



REVIZIJSKO POROČILO O PRAVILNOSTI POSLOVANJA
JAVNEGA ZAVODA MARIBORSKE LEKARNE MARIBOR
V LETU 2004



*Bedimo
nad potmi
javnega
denarja*



POSŁANSTVO

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

**REVIZIJSKO POROČILO O PRAVILNOSTI POSLOVANJA
JAVNEGA ZDRAVSTVENEGA ZAVODA
MARIBORSKE LEKARNE MARIBOR V LETU 2004**





Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Javnega zdravstvenega zavoda Mariborske lekarne Maribor*, ki kot javno službo izvaja lekarniško dejavnost.

Cilj revizije je bil podati mnenje o pravilnosti poslovanja zavoda v letu 2004.

Računsko sodišče je o *pravilnosti poslovanja Javnega zdravstvenega zavoda Mariborskih lekarn Maribor v letu 2004 izreklo negativno mnenje*, ker je ugotovilo pomembne nepravilnosti na področju določanja in obračunavanja plač ter javnega naročanja blaga in materiala, storitev in osnovnih sredstev. Med ugotovljenimi nepravilnostmi na področju plač so bile pomembnejše zlasti naslednje:

- zavod ni imel izdelanih meril za ugotavljanje delovne uspešnosti zaposlenih, ni pridobil soglasja ministrstva k prvi razporeditvi zaposlenih in pri določitvi količnikov osnovne plače delovnih mest ni upošteval določil Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti, Kolektivne pogodbe za dejavnost zdravstva in socialnega varstva ter Pravilnika o napredovanju delavcev zaposlenih v zdravstvu;
- pri določanju in obračunavanju dodatka za posebne obremenitve in odgovornosti, dodatka za vodenje, dodatka za delo v manj ugodnem delovnem času in dela v času dežurne službe ni upošteval omejitev Kolektivne pogodbe za dejavnost zdravstva in socialnega varstva, zato so bila izplačila previsoka za 1.100 tisoč tolarjev;
- del plače za delovno uspešnost direktorja je nepravilno obračunaval od previsoke osnove, del plače za poslovno uspešnost pa je presegel omejitev, ki jo za izplačilo tega dela plače določa Pravilnik o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti direktorjev lekarn, zato so bila izplačila previsoka za 404 tisoč tolarjev.

Pri izbiri dobaviteljev blaga in materiala, izvajalcev storitev in dobaviteljev osnovnih sredstev ter izvajalcev investicijskih del zavod ni ravnal v skladu z veljavnimi predpisi s področja javnega naročanja, ker je oddajal naročila, ne da bi predhodno izvedel postopke, predpisane z zakonom in notranjim predpisom, ter izvajal nabave brez ustrezne podlage. V letu 2004 je bilo nepravilno oddanih 6.697.713 tisoč tolarjev naročil blaga in materiala, 26.374 tisoč tolarjev naročil storitev in 100.447 tisoč tolarjev naročil opreme in investicij v osnovna sredstva.

Kljub temu, da je zavod že med izvajanjem revizije nekatere nepravilnosti odpravil, je računsko sodišče zahtevalo *predložitve odzivnega poročila*. Zavod mora izkazati ukrepe, ki jih je sprejel za odpravo nepravilnosti pri razporejanju zaposlenih in določitvi količnikov osnovne plače delovnih mest, pri določanju dela plače iz delovne uspešnosti zaposlenih, pri določanju in obračunavanju dodatka za posebne obremenitve in odgovornosti in dodatka za vodenje in pri obračunavanju dela plače za delovno uspešnost direktorja ter za izboljšanje poslovanja pri oddaji javnih naročil; popravljalni ukrepi se morajo nanašati na konkretne aktivnosti in postopke za oddajo naročil obravnavanih skupin materiala, ki jih je zavod uvedel.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 OSNOVNI PODATKI O ZAVODU.....	7
1.2 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	8
2. UGOTOVITVE	10
2.1 OSNOVNI PODATKI O POSLOVANJU ZAVODA V LETU 2004.....	10
2.2 STROŠKI DELA IN OSTALI STROŠKI, POVEZANI Z DELOM.....	12
2.2.1 Plače in nadomestila plač.....	12
2.2.1.1 Osnovna plača.....	12
2.2.1.2 Del plače za delovno uspešnost	13
2.2.1.3 Dodatki.....	14
2.2.1.4 Plača direktorja zavoda	17
2.2.2 Drugi stroški dela in ostali stroški, povezani z delom	18
2.3 JAVNO NAROČANJE BLAGA IN MATERIALA, STORITEV TER OSNOVNIH SREDSTEV	18
2.3.1 Nabava blaga in materiala.....	19
2.3.1.1 Nabava zdravil.....	20
2.3.1.2 Nabava blaga za nadaljnjo prodajo	21
2.3.1.3 Nabava ostalega blaga in materiala.....	22
2.3.2 Naročanje storitev	24
2.3.3 Nabava osnovnih sredstev	26
3. MNENJE	28
4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	29

1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Javnega zdravstvenega zavoda Mariborske lekarne Maribor, Minařikova ulica 6, Maribor (v nadaljevanju: zavod) v letu 2004 smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in Programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letu 2005. Sklep o izvedbi revizije¹ je bil izdan 6. 4. 2005.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja v letu 2004.

Za doseg tega cilja smo preverili skladnost poslovanja s predpisi, ki veljajo za zavod kot posrednega uporabnika proračuna.

1.1 Osnovni podatki o zavodu

Javni zdravstveni zavod Mariborske lekarne Maribor je nastal s preoblikovanjem javnega zavoda Mariborske lekarne p. o. na podlagi odloka², ki ga je 16. 9. 1996 sprejel mestni svet Mestne občine Maribor. Ustanovitelske pravice in obveznosti je s tem odlokom prevzela Mestna občina Maribor. Zavod je v sodni register vpisan pri Okrožnem sodišču v Mariboru pod vložno številko 1/00578/00.

Na podlagi Zakona o lekarniški dejavnosti³ (v nadaljevanju: ZLD) zavod kot javno službo izvaja lekarniško dejavnost, ki obsega izdajo zdravil na recept in brez recepta, ter magistralno pripravo zdravil. Poleg javne službe zavod opravlja tudi preskrbo s pomožnimi zdravilnimi sredstvi, ortopedskimi pripomočki, sredstvi za nego in drugimi sredstvi za varovanje zdravja, izdaja veterinarska zdravila, izdeluje in preverja kakovost zdravil in pomožnih zdravilnih sredstev ter svetuje pri predpisovanju in uporabi zdravil. Navedene dejavnosti zavod opravlja v 14 lekarnah in eni lekarniški podružnici. Veljavni statut⁴ med dejavnostmi zavoda navaja tudi opravljanje posredništva, specializiranega za prodajo določenih izdelkov, ter trgovine na debelo s farmacevtskimi, medicinskimi in ortopedskimi izdelki. Navedene dejavnosti je zavod izvajal v okviru organizacijske enote Farmadent, ki je bila na podlagi sklepa ustanovitelja⁵ izločena iz javnega zavoda ter preoblikovana v družbo z omejeno odgovornostjo, katere ustanovitelj in edini družbenik je zavod.

Organi zavoda so svet zavoda, direktor in strokovni svet.

¹ Št. 1213-2/2005-4.

² Št. 028-11/96.

³ Uradni list RS, št. 9/92, 38/99, 2/04.

⁴ Sprejel svet zavoda 23. 12. 1996 in 28. 10. 1997, s spremembami in dopolnitvami, sprejetimi 20. 8. 1999, 24. 4. in 23. 5. 2000, 28. 2. in 26. 11. 2002.

⁵ Z dne 28. 6. 1999.

Svet zavoda je organ upravljanja, sestavlja ga devet članov: pet predstavnikov ustanovitelja, dva predstavnika delavcev in dva predstavnika uporabnikov, ki ju imenuje Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS).

Direktor zavoda je poslovodni organ, organizira in vodi delo in poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa zavod v okviru pooblastil, z omejitvijo, da je pri odločitvah v zvezi z nepremičnim premoženjem in spremembo dejavnosti zavoda vezan na soglasje ustanovitelja.

Direktor je odgovoren za zakonitost in strokovnost dela zavoda. Imenuje in razrešuje ga svet zavoda s soglasjem ustanovitelja.

Strokovni svet obravnava najpomembnejše zadeve, ki se nanašajo na poslovanje zavoda, vodi ga direktor zavoda, člani pa so vodje organizacijskih enot in delavec, ki zastopa upravo zavoda.

Sredstva za izvajanje dejavnosti zavod pridobiva

- od ZZZS za zagotavljanje pravic zavarovancev na podlagi dogovorjenih programov za izvajanje javne lekarniške službe,
- s prodajo zdravil in pomožnih zdravilnih sredstev prosto na tržišču in
- iz drugih virov v skladu z zakonom.

Zavod v pravnem prometu nastopa samostojno, za svoje poslovanje je odgovoren z vsemi sredstvi, s katerimi razpolaga. V skladu z 39. členom statuta zavod zagotavlja ločeno poročanje o pridobivanju in uporabi sredstev za izvajanje dejavnosti na podlagi programov za izvajanje javne službe in za izvajanje programov gospodarskih dejavnosti, na podlagi sredstev, pridobljenih na trgu. Presežek prihodkov nad odhodki, ki izhaja iz opravljanja javne službe, lahko zavod porabi le za opravljanje in razvoj te dejavnosti. O presežku prihodkov nad odhodki, ki ga zavod ustvari z opravljanjem dejavnosti, ki ni javna služba, odloča svet zavoda, ob soglasju ustanovitelja.

Odgovorni osebi zavoda v obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bila

- Lovro Dermota, mag. farm., direktor zavoda do 7. 8. 2004 in
- Milan Pukšič, mag. farm., spec., direktor zavoda od 8. 8. 2004 dalje.

1.2 Obrazložitev revizije

Preverili smo skladnosti poslovanja s predpisi, ki veljajo za zavod kot posrednega uporabnika proračuna. Kot področji večjega tveganja smo opredelili predvsem obračunavanje in izplačevanje plač in drugih stroškov dela ter izvajanje postopkov javnega naročanja.

Preverjali smo pravilnost ravnanja zavoda pri zaposlovanju in razporejanju delavcev na delovna mesta, določanju osnovnih plač, dodatkov in dela plače za delovno uspešnost, izplačevanju regresa, jubilejnih nagrad in drugih prejemkov delavcem. Preverili smo sistem obračunavanja plač in ugotovitve potrjevali na nestatistično izbranem vzorcu izplačil.

Pri presoji skladnosti poslovanja s predpisi na področju plač in drugih stroškov dela smo upoštevali predpise, ki urejajo posamezno področje, predvsem pa Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: ZRPJZ)⁶, Zakon o delovnih razmerjih (v nadaljevanju: ZDR)⁷, Kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: KPND)⁸ in Kolektivno pogodbo za dejavnost zdravstva in socialnega varstva Slovenije (v nadaljevanju: KPDZSV)⁹.

Skladnost poslovanja s predpisi, ki urejajo javno naročanje, smo proučevali z vidika posameznih nabav, izbranih v vzorec za preveritev. Kot podlago za določitev obsega preizkušanja smo upoštevali predvsem zastopanost različnih področij nabav zavoda in obseg prometa s posameznim dobaviteljem. Pri presoji pravilnosti poslovanja smo preverjali skladnost nabav z določili Zakona o javnih naročilih (v nadaljevanju: ZJN-1)¹⁰ ter Pravilnika o oddaji naročil male vrednosti.

⁶ Uradni list RS, št. 18/94, 36/96, 20/97, 39/99, 98/99.

⁷ Uradni list RS, št. 42/02.

⁸ Uradni list RS, št. 34/93, 3/98, 39/99, 40/99, z aneksi, Uradni list RS, št. 12/94, 15/94, 27/94, 59/94, 80/94, 64/95, 37/97, 3/98.

⁹ Uradni list RS, št. 15/94, 18/94, 57/95, 19/96, 40/97, 56/98, 76/98, 39/99, 102/00, 62/01.

¹⁰ Uradni list RS, št. 39/00, 102/02, 2/04.

2. UGOTOVITVE

2.1 Osnovni podatki o poslovanju zavoda v letu 2004

Tabela 1: Prihodki in odhodki po vrstah dejavnosti v letu 2004

v tisoč tolarjih

	Za izvajanje javne službe	Od prodaje blaga in storitev na trgu	Skupaj
<i>PRIHODKI</i>			
Prihodki od poslovanja	7.117.501	1.418.346	8.535.847
Finančni prihodki	0	319.466	319.466
Izredni prihodki	0	418	418
Prevrednotovalni poslovni prihodki	0	46.672	46.672
CELOTNI PRIHODKI	7.117.501	1.784.902	8.902.403
<i>ODHODKI</i>			
Nabavna vrednost prodanega materiala in blaga	6.265.781	844.309	7.110.090
Stroški materiala in storitev	147.793	99.392	247.185
Stroški dela	616.457	429.546	1.046.003
Amortizacija	32.094	51.253	83.347
Davek od dobička	0	76.975	76.975
Ostali drugi stroški	22.127	5.793	27.920
Finančni odhodki	0	68	68
Prevrednotovalni poslovni odhodki	0	3.280	3.280
Izredni odhodki	0	1.063	1.063
CELOTNI ODHODKI	7.084.252	1.511.679	8.595.931
PRESEŽEK PRIHODKOV NAD ODHODKI	33.249	273.223	306.472

Vir: izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti od 1. 1. do 31. 12. 2004.

Zavod je v izkazu prihodkov in odhodkov za leto 2004 izkazal 8.902.403 tisoč tolarjev prihodkov. Največji delež (96 odstotkov) predstavljajo prihodki od poslovanja, ki jih zavod razčlenjuje na prihodke iz sredstev javnih financ, druge prihodke iz opravljanja javne službe ter prihodke od opravljanja dejavnosti na trgu. Od celotnih odhodkov se 99 odstotkov nanaša na odhodke poslovanja.

Največ prihodkov je zavod pridobil s prodajo blaga in materiala (86 odstotkov celotnih prihodkov) ter opravljanjem storitev (10 odstotkov celotnih prihodkov). V prihodkih od poslovanja predstavljajo skoraj 83 odstotkov prihodki iz opravljanja javne službe, ki zajemajo prihodke iz obveznega in prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja, ter prihodke od ostale prodaje v okviru javne službe. Večina odhodkov se nanaša na nabavno vrednost prodanega blaga (83 odstotkov celotnih odhodkov) ter na stroške dela (12 odstotkov celotnih odhodkov). Zavod je v letu 2004 ustvaril 306.472 tisoč tolarjev presežka prihodkov nad odhodki.

V skladu s 16. in 17. členom Zakona o računovodstvu¹¹ je zavod izkazal prihodke in odhodke tudi po vrstah in namenih iz opravljanja javne službe in dejavnosti na trgu. Zavod je v izkazu prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti v letu 2004 izkazal 7.117.501 tisoč tolarjev prihodkov in 7.074.251 tisoč tolarjev odhodkov od opravljanja javne službe ter 1.784.902 tisoč tolarjev prihodkov in 1.511.679 tisoč tolarjev odhodkov od opravljanja dejavnosti na trgu.

Zavod razmejuje prihodke in odhodke med dejavnostjo javne službe in tržno dejavnostjo na podlagi sklepa sveta zavoda¹², v katerem so natančneje opredeljena sodila, ki jih zavod uporablja do sprejetja ustreznih sprememb pravilnika o računovodstvu. Podlago za razdelitev prihodkov po vrstah in namenih je predstavljalo tudi navodilo Ministrstva za zdravje¹³.

Zavod med prihodki od dejavnosti javne službe upošteva prihodke od prodaje zdravil na recept, zdravil na naročilnice in zdravil brez recepta, vsi ostali prihodki zavoda pa se štejejo med prihodke od dejavnosti na trgu. Med prihodke od opravljanja tržne dejavnosti, ki so v letu 2004 predstavljali 20 odstotkov celotnih prihodkov, je všteval prihodke od prodaje medicinsko tehničnih pripomočkov, ostalega blaga, ki ni zdravilo, ter galenskih pripravkov, prihodke od opravljanja storitev za Farmadent, d. o. o., Maribor (v nadaljevanju: Farmadent), finančne prihodke, prevrednotovalne poslovne prihodke ter izredne prihodke.

Pri razmejitvi odhodkov na del, ki se je nanašal na opravljanje dejavnosti javne službe, in del, ki se je nanašal na opravljanje dejavnosti na trgu, je, kadar odhodka ni bilo mogoče opredeliti že ob nastanku poslovnega dogodka, kot sodilo za razmejitev posameznih skupin stroškov upošteval sodila, izračunana iz razmerja med prihodki od poslovanja, doseženimi pri opravljanju posamezne vrste dejavnosti. Med odhodke od opravljanja dejavnosti na trgu je v celoti uvrstil tudi prevrednotovalne poslovne odhodke, finančne odhodke in izredne odhodke ter davek od dobička pravnih oseb.

V skladu z navodili Ministrstva za zdravje bi moral zavod med dejavnost javne službe in dejavnost na trgu na podlagi ustreznih sodil razmejiti tudi finančne, izredne in prevrednotovalne poslovne prihodke. Doslednejše upoštevanje navodil bi vplivalo tudi na spremenjeno delitev ugotovljenega presežka prihodkov nad odhodki med dejavnostjo javne službe in dejavnostjo na trgu.

¹¹ Uradni list RS, št. 23/99, 30/02.

¹² Na 4. seji dne 25. 2. 2005.

¹³ Dopolnitev navodila Ministrstva za zdravje za enotno razmejevanje poslovanja s sredstvi javnih financ in drugih sredstev za opravljanje javne službe od spremljanja poslovanja s sredstvi, pridobljenimi iz prodaje blaga in storitev na trgu št. 400-20/00-145 z dne 14. 7. 2000.

2.2 Stroški dela in ostali stroški, povezani z delom

Stroški dela so v letu 2004 predstavljali 12 odstotkov celotnih odhodkov. Njihova struktura se glede na leto 2003 ni bistveno spremenila. Največji delež so predstavljale plače in nadomestila plač ter prispevki za socialno varnost zaposlenih. V primerjavi z letom poprej so se, zaradi višjih stroškov odpravnin¹⁴ ter obračuna premij kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja, povečali predvsem drugi stroški dela. Med ostale stroške, povezane z delom, v skupnem znesku 16.665 tisoč tolarjev, smo uvrstili stroške službenih poti, stroške dela po podjemnih pogodbah in izplačane sejnine članom sveta zavoda, ki jih zavod sicer izkazuje med stroški storitev.

Tabela 2 : Stroški dela v letih 2003 in 2004

Stroški dela	Leto 2004 v tisoč tolarjih	Leto 2003 v tisoč tolarjih	Indeks 04/03	Delež 2004 v odstotkih	Delež 2003 v odstotkih
Plače in nadomestila plač	753.919	705.654	107	72,1	74,2
Prispevki za socialno varnost	122.942	115.048	107	11,8	12,1
Drugi stroški dela	115.613	80.928	143	11,0	8,5
Davek na izplačane plače	53.529	49.452	108	5,1	5,2
Skupaj	1.046.003	951.082	110	100,0	100,0

Vir: bruto bilanci zavoda za leti 2003 in 2004.

V plačah in nadomestilih plač, obračunanih v letu 2004, je skoraj 36 odstotkov predstavljala osnovna plača, 26 odstotkov dodatki, 22 odstotkov delovna uspešnost ter 16 odstotkov različna nadomestila plač. Povprečna mesečna plača je v letu 2004 znašala 381 tisoč tolarjev. Na dan 31. 12. 2004 je bilo v zavodu zaposlenih 165 delavcev.

Na izbranem vzorcu izplačil smo preverili pravilnost obračunavanja in izplačevanja plač in nadomestil, drugih stroškov dela in ostalih z delom povezanih stroškov ter ugotovili nekatere nepravilnosti in neskladja s predpisi.

2.2.1 Plače in nadomestila plač

2.2.1.1 Osnovna plača

Podlago za razporejanje zaposlenih na delovna mesta sta v revidiranem obdobju predstavljala Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest¹⁵ ter Pravilnik o plačah, dodatkih, nadomestilih plače, drugih prejemkih in stroških¹⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o plačah). Primerjava količnikov osnovne plače delovnih mest v

¹⁴ V letu 2004 se je upokojilo šest zaposlenih, v letu 2003 pa dva.

¹⁵ Sprejel direktor zavoda 28. 4. 1998, spremembe in dopolnitve: 10. 6. in 22. 11. 2004.

¹⁶ Sprejel svet zavoda 21. 10. 1999, spremembe in dopolnitve: 1. 9. 2001, 10. 6. in 22. 11. 2004.

zavodu ter količnikov, ki jih za primerljiva delovna mesta določata ZRPJZ in KPDZSV, je pokazala, da je zavod za večino delovnih mest določil najvišji možni količnik, ki ga za posamezno tarifno skupino dopušča KPDZSV v 69. členu, in ne količnikov, ki jih za posamezna tipična delovna mesta določata ZRPJZ v 9. členu oziroma KPDZSV v prvem odstavku 71. člena. Zavod je izhajal s stališča, da je večina delovnih mest 'netipičnih'. Ob uveljavitvi ZRPJZ leta 1994 je zavod pristojnemu ministrstvu sicer posredoval predlog prve razporeditve zaposlenih, ki je vseboval predlagane količnike osnovne plače za vsa delovna mesta v zavodu, vendar soglasja k predlogu ni prejel. Iz predložene dokumentacije je razvidno, da je bila sporna višina količnikov za vodstvena delovna mesta, prav tako pa tudi za nekatera ostala delovna mesta. Zavod je predlagano višino količnikov utemeljeval z navedbo, da zaposleni opravljajo delo tudi v okviru tržne dejavnosti zavoda in so zato upravičeni do višje plače.

V skladu s 3. členom ZRPJZ se osnovna plača določi na podlagi izhodiščne plače za prvi tarifni razred, dogovorjene s kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti, ter količnikov, določenih s tem zakonom. Količnik osnovne plače delovnega mesta je odvisen od zahtevane stopnje strokovne izobrazbe in zahtevnosti dela. Količniki za določitev osnovne plače delovnih mest, ki niso določeni z zakonom, se sicer lahko določijo v splošnem aktu javnega zavoda, vendar je pri tem potrebno upoštevati količnike za določitev osnovne plače delovnih mest podobne stopnje zahtevnosti, ki jih določa zakon. ZRPJZ v 25. členu tudi določa, da mora razporeditev zaposlenih v skladu z zakonom potrditi pristojni minister. Podobno določilo najdemo tudi v Pravilniku o napredovanju delavcev zaposlenih v zdravstvu¹⁷, sprejetem na podlagi 14. člena ZRPJZ: količniki za določitev osnovne plače delovnih mest, ki niso določeni z zakonom oziroma kolektivnimi pogodbami, se določijo z aktom o sistemizaciji delovnih mest v javnem zavodu, s katerim mora predhodno soglašati pristojno ministrstvo. V obravnavanem primeru zavod soglasja ministrstva ni prejel niti k prvi razporeditvi zaposlenih niti k predlaganim količnikom za določitev osnovne plače delovnih mest, ki niso določena z zakonom oziroma s kolektivnimi pogodbami. V celotnem obdobju od uveljavitve ZRPJZ do konca revidiranega obdobja je razporejal zaposlene oziroma določal njihovo osnovno plačo brez ustrezne pravne podlage.

Zavod je pojasnil, da je med prvim razporejanjem zaposlenih v skladu z določili ZRPJZ pristojnemu ministrstvu večkrat posredoval obrazložitev razlogov, zakaj so predlagani količniki osnovne plače zaposlenih drugačni od količnikov, določenih v ZRPJZ, vendar odgovora (zavrnitve ali potrditve predlaganih količnikov) ni prejel.

Ministrstvo za zdravje je navedlo le, da ne soglasja s tem, da bi se plače za del zaposlenih oblikovale iz dveh virov, ter poudarilo, da mora zavod pri izplačilu plač upoštevati določila ZRPJZ in da lahko obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti poveča le s soglasjem ustanovitelja, kar je zavod upošteval.

2.2.1.2 Del plače za delovno uspešnost

Zavod je v skladu s tretjim odstavkom 18. člena ZRPJZ pridobil soglasje ustanovitelja k izplačilu povečane delovne uspešnosti za leto 2004 v višini 40 odstotkov sredstev za plače v zavodu. Kljub temu da pri razmejitvi prihodkov in odhodkov iz opravljanja dejavnosti javne službe in dejavnosti na trgu ni v celoti upošteval usmeritev ministrstva (točka 2.1), pa to na upravičenost izplačila povečane delovne uspešnosti ni vplivalo. Za plačilo delovne uspešnosti je zavod v letu 2004 porabil skupaj 210.576 tisoč tolarjev, od tega 201.465 tisoč tolarjev za plačilo delovne uspešnosti iz sredstev, pridobljenih z opravljanjem dejavnosti na

¹⁷ Uradni list RS, št. 41/94, 14/97, 101/00.

trgu. Porabljena sredstva za plačilo povečane delovne uspešnosti je zavod v celoti izkazal med odhodki dejavnosti na trgu.

Del plače za delovno uspešnost je bil vsem zaposlenim obračunan v enakem odstotku. Zavod ni imel oblikovanih in sprejetih meril za določanje tega dela plače v obliki notranjega predpisa, tudi pravilnik o plačah tega področja ne ureja podrobneje, temveč le navaja, da se merila za nagrajevanje delovne uspešnosti uredijo v posebnem pravilniku, ki ga sprejme direktor zavoda. Del plače za delovno uspešnost je sestavni del plače, ki glede na svojo naravo in namen ni zagotovljen vsakemu zaposlenemu vsak mesec, ampak pripada zaposlenemu, ki bistveno presega pričakovane delovne rezultate ali je nadpovprečno delovno obremenjen. V skladu s 17. členom ZRPJZ je zato potrebno v notranjem predpisu določiti merila in način ugotavljanja izpolnjevanja predpisanih meril.

Zavod je pojasnil, da je del plače za delovno uspešnost vsem zaposlenim izplačeval v enakem odstotku na podlagi veljavnega pravilnika o plačah, ki takšno ureditev določa do sprejetja pravilnika o nagrajevanju delovne uspešnosti. Med izvajanjem revizije je zavod pričel z aktivnostmi za izdelavo pravilnika o nagrajevanju delovne uspešnosti, vendar so dokončne rešitve povezane z uveljavitvijo novih predpisov, ki urejajo področje plač v javnem sektorju.

Del plače za delovno uspešnost je zavod obračunaval od osnove, ki je poleg osnovne plače vsebovala tudi funkcijski dodatek, dodatek za minulo delo, dodatek za vplive delovnega okolja in obremenitve pri delu, dodatek za zahtevnost in izpostavljenost, dodatek za posebne obremenitve in odgovornosti, korekcijski dodatek, dodatek za nedeljsko dežurstvo in plačilo za nadurno delo. Glede na to, da je delovna uspešnost del plače, ki se v skladu z 80. členom KPDZSV določa in obračunava od osnovne plače, pripada delavcem le za opravljeno delo v polnem delovnem času. Tudi Zakon o sistemu plač v javnem sektorju¹⁸ v 2. členu osnovno plačo opredeljuje kot del plače, ki zaposlenemu pripada za opravljeno delo v polnem delovnem času in za pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu. Ker v skladu z odločbo ustavnega sodišča¹⁹ ni razloga, da ZRPJZ tudi takrat, kadar ustanovitelj javnega zavoda soglaša s povečanjem mase sredstev za plačilo delovne uspešnosti, še vedno omejuje višino izplačila posameznemu zaposlenemu, zaradi uveljavljenega načina obračunavanja tega dela plače pri zaposlenih razen pri direktorju zavoda ni prišlo do kršitve predpisov. Ocenjen znesek nepravilnosti pri plači direktorja zaradi nepravilne osnove za obračun delovne uspešnosti je navedena v točki 2.2.1.4.

2.2.1.3 Dodatki

2.2.1.3.a Dodatek za posebne obremenitve

Zavod je vsem zaposlenim, razporejenim na delovna mesta v tarifnih skupinah IV do VIII obračunaval in izplačeval dodatek za posebne obremenitve in odgovornosti. Višino dodatka je določil selektivno, glede na tarifno skupino, v kateri se nahaja posamezno delovno mesto. Pri tem je upošteval tudi zgornjo mejo dodatka, ki jo postavlja Dogovor o načinu realizacije 89. c člena²⁰, ki so ga sklenili minister in pristojni sindikati. Znotraj razpona, ki ga dopušča sklenjeni dogovor, pa zavod ni dosledno upošteval usmeritev ministrstva in je posameznim delovnim mestom prisodil višji dodatek, kot izhaja iz dogovora. Delovnim mestom

¹⁸ Uradni list RS, št. 56/02, 72/03, 126/03, 70/04, 53/05.

¹⁹ Št. U-I-134/96, Uradni list RS, št. 86/99.

²⁰ Dogovor o načinu realizacije 89. c člena KPDZSV; 9. 4. 1996.

poslovni sekretar, kadrovik, referent nabave in prodaje, samostojni računovodski operater, sistemski analitik, ekonometrik, ekonomist finančni operater ter ekonomist svetovalec je določil za 0,05 višji količnik dodatka, kot ga za primerljiva delovna mesta določa dogovor. Na teh delovnih mestih je bilo v letu 2004 zaposlenih sedem delavcev. Ocenjujemo, da je bilo izplačano 220 tisoč tolarjev več, kot je omejitev, ki jo določa kolektivna pogodba v letu 2004.

Zavod je pojasnil, da je pri določitvi višine dodatka za posamezno delovno mesto upošteval navodilo Lekarniške zbornice²¹, ki pa ni popolnoma v skladu z določili podpisanega dogovora.

Lekarniška zbornica ni podpisnica dogovora o načinu realizacije 89. c. člena niti nima pristojnosti razlage kolektivne pogodbe, zato bi zavod pri določitvi dodatka moral upoštevati sklenjeni dogovor.

2.2.1.3.b Dodatek za vodenje

Dodatek za vodenje po 88. a členu KPDZSV so v letu 2004 prejeli štiri zaposleni. Podlaga za izplačilo dodatka je bilo posebno pooblastilo direktorja oziroma, v enem primeru, opis del v pogodbi o zaposlitvi. Delavki, zaposleni na delovnem mestu vodje trženja (količnik osnovne plače 4,00), je bil s pogodbo o zaposlitvi določen še dodatek za vodenje v višini 0,60 količnika. Iz naziva delovnega mesta in opisa del izhaja, da vodenje predstavlja pretežni del nalog, kar pomeni, da je že količnik osnovne plače delovnega mesta določen na podlagi 73. člena KPDZSV in zato delavki poseben dodatek za vodenje ne pripada. To izhaja tudi iz izhodiščnega količnika delovnega mesta vodje trženja, ki je višji, kot ga za primerljiva delovna mesta določata ZRPJZ in KPDZSV (diplomirani ekonomist; VII tarifna skupina; 3,25). Ostalim trem zaposlenim je bil dodatek v višini 0,30 oziroma 0,20 količnika dodeljen s pooblastilom, ki ga je podpisal direktor zavoda. V dveh primerih v pooblastilu ni določena višina dodatka, v nobenem primeru pa iz pooblastila ni razvidno kumulativno izpolnjevanje pogojev, ki jih za dodelitev tega dodatka 88. a člen KPDZSV, to je število delavcev, za katere je posameznik odgovoren, vsebina in obseg dela ter izobrazbena struktura zaposlenih. Zavod je pogoje za dodelitev dodatka sicer delno opredelil v pravilniku o plačah, vendar je višino dodatka vezal le na tarifno skupino, v kateri je delovno mesto, ki ga zaseda delavec, kateremu je dodatek za občasno vodenje dodeljen, izpolnjevanja ostalih zahtev, ki jih za dodelitev tega dodatka določa KPDZSV, pa ni natančneje opredelil. Ocenjujemo, da je bilo v letu 2004 brez ustrezne podlage izplačano 880 tisoč tolarjev.

2.2.1.3.c Dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času in dežurna služba:

Zavod zagotavlja neprekinjeno oskrbo z zdravili tudi v nočnem času, ob nedeljah, praznikih in dela prostih dneh. Pri preveritvi obračunavanja dodatkov za delo v manj ugodnem delovnem času smo ugotovili naslednje nepravilnosti:

- Za učinkovite ure dežurstva, ki so sovpadale z nočnim časom, je bil delavcem neupravičeno obračunan dodatek za izmensko delo v višini 10 odstotkov osnovne plače. Dodatek pripada delavcu le, če dela na podlagi razporeditve delovnega časa v dveh ali treh izmenah ali če dela na podlagi razporeditve delovnega časa stalno le v popoldanskem ali nočnem času.

²¹ Dopis št. 198/96 z dne 24. 4. 1996 s prilogami.

- Zavod je za obračun učinkovitih ur dežurstva, ki so sovpadale z nedeljo, uporabil faktor 300 namesto faktorja 250²² in za obračun učinkovitih ur dežurstva, ki so sovpadale s praznikom na nedeljo, 230 namesto 280²³.
- Delavcem, ki so opravljali dežurstvo na dan praznika med tednom je zavod poleg plačila dela za učinkovite ure dežurstva neupravičeno obračunal tudi nadomestilo plače za ta dan. ZDR v 137. členu določa, da ima delavec pravico do nadomestila plače za čas odsotnosti, v primerih in trajanju, določenem z zakonom. Delodajalec je dolžan izplačati nadomestilo plače zaradi odsotnosti z dela zaradi izrabe letnega dopusta, plačane odsotnosti zaradi osebnih okoliščin, izobraževanja, z zakonom določenih praznikov in dela prostih dni in ko delavec ne dela iz razlogov, za katere je odgovoren delodajalec. Tudi KPDZSV določa, da pripada zaposlenemu nadomestilo plače le za dneve, ko bi moral delati, pa ne dela. Če zaposleni na dan praznika opravlja dežurstvo, tako niso izpolnjeni pogoji, ki jih ZDR in KPDZSV določata za izplačilo nadomestila. Delno nadomestilo je mogoče izplačati le, kadar traja dežurna služba na dan praznika manj ur, kot pa bi sicer trajalo redno delo zaposlenega na ta dan.
- Za obračun dodatka za ure obvezne prisotnosti je zavod uporabil previsoko osnovo, saj je namesto osnovnega količnika delovnega mesta, za katero se dežurstvo opravlja, uporabil količnik osnovne plače farmacevta receptarja s tremi napredovanji – količnik 4,20. Količnik je zavod določil v 19. členu Pravilnika o plačah. Ob pripravi akta je bilo zavzeto stališče, da se količnik izračuna iz osnovnega količnika, ki se mu prištejejo tri napredovanja, z utemeljitvijo, da se v enak položaj postavi farmacevta začetnika in farmacevta, ki ima pravico do petih napredovanj. Zavod v notranjem aktu, s katerim je dolžan urediti opravljanje dežurstva, določi delovna mesta, na katerih se dežurstvo opravlja in s tem tudi osnovni količnik tega delovnega mesta. Pri določitvi delovnih mest mora izhajati iz sistemiziranih delovnih mest, saj iz KPDZSV ne izhaja, da bi bilo mogoče določiti posebno delovno mesto dežurnega farmacevta, s posebnim količnikom osnovne plače.
- Za ure obvezne prisotnosti, ki so sovpadale z nedeljo ali praznikom, je zavod obračunal dodatek za delo v nedeljo oziroma na dan praznika od previsoke osnove. Kot osnovo je uporabil 100-odstotno urno vrednost osnovne plače delavca, namesto 90-odstotne urne vrednosti osnovne plače delovnega mesta, za katero se dežurstvo opravlja, kot določa KPDZSV v 87. členu.
- Za ure dežurstva v nočnem času je zavod obračunal dodatek za nočno delo v višini 50 odstotkov od osnove. KPDZSV v 84. členu določa, da delavcu za ure obvezne prisotnosti in opravljene storitve med nočnim dežurstvom, ki niso dejansko evidentirane in so izražene v pavšalu, pripada dodatek v višini 30 odstotkov osnove.

Zaradi uveljavljenega načina obračunavanja dežurstva je bilo posameznim zaposlenim za opravljanje dežurne službe izplačano preveč, drugim pa premalo, vendar vrednost ugotovljenih nepravilnosti na letni ravni za celotni zavod nima pomembnega vpliva.

Zavod je med revizijo nepravilnosti odpravil in ustrezne popravke, tako pri evidentiranju opravljenih ur dela kot tudi pri samem izračunu posameznih postavk, upošteval pri obračunu plač za september 2005.

²² To je 50-odstotni dodatek za nadurno delo in 100-odstotni dodatek za nedeljsko delo; 84. člen KPDZSV.

²³ 50-odstotni dodatek za nadurno delo in 130-odstotni dodatek za delo na dan praznika.

2.2.1.4 Plača direktorja zavoda

V revidiranem obdobju je direktorju zavoda potekel mandat, zato je bil s sklepom sveta zavoda imenovan nov direktor, ki je nastopil funkcijo 8. 8. 2004. K obema imenovanjema je v skladu z 22. in 23. členom statuta zavoda dal soglasje Mestni svet Mestne občine Maribor²⁴. V obeh pogodbah o zaposlitvi, po katerih je bila obračunana plača direktorjema zavoda v obravnavanem obdobju, je bil določen količnik osnovne plače v višini 6,50, ki je v skladu z odredbo²⁵ ministra za zdravje iz leta 1994. Na podlagi pogodbe o zaposlitvi so bili direktorju obračunani naslednji dodatki: za strokovno vodenje zavoda v višini 1,00 količnika, za delovno dobo v višini 0,5 odstotka od osnovne plače za vsako izpolnjeno leto delovne dobe, za zahtevnost in izpostavljenost dela v višini 1,48 količnika in korekcijski dodatek v višini 0,68 količnika.

Za obdobje od 1. 1. do 7. 8. 2004 je svet zavoda na podlagi Pravilnika o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti direktorjev lekarn²⁶ določil del plače za delovno uspešnost direktorja v višini 30 odstotkov osnovne plače²⁷. Del plače za delovno uspešnost direktorja je zavod obračunaval od nepravilne osnove, v katero je poleg osnovne plače všteval tudi vse dodatke (za strokovno vodenje, za delovno dobo, za vplive delovnega okolja in obremenitve pri delu, za zahtevnost in izpostavljenost dela ter korekcijski dodatek). Zavod je direktorju izplačeval tudi poslovno uspešnost v enakem odstotku, obračunanem od enake osnove kot ostalim zaposlenim. Poleg tega je direktorju izplačeval tudi dodatek, ki je izhajal iz določila pogodbe o zaposlitvi²⁸, da direktorju pripada dodatek v višini ene povprečne mesečne plače, izplačane v zavodu v preteklem mesecu z omejitvijo, da plača ne sme preseči 90 odstotkov plače ministra.

Po uveljavitvi Pravilnika o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti direktorjev lekarn, ki v 6. členu določa, da se plača direktorja uskladi s pravilnikom tako, da določitev delovne uspešnosti direktorja lekarne po merilih iz tega pravilnika ohranja višino skupno izplačane plače direktorja pred uveljavitvijo tega pravilnika, je zavod izplačilo posebnega dodatka utemeljeval prav s tem določilom. Podrobnejših določb o načinu ohranjanja višine skupno izplačane plače prek dela plače za delovno uspešnost pravilnik ne vsebuje. Menimo, da v ZRPJZ ni podlage za to, da bi bilo direktorjem javnih zavodov z izplačili delovne uspešnosti in posebnih dodatkov dovoljeno ohranjati višino plače. Računsko sodišče je zato zahtevalo oceno ustavnosti in zakonitosti tega pravilnika na ustavnem sodišču.

Plača direktorja je po uveljavitvi pravilnika ostala enaka kot prej, to je, 90 odstotkov plače pristojenga ministra, pri tem pa je bil presežen največji možni obseg dela plače za delovno uspešnost, ki v skladu s pravilnikom lahko znaša 80 odstotkov osnovne plače. Izplačila v znesku 1.692 tisoč tolarjev²⁹, za katera ocenjujemo, da so bila previsoka, je zavod utemeljil s 6. členom pravilnika, torej kot dodatek, s katerim se je ohranjala višina plače direktorja pred uveljavitvijo pravilnika.

²⁴ Sklep št. 10301-30/2004 z dne 22. 6. 2004 in št. 10301-35/2000 z dne 27. 6. 2000.

²⁵ Odredba št. 143-4/94 z dne 23. 8. 1994.

²⁶ Uradni list RS, št. 61/02.

²⁷ Zapisnik 22. redne seje z dne 26. 2. 2004; sklep št. 272.

²⁸ Sklenjena je bila 7. 8. 2000.

²⁹ V ocenjenem znesku je vključen tudi del nagrade direktorju za uspešno poslovanje, ki je bila določena na podlagi izplačane plače.

Od 8. 8. 2004 dalje je direktorju, v skladu s sklepom sveta zavoda, pripadala delovna uspešnost v višini 20 odstotkov osnove in poslovna uspešnosti v enaki višini kot ostalim zaposlenim (40 odstotkov osnove). Zavod je kot osnovo za obračun upošteval osnovno plačo, povečano za dodatke. Ocenjujemo, da je bilo zaradi uporabe nepravilne osnove izplačano za 190 tisoč tolarjev preveč delovne uspešnosti, prav tako pa je bila za 214 tisoč tolarjev presežena tudi omejitev iz pravilnika glede izplačila poslovne uspešnosti, ki lahko znaša največ 50 odstotkov osnovne plače. Skupno vrednost nepravilnosti pri plači direktorja od 8. 8. do konca leta 2004 ocenjujemo na 404 tisoč tolarjev.

2.2.2 Drugi stroški dela in ostali stroški, povezani z delom

Med drugimi stroški dela so največji delež predstavljala povračila stroškov prevoza na delo in z dela (35.712 tisoč tolarjev) in prehrane med delom (25.580 tisoč tolarjev) ter regres za letni dopust (22.289 tisoč tolarjev). V letu 2004 je zavod izplačal 1.191 tisoč tolarjev jubilejnih nagrad in 11.671 tisoč tolarjev odpravnin. Med ostalimi stroški, povezanimi z delom, smo obravnavali stroške službenih poti (7.273 tisoč tolarjev), stroške dela po podjemnih pogodbah (7.005 tisoč tolarjev) ter stroške sejin (2.387 tisoč tolarjev). Preveritve smo opravili na podlagi vzorca izplačil. Pomembnih nepravilnosti nismo ugotovili.

2.3 Javno naročanje blaga in materiala, storitev ter osnovnih sredstev

Tabela 3: Stroški blaga, materiala in storitev v letih 2004 in 2003

Stroški blaga, materiala in storitev	Leto 2004 v tisoč tolarjih	Leto 2003 v tisoč tolarjih	Indeks 04/03
Stroški prodanega blaga in materiala	7.110.090	6.932.987	103
Stroški materiala	41.679	36.199	115
Stroški storitev	205.506	198.659	103
Skupaj	7.357.275	7.167.845	103

Vir: Bruto bilanci zavoda za leti 2003 in 2004.

Struktura stroškov blaga, materiala in storitev se glede na leto 2003 ni bistveno spremenila. Največji delež so predstavljali stroški blaga (96,6 odstotka), ostalo so stroški storitev (2,9 odstotka) in stroški materiala (0,6 odstotka). Za nakup in gradnjo osnovnih sredstev je zavod v letu 2004 porabil 110.453 tisoč tolarjev. Zavod je v tem letu posloval s 387 dobavitelji. Kljub velikemu številu različnih dobaviteljev, pa je več kot 96 odstotkov prometa ustvaril z osmimi dobavitelji, med katerimi izstopa predvsem Farmadent kot glavni dobavitelj zdravil in ostalega blaga za prodajo v lekarnah. Preverili smo, ali je zavod pri naročanju blaga, materiala in storitev ter investicijah v osnovna sredstva upošteval določila ZJN-1 in na njegovi podlagi sprejetega Pravilnika o oddaji naročil male vrednosti³⁰ (v nadaljevanju: pravilnik).

³⁰ Sprejel direktor zavoda 27. 12. 2000, sprememba 30. 8. 2004.

2.3.1 Nabava blaga in materiala

Osnovna dejavnost zavoda obsega preskrbo prebivalstva ter zdravstvenih zavodov in drugih organizacij z zdravili, pri čemer preskrba z zdravili predstavlja izdajo zdravil na recept in brez recepta ter magistralno pripravo zdravil. Poleg tega pa zavod opravlja še druge dejavnosti, med drugim preskrbo s pomožnimi zdravilnimi sredstvi, ortopedskimi pripomočki, sredstvi za nego in drugimi sredstvi za zdravljenje in varovanje zdravja, preskrbo s predmeti splošne rabe, izdelovanje zdravil in pomožnih zdravilnih sredstev ter preverjanje njihove kakovosti. V analitičnih evidencah nabav je zavod v letu 2004 evidentiral 7.213.393 tisoč tolarjev nabav različnega blaga in materiala (v znesku ni zajet davek na dodano vrednost). Vrednost nabav posameznih ožjih skupin blaga in materiala je razvidna iz tabele 4. V analitični evidenci so zajete nabave blaga za nadaljnjo prodajo in nabave materiala za izvajanje dejavnosti galenskega laboratorija, kot so farmacevtske kemikalije, droge in embalaža.

Tabela 4: Vrednost nabav po skupinah blaga in materiala

Skupina blaga in materiala	Vrednost nabav v tisoč tolarjih	Delež v odstotkih
01 – Gotova zdravila	6.445.467	89,4
02 – Farmacevtske kemikalije	31.931	0,4
03 – Farmacevtski izdelki – predpisani	576	0,0
04 – Reagenti in analitske kemikalije	1.786	0,0
05 – Droge	24.709	0,3
06 – Zdravila brez recepta, pomožna zdravilna sredstva	170.900	2,4
07 – Prehrambeni in dietetski izdelki	114.471	1,6
08 – Alkoholi	5.617	0,1
09 – Obvezilni material	92.520	1,3
10 – Sanitetni material	133.517	1,9
11 – Blago široke potrošnje	123.965	1,7
12 – Magistralna zdravila	225	0,0
14 – Serumi, vakcine	6.413	0,1
15 – Veterinarski izdelki	1.006	0,0
16 – Kozmetični izdelki	16.872	0,2
19 – Embalaža	43.418	0,6
Skupaj	7.213.393	100,0

Vir: analitične evidence zavoda; zneski so brez davka na dodano vrednost.

Večina naročil je bila oddana trem dobaviteljem, od katerih po prometu izstopa predvsem Farmadent, ki je dobavil 98,5 odstotka blaga in materiala, sledita pa Kemofarmacija, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Kemofarmacija) z 0,5 odstotka in Salus, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Salus) z 0,2 odstotka. Z navedenimi dobavitelji je zavod sklenil naslednje pogodbe o poslovnem sodelovanju:

- Farmadent: pogodba o poslovnem sodelovanju z dne 12. 1. 2000; pogodbeni stranki sta določili medsebojne obveznosti, da bi se zagotovila kvalitetna in stalna oskrba kupcev z blagom, ki je predmet poslovanja prodajalca. Predmet pogodbe je določen zelo splošno: »prodaja blaga iz prodajnega programa prodajalca«. Cene niso vnaprej določene, dogovorjeno je, da bo prodajalec kupcu zaračunal naročeno blago po veljavnih veleprodajnih cenah na dan izstavitve računa. Dogovorjeni plačilni rok je 30 dni od datuma odpošiljanja blaga. Pogodba je sklenjena za nedoločen čas, s trimesečnim odpovednim rokom. Z aneksom za leto 2004 z dne 3. 2. 2004 sta se pogodbeni partnerja dogovorila za posebne pogoje: za plačila pred rokom, določenim v 6. členu osnovne pogodbe, je prodajalec kupcu priznal popust na celotno vrednost računa v višini 0,6 odstotka za plačilo v 15 dneh od datuma dobave blaga.
- Kemofarmacija: kupoprodajna pogodba z dne 3. 1. 2000 ureja medsebojne pravice in obveznosti za zagotovitev nemotenega prometa blaga in storitev: prodajalec dostavlja blago kupcu sukcesivno, z letnim načrtom se določi obseg prometa in s specifikacijami vrsta in količina blaga ter pogoji dobave. Pogodba v 2. členu določa, da so cene blaga veleprodajne in jih določijo proizvajalci in uvozniki zdravil, v skladu z zakonskimi predpisi in veljajo na dan odpošiljanja blaga. Pogodba se podaljšuje letno z aneksom. Aneks št. 1/04 z dne 22. 1. 2004 v 1. členu določa, da naj bi kupec račune plačeval v roku 30 dni od dneva izstavitve računa, ob plačilu v 15 dneh od datuma izstavitve računa pa naj bi prodajalec priznal popust v višini 0,6 odstotka od zneska računa.
- Salus: pogodba o poslovnem sodelovanju z dne 1. 7. 1999; pogodbeni stranki sta sklenili pogodbo, da bi se zagotovila stalna oskrba kupcev s proizvodi, ki so predmet poslovanja prodajalca. Prodajalec se je zavezal, da dobavlja blago, ki ustreza veljavnim standardom in predpisom, in zagotavlja vso dokumentacijo o kakovosti blaga, ki jo zahtevajo veljavni predpisi. Dogovorjeni so bili roki dobave in način uveljavljanja reklamacije kupca ter plačilni rok 30 dni. Pogodba je sklenjena za nedoločen čas, s trimesečnim odpovednim rokom. Z aneksom št. 2-04 z dne 2. 2. 2004 je prodajalec kupcu priznal 0,6-odstotni popust na celotno vrednost računa, če poravna obveznosti v petnajstih dneh po izstavitvi računa. Aneks je veljal za račune, izstavljen v obdobju od 1. 2. do 31. 12. 2004.

Pogodbe o poslovnem sodelovanju se nanašajo na vse vrste blaga, ki ga zagotavlja posamezni dobavitelj. Pogoji sodelovanja z vsemi tremi največjimi dobavitelji so popolnoma izenačeni, ne glede na to, da po prometu izstopa predvsem en dobavitelj. Pogodbe so bile sklenjene neposredno, brez predhodno izvedenega postopka, ki bi zagotavljal spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja. Vsi trije največji dobavitelji so v okviru sklenjenih pogodb dobavljali blago in material iz različnih skupin. Skupne vrednosti nabav (brez davka na dodano vrednost) pri treh največjih dobaviteljih so bile v letu 2004 naslednje: Farmadent 7.105.104 tisoč tolarjev, Kemofarmacija 33.660 tisoč tolarjev in Salus 11.381 tisoč tolarjev.

V nadaljevanju so navedene ugotovitve po posameznih zaokroženih sklopih blaga in materiala, zajetih v vzorec za preveritev, ter glede na način naročanja, določen z ZJN-1.

2.3.1.1 Nabava zdravil

Zavod je v letu 2004 nabavil za 6.445.467 tisoč tolarjev zdravil. Skoraj vsa zdravila so dobavili Farmadent (99,5 odstotka), Kemofarmacija (0,5 odstotka), in Salus (0,1 odstotka). Edina podlaga za nabave so bile že navedene pogodbe o poslovnem sodelovanju in naročilnice.

Zavod dobaviteljev zdravil ni izbiral na podlagi predhodno izvedenih postopkov, ki jih določa ZJN-1. Pri tem je izhajal s stališča Lekarniške zbornice Slovenije³¹, da postopkov, ki jih določa zakon, za naročanje zdravil ni mogoče izvajati iz naslednjih razlogov: v lekarni ni mogoče vnaprej opredeliti vrste, količine in vrednosti potrebnih zdravil; javni lekarniški zavodi so dolžni zagotoviti redno oskrbo z zdravili, ki so dosegljiva na domačem trgu, v lekarni morajo imeti potrebno količino in vrsto zdravil oziroma so dolžni zagotoviti in izdati predpisano zdravilo v roku 24 ur, razen če zdravila ni na slovenskem trgu; lekarne tudi niso pravočasno obveščene o spremembah – zniževanju cen zdravil, ki je posledica dogovarjanja ZZZS s proizvajalci zdravil, in niso obveščene o razvrstitvi medsebojno zamenljivih zdravil. Neizvajanje postopkov javnega naročanja je zavod utemeljeval tudi z mnenjem Ministrstva za finance, ki je o pravilnosti postopkov javnega naročanja zdravil za nadaljnjo prodajo v lekarnah zavzelo stališče, da so cene zdravil določene s Pravilnikom o merilih za oblikovanje cen zdravil na debelo³², zato javnih razpisov ni potrebno izvajati³³. Prav tako je menilo, da za nabave zdravil ni potrebno izvajati postopkov javnega naročanja, ker na tem področju ni mogoče upoštevati tržnih zakonitosti³⁴. Zavod je kot razlog za pretežno sodelovanje z dobaviteljem Farmadent, navedel tudi dejstvo, da je njegov ustanovitelj in edini lastnik.

ZJN-1 določa krog naročnikov, ki so dolžni ravnati po tem zakonu, glede na njihov pravni status. Javni zavodi so kot naročniki v zakonu izrecno opredeljeni. Ker je zavod nedvomno organiziran v statusni obliki javnega zavoda, je bil po našem mnenju v revidiranem obdobju dolžan tudi zdravila naročati v postopkih oddaje javnih naročil. Da bi zadostili posebnim zahtevam, ki jih morajo izpolnjevati lekarne pri nemoteni preskrbi z zdravili, je potrebno v okviru določb zakona izbrati ustrezne rešitve. Ob pravočasnem izvajanju ustreznih pripravljenih postopkov ni razloga za to, da bi bila motena preskrba prebivalcev z zdravili. Zakon ne določa, kako je potrebno opredeliti naročilo, ker je to odvisno od predmeta naročila, in predvideva tudi postopke, v katerih je potrebno opredeliti le predvideno vrsto, količino in vrednost zdravil, ki pa naročnika ne zavezuje. Kljub temu, da gre za specifičen trg, tudi na področju zdravil konkurenca med dobavitelji nesporno obstaja. Na podlagi Pravilnika o merilih za oblikovanje cen zdravil na debelo so določene najvišje dovoljene cene zdravil, ki so v prometu, in ni ovir, da naročnik ne bi poskušal oddati naročilo po nižjih cenah oziroma si pri dobavitelju zagotoviti drugih ugodnosti (plačilne roke, popuste, rabate), kar navsezadnje izhaja tudi iz podpisanih aneksov k pogodbam o poslovnem sodelovanju z največjimi tremi dobavitelji zavoda. Zavod je v letu 2004 nabavil zdravila v skupni vrednosti 6.445.467 tisoč tolarjev v nasprotju z določilom prvega odstavka 6. člena ZJN-1.

2.3.1.2 Nabava blaga za nadaljnjo prodajo

Nabave ostalega blaga za nadaljnjo prodajo, v katero lahko uvrstimo prodajo zdravil brez recepta in pomožnih zdravilnih sredstev, prehrabnih in dietetskih izdelkov ter kozmetičnih izdelkov, so v letu 2004 znašale 302.243 tisoč tolarjev. Zavod je v letu 2004 nabavil tudi 356.415 tisoč tolarjev obvezilnega in sanitetnega materiala, ostalega blaga široke potrošnje ter serumov in vakcin, med katerim je bilo 199.317 tisoč tolarjev nabav medicinsko tehničnih pripomočkov. Medicinske pripomočke določa Zakon o zdravilih in medicinskih pripomočkih³⁵ (v nadaljevanju: ZZMP) v 83. členu. Preskrbo z medicinsko tehničnimi pripomočki, ki v

³¹ Št. 456/04-AV, z dne 30. 6. 2004.

³² Uradni list RS, št. 67/01.

³³ Dopis št. 403-121/97 z dne 3. 10. 1997.

³⁴ Dopis št. 403-12/01 z dne 22. 3. 2001.

³⁵ Uradni list RS, št. 101/99, 70/00, 7/02, 67/02.

skladu z ZLD ne sodi v dejavnost, ki jo lekarna opravlja kot javno službo, zavod opravlja na podlagi pogodbe z ZZZS, ki ureja financiranje na podlagi 23. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju³⁶. Medicinsko tehnične pripomočke, izdane na naročilnico, zavod plačuje izvajalcem po dogovorjenih cenah oziroma do višine, določene s cenovnimi standardi. V skladu s 84. členom ZZMP lahko oskrbo z medicinsko tehničnimi pripomočki opravljajo tudi specializirane prodajalne. Zakon lekarnam ne daje posebne izključujoče pravice za prodajo medicinsko tehničnih pripomočkov. Na ta način je zagotovljen prost promet blaga in je zato nabava medicinsko tehničnih pripomočkov izenačena z nabavami ostalega blaga za nadaljnjo prodajo, ki jo lekarna izvaja kot tržno dejavnost.

ZJN-1 določa obvezna ravnanja naročnikov, med katere zavod sodi zaradi svojega statusa javnega zavoda. ZJN-1 dopušča nekatere izjeme pri oddaji javnih naročil, za katere se zakon ne uporablja. Iz 5. točke 2. člena ZJN-1 izhaja, da so načrtovani nakupi blaga, ki so namenjeni za preprodajo, izjema pri javnem naročanju, vendar le, če so kumulativno izpolnjeni vsi naslednji pogoji: da naročnik nima izključne ali posebne pravice za preprodajo predmeta takih naročil, da ga druge gospodarske družbe lahko prosto prodajajo pod enakimi pogoji in da vrednost naročil ne presega vrednosti, za katere je treba opraviti objavo v Uradnem listu Evropskih skupnosti. Vrednost naročil blaga, za katero je treba opraviti objavo v Uradnem listu Evropskih skupnosti, je določena v 83. členu zakona in znaša 200.000 posebnih pravic črpanja³⁷. V obravnavanem primeru navedeni pogoj ni bil izpolnjen, saj je vrednost nabav večine skupin blaga za nadaljnjo prodajo presegla mejno vrednost. Tudi če upoštevamo, da naročnik, v skladu s 26. členom zakona, ob upoštevanju načela gospodarnosti, predmet javnega naročanja lahko oblikuje v smiselno zaključene sklope in jih odda ločeno, pa tega načina določitve vrednosti ne sme izbrati zato, da bi se zaradi nižje ocenjene vrednosti izognil uporabi zakona.

Iz razpoložljivih podatkov ni mogoče oceniti obsega naročil istovrstnih artiklov, ki jih zavod ni oddal na podlagi predhodno izvedenega ustreznega postopka, saj bi bila ocena brez natančnega poznavanja lastnosti posameznega artikla preveč splošna. Zato smo ocenili le delež nepravilno oddanih naročil medicinsko tehničnega materiala, ki smo ga v skupine razvrstili na podlagi seznama iz pogodbe o dobavi medicinsko tehničnih pripomočkov. Na tej podlagi smo oblikovali sedem sklopov materiala. Nabave dveh sklopov so presegale mejno vrednost, in sicer: skupina pripomočkov pri težavah z odvajanjem seča (letna vrednost nabav je znašala 62.749 tisoč tolarjev) in skupina pripomočkov pri zdravljenju sladkorne bolezni (letna vrednost nabav je znašala 109.066 tisoč tolarjev).

Ocenjujemo, da je bilo brez predhodno izvedenega ustreznega postopka oddano 86 odstotkov naročil medicinsko tehničnih pripomočkov.

2.3.1.3 Nabava ostalega blaga in materiala

2.3.1.3.a Zavod je nabavil 31.931 tisoč tolarjev *farmaceutskih kemikalij*. Večina naročil je bila oddanih dobavitelju Farmadent (95,3 odstotka). Tudi v tem primeru je bila edina podlaga za nabave pogodba o poslovnem sodelovanju in izdane naročilnice. Glede na obseg nabav istovrstnih artiklov bi zavod moral dobavitelja izbrati na podlagi ustreznega postopka oddaje javnega naročila v skladu z ZJN-1.

³⁶ Uradni list RS, št. 9/92, 26/92, 13/93, 37/95, 8/96, 90/99, 98/99, 31/00, 45/01, 2/04, 80/04.

³⁷ 1 SDR = posebna pravica črpanja = 272,7932 tolarjev; tečajnica Banke Slovenije, januar 2005.

2.3.1.3.b V skupini '*droge*' je zavod v letu 2004 evidentiral 24.709 tisoč dolarjev nabav. Med osmimi dobavitelji so največji promet dosegli Droga, d. d., PC Zlato polje, Obrov (7.635 tisoč dolarjev), Sinteza, d. o. o., Škofja vas (6.610 tisoč dolarjev) in Natur Commerce, d. o. o., Portorož (5.898 tisoč dolarjev). Z navedenimi dobavitelji so bile pogodbe sklenjene v letu 2002, njihova veljavnost pa je bila vsako leto podaljšana z aneksom k pogodbi. Sestavni deli pogodb so tudi aktualni ceniki, ki jih je zavod predhodno potrdil. Glede na to, da že osnovne pogodbe predvidevajo podaljšanja z aneksi za nabave v nadaljnjih letih, bi zavod pri določitvi vrednosti naročila moral upoštevati 27. člen ZJN-1 in izvesti ustrezen postopek oddaje naročila glede na pravilno določeno vrednost naročila. Tudi letni obseg nabav istovrstnih artiklov presega vrednost, ki jo predpisi določajo kot zgornjo mejo, in pri kateri je potrebno naročilo oddati na podlagi enega od postopkov, ki jih določa 17. člen ZJN-1.

2.3.1.3.c Zavod je v letu 2004 nabavil za 43.418 tisoč dolarjev *embalaže*. Na podlagi izvedenega odprtega postopka³⁸ sta bili sklenjeni pogodbi z dvema dobaviteljema: Bodočnost, d. o. o., Maribor (v nadaljevanju: Bodočnost) za dobave v znesku 855 tisoč dolarjev in V. P. C., d. o. o., Celje (v nadaljevanju: V. P. C.) za dobave v znesku 5.023 tisoč dolarjev, kar predstavlja približno 20 odstotkov ocenjene vrednosti naročila oziroma 13 odstotkov dejansko izvedenih nabav v obravnavanem obdobju. Zavod je embalažo nabavljal tudi na podlagi pogodb, sklenjenih na podlagi postopkov za oddajo naročil male vrednosti. Za dobave v letu 2004 je bilo sklenjenih sedem pogodb. S primerjavo prejetih računov in sklenjenih pogodb smo ugotovili, da je naročnik nabavljal embalažo tudi po višjih cenah od dogovorjenih s pogodbo, ter blago, ki ni bilo predmet sklenjenih pogodb:

- Z Bodočnostjo je bila sklenjena pogodba za izdelavo in dobavo papirne embalaže iz skupine 'vrečke'. Iz prejetih računov je razvidno, da je dobavitelj zaračunal tudi izdelavo vrečk za čaje, ki niso bile zajete v ponudbi z dne 13. 1. 2004. Zavod je pojasnil, da se je z dobaviteljem naknadno dogovoril za dobavo vrečk za različne čaje po enotni ceni in ne glede na naklado.
- Z V. P. C. je bila sklenjena pogodba za izdelavo in dobavo papirne embalaže iz skupine samolepilnih nalepk. Iz prejetih računov je razvidno, da je dobavitelj zaračunal tudi izdelavo samolepilnih nalepk, ki niso bile zajete v ponudbi z dne 14. 1. 2004, dobavo posameznih nalepk pa je zaračunal po višji ceni od tiste, ki je bila določena v pogodbi. Zavod je pojasnil, da je do dodatnih naročil prišlo zaradi spremenjenih potreb po posameznih izdelkih ter spremembe receptur in zunanjega videza izdelka. Enake razloge je zavod navedel tudi za dodatna naročila za izsekovalno orodje za zunanjo papirno embalažo, ki ni bilo zajeto v predračunu, pri Francu Knapu, s. p., Orehova vas.
- Za izdelavo in dobavo papirne embalaže iz skupine zaklopnice iz valovite lepenke je bil na podlagi postopka oddaje naročila male vrednosti izbran ponudnik Unigrafika, d. o. o., Maribor, s katerim je bila sklenjena enoletna pogodba, zavod pa je tovrstno blago naročal pri Embalaži, d. d., Maribor po višjih cenah. Za izdelavo in dobavo samolepilnih etiket je bil izbran dobavitelj V. P. C., zavod pa je material naročal pri Bodočnosti po višji ceni. Za izdelavo in dobavo vrečk za čaje je bil na podlagi postopka oddaje naročila male vrednosti izbran ponudnik Bodočnost, zavod pa je material naročil pri Viktoriji Vivod, s. p., Orehova vas. Zavod je pojasnil, da gre v prvem primeru za prekinitev pogodbe z dobaviteljem, ki ni mogel zagotoviti ustreznosti kakovosti izdelka, in sklenitev pogodbe z dobaviteljem, ki v predhodno izvedenem postopku ni bil izbran zaradi višje cene. Razlog nabav po višjih cenah in pri dobaviteljih, ki niso bili izbrani v predhodno izvedenem postopku izbire, pa je tudi dolgotrajnost postopkov izbire in nujnost zagotavljanja embalaže v vmesnem obdobju do sklenitve ustreznih pogodb.

³⁸ Objava v Uradnem listu RS, št. 97/03; Ob-103420.

Na podlagi pogodb, sklenjenih po izvedenih postopkih za oddajo javnih naročil male vrednosti, je bilo oddanih približno za 13.740 tisoč dolarjev naročil embalaže, kar predstavlja 32 odstotkov vseh nabav embalaže. Skupaj s pogodbama, sklenjenima na podlagi izvedenega javnega razpisa, so bile pogodbe podpisane za približno 45 odstotkov vseh nabav. Ostale nabave embalaže v vrednosti 23.791 tisoč dolarjev je zavod izvajal le na podlagi naročilnic. Največji dobavitelj, s katerim za dobavo embalaže ni bila sklenjena posebna pogodba, ampak je edina podlaga za nabave le pogodba o poslovnem sodelovanju, ki se sicer nanaša na vse artikle, ki jih prodajalec zagotavlja, je Farmadent, ki je dobavil 14.644 tisoč dolarjev embalaže.

Nepravilnosti pri izvedbi postopkov oddaje naročil smo ugotovili pri naročilih, katerih skupna vrednost je 6.697.713 tisoč dolarjev, kar predstavlja 97 odstotkov vseh naročil, zajetih v vzorec za preveritev oziroma 93 odstotkov vsega nabavljenega blaga in materiala v letu 2004.

2.3.2 Naročanje storitev

Stroški storitev so v letu 2004 znašali 205.506 tisoč dolarjev, od tega se 16.665 tisoč dolarjev nanaša na stroške službenih poti, sejnine in opravljene storitve po podjemnih pogodbah, kar smo obravnavali med ostalimi stroški, povezanimi z delom. Med stroški storitev se največji delež (27,2 odstotka) nanaša na najemnine za poslovne prostore na različnih lokacijah, plačane Mestni občini Maribor (v nadaljevanju: mestna občina): višina najemnine je določena glede na posamezno lokacijo v osnovnih pogodbah iz leta 1971 in 1978 ter v dopisu mestne občine o razvrstitvi najemnikov v skupine iz leta 1998; aneksi ob spremembah zneska najemnine niso bili podpisani. Intelktualne in druge neproizvodne storitve so znašale 43.118 tisoč dolarjev (21,0 odstotka vseh stroškov) in zajemajo predvsem plačane šolnine visokošolskim in drugim izobraževalnim organizacijam, kotizacije za udeležbo na seminarjih, vzdrževanje informacijskega sistema ter opravljene storitve prek študentskega servisa. Za sprotno in investicijsko vzdrževanje je bilo v letu 2004 porabljen 13.296 tisoč dolarjev, stroški plačilnega prometa so znašali 10.364 tisoč dolarjev, komunalne in prevozne storitve pa 13.089 tisoč dolarjev. Za storitve čiščenja, varovanja in druge storitve je bilo porabljen 17.740 tisoč dolarjev. V vzorec za preveritev smo zajeli 25 odstotkov stroškov storitev. Preverili smo postopek oddaje naročil štirinajstim izvajalcem, s katerimi so bile za opravljanje storitev sklenjene pogodbe. Nepravilnosti pri izvedbi postopka oddaje naročil smo ugotovili v naslednjih primerih:

2.3.2.a Z izvajalcem SGN Informacijski sistemi, d. o. o., Ljubljana je zavod 1. 12. 2000 podpisal pogodbo o podaritvi in vzdrževanju informacijskega sistema. Iz pogodbe izhaja, da je dajalec licence in izvajalec storitev nosilec materialnih avtorskih pravic programskega paketa – lekarniškega informacijskega sistema, da je programski paket, ki je namenjen vodenju poslovnih podatkov o poslovanju lekarn avtorsko delo ter da dajalec licence razvija strokovno nadgradnjo programskega paketa. Zavod je v skladu s pogodbo pridobil pravico do brezplačnega koriščenja licence, za vzdrževanje pa je bilo dogovorjeno mesečno plačilo³⁹ za prvo instalacijo ter za vse naslednje aktivne instalacije 20 odstotkov prve instalacije. Pogodba je bila sklenjena za nedoločen čas, z odpovednim rokom za storitve vzdrževanja 24 mesecev, vendar ne pred potekom 60 mesecev od podpisa pogodbe, če obe pogodbeni stranki redno izpolnjujeta svoje obveznosti. V letu 2004 (14. 7. 2004) je bila z izvajalcem podpisana nova pogodba, ki drugače določa ceno mesečnega vzdrževanja (v znesku 767,50 evrov) ter veljavnost pogodbe (za 3 leta). Za vzdrževanje programskega paketa je bilo v letu 2004 porabljen 10.661 tisoč dolarjev. Pogodba je bila sklenjena na podlagi 3. točke 20. člena

³⁹ V znesku 1.500 nemških mark.

ZJN-1, ker je izvajalec, po navedbi iz zapisnika, nosilec materialnih avtorskih pravic informacijskega sistema. Zavod ni predložil ustrezne dokumentacije, ki bi dokazovala, da je v skladu z drugim odstavkom 20. člena ZJN-1 pred sprejetjem sklepa iz 21. člena zakona obvestil ministrstvo, pristojno za finance⁴⁰.

2.3.2.b Z izvajalcem storitev čiščenja poslovnih prostorov ISS Servisystem, d. o. o., Maribor je bila pogodba podpisana 20. 2. 1995, in sicer za določen čas do 14. 10. 1997. Prevzemnik del je hkrati prevzel tri delavke, jih zaposlil za nedoločen in poln delovni čas, zavod pa se je zavezal, da naj bi, če bi prišlo do prekinitve pogodbe pred potekom roka, določenega v pogodbi o čiščenju (torej pred 14. 10. 1997), delavke ponovno zaposlil v zavodu. K osnovni pogodbi iz leta 1995 so se v nadaljnjih letih sklepali aneksi zaradi spremembe cene oziroma valorizacije zneskov in zaradi spremenjenega obsega dela tako, da sta v letu 2004 veljala aneksa 6 in 7. Izvajalec storitev čiščenja poslovnih prostorov, ki mu je bilo v letu 2004 za opravljene storitve plačano 6.529 tisoč tolarjev, ni bil izbran na podlagi ustreznega postopka, ki ga določa ZJN-1.

2.3.2.c Za izvajanje notranjerevizijskih storitev je zavod v letu 2004 sklenil pogodbo s KPMG Slovenija, d. o. o., Ljubljana. Pred sklenitvijo pogodbe (15. 3. 2004) je bil izveden postopek oddaje naročila male vrednosti, ki ga je na podlagi pooblastila izvedla Lekarna Sevnica. Iz razpisne dokumentacije je razvidno, da so se lekarne odločile za skupen nastop pri zbiranju ponudb izvajalca notranjerevizijskih storitev, pogodbo z izbranim izvajalcem pa je sklenil vsak zavod posebej. Merili izbire, ki ju je naročnik opredelil v razpisni dokumentaciji, sta bili cena in reference na področju revidiranja javnih zdravstvenih zavodov. Iz dokumentacije o izbiri ponudnikov je razvidno, da je naročnik poleg obeh meril izbire, določenih v razpisni dokumentaciji, pri ocenjevanju upošteval še dodatni merili, in sicer časovni okvir izvedbe, ki ga je predlagal ponudnik, in število notranjih revizorjev, zaposlenih pri ponudniku. Glede na to, da je bil predmet izbire storitev pri osemnajstih javnih zavodih hkrati, sta dodatni merili sicer smiselni in za naročnika pomembni informaciji, vendar bi ju moral na podlagi 50. člena ZJN-1 opredeliti že v razpisni dokumentaciji in ne šele med ocenjevanjem prispelih ponudb.

Za izvajanje notranjerevizijskih storitev je bilo v letu 2004 porabljeno 2.800 tisoč tolarjev.

2.3.2.d Pri preveritvi postopkov oddaje naročil male vrednosti glede na določila notranjega predpisa smo ugotovili, da zavod v vseh primerih ni uporabil vnaprej določenega postopka. V posameznih primerih zavod ni izvedel postopkov oddaje naročil male vrednosti v skladu s tretjo alineo drugega odstavka 3. člena pravilnika, ki določa, da mora biti postopek transparenten, tako da je vsak trenutek mogoče preveriti fazo oddaje naročila in pravilnost izvajanja postopka. Ponudb tudi ni mogoče vedno primerjati med seboj, ker iz predložene dokumentacije ni razvidno, kakšne so bile zahteve naročnika in kakšna so bila merila za ocenjevanje prispelih ponudb.

- Za opravljanje nalog organiziranja in zagotavljanja varnosti pri delu je zavod v juliju 2003 sklenil pogodbo z Inštitutom za varstvo pri delu in varstvo okolja Maribor, p. o., Maribor, za nedoločen čas. Ponudbo so oddali trije ponudniki, vendar njihove ponudbe niso primerljive. Iz predložene dokumentacije o oddaji naročila male vrednosti ni razvidno, kakšne so bile zahteve naročnika in kakšna merila so bila uporabljena pri ocenjevanju ponudb. Pomanjkljiva je tudi dokumentacija o izvedenem postopku: ni zahtevka za izvedbo naročila, ki ga pripravi oseba, odgovorna za nabavo, odobri pa direktor, in ni poročila o oddaji naročila, ki ga kot soglasje k oddaji naročila prav tako podpiše direktor. Za opravljanje storitev je bilo v letu 2004 porabljeno 2.534 tisoč tolarjev.
- Za izvajanje tečajev nemškega in angleškega jezika v šolskem letu 2003/2004 je zavod v novembru 2003

⁴⁰ V skladu z Zakonom o prenosu nalog nekaterih vladnih služb na ministrstva (Uradni list RS, št. 2/04) je Urad za javna naročila s 1. 4. 2004 pri Ministrstvu za finance.

sklenil pogodbo z Jezikovnim birojem Lindič, d. o. o., Maribor v vrednosti 3.850 tisoč tolarjev (brez davka na dodano vrednost). Iz dokumentacije o oddaji naročila male vrednosti ni razvidno, kakšne so bile zahteve naročnika in merila, ki so bila uporabljena pri ocenjevanju ponudb. Manjka tudi zahtevkov za izvedbo naročila, ki ga v skladu s pravilnikom pripravi oseba, odgovorna za nabavo, odobri pa direktor. V poročilu o oddaji naročila je navedeno, da »je najugodnejša ponudba Jezikovnega biroja Lindič, d. o. o., Maribor, ki je izvajal tečaje tujega jezika že v letu 2002« in da »cena ostaja enaka«. K poročilu je priloženih tudi osem ponudb iz let 2002 in 2003, ki niso primerljive.

Nepravilnosti pri izvedbi postopkov oddaje naročil smo ugotovili pri oddanih naročilih v skupni vrednosti 26.374 tisoč tolarjev, kar predstavlja 55 odstotkov vseh naročil storitev, zajetih v vzorec za preveritev oziroma 14 odstotkov vseh stroškov storitev.

2.3.3 Nabava osnovnih sredstev

Zavod je v letu 2004 za nabave osnovnih sredstev porabil 110.453 tisoč tolarjev. Od tega se je 70 odstotkov nanašalo na plačilo projektne dokumentacije za novi galenski laboratorij, ostalo pa na investicije v dokončanje obnove lekarn in nabavo opreme.

2.3.3.a Javni anonimni arhitekturni natečaj za izbiro arhitekturno in projektno najprimernejše rešitve za celostno ureditev kompleksa galenskega laboratorija z analiznim laboratorijem in upravnimi prostori z izbiro izvajalca za izdelavo projektne dokumentacije je zavod prvič objavil v Uradnem listu 25. 7. 2003, vendar je prejel le eno ponudbo. V ponovljenem razpisu (objava v Uradnem listu 3. 10. 2003) je prejel dve ponudbi, ki sta po ugotovitvi strokovne komisije ustrezali formalnim zahtevam natečaja, in med njima izbral ponudbo, ki po mnenju strokovne komisije »ustrezneje zadovoljuje zahteve, ki jih je naročnik podal v razpisnem gradivu«. Izbran je bil izvajalec Arhe, d. o. o. Ljubljana, s katerim je bila sklenjena pogodba o izdelavi popolne projektne in tehnične dokumentacije za gradnjo objekta. Pogodbena vrednost znaša 202.308 tisoč tolarjev, v letu 2004 je bilo na podlagi 14 zahtevkov za delna plačila plačano skupaj 92.142 tisoč tolarjev. ZJN-1 oddajo naročila z natečajem ureja v 96. členu. Naročnik odda naročilo z natečajem med drugim tudi pri oddaji naročila arhitekture in gradbeništva, naročilo pa lahko obsega tudi nadaljnjo izdelavo tistih sestavnih delov projektne dokumentacije, za katere se z natečajem išče idejna zasnova. V skladu z drugim odstavkom 96. člena smejo v neodvisni žiriji za izbiro načrta ali programa sodelovati le fizične osebe, ki niso povezane z udeleženci natečaja. Zavod je v strokovno ocenjevalno komisijo s sklepom z dne 18. 7. 2003 imenoval dva člana, ki sta navedena na seznamu arhitektov izbranega ponudnika idejnih rešitev in s tem tudi izbranega projektanta. ZJN-1 v tretjem odstavku 96. člena določa, da mora odločitev žirije temeljiti izključno na merilih, določenih v skladu z 51. členom tega zakona. Zavod je v razpisni dokumentaciji sicer določil merila za izbiro najustreznejše idejne rešitve, vendar so ta zelo splošna, predvsem pa ni določen način uporabe meril in prispevek izpolnjevanja posameznega merila h končni oceni in s tem k odločitvi komisije. Tudi iz zapisnika sestanka ocenjevalne komisije z dne 17. 11. 2003 ni razvidno, kako je komisija utemeljila svojo odločitev o izbiri najprimernejšega elaborata oziroma idejne rešitve. V obravnavanem primeru zavod ni zadostil zahtevam 96. člena ZJN-1, ki pri oddaji naročila z javnim natečajem zahteva nepovezanost udeležencev v postopku izbire. Zavod je ravnal tudi v nasprotju s 50. členom ZJN-1, saj v razpisni dokumentaciji ni ustrezno opisal in ovrednotil meril izbire, da bi tako zagotovil nediskriminatorno razvrščanje ponudb.

2.3.3.b Zavod je v letu 2004 za nabavo različne opreme porabil 27.695 tisoč tolarjev. Posamezne nabave

niso presegle zneska, ki ga ZJN-1 določa kot zgornjo mejo, za katero je potrebno za oddajo naročila izvesti javni razpis, zato je zavod naročila oddajal na podlagi postopkov oddaje naročil malih vrednosti. V vzorec za preveritev smo zajeli 11 nabav opreme. Pri preveritvi postopkov oddaje naročil smo ugotovili nekatere nepravilnosti in pomanjkljivosti.

Zavod postopka oddaje naročil male vrednosti ni izvedel v skladu s 3. alineo drugega odstavka 3. člena pravilnika, ki določa, da mora biti postopek transparenten, tako da je vsak trenutek mogoče preveriti fazo oddaje in pravilnost izvajanja postopka:

- Podjetje Mikro Polo, d. o. o., Maribor je v maju 2004 dobavil halogenski analizator vlage v vrednosti 1.313 tisoč tolarjev. V postopku oddaje naročila je zavod pridobil tri ponudbe, ki niso primerljive. Iz dokumentacije o oddaji naročila niso razvidne zahteve naročnika glede vrste in tehničnih lastnosti opreme in merila za ocenjevanje. Kot je navedeno v poročilu o oddaji naročila, je bila izbira opravljena glede na pretekle izkušnje zavoda glede kvalitete opreme določenega proizvajalca in odzivnosti pri servisiranju opreme.
- Klima Petek, d. o. o., Maribor je v juniju 2004 izvedlo klimatizacijo skladiščnih prostorov v vrednosti 1.353 tisoč tolarjev. Zavod je poleg ponudbe izbranega dobavitelja pridobil še eno ponudbo. Tudi v tem primeru ponudb ni mogoče primerjati med seboj, ker iz predložene dokumentacije o oddaji naročila ni razvidno, kakšna so bila merila za ocenjevanje in zahteve naročnika. V poročilu o oddaji naročila je navedeno le, da sta bila ponudnika povabljeni na ogled prostorov in predstavitev zahtev naročnika ter da se glede na potrebe in predstavljene rešitve izbere cenovno ugodnejša ponudba.
- Pri Birocom, d. o. o., Prevalje je zavod nabavil 31 računalnikov v skupni vrednosti 5.639 tisoč tolarjev na podlagi pogodbe, sklenjene 1. 10. 2004. Dobavitelja je izbral izmed treh prispelih ponudb. Iz razpisne dokumentacije je razvidno, da je zavod pri ocenjevanju ponudb kot merilo upošteval tudi ceno servisne ure, kar v razpisni dokumentaciji ni bilo določeno vnaprej. Zavod v razpisni dokumentaciji ni vnaprej določil vseh meril, ki jih je uporabil pri ocenjevanju ponudb in vrednotenju teh meril.

Nepravilnosti pri izvedbi postopkov oddaje naročil smo ugotovili pri oddanih naročilih v skupni vrednosti 100.447 tisoč tolarjev, kar predstavlja 90 odstotkov vseh naročil, zajetih v vzorec za preveritev.

Zavod je že med izvajanjem revizije sprejel nekatere ukrepe za odpravo ugotovljenih nepravilnosti na področju javnega naročanja. Ukrepi se nanašajo predvsem na sistematično ugotavljanje potreb, izdelavo terminskega načrta izvedbe posameznih aktivnosti ter določitev odgovornosti in pristojnosti udeležencev v procesu javnega naročanja blaga, materiala in storitev. Direktor zavoda je v oktobru 2005 sprejel sklepe o začetku postopkov oddaje javnih naročil zdravil za naslednje sklope blaga in materiala: zdravila in ostalo blago za nadaljnjo prodajo⁴¹, droge, farmacevtske kemikalije ter reagente za potrebe proizvodnje v galenskem laboratoriju⁴², stično ovojnino⁴³ ter zunanjo ovojnino in potrošni material⁴⁴. Za vse navedene sklope blaga je bila določena izvedba omejenega postopka oddaje javnih naročil, terminski načrt izvedbe posameznih faz v postopku ter imenovana strokovna komisija za izvedbo postopkov.

⁴¹ Sklep št. JN/3-2005 z dne 3. 10. 2005.

⁴² Sklep št. JN/4-2005 z dne 5. 10. 2005.

⁴³ Sklep št. JN/5-2005 z dne 7. 10. 2005.

⁴⁴ Sklep št. JN/6-2005 z dne 7. 10. 2005.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja Javnega zdravstvenega zavoda Mariborske lekarne Maribor v letu 2004. Za pravilnost poslovanja je odgovoren direktor zavoda. Naša naloga je na podlagi opravljene revizije izreči mnenje o pravilnosti poslovanja v letu 2004.

Revidiranje smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi standardi revidiranja, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴⁵. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju zavoda ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Preizkušanje smo izvajali po v naprej pripravljenih revizijskih programih, v katerih smo upoštevali zakonske in druge predpise, ki urejajo poslovanje zavoda. Menimo, da smo pridobili ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Javnega zdravstvenega zavoda Mariborske lekarne Maribor v letu 2004.

Javni zdravstveni zavod Mariborske lekarne Maribor je v letu 2004 posloval nepravilno v naslednjih primerih:

- ni imel izdelanih meril za ugotavljanje delovne uspešnosti zaposlenih, ni pridobil soglasja ministrstva k prvi razporeditvi zaposlenih in pri določitvi količnikov osnovne plače delovnih mest ni upošteval določil Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti, Kolektivne pogodbe za dejavnost zdravstva in socialnega varstva ter Pravilnika o napredovanju delavcev zaposlenih v zdravstvu (točki 2.2.1.1 in 2.2.1.2);
- pri določanju in obračunavanju dodatka za posebne obremenitve in odgovornosti, dodatka za vodenje, dodatka za delo v manj ugodnem delovnem času in dela med dežurno službo ni upošteval omejitev Kolektivne pogodbe za dejavnost zdravstva in socialnega varstva, zato so bila izplačila za 1.100 tisoč tolarjev previsoka (točka 2.2.1.3);
- del plače za delovno uspešnost direktorja je nepravilno obračunaval od previsoke osnove, del plače za poslovno uspešnost pa je presegel omejitve, ki jo za izplačilo tega dela plače določa Pravilnik o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti direktorjev lekarn; skupna vrednost nepravilnosti znaša 404 tisoč tolarjev (točka 2.2.1.4);
- pri izbiri dobaviteljev blaga in materiala, izvajalcev storitev in dobaviteljev osnovnih sredstev ter izvajalcev investicijskih del ni ravnal v skladu z veljavnimi predpisi s področja javnega naročanja, ker je oddajal naročila, ne da bi prej izvedel postopke, predpisane z zakonom in notranjim predpisom, ter izvajal nabave brez ustrezne podlage; v letu 2004 je bilo nepravilno oddanih za 6.697.713 tisoč tolarjev naročil blaga in materiala (točka 2.3.1), 26.374 tisoč tolarjev naročil storitev (točka 2.3.2) in 100.447 tisoč tolarjev naročil opreme in investicij v osnovna sredstva (točka 2.3.3),

zato je bilo po našem mnenju poslovanje Javnega zdravstvenega zavoda Mariborske lekarne Maribor v letu 2004 v pomembnem neskladju s predpisi (*negativno mnenje*).

⁴⁵ Uradni list RS, št. 41/01.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ker so bile pri poslovanju Javnega zdravstvenega zavoda Mariborske lekarne Maribor v letu 2004 ugotovljene nepravilnosti, mora zavod v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. Zavod mora v odzivnem poročilu izkazati ukrepe, ki jih je sprejel za

- odpravo nepravilnosti pri razporejanju zaposlenih in določitvi količnikov osnovne plače delovnih mest ter pri določanju dela plače iz naslova delovne uspešnosti (točki 2.2.1.1 in 2.2.1.2);
- odpravo nepravilnosti pri določanju in obračunavanju dodatka za posebne obremenitve in odgovornosti ter dodatka za vodenje (točka 2.2.1.3);
- odpravo nepravilnosti pri obračunavanju dela plače za delovno uspešnost direktorja (točka 2.2.1.4);
- izboljšanje poslovanja pri oddaji javnih naročil; popravljalni ukrepi se morajo nanašati na konkretne aktivnosti in postopke za oddajo naročil obravnavanih skupin materiala (zdravil in ostalega blaga za nadaljnjo prodajo, drog, farmacevtskih kemikalij in reagentov za proizvodnjo, stične ovojnine ter zunanje ovojnine in potrošnega materiala), ki jih je zavod uvedel.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih

sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁴⁶. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da zavod krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Javni zdravstveni zavod Mariborske lekarne Maribor, priporočeno s povratnico,
2. Lovro Dermota, priporočeno;
3. Državni zbor Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu, tu.

⁴⁶ Tretja točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.



RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE • THE COURT OF AUDIT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 5800 • fax: + 386 (0) 1 478 5891
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 5880 • fax: +386 (0) 2 250 5896