



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost poslovanja Inštituta za varovanje zdravja Republike Slovenije v letih 2011 in 2012



POSLANSTVO

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

Revizijsko poročilo Pravilnost poslovanja Inštituta za varovanje zdravja Republike Slovenije v letih 2011 in 2012

Številka: 322-6/2012/66

Ljubljana, 25. februarja 2014

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo pravilnosti poslovanja *Inštituta za varovanje zdravja Republike Slovenije*, ki je do ustanovitve Nacionalnega inštituta za javno zdravje in Nacionalnega laboratorija za zdravje, okolje in hrano izvajal socialno-medicinsko, higiensko, epidemiološko in zdravstveno-ekološko, informacijsko, analitično, strokovno-dokumentacijsko in programsko dejavnost za področje socialnega varstva ter temeljno aplikativno in razvojno-raziskovalno delo na tem področju.

Cilj revizije je bil podati mnenje o *pravilnosti poslovanja* Inštituta za varovanje zdravja Republike Slovenije v letih 2011 in 2012.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja Inštitutu za varovanje zdravja Republike Slovenije izreklo *negativno mnenje*, ker je ugotovilo:

- da je v posameznih primerih nepravilno določil osnovno plačo in obračunal dosežena napredovanja, zato je v nasprotju z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju in Zakonom za uravnoteženje javnih financ javnim uslužbencem izplačal najmanj za 39.429 evrov previsoke in 847 evrov prenizke plače;
- za delo prek študentskega servisa ni pridobil soglasja, zato je znesek 1.210 evrov izplačal v nasprotju z Zakonom za uravnoteženje javnih financ;
- javnim uslužbencem, ki niso bili upravičeni do nezgodnega zavarovanja, je plačeval premije za nezgodno zavarovanje v skupnem znesku 15.797 evrov v nasprotju z Zakonom o javnih uslužbencih;
- da je pri nabavi materiala, zdravil, storitev in osnovnih sredstev v znesku 13.986.036 evrov ter pri izvajanju posameznih postopkov izbire dobaviteljev ravnal v nasprotju s predpisi o javnem naročanju.

Inštitut za varovanje zdravja Republike Slovenije med revizijskim postopkom ni odpravil vseh ugotovljenih nepravilnosti, zato je računsko sodišče od Nacionalnega inštituta za javno zdravje in Nacionalnega laboratorija za zdravje, okolje in hrano zahtevalo predložitev *odzivnih poročil*, v katerih morata izkazati ukrepe za odpravo nepravilnosti pri določanju in obračunavanju plač in oddaji javnih naročil.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OSNOVNI PODATKI O INŠTITUTU	8
1.2 ODGOVORNA OSEBA.....	11
1.3 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	11
2. UGOTOVITVE	13
2.1 STROŠKI DELA.....	13
2.1.1 Razporejanje javnih uslužbencev na delovna mesta.....	13
2.1.1.1 Sklenitev delovnega razmerja za nedoločen čas ob imenovanju na delovno mesto za obdobje mandata	13
2.1.1.2 Izpolnjevanje pogojev za zasedbo delovnih mest	14
2.1.2 Plača javnih uslužbencev	15
2.1.2.1 Osnovna plača.....	15
2.1.2.2 Napredovanje javnih uslužbencev	19
2.1.2.3 Odprava tretje četrtine plačnih nesorazmerij.....	20
2.1.3 Drugi prejemki iz delovnega razmerja.....	20
2.1.3.1 Regres za letni dopust.....	20
2.2 STROŠKI MATERIALA IN STORITEV	21
2.2.1 Avtorske in podjemne pogodbe.....	22
2.2.2 Stroški službenih potovanj.....	22
2.2.3 Študentsko delo.....	23
2.2.4 Nezgodno zavarovanje zaposlenih	23
2.2.5 Javna naročila	24
2.3 NABAVA ZDRAVIL ZA IZVAJANJE PROGRAMA CEPLJENJA IN ZAŠČITE Z ZDRAVILI	25
2.3.1 Javna naročila	27
2.3.2 Zdravila, financirana iz sredstev OZZ.....	32
2.3.2.1 Cene zdravil.....	32
2.3.2.2 Sredstva za nabavo in distribucijo zdravil.....	33
2.4 NABAVA OSNOVNIH SREDSTEV.....	34
3. MNENJE	36

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	37
5. PRILOGA	39

1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Inštituta za varovanje zdravja Republike Slovenije, Trubarjeva cesta 2, Ljubljana (v nadaljevanju: inštitut) v letih 2011 in 2012 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 15. 11. 2012.

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje o pravilnosti poslovanja na podlagi revizije. Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju tveganj proučimo notranje kontroliranje, povezano s pravilnostjo poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja inštituta. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja inštituta v letih 2011 in 2012.

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

1.1 Osnovni podatki o inštitutu

Inštitut je bil javni zavod, ustanovljen z Odlokom o ustanovitvi javnega zavoda Inštitut za varovanje zdravja⁵ (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi) leta 1992 za opravljanje socialno medicinske, higienske, epidemiološke in zdravstveno ekološke dejavnosti (v nadaljevanju: dejavnost javnega zdravja), opravljanje informacijske, analitične, strokovno-dokumentacijske in programske dejavnosti za področje socialnega varstva ter za izvajanje temeljnega aplikativnega in razvojno-raziskovalnega dela na tem področju. Ustanovitelj inštituta je bila Republika Slovenija, ustanoviteljske pravice in obveznosti pa je izvrševala Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada).

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 322-6/2012/5.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Št. 022.03/90-10/2-8 z dne 17. 12. 1992, sprememba in dopolnitev, št. 022-03/97-16 z dne 29. 5. 1997 in št. 0140320/2009/5 z dne 13. 1. 2009.

Dejavnost javnega zdravja, ki jo je inštitut izvajal kot temeljno dejavnost v skladu s 6. členom Statuta javnega zavoda Inštitut za varovanje zdravja Republike Slovenije⁶ (v nadaljevanju: statut), je med drugim obsegala:

- vodenje in upravljanje nacionalnih podatkovnih zbirk o zdravju, dejavnikih, ki vplivajo na zdravje in zdravstvenem varstvu;
- epidemiološko spremljanje in proučevanje zdravstvenega varstva in ravni zdravja prebivalstva skupaj z dejavniki, ki vplivajo na zdravje, ter oblikovanje, uvajanje ukrepov za krepitev zdravja in preprečevanje bolezni ter spremljanje izvajanja in ocenjevanja učinkovitosti ukrepov in pripravo predlogov za izboljšanje;
- epidemiološko spremljanje, proučevanje, zgodnje zaznavanje nalezljivih bolezni in drugih groženj zdravju prebivalstva, ocenjevanje tveganja, predlaganje, uvajanje in koordiniranje ukrepov za njihovo obvladovanje;
- spremljanje delovanja sistema zdravstvenega varstva s pripravo predlogov za izboljšanje stanja in oblikovanje predlogov za nacionalne politike in strategije za razvoj zdravstvenega varstva;
- osveščanje, izobraževanje in spodbujanje posameznikov za zdrav način življenja;
- načrtovanje, koordiniranje, vodenje in vrednotenje nacionalnih preventivnih in presejalnih programov;
- sodelovanje pri oblikovanju in izvajanju zdravstvenega informacijskega sistema;
- pripravo različnih strokovnih podlag, ekspertiz in mnenj s področja javnega zdravja;
- zagotavljanje in izvajanje laboratorijske diagnostike in drugih meritev.

Poleg temeljne dejavnosti je inštitut izvajal tudi znanstveno raziskovalno in razvojno dejavnost, usposabljal mlade raziskovalce, zagotavljal mentorje pri raziskovalnih nalogah, zagotavljal izvedensko recenzentsko delo predlogov in rezultatov raziskovalnih projektov za različne naročnike ter organiziral znanstveno raziskovalna strokovna srečanja. Izvajal je tudi izobraževalno dejavnost za visokošolske zavode in druge šole na dodiplomski in podiplomski ravni ter za podiplomska izobraževanja zdravstvenih delavcev in sodelavcev in različna izobraževanja s področja dejavnosti za zunanje udeležence. Pomembna dejavnost inštituta je bila tudi promet na debelo z zdravili, ki je obsegal vnos, uvoz in distribucijo zdravil⁷, dejavnosti skupnega pomena pa so obsegale zlasti informatiko in informacijsko tehnologijo, založniško dejavnost, upravno-administrativne in tehnično-vzdrževalne storitve, kongresno in knjižnično dejavnost, dejavnost arhivov in druge dejavnosti, ki so bile potrebne za izvajanje temeljnih dejavnosti.

Organi inštituta so bili: svet inštituta, direktor in strokovni svet.

Svet inštituta je med drugim sprejemal statut in druge splošne akte, programe dela in razvoja, finančni načrt in letno poročilo ter opravljal druge naloge v skladu s predpisi. Sestavljalo ga je sedem članov: štiri predstavniki ustanovitelja ter po en predstavnik zaposlenih, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) in Mestne občine Ljubljana.

Direktor je organiziral, vodil delo in poslovanje, predstavljal in zastopal inštitut ter odgovarjal za zakonitost in strokovnost dela v skladu s statutom. Imenoval in razrešil ga je svet inštituta s soglasjem vlade za obdobje štirih let z možnostjo ponovnega imenovanja.

⁶ Sprejel ga je svet inštituta 23. 3. 2009; soglasje vlade št. 01403-69/2009/3 z dne 19. 5. 2009.

⁷ Na podlagi odločbe Agencije Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke, št. 5361-41/2004/24 z dne 19. 9. 2006.

Strokovni svet je bil kolegijski organ, ki je načrtoval, obravnaval in usmerjal strokovno dejavnost inštituta. Poleg direktorja, ki je strokovni svet vodil, so ga sestavljali še vodje strokovnih področij, habilitirani visokošolski učitelji, svetovalci direktorja in drugi strokovnjaki s posameznih strokovnih področij.

Inštitut je sredstva za izvajanje dejavnosti pridobival:

- iz državnega proračuna za namene, za katere je bilo z zakonom določeno, da se financirajo iz državnega proračuna,
- od ZZZS za dogovorjene storitve,
- s prodajo storitev in blaga,
- z opravljanjem raziskovalne in izobraževalne dejavnosti⁸ ter
- z donacijami, darili in iz drugih virov.

Javna sredstva je pridobival na podlagi finančnega načrta, h kateremu je dalo soglasje Ministrstvo za zdravje (v nadaljevanju: MZ). Presežek prihodkov nad odhodki se je uporabljal za izvajanje in razvoj dejavnosti. O načinu razpolaganja s presežkom prihodkov nad odhodki je odločal svet inštituta v soglasju z ustanoviteljico. O načinu in višini pokrivanja primanjkljaja, ki ga ni bilo mogoče pokriti iz drugih razpoložljivih sredstev, je odločila ustanoviteljica na predlog sveta inštituta.

Inštitut je izvajal dejavnost v okviru centrov, ki so bili notranje organizacijske enote⁹ za posamezna zaključena strokovna področja in za dejavnosti skupnega pomena (v nadaljevanju: notranje organizacijske enote), na nižji ravni razdeljeni v oddelke. V pretežnem delu obdobja, na katero se nanaša revizija, je bilo takih centrov sedem¹⁰.

Na dan 31. 12. 2011 je bilo redno zaposlenih 292, to je sedem več kot leto poprej, na dan 31. 12. 2012 pa 235 javnih uslužbencev. V letu 2011 je inštitut na novo zaposlil 25 javnih uslužbencev, delovno razmerje je prenehalo 18 javnim uslužbencem, v letu 2012 pa je na novo zaposlil 14 javnih uslužbencev, delovno razmerje pa je prenehalo 71 javnim uslužbencem, od tega 43 javnim uslužbencem zaradi izločitve¹¹ dveh oddelkov¹² Centra za laboratorijsko dejavnost iz inštituta in njune pripojitve k Zavodu za zdravstveno varstvo Maribor.

⁸ Določeno le v 32. členu statuta.

⁹ Organizacija inštituta je določena v 10. členu statuta, podrobneje pa v Pravilniku o notranji organizaciji Inštituta za varovanje zdravja Republike Slovenije (v nadaljevanju: pravilnik o notranji organizaciji), ki ga je sprejela direktorica 23. 9. 2010 (velja od 1. 11. 2010), spremembe in dopolnitve 21. 1. 2011 (veljajo od 1. 2. 2011) in 19. 8. 2011 (veljajo od 1. 9. 2011).

¹⁰ Center za krepitev zdravja in obvladovanje kroničnih bolezni, Center za sistem zdravstvenega varstva, Center za nalezljive bolezni in okoljska tveganja, Zdravstveno podatkovni center, Center za zdravstveno informatiko, Center za laboratorijsko dejavnost in Upravni center; od 1. 2. do 1. 9. 2011 poleg navedenih še Komunikacijski center.

¹¹ Sklep vlade št. 01403-29/2012/4 z dne 25. 10. 2012.

¹² Oddelek za sanitarno mikrobiologijo in oddelek za sanitarno kemijo.

V skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti¹³ ter sklepoma vlade o ustanovitvi¹⁴ od 1. 1. 2014 dejavnosti inštituta in regijskih zavodov za zdravstveno varstvo opravljata Nacionalni inštitut za javno zdravje, Trubarjeva cesta 2, Ljubljana in Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano, Prvomajska ulica 1, Maribor. Posamezen novoustanovljeni javni zavod med drugim prevzame tudi zaposlene javne uslužbenke, ki so pri posameznem pravnem predhodniku izvajali naloge iz pristojnosti zavoda.

1.2 Odgovorna oseba

Odgovorna oseba inštituta v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bila Marija Magajne (direktorica od 1. 1. 2011 do 20. 7. 2012 in vršilka dolžnosti od 24. 7. 2012 do imenovanja novega direktorja, najdlje do 31. 12. 2013)¹⁵. Od 1. 1. 2014 je odgovorna oseba Nacionalnega inštituta za javno zdravje Ivan Eržen in odgovorna oseba Nacionalnega laboratorija za zdravje, okolje in hrano Zora Levačić, ki ju je vlada imenovala na predlog ministra, pristojnega za zdravje, za vršilca dolžnosti direktorja za največ šest mesecev.

1.3 Obrazložitev revizije

Pri reviziji pravilnosti poslovanja inštituta v letih 2011 in 2012 smo preverjali skladnost poslovanja s predpisi in usmeritvami. Posamezne točke v nadaljevanju se nanašajo na področja, kjer smo na podlagi opredeljenih posebnih tveganj ter izvedenih podrobnih preveritev ugotovili nepravilnosti in neskladja s predpisi.

Pri presoji skladnosti poslovanja s predpisi na področju plač in drugih stroškov dela smo upoštevali predpise, ki urejajo posamezno področje. Pri tem smo izhajali iz določil Zakona o sistemu plač v javnem sektorju¹⁶ (v nadaljevanju: ZSPJS), Zakona o javnih uslužbencih¹⁷ (v nadaljevanju: ZJU), Zakona o delovnih razmerjih¹⁸ (v nadaljevanju: ZDR), Zakona o interventnih ukrepih¹⁹, Zakona o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012²⁰, Zakona za uravnoteženje javnih financ²¹ (v nadaljevanju: ZUJF), Zakona o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov²², Kolektivne pogodbe za javni sektor²³ (v nadaljevanju: KPJS), aneksov h Kolektivni pogodbi za dejavnost zdravstva in socialnega varstva²⁴, Posebnega tarifnega dela Kolektivne pogodbe za zdravnike in zobozdravnike v Republiki

¹³ Uradni list RS, št. 14/13.

¹⁴ Sklep o ustanovitvi Nacionalnega inštituta za javno zdravje št. 01403-27/2013/5 in Sklep o ustanovitvi nacionalnega laboratorija za javno zdravje, okolje in hrano št. 01403-26/2013/4, oba dne 25. 7. 2013.

¹⁵ Vlada ni podala soglasja (niti zavrnila) za ponovno imenovanje Marije Magajne za direktorico inštituta, zato je svet inštituta sprejel sklep o imenovanju vršilke dolžnosti dne 24. 7. 2012 in 18. 6. 2013.

¹⁶ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11.

¹⁷ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

¹⁸ Uradni list RS, št. 42/02, 103/07.

¹⁹ Uradni list RS, št. 94/10.

²⁰ Uradni list RS, št. 110/11, 43/12.

²¹ Uradni list RS, št. 40/12.

²² Uradni list RS, št. 87/97, 9/98, 48/01.

²³ Uradni list RS, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 40/12.

²⁴ Uradni list RS, št. 60/08, 75/08, 107/11, 40/12.

Sloveniji zaradi realizacije Zakona o sistemu plač v javnem sektorju²⁵, aneksov h Kolektivni pogodbi za zaposlene v zdravstveni negi²⁶, Uredbe o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbenke²⁷, Uredbe o plačah direktorjev v javnem sektorju²⁸, drugih predpisov za področje plač in drugih prejemkov zaposlenih ter notranjih aktov inštituta.

Pri presoji skladnosti poslovanja s predpisi na področju javnega naročanja smo upoštevali določbe Zakona o javnem naročanju²⁹ (v nadaljevanju: ZJN-2) in Pravilnika o nabavi in javnem naročanju na Inštitutu za varovanje zdravja Republike Slovenije³⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o javnem naročanju), pri nabavi zdravil pa tudi določbe Zakona o zdravilih³¹ (v nadaljevanju: ZZdr-1), Pravilnika o določanju cen zdravil za uporabo v humani medicini³² (v nadaljevanju: pravilnik o določanju cen zdravil) in drugih predpisov.

²⁵ Uradni list RS, št. 60/08.

²⁶ Uradni list RS, št. 60/08, 107/11, 40/12.

²⁷ Uradni list RS, št. 85/10.

²⁸ Uradni list RS, št. 73/05, 103/05, 12/06, 36/06, 46/06, 77/06, 128/06, 37/07, 95/07, 112/07, 104/08, 123/08, 21/09, 61/09, 91/09, 3/10, 27/10, 45/10, 62/10, 88/10, 10/11, 45/11, 53/11, 86/11, 26/12, 41/12, 90/12.

²⁹ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10, 18/11, 90/12.

³⁰ Sprejela ga je direktorica dne 23. 9. 2010.

³¹ Uradni list RS, št. 31/06, 45/08.

³² Uradni list RS, št. 102/10, 6/12.

2. UGOTOVITVE

2.1 Stroški dela

Stroški dela so predstavljali 39,5 odstotka vseh odhodkov v letu 2011 in 39,9 odstotka vseh odhodkov v letu 2012.

Tabela 1: Stroški dela

Stroški dela	Znesek v evrih			Indeks	
	2012	2011	2010	12/11	11/10
Plače in nadomestila plač	6.006.666	6.443.780	6.326.411	93	102
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	970.089	1.038.158	1.132.778	93	92
Drugi stroški dela	693.774	855.252	793.867	81	108
Skupaj	7.670.529	8.337.190	8.253.056	92	101

Vira: izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov za leti 2011 in 2012.

Povečanje stroškov dela v letu 2011 za odstotek v primerjavi z letom 2010 je predvsem posledica uskladitve plač v januarju 2011 za 0,55 odstotka. V letu 2012 so se stroški dela glede na leto poprej znižali za 8 odstotkov zaradi manjšega števila zaposlenih in določb sprejetega ZUJF.

2.1.1 Razporejanje javnih uslužbencev na delovna mesta

2.1.1.1 Sklenitev delovnega razmerja za nedoločen čas ob imenovanju na delovno mesto za obdobje mandata

2.1.1.1.a Svet inštituta je s soglasjem vlade imenoval direktorico za mandat štirih let od 21. 7. 2008 do 20. 7. 2012. Z direktorico je bila sklenjena pogodba o zaposlitvi, ki jo je v imenu inštituta kot delodajalca podpisala predsednica sveta inštituta. Pogodba o zaposlitvi je bila sklenjena za mandatno obdobje štirih let, vendar pa v 14. členu določa, da se direktorici, če po preteku mandata ni ponovno imenovana, ponudi nova pogodba o zaposlitvi za delovno mesto, ki ustreza njeni strokovni izobrazbi in drugi posebni usposobljenosti, čeprav direktorica pred imenovanjem ni bila zaposlena na inštitutu. Odlok o ustanovitvi inštituta v 11. členu in statut v 21. členu določata, da mandat direktorja traja štiri leta in je lahko ponovno imenovan. Delovno mesto direktorice je vezano na mandat, ki traja štiri leta, zato je bilo za to delovno mesto mogoče skleniti delovno razmerje le za določen čas po prvem odstavku 52. člena ZDR.

Pojasnilo inštituta

Pogodbena določila so bila skladna z dolgoletno prakso, ki je veljala pri sklepanju pogodb o zaposlitvi direktorjev v zdravstvu. Določila sklenjene pogodbe so bila obravnavana in potrjena na svetu inštituta.

Vlada ni podala soglasja k ponovnemu imenovanju direktorice inštituta za obdobje trajanja mandata štirih let (niti ga ni zavrnila), zato je inštitut od 21. 7. 2012 posloval brez zakonitega zastopnika. Svet inštituta je 24. 7. 2012 sprejel sklep, da dotedanjo direktorico imenuje za vršilko dolžnosti (v nadaljevanju: v. d. direktorice) od 24. 7. 2012 do imenovanja novega direktorja, najdlje za obdobje enega leta oziroma je dne 18. 6. 2013 podaljšal imenovanje v. d. direktorice najdlje do 31. 12. 2013. Pogodbi o zaposlitvi z dne 24. 7. 2012 in 8. 7. 2013 ne vsebujeta več določbe, da inštitut po preteku mandata v. d. direktorice ponudi novo pogodbo o zaposlitvi.

2.1.1.2 Izpolnjevanje pogojev za zasedbo delovnih mest

V prvem odstavku 20. člena ZDR je določeno, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati zahtevane in objavljene pogoje za opravljanje dela, predpisane s kolektivno pogodbo ali določene splošnim aktom delodajalca, oziroma pogoje, ki jih določi delodajalec.

2.1.1.2.a Ugotovili smo, da je inštitut maja 2010 zaposlil javnega uslužbenca na delovnem mestu nacionalni ekspert s področja javnega zdravja I, kljub temu da je imel ob sklenitvi delovnega razmerja končan le magisterij znanosti namesto doktorata znanosti, zahtevanega v Pravilniku o sistemizaciji delovnih mest³³. Inštitut je z javnim uslužbencem sklenil pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, s čimer je kršil 20. člen ZDR. Z javnim uslužbencem bi lahko sklenil le pogodbo o zaposlitvi za določen čas do enega leta v skladu s tretjim odstavkom 20. člena ZDR, če nobeden od prijavljenih kandidatov ne izpolnjuje pogojev za opravljanje dela in je taka zaposlitev potrebna zaradi nemotenega opravljanja dela. Inštitut je javnega uslužbenca uvrstil v 44. plačni razred (z upoštevanjem prvega odstavka 14. člena ZSPJS), to je za dva plačna razreda višje od plačnega razreda delovnega mesta, kar je v nasprotju s prvim odstavkom 20. člena ZSPJS, saj ni imel dokazila, da je javni uslužbenec pri prejšnjem delodajalcu v javnem sektorju že napredoval za dva plačna razreda. Novembra 2010, po pridobitvi ustrezne stopnje izobrazbe³⁴, je inštitut z javnim uslužbencem sklenil novo pogodbo o zaposlitvi na isto delovno mesto in ga uvrstil v 46. plačni razred. Poleg tega bi moral inštitut javnemu uslužbencu določiti pravilno nesorazmerje do osnovne plače za 40. plačni razred (korekcijska osnovna plača³⁵), ne pa nesorazmerja v osnovni plači za 44. plačni razred. Ocenjujemo, da je inštitut zaradi navedene nepravilnosti obračunal in izplačal v letu 2011 za 3.576 evrov preveč ter v obdobju od 1. 1. do 30. 6. 2012 za 1.788 evrov preveč osnovne plače in dodatka za delovno dobo.

Pojasnilo inštituta

Iz kadrovske dokumentacije ne izhaja, da bi se na razpis javil še kakšen drug kandidat. Glede na to in ker je bil javni uslužbenec tik pred pridobitvijo doktorata, je inštitut z javnim uslužbencem sklenil pogodbo o zaposlitvi za razpisano delovno mesto. Javni uslužbenec je pridobil ustrezno stopnjo izobrazbe v krajšem obdobju, kot je tisto, za katerega bi lahko na podlagi določil ZDR sklenili pogodbo za določen čas do enega leta.

³³ Sprejela ga je direktorica 11. 3. 2010 (prečiščeno besedilo), spremembe in dopolnitve 27. 7. 2010, 23. 3. 2012, 1. 8. 2012 in 26. 10. 2012.

³⁴ Naziv doktor znanosti je pridobil 19. 10. 2010.

³⁵ Osnovna plača za 39. plačni razred, v katerega bi moral biti preveden nominalni znesek osnovne plače javnega uslužbenca, povečana za vrednost v višini nesorazmerja nad štirimi plačnimi razredi.

Ukrep inštituta

Inštitut je že na podlagi inšpekcijskega nadzora Inšpektorata za javno upravo julija 2012 pripravil nov aneks k pogodbi o zaposlitvi in javnega uslužbenca uvrstil v 44. plačni razred od datuma sklenitve delovnega razmerja, vendar ga javni uslužbenec ni podpisal. Dogovor o vračilu preveč izplačanih plač v obdobju od maja 2010 do junija 2012 v znesku 3.220 evrov neto je javni uslužbenec podpisal 13. 12. 2012 in ta znesek odplačuje v 150 mesečnih obrokih po 21,47 evra, prvi obrok pri plači za december 2012.

2.1.2 Plača javnih uslužbencev

Plača je sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. V skladu z drugim odstavkom 3. člena ZSPJS se plačni razred in druge sestavine plače v skladu z ZSPJS, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi, ter kolektivnimi pogodbami določi s pogodbo o zaposlitvi.

2.1.2.1 Osnovna plača

Osnovna plača javnega uslužbenca je v skladu s prvim odstavkom 9. člena ZSPJS določena s plačnim razredom, v katerega je uvrščeno delovno mesto, na katero je javni uslužbenec razporejen oziroma ga je pridobil z napredovanjem.

2.1.2.1.a Ugotovili smo, da inštitut nominalnega zneska osnovne plače delovnega mesta ni določil v skladu z 49.a členom ZSPJS³⁶, ker je količnik delovnega mesta in dodatke upošteval od drugega delovnega mesta, kot je bilo to določeno v zadnji veljavni pogodbi o zaposlitvi pred prehodom na novi plačni sistem. Javna uslužbenka je bila pred prevedbo razporejena na delovno mesto predstojnik enote za zdravstveno statistiko. V pogodbi o zaposlitvi je inštitut javni uslužbenki določil izhodiščni količnik delovnega mesta 5,60 in v skladu s Pravilnikom o napredovanju delavcev, zaposlenih v zdravstvu³⁷, količnik osnovne plače 6,40. Pri določitvi nominalnega zneska osnovne plače javne uslužbenke je inštitut pravilno upošteval količnik predstojnica enote³⁸, vendar pa pri določitvi nominalnega zneska osnovne plače delovnega mesta ni upošteval količnika od istega delovnega mesta³⁹, ampak od drugega, to je delovnega mesta zdravnik specialist⁴⁰. Zaradi nepravilnega količnika osnovne plače delovnega mesta je inštitut upošteval tudi nepravilen zdravniški dodatek⁴¹. Zaradi tega inštitut nominalnega zneska osnovne plače delovnega mesta

³⁶ Pri izračunu nominalnega zneska osnovne plače delovnega mesta in nominalnega zneska osnovne plače javnega uslužbenca se v skladu z drugim in tretjim odstavkom 49.a člena ZSPJS upoštevajo količnik delovnega mesta oziroma količnik osnovne plače, ki ga je javni uslužbenec dosegel z napredovanjem, ter pripadajoči dodatki za delovno mesto javnega uslužbenca, navedeni v 49.b členu ZSPJS.

³⁷ Uradni list RS, št. 41/94, 14/97, 98/99, 101/00, 45/02.

³⁸ To je 6,40.

³⁹ Količnik delovnega mesta predstojnik enote je 5,60.

⁴⁰ Količnik 4,40.

⁴¹ Zdravniški dodatek v višini 4,04 namesto 4,86.

ni prevedel v pravi plačni razred, javna uslužbenka pa ni bila uvrščena v plačni razred v skladu z 49.c členom ZSPJS⁴² oziroma 49.č členom ZSPJS⁴³. Inštitut je javno uslužbenko uvrstil v 51. plačni razred⁴⁴ namesto v 45. plačni razred. Ocenjujemo, da ji je inštitut zaradi navedenih nepravilnosti obračunal in izplačal v letu 2011 za 5.947 evrov preveč in v letu 2012 za 7.375 evrov preveč osnovne plače in dodatka za delovno dobo. Inštitut je tako ravnal na podlagi navodila Ministrstva za javno upravo⁴⁵ glede prevedbe in uvrstitve delovnih mest svetovalcev in predstojnikov z enakim izhodiščem kot zdravnikov specialistov. Ministrstvo za javno upravo je ocenilo, da bo tako zagotovljena ustreznost umestitev predstojnikov in svetovalcev v inštitutu, ki bi sicer v novem plačnem sistemu imeli nižjo plačo od zdravnikov specialistov, ki jih vodijo.

Pojasnilo inštituta

Inštitut se zaveda problematike, ki je nastala zaradi ugotovitev ob prehodu v novi plačni sistem, ko bi zaradi ukinitve posebnih delovnih mest predstojnikov (zdravnikov) prišlo do tega, da bi imeli predstojniki nižjo plačo od specialistov, ki jih vodijo. Sindikat zdravnikov in zobozdravnikov Slovenije FIDES je oktobra 2008 na pristojne organe naslovil dopis, v katerem je opisal problematiko. Na podlagi mnenja ministra, pristojnega za javno upravo, je inštitut plače vseh 22 javnih uslužbencev, ki so bili pred prehodom na novi plačni sistem razporejeni na delovno mesto svetovalca ali predstojnika centra/enote, prevedel na enak način.

2.1.2.1.b Inštitut je avgusta 2009 javno uslužbenko zaposlil na delovno mesto zdravnik specializant III in jo uvrstil v 44. plačni razred, to je za šest plačnih razredov višje od plačnega razreda delovnega mesta, kar je v skladu z 20. členom ZSPJS. Ugotovili smo, da inštitut sredstev za odpravo nesorazmerja v osnovni plači ni določil v skladu z 49.č členom ZSPJS⁴⁶, ker je prevedenemu plačnemu razredu delovnega mesta prištel samo pet namesto šest plačnih razredov napredovanj. Inštitut bi moral določiti nesorazmerje do

⁴² V skladu s prvim odstavkom 49.c člena ZSPJS se nominalni znesek vrednosti (osnovne plače) delovnega mesta prevede v plačni razred po tem zakonu z uvrstitvijo v najbližji plačni razred po vrednosti na skupni plačni lestvici (prevedeni plačni razred delovnega mesta). Nominalni znesek osnovne plače javnega uslužbenca se v skladu z drugim odstavkom 49.c člena ZSPJS prevede v osnovno plačo po tem zakonu z uvrstitvijo v najbližji plačni razred po vrednosti na skupni plačni lestvici (prevedeni plačni razred javnega uslužbenca), vendar ne nižje kot v plačni razred, ki je za toliko razredov višji od plačnega razreda delovnega mesta javnega uslužbenca, kot jih je dosegel z napredovanjem do dneva prevedbe.

⁴³ Prvi odstavek 49.č člena ZSPJS določa, da se javni uslužbenec, ki je bil s prevedbo uvrščen v višji plačni razred od prevedenega plačnega razreda njegovega delovnega mesta, zaradi odprave nesorazmerja uvrsti v plačni razred, ki je od plačnega razreda delovnega mesta, določenega v KPJS ali kolektivni pogodbi dejavnosti oziroma poklicev, višji za razliko med prevedenim plačnim razredom javnega uslužbenca in prevedenim plačnim razredom delovnega mesta. Tako javni uslužbenec ne more biti uvrščen v višji plačni razred od plačnega razreda delovnega mesta, ki ga je mogoče doseči z napredovanjem.

⁴⁴ Inštitut je javno uslužbenko razporedil na delovno mesto zdravnik specialist IV.

⁴⁵ Št. 0100-1774/2008/2 z dne 14. 10. 2008, ki ga je Ministrstvo za javno upravo izdalo Sindikatu zdravnikov in zobozdravnikov Slovenije FIDES in inštitutu.

⁴⁶ ZSPJS v desetem odstavku 49.č člena določa, da se za zaposlene javne uslužbenke po prvem obračunu plač v skladu z ZSPJS plača določi na način iz osmega odstavka 49.č člena ZSPJS. Ta določa, da javnemu uslužbencu pripada osnovna plača, ki je bila določena za to delovno mesto s prevedbo v skladu s tretjim odstavkom 49.c člena ZSPJS, povečana za delež, za katerega so bila odpravljena nesorazmerja do dne zaposlitve oziroma preemstitve.

osnovne plače za 41. plačni razred (korekcijska osnovna plača⁴⁷), ne pa nesorazmerja do osnovne plače za 40. plačni razred. Ocenjujemo, da je inštitut zaradi napačno določenega nesorazmerja v letu 2011 obračunal in izplačal za 564 evrov premalo ter v obdobju od 1. 1. do 30. 6. 2012 za 283 evrov premalo osnovne plače in dodatka za delovno dobo.

Ukrep inštituta

Inštitut je že na podlagi inšpekcijskega nadzora Inšpektorata za javno upravo pripravil novi aneks k pogodbi o zaposlitvi in javni uslužbenki pravilno določil sredstva za odpravo nesorazmerja. Javna uslužbenka je aneks 8. 8. 2012 podpisala. Inštitut je izdal sklep o izplačilu premalo izplačanih plač v obdobju od avgusta 2009 do junija 2012 in javni uslužbenki pri plači za julij in november 2012 izplačal premalo izplačano neto plačo v znesku 729 evrov in zakonite zamudne obresti v znesku 101 evro.

2.1.2.1.c Inštitut ni ravnal v skladu z drugim odstavkom 19. člena ZSPJS, ker za uvrstitev javnega uslužbenca v višji plačni razred od plačnega razreda delovnega mesta (za največ pet plačnih razredov) ob zaposlitvi ni pridobil soglasja pristojnega ministra, in v skladu z 20. členom ZSPJS, ker je javnemu uslužbencu ob sklenitvi pogodbe o zaposlitvi na drugo delovno mesto v nižjem ali istem tarifnem razredu določil večje število plačnih razredov napredovanja, kot jih je dosegel na prejšnjem delovnem mestu pri drugem delodajalcu v isti plačni podskupini ali na istovrstnih oziroma sorodnih delovnih mestih v različnih plačnih skupinah. Nepravilnosti smo ugotovili v naslednjih primerih:

- Marca 2010 je inštitut javnega uslužbenca zaposlil na delovno mesto inženir tehničnih strok VII/2 (I) in ga uvrstil v 45. plačni razred, to je za sedem plačnih razredov višje od plačnega razreda delovnega mesta. Ker inštitut za uvrstitev javnega uslužbenca (za največ pet plačnih razredov) v višji plačni razred od plačnega razreda delovnega mesta ni pridobil soglasja ministra za zdravje, bi moral javnega uslužbenca uvrstiti v plačni razred delovnega mesta (38. plačni razred).

Ukrep inštituta

Inštitut je že na podlagi inšpekcijskega nadzora Inšpektorata za javno upravo julija 2012 pripravil aneks k pogodbi o zaposlitvi in javnega uslužbenca uvrstil v 38. plačni razred od datuma sklenitve delovnega razmerja, vendar ga javni uslužbenec ni podpisal. Prav tako ni podpisal dogovora o vračilu preveč izplačane plače, zato je inštitut v skladu s 3.a členom ZSPJS 22. 1. 2013 vložil tožbo pred pristojnim sodiščem. Na poravnalnem naroku je bila 6. 6. 2013 dosežena sodna poravnava, na podlagi katere javni uslužbenec preveč izplačane plače v obdobju od marca 2010 do junija 2012 v znesku 7.989 evrov neto odplačuje v 265 mesečnih obrokih po 30 evrov, prvi obrok pri plači za junij 2013.

- Oktobra 2010 je inštitut javnega uslužbenca zaposlil na delovno mesto strokovni sodelavec (javna naročila, kakovost, varno delo) VII/1 in ga uvrstil v 34. plačni razred, to je za pet plačnih razredov višje od plačnega razreda delovnega mesta. Ker javni uslužbenec ni bil prej zaposlen v javnem sektorju, ni bila mogoča ohranitev plačnih razredov napredovanj, kot je to določeno v pogodbi o zaposlitvi. Za uvrstitev v višji plačni razred (za pet plačnih razredov) od plačnega razreda delovnega mesta bi moral inštitut pridobiti soglasje ministra za zdravje.

⁴⁷ Osnovna plača za 35. plačni razred, v katerega bi moral biti preveden nominalni znesek osnovne plače javnega uslužbenca, povečana za vrednost v višini nesorazmerja nad štirimi plačnimi razredi.

Ukrep inštituta

Inštitut je že na podlagi inšpekcijskega nadzora Inšpektorata za javno upravo julija 2012 pripravil aneks k pogodbi o zaposlitvi in javnega uslužbenca uvrstil v 29. plačni razred od datuma sklenitve delovnega razmerja, vendar ga javni uslužbenec ni podpisal. Javni uslužbenec je 6. 12. 2012 podpisal dogovor o vračilu preveč izplačanih plač v obdobju od oktobra 2010 do junija 2012 v znesku 3.673 evrov neto in ta znesek odplačuje v 100 mesečnih obrokih po 36,73 evra, prvi obrok pri plači za december 2012.

- Marca 2010 je inštitut javno uslužbenko zaposlil na delovno mesto strokovni sodelavec VII/2 (II) in jo uvrstil v 37. plačni razred, to je za štiri plačne razrede višje od plačnega razreda delovnega mesta. Inštitut za uvrstitev v višji plačni razred (za pet plačnih razredov) ni pridobil soglasja ministra za zdravje, zato bi moral javno uslužbenko uvrstiti v plačni razred delovnega mesta (33. plačni razred).

Ukrep inštituta

Inštitut je že na podlagi inšpekcijskega nadzora Inšpektorata za javno upravo julija 2012 pripravil aneks k pogodbi o zaposlitvi in javno uslužbenko uvrstil v 33. plačni razred od datuma sklenitve delovnega razmerja, vendar ga javna uslužbenka ni podpisala. Prav tako ni podpisala dogovora o vračilu preveč izplačane plače, zato je inštitut v skladu s 3.a členom ZSPJS 22. 1. 2013 vložil tožbo pred pristojnim sodiščem. Na poravnalnem naroku je bila 6. 6. 2013 dosežena sodna poravnava, na podlagi katere javna uslužbenka preveč izplačane plače v obdobju od marca 2010 do junija 2012 v znesku 4.150 evrov neto odplačuje v 243 mesečnih obrokih po 17 evrov, prvi obrok pri plači za junij 2013.

- Junija 2010 je inštitut javnega uslužbenca zaposlil na delovno mesto inženir tehničnih strok VII/2 (I) in ga uvrstil v 43. plačni razred, to je za pet plačnih razredov višje od plačnega razreda delovnega mesta. Javni uslužbenec pri prejšnjem delodajalcu v javnem sektorju ni dosegel nobenega napredovanja, zato bi moral inštitut za uvrstitev v višji plačni razred (za pet plačnih razredov) pridobiti soglasje ministra za zdravje.

Ukrep inštituta

Inštitut je že na podlagi inšpekcijskega nadzora Inšpektorata za javno upravo julija 2012 pripravil aneks k pogodbi o zaposlitvi in javnega uslužbenca uvrstil v 38. plačni razred od datuma sklenitve delovnega razmerja, vendar ga javni uslužbenec ni podpisal. Prav tako ni podpisal dogovora o vračilu preveč izplačane plače, zato je inštitut v skladu s 3.a členom ZSPJS 22. 1. 2013 vložil tožbo pred pristojnim sodiščem. Na poravnalnem naroku je bila 6. 6. 2013 dosežena sodna poravnava, na podlagi katere javni uslužbenec preveč izplačane plače v obdobju od junija 2010 do junija 2012 v znesku 4.862 evrov neto odplačuje v 179 mesečnih obrokih po 27 evrov, prvi obrok pri plači za junij 2013.

- Novembra 2009 je inštitut javno uslužbenko zaposlil na delovno mesto vodja finančno-računovodske službe I (v javnem zavodu z več kot 200 zaposlenimi) in jo uvrstil v 43. plačni razred, to je za pet plačnih razredov višje od plačnega razreda delovnega mesta. Javna uslužbenka je pri prejšnjem delodajalcu v javnem sektorju napredovala za štiri plačne razrede, kar bi ji inštitut v skladu s prvim odstavkom 20. člena ZSPJS lahko priznal in jo uvrstil v 42. plačni razred. Marca 2010 je bila javna uslužbenka premeščena na delovno mesto strokovni sodelavec VII/2 (II) in uvrščena v 38. plačni razred, to je za pet plačnih razredov višje od plačnega razreda delovnega mesta. V skladu s prvim odstavkom 20. člena ZSPJS pa bi lahko bila uvrščena v 37. plačni razred.

Ukrep inštituta

Inštitut je že na podlagi inšpekcijskega nadzora Inšpektorata za javno upravo julija 2012 pripravil aneks k pogodbi o zaposlitvi in javno uslužbenko uvrstil v 37. plačni razred od datuma sklenitve delovnega razmerja, vendar ga javna uslužbenka ni podpisala. Javna uslužbenka je 7. 12. 2012 podpisala dogovor o vračilu preveč izplačanih plač v obdobju od novembra 2009 do junija 2012 v znesku 1.412 evrov neto in ta znesek odplačuje v 120 mesečnih obrokih po 11,77 evra, prvi obrok pri plači za december 2012.

- Januarja 2010 je inštitut javno uslužbenko zaposlil na delovno mesto strokovni sodelavec VII/2 (II) in jo uvrstil v 38. plačni razred, to je za pet plačnih razredov višje od plačnega razreda delovnega mesta. Javna uslužbenka je pri prejšnjem delodajalcu v javnem sektorju napredovala za tri plačne razrede, zato bi jo inštitut lahko v skladu s prvim odstavkom 20. člena ZSPJS uvrstil v 36. plačni razred.

Ukrep inštituta

Inštitut je že na podlagi inšpekcijskega nadzora Inšpektorata za javno upravo julija 2012 pripravil aneks k pogodbi o zaposlitvi in javno uslužbenko uvrstil v 36. plačni razred od datuma sklenitve delovnega razmerja. Javna uslužbenka je 15. 8. 2012 podpisala aneks in 7. 12. 2012 tudi dogovor o vračilu preveč izplačanih plač v obdobju od januarja 2010 do junija 2012 v znesku 2.452 evrov neto in ta znesek odplačuje v 100 mesečnih obrokih po 24,52 evra, prvi obrok pri plači za december 2012.

Ocenjujemo, da je inštitut zaradi navedenih nepravilnosti v letu 2011 obračunal in izplačal za 22.348 evrov preveč ter v obdobju od 1. 1. do 30. 6. 2012 za 11.173 evrov preveč osnovne plače in dodatka za delovno dobo.

2.1.2.2 Napredovanje javnih uslužbencev

V skladu s prvim odstavkom 163. člena ZUJF bi javni uslužbenec, ki je v letu 2012 napredoval v višji plačni razred, pridobil pravico do plače v skladu z višjim plačnim razredom s 1. 6. 2013 oziroma se je ta datum na podlagi 62.d člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014⁴⁸ prestavil na 1. 4. 2014.

2.1.2.2.a Ugotovili smo, da je inštitut javnima uslužbenkama, ki sta napredovali 1. 4. 2012, priznal pravico do višje plače že v letu 2012 in ne šele s 1. 4. 2014:

- Javna uslužbenka na delovnem mestu vodja finančno-računovodske službe I je s 1. 4. 2012 izpolnila pogoje za napredovanje za en plačni razred, višja plača pa ji je bila obračunana decembra 2012, ko je bila premeščena na delovno mesto strokovni sodelavec VII/2 (II). Inštitut je javni uslužbenki pri premestitvi na drugo delovno mesto v nasprotju s prvim odstavkom 163. člena ZUJF upošteval še doseženo napredovanje v letu 2012 in jo zato uvrstil za en plačni razred previsoko.

Ukrep inštituta

Inštitut je februarja 2013 z javno uslužbenko sklenil aneks št. 1 k pogodbi o zaposlitvi in jo uvrstil za en plačni razred nižje ter pri plači za februar 2013 poračunal preveč izplačano plačo v znesku 145 evrov bruto.

- Inštitut je javno uslužbenko zaposlil na delovno mesto zdravnik specializant III za obdobje trajanja specializacije na podlagi odločbe Zdravniške zbornice Slovenije⁴⁹ od 1. 7. 2012 do 30. 6. 2016 in jo uvrstil v 39. plačni razred, to je za razred višje od plačnega razreda delovnega mesta. Javna uslužbenka je pri prejšnjem delodajalcu v javnem sektorju s 1. 4. 2012 napredovala za en plačni razred, vendar pravico do višje osnovne plače pridobi z dnem, določenim s predpisi o interventnih ukrepih na področju plač v javnem sektorju. Ko je bila sklenjena pogodba o zaposlitvi (2. 7. 2012), je veljal ZUJF, zato je javna uslužbenka v nasprotju s prvim odstavkom 163. člena ZUJF pravico do plače, višje za en plačni razred, pridobila neupravičeno.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 104/12, 46/13, 61/13, 82/13, 101/13.

⁴⁹ Št. 1101-372/2012/5 z dne 14. 5. 2012.

Ukrep inštituta

Inštitut je z javno uslužbenko sklenil aneks št. 1 k pogodbi o zaposlitvi in jo uvrstil v 38. plačni razred ter pri plači za februar in marec 2013 poračunal preveč izplačano plačo v znesku 551 evrov bruto.

Ocenjujemo, da je inštitut zaradi navedenih nepravilnosti v letu 2012 obračunal za 544 evrov preveč osnovne plače in dodatka za delovno dobo.

2.1.2.3 Odprava tretje četrtine plačnih nesorazmerij

Vrhovno sodišče Republike Slovenije je odločilo⁵⁰, da neizplačevanje tretje četrtine odprave plačnih nesorazmerij v obdobju od 1. 10. 2010 do 31. 5. 2012 predstavlja kršitev 50. člena KPJS. V obrazložitvi sodbe je navedeno, da je odprava tretje četrtine plačnih nesorazmerij zapadla v izplačilo s 1. 10. 2010 oziroma ob izplačilu plače za oktober 2010. Aneks št. 4 h KPJS⁵¹, ki je preložil izplačilo odprave tretje četrtine plačnih nesorazmerij, pa je predstavljal nedopusten poseg v že pridobljene pravice javnih uslužbencev. Inštitut je ravnal v skladu z navodili ministrstva⁵², ki je bilo pristojno za javno upravo, naj se pri obračunu plač za oktober osnovne plače javnih uslužbencev obračunajo in izplačajo brez tretje četrtine odprave nesorazmerij.

2.1.3 Drugi prejemki iz delovnega razmerja**2.1.3.1 Regres za letni dopust**

Inštitut je javnim uslužbencem v letu 2012 za regres za letni dopust za leto 2012 izplačal 84.860 evrov. Regres je bil izplačan na podlagi 176. člena ZUJF v juniju⁵³ in v višini, določeni glede na uvrstitev javnega uslužbenca v plačni razred v mesecu pred izplačilom regresa. V skladu z navedenimi podlagami je bil regres izplačan v razponu od 100 evrov do 692 evrov⁵⁴, kar ni v skladu z določbo 9. točke Dogovora o ukrepih na področju plač in drugih prejemkov v javnem sektorju za leti 2011 in 2012⁵⁵ (v nadaljevanju: dogovor). Ta določa, da se regres v letu 2012 izplača pri plači za april 2012 v znesku 692 evrov. V skladu z dogovorom je regres za letni dopust zapadel v izplačilo v maju, ko je bila izplačana plača za april, torej še pred uveljavitvijo ZUJF in bi torej moral biti izplačan v višini, določeni z dogovorom. Inštitut regresa za letni dopust ni izplačal v višini in roku iz dogovora, s čimer je upošteval sklep vlade⁵⁶ in pojasnilo ministrstva, pristojnega za javno upravo⁵⁷, da se regres za letni dopust za leto 2012 javnim uslužbencem in funkcionarjem pri plači za april 2012 ne izplača. Če bi bil regres za letni dopust izplačan v višini in roku iz dogovora, bi bil od dejansko izplačanega v letu 2012 višji za 109.503 evre.

Ukrep inštituta

Inštitut je pri plači za maj 2013 izplačal razliko z zakonskimi zamudnimi obrestmi od 10. 5. 2012 in zakonsko zamudne obresti od že izplačanega neto regresa za leto 2012 za obdobje od 10. 5. do 7. 6. 2012.

⁵⁰ Sodba, št. VIII Ips 105/2013 z dne 3. 9. 2013.

⁵¹ Uradni list RS, št. 89/10.

⁵² Št. 0100-704/2010/29 z dne 18. 10. 2010 in št. 0100-704/2010/28 z dne 15. 10. 2010.

⁵³ Oziroma v kasnejših mesecih pri tistih javnih uslužbencih, ki so pravico do regresa pridobili po juniju 2012.

⁵⁴ Oziroma v sorazmerno nižjem delu, če so javni uslužbenci imeli pravico le do sorazmernega dela regresa.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 89/10.

⁵⁶ Št. 10007-30/2012/2 z dne 26. 4. 2012.

⁵⁷ Št. 0100-284/2012/5 z dne 20. 4. 2012.

2.2 Stroški materiala in storitev

Stroški materiala⁵⁸ in storitev so predstavljali 23,8 odstotka vseh odhodkov v letu 2011 in 23,7 odstotka vseh odhodkov v letu 2012.

Tabela 2: Stroški materiala in storitev

Stroški materiala in storitev	Znesek v evrih			Indeks	
	2012	2011	2010	12/11	11/10
Stroški materiala	1.645.547	1.898.848	1.524.547	87	125
Stroški storitev	2.904.091	3.137.254	2.921.316	93	107
<i>Poštne in kurirske storitve</i>	<i>532.175</i>	<i>466.648</i>	<i>438.673</i>	<i>114</i>	<i>106</i>
<i>Stroški avtorskih in podjemnih pogodb</i>	<i>227.810</i>	<i>310.054</i>	<i>342.111</i>	<i>73</i>	<i>91</i>
<i>Stroški službenih potovanj</i>	<i>207.312</i>	<i>265.960</i>	<i>270.258</i>	<i>78</i>	<i>98</i>
<i>Ostali stroški storitev</i>	<i>1.936.794</i>	<i>2.094.592</i>	<i>1.870.274</i>	<i>92</i>	<i>112</i>
Skupaj	4.549.638	5.036.102	4.445.863	90	113

Vira: izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov za leti 2011 in 2012.

Med *stroški materiala* največji delež predstavljata porabljen laboratorijski material (72,9 odstotka v letu 2011 in 73,5 odstotka v letu 2012) in električna energija (4,7 odstotka v letu 2011 in 5,5 odstotka v letu 2012). V letu 2011 so se glede na leto poprej najbolj povečali stroški laboratorijskega materiala (za 344.034 evrov, indeks je 133) predvsem zaradi večje porabe materiala v programu SVIT⁵⁹. V letu 2012 so se glede na leto 2011 stroški porabljenega laboratorijskega materiala zmanjšali (za 173.352 evrov, indeks je 88) predvsem zaradi prenosa dejavnosti sanitarnih laboratorijev v Zavod za zdravstveno varstvo Maribor s 1. 11. 2012.

Med *stroški storitev* največji delež predstavljajo poštne in kurirske storitve (14,9 odstotka v letu 2011 in 18,3 odstotka v letu 2012), avtorske in podjemne pogodbe (9,9 odstotka v letu 2011 in 7,8 odstotka v letu 2012), službena potovanja (8,5 odstotka v letu 2011 in 7,1 odstotka v letu 2012), vzdrževanje računalniških programov (6,9 odstotka v letu 2011 in 7,5 odstotka v letu 2012), založniške in tiskarske storitve (6 odstotkov v letu 2011 in 7,5 odstotka v letu 2012) ter intelektualne storitve (5,8 odstotka v letu 2011 in 7,6 odstotka v letu 2012). V letu 2011 so se glede na preteklo leto najbolj povečali stroški intelektualnih storitev (indeks 153 oziroma za 63.425 evrov), storitev sprotnega vzdrževanja komunikacijske in računalniške opreme (indeks 187 oziroma za 56.939 evrov) ter prevajalskih in lektorskih storitev (indeks 308 oziroma za 37.534 evrov). Zmanjšali so se stroški ostalih laboratorijskih storitev (indeks 59 oziroma za 38.656 evrov) ter stroški avtorskih in podjemnih pogodb (indeks 91 oziroma za

⁵⁸ Brez stroškov zdravil za izvajanje programa cepljenja in zaščite z zdravili, ki so v točki 2.3 tega poročila.

⁵⁹ Državni program presajanja in zgodnjega odkrivanja predrakavih sprememb in raka na debelem črevesu in danki.

32.057 evrov). V letu 2012 so se glede na leto poprej najbolj zmanjšali stroški avtorskih in podjemnih pogodb (indeks 73 oziroma za 82.244 evrov), službenih potovanj (indeks 78 oziroma za 58.648 evrov), sprotne vzdrževanja poslovnih objektov (indeks 24 oziroma za 54.156 evrov) in vzdrževanja laboratorijske opreme (indeks 64 oziroma za 51.978 evrov). Povečali pa so se stroški poštnih in kurirskih (indeks 114 oziroma za 65.527 evrov) ter intelektualnih storitev (indeks 121 oziroma za 38.777 evrov).

2.2.1 Avtorske in podjemne pogodbe

Med stroški storitev je inštitut izkazal *stroške opravljenega dela na podlagi avtorskih in podjemnih pogodb*, ki so skupaj s prispevki in davki v letu 2011 znašali 310.054 evrov, v letu 2012 pa 227.810 evrov. Stroški po avtorskih in podjemnih pogodbah so se v letu 2012 glede na leto poprej zmanjšali za 82.244 evrov (26,5 odstotka) predvsem zaradi manjšega števila sej programskega sveta programa SVIT, manjšega števila nadzorov histopatoloških centrov in manjšega obsega predavanj na šoli CINDI⁶⁰. Na obseg navedenih stroškov je v letu 2011 vplivala tudi organizacija histopatološkega kongresa, medtem ko v letu 2012 podobnih dogodkov inštitut ni organiziral.

Avtorske in podjemne pogodbe je inštitut sklepal z zunanjimi izvajalci predvsem za izvajanje programa CINDI (128.539 evrov v letu 2011 in 101.571 evrov v letu 2012), programa SVIT (92.066 evrov v letu 2011 in 51.692 evrov v letu 2012) in za delo v okviru projekta Evropsko partnerstvo v boju proti raku (15.000 evrov v letu 2011 in 30.000 evrov v letu 2012).

2.2.1.a Ugotovili smo, da je inštitut dvema izvajalcema, ki sta na podlagi sklenjene podjemne pogodbe opravljala *"nadzor nad stroškovnostjo dela kolonoskopskih centrov v okviru programa SVIT"*, septembra 2011 in novembra 2012 obračunal in izplačal avtorski honorar in tako obračunal in plačal za 904 evre prenikne prispevke in davke.

2.2.2 Stroški službenih potovanj

Inštitut je v letu 2011 izkazal 265.960 evrov *stroškov službenih potovanj*, v letu 2012 pa 207.312 evrov, kar je za 22 odstotkov manj kot leto poprej. Največ stroškov se nanaša na službena potovanja v tujino, in sicer 93,3 odstotka vseh stroškov v letu 2011 in 95,8 odstotka v letu 2012.

Stroške službenih potovanj v tujino so predstavljali predvsem potni stroški, povezani z opravljanjem dela na evropskih projektih, od tega največ za udeležbo na delovnih sestankih projekta *"Evropsko partnerstvo v boju proti raku"*, ki ga vodi in koordinira inštitut, sledi še sodelovanje v organih agencij Evropske unije, kot sta Evropska agencija za varno hrano in Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni, ter udeležba v drugih ekspertnih skupinah.

Inštitut ima Pravilnik o službenih potovanjih⁶¹ in Navodilo za izdajo, obračun in izplačilo nalogov za službena potovanja⁶², ki je bilo sprejeto po opravljeni notranji reviziji potnih nalogov za leto 2011, saj pred tem ni imel podrobnejših navodil za zaposlene, ki izpolnjujejo vloge, pripravljajo in obračunavajo ter izplačujejo in knjižijo potne naloge.

⁶⁰ Koordiniranje, vodenje in spremljanje podatkov o dejavnih tveganja in ogroženosti za srčno žilne bolezni.

⁶¹ Z dne 13. 9. 2010.

⁶² Z dne 20. 7. 2012.

2.2.2.a Ugotovili smo, da inštitut ni ravnal v skladu z Uredbo o povračilu stroškov za službena potovanja v tujino⁶³ (v nadaljevanju: uredba) in Pravilnikom o službenih potovanjih, ker je obračunaval dnevnice v višjem znesku, kot so določeni v uredbi, obračunal dnevnice za več dni, kot je dejansko trajalo službeno potovanje, ter strošek prenočevanja povrnil v previsokem znesku, in sicer:

- v enem primeru so bile dnevnice za službeno potovanje v Kopenhagen v obdobju od 8. 11. do 13. 11. 2011 obračunane v znesku 60 evrov namesto 55 evrov;
- v dveh primerih je bila dnevnicca obračunana za dan več, kot je dejansko trajalo službeno potovanje;
- v enem primeru je bila obračunana cela dnevnicca za potovanje v tujino, čeprav je potovanje trajalo le 10 ur;
- v enem primeru je bilo povračilo stroškov za prenočevanje v tujini previsoko, ker račun za hotelske storitve za opravljeno pot v Bostonu v obdobju od 14. do 18. 9. 2012 ni bil pravilno preračunan v evre.

Ocenjujemo, da je inštitut v letu 2011 obračunal za 88 evrov previsok znesek dnevnic za službeno potovanje v tujino ter v letu 2012 za 140 evrov previsoke stroške prenočišča na službenem potovanju v tujino.

Ukrep inštituta

Inštitut je javnim uslužbencem na podlagi podpisane izjave preveč obračunane stroške službenih potovanj poračunal pri plači za februar 2013.

2.2.3 Študentsko delo

Stroški storitev študentskih servisov so v letu 2011 znašali 109.324 evrov, v letu 2012 pa 89.743 evrov, kar pomeni zmanjšanje za 17,9 odstotka glede na leto poprej. Obseg dela prek študentskih napotnic – predvsem administrativnega in s področja informacijske tehnologije, se je po 1. 6. 2012 precej zmanjšal. V skladu z drugim odstavkom 184. člena in v povezavi s 186. členom ZUJF mora inštitut za prevzemanje obveznosti plačila stroškov zaradi opravljanja dela dijaka ali študenta na podlagi napotnice pooblaščen organizacije za posredovanje dela pridobiti soglasje sveta inštituta s predhodnim soglasjem ministra za zdravje. Inštitut je novembra 2012, s predhodnim soglasjem ministra za zdravje, pridobil soglasje sveta inštituta za opravljanje študentskega dela za komunikacijska dela v okviru programa SVIT in za delo na svetovalnem telefonu za opuščanje kajenja.

2.2.3.a Za opravljanje administrativnih del oktobra 2012, za katera je inštitut porabil 1.210 evrov, ni pridobil soglasja sveta inštituta in predhodnega soglasja pristojnega ministra, kar je v nasprotju z določbo drugega odstavka 184. člena ZUJF.

2.2.4 Nezgodno zavarovanje zaposlenih

2.2.4.a Inštitut je v letih 2011 in 2012 za vse zaposlene plačeval premije za nezgodno zavarovanje. V skladu s 6. členom Aneksa h Kolektivni pogodbi za dejavnost zdravstva in socialnega varstva⁶⁴ delodajalec sklene nezgodno zavarovanje za delavce, ki so pri opravljanju svojih nalog posebej izpostavljeni in ogroženi. Drugi odstavek tega člena določa, da delodajalec sklene nezgodno zavarovanje za zaposlene, ki

⁶³ Uradni list RS, št. 38/94, 63/94, 24/96, 96/00, 35/02, 86/02, 66/04, 73/04, 16/07, 30/09, 51/12.

⁶⁴ Uradni list RS, št. 76/98.

opravljajo delo v patronažni službi, v reševalni službi, v službi helikopterskih prevozov, če opravljajo terensko delo, pri vzdrževanju strojev ali električnih naprav, s plini, z vnetljivimi snovmi, s kisljinami ali lugi. Upravičenci do nezgodnega zavarovanja so le zaposleni, ki delajo v laboratorijski dejavnosti⁶⁵. Ocenjujemo, da je inštitut ostalim javnim uslužbencem plačal premije za nezgodno zavarovanje v letu 2011 v skupnem znesku 8.413 evrov in v letu 2012 v skupnem znesku 7.384 evrov v nasprotju s tretjim odstavkom 16. člena ZJU⁶⁶.

Ukrep inštituta

Inštitut je junija 2013 javnim uslužbencem, ki niso upravičeni do nezgodnega zavarovanja, prenehal plačevati premije za nezgodno zavarovanje.

2.2.5 Javna naročila

Preverili smo pravilnost postopkov izbire dobaviteljev materiala in izvajalcev storitev glede na določila ZJN-2 in pravilnika o javnem naročanju ter ugotavljali podlage za ostale nabave. Ugotovili smo, da je inštitut v letu 2011 nabavil material in naročil storitve v znesku 197.524 evrov in v letu 2012 v znesku 468.324 evrov na podlagi postopkov javnega naročanja, ki niso bili izvedeni v skladu z določili ZJN-2 ali brez predhodno izvedenega postopka javnega naročanja. V nadaljevanju navedeni zneski nabav materiala in storitev so brez davka na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV).

2.2.5.a Za storitve dogovorjenih postopkov, ki jih je v letu 2011 na podlagi sklenjene pogodbe opravila družba KPMG Slovenija, d. o. o., Ljubljana, je inštitut izvajalcu plačal 13.880 evrov. Inštitut pred sklenitvijo pogodbe ni pridobil vsaj dveh ponudb, kar je v nasprotju s 7. členom pravilnika o javnem naročanju.

2.2.5.b Inštitut je za storitve fiksne telefonije z družbo Telekom Slovenije, d. d., Ljubljana leta 2001 sklenil pogodbo o komercialnem naročniškem razmerju za storitev centrex za nedoločen čas. V letih 2011 in 2012 je promet znašal 34.681 evrov oziroma 30.440 evrov. Vrednost storitev v letih 2011 in 2012 je presegala z zakonom določene mejne vrednosti, zato bi jih inštitut moral oddati v skladu s točko a drugega odstavka 24. člena ZJN-2.

Ukrep inštituta

Inštitut je 28. 5. 2013 sklenil pogodbo o zagotavljanju storitev fiksne telefonije za obdobje štirih let z izvajalcem, ki ga je po pooblastilu inštituta izbralo Združenje zdravstvenih zavodov Slovenije na podlagi izvedenega javnega naročila po odprtem postopku.

2.2.5.c Inštitut je 24. 8. 2011 z družbo Maksmail, d. o. o., Celje (v nadaljevanju: Maksmail) sklenil okvirni sporazum o poštnih storitvah za obdobje štirih let oziroma do porabe sredstev v znesku 2.000.000 evrov. Na podlagi izvedenega odprtega postopka je inštitut prejel dve ponudbi⁶⁷, vrednosti obeh

⁶⁵ To je 32 zaposlenih v oddelku za medicinsko mikrobiologijo in 6 zaposlenih v oddelku SVIT.

⁶⁶ Ta določa, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskimi predpisi ali kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva.

⁶⁷ Ponudba Pošte Slovenije v znesku 527.653 evrov letno brez DDV (560.373 evrov z DDV), ponudba družbe Maksmail v znesku 474.952 evrov letno brez DDV (569.942 evrov z DDV).

sta bili v okviru zagotovljenih sredstev⁶⁸. Ponudbo Pošte Slovenije, d. o. o., Maribor (v nadaljevanju: Pošta Slovenije) je zavrnil kot nesprejemljivo in kot nepopolno, saj naj bi preseгла zagotovljena sredstva naročnika. Inštitut je pri pregledu popolnosti ponudbe preverjal vrednost ponudbe brez DDV. Ker je Pošta Slovenije v skladu s 17. točko 42. člena Zakona o davku na dodano vrednost⁶⁹ za izvajanje univerzalne poštnе storitve oproščena plačila DDV, je bila vrednost njene ponudbe sicer višja od ocenjene vrednosti naročila brez DDV, ni pa bila višja od ocenjene vrednosti naročila z DDV.

Pojasnilo inštituta

Pri odločitvi o oddaji javnega naročila je inštitut upošteval ocenjeno vrednost ponudbe brez DDV, saj je bilo tako določeno merilo za izbiro najugodnejše ponudbe. Postopek je v reviziji, ki jo je zahtevala Pošta Slovenije, presojala tudi Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: DRK) in zahtevek vlagatelja⁷⁰ zavrnila ter potrdila odločitev inštituta. Zato inštitut ni imel razloga za dvom, da javno naročilo ne bi bilo izvedeno skladno z ZJN-2.

Ker mora inštitut plačati pri storitvah obračunan DDV, mora tudi pri preveritvi zagotovljenih sredstev upoštevati ocenjeno vrednost ponudbe z DDV. Inštitut je ponudbo Pošte Slovenije, ki je bila za 9.569 evrov nižja od ponudbe drugega (izbranega) ponudnika, izločil neupravičeno in s tem ravnal v nasprotju s 6. členom ZJN-2, ki določa, da mora naročnik z izvedbo javnega naročila in izborom ponudbe zagotoviti, da je poraba sredstev glede na namen in predmet javnega naročila najbolj gospodarna. Na podlagi sklenjene pogodbe z družbo Maksmail je bil v letu 2011 ustvarjen promet v znesku 146.471 evrov, v letu 2012 pa 436.487 evrov, ki ju štejemo kot nepravilnost.

2.2.5.d Inštitut je na podlagi odprtega postopka za nabavo pisarniškega materiala z družbo Extra lux, d. o. o., Ljubljana 4. 3. 2010 sklenil okvirni sporazum za obdobje treh let oziroma do porabe sredstev v znesku 200.000 evrov. Javno naročilo je bilo razdeljeno na pet sklopov⁷¹. Ugotovili smo, da je inštitut v okviru sklopa 2 nabavljal tudi tonerje, ki niso bili sestavni del okvirnega sporazuma. V 3. členu okvirnega sporazuma je določeno, da bo inštitut naročal blago po veljavnem ceniku ponudnika, ki je priloga okvirnemu sporazumu. Ker vsi nabavljeni tonerji niso bili navedeni v ceniku, je inštitut nabavil tonerje za 2.492 evrov v letu 2011 in 1.397 evrov v letu 2012 brez ustrezne podlage.

2.3 Nabava zdravil za izvajanje programa cepljenja in zaščite z zdravili

Stroški zdravil so v letu 2011 predstavljali 33,4 odstotka vseh odhodkov in 78,8 odstotka vseh stroškov materiala (8.960.683 evrov), v letu 2012 pa 33,2 odstotka vseh odhodkov in 79,5 odstotka vseh stroškov materiala (8.035.782 evrov).

⁶⁸ Ocenjena vrednost naročila je bila v znesku 500.000 evrov letno brez DDV (600.000 evrov z DDV).

⁶⁹ Uradni list RS, št. 13/11-UPB3, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12.

⁷⁰ Predlagal je razveljavitev obvestila o izidu javnega naročila ter ugotovitev, da je ponudba vlagatelja popolna in se mu odda javno naročilo (sklep DRK, št. 018-175/2011-6 z dne 14. 7. 2011).

⁷¹ Sklop 1 – pisarniški material splošno; sklop 2 – tonerji, črnila, pisalni trakovi; sklop 3 – obrazci; sklop 4 – papir; sklop 5 – računalniški material.

Tabela 3: Stroški zdravil za izvajanje programa cepljenja in zaščite z zdravili

Stroški zdravil za izvajanje programa cepljenja in zaščite z zdravili	Znesek v evrih			Indeks	
	2012	2011	2010	12/11	11/10
Zdravila, ki se financirajo iz sredstev osnovnega zdravstvenega zavarovanja	3.726.800	4.278.983	5.169.891	87	83
Ostala zdravila	2.663.435	2.782.852	2.973.322	96	94
Skupaj	6.390.235	7.061.835	8.143.213	90	87

Viri: izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov za leti 2011 in 2012 in analitične evidence inštituta.

Stroški zdravil so bili v obeh letih nižji glede na leto poprej, v letu 2011 za 1.081.377 evrov in v letu 2012 za 671.601 evro. Najbolj so se znižali stroški za zdravila, ki se financirajo iz sredstev osnovnega zdravstvenega zavarovanja (v nadaljevanju: OZZ), in sicer v letu 2011 za 890.908 evrov glede na leto 2010 in v letu 2012 za 552.183 evrov glede na leto poprej. Razlog za to v obeh letih so predvsem nižje nabavne cene, ki jih je inštitut določil z dobavitelji, pa tudi zmanjšanje nabavljenih količin posameznih zdravil.

V skladu z letnim programom cepljenja in zaščite z zdravili, ki ga na podlagi prvega odstavka 25. člena Zakona o nalezljivih boleznih⁷² (v nadaljevanju: ZNB) na predlog inštituta določi minister, pristojen za zdravje, inštitut zagotavlja preskrbo z zdravili za zaščito pred določenimi nalezljivimi boleznimi⁷³. Sredstva za nabavo in distribucijo zdravil za izvajanje programa cepljenja, ki v skladu s sprejetim vsakoletnim programom spadajo v OZZ, inštitutu⁷⁴ zagotavlja ZZS na podlagi pogodbe. Inštitut zagotavlja tudi preskrbo z drugimi zdravili za izvajanje programa cepljenja in zaščite z zdravili, ki jih za območje Republike Slovenije v skladu s 5. členom Pravilnika o cepljenju, zaščiti z zdravili in varstvu pred vnosom in razširjanjem nalezljivih boleznih⁷⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o cepljenju) uvažajo ali z njimi opravljajo promet na debelo pravne in fizične osebe, ki izpolnjujejo predpisane pogoje za uvoz oziroma promet z zdravili na debelo.

V skladu s programom cepljenja in zaščite z zdravili so obvezna cepljenja sestavni del OZZ in se financirajo iz sredstev OZZ. Plačniki neobveznih cepljenj so praviloma posamezniki, razen v posebej opredeljenih primerih, ko je financiranje zagotovljeno iz sredstev OZZ.

V skladu s III. poglavjem programa cepljenja in zaščite z zdravili se zaradi neprekinjenega izvajanja veljaven program cepljenja in zaščite z zdravili smiselno uporabi tudi za nabavo cepiv, za katera je treba začeti s postopki oddaje naročil pred uveljavitvijo novega programa cepljenja. Pri nabavi cepiv mora inštitut upoštevati tudi predpise, ki urejajo javno naročanje.

⁷² Uradni list RS, št. 33/06-UPB1.

⁷³ Določeno v sedmi točki II. poglavja programa cepljenja in zaščite z zdravili.

⁷⁴ V skladu s pogodbo o izvajanju zdravstvenih storitev za pogodbeni leti 2011 in 2012 ZZS plača zdravila po dejanski nabavni ceni.

⁷⁵ Uradni list RS, št. 16/99, 58/01, 50/05, 92/06.

Inštitut lahko v skladu s 73. členom ZZdr-1 zdravila kupuje le pri pravnih in fizičnih osebah, ki imajo dovoljenje za opravljanje dejavnosti izdelave ali prometa z zdravili na debelo, prodaja pa le pravnim in fizičnim osebam, ki imajo dovoljenje za opravljanje dejavnosti prometa z zdravili na debelo ali drobno, lekarnam, zdravstvenim zavodom oziroma drugim izvajalcem zdravstvene dejavnosti, če imajo vzpostavljen sistem za sprejem, shranjevanje in sledljivost zdravil, ki ga preveri pristojni organ, ter določeno odgovorno osebo za sprejem, shranjevanje in zagotavljanje sledljivosti zdravil.

V 17. členu ZZdr-1 je določeno, da je zdravilo lahko v prometu⁷⁶, če ima dovoljenje za promet v skladu s tem zakonom ali po centraliziranem postopku v skladu s predpisi Evropske unije oziroma če na predlog inštituta Javna agencija Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke (v nadaljevanju: JAZPM) to dovoli za posameznega bolnika oziroma če JAZMP začasno dovoli promet zdravila, ki je brez dovoljenja za promet v izrednih primerih ali iz drugih razlogov, ki so v interesu javnega zdravja. Inštitut po 77. členu ZZdr-1 pridobiva dovoljenja za vnos⁷⁷, in sicer za cepiva in izdelke iz krvi⁷⁸ in za zdravila, ki nimajo dovoljenja za promet v Republiki Sloveniji, v nujnih primerih posamičnega zdravljenja na predlog inštituta in na osebno odgovornost zdravnika.

ZZdr-1 določa tudi pristojnosti in ureja procese, ki potekajo na področju oblikovanja in spremljanja cen zdravil. Za določanje cen zdravil, ki se financirajo iz javnih sredstev, je pristojna JAZMP, ki na podlagi 97. člena ZZdr-1 določi najvišjo dovoljeno ceno in izredno višjo dovoljeno ceno zdravilom za uporabo v humani medicini, ki so pridobila dovoljenje za promet ali dovoljenje za promet s paralelno uvoženim zdravilom oziroma zdravilom, ki nimajo dovoljenja za promet, imajo pa dovoljenje za vnos oziroma uvoz zdravil in so uvrščena na seznam nujno potrebnih zdravil ter so financirana iz javnih sredstev oziroma so namenjena za financiranje iz javnih sredstev. Te cene predstavljajo najvišje cene, dovoljene v prometu z zdravili na debelo. Merila, način in postopek za njihovo oblikovanje, določanje ter spreminjanje, obdobje njihove veljavnosti in način objavljajanja in posredovanja je v letih 2011 in 2012 urejal pravilnik o določanju cen zdravil. ZZdr-1 pa dobaviteljem zdravil, plačnikom in kupcem zdravil omogoča, da se dogovorijo o cenah, ki so nižje od najvišjih dovoljenih cen. V skladu z 99. členom ZZdr-1 je veljavna cena zdravila lahko najvišja dovoljena cena, izredna višja dovoljena cena ali pa cena, oblikovana na podlagi dogovora v skladu s 97.a členom ZZdr-1, ki ni višja od najvišje dovoljene cene.

2.3.1 Javna naročila

Preverili smo pravilnost postopkov izbire dobaviteljev zdravil za izvajanje programa cepljenja in zaščite z zdravili glede na določila ZJN-2, ZZdr-1, pravilnika o določanju cen zdravil in pravilnika o javnem naročanju ter obstoj pravnih podlag za izplačila. Ugotovili smo, da je inštitut v letu 2011 nabavil zdravila v skupnem znesku 6.855.100 evrov (brez DDV) in v letu 2012 v znesku 6.387.609 evrov (brez DDV) na podlagi postopkov javnega naročanja, ki niso bili izvedeni v skladu z določili ZJN-2. Zneski nabavljenih zdravil so tudi v nadaljevanju navedeni brez DDV.

Inštitut je v letih 2011 in 2012 pretežno naročal zdravila na podlagi okvirnih sporazumov, ki jih je za obdobje štirih let sklenil leta 2007 na podlagi izvedenega postopka s predhodnim ugotavljanjem

⁷⁶ V nadaljevanju navajamo le primere, ki veljajo za inštitut.

⁷⁷ Vnos zdravila je po 73. točki 6. člena ZZdr-1 promet zdravila na debelo iz druge države članice Evropske unije v Republiko Slovenijo.

⁷⁸ Od teh specifični imunoglobulini.

spособnosti⁷⁹ (v nadaljevanju: postopek JN 2007) in v letu 2011 na podlagi izvedenega odprtega postopka (v nadaljevanju: postopek JN 2011). Predmet obeh javnih naročil je bil nakup zdravil za izvajanje programa cepljenja in zaščite z zdravili v Republiki Sloveniji, tako zdravil za izvajanje obveznega programa cepljenja in priporočljivih cepljenj, ki se financirajo iz sredstev OZZ, kot tudi zdravil, ki se ne financirajo iz teh sredstev. V postopku JN 2007 so bila zdravila razdeljena v 52 sklopov, po ocenjeni vrednosti 100 milijonov evrov za obdobje štirih let, v postopku JN 2011 pa v 46 sklopov, po ocenjeni vrednosti 80 milijonov evrov za obdobje štirih let.

V postopku JN 2011 je inštitut ravnal v nasprotju s tretjim odstavkom 48. člena ZJN-2, saj je v obvestilu o javnem naročilu in v razpisni dokumentaciji navedel različna merila za izbiro ponudbe: v razpisni dokumentaciji je bilo navedeno merilo najnižja cena posameznega zdravila, po katerem se povprašuje (razen če naročnik v posameznem povabilu določi drugače; dodatno se poleg cene lahko točkuje na primer dobavni rok, določena lastnost zdravila), v obvestilu o javnem naročilu pa ekonomsko najugodnejša ponudba glede na merila, navedena v specifikacijah, povabilu k oddaji ponudb ali na začetku pogajanj in v opisni dokumentaciji.

S ponudniki, ki so izpolnjevali pogoje in zahteve, navedene v razpisni dokumentaciji postopka JN 2007 in JN 2011, je inštitut sklenil okvirne sporazume⁸⁰ po šestem odstavku 32. člena ZJN-2 (sklenjeni z več ponudniki, ne določajo vseh pogojev). Po četrtem odstavku 32. člena ZJN-2 je treba naročila oddati s ponovnim odpiranjem konkurence med strankami okvirnega sporazuma v skladu s postopkom, predpisanim v šestem odstavku 32. člena ZJN-2. Pri oddaji naročil na podlagi okvirnega sporazuma stranke v nobenem primeru ne smejo bistveno spreminjati pogojev iz sklenjenega okvirnega sporazuma. V skladu s četrto alinejo točke b šestega odstavka 32. člena (veljavnost v času postopka JN 2007) in četrto alinejo šestega odstavka 32. člena ZJN-2 (veljavnost v času postopka JN 2011) je bilo oziroma je treba oddati posamezno naročilo ponudniku, ki je predložil najugodnejšo ponudbo na podlagi meril za izbor iz določb okvirnega sporazuma.

V postopku JN 2007 inštitut v razpisni dokumentaciji in vseh (13) sklenjenih okvirnih sporazumih ni določil meril za izbiro najugodnejših ponudnikov v drugi pogodbeni fazi okvirnega sporazuma. V razpisni dokumentaciji postopka JN 2007, vzorcu okvirnega sporazuma in sklenjenih okvirnih sporazumih je navedel, da bo v povabilu k oddaji ponudb opredelil predmet naročila, merila in pogoje za oddajo naročila. Na tej podlagi je merilo določil (še) ob vsakokratnem odpiranju konkurence med ponudniki. Pri preveritvi postopka JN 2011 pa smo ugotovili, da je v razpisni dokumentaciji zapisal, da je merilo za izbiro najnižja cena posameznega zdravila, po katerem se povprašuje, razen če naročnik v posameznem povabilu določi drugače (dodatno se poleg cene lahko točkuje na primer dobavni rok, določena lastnost zdravila).

⁷⁹ V sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila (št. 900-037-37/07 z dne 21. 5. 2007) in v razpisni dokumentaciji (Navodilu za prijavo) je kot vrsta postopka naveden postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti s sklenitvijo okvirnih sporazumov (po 26. in 32. členu ZJN-2), v obvestilu o javnem naročilu (Uradni list RS, št. 53/07 – objava v okviru obvestil po ZJN-2 in na spletni strani uradnega lista Evropske unije (Tenders Electronic Daily) pa omejeni postopek, ki ga 24. člen ZJN-2, ki je veljal v času objave obvestila, ne določa, ga je pa prej določal ZJN-1. Inštitut je navedel, da so obrazci za objavo obvestila o javnem naročilu predvidevali še star izraz (omejen postopek), ki pa ga je v ZJN-2 nadomestil postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, ki ga je inštitut tudi izbral.

⁸⁰ Okvirni sporazumi so bili za posamezne sklope sklenjeni z enim ali več ponudniki (v postopku JN 2007 s 13 ponudniki, v postopku JN 2011 pa z 12 ponudniki).

Kot merilo v posamezni pogodbeni fazi lahko določi tudi, da se:

- a) zaradi zagotavljanja javnega interesa celotna količina sklopa x ne more oddati enemu ponudniku oziroma enemu proizvajalcu; v sklopu x se zato v povabilu določena količina zdravila odda ponudniku, ki bo najugodnejši glede na merilo, navedeno v povabilu; za preostalo količino se naročilo odda glede na merilo drugouvrščenemu ponudniku pod pogojem, da sta ponudnik in proizvajalec zdravila različna od izbranega ponudnika/proizvajalca zdravila, izbranega za prvi del količine; če drugouvrščen ponudnik tega pogoja ne izpolnjuje, se naročilo za drugi del količine odda tretjevrščenemu;
- b) v sklopu x oziroma y izbere ponudnika, ki bo izmed vseh zdravil, ponujenih v sklopih x in y glede na merilo, najugodnejši.

V vzorcu okvirnega sporazuma in v vseh sklenjenih okvirnih sporazumih (12) je v 3. členu, v katerem je opredeljen način izvedbe pogodbene faze okvirnega sporazuma, določeno, da povabilo k oddaji ponudb naročnik posreduje izvajalcem praviloma v elektronski obliki prek elektronske pošte, pri čemer opredeli način in rok za prejem ponudb, prav tako pa tudi predmet naročila, merila in pogoje za oddajo naročila ter dodatne informacije, ki se nanašajo na posamezno naročilo. Vsak artikel oziroma zdravilo se odda ločeno, skladno s pogoji in merilom za izbiro, kot je navedeno v posameznem povabilu pogodbene faze. Merilo za izbiro je najnižja cena posameznega zdravila, po katerem povprašuje, razen če naročnik v posameznem povabilu določi drugače.

V postopku JN 2007 je inštitut ravnal v nasprotju s četrto alinejo točke b šestega odstavka 32. člena tedaj veljavnega ZJN-2, v postopku JN 2011 pa v nasprotju s četrto alinejo šestega odstavka 32. člena ZJN-2, veljavnega med tem postopkom, ker v okvirnih sporazumih ni določil meril oziroma v okvirnih sporazumih, sklenjenih na podlagi postopka JN 2011, merila niso natančno in jasno opredeljena. Merila so bila natančno določena (po vrsti in teži) šele ob vsakokratnem odpiranju konkurence med ponudniki, s katerimi je sklenil okvirne sporazume. V dveh neuspešnih povpraševanjih (cepivo proti okužbam s HPV⁸¹) je inštitut poleg merila najnižje cene uporabil še druga merila, vendar je eno povabilo k oddaji ponudbe (1/2012⁸²) razveljavila DRK⁸³, drugo (6/2012⁸⁴) pa inštitut sam. V preostalih povabilih k oddaji ponudb (tako cepiva proti okužbam s HPV kot drugih cepiv) je inštitut kot merilo za izbor uporabil najnižjo ceno.

Pojasnilo inštituta

Možnost določitve drugih meril je bila določena zaradi možnih sprememb določil pravilnika, ki opredeljuje program cepljenja in zaščite z zdravili. Gre namreč za specifične razmere – večina cepiv, ki jih inštitut naroča po sklenjenih okvirnih sporazumih oziroma na njihovi podlagi izvedenih povpraševanj, predstavlja v programu cepljenja in zaščite z zdravili, ki ga na podlagi ZNB sprejme s pravilnikom minister za zdravje, hkrati posamezne zaključene sklope javnega naročanja (ATC klasifikacije). Izjema je cepivo proti okužbam s HPV, katero sta v Republiki Sloveniji na trgu dve cepivi, ki pa nimata enake ATC klasifikacije, se torej med seboj razlikujeta. Do leta 2011 je program cepljenja in zaščite z zdravili navajal, da se cepljenje proti okužbam s HPV opravi s štirivalentnim cepivom, medtem ko veljavni program cepljenja in zaščite

⁸¹ Humani papilomski virus.

⁸² Merilo: cena (25 odstotkov celotne ocene), učinkovitost v preprečevanju raka na materničnem vratu (35 odstotkov), varnost (30 odstotkov) in učinkovitost pri preprečevanju bradavic na zunanjih spolovilih (10 odstotkov).

⁸³ DRK je presojala merila, ki jih je določil inštitut, in ugotovila, da je bilo zadnje merilo (učinkovitost pri preprečevanju bradavic na zunanjih spolovilih) prevrednoteno.

⁸⁴ Merilo: cena (73 odstotkov celotne ocene) in dodatne indikacije – preprečevanje predrakavih vulvarnih in vaginalnih lezij, preprečevanje bradavic na spolovilih (27 odstotkov celotne ocene).

z zdravili⁸⁵ za cepljenje učencev ne opredeljuje več cepiva, s katerim se izvaja cepljenje proti HPV, saj navaja le, da se cepljenje opravi s cepivom proti okužbam s HPV. Minister za zdravje je namreč s pravilnikom spremenil besedilo programa cepljenja in zaščite z zdravili v tem delu v primerjavi s prejšnjim programom cepljenja in zaščite z zdravili.

V skladu s tretjim odstavkom 32. člena ZJN-2 naročnik ne sme uporabljati okvirnih sporazumov neprimerno glede na namen in naravo predmeta naročila ali tako, da bi s tem kršil temeljna načela. Pri preveritvi druge (pogodbene) faze izvajanja okvirnih sporazumov iz leta 2007 in 2011 za nakup cepiva proti okužbam s HPV smo ugotovili, da je inštitut ravnal neprimerno glede na namen in naravo predmeta naročila, kar je v nasprotju s tretjim odstavkom 32. člena ZJN-2, in sicer v naslednjih dveh primerih:

- Inštitut je v obdobju po 16. 5. 2009 in do konca leta 2012 izvajal ločena naročila štirivalentnega cepiva proti okužbam s HPV (ki se financira iz sredstev OZZ in ostalih sredstev), čeprav za to ni imel podlage v sklenjenih okvirnih sporazumih. Program imunoprofilakse in kemoprofilakse za leto 2009⁸⁶ je prvič določil⁸⁷, da se cepljenje proti okužbam s HPV⁸⁸ od 1. 4. 2009 financira iz sredstev OZZ in se po 16. 5. 2009 opravi s štirivalentnim cepivom, pred tem je bilo to neobvezno cepljenje samoplačniško. V razpisni dokumentaciji in sklenjenih okvirnih sporazumih po postopku JN 2007 je bilo cepivo proti okužbam s HPV zajeto v sklopu 42 (in določena dva podsklopa – za dvovalentno in štirivalentno cepivo). V okvirnih sporazumih⁸⁹, sklenjenih po izvedenem postopku JN 2011, pa je inštitut za omenjeni cepivi določil sklop 37 za štirivalentno cepivo in sklop 38 za dvovalentno cepivo. V razpisni dokumentaciji postopka JN 2011 je navedel, da je predmet naročila nabava zdravil, tako tistih, ki se financirajo iz sredstev OZZ, kot tistih, ki jih plača posameznik. V nobenem postopku pa inštitut ni navedel, da bo v okviru posameznega sklopa (kadar je to seveda mogoče) ločeno naročal zdravila, ki se financirajo iz sredstev OZZ, in zdravila, ki jih plača posameznik. Ugotovili smo tudi, da je bila zaračunana cena štirivalentnega cepiva, ki se ne financira iz sredstev OZZ in ga je v obdobju od leta 2009 do leta 2012 inštitutu zagotavljal isti (edini) dobavitelj, precej višja (za 36,4 odstotka⁹⁰) od cene štirivalentnega cepiva (s količinskim popustom), ki se financira iz sredstev OZZ. Zaradi ločenega naročanja cepiva proti okužbam s HPV⁹¹ je inštitut za nakup istovrstnega štirivalentnega cepiva, ki se ne financira iz sredstev OZZ, v letu 2010 namenil za 97.920 evrov več sredstev, v letu 2011 za 34.300 evrov in v letu 2012 za 20.320 evrov.

⁸⁵ V obdobju, na katero se nanaša revizija, program cepljenja in zaščite z zdravili za leto 2011, z veljavnostjo od 12. 10. 2011, in program cepljenja in zaščite z zdravili za leto 2012, z veljavnostjo od 1. 7. 2012.

⁸⁶ Določen s Pravilnikom o določitvi Programa imunoprofilakse in kemoprofilakse za leto 2009 (Uradni list RS, št. 24/09) in Pravilnikom o dopolnitvi Pravilnika o določitvi Programa imunoprofilakse in kemoprofilakse za leto 2009 (Uradni list RS, št. 36/09).

⁸⁷ V četrtem odstavku 4. točke (financiranje) programa imunoprofilakse za učence, dijake in študente za šolsko leto 2009/2010.

⁸⁸ Samo deklic v starosti 11 do 12 let, ki so v šolskem letu 2009/2010 obiskovale 6. razred osnovne šole (za druge skupine prebivalstva pa cepljenje proti okužbam s HPV plača posameznik, kot je to veljalo do 1. 4. 2009 za vse skupine prebivalstva).

⁸⁹ V skladu z drugim odstavkom 1. člena okvirnega sporazuma je njegov sestavni del tudi razpisna dokumentacija.

⁹⁰ Pri izračunu smo upoštevali ceno s popustom, ki jo je dobavitelj odobril in zaračunal inštitutu na podlagi dopisov (75 evrov), in ne cene, ki jo je inštitut določil v aneksih k okvirnim sporazumom (95 evrov). Dobavitelj je dopise izdal pred izvedenimi posameznimi povpraševanji, na podlagi katerih je z inštitutom sklenil anekse k okvirnim sporazumom in v katerih so bile dogovorjene višje cene od cen s priznanim popustom na podlagi dopisov.

⁹¹ Inštitut nobenega drugega zdravila ni naročal ločeno, glede na vir financiranja.

Ukrepi inštituta

Inštitut je leta 2013 prvič izvedel skupno povpraševanje za nakup cepiva proti okužbam s HPV (povabilo k oddaji ponudbe št. 2/2013 z dne 6. 3. 2013), ne glede na vir financiranja.

- Inštitut je v letu 2012 izvedel dve neuspeli povabili k oddaji ponudbe št. 1/2012 in 6/2012 za nakup cepiva proti okužbam s HPV, ki se financira iz sredstev OZZ, na katerega so se lahko prijavi ponudniki dveh različnih sklopov (sklop 37 – štirivalentno in 38 – dvovalentno), z utemeljitvijo, da se glede na veljavni program cepljenja in zaščite z zdravili za leto 2011⁹² (ki ne določa več štirivalentnega cepiva) sklopa 37 in 38 prekrivata in da za izvajanje programa cepljenja in zaščite z zdravili za leto 2011 zadošča le eno izmed zdravil iz teh dveh sklopov, ki bo glede na merila, določena v povabilu k oddaji ponudbe, najugodnejše; v sklopu, ki bo glede na merila manj ugoden, naročnik najugodnejšega ponudnika ne bo izbral. Inštitut je z združitvijo dveh sklopov (37 in 38), ki predstavljata dve različni cepivi (nista zamenljivi in ne pokrivata istih terapevtskih indikacij), ravnal neprimerno glede na namen in naravo predmeta naročila. Kljub temu, da veljavni program za cepljenje in zaščito z zdravili za leto 2011 ne predpisuje več, s katerim cepivom se opravi cepljenje, inštitut ne bi smel sklopov združiti in za oba skupaj izvesti samo eno povpraševanje, saj to ni v skladu z namenom oblikovanja sklopov, torej da gre v primeru oblikovanja sklopov za neko zaključeno celoto, ki jo je mogoče oddati ločeno (31. točka prvega odstavka 2. člena ZJN-2).

Ukrepi inštituta

Inštitut je po dveh neuspešnih povpraševanjih v letu 2012 izvedel dve ločeni povpraševanji, eno povpraševanje za sklop 37 – štirivalentno cepivo (povabilo k oddaji ponudbe št. 7/2012), eno pa za sklop 38 – dvovalentno cepivo (povabilo k oddaji ponudbe št. 8/2012). Povabili k oddaji ponudb je posredoval ponudnikom, s katerimi je sklenil okvirni sporazum za posamezni sklop. Z izvedbo dveh ločenih povpraševanj je sledil določbam sklenjenega okvirnega sporazuma in povpraševanji izvedel v skladu z namenom in naravo predmeta naročila.

Ugotovili smo tudi, da v pogodbah oziroma aneksih k sklenjenim okvirnim sporazumom iz leta 2007, na podlagi katerih so nabave zdravil potekale v letu 2011⁹³ in katerih vrednost je bila višja od 10.000 evrov (brez DDV), ni vključena protikorupcijska klavzula iz prvega odstavka 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju: ZIntPK)⁹⁴. Inštitut je kršil 14. člen ZIntPK, ki med drugim v drugem odstavku določa, da morajo organi in organizacije javnega sektorja v pogodbe v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV, ki jih sklepajo s ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali z izvajalci del, kot obvezno sestavino pogodb ob upoštevanju konkretnega primera vključiti vsebino iz prvega odstavka 14. člena, lahko pa vključijo tudi dodatne določbe za preprečevanje korupcije ali drugega poslovanja v nasprotju z moralo ali javnim redom. Ta določba velja tudi za sklepanje pogodb s ponudniki, prodajalci oziroma izvajalci del ali storitev izven ozemlja Republike Slovenije.

⁹² Določen s Pravilnikom o določitvi Programa cepljenja in zaščite z zdravili za leto 2011 (Uradni list RS, št. 80/11).

⁹³ Aneksi k okvirnim sporazumom, sklenjeni po 5. 6. 2010 z naslednjimi dobavitelji: GSK, d. o. o., Ljubljana (št. 900-031-117/07-13/10 z dne 1. 10. 2010, št. 900-031-117/07-14/10 z dne 20. 12. 2010, št. 900-031-117/07-16/10 z dne 2. 2. 2011), Novartis Vaccines and Diagnostics GmbH, Germany (št. 900-031-125/07-14/10 z dne 16. 12. 2010), Abbott Logistics B.V. Netherlands (št. 900-031-118/07-17/2010 z dne 2. 2. 2011, št. 900-031-118/07-1/2011 z dne 23. 2. 2011), Baxter AG, Switzerland (št. 900-031-113/07-14/10 z dne 23. 12. 2010), Merck Sharp & Dohmer B.V., Netherlands (št. 900-031-124/07-14/10 z dne 21. 12. 2010), Sanofi Pasteur S.A., France (št. 900-031-120/07-14/10 z dne 10. 1. 2011, št. 900-031-120/07-4/11 z dne 10. 6. 2011).

⁹⁴ Uradni list RS, št. 69/11-UPB2.

V 6. členu sklenjenih okvirnih sporazumov iz leta 2011 je določeno, da mora izvajalec naročniku izročiti bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini in na način, kot je opredeljeno v pogodbeni fazi okvirnega sporazuma. Če izvajalec ne predloži pravočasno listin za zavarovanje posla, se šteje, da aneks ni bil sklenjen. Inštitut je na podlagi 6. člena okvirnih sporazumov v povabilih k oddaji ponudb določil, da mora izbrani ponudnik za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti naročniku najkasneje v roku 8 dni po podpisu aneksa k sklenjenemu okvirnemu sporazumu dostaviti bančno garancijo v višini 10 odstotkov vrednosti aneksa brez DDV, ko skupna pogodbeni vrednost presega 25.000 evrov brez DDV. Zavarovanje mora biti veljavno še vsaj en dan po koncu veljavnosti pogodbe (aneksa). V treh primerih smo ugotovili, da je izbrani ponudnik predložil bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti s prekratko dobo veljavnosti⁹⁵, v enem primeru tudi v prenizkem znesku⁹⁶. V dveh primerih od treh primerov sklenjena aneksa k okvirnim sporazumom veljata do 13. oziroma 14. 11. 2014, v enem primeru pa do 2. 12. 2013. V dveh primerih pa smo ugotovili, da izbrana ponudnika nista predložila garancije za dobro izvedbo del⁹⁷.

2.3.2 Zdravila, financirana iz sredstev OZZ

2.3.2.1 Cene zdravil

Inštitut mora v prometu z zdravilom, financiranim iz sredstev OZZ, v skladu z 99. členom ZZdr-1 uporabljati veljavno ceno zdravila, ki je lahko najvišja dovoljena cena, izredna višja dovoljena cena (določijo jo JAZPM), ali pa ceno zdravila, nižjo od najvišje dovoljene cene, določeno z dogovorom med inštitutom in izbranim dobaviteljem, to je pravno in fizično osebo, ki ima dovoljenje za opravljanje dejavnosti izdelave ali prometa z zdravili na debelo.

Primerjali smo dogovorjene nabavne cene zdravil, ki se financirajo iz sredstev OZZ⁹⁸, z najvišjimi dovoljenimi cenami⁹⁹ in ugotovili, da se je inštitut v letih 2011 in 2012 z dobavitelji dogovoril za nabavne cene nižje¹⁰⁰ od najvišjih dovoljenih cen¹⁰¹. V letu 2011 je inštitut pri šestih zdravilih z dobavitelji določil tudi za več kot 30 odstotkov nižje nabavne cene od najvišjih dovoljenih cen (v razponu od 37 do 47 odstotkov), v letu 2012 pa pri osmih zdravilih (v razponu od 32 do 63 odstotkov). Ocenjujemo, da je bila skupna nabavna vrednost zdravil, nabavljenih v letu 2011, nižja od skupne vrednosti zdravil po

⁹⁵ Družbe Novartis Vaccines and Diagnostic GmbH, Marburg (aneks št. 4300-044/11/025 z dne 1. 12. 2011, z veljavnostjo dve leti), Merck Sharp & Dohme B.V., Netherlands (aneks št. 5 k okvirnemu sporazumu št. 4300-043/11/025 z dne 12. 11. 2012) in Salus, d. d., Ljubljana (aneks št. 5 k okvirnemu sporazumu št. 4300-045/11/025 z dne 19. 11. 2012).

⁹⁶ Družba Novartis Vaccines and Diagnostic GmbH, Marburg (aneks št. 4300-044/11/025 z dne 1. 12. 2011, z veljavnostjo dveh let).

⁹⁷ Družbi Lek farmacevtska družba, d. d., Ljubljana (aneks k okvirnemu sporazumu št. 4300-042/11/025 z dne 23. 11. 2011, z veljavnostjo dveh let) in Salus, d. d., Ljubljana (aneks k sklenjenemu okvirnemu sporazumu št. 4300-045/11/025 z dne 20. 1. 2012, z veljavnostjo 1 leto).

⁹⁸ V letu 2011 je bilo teh zdravil 19, v letu 2012 pa 20.

⁹⁹ Upoštevali smo cene na dan 29. 12. 2010 (veljale v letu 2011) in 28. 12. 2011 (veljale večji del leta 2012), določene po pravilniku o določanju cen zdravil JAZPM (vključno s spremembami posameznih zdravil v letu 2011 in 2012).

¹⁰⁰ Z izjemo enega zdravila, katerega nabavna cena je bila v letu 2012 enaka najvišji dovoljeni ceni.

¹⁰¹ Za nobeno zdravilo ni bila določene izredna višja dovoljena cena.

najvišjih dovoljenih cenah¹⁰² za 2.180.408 evrov¹⁰³, vrednost zdravil, nabavljenih v letu 2012, pa za 2.671.016 evrov¹⁰⁴. Pomemben del teh zneskov (1.358.918 evrov v letu 2011 oziroma 1.828.918 evrov v letu 2012) se nanaša le na dve vrsti cepiv¹⁰⁵.

2.3.2.2 Sredstva za nabavo in distribucijo zdravil

Na podlagi Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju¹⁰⁶ in Splošnih dogovorov (v nadaljevanju: SD) za pogodbeni leti 2011 in 2012 sta inštitut in ZZZS sklenila pogodbi o izvajanju programov zdravstvenih storitev za pogodbeni leti 2010¹⁰⁷ (v nadaljevanju: pogodba za leto 2011) in 2012 (v nadaljevanju: pogodba za leto 2012). Na tej podlagi je ZZZS v letih 2011 in 2012 inštitutu zagotovil sredstva za nabavo in distribucijo zdravil v skladu s sprejetim letnim programom cepljenja in zaščite z zdravili. Nabavljena zdravila, ki so v pogodbah za leti 2011 in 2012 opredeljena kot ločeno zaračunljiv material, ZZZS plačuje mesečno po dejanskih nabavnih cenah¹⁰⁸, vključno z DDV in transportnimi stroški, distribucijo zdravil (tudi mesečno) pa v višini ene dvanajstine letne vrednosti programa cepljenja¹⁰⁹. V skladu s pogodbama za leti 2011 in 2012 inštitut izstavlja ZZZS mesečne zahteve za nabavljena zdravila, ki jim mora priložiti dobavnice, iz katerih je razvidna nabavna cena zdravil, in posebej mesečne zahteve za distribucijo zdravil po ceni, določeni v prilogi I k SD.

Inštitut je za nabavljena zdravila v letu 2011 zaračunal ZZZS 4.602.232 evrov z DDV po dejanskih nabavnih cenah vključno z dejanskim 28-odstotnim neodbitnim deležem¹¹⁰ in DDV, v letu 2012 pa 4.026.890 evrov po dejanskih nabavnih cenah z DDV. Transportnih stroškov za nabavo zdravil inštitut v obeh letih ni zaračunal¹¹¹. Inštitut je v obeh letih zaračunal le zdravila, opredeljena v prilogi št. 2 pogodb za leti 2011 in 2012.

¹⁰² Upoštevali smo cene na dan 29. 12. 2010 in 28. 12. 2011, določene po pravilniku o določanju cen zdravil JAZPM.

¹⁰³ Znesek je izračun razlike med skupno vrednostjo nabavljenih zdravil po najvišjih dovoljenih cenah (6.811.331 evrov) in po nabavnih cenah brez DDV (4.630.923 evrov).

¹⁰⁴ Znesek je izračun razlike med skupno vrednostjo nabavljenih zdravil po najvišjih dovoljenih cenah (6.324.987 evrov) in po nabavnih cenah brez DDV (3.653.971 evrov).

¹⁰⁵ Cepivo proti okužbam s HPV (435.936 evrov v letu 2011 in 1.070.545 evrov v letu 2012) in mešano cepivo proti davici, tetanusu, oslovskemu kašlju, otroški ohromelosti in hemofilusu influence tipa B, absorbirano (922.982 evrov v letu 2011 in 759.454 evrov v letu 2012).

¹⁰⁶ Uradni list RS, št. 72/06-UPB3, 91/07, 76/08, 87/11.

¹⁰⁷ Na podlagi II. poglavja SD za leto 2011 je pogodba o izvajanju programa zdravstvenih storitev za pogodbeno leto 2010 ostala v veljavi še v letu 2011.

¹⁰⁸ V letu 2011 je nabavna cena povečana za 49-odstotni neodbitni delež DDV, v letu 2012 pa ne.

¹⁰⁹ Vrednost programa teh storitev se usklajuje glede na določila splošnega dogovora za posamezno leto.

¹¹⁰ Inštitut je od 1. 1. do 30. 4. 2011 zaračunal ZZZS dejanski neodbitni delež DDV v višini 28 odstotkov in ne pogodbeno dogovorjen 49-odstotni neodbitni delež. Od 1. 5. 2011 inštitut ni več ZZZS zaračunaval neodbitnega deleža DDV (iz dopisa z dne 22. 4. 2011, s katerim je obvestil Ministrstvo za finance izhaja, da bo pričel računat odbitek DDV po dejanskih podatkih pri vsaki dejavnosti, ki jo opravlja).

¹¹¹ Iz analitičnih evidenc in navedb inštituta izhaja, da je inštitut v letu 2011 izkazoval le 530 evrov transportnih stroškov zdravil, v letu 2012 pa 607 evrov.

Za distribucijo cepiv je inštitut v skladu s ceno distribucije, določeno v prilogi I k SD 2011 in SD 2012¹¹² ZZS v letu 2011 zaračunal 498.743 evrov¹¹³, v letu 2012 pa 492.668 evrov.

2.4 Nabava osnovnih sredstev

Inštitut je v letu 2011 načrtoval nabavo osnovnih sredstev v znesku 536.701 evro, v letu 2012 pa 428.850 evrov, predvsem iz sredstev amortizacije (452.110 evrov v letu 2011 in 428.850 evrov v letu 2012). V letu 2011 je inštitut dejansko nabavil za 525.253 evrov osnovnih sredstev (143.189 evrov programske opreme, 182.529 evrov druge računalniške opreme, 94.615 evrov računalnikov, 47.113 evrov laboratorijske opreme, 30.502 evra klimatskih naprav, 19.534 evrov pisarniškega pohištva in 7.771 evrov druge raznovrstne opreme), v letu 2012 pa skupaj za 104.894 evrov (50.959 evrov programske opreme, 19.802 evra računalnikov in opreme za obdelavo podatkov, 12.050 evrov klimatskih naprav, 6.181 evrov laboratorijske opreme in 15.902 evra druge raznovrstne opreme). Z revizijo smo preverili pravilnost postopkov izbire dobaviteljev osnovnih sredstev glede na določila ZJN-2 in ugotavljali podlage za ostale nabave.

2.4.a Inštitut je v letu 2011 izvedel postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi za virtualizacijo delovnih mest in z družbo Unistar LC, d. o. o., Ljubljana dne 19. 11. 2011 sklenil pogodbo v znesku 122.523 evrov. Predmet naročila so bile poleg strojne in računalniške opreme tudi svetovalne ure za vzpostavitev okolja in pričetek uporabe nabavljene opreme pri končnih uporabnikih. Ob prevzemu opreme 30. 11. 2011 je inštitut vnaprej plačal vseh 180 svetovalnih ur, čeprav je bilo dejansko opravljenih le 59 ur. Tako je inštitut v nasprotju z 10. členom pogodbe, ki določa, da se za svetovalne ure računi izstavljajo mesečno, neupravičeno vnaprej plačal 121 ur v znesku 7.018 evrov.

Pojasnilo inštituta

Naknadno je bilo ugotovljeno, da je bila storjena napaka pri pregledu specifikacije računa, saj so bile zaračunane vse svetovalne ure, ne zgolj mesečno opravljene, kot opredeljuje pogodba. Z izjemo predplačila druga škoda ni nastala, saj so bile vse preostale ure (121 ur) porabljene v prvi polovici leta 2012.

2.4.b V dveh primerih smo ugotovili, da je inštitut ravnal v nasprotju z 80. členom ZJN-2, ker ni izločil neprimerne ponudbe (in zato nepopolne), saj ne izpolnjuje pogojev, ki se nanašajo na vsebino predmeta javnega naročila, in zato v celoti ne izpolnjuje zahtev naročnika, določenih v razpisni dokumentaciji:

- V letu 2011 je inštitut izvedel naročilo male vrednosti za nabavo opreme za vzpostavitev informacijskega okolja za delo raziskovalne ekipe in 2. 2. 2011 z družbo MR 2, d. o. o., Lesce (v nadaljevanju: MR 2) sklenil pogodbo v znesku 35.887 evrov. Predmet naročila sta bila, poleg strežnika, računalnikov z monitorjem in prenosnih računalnikov, tudi dva prenosna računalnika s programom SPSS¹¹⁴. Pri pregledu ponudbe izbranega dobavitelja smo ugotovili, da je v delu, kjer sta bila zahtevana dva prenosna računalnika s programom SPSS, ponudil samo programsko opremo SPSS, ne pa tudi prenosnih računalnikov. Tudi če bi izbrani ponudnik ponudil še dva prenosna računalnika, bi bila njegova ponudba še vedno cenovno ugodnejša od neizbranega ponudnika.

¹¹² 405 157 0010 – Distribucija cepiv IVZ.

¹¹³ DDV ni bil obračunan, ker so tovrstne storitve oproščene plačila DDV.

¹¹⁴ Angl.: Statistical Package for Social Sciences.

- Inštitut je v letu 2011 na podlagi postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi nabavil računalniško opremo (osebne in prenosne računalnike ter monitorje) in z družbo MR 2 sklenil pogodbo o nabavi računalniške opreme delovnih mest 30. 6. 2011 v znesku 41.592 evrov. V razpisni dokumentaciji je glede monitorjev zahteval, da je poraba energije v stanju pripravljenosti največ 0,1 vata, kar je bilo potrjeno tudi pri odgovoru na zastavljeno vprašanje interesentov na portalu javnih naročil dne 17. 5. 2011. Pri pregledu prejetih ponudb smo ugotovili, da nobena ponudba tega pogoja ni izpolnjevala (navedena je bila poraba energije monitorjev v stanju pripravljenosti največ 1 vat in ne 0,1 vata), zato sta bili obe ponudbi neprimerni.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja *Inštituta za varovanje zdravja Republike Slovenije* v letih 2011 in 2012.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Inštitut za varovanje zdravja Republike Slovenije v letih 2011 in 2012 ni posloval v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- v posameznih primerih je nepravilno določil osnovno plačo in obračunal dosežena napredovanja, zato je v nasprotju z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju in Zakonom za uravnoteženje javnih financ javnim uslužbencem izplačal najmanj 39.429 evrov previsoke in 847 evrov prenizke plače – točke 2.1.1.2.a, 2.1.2.1.b, 2.1.2.1.c in 2.1.2.2.a;
- za delo prek študentskega servisa ni pridobil soglasja, zato je znesek 1.210 evrov izplačal v nasprotju z Zakonom za uravnoteženje javnih financ – točka 2.2.3.a;
- javnim uslužbencem, ki niso upravičeni do nezgodnega zavarovanja, je plačeval premije za nezgodno zavarovanje v skupnem znesku 15.797 evrov v nasprotju z Zakonom o javnih uslužbencih – točka 2.2.4.a;
- pri nabavi materiala, zdravil, storitev in osnovnih sredstev v znesku 13.986.036 evrov ter pri izvajanju posameznih postopkov izbire dobaviteljev je ravnal v nasprotju s predpisi o javnem naročanju – točke 2.2.5.a, 2.2.5.b, 2.2.5.c, 2.2.5.d, 2.3.1 in 2.4.b.

Menimo, da je bilo poslovanje Inštituta za varovanje zdravja Republike Slovenije v letih 2011 in 2012 zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi in usmeritvami.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Nacionalni inštitut za javno zdravje in Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano morata v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti.

Nacionalni inštitut za javno zdravje mora v odzivnem poročilu izkazati:

- odpravo nepravilnosti pri določanju in obračunavanju plač v skladu s 3. in 3.a členom Zakona o sistemu plač v javnem sektorju – točka 2.1.2.1.a in
- začetek aktivnosti za izvedbo novega postopka oddaje javnega naročila poštne storitve glede na 6. točko 2. člena Okvirnega sporazuma o poštne storitvah št. 4300-034/11/034 in v skladu z Zakonom o javnem naročanju – točka 2.2.5.c.

Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano mora v odzivnem poročilu izkazati:

- začetek aktivnosti za izvedbo novega postopka oddaje javnega naročila poštne storitve glede na 6. točko 2. člena Okvirnega sporazuma o poštne storitvah št. 4300-034/11/034 in v skladu z Zakonom o javnem naročanju – točka 2.2.5.c.

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

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

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

odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹¹⁵. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Nacionalni inštitut za javno zdravje in Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano kršita obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Priloga: 1

Poslano:

1. Nacionalnemu inštitutu za javno zdravje, priporočeno s povratnico;
2. Nacionalnemu laboratoriju za zdravje, okolje in hrano, priporočeno s povratnico;
3. Mariji Magajne, priporočeno;
4. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
5. arhivu, tu.

¹¹⁵ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. PRILOGA

Priloga 1: Skrajšan izkaz prihodkov in odhodkov

	Leto 2012 v evrih	Leto 2011 v evrih	Leto 2010 v evrih	Indeks 12/11	Indeks 11/10
Prihodki od poslovanja	18.402.653	19.934.532	20.392.492	92	98
Finančni prihodki	2.071	14.739	7.704	14	191
Drugi prihodki	19.701	7.615	81.768	259	9
Prevrednotovalni poslovni prihodki	107	0	70.189	-	
CELOTNI PRIHODKI	18.424.532	19.956.886	20.552.153	92	97
Stroški blaga, materiala in storitev	10.939.873	12.097.937	12.589.076	90	96
Stroški dela	7.670.529	8.337.190	8.253.056	92	101
Amortizacija	459.424	452.335	510.296	102	89
Drugi stroški	158.417	139.153	129.743	114	107
Finančni odhodki	1.184	151	504	784	30
Drugi odhodki	3.945	82.751	25.780	5	321
Prevrednotovalni poslovni odhodki	3.537	9.727	7.316	36	133
CELOTNI ODHODKI	19.236.909	21.119.244	21.515.771	91	98
PRESEŽEK ODHODKOV	812.377	1.162.358	963.618	70	121

Vira: izkaza prihodkov in odhodkov inštituta za leti 2011 in 2012.

*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
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija
tel.: +386 (0) 2 250 58 80
fax: +386 (0) 2 250 58 96