravljanje dela določil znanje jezika narodne skupnosti, zahtevano raven znanja jezika narodne skupnosti in način izkazovanja znanja jezika narodne skupnosti ter skladno z zahtevano stopnjo znanja jezika narodne skupnosti in njegovo dejansko uporabo pri opravljanju dela določil višino dodatka za dvojezičnost.

² Št. 0071-1/2008/1 z dne 18. 7. 2008; Pravilnik o dopolnitvi Pravilnika o sistemizaciji delovnih mest v Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije, št. 0071-1/2008/6 z dne 29. 9. 2009; Pravilnik o dopolnitvi Pravilnika o sistemizaciji delovnih mest v Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije, št. 0071-1/2008/9 z dne 18. 11. 2009; Pravilnik o dopolnitvi Pravilnika o sistemizaciji delovnih mest v Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije, št. 0071-1/2008/11 z dne 22. 12. 2009; Pravilnik o spremembah Pravilnika o sistemizaciji delovnih mest v Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije, št. 0071-1/2008/20 z dne 13. 1. 2016; Pravilnik o spremembi Pravilnika o sistemizaciji delovnih mest v Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije, št. 0071-1/2008/24 z dne 8. 9. 2017.

³ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13, 50/14, 82/15, 67/17.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Januarja 2020 je zavod sprejel Pravilnik o spremembah Pravilnika o sistemizaciji delovnih mest v Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: pravilnik o spremembi sistemizacije delovnih mest). Za zagotavljanje pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti se skladno s pravilnikom o spremembi sistemizacije delovnih mest določi znanje jezika italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti kot pogoj za zasedbo delovnih mestih, ki vključujejo poslovanje s strankami, v območnih enotah Koper in Murska Sobota. Na delovnih mestih, na katerih javni uslužbenci pri opravljanju dela uporabljajo jezik narodne skupnosti občasno, se določita osnovna raven znanja tega jezika in dodatek za dvojezičnost v višini 3 odstotkov osnovne plače, na delovnih mestih, na katerih javni uslužbenci pri opravljanju dela uporabljajo jezik narodne skupnosti pretežni del delovnega časa, pa višja raven znanja tega jezika in dodatek za dvojezičnost v višini 6 odstotkov osnovne plače. Pravilnik o spremembi sistemizacije delovnih mest določa tudi način izkazovanja znanja jezika narodne skupnosti. V opisnih listih 15 delovnih mest, ki so priloga pravilnika o spremembi sistemizacije delovnih mest, so določene organizacijske enote, v katerih se za delo na teh delovnih mestih zahteva znanje jezika narodne skupnosti, in zahtevana raven znanja jezika. Na podlagi spremenjenega pravilnika o sistemizaciji delovnih mest je generalni direktor izdal Sklep o dodatku za dvojezičnost z veljavnostjo od 1. 2. 2020, ki določa delovna mesta v območnih enotah Koper in Murska Sobota, na katerih se zahteva znanje italijanskega oziroma madžarskega jezika, in višino dodatka za dvojezičnost.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Opozarjamo pa na ugotovljeno neskladnost spremenjenega pravilnika o sistemizaciji delovnih mest in sklepa o dodatku za dvojezičnost. V opisu delovnega mesta K015002 Strokovni delavec I je določeno, da se na tem delovnem mestu zahteva višja raven znanja jezika narodne skupnosti v notranji organizacijski enoti 220022 in osnovna raven znanja jezika narodne skupnosti v notranjih organizacijskih enotah 220021 in 220070. Sklep o dodatku za dvojezičnost ne določa dodatka za dvojezičnost za delo na tem delovnem mestu v notranji organizacijski enoti 220022, za delo na tem delovnem mestu v notranji organizacijski enoti 220021 pa določa dodatek v višini 6 odstotkov namesto 3 odstotkov, kot je pravilno glede na v opisu delovnega mesta zahtevano osnovno raven znanja jezika narodne skupnosti.

2.2 Oddajanje stanovanj v najem

2.2.1 Opis nepravilnosti

V točki 3.5.1.d revizijskega poročila je navedeno, da se po prvem in drugem odstavku 5. člena Pravilnika o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja⁴ (v nadaljevanju: pravilnik o načinih valorizacije denarnih obveznosti), praviloma kot podlaga za valorizacijo denarnih obveznosti uporabi indeks cene, ki ga uradno objavlja Statistični urad Republike Slovenije, EUROSTAT ali Združenje za gradbeništvo in industrijo gradbenih materialov pri Gospodarski zbornici Slovenije, ali tečaj tuje valute, pri čemer je treba izbrati tisto vrsto blaga ali storitve, ki je predmet

⁴ Uradni list RS, št. 1/04.

pogodbe, oziroma indeks cen tistih elementov, ki vplivajo na denarne obveznosti v pogodbi. Skladno s 6. členom omenjenega pravilnika se valorizacija denarnih obveznosti, ki temelji na povišanju indeksa cen, prvič izvede po preteku 1 leta od sklenitve pogodbe in ko kumulativno povečanje dogovorjenega indeksa cen preseže 4 odstotke vrednosti, šteto od preteka 1 leta od sklenitve pogodbe. Nadaljnja povišanja se lahko izvedejo, ko kumulativno povečanje dogovorjenega indeksa cen ponovno preseže 4 odstotke vrednosti od zadnjega povišanja denarnih obveznosti. Povišanje denarnih obveznosti lahko znaša največ 80 odstotkov povišanja indeksa cen. V letu 2013 je zavod sklenil 3 najemne pogodbe za oddajo stanovanja na naslovu Veluščkova 2, Koper in 2 samskih sob na naslovu Nova ulica 2, Koper v najem za 1 leto. V obdobju od sklenitve do leta 2017 je zavod podaljševal veljavnost najemnih pogodb z aneksi. Zavod je v 6. členu najemnih pogodb določil, da se najemnina valorizira skladno z določili pravilnika o načinih valorizacije denarnih obveznosti, in povzel vsebino 6. člena tega pravilnika, ni pa določil, kateri indeks cen je podlaga za valorizacijo najemnine. V obdobju od preteka 1 leta po sklenitvi najemnih pogodb do leta 2017 zavod ni preverjal gibanja indeksov cen in usklajeval najemnin, s čimer je ravnal v nasprotju z določilom 6. člena najemnih pogodb.

Poleg tega je v točki 3.5.1.e revizijskega poročila navedeno, da je zavod marca 2009 sklenil najemno pogodbo za oddajo stanovanja na naslovu Shakespeareova ulica 4, Maribor v najem za čas, ko bo najemnina v delovnem razmerju pri zavodu, in določil mesečno najemnino v znesku 148,68 evra. Med trajanjem najemnega razmerja se najemnina skladno s 14. členom najemne pogodbe zvišuje z indeksom cen življenjskih potrebščin, pri čemer ni opredeljen rok usklajevanja. V celotnem obdobju po sklenitvi najemne pogodbe zavod najemnine ni uskladal z rastjo cen življenjskih potrebščin, kar ni v skladu s 14. členom najemne pogodbe. Od začetka aprila 2009 do konca decembra 2016 so se cene življenjskih potrebščin povečale za 8,5 odstotka⁵. Ocenili smo, da je zavod najemnici zaradi neuskladitve najemnine z rastjo cen življenjskih potrebščin za leto 2017 zaračunal najmanj 152 evrov premalo.

Zavod je moral v odzivnem poročilu izkazati, da je izdelal načrt aktivnosti za sprejem prenovljenega internega akta, ki bo urejal ravnanje z nepremičninami zavoda in zavezoval zavod k uvedbi valorizacije najemnine takoj, ko bodo izpolnjeni v tem aktu določeni pogoji, ter za sklenitev v skladu s sprejetim aktom spremenjenih najemnih pogodb oziroma za odpoved najemnih razmerij.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Zavod je v odzivnem poročilu navedel, da bo za sprejem novega pravilnika o ravnanju z nepremičninami zavoda, ki ga bo sprejel najkasneje do 31. 12. 2020, izvedel predvidoma naslednje aktivnosti:

- analizo veljavne zakonodaje relevantnega področja in tovrstnih internih aktov drugih organizacij javnega sektorja z namenom prevzema učinkovitih rešitev,
- pripravo zasnove strukture novega pravilnika,
- uskladitev temeljnih konceptov zasnove finančne narave (obračun obratovalnih in drugih stroškov, valorizacija najemnin in podobno) med pristojnimi oddelki zavoda,
- pripravo osnutka pravilnika in osnutkov s pravilnikom povezanih kalkulativnih pripomočkov,
- usklajevanje osnutka pravilnika med pristojnimi organizacijskimi enotami zavoda,
- sprejem in uveljavitev pravilnika s povezanimi kalkulativnimi pripomočki.

⁵ [URL: <https://www.stat.si/PreracuniNew/sl-SI/PreracunInflacije>], 9. 5. 2019.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Zavod ni določil nosilcev posameznih aktivnosti za sprejem novega pravilnika o ravnanju z nepremičninami zavoda in rokov za njihovo izvedbo, je pa določil skrajni rok za sprejem novega pravilnika, zato izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.2.4 Opis nepravilnosti

V točki 3.5.1.f revizijskega poročila je navedeno, da je na podlagi 4. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih ter merilih in postopku za uveljavljanje subvencioniranih najemnin⁶ (v nadaljevanju: uredba o metodologiji za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih) osnova za izračun neprofitne najemnine vrednost stanovanja, ugotovljena po Pravilniku o merilih za ugotavljanje vrednosti stanovanj in stanovanjskih stavb⁷ (v nadaljevanju: pravilnik za ugotavljanje vrednosti stanovanj), pri čemer je vrednost stanovanja enaka zmnožku števila točk, vrednosti točke, uporabne površine, korekcijskega faktorja za vpliv velikosti stanovanja in količnika za vpliv lokacije stanovanja. Korekcijski faktor za vpliv velikosti stanovanja je določen v 4. členu pravilnika za ugotavljanje vrednosti stanovanj. V najmanj 2 primerih zavod ni ravnal v skladu s 4. členom uredbe o metodologiji za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih v povezavi s 4. členom pravilnika za ugotavljanje vrednosti stanovanj, ker pri določitvi vrednosti stanovanja ni upošteval korekcijskega faktorja za vpliv velikosti stanovanja oziroma ga je upošteval v nepravilni višini, zato je določil prenizko mesečno neprofitno najemnino. Tako je ravnal vsaj pri določitvi vrednosti stanovanj na naslovu:

- Ulica Heroja Lacka 5, Ptuj – ni bil upoštevan korekcijski faktor za vpliv velikosti stanovanja 1,024, zato je bila mesečna najemnina v letu 2017 prenizka za 3,04 evra;
- Celovška 185, Ljubljana – upoštevan je bil korekcijski faktor za vpliv velikosti stanovanja 1,006 namesto 1,024, zato je bila mesečna najemnina v letu 2017 prenizka za 2,59 evra.

Zavod je moral v odzivnem poročilu izkazati, da je določil vrednost v revizijskem poročilu obravnavanih stanovanj v skladu s predpisi in začel zaračunavati najemnino v skladu s tako ugotovljeno vrednostjo stanovanj ter določil dinamiko preveritve vrednosti stanovanj in s tem višine najemnine v ostalih najemnih pogodbah za stanovanja.

2.2.5 Izkazani popravljalni ukrep

Najemnica stanovanja na naslovu Ulica Heroja Lacka 5, Ptuj je odpovedala najemno pogodbo za stanovanje, zato je zavod z njo julija 2019 sklenil aneks k najemni pogodbi, s katerim je uredil prekinitev najemnega razmerja. Decembra 2019 je upravni odbor zavoda sprejel sklep, da se stanovanje proda.

Za stanovanje na naslovu Celovška 185, Ljubljana je zavod januarja 2020 pridobil nov zapisnik o točkovanju stanovanja, izdelan na podlagi pravilnika za ugotavljanje vrednosti stanovanj. Na podlagi novega zapisnika o točkovanju ter veljavnih formul za izračun vrednosti stanovanja in neprofitne najemnine je zavod izračunal novo višino neprofitne najemnine.

⁶ Uradni list RS, št. 131/03, 142/04, 99/08, 79/15, 91/15.

⁷ Uradni list RS, št. 127/04, 69/05 (75/05-popr.).

Zavod je v odzivnem poročilu navedel, da bo do 30. 6. 2020 pridobil nov zapisnik o točkovanju, izdelan v skladu s pravilnikom za ugotavljanje vrednosti stanovanj, še za vsa ostala neprofitna stanovanja in preveril višino najemnine, razen za tista, kjer bi se to izkazalo za nepotrebno ali nesmotrno (na primer zaradi predčasnega prenehanja najema). Nato bo določil s predpisi usklajeno neprofitno najemnino.

Decembra 2019 je generalni direktor izdal nov sklep za določanje višine najemnin za službena in tržna stanovanja zavoda, po katerem je najemnina za ta stanovanja v razmerju do neprofitne najemnine višja za tolikšen procentni pribitek, da končni znesek najemnine predstavlja čim večji približek dejanski vrednosti na trgu, pri čemer pa tudi ni nižji od kalkulacije stroškovne cene, ki jo pripravijo oddelki za finance in računovodstvo območnih enot zavoda. Dejanska vrednost na trgu je ugotovljena bodisi po sodnem cenilcu ali pooblaščenem ocenjevalcu vrednosti nepremičnin (ocenjena vrednost po Zakonu o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti) bodisi po pristojnih osebah znotraj zavoda (orientacijska vrednost po Zakonu o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti). Sklep se uporablja za najemne pogodbe, sklenjene po izdaji tega sklepa, in pa za najemne pogodbe, sklenjene pred izdajo tega sklepa, če in kot to dopušča vsebina sklenjenih pogodb ali če se s spremembo najemnine s podpisom ustreznega aneksa strinja najemnik.

2.2.6 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o računovodskih izkazih in pravilnosti poslovanja Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije v letu 2017 izdelal Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil Marjan Sušelj, generalni direktor, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in predložene dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

Ocenjujemo, da so izkazani popravljalni ukrepi, opisani v točkah 2.1 in 2.2, ki jih je sprejel Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, *zadovoljivi*.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si