



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

*Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide*

Številka: 411-01-3/2020/4 EPA 1008-VIII  
Ljubljana, 19. 2. 2020

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 - odl. US in 21/13 - ZFDO-F in 81/18-odl. US) ter 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), pripravila

**Mnenje**

**k Predlogu za sprejem avtentične razlage 7. člena Zakona o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija (ORZIUFSZZ7)**

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je na 8. izredni seji 18. 2. 2020 obravnavala Predlog za sprejem avtentične razlage 7. člena Zakona o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija (ORZIUFSZZ7), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila skupina poslank in poslancev s prvopodpisanim Janijem Möderndorferjem.

Komisija meni, da je predlog avtentične razlage **treba sprejeti**.

Komisija predlog besedila avtentične razlage **podpira**.

Komisija je bila seznanjena z namero predlagateljev po razjasnitvi vsebine določb 7. člena Zakona o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija (ZIUFSZZ), ki po oceni predlagateljev vodijo do nasprotujočih si razlag in nejasnosti, prav tako pa povzročajo neenakosti med prejemnicami sanacijskih sredstev. 7. člen ZIUFSZZ javnim zdravstvenim zavodom, ki so v skladu z 2. členom ZIUFSZZ prejeli sanacijska sredstva (skupaj 15 bolnišnic v skupni višini okrog 136 milijonov evrov), določa dovoljeni način porabe sanacijskih sredstev za pokrivanje presežkov odhodkov nad prihodki, in sicer njihovo namensko porabo za zapadle neplačane obveznosti do dobaviteljev, a samo za tiste, ki so nastale z izvajanjem javne službe.

Predlagatelji dodatno izpostavljajo osnovni namen določb 7. člena ZIUFSZZ - preprečitev porabe prejetih sredstev za pokrivanje obveznosti bolnišnic iz naslova stroškov dela ali za obveznosti iz naslova tržne dejavnosti. Prav tako poudarjajo, da

ne gre za časovno omejeno določilo, saj sam interventni zakon ne opredeljuje konkretnega presečnega datuma, ki bi ga morale bolnišnice upoštevati pri ugotavljanju, za katere neplačane obveznosti in posojila je poraba sanacijskih sredstev namenska. Do opredelitve presečnega datuma 31. 11. 2017 je, kot je pojasnil predstavnik predlagateljev, prišlo naknadno, na podlagi dogovora med Ministrstvom za zdravje in Ministrstvom za finance, torej že po uveljavitvi zakonskih odločb.

Posledično predlagatelji menijo, da bi bilo na podlagi sprejete avtentične razlage 7. člena ZIUFSZZ treba jasno opredeliti, kaj se v skladu z navedenim členom šteje kot namenska poraba sredstev z vidika časovne komponente obravnavanih zakonskih določb, pri tem pa zagotoviti enake pogoje za vse prejemnice sanacijskih sredstev. Predlagatelji tako menijo, da bi bila pravilna razlaga 7. člena ZIUFSZZ takšna, da se kot namensko porabljeni dodeljena sanacijska sredstva upoštevajo plačila zapadlih obveznosti za opravljanje javne službe od dne pridobitve enkratnih transfernih sredstev za pokrivanje presežkov odhodkov nad prihodki iz preteklih let, do njihove porabe, ki časovno ni omejena.

Komisija je bila seznanjena s stališčem Ministrstva za zdravje, ki pojasnjuje, da je bil zakon sprejet septembra 2017, v veljavo pa je stopil s 30. 9. 2017, medtem ko je na njegovi podlagi 15 bolnišnic prejelo sanacijska sredstva v višini 135.685.281 evrov šele 30. 11. 2017. Ministrstvo za zdravje pojasnjuje, da predlog zakona sam po sebi ne določa konkretnega datuma, ki bi se v zvezi z možno porabo namenskih sredstev štel kot presečni, medtem ko se o tem, da obstaja neka omejitev porabe namenskih sredstev, lahko sklepa na podlagi interventne narave zakona, ki temelji na enkratnem ukrepu zagotovitve sanacijskih sredstev za točno določene namene v specifičnem časovnem obdobju. Ministrstvo za zdravje predlagano avtentično razlago ocenjuje kot nepotrebno, saj po njegovem mnenju nejasnosti v zvezi z dikcijo 7. člena ZIUFSZZ ni, prav tako pa tudi kot nedopustno, saj se z vsebino avtentične razlage po oceni ministrstva dopolnjuje obstoječe zakonske določbe v smislu novele zakona, namesto da bi se vsebino veljavnih zakonskih določb zgolj dodatno pojasnilo. Po mnenju Ministrstva za zdravje predlagana avtentična razlaga ne samo spreminja vsebino določb 7. člena ZIUFSZZ, ampak je tudi v nasprotju z njegovim osnovnim namenom – enkratno zagotovljenim proračunskim transferjem iz proračunskih sredstev za leto 2017.

Komisija je bila seznanjena tudi s stališčem Ministrstva za finance, ki pritrjuje Ministrstvu za zdravje in poudarja, da je bil interventni zakon sprejet na podlagi zatečenega stanja na dan 31. 12. 2016, ko so v javnih zdravstvenih zavodih (bolnišnicah) beležili okrog 180 milijonov evrov akumulirane izgube. Njegov osnovni namen je bil pokriti navedeno izgubo v čim večji meri (okrog 80 %-no). Ministrstvo za finance poudarja, da je Vlada RS v zakonodajno proceduro sicer vložila predlog zakona z malce drugačno vsebino 7. člena ZIUFSZZ kot je bila končno sprejeta, saj je vladni predlog vseboval tudi možnost porabe enkratnih transfernih sredstev za pokrivanje presežkov odhodkov nad prihodki za tekoče plačilo dobavljenega blaga in opravljenih storitev, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe. Člen je bil nato med obravnavo v Državnem zboru (na 34. nujni seji Odbora za zdravstvo 12. 9. 2017) spremenjen na način, da se je dopustilo porabo namenskih sredstev zgolj za

plačilo zapadlih neplačanih obveznosti do dobaviteljev za dobavljeno blago in opravljene storitve, ki izhajajo iz naslova opravljanja javne službe po starosti zapadlosti, ter za plačilo posojil v okviru enotnega zakladniškega računa države in do komercialnih bank, najetih za financiranje tekoče likvidnosti. Ministrstvo za finance ob tem dodatno poudarja, da so bila torej sanacijska sredstva namenjena pokrivanju že nastalih, zapadlih obveznosti. Ministrstvo za finance tudi na podlagi jezikovne razlage določb 7. člena ZIUFSZZ poudarja, da gre za pretekle in ne tekoče obveznosti.

Glede presečnega datuma 30. 11. 2017 Ministrstvo za finance ocenjuje, da gre za razumno in utemeljeno postavljen datum, saj je to datum, na katerega so bolnišnice prejele transferna sredstva iz naslova ZIUFSZZ, ne glede na to, da je stopil v veljavo že 30. 9. 2017, prav tako je navedeni presečni datum zajel morebitne obveznosti do dobaviteljev, ki so bile vezane na plačilne roke do 60 in ne 30 dni. Ministrstvo za finance je dodatno pojasnilo, da razume težko situacijo v kateri so se znašle nekatere bolnišnice, da pa mora tako samo kot tudi Urad za nadzor proračuna skrbeti za zakonitost porabe proračunskega denarja.

Komisija je bila seznanjena tudi s pojasnili Urada za nadzor proračuna (UNP), ki kot Ministrstvo za finance pojasnjuje, da je pri svojem ukrepanju zgolj sledilo svojim pristojnostim. V zvezi s porabo sanacijskih sredstev je UNP pojasnil dileme, s katerimi se je soočil ob presoji ustreznosti namenske porabe enkratnih transfernih sredstev v bolnišnicah, ki so slednja prejele, med drugim tudi v zvezi s presečnim datumom, do katerega bi morale bolnišnice porabiti navedena namenska sredstva (31. 12. 2016 – datum, na katerega se je ugotavljalo (ne)likvidnost posameznih bolnišnic; 30. 9. 2017 – datum uveljavitve ZIUFSZZ; 30. 11. 2017 – datum, ko so bolnišnice dobile nakazana transferna sredstva in so jih lahko začele namensko porabljati v skladu z določbami 7. člena ZIUFSZZ). Kot ugotavlja komisija, so izpostavljene dileme vodile do tega, da sta Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za finance septembra 2018 kot presečni datum, do katerega je dopustna poraba namenskih sredstev, opredelila 30. 11. 2017. Torej naknadno, že po uveljavitvi zakona, in to v obliki dopisa.

Komisija ugotavlja, da Združenje zdravstvenih zavodov Slovenije (ZDRZZ) meni, da naknadno spreminjanje pravil porabe namenskih sredstev iz naslova ZIUFSZZ, kot sta ga na podlagi arbitrarne določitve presečnega datuma 30. 11. 2017 v medsebojnem dogovoru izvedla Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za finance, ni sprejemljivo. ZDRZZ ugotavlja, da je država kot ustanovitelj javnih zdravstvenih zavodov dolžna kriti njihove obveznosti in izpostavlja nepravilno situacijo, v kateri so se znašle bolnišnice, ki bodo morale vračati sanacijska sredstva, pridobljena na podlagi ZIUFSZZ, na podlagi naknadno spremenjenih pravil njihove porabe, medtem ko bodo nekatere druge bolnišnice v 2019 prejele likvidnostna sredstva za izboljšanje svoje finančne situacije, brez izpolnjevanja kompleksnih pogojev, povezanih z ZIUFSZZ.

ZDRZZ izpostavlja pomembno vlogo države pri zagotavljanju finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, ki pa z mnogimi ukrepi (neupoštevanje amortizacije v polnem obsegu pri oblikovanju cen zdravstvenih programov (27,4 milijona evrov manj sredstev za izvajalce); upoštevanje plačne lestvice pri izračunu stroškov dela z

zneski, ki so 4 % nižji od tistih, dogovorjenih v okviru kolektivnih pogajanj (45 milijonov evrov izpada za zdravstveni sistem); nepriznavanje valorizacije materialnih stroškov javnih zdravstvenih zavodov (ocenjeno 17 milijonov evrov manj za zdravstveni sistem); omejene investicije v opremo in stavbe itd.) po mnenju ZDRZZ situacijo v zdravstvu še dodatno poslabšuje.

ZDRZZ v zvezi z dodeljenimi sanacijskimi sredstvi pojasnjuje, da so imele bolnišnice na dan 31. 12. 2016 kumulativno izkazano izgubo v bilancah stanja v višini 170 milijonov evrov, vrednost neporavnanih obveznosti pa je na dan 31. 12. 2016 v vseh bolnišnicah skupaj znašala 117 milijonov evrov, medtem ko je posebna analiza poslovanja z oceno tveganja, ki jo Ministrstvo za zdravje izvedlo na dan 30. 6. 2017, predvidela, da bodo bolnišnice konec 2017 dosegle kumulativno izgubo v višini 200 milijonov evrov, stanje neporavnanih obveznosti v bolnišnicah na dan 30. 6. 2017 pa je bilo 146 milijonov evrov. V navedenem času so se bolnišnice soočale tudi z ustavitvami dobav materialov in opreme, napovedovale so se izvršbe, zato je bilo bistvenega pomena, da je interventni zakon kot eno od rešitev ponujal ne zgolj sanacijska sredstva, ampak tudi podaljšanje plačilnih rokov s 30 na 60 dni.

ZDRZZ poudarja, da je Ministrstvo za zdravje kot ključen kriterij za dodelitev sanacijskih sredstev ob sprejemu ZIUFSZZ vseskozi izpostavljalo višino nastale izgube, ne pa časovno determinanto porabe navedenih namensko dodeljenih sredstev. ZDRZZ hkrati opozarja, da so bile bolnišnice, ki so bile deležne sanacijskih sredstev, zadolžene za izvedbo dvojne revizije (revizije poslovanja in revizije namenski porabe sanacijskih sredstev) ter da je v 2018 Vlada že ugotovila, da so bila sredstva iz naslova ZIUFSZZ namensko porabljena. V zvezi z nadzori UNP glede namenske porabe sredstev pa ZDRZZ ugotavlja, da se pri slednjih ni uporabljalo enotnih kriterijev in da bodo posledično nekatere bolnišnice morale vračati sanacijska sredstva, medtem ko drugim tega ne bo treba storiti, čeprav bi bile v primeru doslednega upoštevanja enotnih kriterijev to prav tako primorane.

Z odločbami UNP in arbitrarno določitvijo presečnega datuma 30. 11. 2017 s strani Ministrstva za zdravje in Ministrstva za finance se po mnenju ZDRZZ izkrivlja prvotni namen zakona in tudi vseh sanacijskih programov. Opozarja tudi na kazenske sankcije za navedene bolnišnice kot posledico navedenih odločb UNP.

ZDRZZ dodatno opozarja, da bodo bolnišnice, ki naj bi vračale sanacijska sredstva, po ocenah Ministrstva za zdravje negativno poslovale tudi v 2019, razen Onkološkega inštituta, ki je bil zahtevani del sanacijskih sredstev zaradi pozitivnega poslovanja že sposoben vrniti. ZDRZZ opozarja, da bo vračilo sanacijskih sredstev bistveno poslabšalo finančno situacijo bolnišnic, saj bo vplivalo na povečanje njihove kumulativne in tekoče izgube. ZDRZZ posledično avtentično razlago 7. člena ZIUFSZZ podpira, saj se bo s tem ponovno in nedvoumno potrdilo osnovni namen ZIUFSZZ, kot je bil znan že ob njegovem sprejemu in uveljavitvi.

Komisija je bila seznanjena tudi s stališči Splošne bolnišnice Celje, Splošne bolnišnice Trbovlje, Splošne bolnišnice Slovenj Gradec in Bolnišnice za ginekologijo in porodništvo Kranj, ki spadajo med bolnišnice, ki bodo primorane vrniti del prejetih sanacijskih sredstev. Vse opozarjajo na to, da gre za bolnišnice, ki so že v času pred

sprejetjem interventnega zakona skušale ohraniti vsaj približno vzdržno raven likvidnosti, predvsem na račun pogojev za delo in primerne plačila za delo zaposlenih, investicij v (medicinsko) opremo in poravnave obveznosti do dobaviteljev. Posledično so na podlagi ugotovljene stopnje likvidnosti v bolnišnicah na dan 31. 12. 2016 iz sanacijskih sredstev prejele nižje deleže transfernih sredstev kot tiste bolnišnice, ki navedenih ukrepov pred tem niso izvajale. Zaradi naknadno dorečenega datuma, ki naj bi še dopuščal poplačilo zapadlih obveznosti iz transfernih sredstev v skladu s 7. členom ZIUFSZZ, in odločbe UNP pa bodo sedaj morale vrniti del sanacijskih sredstev, ki so jih porabile za plačilo računov z datumom zapadlosti po 30. 11. 2017. S tem bodo na nek način dvakrat kaznovane, saj se jim bo na podlagi vračila dela sanacijskih sredstev ponovno poslabšala finančna slika poslovanja, posredno pa bodo negativne posledice preko slabših možnosti kvalitetne oskrbe čutili predvsem pacienti.

Navedene bolnišnice posebej opozarjajo, da gre v celoti za okrog 1,8 milijona evrov sredstev, ki bi jih v primeru, če bi bil kot presečni datum izbran 31. 12. 2017 v celoti utemeljeno porabile. Poudarjajo tudi, da lahko avtentična razlaga, četudi v okviru odločanja sodne veje oblasti ni zavezujoča, prinese rešitev za nastalo situacijo. Pri tem se sprašujejo, zakaj sta Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za finance, če obstoječa zakonska dikcija 7. člena ZIUFSZZ zadošča za razumevanje njegovega pomena, v 2019 vseeno naknadno dorekli presečni datum 30. 11. 2017, s tem pa po njihovem mnenju posegli v že pridobljene pravice bolnišnic na podlagi ZIUFSZZ. Opozarjajo tudi, da je slednje v nasprotju z navodilom Ministrstva za zdravje, posredovanega bolnišnicam dva tedna pred nakazilom transfernih sredstev iz naslova ZIUFSZZ, v katerem je bilo navedeno, da namenska poraba sredstev ni vezana na rok, ki je določen za izvedbo revizije o porabi sredstev. V njem je bilo zapisano tudi priporočilo tistim javnim zdravstvenim zavodom, ki niso izkazovali neplačanih zapadlih obveznosti do dobaviteljev, da transferna sredstva v prihodnosti namenijo za namene, ki so opredeljeni v ZIUFSZZ. Naknadno spreminjanje stališča Ministrstva za zdravje glede časovne komponente zakonskih določb ZIUFSZZ zato ocenjujejo kot neprimerno. Opozarjajo tudi, da je odnos ustanovitelja do bolnišnic neprimeren, tako z vidika investicij kot splošne podpore njihovem delovanju.

Komisija ugotavlja, da so javni zdravstveni zavodi že na začetku gospodarske in finančne krize bili prisiljeni nastalo težko finančno situacijo reševati sami, brez večje pomoči države. Soočali so se z drastičnim znižanjem cen storitev, pomanjkanjem kadra, kopičenjem obveznosti do dobaviteljev itd. Vse navedeno se je v veliki meri odrazilo v slabem finančnem stanju javnih zdravstvenih zavodov, preko rezov ali popolnega umanjkanja investicij v opremo in nepremičnine, pa tudi v nezmožnosti zagotavljanja želene visoke kakovosti storitev uporabnikom sistema. Pri tem komisija opozarja tudi na negativne posledice t. i. fiskalnega pravila v povezavi z zdravstveno blagajno, saj omejitve, ki izhajajo iz Zakona o fiskalnem pravilu, negativno vplivajo na celoten sistem zdravstva in zdravstvene oskrbe. Medtem ko je država iskala in tudi našla rešitve za finančni sektor in gospodarstvo, zdravstvo še vedno ostaja na koncu lestvice prioritet v državi, kar po mnenju komisije ni sprejemljivo. Opozarja, da odnos do zdravstva nakazuje na odnos države do svojih prebivalcev kot uporabnikov zdravstvenega sistema.

Komisija v zvezi s predloženo avtentično razlago 7. člena ZIUFSZZ ugotavlja, da so bila sanacijska sredstva bolnišnicam v 2017 dodeljena utemeljeno, na podlagi obsežnih postopkov (analiza poslovanja in različne druge revizije, na podlagi česar so bili pripravljene sanacijski programi, ki so bili nato odobreni s strani sanacijskega odbora). Njihova namenska poraba je med drugim temeljila na navodilih Ministrstva za zdravje za njihovo porabo, ki se jih je nato naknadno in nepričakovano spremenilo. Komisija ocenjuje, da je višina sredstev, ki so predmet vračila (pribl. 1,8 milijona evrov), v primerjavi z obsegom sredstev, potrebnih za delovanje celotnega zdravstvenega sistema, zanemarljiva in ne vidi smisla v njihovem vračilu. Še zlasti zato, ker je država kot ustanovitelj javnih zdravstvenih zavodov v skladu z 49. členom Zakona o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP) odgovorna za obveznosti zavoda, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi določeno drugače, zato bo slej ko prej primorana na kakšen drug način reševati nastalo poslabšano finančno situacijo v bolnišnicah, ki bodo zavezane vračati v 2017 prejeta sanacijska sredstva.

Komisija dodatno opozarja, da jedro težav v aktualni situaciji ne predstavljajo ugotovitve o porabi sredstev, ki ne bi bila skladna z zakonsko določenim namenom, ampak časovna komponenta porabe namenskih sredstev, pri čemer so bila pravila njihove porabe naknadno spremenjena, na podlagi dogovora med Ministrstvom za zdravje in Ministrstvom za finance. Komisija pri tem opozarja tudi na dodatne posledice odločb UNP o neustrezni porabi sredstev, na podlagi katerih lahko minister za zdravje razreši aktualne direktorje bolnišnic, pri čemer gre ravno za tiste bolnišnice, ki so se v času krize na različne načine po najboljših močeh trudile ohranjati čim boljšo finančno situacijo svojega poslovanja. Na takšen način po mnenju komisije država kaznuje napore v zvezi z boljšo organizacijo dela in bolj gospodarno porabo javnih finančnih sredstev v zdravstvu, namesto da bi jih spodbujala.

Komisija je na podlagi vsega navedenega ocenila, da bi bilo avtentično razlago v zvezi s 7. členom ZIUFSZZ treba sprejeti, strinjala se je tudi s predloženo vsebino avtentične razlage.

\* \* \*

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije mag. Peter Požun.

Sekretarka komisije  
mag. Nuša Zupanec, l. r.

Predsednik komisije  
mag. Peter Požun, l. r.