



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

URAD REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA NADZOR PRORAČUNA

Fajfarjeva 33, 1502 Ljubljana

T: 01 369 69 00

F: 01 369 69 14

E: mf.unp@gov.si

www.unp.gov.si

Številka: 06102-52/2018/11

Datum: 7.2.2020

dodatni ZAPISNIK

o inšpekcijskem nadzoru nad izvajanjem Zakona o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija

pri proračunskem uporabniku Splošna bolnišnica Izola

Inšpekcijski nadzor je bil opravljen na podlagi 15. člena Zakona o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija (Ur. l. RS, št. 54/17 - v nadaljevanju: ZIUFSZZ), 102. do 106. člena Zakona o javnih financah (Ur. l. RS, št. 11/11 - UPB4, 110/11 - ZDIU12, 46/13 - ZIPRS1314-A, 101/13 - ZIPRS1415, 38/14 ZIPRS1415-A, 14/2015 - ZIPRS1415-D, 55/2015 ZFisP, 96/15 ZIPRS 1617, 18/16 ZIPRS1718 in 71/17 - ZIPRS1819 - v nadaljevanju ZJF) in Zakona o splošnem upravnem postopku (U. l. RS, št. 24/06 UPB - 2, 105/06 ZUS -1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 v nadaljevanju ZUP).

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

Inšpekcijski nadzor je opravil Miran Grajzar, inšpektor višji svetnik Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljevanju UNP) na podlagi naloga za inšpekcijski nadzor št. 06102-52/2018/7 z dne 20.1.2019.

Pregled dokumentacije je bil opravljen 23.1.2020 v prostorih Splošne bolnišnice Izola, Polje 40, Izola ter 24.1. in 27.1.2020 na sedežu UNP.

UVOD

Splošna bolnišnica Izola je javni zdravstveni zavod, ki opravlja zdravstveno dejavnost na sekundarni ravni in druge naloge, ki so določene z aktom o ustanovitvi za območje občin Koper, Izola, Piran, Sežana, Ilirska Bistrica, Postojna, Hrpelje - Kozina, Pivka in Divača. Ustanovitelj zavoda je Republika Slovenija, ustanoviteljske pravice pa izvršuje Vlada Republike Slovenije.

Splošno bolnišnico Izola vodi in zastopa direktor mag. Radivoj Nardin.

Predmet pregleda

Predmet pregleda je bil dodatni nadzor nad izvajanjem ZIUFSZZ, na podlagi katerega je Splošna bolnišnica Izola iz državnega proračuna v letu 2017 prejela 12.373.646 €. Dodatni inšpekcijski nadzor je obsegal preveritev določb ZIUFSZZ, ki v inšpekcijskem nadzoru v SB Izola, ki ga je UNP opravil v obdobju od 17.5. do 29.5.2018, niso bile preverjene.

Področna zakonodaja

- Zakon o izvrševanju proračunov za leti 2017 in 2018 (U.I. RS, št. 80/2016, 33/2017, 59/2017 in 71/2017);
- Zakon o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija (U.I. RS, št. 54/17);
- Zakon o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija (U.I. RS, št. 90/15);
- Pravilnik o računovodstvu Splošne bolnišnice Izola z dne 23.1.2018.

I. Opis dejanskega stanja in ugotovitve ter ukrepi

1. POGOJI ZA PRIDOBITEV INTERVENTNIH SREDSTEV

ZIUFSZZ v 4. členu določa, da se pokrivanje presežkov odhodkov nad prihodki iz preteklih let iz naslova javne službe izvede za javne zdravstvene zavode, ki na dan 31. december 2016 v bilanci stanja izkazujejo presežek odhodkov nad prihodki. Pokrivanje presežkov odhodkov nad prihodki iz preteklih let se izvede z zagotovitvijo enkratnega transfera iz državnega proračuna v višini 80% stanja presežkov odhodkov nad prihodki iz poslovanja javne službe iz preteklih let na dan 31. december 2016. Transferna sredstva se posameznemu javnemu zdravstvenemu zavodu dodelijo na podlagi vloge iz 5. člena tega zakona. Prejeta sredstva morajo biti izkazana med drugimi prihodki.

2. VLOGA

V 5. členu ZIUFSZZ je določeno, da Ministrstvo za zdravje pripravi enotno vlogo za javne zdravstvene zavode za izvedbo enkratnega transfera za pokritje presežkov odhodkov nad prihodki iz preteklih let iz naslova javne službe (v nadaljevanju vloga).

Vloga je morala vsebovati navedbo višine presežkov odhodkov nad prihodki iz preteklih let na dan 31. december 2016 in izjavo, da presežka odhodkov nad prihodki ni mogoče pokriti iz drugih razpoložljivih sredstev zavoda, ter poročilo o izvedeni notranji reviziji poslovanja za leto 2016. Vlogo z vsemi zahtevanimi prilogami so morali zavodi dostaviti na Ministrstvo za zdravje (MZ) do 30. 10. 2017. Vlogo je moral pred tem obravnavati in potrditi Svet zavoda. O dodelitvi sredstev javnim zdravstvenim zavodom je na predlog Ministrstva za zdravje odločila Vlada Republike Slovenije z izdajo sklepa.

Ugotovitve:

SB Izola je na podlagi 5. člena ZIUFSZZ na MZ vložila vlogo za pokrivanje presežkov odhodkov nad prihodki iz preteklih let na podlagi 4. člena ZIUFSZZ, v kateri je navedeno, da je presežek odhodkov nad prihodki po stanju na dan 31. 12. 2016 znašal 15.696.146 EUR (znesek predstavlja 100% presežek odhodkov nad prihodki **dejavnosti javne službe**) in izjavo, da presežka odhodkov nad prihodki JZZ ne more pokriti iz drugih sredstev zavoda.

Vloga je bila predhodno potrjena na Svetu zavoda na 3. seji dne 24. 10. 2017. Celotni kumulativni presežek odhodkov nad prihodki iz bilance stanja na dan 31.12. 2016 od vseh dejavnosti (javna služba in tržna dejavnost) je znašal **15.696.146 EUR** (vir Bilanca stanja na dan 31.12.2016 - konto 986 - presežek odhodkov nad prihodki).

SB Izola je v skladu s 4. členom ZIUFSZZ prejela sredstva enkratnega transfera iz državnega proračuna v **višini 80%** presežkov odhodkov nad prihodki iz naslova javne službe, kar je znašalo **12.373.646 EUR**. Transfer sredstev je na podlagi sklepa vlade št. 47603-24/2017/4 z

dne 16.11.2017 izvedlo Ministrstvo za zdravje. Sredstva so bila SB Izola nakazana dne 30.11.2017.

3. ODPIS NEPLAČANIH TERJATEV IZ NASLOVA ZDRUŽENE AMORTIZACIJE

V 6. členu ZIUFSZZ je določeno, da ne glede na določbe zakona, ki ureja javne finance, in zakona, ki ureja računovodstvo, Republika Slovenija odpiše neplačane terjatve javnim zdravstvenim zavodom iz naslova združevanja amortizacije, ki so nastale pred sprejetjem Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija (Ur. l. RS, št. 90/15). Odpis terjatev se evidentira le na kontih bilance stanja državnega proračuna, v poslovnih izkazih javnega zdravstvenega zavoda se prevzeta obveznost izkaže kot prevrednotovalni prihodek. Odpis terjatev iz naslova združevanja amortizacije se tako nanaša na amortizacijo, priznano v cenah zdravstvenih storitev, ki jo je Ministrstvo za zdravje z mesečnimi zahtevki zaračunavalo javnim zdravstvenim zavodom na podlagi Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode (ZIJZ), Pravilnika o zagotavljanju sredstev pridobljenih iz dela amortizacije javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija (Ur. l. RS, št. 37/02) in podatkov Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

Ugotovitve:

Na podlagi 6. člena ZIUFSZZ in sklepa o odpisu neplačanih terjatev iz naslova združevanja amortizacije št. 410-8/2017/26 z dne 17.11.2017 so bile javnemu zavodu SB Izola odpisane neplačane terjatve za obdobje 1994-2015 iz naslova amortizacije v višini 1.665.589,75 €.

Na podlagi vpogleda v temeljnico št. 0074 z dne 29.11.2017 je proračunski inšpektor ugotovil, da je javni zdravstveni zavod poslovni dogodek odpisa neplačane terjatve iz naslova združevanja amortizacije evidentiral v skladu s Pravilnikom o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Ur. l. RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16 in 75/17), in sicer na kontu 764 - prevrednotovalni prihodek.

4. NAMENSKA PORABA PREJETIH SREDSTEV

Prvi odstavek 7. člena ZIUFSZZ določa, da javni zdravstveni zavodi enkratna transferna sredstva za pokrivanje presežkov odhodkov nad prihodki iz preteklih let lahko namenijo le za:

- plačilo zapadlih neplačanih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe, po starosti zapadlosti,
- plačilo posojil v okviru enotnega zakladniškega računa države in do komercialnih bank, najetih za financiranje tekoče likvidnosti.

V drugem odstavku istega člena ZIUFSZZ je določeno, da če javni zdravstveni zavod, sredstev iz tega zakona ne porabi v skladu s prvim odstavkom 7. člena, ta vrne v proračun Republike Slovenije v 15 dneh.

Praksa je pokazala, da prvi odstavek 7. člena ZIUFSZZ ne določa dovolj jasno presečnega datuma zapadlosti neplačanih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe ter presečnega datuma najema posojil v okviru zakladniškega računa države in do komercialnih bank, najetih za financiranje tekoče likvidnosti, ki štejejo kot namenska poraba po tem zakonu.

Ministrstvu za finance (MF) in za zdravje (MZ) sta dne 29. 7. 2019 podpisali skupno razlago, ki je na MF evidentirana s št. 007-459/2019, na MZ pa s št. 412-7/2017/179. Ministrstvu sta zavzeli

stališče, da »je glede razlage »zapadlih neplačanih obveznosti« treba zavzeti stališče, da se med te obveznosti štejejo vse terjatve, ki so zapadle do 30. 11. 2017- torej do prejema sredstev. Da je navedeni datum skladen z namenom zakona, izhaja že iz navedb v samem predlogu ZIUFSZZ, ki v delu o zagotovljenih sredstvih določa, da v veljavnem proračunu Republike Slovenije sredstva za izvajanje zakona niso zagotovljena in se bodo zagotovila po uveljavitvi zakona v skladu s postopki, kot jih določa letni zakon, ki ureja izvrševanje proračuna. Obveznosti, ki so zapadle po 30. 11. 2017 iz naslova sredstev pridobljenih po ZIUFSZZ ni dopustno poravnati«.

Na podlagi navedenega je direktor UNP proračunskim inšpektorjem podal pisno usmeritev z obrazložitvijo v zvezi z inšpekcijskimi nadzori po ZIUFSZZ (št. 06102-33/2019/8 z dne 31. 7. 2019), ki je stopila v veljavo 1. 8. 2019. Usmeritev se po vsebini nanaša na tolmačenje prvega odstavka 7. člena zakona in se glasi:

1. Za namensko porabo sredstev se šteje plačilo neplačanih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe po starosti zapadlosti, ki so zapadle v plačilo do 30. 11. 2017,

2. Za namensko porabo sredstev se šteje poplačilo neplačanih posojil v okviru enotnega kontnega zakladniškega računa države in do komercialnih bank, najetih za financiranje tekoče likvidnosti do 30. 11.2017.

Ugotovitve:

- Proračunski inšpektor je ugotovil, da je SB Izola prejela denarna sredstva v višini 12.373.646 € in da je od tega za plačilo zapadlih neplačanih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova javne službe ter plačilo posojil v okviru enotnega zakladniškega računa države, ki so zapadle v plačilo do 30.11.2017, porabila 9.795.828,39 €. **Proračunski inšpektor je ugotovil, da razlika v znesku 2.577.817,61 € predstavlja plačila dobaviteljem in izvajalcem storitev za tekoče obveznosti, in sicer za obveznosti, ki so zapadle v plačilo v decembru 2017 in januarju 2018 in ne plačila za zapadle neplačane obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova javne službe in plačilo posojil v okviru enotnega zakladniškega računa države, ki so zapadle do 30.11.2017 ter zato predstavlja nenamensko porabo proračunskih sredstev po 7. členu ZIUFSZZ.** SB Izola je torej dne 30.11.2017 dobaviteljem in izvajalcem storitev za obveznosti zapadle do 30.11.2017 nakazala sredstva v višini 3.518.553,72 €, dne 1.12.2017 sredstva v višini 4.357.131,33 €, dne 4.12.2017 sredstva v višini 733.020,85 €, dne 6.12.2017 sredstva v višini 69.050,23 €, dne 7.12.2017 sredstva v višini 121.971,03 €, dne 8.12.2017 pa sredstva v višini 444.453,06 €. Obveznosti do EZR v znesku 551.648,17 € je SB Izola poravnala 1.12.2017. V zvezi s plačevanjem obveznosti do dobaviteljev po starosti zapadlosti proračunski inšpektor ni ugotovil nepravilnosti.

Preostanek prejetih interventnih sredstev v znesku 2.577.817,61 € je SB Izola porabila za pokrivanje tekočih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova javne službe, ki so zapadle v plačilo po 30.11.2017, in sicer v obdobju od 8.12.2017 do 4.1.2018. Navedene tekoče obveznosti je plačevala dne 8.12.2017, dne 11.12.2017, dne 12.12.2017, dne 14.12.2017, dne 15.12.2017, dne 18.12.2017, dne 19.12.2017, dne 20.12.2017, dne 21.12.2017, dne 22.12.2017, dne 27.12.2017, dne 28.12.2017, dne 29.12.2017, dne 3.1.2018 in dne 4.1.2018.

Ob upoštevanju sprejete razlage MZ in MF, na podlagi katere je direktor UNP proračunskim inšpektorjem izdal usmeritev, proračunski inšpektor ugotavlja, da je SB Izola **kršila določila prvega odstavka 7. člena ZIUFSZZ, ker je prejela interventna sredstva v višini 2.577.817,61 € porabila v nasprotju z določili prvega odstavka 7. člena oziroma za obveznosti, ki so zapadle v plačilo po 30.11.2017, ter da sredstev, ki jih ni porabila v skladu s prvim odstavkom 7. člena ZIUFSZZ ni vrnila v proračun RS v 15 dneh, kot je določeno v drugem odstavku 7. člena tega zakona.**

Na podlagi drugega odstavka 7. člena ZIUFSZZ je SB Izola v proračun RS dolžna vrniti sredstva v višini 2.577.817,61 €, o čemer bo izdana odločba.

V SB Izola so podali izjavo, da se ne strinjajo z vračilom in da so ravnali v skladu s predpisi in pojasnili. Sklicujejo se na to, da ZIUFSZZ ne določa presečnega datuma. Poleg tega se sklicujejo na dopis Ministrstva za zdravje št. 412-7/2017/72 z dne 16.11.2017 »Namenska uporaba sredstev, pridobljenih na podlagi ZIUFSZZ in revizija o porabi sredstev«. V tem dopisu je navedeno, da namenska poraba sredstev ni vezana na rok, ki je določen za izvedbo revizije uporabe sredstev (31. maj 2018). MZ ugotavlja, da nekateri zavodi (npr. OI Ljubljana), ne izkazujejo zapadlih neplačanih obveznosti do dobaviteljev, zato priporočajo, da takšni zavodi enkratna transferna sredstva v prihodnosti namenijo za namene, ki so opredeljeni v ZIUFSZZ.

Opredelitev proračunskega inšpektorja do pojasnil SB Izola

Proračunski inšpektor pojasnjuje, da so bila dodeljena interventna sredstva bolnicam na podlagi ZIUFSZZ namenjena za plačilo že zapadlih neplačanih obveznosti, in ne za porabo oziroma plačevanje tekočih oziroma bodočih obveznosti, zato njihovih pripomb ne more upoštevati.

5. POSLOVNI IZID LETA 2017

Proračunski inšpektor je nadziral tudi 10. člen ZIUFSZZ, ki določa, da pozitiven poslovni izid iz naslova ukrepov posameznega javnega zdravstvenega zavoda javni zdravstveni zavod v celoti nameni pokrivanju presežkov odhodkov nad prihodki iz preteklih let.

Ugotovitve:

Svet SB Izola je na podlagi 21. člena Statuta bolnišnice Izola na svoji redni seji Sveta zavoda dne 26.2.2018 pri točki dnevnega reda »Letno poročilo 2017« sprejel sklep, da se presežek prihodkov nad odhodki v višini 14.307.627,62 € nameni pokrivanju presežkov odhodkov nad prihodki iz preteklih let, kar izhaja tudi iz Letnega poročila SB Izola za leto 2018.

Proračunski inšpektor ni ugotovil nepravilnosti.

Povzetek

Predmet pregleda je bil dodatni nadzor nad izvajanjem ZIUFSZZ, na podlagi katerega je Splošna bolnišnica Izola iz državnega proračuna v letu 2017 prejela 12.373.646 €. Dodatni inšpekcijski nadzor je obsegal preveritev določb ZIUFSZZ, ki v inšpekcijskem nadzoru v SB Izola, ki ga je UNP opravil v obdobju od 17.5. do 29.5.2018, niso bile preverjene.

Na podlagi ZIUFSZZ je SB Izola v letu 2017 prejela 12.373.646 €. Po 7. členu tega zakona javni zdravstveni zavodi enkratna transferna sredstva lahko porabijo le za pokrivanje presežkov odhodkov nad prihodki iz preteklih let za:

- zapadle neplačane obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe po starosti zapadlosti;
- plačilo posojil v okviru enotnega zakladniškega računa države in do komercialnih bank, najetih za financiranje tekoče likvidnosti.

Proračunski inšpektor je ugotovil, da je SB Izola prejela denarna sredstva v višini 12.373.646 € in da je od tega za plačilo zapadlih neplačanih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova javne službe ter plačilo posojil v okviru enotnega zakladniškega računa države, ki so zapadle v plačilo do 30.11.2017, porabila 9.795.828,39 €. **Proračunski inšpektor je ugotovil, da razlika v znesku 2.577.817,61 € predstavlja plačila dobaviteljem in izvajalcem storitev za tekoče obveznosti, in sicer za obveznosti, ki so zapadle v plačilo v decembru 2017 in januarju 2018 in ne plačila za zapadle neplačane obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova javne službe in plačilo posojil v okviru enotnega zakladniškega računa države, ki so zapadle do 30.11.2017 ter zato predstavlja nenamensko porabo proračunskih sredstev po 7. členu ZIUFSZZ.**

Na podlagi navedenih ugotovitev bo izdana odločba za vračilo nenamensko porabljenih sredstev v višini 2.577.817,61 €.

V SB Izola so podali izjavo, da se ne strinjajo z vračilom in da so ravnali v skladu s predpisi in pojasnili.

Proračunski inšpektor pojasnjuje, da so bila dodeljena interventna sredstva bolnicam na podlagi ZIUFSZZ namenjena za plačilo že zapadlih neplačanih obveznosti, in ne za porabo oziroma plačevanje tekočih oziroma bodočih obveznosti, zato njihovih pripomb ne more upoštevati.

Glede izvajanja ZIUFSZZ, ki se nanaša na odpis neplačanih terjatev iz naslova združevanja amortizacije, na plačilo zapadlih neplačanih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve po starosti zapadlosti ter namenitev pozitivnega poslovnega izida leta 2017 za pokrivanje presežkov odhodkov nad prihodki iz preteklih let, je proračunski inšpektor ugotovil, da je bilo poslovanje SB Izola zakonito.

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

mag. Miran Grajzar
PRORAČUNSKI INŠPEKTOR
inšpektor višji svetnik

Vročiti po ZUP:

- Splošna bolnišnica Izola, Polje 40, 6310 Izola

V vednost po elektronski pošti: Ministrstvo za finance - Kabinet ministra (gp.mf@gov.si)