



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

ZBIRNO POROČILO

Izplačevanje dodatkov zaradi epidemije covida-19 v javnih zdravstvenih zavodih v letu 2021

2022

POS LANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

ZBIRNO POROČILO

Izplačevanje dodatkov zaradi epidemije covida-19 v javnih zdravstvenih zavodih v letu 2021

Številka: 322-10/2022/4

Ljubljana, 23. decembra 2022

Kazalo

1. Uvod	5
2. Ugotovitve	6
2.1 Dodatek za delo v rizičnih razmerah	10
2.1.1 Določanje dodatka	12
2.1.2 Ugotovljene nepravilnosti	16
2.2 Dodatek za delo v rizičnih razmerah direktorjem v javnem sektorju v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva	16
2.2.1 Določanje dodatka	17
2.2.2 Ugotovljene nepravilnosti	19
2.3 Dodatek za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije javnim uslužbencem na delovnih mestih plačne skupine J v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva	19
2.3.1 Določanje dodatka	20
2.3.2 Ugotovljene nepravilnosti	23
2.4 Dodatek za neposredno delo s pacienti oziroma uporabniki, obolelimi za COVID-19	23
2.4.1 Ugotovljene nepravilnosti	27
2.5 Dodatek zaradičasne razporeditve zaradi nujnih delovnih potreb	28
3. Zaključek	30

1. Uvod

Računsko sodišče je izvedlo prečno revizijo izplačevanja dodatkov zaradi epidemije covid-19 v letu 2021 v 6 javnih zdravstvenih zavodih (v nadaljevanju: JZZ), in sicer v Ortopedski bolnišnici Valdoltra (v nadaljevanju: OB Valdoltra), Univerzitetnem rehabilitacijskem inštitutu Republike Slovenije – Soča (v nadaljevanju: URI Soča), Zdravstvenem domu Trbovlje (v nadaljevanju: ZD Trbovlje), Zdravstvenem domu Idrija (v nadaljevanju: ZD Idrija), Psihiatrični bolnišnici Vojnik (v nadaljevanju: PB Vojnik) in Psihiatrični bolnišnici Begunje (v nadaljevanju: PB Begunje). Revizijo smo izvedli, da bi preverili, ali so JZZ pri določanju in obračunavanju dodatkov zaradi epidemije covid-19 v letu 2021 delovali v skladu z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju¹ (v nadaljevanju: ZSPJS), Zakonom o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19² (v nadaljevanju: ZZUOOP), Zakonom o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19³ (nadaljevanju: ZIUOPDVE), Zakonom o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19⁴ (v nadaljevanju: ZIUPOPdVE), Kolektivno pogodbo za javni sektor⁵ (v nadaljevanju: KPJS) ter notranjimi akti.

Podrobnejše ugotovitve posameznih revizij so razvidne iz revizijskih poročil⁶. V zbirnem poročilu so predstavljene le nekatere, po našem mnenju ključne ugotovitve, ki izhajajo iz opravljenih revizij.

Z izvedbo prečne revizije smo želeli ugotoviti, ali je pri izplačilu dodatkov zaradi epidemije covid-19 prihajalo do pomembnejših nepravilnosti, zlasti do zlorab pri evidentiranju ur prisotnosti ter posledično do neupravičenega izplačevanja dodatkov, ter ali je med primerljivimi JZZ prihajalo do pomembnih razlik v izplačilih dodatkov, glede na to, da so za vse veljali isti predpisi. Ocenili smo, ali je bila sprejeta zakonodaja dovolj jasna za enotno ravnanje JZZ na tem področju.

¹ Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17, 84/18 in 204/21.

² Uradni list RS, št. 152/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 82/21 – ZNB-C, 112/21 – ZNUPZ, 167/21 – odl. US in 206/21 – ZDUPŠOP.

³ Uradni list RS, št. 175/20, 203/20 – ZIUPOPdVE, 15/21 – ZDUOP, 51/21 – ZZVZZ-O, 57/21 – odl. US in 112/21 – ZIUPTG.

⁴ Uradni list RS, št. 203/20, 15/21 – ZDUOP, 82/21 – ZNB-C, 112/21 – ZNUPZ in 206/21 – ZDUPŠOP.

⁵ Uradni list RS, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/15, 21/17, 46/17, 69/17 in 80/18.

⁶ *Izplačevanje dodatkov zaradi epidemije covid-19 v letu 2021 v Ortopedski bolnišnici Valdoltra*, št. 322-1/2022/27, z dne 23. 12. 2022,
Izplačevanje dodatkov zaradi epidemije covid-19 v letu 2021 v Psihiatrični bolnišnici Begunje, št. 322-2/2022/24, z dne 23. 12. 2022,
Izplačevanje dodatkov zaradi epidemije covid-19 v letu 2021 v Univerzitetnem rehabilitacijskem inštitutu Republike Slovenije – Soča, št. 322-3/2022/18, z dne 23. 12. 2022,
Izplačevanje dodatkov zaradi epidemije covid-19 v letu 2021 v Psihiatrični bolnišnici Vojnik, št. 322-4/2022/18, z dne 23. 12. 2022,
Izplačevanje dodatkov zaradi epidemije covid-19 v letu 2021 v Zdravstvenem domu Idrija, št. 322-5/2022/23, z dne 23. 12. 2022,
Izplačevanje dodatkov zaradi epidemije covid-19 v letu 2021 v Zdravstvenem domu Trbovlje, št. 322-6/2022/19, z dne 23. 12. 2022.

2. Ugotovitve

S pojavom virusa SARS-CoV-2 in razglasitvijo epidemije covida-19 je bila v Sloveniji uveljavljena zakonodaja, na podlagi katere so bili zaposleni v JZZ pod določenimi pogoji upravičeni do 4 novih dodatkov zaradi epidemije covida-19, v ZSPJS in KPJS pa so bili dodatki za nevarnost in posebne obremenitve določeni že prej, vendar so bili javni uslužbenci do dodatka za delo v rizičnih razmerah upravičeni šele z razglasitvijo epidemije. V drugem valu je bila epidemija razglašena oktobra 2020 z Odlokom o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni COVID-19 na območju Republike Slovenije⁷ in se je iztekla 15. 6. 2021⁸. V letu 2021 so bili javni uslužbenci v zdravstveni dejavnosti zaradi epidemije upravičeni do 5 vrst dodatkov, in sicer do:

- dodatka za delo v rizičnih razmerah;
- dodatka zaradi začasne razporeditve zaradi nujnih delovnih potreb;
- dodatka za neposredno delo s pacienti oziroma uporabniki, obolelimi za COVID-19 (v nadaljevanju: dodatek za neposredno delo v okolju s COVID-19 pacienti);
- dodatka za delo v rizičnih razmerah direktorjem v javnem sektorju v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva (v nadaljevanju: dodatek za rizične razmere direktorjem v zdravstvu) ter
- dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije javnim uslužbencem na delovnih mestih plačne skupine J v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva (v nadaljevanju: dodatek za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu).

Iz Analize plač v javnem sektorju za leto 2021⁹ izhaja, da je bilo v celotnem javnem sektorju¹⁰ izplačano za 492.523.442 EUR dodatkov zaradi epidemije covida-19, to je za 75 % več, kot je bilo izplačanih sredstev za tovrstne dodatke za leto 2020 (281.375.161 EUR). Največji delež med temi dodatki sta v letu 2021 predstavljala dodatek za delo v rizičnih razmerah (93,1 %) in dodatek za neposredno delo v okolju s COVID-19 pacienti (5,1 %).

V revizijo smo vključili po 2 primerljiva JZZ, in sicer 2 zdravstvena domova (ZD Trbovlje in ZD Idrija), 2 psihiatrični bolnišnici (PB Begunje in PB Vojnik) ter 2 specialna zavoda (URI Soča in OB Valdoltra).

⁷ Uradni list RS, št. 146/20, podaljšano z odloki, objavljenimi v Uradnih listih RS, št. 166/20, 190/20, 5/21, 35/21, 55/21 in 73/21.

⁸ Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) je v Uradnem listu RS, št. 73/21 objavila Odlok o razglasitvi epidemije bolezni COVID-19 na območju Republike Slovenije z začetkom veljavnosti 17. 5. 2021, ki je veljal 30 dni, to je do 15. 6. 2021. Vlada 15. 6. 2021 ni ponovno razglasila epidemije.

⁹ Št. 007-829/2021/1 z dne 13. 9. 2022, [URL: <https://www.gov.si/teme/placni-sistem/>], 28. 10. 2022.

¹⁰ In ne samo v javnih zavodih s področja zdravstva, ki so predmet izvedene prečne revizije.

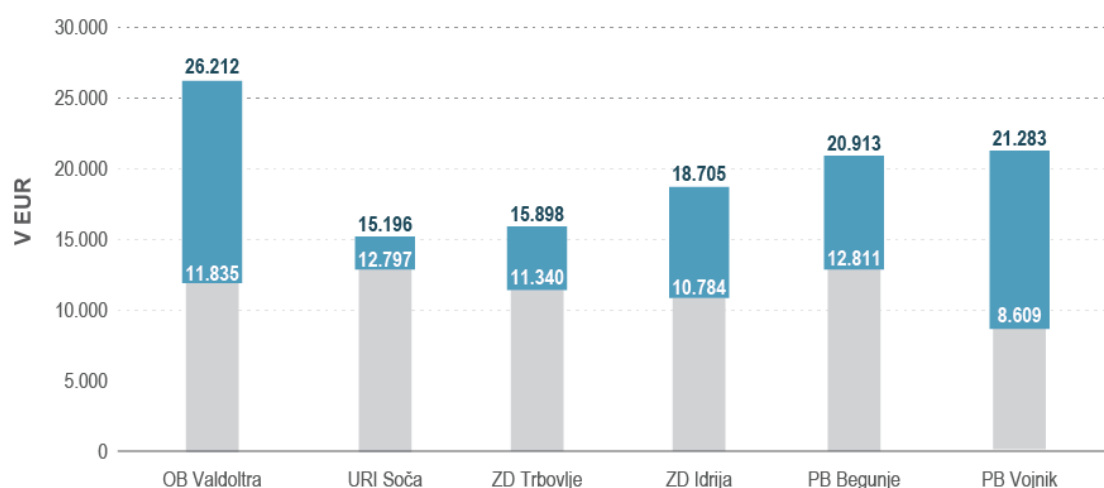
Tabela 1 Skupni znesek izplačil dodatkov v revidiranih JZZ v letu 2021

JZZ	Znesek bruto v EUR	Št. prejemnikov ¹⁾	Povprečni znesek na prejemnika v EUR	Število zaposlenih na dan 31. 12. 2021
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)/(3)	(5)
OB Valdoltra	1.607.231	457	3.517	458
URI Soča	2.786.091	679	4.097	673
ZD Trbovlje	878.294	172	5.106	183
ZD Idrija	721.177	118	6.112	121
PB Begunje	1.039.491	177	5.873	169
PB Vojnik	666.646	171	3.899	181

Opomba: ¹⁾ Število javnih uslužbenecv, ki so v letu 2021 prejeli vsaj en dodatek zaradi epidemije covida-19.

Vir: podatki revidiranih JZZ.

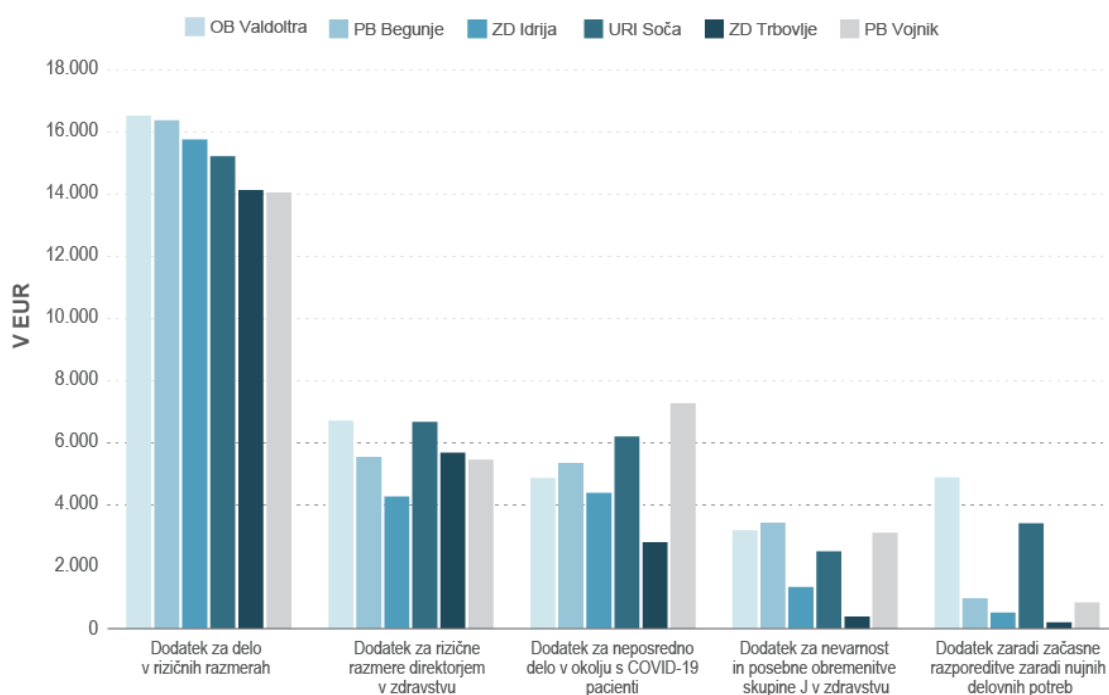
Do konca junija 2021 je bilo obračunanih (in v večini primerov tudi izplačanih) najmanj 94 % vseh dodatkov, saj se je v času razglašene epidemije, to je do 15. 6. 2021, obračunavalo vseh 5 dodatkov, po tem datumu pa le še dodatek za neposredno delo v okolju s COVID-19 pacienti in dodatek zaradi začasne razporeditve zaradi nujnih delovnih potreb. Vsaj 1 dodatek je v letu 2021 v revidiranih JZZ prejemal vsak javni uslužbenec, saj jim je najmanj dodatek za delo v rizičnih razmerah pripadal že, če so prišli v službo (bili prisotni na delovnem mestu). Največji delež med izplačanimi dodatki je predstavljal dodatek za delo v rizičnih razmerah (od 78,7 % v PB Vojnik do 95,7 % v URI Soča), sledi mu dodatek za neposredno delo v okolju s COVID-19 pacienti (od 2,1 % v URI Soča do 12,4 % v PB Begunje), razen v OB Valdoltra, kjer je bil na drugem mestu po izplačanih dodatkih dodatek za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu (5,8 %).

Slika 1 Razpon 10 najvišjih zneskov vseh dodatkov, ki so jih v revidiranih JZZ v letu 2021 prejeli posamezni javni uslužbenci

Vir: podatki revidiranih JZZ.

Slika 1 prikazuje razpon 10 najvišjih seštevkov vseh izplačanih dodatkov zaradi epidemije covid-19 posameznim javnim uslužbencom v letu 2021 v revidiranih JZZ. Med največjimi prejemniki dodatkov prevladujejo javni uslužbenci na zdravniških delovnih mestih (vsi razen v ZD Idrija so bili uvrščeni v 57. plačni razred), sledijo diplomirane medicinske sestre, v PB Begunje pa sta bila med največjimi prejemniki tudi 2 javna uslužbenca iz plačne skupine J. V OB Valdoltra je imel javni uslužbenec z najvišjim skupnim zneskom obračunane 3 različne dodatke (dodatek za delo v rizičnih razmerah, dodatek zaradi začasne razporeditve zaradi nujnih delovnih potreb in dodatek za neposredno delo v okolju s COVID-19 pacienti), v URI Soča je javna uslužbenka z najvišjim skupnim zneskom imela obračunan le dodatek za delo v rizičnih razmerah, pri ostalih revidiranih JZZ pa so imeli javni uslužbenci obračunana po 2 dodatka, in sicer dodatek za delo v rizičnih razmerah in dodatek za neposredno delo v okolju s COVID-19 pacienti.

Slika 2 Največji znesek posameznega dodatka, ki ga je v revidiranih JZZ v letu 2021 prejel posamezni javni uslužbenec

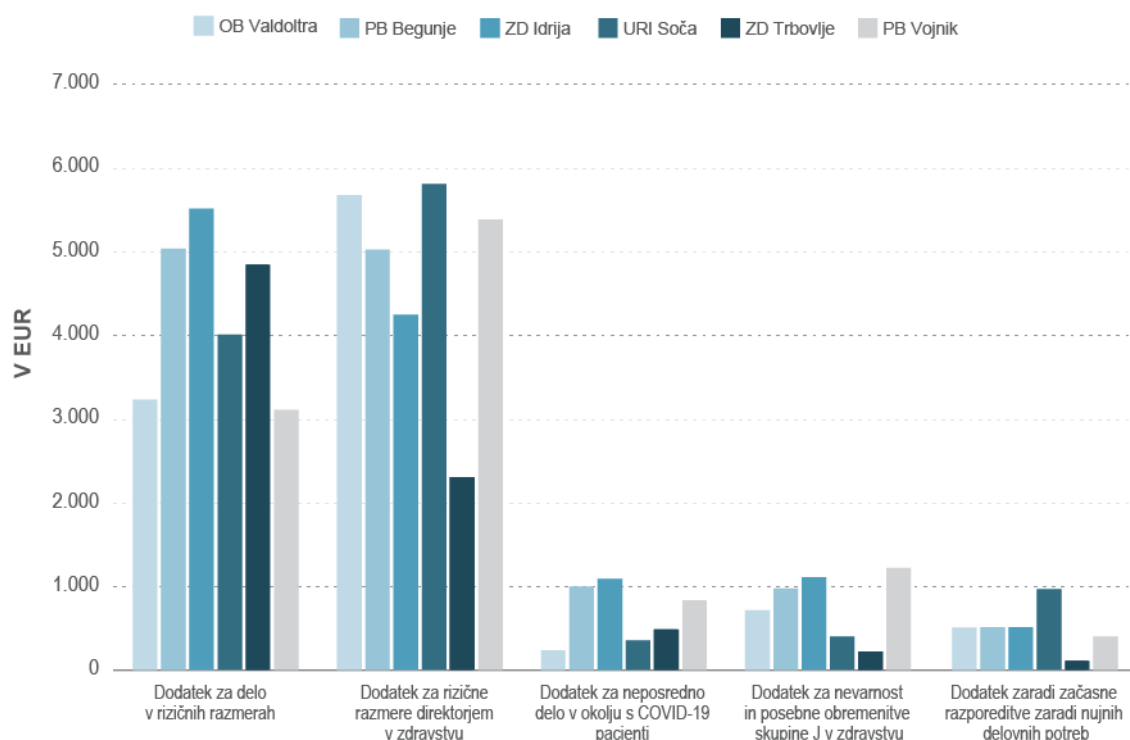


Vir: podatki revidiranih JZZ.

Največji znesek dodatka za delo v rizičnih razmerah je bil obračunan javnemu uslužbencu na zdravniškem delovnem mestu v OB Valdoltra v znesku 16.508 EUR, saj je imel pri obračunu dodatka upoštevane vse ure oziroma 90 % ur prisotnosti na delovnem mestu, prav tako tudi vse ure, ko je bil začasno razporejen k drugemu izvajalcu. Največji znesek dodatka za rizične razmere direktorjem v zdravstvu je imel obračunan direktor v OB Valdoltra v znesku 6.687 EUR, saj je imel obračunan dodatek od polovice ur dejanske prisotnosti. Največji znesek dodatka za neposredno delo v okolju s COVID-19 pacienti je imela obračunan javna uslužbenka na zdravniškem delovnem mestu v PB Vojnik v znesku 7.244 EUR, saj je večino delovnega časa opravljala delo v rdeči in sivi coni ter v dežurstvu. Največji znesek dodatka za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu je imela obračunan javna uslužbenka na delovnem mestu strokovni sodelavec VII/2 v PB Begunje v znesku 3.397 EUR, saj je imela ta dodatek neupravičeno obračunan tudi za delo v dežurstvu. Največji znesek dodatka zaradi začasne razporeditve zaradi nujnih delovnih potreb pa je bil

obračunan javnemu uslužbencu na zdravniškem delovnem mestu v OB Valdoltra v znesku 4.859 EUR, ki je bil k drugemu izvajalcu razporejen za več mesecev (za čas dela v dežurni službi čez vikend).

Slika 3 Povprečni znesek posameznega dodatka v revidiranih JZZ v letu 2021 na prejemnika



Vir: podatki revidiranih JZZ.

Slika 3 prikazuje, da so bili največji povprečni zneski dodatka za delo v rizičnih razmerah na prejemnika izplačani v revidiranih JZZ, ki so imeli ta dodatek obračunan za vse ure prisotnosti (ZD Idrija, ZD Trbovlje in PB Begunje). Pri dodatku za rizične razmere direktorjem v zdravstvu so bili največji povprečni zneski na prejemnika izplačani direktorjem, ki so bili uvrščeni v višji plačni razred (URI Soča) ter imeli za celotno obdobje epidemije obračunan dodatek od dejanske prisotnosti na delovnem mestu (OB Valdoltra in PB Vojnik). Pri dodatku za neposredno delo v okolju s COVID-19 pacienti sta bila največja povprečna zneska na prejemnike izplačana v ZD Idrija in PB Begunje, kjer je bilo med prejemniki tega dodatka največ zdravnikov (22 % in 19 %), ki imajo višjo osnovno plačo kot ostali javni uslužbenci. Pri dodatku za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu sta bila največja povprečna zneska na prejemnike izplačana v PB Vojnik in PB Begunje, saj je bil dodatek obračunan v višjem deležu delovnega časa kot pri drugih revidiranih JZZ. Pri dodatku zaradi začasne razporeditve zaradi nujnih delovnih potreb je bil največji povprečni znesek na prejemnika izplačan v URI Soča, ker so bili javni uslužbenci razporejeni k drugemu izvajalcu za dlje časa kot pri drugih revidiranih JZZ.

Sredstva za financiranje dodatkov so se zagotovila v proračunu Republike Slovenije. Zahtevke za pridobitev sredstev so pripravili neposredni uporabniki proračuna države za svoje zaposlene in ločeno za zaposlene pri posrednih uporabnikih proračuna države, ki sodijo v njihovo pristojnost in katerih ustanoviteljica je država. Občine pa so pripravile zahtevek za dodatek za delo v rizičnih

razmerah, in sicer ločeno za svoje zaposlene in ločeno za zaposlene pri posrednih uporabnikih proračuna, katerih ustanoviteljica je občina¹¹.

Določbe predpisov glede določitve pogojev za izplačevanje dodatkov zaradi epidemije covid-19 so se izkazale za precej splošne, glede upravičenosti do dodatkov in določitve pogojev pa tudi niso bili predvideni podzakonski akti. Le glede določitve načina izstavitve zahtevkov in rokov izplačil je bil kot pristojen določen minister za zdravje. Ministrstvo za zdravje (v nadaljevanju: MZ) je tako izdalo več podrobnejših navodil za predložitev zahtevkov za izplačilo sredstev, ki so bila predvsem tehnične narave (priložene Excelove tabele za izpolnitev podatkov, kot so številka in datum sklepa o izplačilu dodatka, število zaposlenih, ki so dodatek prejeli, število opravljenih ur, višina dodatka za posamezni mesec). Pri presoji določitve dodatka za delo v rizičnih razmerah je bilo treba upoštevati še Razlago Kolektivne pogodbe za javni sektor¹² (v nadaljevanju: razlaga KPJS), za razjasnitev določenih dilem pa sta mnenja izdala tudi Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU) in MZ.

Iz vsega navedenega izhaja, da so bile odločitve o določitvi konkretnih pogojev in o izplačilu večine dodatkov v veliki meri prepuščene predstojnikom JZZ, kar je privedlo do razlik pri določanju pogojev za priznanje dodatkov in njihove višine. Pri 3 dodatkih (razen pri dodatku zaradi začasne razporeditve zaradi nujnih delovnih potreb in dodatku za rizične razmere direktorjem v zdravstvu) je moral tako direktor v skladu z zakonodajo sprejeti sklepe o izplačilu dodatkov, v katerih je moral:

- za dodatek za delo v rizičnih razmerah določiti dela in naloge, ki se opravljajo v nevarnih pogojih dela, ter čas za opravljanje teh nalog,
- za dodatek za neposredno delo v okolju s COVID-19 pacienti opredeliti delovišča in delovna mesta,
- za dodatek za nevarnost in posebne obremenitve J skupine v zdravstvu pa je bilo določeno le, da o upravičenosti do dodatka odloči direktor.

Zaradi zelo splošnih določb zakonov smo v reviziji lahko le primerjali določbe notranjih aktov (sklepov oziroma pravilnikov) JZZ, ki so jih sprejemali predstojniki, in ugotavljali razlike med njimi ter posledice teh razlik pri izplačilu dodatkov, kar je v nadaljevanju predstavljeno pri posameznem dodatku.

2.1 Dodatek za delo v rizičnih razmerah

Javnim uslužbencem v skladu s prvim odstavkom 23. člena ZSPJS ter 30. členom ZSPJS pripadajo dodatki za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta oziroma niso upoštevani v osnovni plači, če opravljajo delo v takih pogojih. Dodatki za nevarnost in posebne obremenitve za javne uslužbence so določeni v KPJS.

Z razglasitvijo epidemije so nastopile okoliščine za izplačilo dodatka javnim uslužbencem za delo v rizičnih razmerah na podlagi 11. točke prvega odstavka 39. člena KPJS, ki določa, da so javni

¹¹ V primeru več občin ustanoviteljic posrednega uporabnika proračuna občine je zahtevek vložila sedežna občina.

¹² Objavljena v Uradnem listu RS, št. 48/20.

uslužbenci upravičeni do dodatka za delo v rizičnih razmerah na območju vojne nevarnosti, nevarnosti terorističnih napadov z biološkimi agensi, demonstracij, naravnih nesreč, epidemij in epizootij v višini 65 % urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca. Za delo v rizičnih razmerah se tako šteje tudi delo v času in na območju razglašene epidemije. Pri tem drugi odstavek 39. člena KPJS določa, da dodatek pripada javnemu uslužbencu samo za čas, ko dela v nevarnih pogojih in pod posebnimi obremenitvami. Tretji odstavek 39. člena KPJS pa določa, enako kot to izhaja iz 23. in 30. člena ZSPJS, da dodatek za delo v rizičnih razmerah javnemu uslužbencu ne pripada, če so nevarnost in posebne obremenitve že upoštevane v okviru vrednotenja osnovne plače delovnega mesta.

Komisija za razlago KPJS je glede navedene določbe sprejela razlago, da javnemu uslužbencu pripada dodatek za delo v rizičnih razmerah v obdobju epidemije, če sta kumulativno izpolnjena pogoja: da je razglašena epidemija v skladu z Zakonom o nalezljivih boleznih in da javni uslužbenec opravlja delo v nevarnih pogojih. Javni uslužbenec je do dodatka upravičen le za ure, ko je opravljal delo v nevarnih pogojih. Nevarni pogoji so pogoji, ko je ali bi lahko bilo ogroženo zdravje ali življenje javnega uslužbenca zaradi izpostavljenosti možni okužbi z nalezljivo boleznijo, zaradi katere je bila razglašena epidemija. Pri tem mora delodajalec določiti dela in naloge, ki se opravljajo v nevarnih pogojih dela, in čas, ko je javni uslužbenec opravljal delo in naloge v nevarnih pogojih dela. Če je javni uslužbenec opravljal delo na domu, se šteje, da ne gre za delo v nevarnih pogojih dela.

V skladu z razlago KPJS je moral delodajalec določiti dela in naloge, ki se opravljajo v nevarnih pogojih, in čas, ko je javni uslužbenec opravljal tako delo. MJU je resornim ministrstvom predlagalo¹³, da za proračunske uporabnike iz svoje pristojnosti pripravijo usmeritve za določitev del in nalog, ki se opravljajo v nevarnih pogojih dela zaradi epidemije covid-19, ter proučijo tudi možnost zagotovitve enotnega pristopa glede določitve časa, ko javni uslužbenec opravlja dela in naloge v nevarnih pogojih dela, saj tako kot obstajajo razlike med dejavnostmi glede nevarnih pogojev dela, lahko obstajajo razlike tudi glede različnega časa opravljanja dela v teh pogojih. Vendar je MZ 15. 12. 2020 javnim zdravstvenim zavodom posredovalo le Navodila za uveljavljanje zahtevkov posrednih proračunskih uporabnikov s področja zdravstva in zasebnih izvajalcev zdravstvenega varstva, ki dejavnost opravljajo v okviru mreže javne službe, v skladu s Pravilnikom o postopku in rokih za uveljavljanje zahtevkov iz 123. člena Zakona o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19¹⁴. Navodila niso vsebovala vsebinskih usmeritev glede določitve del in nalog, ki se opravljajo v nevarnih pogojih dela, priložen je bil le vzorec sklepa o določitvi del in nalog, ki se opravljajo v nevarnih pogojih dela, in časovnega obdobja opravljanja del in nalog v nevarnih pogojih, ki ga je ob razglasitvi epidemije 19. 10. 2020 pripravilo MJU¹⁵ za proračunske uporabnike, iz katerega je izhajalo, da naj bi predstojniki določili dela in naloge, ki se bodo opravljala v nevarnih pogojih, in časovno obdobje (odstotek delovnega časa), v katerem se bodo dela in naloge opravljala v nevarnih pogojih.

¹³ Dopis št. 0100-174/2020/12 z dne 10. 4. 2020.

¹⁴ Št. 1001-454/2020/47.

¹⁵ Št. 1002-1259/2020/1.

2.1.1 Določanje dodatka

Direktorji JZZ so z notranjimi akti določili dela in naloge, ki so se opravljala v nevarnih pogojih, in čas, ko je javni uslužbenec opravljala dela in naloge v nevarnih pogojih. Ker je bilo delo v zdravstveni dejavnosti med najbolj tveganimi glede možnosti okužbe, je to vplivalo na določitev del in nalog v nevarnih pogojih dela ter časa, ko je javni uslužbenec opravljala delo in naloge v teh pogojih. Pri revidiranih JZZ smo pri določitvi pogojev ugotovili določene razlike. ZD Idrija, ZD Trbovlje in PB Begunje so določili, da delo v nevarnih pogojih opravljajo vsi javni uslužbenci na vseh deloviščih ves čas prisotnosti na delu, zato jim je dodatek za delo v rizičnih razmerah pripadal za vse evidentirane ure prisotnosti na delovnem mestu (ni pa jim pripadel v primeru dela od doma in odsotnosti z dela). Ostali 3 revidirani JZZ pa dodatka niso obračunali vsem javnim uslužbencem za vse evidentirane ure prisotnosti na delovnem mestu, ampak so določili različne deleže delovnega časa, za katere je dodatek pripadal javnim uslužbencem na različnih deloviščih, in sicer:

- OB Valdoltra: dodatek je bil določen ob upoštevanju časa izpostavljenosti nevarnim pogojem, ki je bil določen v deležu od dejanske prisotnosti javnega uslužbenca na posameznem delovišču (15 %, 30 %, 70 %, 90 % oziroma 100 %), med katerimi so bili najbolj izpostavljeni javni uslužbenci, ki so opravljali delo s COVID-19 okuženimi pacienti (pri obračunu dodatka so bile upoštewane vse ure jemanja brisov na oddelku ali vstopni točki, čiščenje v rdeči coni, dela na oddelku v rdeči coni), najmanj časa (upoštevano 15 % ur prisotnosti na delovnem mestu) pa so bili tem pogojem izpostavljeni javni uslužbenci, ki so opravljali delo v pisarni, sterilizaciji, šivalnici, skenirnici, ter lekarniški referenti;
- URI Soča: do dodatka za vse evidentirane ure dela so bili upravičeni javni uslužbenci na bolnišničnih oddelkih ali delih oddelka, kjer bi bil prisoten COVID-19 okužen pacient, na delovišču za odvzem brisov, na bolnišničnih oddelkih ali drugih službah, kjer je bila razglašena siva cona; za delo v okviru službe za obvladovanje bolnišničnih okužb, na vseh oddelkih in službah, kjer so se obravnavali pacienti, ter v zunanji in bolnišnični lekarni; do dodatka za 40 % evidentiranih ur dela pa so bili upravičeni ostali javni uslužbenci, ki niso delali na prej omenjenih deloviščih (na primer delo v službi za informatiko);
- PB Vojnik: za delo v rdeči in sivi coni so bili javni uslužbenci upravičeni do dodatka za 100 % delovnega časa; v beli coni, kjer so opravljali neposredno delo s pacienti v okolju izven rdeče ali sive cone so bili upravičeni do 60 % delovnega časa; v beli coni, kjer je delo opravljala strokovno-administrativno-tehnični kader (in ni delal v rdeči ali sivi coni), so bili upravičeni do dodatka za 40 % delovnega časa; za čas opravljanja dežurne službe so bili upravičeni do dodatka za 6 efektivnih ur med tednom in 8 efektivnih ur v soboto, nedeljo in na praznik; za opravljeno delo in naloge na področju psihiatričnega zdravljenja v skupnosti in nadzorovane obravnave pa so bili upravičeni do dodatka za 50 % ur službene odsotnosti.

Slika 4 Deleži delovnega časa, za katere je bil javnim uslužbencem določen dodatek za delo v rizičnih razmerah v revidiranih JZZ (v %)

	OB Valdoltra	URI Soča	ZD Idrija	ZD Trbovlje	PB Begunje	PB Vojnik
 ZDRAVNIKI IN NEGOVALNO OSEBJE	90/100	100	100	100	100	60/100
 PISARNIŠKO DELO	15	40	100	100	100	40
 ČIŠČENJE	15/70/90/100	40/100	/	100	100	40/60/100

Vir: podatki revidiranih JZZ.

Opisane ureditve po JZZ kažejo na različen pristop pri določitvi nevarnih pogojev in časa, ko je javni uslužbenec opravljal dela in naloge v nevarnih pogojih, zaradi česar je prihajalo do razlik pri izplačilih dodatka za delo v rizičnih razmerah med javnimi uslužbenci, ki so opravljali primerljivo delo. Med revidiranimi JZZ smo za nekatere javne uslužbenke primerjali deleže delovnega časa, za katere jim je dodatek pripadal, in sicer za zdravnike in negovalno osebje, za delo v administraciji (pisarniško delo) ter čiščenje. Kot prikazuje Slika 4, so zdravniki in negovalno osebje v 4 revidiranih JZZ prejeli dodatek za delo v rizičnih razmerah za vse ure prisotnosti (100 %), pri ostalih 2 JZZ pa za vse ure prisotnosti le za delo s COVID-19 okuženimi pacienti, za delo izven rdeče in sive cone pa v OB Valdoltra 90 %, v PB Vojnik pa 60 % prisotnosti na delovnem mestu. Vsi revidirani JZZ, razen PB Vojnik, so za delo v dežurni službi (izvajanje nujne medicinske pomoči) določili dodatek za vse ure dežurstva, v PB Vojnik pa le za učinkovite ure (med tednom za 37,5 % opravljenih ur, med vikendom pa za 33,3 % opravljenih ur). Za delo v administraciji so javni uslužbenki v ZD Idrija, ZD Trbovlje in PB Begunje prejeli dodatek za vse ure prisotnosti na delovnem mestu, v PB Vojnik in URI Soča za 40 % ur prisotnosti na delovnem mestu, v OB Valdoltra pa le za 15 % ur prisotnosti na delovnem mestu (povezava z dodatkom za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu je predstavljena v točki 2.3.1). Javne uslužbenke na delovnem mestu čistilke oziroma čistilke-strežnice so v ZD Trbovlje in PB Begunje prejele dodatek za vse ure prisotnosti, pri ostalih revidiranih JZZ pa je bila višina dodatka odvisna od delovišča, na katerem so opravljele delo, in sicer so za delo v rdeči coni prejele dodatek za vse ure prisotnosti, na ostalih deloviščih pa so bili določeni različni deleži (izjema je ZD Idrija, ki ni imel zaposlenih čistilk in so storitve čiščenja izvajali zunanji izvajalci). Po našem mnenju je mogoče, da je bilo zdravstveno in negovalno osebje izpostavljeno nevarnim pogojem celoten delovni čas, medtem ko je bila izpostavljenost drugih javnih uslužbenecv tem pogojem, predvsem v administraciji, manjša, kar pa se pri vseh revidiranih JZZ ni (enako) odražalo na obsegu dodatka, ki jim je pripadel.

Tabela 2 Dodatek za delo v rizičnih razmerah v revidiranih JZZ v letu 2021

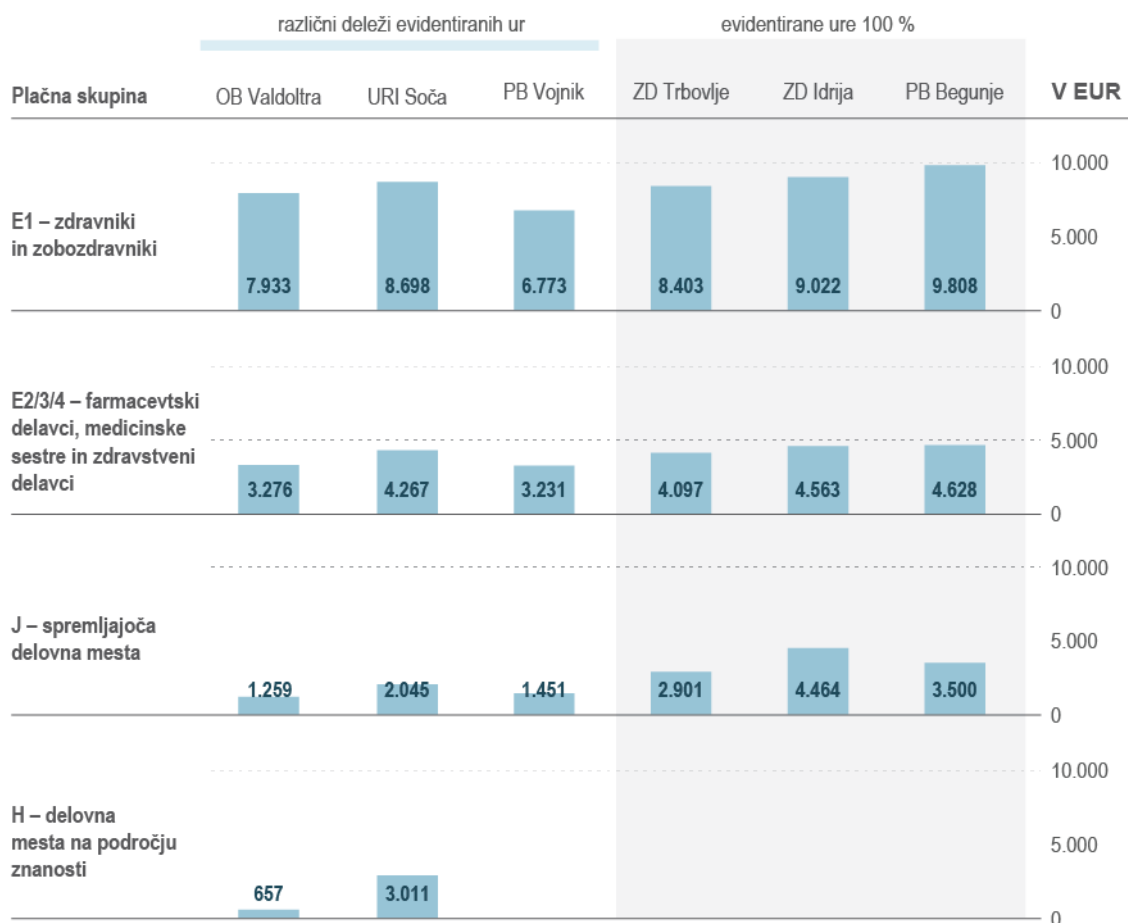
JZZ	Znesek v bruto v EUR	Št. prejemnikov	Največji znesek v bruto v EUR	Povprečni znesek na prejemnika v EUR
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)/(3)
OB Valdobitola	1.438.056	446	16.508	3.224
URI Soča	2.666.718	667	15.196	3.998
ZD Trbovlje	817.293	169	14.109	4.836
ZD Idrija	621.875	113	15.740	5.503
PB Begunje	844.246	168	16.353	5.025
PB Vojnik	524.333	169	14.039	3.103

Vir: podatki revidiranih JZZ.

Največji znesek dodatka je bil obračunan javnemu uslužbencu v OB Valdobitola, pri vseh revidiranih JZZ pa je bil največji znesek obračunan javnim uslužbencem na zdravniških delovnih mestih. Povprečen znesek na prejemnika je bil večji pri tistih revidiranih JZZ, ki so imeli dodatek določen za vse evidentirane ure (za 100 % ur prisotnosti na delovnem mestu), pri ostalih JZZ pa je bil nižji zaradi določenih različnih deležev delovnega časa na posameznem delovišču. Najvišji povprečni znesek dodatka je izplačal ZD Idrija.

Slika 5 prikazuje povprečni znesek dodatka za delo v rizičnih razmerah na prejemnika po plačnih skupinah, ki je bil prav tako večji pri tistih revidiranih JZZ, ki so imeli dodatek določen za vse evidentirane ure (ZD Trbovlje, ZD Idrija in PB Begunje za vse plačne skupine, URI Soča pa za plačno skupino E).

Slika 5 Povprečni znesek dodatka za delo v rizičnih razmerah na prejemnika po plačnih skupinah v revidiranih JZZ v letu 2021



Vir: podatki revidiranih JZZ.

Javni uslužbenci v zdravstveni dejavnosti so bili na eni strani nevarnim pogojem v času epidemije res izpostavljeni veliko bolj kot zaposleni v ostalih dejavnostih, saj so imeli nenehen stik s potencialno obolelimi in to na razdalji, ki je bila običajno manjša, kot je bila priporočena socialna distanca (1,5 metra) s strani Nacionalnega inštituta za javno zdravje. Po drugi strani pa se je delo v zdravstveni dejavnosti v času epidemije tudi precej spremenilo, saj so bile mnoge obravnave pacientov opravljene na daljavo, po telefonu, veliko zdravstvenega programa je bilo odpovedanega, za dostop do zdravstvenih storitev je bilo treba izpolnjevati PCT pogoj¹⁶. Menimo, da prav vsi javni uslužbenci (velja tudi za javne uslužbenke v plačni skupini E) niso bili ves čas prisotnosti na delovnem mestu izpostavljeni nevarnim pogojem. Če bi se v prihodnje še kdaj ponovila razglasitev epidemije ali podobne situacije, bi bilo zato treba zagotoviti enotnejši pristop pri določitvi pogojev za ta dodatek, pri tem pa upoštevati dejanski (drugačen/spremenjen) načina dela v zdravstveni dejavnosti, saj naše

¹⁶ Pogoj preboleznosti, cepljenosti ali testiranja.

ugotovitve kažejo, da sistem (pre)široke pristojnosti za odločanje predstojnikov ni pripeljal do ustreznih rešitev.

2.1.2 Ugotovljene nepravilnosti

Pri 4 revidiranih JZZ smo ugotovili, da so pri obračunu dodatka za delo v rizičnih razmerah upoštevali tudi čas, ko javni uslužbenci del in nalog niso opravljali v nevarnih pogojih, zato niso bili izpolnjeni pogoji za obračun in izplačilo dodatka in je bilo tako ravnanje v nasprotju s 30. členom ZSPJS v povezavi z 39. členom KPJS, pri čemer izpostavljamo:

- pri obračunu dodatka je bil javnim uslužbencem za delo v kuhinji upoštevan tudi čas predčasne napotitve z dela oziroma kasnejšega prihoda na delo (evidentirana službena odsotnost), zato je bil preveč obračunan dodatek¹⁷,
- dodatek ni bil obračunan in izplačan glede na število evidentiranih ur dejanske prisotnosti javnih uslužbencev na delovnem mestu za posamezni mesec, ampak na podlagi mesečne delovne obveznosti¹⁸;
- pri obračunu dodatka je bilo javnim uslužbencem za delo v rdečih in sivih conah upoštevano število ur iz obrazca o opravljenih urah, ki se je razlikovalo od ur dejanske prisotnosti na delu, zato je bilo obračunano preveč dodatka¹⁹;
- pri obračunu dodatka je bilo upoštevano tudi delo od doma, zato je bilo javnim uslužbencem obračunano preveč dodatka²⁰.

Ugotovili smo še, da so PB Vojnik, ZD Trbovlje in ZD Idrija javnim uslužbencem dodatek za delo v rizičnih razmerah za čas opravljanja dežurstva obračunavali od vrednosti plačnega razreda, v katerega so bili javni uslužbenci uvrščeni, in ne od vrednosti plačnega razreda, v katerega je bilo uvrščeno delovno mesto, na katerem so opravljali dežurstvo, kar je bilo v nasprotju s šestim odstavkom 32. člena ZSPJS v povezavi z 39. členom KPJS.

2.2 Dodatek za delo v rizičnih razmerah direktorjem v javnem sektorju v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva

Na podlagi 125. člena ZIUOPDVE je direktorjem v javnem sektorju, kot jih določa Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju²¹, ki so bili vključeni v aktivnosti in izvajanje ukrepov za preprečevanje okužb s SARS-CoV-2 ter zajezev in obvladovanje COVID-19 od 19. 10. 2020 do 15. 6. 2021 pripadal dodatek za delo v rizičnih razmerah v višini 65 % urne postavke osnovne plače za polovico rednega

¹⁷ OB Valdoltra.

¹⁸ ZD Trbovlje.

¹⁹ PB Vojnik.

²⁰ PB Begunje.

²¹ Uradni list RS, št. 68/17, 4/18, 30/18, 116/21 in 180/21.

delovnega časa. Pri tem dodatku so kot direktorji v zdravstvu upoštevani vsi javni uslužbenci iz plačne skupine B. Z Uredbo o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju²² (v nadaljevanju: uredba za obračun plač), ki v 3. členu določa vrste izplačil po posameznih šifrah, je bilo za izračun dodatka za rizične razmere direktorjem v zdravstvu (šifra C226) izrecno določeno, da se bruto urna postavka osnovne plače pomnoži s polovico ur rednega dela, obračunanih pod šifro A010, ter s faktorjem 0,65.

2.2.1 Določanje dodatka

Tabela 3 Dodatek za rizične razmere direktorjem v zdravstvu v revidiranih JZZ v letu 2021

JZZ	Znesek bruto v EUR	Št. prejemnikov	Največji znesek bruto v EUR	Povprečni znesek na prejemnika v EUR
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)/(3)
OB Valdobitarska	16.997	3	6.687	5.666
URI Soča	17.390	3	6.646	5.797
ZD Trbovlje	6.894	3	5.660	2.298
ZD Idrija	4.237	1	4.237	4.237
PB Begunje	10.141	2	5.524	5.017
PB Vojnik	10.747	2	5.430	5.374

Vir: podatki revidiranih JZZ.

Povprečni znesek na prejemnika je bil najmanjši v obeh zdravstvenih domovih. Pri tem pa je treba upoštevati, da je bil v ZD Trbovlje pomočnik direktorja v letu 2021 zaposlen le 2 meseca (do 28. 2. 2021), strokovni vodja pa je bil zaposlen za 8 ur na teden. V ZD Idrija je direktor, ki je prejemal dodatek, nastopil mandat s 15. 2. 2021.

Ugotovili smo, da so JZZ različno obračunavali dodatek za delo v rizičnih razmerah direktorjem v zdravstvu, in sicer:

- v URI Soča od polovice ur, obračunanih pod šifro A010;
- v ZD Trbovlje so bile od polovice ur, obračunanih pod šifro A010, odštete opravljene ure dela od doma²³;
- v OB Valdobitarska, PB Vojnik in ZD Idrija od dejanske prisotnosti direktorjev na delovnem mestu;

²² Uradni list RS, št. 14/09, 23/09, 48/09, 113/09, 25/10, 67/10, 105/10, 45/12, 24/13, 51/13, 12/14, 24/14, 52/14, 59/14, 24/15, 3/16, 70/16, 14/17, 68/17, 6/19, 51/19, 59/19, 78/19, 157/20, 191/20, 13/21, 101/21, 122/21, 145/21 in 194/21.

²³ Pojasnili so, da so upoštevali mnenje MJU št. 1001-1397/2020/5, [URL: <https://www.gov.si teme/placni-sistem/>], 28. 10. 2022.

- v PB Begunje pomočniku direktorja od dejanske prisotnosti na delovnem mestu v obdobju od 1. 1. do 15. 6. 2021, direktorju od dejanske prisotnosti na delovnem mestu v obdobju od 1. 1. do 30. 4. 2021, za maj in junij 2021 pa v osnovi za obračun dodatka ni bilo upoštevano delo od doma.

Pri obračunu dodatka bi se dejansko opravljene oziroma evidentirane ure po našem mnenju lahko upoštevale le v primeru, če bi bilo to določeno v ZIUOPDVE oziroma v uredbi za obračun plač, vendar ni bilo tako. Iz določb ZIUOPDVE in uredbe za obračun plač je razbrati, da je bil namen zakonodajalca oziroma vlade, da se direktorjem kot plačni skupini, za katero glede dodatkov tudi sicer veljajo posebna pravila, dodatek obračunava kot pavšal, in sicer za polovico ur, obračunanih pod šifro A010.

Če primerjamo obračunavanje dodatkov zaradi epidemije covid-19 direktorjem v času prvega vala (od 13. 3. do 31. 5. 2020) in drugega vala (od 19. 10. 2020 do 15. 6. 2021), lahko ugotovimo, da so bili v prvem valu vsi javni uslužbenci (vključno z direktorji) upravičeni do dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije v skladu z 71. členom Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo²⁴ (v nadaljevanju: ZIUZEOP), ki je lahko znašal do 100 % urne postavke osnovne plače zaposlenega. O višini dodatka je odločal predstojnik s sklepom (za direktorje je bil to svet zavoda), ki je pri določitvi višine dodatka moral upoštevati stopnjo izpostavljenosti tveganju oziroma prekomerne obremenjenosti ter obseg dodeljenih finančnih sredstev za izplačilo dodatka. Ker pa v drugem valu ta dodatek ni bil več predviden, direktorji pa v skladu s 23. členom ZSPJS niso imeli pravice do dodatka za delo v rizičnih razmerah iz 11. točke prvega odstavka 39. člena KPJS, je bil direktorjem primerljiv dodatek v različnih dejavnostih določen na različne načine:

- dodatek za rizične razmere direktorjem v višini 65 % urne postavke osnovne plače za polovico rednega delovnega časa je pripadal direktorjem v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva²⁵ ter direktorjem v gasilsko-reševalni dejavnosti²⁶;
- dodatek za delo v rizičnih razmerah v višini 400 EUR mesečno je pripadal direktorjem v dejavnosti vzgoje in izobraževanja, visokega šolstva in v raziskovalni dejavnosti ter ravnateljem vrtcev in šol, ki so v drugem valu epidemije covid-19 izvajali nujno varstvo otrok in učencev, in ravnateljem zavodov za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov, ustanovljenih za delo z otroki s čustvenimi in vedenjskimi motnjami²⁷;
- dodatek za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije covid-19 v višini 200 EUR mesečno²⁸ je pripadal funkcionarjem v lokalnih skupnostih ter županom in podžupanom, ki funkcijo opravljajo nepoklicno, direktorjem občinskih uprav in načelnikom upravnih enot²⁹.

²⁴ Uradni list RS, št. 49/20, 61/20, 152/20 – ZZUOOP in 175/20 – ZIUOPDVE.

²⁵ Na podlagi 125. člena ZIUOPDVE.

²⁶ Na podlagi 49. člena Zakona o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitev, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 206/21).

²⁷ Na podlagi 18. člena Zakona o nujnih ukrepih na področju zdravstva (Uradni list RS, št. 112/21, 189/21 in 206/21 – ZDUPŠOP).

²⁸ Če funkcije ne opravljajo ves koledarski mesec oziroma če epidemija covid-19 ni razglašena za ves koledarski mesec, so upravičeni do sorazmernega dela dodatka, glede na število dni opravljanja funkcije v posameznem koledarskem mesecu in glede na število dni razglašene epidemije covid-19 v posameznem koledarskem mesecu.

²⁹ Na podlagi 42. člena Zakona o nujnih ukrepih na področju zdravstva.

2.2.2 Ugotovljene nepravilnosti

Ugotovili smo, da je bil dodatek za rizične razmere direktorjem v zdravstvu v OB Valdoltra, ZD Idrija in PB Begunje³⁰ obračunan za polovico ur mesečne dejanske prisotnosti in ne za polovico obračunanih (in plačanih) ur rednega dela v posameznem mesecu, kar je bilo v nasprotju s prvim odstavkom 125. člena ZIUOPDVE v povezavi s 3. členom uredbe za obračun plač. Z direktorji so bili sklenjeni dogovori o vračilu preveč izplačanega dodatka. OB Valdoltra in ZD Idrija sta sredstva v višini preveč izplačanega dodatka vrnila v proračun Republike Slovenije.

Ob tem pa velja vendarle opozoriti, da so večinoma direktorji in drugi zaposleni v plačni skupini B v času epidemije covid-19 delali več, kot znaša redni delovni čas, te ure pa niso bile (vedno) evidentirane in niso bile plačane, kar so izpostavili tudi revidirani JZZ.

2.3 Dodatek za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije javnim uslužbencem na delovnih mestih plačne skupine J v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva

V skladu s prvim odstavkom 87. člena ZIUOPDVE je javnim uslužbencem na delovnih mestih plačne skupine J, ki so opravljali delo v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva in so bili v času epidemije pri svojem delu nadpovprečno izpostavljeni tveganju za svoje zdravje oziroma prekomerno obremenjeni zaradi obvladovanja epidemije, pripadal za obdobje od 19. 10. 2020 do 15. 6. 2021 dodatek za nevarnost in posebne obremenitve v višini 30 % urne postavke njihove osnovne plače. O upravičenosti do dodatka je odločal predstojnik ali oseba, ki pri delodajalcu izvršuje pravice in dolžnosti delodajalca. Na podlagi tretjega in četrtega odstavka 87. člena ZIUOPDVE se dodatek za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu ni izključeval z dodatkom za delo v rizičnih razmerah po 11. točki prvega odstavka 39. člena KPJS, se je pa izključeval z dodatkom za neposredno delo s pacienti oziroma uporabniki, obolelimi za COVID-19 iz 56. člena ZZUOOP in 33. člena ZIUOPDVE.

V obrazložitvi 88. člena Predloga ZIUOPDVE³¹ je bilo navedeno, da se uvaja nov dodatek, in sicer da so do posebnega dodatka za nevarnosti in obremenitve upravičeni tudi javni uslužbenci na delovnih mestih plačne skupine J v dejavnosti zdravstva. Tudi ta skupina zaposlenih mora biti za svoje delo nagradjena, saj je drugi val epidemije covid-19 področje zdravstva prizadel še bolj kot prvi. Z namenom hitre prilagoditve epidemiološki situaciji v posameznih JZZ je (bilo) namreč treba v izvajanje ukrepov v okviru reorganizacije dela vključiti tudi tako imenovani ne-zdravstveni kader oziroma kader, ki ne stopa neposredno v stik s pacienti (tehnične službe, perice, šivilje, kuharji, transportni delavci, vzdrževalci, strežnice, kader v administraciji in druge). Tudi ti zaposleni so

³⁰ Pomočniku direktorja za obdobje od 1. 1. do 15. 6. 2021, direktorju pa za obdobje od 1. 1. do 30. 4. 2021.

³¹ V predlogu zakona, ki ga je vlada sprejela, je bil dodatek za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije skupine J določen v 88. členu. V okviru obravnave predloga zakona v Državnem zboru Republike Slovenije so se nekateri člani predloga zakona preštevilčili, posledično je navedeni dodatek določen v 87. členu sprejetega zakona. [URL: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ad7de4b32e8f25a49969e47e69f21c14d8d4ea0a4e4d8efddfebffd8c11b2541>], 28. 10. 2022.

namreč v veliki meri pripomogli k temu, da je sistem deloval nemoteno in so lahko zdravniki in medicinske sestre izvajali oskrbo pacientov in oskrbovancev.

Dodatek za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu je bil po vsebini enak dodatku, ki je bil v času prvega vala epidemije določen po 71. členu ZIUZEOP. Razlika je bila le v višini dodatka, saj je bil dodatek za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu določen v višini 30 % urne postavke osnovne plače.

Po našem mnenju gre v delu, ki se nanaša na nevarnost (pogoj nadpovprečne izpostavljenosti tveganju za svoje zdravje), za podvajanje dodatka za delo v rizičnih razmerah iz 11. točke 39. člena KPJS. V skladu z razlago KPJS dodatek za delo v rizičnih razmerah pripada za delo v nevarnih pogojih, kar pomeni, da je bilo ogroženo zdravje ali življenje javnega uslužbenca zaradi izpostavljenosti možni okužbi. Zato bi bilo po našem mnenju ustreznejše, da bi ta dodatek pripadal javnim uslužbencem iz plačne skupine J le v primeru prekomerne obremenjenosti zaradi zagotavljanja nemotenega delovanja sistema. Dejansko so 3 od revidiranih JZZ določili pogoje za priznavanje dodatka na tak način, kar je predstavljeno v naslednji točki.

2.3.1 Določanje dodatka

Glede določbe 87. člena ZIUPOPVE so se v praksi pojavila vprašanja, ali dodatek pripada bodisi zaradi izpostavljenosti tveganju za svoje zdravje bodisi zaradi prekomerne obremenitve, ali pa morata biti izpolnjena oba pogoja kumulativno ter ali so do dodatka upravičeni tudi javni uslužbenci, ki delajo od doma. MJU je zavzelo stališče³², da ni potrebno, da bi bila kumulativno izpolnjena oba pogoja, in da so do dodatka upravičeni tudi zaposleni, ki delajo od doma, vendar le iz naslova prekomerne obremenjenosti zaradi obvladovanja epidemije.

Tabela 4 Dodatek za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu v revidiranih JZZ v letu 2021

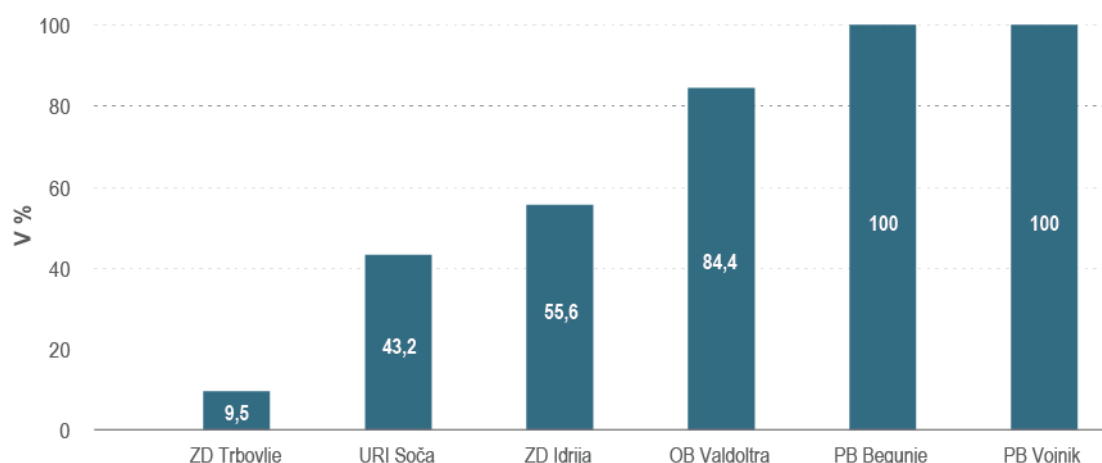
JZZ	Znesek bruto v EUR	Št. prejemnikov	Največji znesek bruto v EUR	Povprečni znesek na prejemnika v EUR
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)/(3)
OB Valdoltra	92.612	130	3.160	712
URI Soča	34.284	86	2.475	399
ZD Trbovlje	440	2	380	220
ZD Idrija	5.547	5	1.328	1.109
PB Begunje	48.687	50	3.397	974
PB Vojnik	58.484	48	3.072	1.218

Vir: podatki revidiranih JZZ.

³² Mnenje MJU št. 1002-43/2021/2 z dne 8. 1. 2021 [URL: <https://www.vasco.si/wp-content/uploads/datoteke/87.-clen-ZIUPOPVE-8.-1.-2021-1.pdf>], 15.11. 2022.

Slika 6 prikazuje delež zaposlenih iz plačne skupine J glede na vse zaposlene iz te plačne skupine na dan 31. 12. 2021³³, ki so prejeli dodatek za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu.

Slika 6 Delež zaposlenih iz plačne skupine J, ki so prejeli dodatek za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu, glede na vse zaposlene v plačni skupini J



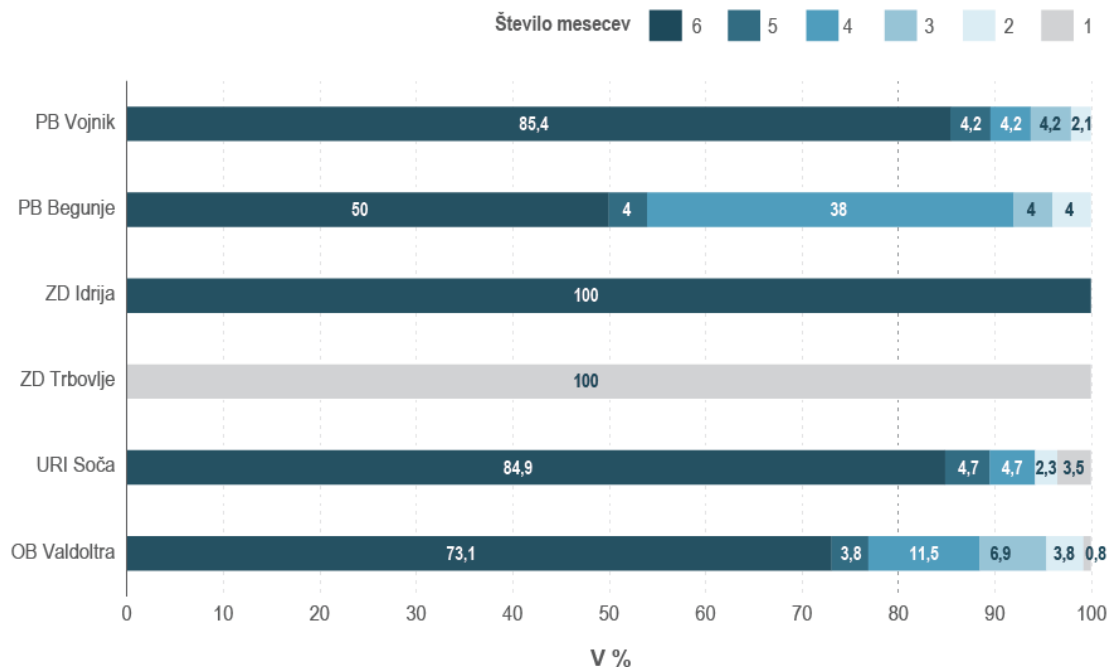
Vir: podatki revidiranih JZZ.

Najmanjši delež zaposlenih je prejel dodatek v ZD Trbovlje, saj sta dodatek prejeli le 2 javni uslužbenki, sledi pa mu URI Soča, kjer so imele javne uslužbenke na delovnem mestu strežnice določen dodatek za neposredno delo v okolju COVID-19 in ne dodatka za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu. Obe psihiatrični bolnišnici pa sta dodatek izplačali vsem zaposlenim iz plačne skupine J.

Vsi javni uslužbenci, ki so v revidiranih JZZ imeli izplačan dodatek za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu, so imeli izplačan tudi dodatek za delo v rizičnih razmerah, razlika je bila v določitvi pogojev za izplačilo obeh dodatkov in v številu mesecev, ko sta jim bila izplačana oba dodatka (v istem mesecu), kar prikazuje Slika 7. Javni uslužbenci v ZD Idrija so imeli vseh 6 mesecev hkrati izplačana oba dodatka, v PB Vojnik je bilo takšnih 85,4 % javnih uslužbencev, v URI Soča 84,9 % in v OB Valdoltra 73,1 %.

³³ Pri zaposlenih na dan 31. 12. 2021 v plačni skupini J smo upoštevali tudi nekatere zaposlene iz plačne skupine E (zdravstveni administrativni sodelavec, strežnica in oskrbovalka v bolnišnici), saj so bili šele z 20. 11. 2021 v skladu z Aneksom h Kolektivni pogodbi za dejavnost zdravstva in socialnega varstva Slovenije (Uradni list RS, št. 181/21) razporejeni iz plačne skupine J v plačno skupino E.

Slika 7 Delež javnih uslužbencev, ki so hkrati prejeli oba dodatka, v revidiranih JZZ v letu 2021 – v mesecih



Vir: podatki revidiranih JZZ.

V 4 revidiranih JZZ (ZD Trbovlje, ZD Idrija, PB Begunje in URI Soča) je javnim uslužbencem dodatek za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu pripadal le iz naslova prekomerne obremenjenosti zaradi obvladovanja epidemije, ne pa tudi iz naslova nadpovprečne izpostavljenosti tveganju za zdravje (pri določitvi dodatka so ta dva pogoja ločili), saj je bila izpostavljenost tveganju za zdravje upoštevana že pri določitvi dodatka za delo v rizičnih razmerah³⁴. Primer take določitve dodatkov je ZD Trbovlje, kjer je za čas prisotnosti na delovnem mestu javnim uslužbencem plačne skupine J pripadal dodatek za delo v rizičnih razmerah (ker bi lahko bilo ogroženo njihovo zdravje), dodatek za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu pa je bil 2 javnima uslužbenkama določen le za čas dela od doma (to je za čas, ko niso obstajali nevarni pogoji dela, bili pa sta prekomerno obremenjeni zaradi obvladovanja epidemije).

Pri ostalih 2 revidiranih JZZ (OB Valdoltra in PB Vojnik), pri katerih so javni uslužbenci plačne skupine J imeli izplačana oba dodatka (za delo v rizičnih razmerah in za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu), je bil dodatek za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu izplačan tudi iz naslova nadpovprečne izpostavljenosti tveganju za zdravje, čeprav je bilo to že upoštevano pri dodatku za delo v rizičnih razmerah, vendar v manjšem obsegu kot pri prej omenjenih JZZ. V PB Vojnik je javnim uslužbencem dodatek za delo v rizičnih razmerah pripadal v višini 40 % opravljenih ur, dodatek za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu pa od 60 do 100 % opravljenih ur. V OB Valdoltra je dodatek za delo v rizičnih razmerah pripadal v višini

³⁴ Javnim uslužbencem plačne skupine J je dodatek za delo v rizičnih razmerah v ZD Trbovlje, ZD Idrija in PB Begunje pripadal za vse ure prisotnosti na delovnem mestu, v URI Soča pa za 40 % evidentiranih ur dela.

od 15 do 70 % opravljenih ur, dodatek za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu pa od 60 do 100 % opravljenih ur – če je bil dodatek za delo v rizičnih razmerah določen v manjšem odstotku, je bil dodatek za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu praviloma določen v večjem odstotku.

Določitev dodatka za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu iz enega ali obeh razlogov so omogočali predpisi, odločitev o načinu določitve pa je bila prepuščena predstojnikom JZZ, zato so obstajale opisane razlike med revidiranimi JZZ.

2.3.2 Ugotovljene nepravilnosti

OB Valdoltra in PB Begunje sta v obdobju od 1. 1. do 15. 6. 2021 poleg dodatka za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu javnim uslužbencem obračunavala in izplačevala (hkrati) tudi dodatek za neposredno delo v okolju s COVID-19 pacienti. Tako ravnanje je bilo v nasprotju s četrtem odstavkom 87. člena ZIUPOPVE, saj sta se ta dva dodatka med seboj izključevala, zato je bilo javnim uslužbencem izplačano preveč dodatkov zaradi epidemije covid-19. OB Valdoltra je znesek preveč izplačanih dodatkov za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v zdravstvu vrnila v proračun Republike Slovenije.

ZD Idrija pa je v obdobju od januarja do junija 2021 neupravičeno obračunal in izplačal dodatek za nevarnost in posebne obremenitve skupine J za ure dela preko polnega delovnega časa. Iz določbe 87. člena ZIUPOPVE sicer ne izhaja izrecno, da se dodatek za nevarnost in posebne obremenitve skupine J v primeru prekomerne obremenitve izključuje z izplačilom nadurnega dela, je pa zdravstveni dom to izrecno določil v izdanih individualnih sklepih, ki so predstavljali podlago za obračun dodatka.

2.4 Dodatek za neposredno delo s pacienti oziroma uporabniki, obolelimi za COVID-19

V skladu s prvim odstavkom 56. člena ZZUOOP so bili zaposleni v mreži javne zdravstvene službe in mreži javne službe na področju socialnega varstva, ki so neposredno delali v okolju s COVID-19 pacienti oziroma uporabniki, pri katerih je obstajal sum na okužbo s COVID-19 oziroma je bila ta potrjena, in sicer med drugim v COVID-19 ambulantah, v sivih in rdečih conah pri izvajalcih na področju socialnega varstva iz 82. člena ZZUOOP, na deloviščih za odvzem vzorcev za bris, ki so opravljali nujno medicinsko pomoč COVID-19 pacientom ali pacientom iz sive cone, opravljali nujne reševalne, nenujne reševalne prevoze, sanitetne in pogodbene prevoze COVID-19 pacientov ali pacientov iz sive cone, v obdobju od 1. 6. 2020 do 31. 12. 2021 upravičeni do dodatka v višini 30 % urne postavke osnovne plače zaposlenega. S sprejetjem ZIUPOPVE (od 31. 12. 2020) se je obseg upravičencev do dodatka razširil, in sicer so bili do dodatka za neposredno delo s pacienti oziroma uporabniki, obolelimi za COVID-19, na podlagi drugega odstavka 33. člena ZIUPOPVE upravičeni tudi zaposleni v mreži javne zdravstvene službe, ki so neposredno delali v okolju s COVID-19 pacienti oziroma uporabniki, pri katerih je obstajal sum na okužbo s COVID-19 oziroma je ta bila potrjena, in sicer pri izvajanju zdravstvene oskrbe na domu pacienta oziroma uporabnika, pri katerem je bila okužba s COVID-19 potrjena, in na oddelkih bolnišnic, kjer so se obravnavali pacienti s sumom na okužbo oziroma je bila potrjena okužba s COVID-19, prav tako za obdobje od 1. 6. 2020

do 31. 12. 2021. Dodatek za neposredno delo v okolju s COVID-19 pacienti se je v skladu s tretjim odstavkom 56. člena ZZUOOP lahko izplačal le za ure, ko je zaposleni opravljal takšno delo.

V obrazložitvi 54. člena ZZUOOP³⁵ je bilo navedeno, da se uvaja nov dodatek za neposredno delo s pacienti oziroma uporabniki, obolelimi s COVID-19, saj so bili v času razglašene epidemije covid-19, to je od 12. 3. 2020 do 31. 5. 2020, javni uslužbenci upravičeni do dodatka za nevarnost iz posebne obremenitve v času epidemije po 71. členu ZIUZEOP in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo ter do dodatka za delo v rizičnih razmerah. Ker po preklicu epidemije zaposleni v javnem sektorju še vedno neposredno delajo s pacienti oziroma uporabniki, obolelimi za COVID-19, se za obdobje od 1. 6. 2020 do 31. 12. 2021 (razen v času razglašene epidemije) uvaja nov dodatek v višini 30 % urne postavke osnovne plače zaposlenega na posameznih deloviščih in organizacijskih enotah, v katerih se obravnavajo pacienti oziroma uporabniki, za katere obstaja sum na okužbo na COVID-19 (siva cona), in v katerih se obravnava paciente oziroma uporabnike, za katere je sum na okužbo COVID-19 potrjen (rdeča cona).

Ob sprejetju ZZUOOP³⁶ je bilo v osmem odstavku 56. člena določeno, da ukrep iz tega člena velja od 1. 6. 2020 do 31. 12. 2021, razen v času razglašene epidemije. Vendar pa je 18. člen ZIUOPDVE (sprejet 28. 11. 2020) spremenil določbo osmega odstavka 56. člena ZZUOOP, tako da je bilo besedilo "razen v času razglašene epidemije" črtano, kar je pomenilo, da se je dodatek lahko izplačeval tudi v času razglašene epidemije. Razlogi za spremembo so bili navedeni v predlogu ZIUOPDVE v 22. členu³⁷, in sicer da so zaradi kadrovske podhranjenosti v zdravstveni in socialnovarstveni dejavnosti in slabi epidemiološki sliki v Sloveniji zaposleni, ki neposredno delajo v okolju s COVID-19 pacienti oziroma uporabniki, pri katerih obstaja sum na okužbo oziroma je ta potrjena, tudi v času epidemije upravičeni do dodatka. Navedeno pomeni, da se dodatek iz 56. člena ZZUOOP in dodatek iz 11. točke prvega odstavka 39. člena KPJS ne izključujeta in se oba izplačujeta tudi od ponovne razglasitve epidemije, to je od 19. 10. 2020 dalje. Tudi v tem primeru gre tako za podvajanje z dodatkom za delo v rizičnih razmerah, saj je bilo v času neposrednega dela s pacienti oziroma uporabniki, obolelimi za COVID-19, ogroženo zdravje in življenje javnega uslužbenca zaradi izpostavljenosti možni okužbi, za delo v teh nevarnih pogojih pa so javni uslužbenci v revidiranih JZZ že prejeli dodatek za delo v rizičnih razmerah, ki jim je pripadal že s tem, ko so prišli v službo (bili prisotni na delovnem mestu). V revidiranih JZZ so v času epidemije oba dodatka hkrati tudi izplačevali.

V skladu s četrtem odstavkom 56. člena ZZUOOP je direktor ali oseba, ki pri delodajalcu izvršuje pravice in dolžnosti delodajalca, moral sprejeti sklep o izplačilu dodatka, v katerem je opredelil delovišča in delovna mesta, na katerih se je izvajalo delo v teh pogojih. Ustreden sklep sta sprejela le direktorja OB Valdoltra in ZD Idrija, v ostalih revidiranih JZZ pa so bila v sklepih opredeljena le delovišča, niso pa bila določena delovna mesta, na katerih se je izvajalo delo v teh pogojih. Kljub temu da sta URI Soča in PB Vojnik³⁸ v sklepih določila vsaj opise del in nalog zaposlenih na deloviščih, pa

³⁵ V predlogu zakona, ki ga je vlada sprejela, je bil dodatek za neposredno delo v okolju s COVID-19 pacienti določen v 54. členu. V okviru obravnave predloga zakona v Državnem zboru Republike Slovenije so se nekateri člani predloga zakona preštevilčili, posledično je navedeni dodatek določen v 56. členu sprejetega zakona.

³⁶ Uradni list RS, št. 152/20, veljal od 24. 10. 2020.

³⁷ Ob sprejetju je bil to 18. člen.

³⁸ Delovna mesta so bila določena le za dežurno službo.

je lahko dodatek, enako kot tudi v ZD Trbovlje in PB Begunje³⁹, pripadal vsem zaposlenim, ki so se nahajali na posameznem delovišču.

Tabela 5 Dodatek za neposredno delo v okolju s COVID-19 pacienti v revidiranih JZZ v letu 2021

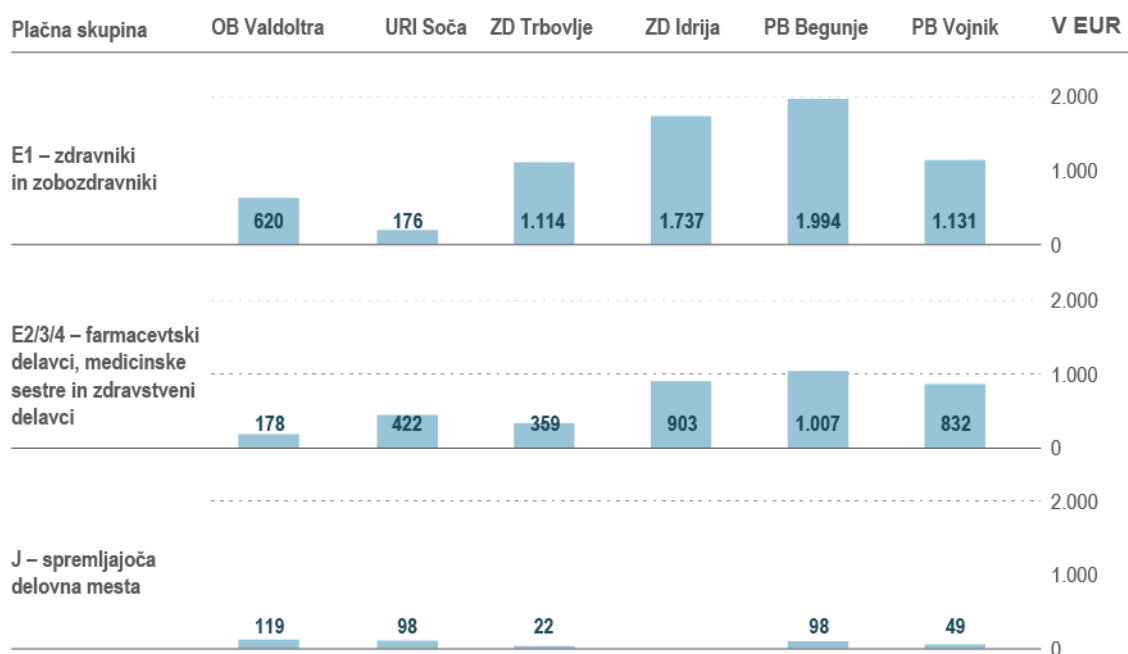
JZZ	Znesek bruto v EUR	Št. prejemnikov	Največji znesek bruto v EUR	Povprečni znesek na prejemnika v EUR
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)/(3)
OB Valdobatna	43.335	184	4.845	236
URI Soča	58.040	165	6.178	352
ZD Trbovlje	53.453	110	2.771	486
ZD Idrija	84.622	78	4.363	1.085
PB Begunje	128.739	129	5.325	998
PB Vojnik	69.861	84	7.244	832

Vir: podatki revidiranih JZZ.

Največji znesek dodatka za neposredno delo s COVID-19 pacienti je bil obračunan javnim uslužbencem na zdravniških delovnih mestih. Izjema je URI Soča, kjer je bil največji znesek dodatka obračunan javni uslužbenki na delovnem mestu diplomirana medicinska sestra.

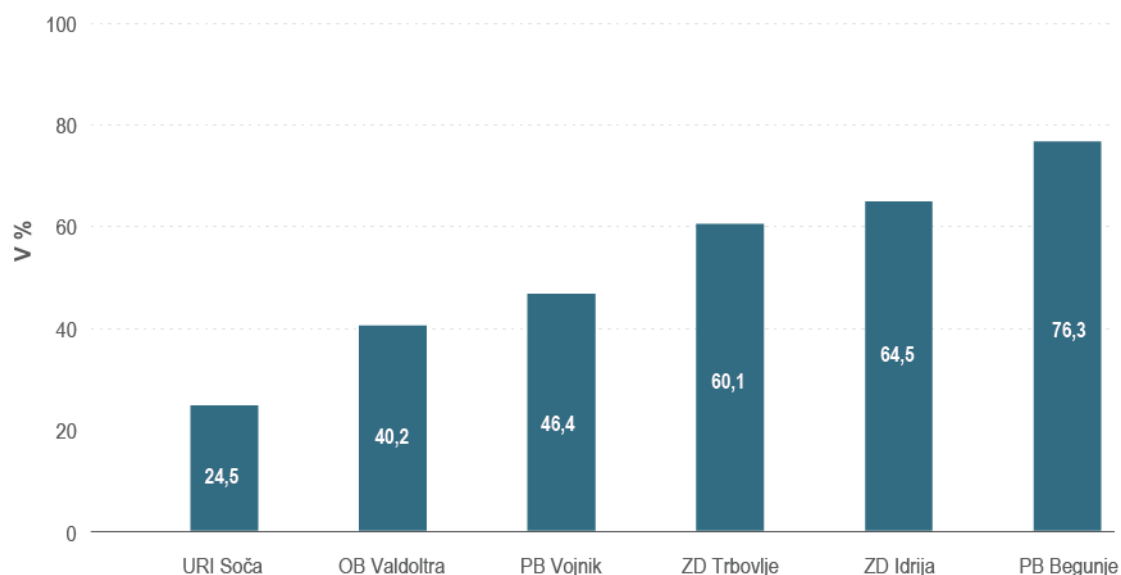
³⁹ Delovna mesta so bila določena le za sivo cono urgentne ambulate.

Slika 8 Povprečni znesek dodatka za neposredno delo v okolju s COVID-19 pacienti na prejemnika po plačnih skupinah v revidiranih JZZ v letu 2021



Vir: podatki revidiranih JZZ.

Slika 9 Delež javnih uslužbencev, ki so imeli izplačan dodatek za neposredno delo s COVID-19 pacienti, glede na vse zaposlene



Vir: podatki revidiranih JZZ.

Kot prikazuje Slika 8, sta PB Begunje in ZD Idrija v povprečju izplačala najvišje zneske dodatka na prejemnika (izvzemši plačno skupino J, v kateri pa so bili v vseh JZZ izplačani zneski dodatka

vrednostno nepomembni, izplačani pa so bili strežnicam, zaposlenim v pralnici in v zdravstveni administraciji). Prav tako je v PB Begunje in v ZD Idrija dodatek prejemal največji delež zaposlenih glede na vse zaposlene na dan 31. 12. 2021, kar prikazuje Slika 9. To pomeni, da je v navedenih JZZ kar od 64,5 % do 76,3 % vseh zaposlenih neposredno delalo v okolju s COVID-19 pacienti. Tudi v ZD Trbovlje je prejelo dodatek prek 60 % vseh zaposlenih, medtem ko ga v URI Soča ni prejela niti četrtina vseh zaposlenih.

2.4.1 Ugotovljene nepravilnosti

Direktorji JZZ so sprejeli notranje akte o izplačilu dodatka za neposredno delo v okolju s COVID-19 pacienti, v katerih naj bi opredelili delovišča in delovna mesta, na katerih se opravlja neposredno delo s pacienti oziroma uporabniki, obolelimi za COVID-19. Ugotovili smo, da so JZZ v nekaterih primerih opredelili tudi pavšalno določen čas (ure dela), ko so šteje, da zaposleni opravlja dela in naloge na posameznih deloviščih. Tako 5 revidiranih JZZ (z izjemo OB Valdobitarsa) javnim uslužbencem na nekaterih deloviščih vsaj v določenem obdobju dodatka za neposredno delo s COVID-19 pacienti ni obračunavalo za ure dela, ko so dejansko opravljali delo v teh pogojih, pač pa za v sklepkih o izplačilu dodatka pavšalno določene ure (ali odstotke) za obračun dodatka, kar je bilo v nasprotju s tretjim odstavkom 56. člena ZZUOPP, iz katerega nedvoumno izhaja, da bi morali voditi evidenco o dejansko opravljenih urah:

- URI Soča: javnim uslužbencem je za delo v sivi coni in službi za obvladovanje bolnišničnih okužb ter za delo v sivo-rdeči coni pripadal dodatek za neposredno delo v okolju s COVID-19 pacienti za 50 % evidentiranih ur dela;
- ZD Trbovlje: javnim uslužbencem je na deloviščih nujne medicinske pomoči ter za nujne in nenujne reševalne prevoze, sanitetne in pogodbene prevoze COVID-19 pacientov pripadal dodatek za 50 % ur prisotnosti na delovnem mestu;
- ZD Idrija: javnim uslužbencem je na vseh deloviščih (razen za delo v enotni COVID-19 ambulanti in v ambulantah v domovih za upokojece) pripadal dodatek v pavšalu (določen v različnih urah/dan oziroma za 50 % vseh opravljenih ur);
- PB Vojnik: javnim uslužbencem je za delo v dežurni službi, v urgentni psihiatrični ambulanti in za delo v laboratoriju pripadal dodatek, določen pavšalno v urah, za delo v COVID-19 vstopni točki in za delo strežnic pa jim je dodatek pripadal na podlagi ustnega mesečnega dogovora;
- PB Begunje: javnim uslužbencem je za delo v sivi coni urgentne ambulante v času dežurstva pripadal dodatek za 50 % opravljenih ur.

Revidirani JZZ so pojasnili, da je bila zaradi dinamike dela in prehajanja zaposlenih med delovišči dogovorjena minimalna pavšalna ocena delovnega časa, ko so zaposleni delali v okolju s COVID-19 pacienti oziroma uporabniki, pri katerih je obstajal sum na okužbo s COVID-19 oziroma je bila ta potrjena. Ocena je temeljila na trenutnem epidemiološkem stanju v JZZ in nujnosti opravljanja dela v posamezni enoti. Zaradi razmer namreč ni bilo možno postaviti sistema, v katerem bi si lahko vsak zaposleni vpisoval čas, ko je obravnaval posameznega okuženega ali potencialno okuženega pacienta (prekomerna obremenitev zaposlenih v času epidemije, premalo zaposlenih).

Pri 4 revidiranih JZZ smo ugotovili, da so pri obračunu dodatka za neposredno delo v okolju s COVID-19 pacienti upoštevali tudi ure, ko dela niso opravljali v takih pogojih, zato je bilo tako ravnanje JZZ v nasprotju s tretjim odstavkom 56. člena ZZUOOP:

- URI Soča: javnim uslužbencem je bil dodatek obračunan tudi za ure na deloviščih, ko tam ni bila razglašena rdeča oziroma siva cona;
- ZD Idrija: javnim uslužbencem je bil dodatek obračunan za večje število ur, kot je izhajalo iz evidenc prisotnosti na delu in razporedov dela na deloviščih – znesek preveč izplačanega dodatka je ZD Idrija vrnil/nakazal v proračun Republike Slovenije in zneske javnim uslužbencem poračunal pri plači za avgust 2022;
- PB Vojnik: javnim uslužbencem je bil dodatek obračunan tudi za ure na deloviščih, ko tam ni bila razglašena rdeča oziroma siva cona; upoštevalo se je število ur iz obrazca o opravljenih urah, ki se je razlikovalo od ur dejanske prisotnosti na delu; delo v dežurstvu se je obračunavalo v nasprotju z notranjim aktom ter za delo v ambulantni ni bilo upoštevano dejansko opravljeno delo, ampak mesečna napoved dela;
- PB Begunje: nekaterim javnim uslužbencem so bile pri obračunu dodatka za februar 2021 upoštevane ure dela iz januarja 2021; javnim uslužbencem je bil dodatek obračunan za ure, ko dela niso opravljali na deloviščih, opredeljenih v notranjem aktu, oziroma ni bilo dokazil o opravljanju dela na teh deloviščih; nekaterim javnim uslužbencem pa dodatek ni bil obračunan, kljub temu da so opravljali delo na deloviščih, opredeljenih v notranjem aktu, oziroma jim je bila upoštevana le polovica ur dela na delovišču.

Ugotovili smo še, da so PB Vojnik, ZD Trbovlje in ZD Idrija javnim uslužbencem dodatek za neposredno delo s COVID-19 pacienti za čas opravljanja dežurstva obračunavali od vrednosti plačnega razreda, v katerega so bili javni uslužbenci uvrščeni, in ne od vrednosti plačnega razreda, v katerega je bilo uvrščeno delovno mesto, na katerem so opravljali dežurstvo, kar je bilo v nasprotju s šestim odstavkom 32. člena ZSPJS v povezavi z 39. členom KPJS. Javnim uslužbencem je bilo zato skupno obračunano preveč dodatka.

2.5 Dodatek zaradi začasne razporeditve zaradi nujnih delovnih potreb

Na podlagi prvega odstavka 55. člena ZZUOOP je lahko izvajalec zdravstvene dejavnosti, ne glede na določbe zakona, ki ureja trg dela, v delu, ki ureja zagotavljanje dela delavcev uporabniku, na podlagi pisnega sklepa zaposlenega začasno razporedil k drugemu izvajalcu socialnovarstvene storitve institucionalnega varstva ali izvajalcu zdravstvene dejavnosti v primerih povečanega obsega dela zaradi zagotavljanja ukrepov preprečevanja širjenja in omejevanja okužbe COVID-19. Zaposleni je bil začasno razporejen k drugemu izvajalcu na podlagi pisnega dogovora med delodajalcem in izvajalcem. Delodajalec je lahko sklenil dogovor o začasni razporeditvi delavca k drugemu izvajalcu, če skladno s četrtem odstavkom 55. člena ZZUOOP sam ni izkazoval nujnih delovnih potreb iz prvega odstavka 55. člena ZZUOOP.

Javnemu uslužbencu, ki je bil na podlagi pisnega sklepa začasno razporejen k drugemu izvajalcu, je na podlagi drugega odstavka 32. člena ZIUPOPVE v obdobju od 31. 12. 2020 do 31. 12. 2021

pripadal dodatek v višini 30 % urne postavke osnovne plače zaposlenega⁴⁰. V primeru, da je bila plača na delovnem mestu, na katerega je bil zaposleni začasno prerazporejen, ugodnejša, je imel v skladu z devetim odstavkom 55. člena ZZUOOP pravico do višje plače. V primeru prerazporeditve so imeli javni uslužbenci povrnjene tudi vse potne stroške. Namen tega člena je bil, da se primanjkljaj delovne sile zmanjša z razporejanjem javnih uslužbencev k drugim izvajalcem za daljše časovno obdobje.

Tabela 6 Dodatek zaradi začasne razporeditve zaradi nujnih delovnih potreb v revidiranih JZZ v letu 2021

JZZ	Znesek bruto v EUR	Št. prejemnikov	Največji znesek bruto v EUR	Povprečni znesek na prejemnika v EUR
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)/(3)
OB Valdoltra	16.231	32	4.859	507
URI Soča	9.659	10	3.385	966
ZD Trbovlje	214	2	200	107
ZD Idrija	511	1	511	511
PB Begunje	7.678	15	968	512
PB Vojnik	3.221	8	830	403

Vir: podatki revidiranih JZZ.

Iz OB Valdoltra so bili začasno razporejeni 3 zdravniki za 5 mesecev (od januarja do maja 2021) v Splošno bolnišnico Izola, iz URI Soča pa 1 diplomirana medicinska sestra za 5 mesecev (od januarja do maja 2021) v UKC Ljubljana. Večina javnih uslužbencev pa je bila začasno razporejena k drugemu izvajalcu novembra in decembra 2021, in sicer javni uslužbenci iz ZD Trbovlje v Splošno bolnišnico Trbovlje, iz ZD Idrija in URI Soča v UKC Ljubljana, iz PB Vojnik v Splošno bolnišnico Celje in Bolnišnico Topolšica, iz PB Begunje v Splošno bolnišnico Jesenice, iz OB Valdoltra v Splošno bolnišnico Izola in UKC Ljubljana.

V zvezi z določanjem dodatka zaradi začasne razporeditve zaradi nujnih delovnih potreb smo ugotovili le nekatere posamezne formalne nepravilnosti, ki niso vplivale na izplačilo dodatka.

⁴⁰ Prvotno (od 24. 10. 2020 ob sprejetju ZZUOOP) je bila določena višina dodatka 20 %, od 31. 12. 2021 pa se je višina dodatka spremenila na 30 %.

3. Zaključek

Računsko sodišče je izvedlo prečno revizijo pravilnosti izplačevanja dodatkov zaradi epidemije covid-19 v letu 2021 v 6 javnih zdravstvenih zavodih. Psihiatrični bolnišnici Begunje je izreklo mnenje s pridržkom, Ortopedski bolnišnici Valdoltra, Univerzitetnemu rehabilitacijskemu inštitutu Republike Slovenija – Soča, Zdravstvenem domu Trbovlje, Zdravstvenem domu Idrija in Psihiatrični bolnišnici Vojnik pa pozitivno mnenje, saj pri izplačilih dodatkov niso bile ugotovljene pomembne nepravilnosti. Od revidiranih javnih zavodov nismo zahtevali odzivnih poročil, ker so že med revizijskim postopkom sprejeli ustrezne popravljalne ukrepe.

V letu 2021 so bili javni uslužbenci v zdravstveni dejavnosti upravičeni do 5 vrst dodatkov zaradi epidemije covid-19, in sicer do dodatka za delo v rizičnih razmerah, dodatka za neposredno delo s pacienti oziroma uporabniki, obolelimi za COVID-19, dodatka zaradi začasne razporeditve zaradi nujnih delovnih potreb, dodatka za delo v rizičnih razmerah direktorjem v javnem sektorju v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva ter do dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije javnim uslužbencem na delovnih mestih plačne skupine J v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva. V revidiranih javnih zdravstvenih zavodih so bili največji zneski dodatkov izplačani javnim uslužbencem na zdravniških delovnih mestih in so se gibal od 15.196 EUR (izplačano prejemniku le 1 vrste dodatka) do 26.212 EUR (izplačano prejemniku 3 različnih vrst dodatkov).

Predvsem zato, ker je javnim uslužbencem dodatek za delo v rizičnih razmerah v višini 65 % urne postavke osnovne plače lahko pripadal za ure prisotnosti (kjerkoli) na delovnem mestu, ne glede na to, ali in koliko časa so bili v tem času v stiku s pacienti, je ta dodatek predstavljal največji delež med izplačanimi dodatki, in sicer od 78,7 % do 95,7 % izplačil dodatkov zaradi epidemije covid-19 v posameznem javnem zdravstvenem zavodu. Direktorji polovice revidiranih javnih zavodov so na podlagi tega določili, da delo v nevarnih pogojih v letu 2021 opravljajo vsi javni uslužbenci na vseh deloviščih ves čas prisotnosti na delu, tudi denimo za dela in naloge v administraciji.

Dodatek za delo v rizičnih razmerah je javnim uslužbencem pripadal zaradi dela v nevarnih pogojih. V skladu z razlago Kolektivne pogodbe za javni sektor so nevarni pogoji podani, ko je ali bi lahko bilo ogroženo zdravje ali življenje javnega uslužbenca zaradi izpostavljenosti možni okužbi z nalezljivo boleznijo, zaradi katere je bila razglašena epidemija. Zaradi enakega razloga – to je izpostavljenosti tveganju za lastno zdravje – pa sta javnim uslužbencem pripadla še 2 druga dodatka, in sicer dodatek za neposredno delo s pacienti oziroma uporabniki, obolelimi za COVID-19, ter dodatek za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije javnim uslužbencem na delovnih mestih plačne skupine J v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva, oba v višini 30 % urne postavke osnovne plače. Navedena dodatka sta se med seboj izključevala, nista pa se izključevala z dodatkom za delo v rizičnih razmerah. To pomeni, da so javni uslužbenci v skladu s predpisi lahko prejeli skupno do 95 % osnovne plače zaradi možne izpostavljenosti okužbi s covidom-19. Ugotovili smo, da so revidirani javni zavodi to prekrivanje pogojev za priznanje dodatkov vsaj do neke mere prepoznali in upoštevali. Tako so na primer vsi tisti javni zavodi, ki so tudi zaposlenim v plačni skupini J izplačevali dodatek za delo v rizičnih razmerah za vse ure prisotnosti na delovnem mestu, za priznavanje dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije javnim uslužbencem na delovnih mestih plačne skupine J upoštevali zgolj delovne pogoje, ki so predstavljali povečano oziroma nadpovprečno obremenjenost, ne pa tudi pogojev, ki so predstavljali tveganje za okužbo s covidom-19. Kljub temu pa so v enem od njih, to je v Psihiatrični bolnišnici Begunje, dodatek za nevarnost in

posebne obremenitve v času epidemije javnim uslužbencem na delovnih mestih plačne skupine J prejeli vsi javni uslužbenci iz te plačne skupine. Tisti javni zavodi, ki so za priznanje tega dodatka upoštevali oba pogoja, pa so javnim uslužbencem iz plačne skupine J dodatek za delo v rizičnih razmerah priznavali v manjšem obsegu (praviloma za 15 % do 40 % ur prisotnosti).

Delež prejemnikov dodatka za neposredno delo s pacienti oziroma uporabniki, obolelimi za COVID-19, glede na vse zaposlene, je bil najvišji v 3 revidiranih javnih zavodih, ki so že dodatek za delo v rizičnih razmerah izplačevali vsem zaposlenim za vse ure prisotnosti na delu. V teh javnih zavodih je dodatek za neposredno delo s pacienti oziroma uporabniki, obolelimi za COVID-19, v letu 2021 prejelo od 60 % do 76 % vseh zaposlenih. V preostalih 3 javnih zavodih je ta dodatek prejelo med 25 % in 46 % zaposlenih.

Načini priznavanja posameznih dodatkov kažejo, da so imeli revidirani javni zavodi različen pristop pri določitvi delovišč, na katerih so bili prisotni pogoji, nevarni za zdravje, in časa, ko je javni uslužbenec opravljal dela in naloge v takšnih pogojih, zaradi česar je prihajalo do razlik pri izplačilih dodatkov. Enako velja tudi glede opredelitve povečanih obremenitev javnih uslužbencev iz plačne skupine J, različne prakse pa smo ugotovili tudi pri izplačilih posebnega dodatka za delo v rizičnih razmerah direktorjem oziroma vsem javnim uslužbencem iz plačne skupine B, ki je bil edini dodatek zaradi epidemije covid-19, ki je pripadal javnim uslužbencem iz te plačne skupine, in sicer v višini 65 % urne postavke osnovne plače za polovico rednega delovnega časa. Opisane razlike so posledica ohlapnih določb (predvsem) interventnih predpisov glede določitve pogojev za priznanje dodatkov, za izvedbo katerih je bila pristojnost in odgovornost tako v celoti prenesena na predstojnike javnih zdravstvenih zavodov. Posledično so javni uslužbenci v revidiranih javnih zavodih v letu 2021 iz naslova vseh dodatkov, povezanih z epidemijo covid-19, povprečno prejeli precej različne zneske, ki so se gibali od 3.517 EUR v Ortopedski bolnišnici Valdoltra do 6.112 EUR v Zdravstvenem domu Idrija.

Po eni strani nedvomno drži, da v vseh javnih zdravstvenih zavodih vse situacije niso bile popolnoma primerljive, zato je bilo smiselno nekatere odločitve prepustiti predstojnikom, vendar pa naše ugotovitve kažejo, da sistem (pre)široke pristojnosti za odločanje predstojnikov ni pripeljal do ustreznih rešitev. Glede na ugotovitve prečne revizije menimo, da bi bilo treba v prihodnje, če bo prišlo do ponovne razglasitve epidemije ali podobne situacije, zagotoviti bolj enoten pristop pri določitvi morebitnih dodatkov, pri čemer bi bilo smiselno, da aktivnejšo vlogo prevzame predvsem Ministrstvo za zdravje. Pri tem bi bilo treba po našem mnenju zagotoviti tudi, da se za posamezno okoliščino priznava le po en dodatek. V tem smislu bi veljalo oceniti ustreznost določanja dodatkov med epidemijo v letih 2020 in 2021 in se odločiti, ali je dodatek za delo v rizičnih razmerah v Kolektivni pogodbi za javni sektor določen v ustrezni višini.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročeno:

1. Državnemu zboru Republike Slovenije,
2. Ministrstvu za zdravje,
3. Ortopedski bolnišnici Valdoltra,
4. Univerzitetnemu rehabilitacijskemu inštitutu Republike Slovenije – Soča,
5. Zdravstvenemu domu Trbovlje,
6. Zdravstvenemu domu Idrija,
7. Psihiatrični bolnišnici Begunje,
8. Psihiatrični bolnišnici Vojnik.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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