



MESTNA OBČINA KOPER
COMUNE CITTA DI CAPODISTRIA

Nadzorni odbor – Comitato di controllo

Datum: 1. 7. 2020

Številka: 011-2/2019

Na podlagi 52. člena Statuta Mestne občine Koper (Uradne objave št. 40/00, 30/01, 29/03 in Uradni list RS št. 90/05, 67/06, 39/08 in 33/18), 29. člena Poslovnika o delu Nadzornega odbora Mestne občine Koper (Uradni list RS, št. 12/2017 in 46/2019) in Programa dela Nadzornega odbora Mestne občine Koper za leto 2019, je Nadzorni odbor Mestne občine Koper na svoji 11. seji dne 1. 7. 2020 sprejel

KONČNO POROČILO O NADZORU

Člani komisije, ki so opravili nadzor: Dunja Jovičič, Rok Parovel in Edmond Gašpar

Ime organa, v katerem se opravlja nadzor:

Občinska uprava MO Koper- Urad za družbene dejavnosti (v nadaljevanju UDD)

Do 31. 12. 2019 se je urad imenoval Urad za družbene dejavnosti in razvoj. Skupaj s projektno pisarno je zaposloval 16 ljudi. S 1. 1. 2020 je stopil v veljavo Odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Mestne občine Koper, Ul RS, št. 61-2709/2019 z dne 11. 10. 2019 (v nadaljevanju Odlok). Po Odloku se ta organizacijska enota zdaj imenuje Urad za družbene dejavnosti in zaposluje 18 ljudi, vključno s 5 zaposlenci Turistične organizacije Koper.

Pristojnosti urada so opredeljene v 12. členu Odloka o organizaciji (UL št. 61-2709/2019):

Urad za družbene dejavnosti opravlja naslednje naloge:

- strokovne, upravne, organizacijske in druge podobne naloge na področju vzgoje in izobraževanja, otroškega varstva, zdravstvenega in socialnega varstva, kulture, mladine, športa, turizma, raziskovalnih dejavnosti in drugih družbenih dejavnosti,
- pripravlja in uresničuje naloge in programe na področju predšolske vzgoje, osnovnošolskega in glasbenega izobraževanja, vzgoje in izobraževanja otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, izobraževanja odraslih in preprečevanja zasvojenosti,
- pospešuje, zagotavlja in organizira dejavnosti in programe socialnega varstva in zdravstvenega varstva,
- načrtuje in skrbi za sofinanciranje programov aktivne politike zaposlovanja,
- skrbi za razvoj kulture, promocijo kulturne dediščine, delovanje javnih zavodov, ki se ukvarjajo s kulturno dejavnostjo ter skrbi za objekte kulturnega pomena v lasti občine in prostore, v katerih se izvajajo kulturne dejavnosti,
- pripravlja in uresničuje mladinsko politiko občine, izvaja mladinske programe in zagotavlja prostore, v katerih mladina lahko zasleduje svoje interese,



Verdijeva ulica 10 – Via Giuseppe Verdi 10, 6000 Koper – Capodistria, Slovenija, Tel. +386 (0)5 6646 100

- uresničuje programe športa, zagotavlja javno mrežo športnih objektov in upravlja javno športno infrastrukturo, ki je v lasti občine,
- vodi aktivnosti za pospeševanje in ustvarjanje pogojev za razvoj in promocijo turizma,
- ustvarja pogoje in podlage za financiranje in delovanje društev, skupin in posameznikov, ki izvajajo programe na področju družbenih dejavnosti,
- druge naloge s svojega delovnega področja.

Predstojnik urada do in po 1. 1. 2020 je Timotej Pirjevec. Pristojnosti vodje organizacijske enote opredeljuje 23. člen Odloka:

(1) Vodja organizacijske enote občinske uprave je odgovoren za delo v organizacijski enoti ter za stanje na delovnem področju organizacijske enote.

(2) Vodja organizacijske enote občinske uprave:

- načrtuje, organizira, usmerja, usklajuje in nadzoruje delo v organizacijski enoti,
- skrbi za zakonitost poslovanja in dosledno izvajanje predpisov,
- v skladu s pooblastili odloča v upravnih, strokovnih in drugih zadevah z delovnega področja organizacijske enote,
- po pooblastilu izdaja posamične akte iz izvirne pristojnosti občine in prenesene državne pristojnosti,
- pri svojem delu sodeluje tudi z drugimi organizacijskimi enotami občinske uprave in organi občine pri reševanju skupnih zadev,
- v okviru svojih pristojnosti sodeluje tudi z občinskimi upravami drugih občin, nosilci javnih pooblastil, državnimi organi, zavodi, podjetji oziroma družbami ter drugimi organizacijami,
- pripravlja predloge programov in finančnih načrtov za proračun, upravlja s premoženjem in pripravlja predloge razvojnih programov s svojega področja dela,
- v okviru danih pooblastil je odgovoren za zakonito in namensko porabo proračunskih sredstev v okviru organizacijske enote, ki jo vodi in
- opravlja druge naloge v okviru svojih pravic, dolžnosti in odgovornosti v skladu s predpisi.

(3) Vodja organizacijske enote občinske uprave mora poročati o stanju in o delu organizacijske enote, ki jo vodi, županu oziroma direktorju občinske uprave ter na zahtevo občinskega sveta oziroma njegovega delovnega telesa in nadzornega odbora dajati informacije in pojasnila o vprašanih s področja dela organizacijske enote.

1. Datum in številka sklepa o izvedbi nadzora: št. 011-2/2019 z dne 18. 4. 2019

2. Sodelovanje med odborom in nadzorovanim organom

Gradivo za nadzor v obliki elektronskih dokumentov je nadzorovani dostavljal zelo skopo in odmerjeno, brez posebnih razlag in pojasnil, ki bi olajšali nadzoru razumevanje historičnih okoliščin podeljevanja koncesij iz obravnavanega področja. Ob ugotovitvi, da je Računsko sodišče konec marca 2019 izvajalo revizijo »Podeljevanje koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni Mestne občine Koper« je NO od nadzorovanega urada dostavo le osmih koncesijskih pogodb naključno izbranih

izvajalcev posamičnega področja primarnega zdravstva. S tem se je le seznanil z obliko in vsebino koncesij, brez analize posamičnih postopkov podeljevanja, saj se je s tem že ukvarjalo Računsko sodišče.

Zahtevanih sklepov občinskega sveta in sveta javnega zavoda o podelitvi teh koncesij z obrazložitvijo nadzorovani organ ni posredoval NO, kakor tudi ne zahtevanih informacij o veljavnih občinskih aktih, ki urejajo podeljevanje koncesij s področja zdravstva in obveze koncesionarjev ter morebitne akte javnega zavoda za zdravje, ki urejajo to področje (mail NO za nadzorovanega z dne 4. 11. 2019).

3. Kaj se nadzoruje, namen in cilji nadzora:

Namen nadzora je vpogled v izvajanje koncesij osnovnega zdravstva na primarni ravni s ciljem ugotavljanja pravilnosti, smotrnosti in učinkovitosti koncesijskega izvajanja te zakonske obveze občine.

4. Pravna podlaga za izvedbo nadzora:

Statut MOK, Poslovnik NO MOK, Letni program dela NO MOK, sklep o izvedbi nadzora, Zakon o lokalni samoupravi (32. člen), 52. člen Statuta MOK;– ZZDej-K 64/17- ZPacP, 23/08, 58/08 – ZZdrS-E, 77/08 – ZDZdr, 40/12 – ZUJF, 14/13, 88/16 –, 1/19 – odl. US in 73/19)

5. Kratek povzetek:

NO MOK je preverjal:

- skladnost izvajanja koncesij javnih služb z zakonskimi in pogodbenimi določili;
- gospodarnost in učinkovitost realiziranih namenskih proračunskih odhodkov;
- smotrnost opravljanja javnih gospodarskih služb na osnovi koncesije.

6. Datum/čas izvedbe nadzora: november 2019 do maj 2020

7. Ugotovitveni del

7.1. Splošno

Zakonska obveza in eden od pogojev za funkcionalnost občine, je zadovoljevanje potreb po primarnem zdravstvenem varstvu občanov. Skladno s to zakonsko obvezo javnega interesa je občina ustanoviteljica javnega zavoda Zdravstveni dom, ki je nosilec osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni.

Skladno s 5. čl. ZZDej-K (Ul. RS, št. 64/2017) lahko opravljajo dejavnosti primarnega zdravstvenega varstva tudi drugi izvajalci zdravstvene dejavnosti, ki imajo dovoljenje ministrstva, pristojnega za zdravje. Občina ima možnost podeljevanja koncesij tem izvajalcem.

Mestna občina Koper ima sklenjene naslednje koncesijske pogodbe s področja zdravstvene dejavnosti primarne ravni:

- za dejavnost splošne medicine 7 (sedem) pogodb
- za dejavnost fizioterapije 5 (pet) koncesijskih pogodb
- za izvajanje zobozdravstva 23 (triindvajset)
- za pediatrijo 1 (eno) koncesijsko pogodbo
- za lekarniško dejavnost 4 (štiri) koncesijske pogodbe
- za nego bolnikov 1 (eno) koncesijsko pogodbo

- za sanitetni prevoz 1 (eno) koncesijsko pogodbo za dobo 5 let

Prva koncesijska pogodba je bila sklenjena 1992 za lekarniško dejavnost, zadnja pa v januarju 2020 za dejavnost pedontologije. Preglednica po izvajalcih podeljenih koncesij, ki jo je NO posredoval UDDR, je priloga tega poročila.

NO se ni spuščal v podrobni pregled načina sklepanja posamičnih koncesijskih pogodb, saj so se koncesije podeljevale in pogodbe sklepale v daljšem časovnem obdobju, to je od 1992 oziroma 28 let. V tem času je zakonodaja različno urejala izvajanje zdravstva na primarni ravni kot zakonsko obvezo občin.

NO se tudi ni spuščal v historično ugotavljanje dejanskih potreb po preoblikovanju mreže zdravstvenih storitev iz večinsko javne, v sedanjo mešano zasebno-javno mrežo.

Današnji položaj izkazuje, da so nekateri segmenti pokriti pretežno z zasebno dejavnostjo. Pri tem izstopata dejavnosti zobozdravstva in fizioterapije, ki v dejanski pokritosti mreže teh dveh dejavnosti v MOK, izkazujeta prevlado zasebne dejavnosti. Po Zakonu o zdravstveni dejavnosti (ZZDej) podeljuje koncesije na sekundarni ravni zdravstvene dejavnosti Ministrstvo za zdravje. Nadzorovani organ NO ni posebej pojasnil status dveh koncesij s področja ortodontije, ki je specialistična zdravstvena dejavnost. Zakonsko pa se ta zdravstvena dejavnost ne uvršča v primarno raven.

7.2. Ugotovitve

V času poteka nadzora je bila izvedena revizija Računskega sodišča RS o podeljevanju koncesij za opravljanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni Mestne občine Koper za leto 2018.

Revizijsko poročilo št. 322-2/2019/24 z dne 5. februarja 2020 je dosegljivo na internetni strani Računskega sodišča. Nadzorovani organ v teku izvajanja nadzora ni obvestil NO, da je potekala ali bila opravljena ta revizija.

Ugotovitve Računskega sodišča so (citirano iz Povzetka):

»Občina je pri podelitvi nove koncesije ravnala v nasprotju z Zakonom o zdravstveni dejavnosti, saj razpisna dokumentacija ni vsebovala vseh predpisanih določil, z izbrano koncesionarko pa je sklenila koncesijsko pogodbo in dopustila njeno opravljanje, kljub temu da niso bile izpolnjene vse zakonske zahteve glede izpolnjevanja pogojev, ki jih določa Zakon o zdravstveni dejavnosti. Občina je ravnala v nasprotju z Zakonom o zdravstveni dejavnosti tudi, ker najmanj 8 koncesionarjem, ki jim je bila pred spremembo zakona v letu 2017 podeljena koncesija za nedoločen čas, do 17. 12. 2018 ni izdala odločb o spremembi koncesijske odločbe, v katerih bi določila novo obdobje podelitve koncesije. Občina pri najmanj 10 koncesionarjih, s katerimi je sklenila koncesijske pogodbe pred spremembo zakona, ni preverila, ali so v roku izpolnili v zakonu določene pogoje za opravljanje koncesije, katerih neizpolnjevanje je razlog za odvzem podeljenih koncesij. Občina ob podaljšanju 2 koncesij, sklenjenih za določen čas, o tem ni objavila obvestil, določenih z Zakonom o zdravstveni dejavnosti.

Občina med revizijskim postopkom ni odpravila vseh ugotovljenih nepravilnosti, zato je računsko sodišče zahtevalo predložitev odzivnega poročila.«

Računsko sodišče je MOK odredilo 90-dnevni rok za predložitev odzivnega poročila, ki pa ga UDD do današnjega dne ni pripravil, z utemeljitvijo, da so bili dne 29. 3. 2020 ti roki zamrznjeni zaradi zakonskih proti pandemijskih ukrepov. Roki so začeli ponovno teči s 1. 6. 2020, kar pomeni, da se 90-dnevni rok izteče 8. 7. 2020 (računano na prvi delovni dan po datumu izteka).

Ugotovitve iz poročila Računskega sodišča nadzorovani organ komentira kot ugotovitve minornega pomena. Stališče, da je zaradi nujnosti pokritja dejavnosti izveden razpis in izbor izvajalca brez izpolnjevanja zakonsko zahtevanih pogojev, ne vzdrži presoje dobre prakse in zakonitosti.

V preteklih mandatnih obdobjih je bila splošno poznana podobna praksa tudi pri zaposlovanju v občinskih službah in javnih podjetjih, zato ni sprejemljivo stališče nadzorovanega organa, da je to le minorni postopkovni spodrsrlaj zaradi nujne pokrivanja storitve fizioterapije. NO bo moral ob takšnem stališču strokovnih delavcev posvetiti še dodatno pozornost kadrovanju, zlasti tam, kjer dlje časa zasedajo položaje vršilci dolžnosti, ali pa se nižajo kriteriji strokovnosti pri razpisih za zasedbo delovnih mest. Navedba upokojitve predhodnega nosilca dejavnosti kot razlog za nujno izvedbo razpisa dejavnosti, samoumevno postavlja vprašanje načrtovanja kadrov ter politike in strategije zdravstva na primarni ravni v MO Koper.

Pojasnilo nadzorovanega organa k navedbi Računskega sodišča, da občina ni izvedla zakonskega postopka spremembe ročnosti koncesijskih pogodb za nedoločen čas, s sklicevanjem na »neuradno priporočilo iz razgovora na Ministrstvu« ter vloženi ustavni presoji samega zakona, po mnenju NO ne more biti osnova za nespoštovanje zakonskih določil ZZDej-K. Dana pojasnila v tem kontekstu delujejo le kot opravičevanje neizvršene zakonske obveze.

Celotno besedilo revizijskega poročila Računskega sodišča je objavljeno na njihovi internetni strani:

<http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/podeljevanje-koncesij-za-opravljanje-osnovne-zdravstvene-dejavnosti-na-primarni-ravni-v-letu-2018-v-2/>

Po dosegljivih informacijah je imela MOK izdelano strategijo zdravstvene dejavnosti na primarni ravni do leta 2010. To pomeni, da zadnjih deset let MOK nima izdelane lastne dolgoročne strategije zdravstva. Neobstoj strategije je še posebej problematičen po sprejemu državne Resolucije o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016–2025 »Skupaj za družbo zdravja«, ReNPZV16–25 z dne 29.03.2016 (v nadaljevanju Resolucija). Ta zapoveduje tudi vodenje strategije in politike na lokalni ravni za doseganje najvišje ravni zdravja in blaginje (toč.6.1.1.).

8. SKLEP – PRIPOROČILA

Na osnovi ugotovitev iz predhodne točke izhaja, da se zdravstvena dejavnost na primarni ravni, kot ena temeljnih zakonskih obvez občine, izvaja v neskladju z veljavno področno zakonodajo in brez upoštevanja smernic Resolucije. Brez jasno opredeljene dolgoročne ali vsaj srednjeročne strategije s cilji, ki so skladni z Resolucijo, je izvajanje te dejavnosti stihijsko. Komentar iz odzivnega poročila nadzorovanega organa, da Resolucija ni neposredno zavezujoča ter da sprejem strategije ni obvezen akt lokalne skupnosti, pa je, milo rečeno, neodgovoren. Odsotnost jasne razvojne politike zdravstva na primarni ravni

se kaže v manjšanju števila javnih ambulant (ambulant Zdravstvenega doma), slabšanju dosegljivosti zdravstvene oskrbe in ozaveščanja prebivalstva o zdravem življenju, kažejo se kadrovske in prostorske probleme...

Stališče NO je, da je poleg županov in mestnih svetov kot političnih organov, ki se ob volitvah menjujejo, za takšno stanje objektivno odgovorna predvsem pristojna strokovna služba ustanovitelja, to je sedanji Urad za družbene dejavnosti (do 1. 1. 2020 Urad za družbene dejavnosti in razvoj). Skladno z opredelitvijo nalog, pooblastil in odgovornosti (23. čl. Odloka organizaciji in delovnem področju občinske uprave Mestne občine Koper) pa je za ugotovljeno stanje subjektivno odgovoren tudi dolgoletni vodja tega urada.

NO zato MOK priporoča:

- izdelavo strategijo razvoja zdravstvene dejavnosti na primarni ravni za obdobje naslednjih 5-10 let skladno z demografskimi projekcijami, usmerjeno v zdravstveno vzgojo in preventivo,
- v strategiji dati poudarek zdravstvenemu spremljanju demografskega trenda staranja prebivalstva in višanja dostopnosti prebivalstva do primarnega zdravstva, saj je evropsko povprečje 3,5 zdravnika na tisoč prebivalcev (MOK 2019 = 1,07 zdravnika na 1000),
- razmislek o delovanju in odgovornosti Urada za družbene dejavnosti in njegovega vodstva.

Poročilo pripravil:

vodja nadzora Edmond Gašpar, l.r.



Predsednik nadzornega odbora

Mestne občine Koper

Jadran Bajec

Priloge:

- preglednica koncesijskih ambulant in dejavnosti s področja primarnega zdravstva v MOK, november 2019
- Odzivno poročilo Urada za družbene dejavnosti k osnutku poročila NO z dne 15. 6. 2020

Poslati:

- Župan, Aleš Bržan
- v. d. Direktorica MOK, mag. Tamara Kozlovič
- Urad za družbene dejavnosti, vodja Timotej Pirjevec
- Občinski svet Mestne občine Koper
- Arhiv dokumentarnega gradiva