



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Pravilnost nabave zdravil v Pomurskih lekarnah Murska Sobota



2021

3 ZDRAVJE IN
DOBRO POČUTJE



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

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 nabave zdravil v Pomurskih lekarnah
Murska Sobota**

Številka: 322-4/2020/39

Ljubljana, 10. decembra 2021

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo pravilnosti nabave zdravil v letu 2020 v 3 javnih lekarniških zavodih, in sicer v **Pomurskih lekarnah Murska Sobota** (v nadaljevanju: lekarna), Lekarni Velenje in Lekarni Sevnica.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja lekarne **v delu, ki se nanaša na nabavo zdravil v letu 2020**. Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja lekarni izreklo **negativno mnenje**.

Lekarna kot javni lekarniški zavod sodi med naročnike po Zakonu o javnem naročanju, zato mora nabavljati zdravila, kadar je njihova skupna vrednost enaka ali višja od mejnih vrednosti iz zakona, na podlagi pogodb, sklenjenih po enem od postopkov javnega naročanja, ki jih predpisuje zakon. Lekarna je pri nabavi zdravil ravnala v nasprotju z Zakonom o javnem naročanju, saj dobaviteljev zdravil v skupnem znesku 22.992.774 EUR ni izbrala na podlagi predhodno izvedenega postopka oddaje javnega naročila. Lekarna je v letu 2020 naročala zdravila pri 11 dobaviteljnih zdravil na podlagi neposredno sklenjenih pogodb v letih 2014, 2017, 2018 in 2020 oziroma neposredno z naročilnicami, pri čemer je 98 % vseh zdravil naročala pri 3 največjih dobaviteljnih na podlagi neposredno sklenjenih pogodb za nedoločen čas oziroma do preklica.

Lekarna med revizijskim postopkom ni odpravila ugotovljenih nepravilnosti, zato je računsko sodišče zahtevalo **predložitev odzivnega poročila**.

Kazalo

| | |
|---|-----------|
| 1. Uvod | 6 |
| 1.1 Obrazložitev revizije | 6 |
| 1.2 Predstavitev lekarne | 7 |
| 1.3 Predstavitev področja revizije | 9 |
| 2. Ugotovitve | 13 |
| 2.1 Nabava zdravil | 13 |
| 2.1.1 Naročanje zdravil | 14 |
| 2.1.2 Kasneje dobljeni popusti | 16 |
| 2.1.3 Cene zdravil | 18 |
| 3. Mnenje | 21 |
| 4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila | 22 |
| 5. Priporočila | 23 |

1. Uvod

Revizijo pravilnosti nabave zdravil v Pomurskih lekarnah Murska Sobota v letu 2020 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 22. 12. 2020.

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje o pravilnosti poslovanja lekarne v delu, ki se nanaša na nabavo zdravil. Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti dela poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti dela poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja lekarne. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja lekarne v delu, ki se nanaša na nabavo zdravil v letu 2020.

Da bi dosegli ta cilj, smo preverili skladnost poslovanja s predpisi, ki veljajo za lekarno kot posrednega proračunskega uporabnika.

1.1 Obrazložitev revizije

Prečno revizijo nabave zdravil v 3 javnih lekarniških zavodih v letu 2020 smo izvedli v Pomurskih lekarnah Murska Sobota, Lekarni Velenje in Lekarni Sevnica, da bi preverili, ali so lekarne v letu 2020 nabavljale zdravila v skladu s predpisi o javnem naročanju ter ali so bile pri nabavi zdravil uporabljene veljavne cene.

Pri presoji skladnosti poslovanja s predpisi na področju javnega naročanja smo upoštevali določbe Zakona o javnem naročanju⁵ (v nadaljevanju: ZJN-3). Preverili smo tudi skladnost nabav zdravil s pogodbenimi določili. Pri preverjanju pravilnosti nabavnih cen zdravil smo upoštevali določbe Zakona o zdravilih⁶ (v nadaljevanju: ZZdr-2) in Pravilnika o določanju cen zdravil za uporabo v humani medicini⁷.

V preveritev so bili vključeni izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli v letu 2020, ter tudi izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli pred letom, na katero se nanaša revizija,

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 322-4/2020/6.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18.

⁶ Uradni list RS, št. 17/14 in 66/19.

⁷ Uradni list RS, št. 32/15, 15/16, 19/18, 11/19 in 26/20.

a so vplivali na poslovanje zavoda pri nabavi zdravil v letu 2020. Pri preizkušanju posameznih zneskov je bilo izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno izplačilo šteli za nepravilno.

1.2 Predstavitev lekarne

Lekarna je bila ustanovljena kot javni zavod z Odlokom o ustanovitvi javnega zavoda Pomurske lekarne⁸ (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi) za opravljanje lekarniške dejavnosti na območju občin ustanoviteljic. V skladu z odlokom o ustanovitvi so ustanoviteljice lekarne poleg Mestne občine Murska Sobota (v nadaljevanju: MO MS) še občine Beltinci, Cankova - Tišina⁹, Črenšovci, Gornja Radgona, Hodoš - Šalovci¹⁰, Kobilje, Kuzma, Lendava, Ljutomer, Moravske Toplice, Odranci, Puconci, Radenci, Sveti Jurij in Turnišče (v nadaljevanju: ustanoviteljice). Ustanoviteljice so na MO MS prenesle izvrševanje ustanoviteljskih pravic do lekarne, ki se nanašajo na imenovanje direktorja in na sprejem statuta¹¹. Statut javnega zavoda Pomurske lekarne Murska Sobota je sprejel svet lekarne v soglasju z MO MS¹².

Delovanje lekarne še ni usklajeno z določbami novega Zakona o lekarniški dejavnosti¹³ (v nadaljevanju: ZLD-1), ki je začel veljati 27. 1. 2017, na kar opozarjamo v nadaljevanju te točke. Občine ustanoviteljice bi morale po določilu prvega odstavka 121. člena ZLD-1 uskladiti odlok o ustanovitvi, organiziranost in delovanje lekarne z zakonom v 2 letih od uveljavitve tega zakona (najkasneje do 26. 1. 2019), vendar tega tudi v obdobju, na katero se nanaša revizija, še niso storile.

V 5. členu odloka o ustanovitvi je določeno, da lekarna opravlja javno službo dejavnosti lekarn, ki obsega:

- preskrbo prebivalstva ter zdravstvenih zavodov in drugih organizacij z zdravili, izdajo zdravil na recepte in brez recepta ter magistralno pripravo zdravil;
- preskrbo s pomožnimi zdravilnimi sredstvi, ortopedskimi pripomočki, sredstvi za nego in drugimi sredstvi za varovanje zdravja;
- izdajanje veterinarskih zdravil;
- izdelovanje in preverjanje kakovosti zdravil in pomožnih zdravilnih sredstev in
- svetovanje pri predpisovanju in uporabi zdravil.

⁸ Uradni list RS, št. 44/96.

⁹ S 1. 1. 1999 sta na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 56/98 in 75/98 – popr.) Občina Cankova in Občina Tišina samostojni občini.

¹⁰ S 1. 1. 1999 sta na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij Občina Hodoš in Občina Šalovci samostojni občini.

¹¹ V 2. členu odloka o ustanovitvi je določeno, da ustanoviteljice na MO MS prenesejo izvrševanje ustanoviteljskih pravic do lekarne, ki se nanašajo med drugim na sprejem statuta, Statut javnega zavoda Pomurske lekarne Murska Sobota (v nadaljevanju: statut) pa v 24. členu med pristojnostmi sveta lekarne določa, da statut sprejema svet zavoda v soglasju z MO MS.

¹² Z dne 28. 2. 1997.

¹³ Uradni list RS, št. 85/16, 77/17 in 73/19.

Dejavnost lekarne poleg uprave opravljajo naslednje organizacijske enote (13 lekarn in 2 lekarniški podružnici): Lekarna Beltinci, Lekarna Gornja Radgona, Lekarna Lendava pri Zdravstvenem domu s podružnicama Dobrovnik in Turnišče, Lekarna Lendava, Lekarna Črenšovci, Lekarna Ljutomer, Lekarna Murska Sobota, Lekarna Pri gradu, Lekarna Puconci, Lekarna Maximus Murska Sobota, Lekarna v Šavel centru, Lekarna BTC Murska Sobota in Lekarna Sveti Jurij ob Ščavnici¹⁴.

Organi lekarne so svet lekarne, direktor in strokovni svet.

Lekarno upravlja svet lekarne, ki ga po določbi 8. člena odloka o ustanovitvi sestavlja 23 članov, od tega je 16 predstavnikov ustanoviteljic, 1 predstavnik zavarovancev in 6 predstavnikov delavcev lekarne. Na podlagi 9. člena odloka o ustanovitvi mandat predsednika in članov traja 4 leta in so lahko ponovno imenovani, medtem ko je na podlagi 36. člena ZLD-1 svet imenovan za obdobje 5 let. Svet lekarne na podlagi 24. člena statuta med drugim sprejema program dela, finančni načrt in letni obračun, določa poslovni čas, s soglasjem MO MS sprejema statut ter imenuje in razrešuje direktorja, s soglasjem ustanoviteljic odloča o ustanovitvi in ukinitvi lekarn in lekarniških podružnic, o nakupu in prodaji nepremičnin, daje ustanoviteljicam in direktorju lekarne predloge in mnenja o posameznih vprašanih poslovanja lekarne ter odloča o zadevah, za katere je pooblaščen z zakonom ali splošnimi akti.

Direktor je poslovodni organ lekarne. Odlok o ustanovitvi v 10. členu določa, da direktor organizira in vodi delo in poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa lekarno ter odgovarja za zakonitost in strokovnost dela, v kolikor poslovodna funkcija in funkcija strokovnega vodenja dela nista ločeni. Direktorja po 11. členu odloka o ustanovitvi imenuje svet lekarne s soglasjem MO MS. Mandat direktorja traja 4 leta in je po preteku te dobe lahko ponovno imenovan, medtem ko na podlagi 34. člena ZLD-1 svet lekarne s soglasjem ustanovitelja¹⁵ imenuje direktorja za dobo 5 let.

Strokovni svet je strokovni organ lekarne. Statut v 31. in 32. členu določa, da ga sestavljajo vodje lekarn in drugi strokovni farmacevtski delavci s specializacijo, vodi pa ga direktor. Statut med njegovimi pristojnostmi v 33. členu določa, da (med drugim) obravnava vprašanja s področja strokovnega dela lekarne, predlaga svetu lekarne in ustanoviteljicam organiziranje novih lekarniških enot in določa predlog zagotavljanja neprekinjene preskrbe z zdravili.

Odlok o ustanovitvi v 14. členu določa, da lekarna sredstva za izvajanje dejavnosti pridobiva:

- na osnovi pogodbe za opravljanje lekarniške dejavnosti, sklenjene z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS);
- od zavarovalnic na osnovi dodatnega zdravstvenega zavarovanja uporabnikov;
- s prodajo blaga in storitev drugim;
- iz proračunov ustanoviteljic in iz drugih virov.

¹⁴ Letno poročilo lekarne za leto 2020.

¹⁵ V prvem odstavku 2. člena odloka o ustanovitvi je določeno, da občine ustanoviteljice s tem odlokom prenašajo izvrševanje ustanoviteljskih pravic do javnega zavoda Pomurske lekarne, ki se nanašajo na imenovanje direktorja in na sprejem statuta, na Občino Murska Sobota.

Presežke prihodkov nad odhodki, ki jih lekarna doseže pri opravljanju svoje dejavnosti kot javne službe, po 15. členu odloka o ustanovitvi uporablja za opravljanje in razvoj svoje dejavnosti. ZLD-1 v 38. členu natančneje določa, da se presežek prihodkov nad odhodki nameni za solventno in likvidno poslovanje javnega zavoda, investicije v prostor in opremo lekarne ter za razvoj kadrov in uvajanje novih lekarniških storitev ter da svet lekarne predlaga ustanovitelju, da se del presežka prihodkov nad odhodki lekarne iz zasebnih sredstev vrne ustanovitelju, če s tem ni ogroženo solventno ali likvidno poslovanje javnega zavoda.

V lekarni je bilo na dan 31. 12. 2019 zaposlenih 94 javnih uslužbencev, na dan 31. 12. 2020 pa 95 javnih uslužbencev.

Odgovorna oseba lekarne v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je Ivan Zajc, vršilec dolžnosti direktorja lekarne¹⁶.

1.3 Predstavitev področja revizije

Lekarniška dejavnost je po ZLD-1 javna zdravstvena služba, s katero se zagotavlja trajna in nemotena oskrba prebivalstva in izvajalcev zdravstvene dejavnosti z zdravili ter farmacevtska obravnava pacientov. Izvaja se na primarni, sekundarni in terciarni ravni zdravstvene dejavnosti ter med drugim vključuje izdajanje zdravil za uporabo v humani medicini na recept in brez recepta ter pripravo magistralnih zdravil za uporabo v humani medicini. Na primarni ravni se izvaja v lekarnah in podružnicah lekarn¹⁷, ki so lahko javni lekarniški zavodi, oziroma se izvaja na podlagi podeljene koncesije za izvajanje lekarniške dejavnosti.

Javni lekarniški zavodi po svoji statusni obliki sodijo med naročnike po ZJN-3, ki v c) točki prvega odstavka 9. člena določa, da so naročniki tudi druge osebe javnega prava, v četrtem odstavku istega člena pa opredeli, da se javni zavodi štejejo za osebe javnega prava. Nabava zdravil za nadaljnjo prodajo ne sodi med izjeme, za katere se zakon ne uporablja, zato so javni lekarniški zavodi dolžni javno naročanje zdravil izvajati po postopkih iz prvega odstavka 39. člena ZJN-3, če je vrednost predmeta javnega naročila enaka ali večja od mejnih vrednosti, od katerih dalje je uporaba zakona obvezna.

Področje zdravil ureja ZZdr-2, določanje cen zdravil in postopke njihovega oblikovanja pa podrobneje tudi Pravilnik o določanju cen zdravil za uporabo v humani medicini. Promet z zdravili na debelo lahko ob izpolnjevanju pogojev, določenih v 105. členu ZZdr-2, opravljajo poslovni subjekti, ki imajo dovoljenje Javne agencije Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke (v nadaljevanju: JAZMP) za opravljanje dejavnosti prometa z zdravili na debelo. To so na podlagi

¹⁶ Svet lekarne je v letih 2019 (26. 3. 2019), 2020 (27. 3. 2020) in 2021 (29. 3. 2021) na podlagi petega odstavka 34. člena ZLD-1 imenoval Ivana Zajca za vršilca dolžnosti direktorja lekarne za čas do pridobitve soglasja od MO MS oziroma do imenovanja direktorja na podlagi ponovljenega razpisa, vendar najdlje za dobo 1 leta. Iz sklepov o vpisu spremembe pri subjektu (Okrožno sodišče v Murski Soboti, Srg 2019/14328 z dne 9. 4. 2019, Srg 2020/11240 z dne 8. 4. 2020 in Srg 2021/12293 z dne 9. 4. 2021) izhaja, da je Ivan Zajc vpisan kot direktor, z omejitvijo, da lekarno zastopa kot vršilec dolžnosti direktorja za dobo 1 leta.

¹⁷ Javno lekarniško službo je 31. 12. 2020 opravljalo 24 javnih lekarniških zavodov s 193 lekarnami in 49 lekarniškiimi podružnicami, 87 zasebnih lekarn z 11 lekarniškiimi podružnicami ter 2 bolnišnični lekarni, skupaj 342 organizacijskih enot, [URL: <http://www.lzs.si/Uporabneteme/Statistika/Lekarne/tabid/110/language/sl-SI/Default.aspx>], 5. 3. 2021.

104. člena ZZdr-2 veletrgovci z zdravili, ki lahko kupujejo zdravila le pri poslovnih subjektih, ki imajo dovoljenje za proizvodnjo zdravil ali dovoljenje za promet z zdravili na debelo, ter lahko prodajajo zdravila le poslovnim subjektom, ki opravljajo dejavnosti prometa z zdravili na debelo in drobno, med katerimi so tudi lekarne, ki na podlagi 126. člena ZZdr-2 izvajajo promet z zdravili za uporabo v humani medicini na drobno.

Na podlagi ZZdr-2 se cene zdravil, ki niso financirane iz javnih sredstev (samoplačniška zdravila), oblikujejo prosto po pogojih trga, medtem ko so zakonsko regulirane cene zdravil za uporabo v humani medicini, ki imajo dovoljenje za promet v Republiki Sloveniji ali so na seznamu esencialnih ali nujno potrebnih zdravil in so financirana iz javnih sredstev oziroma so namenjena za financiranje iz javnih sredstev (v nadaljevanju: zdravila, ki so financirana iz javnih sredstev). JAZMP kot pristojni organ za določanje cen teh zdravil v skladu s 158. členom ZZdr-2 na podlagi vloge zavezanca za oblikovanje cene določi najvišjo dovoljeno ceno¹⁸ in izredno višjo dovoljeno ceno¹⁹, ki se lahko uporabljata v prometu na debelo. Za določanje cen zdravil v skladu z določbami Pravilnika o določanju cen zdravil za uporabo v humani medicini JAZMP pri tem uporablja primerjalni model, na podlagi katerega izračuna proizvajalčev element cene, to so administrativno priznani stroški proizvajalcev zdravil, izračunani na podlagi cen zdravil, ki so financirana iz javnih sredstev, v referenčnih državah (Avstriji, Nemčiji in Franciji). Zakonsko regulirane cene predstavljajo najvišje cene, dovoljene v prometu z zdravili na debelo, in glede na to poslovni subjekti ne smejo prodajati zdravil nad temi cenami. V skladu s 159. členom ZZdr-2 so cene zdravil lahko nižje od njihovih najvišjih dovoljenih cen oziroma izrednih višjih dovoljenih cen, in sicer na podlagi sklenjenega dogovora med imetniki dovoljenja za promet z zdravilom ali veletrgovci ter nosilci zdravstvenega zavarovanja, ki poravnava stroške izdanih zdravil, ali (med drugim) z izvajalci lekarniške dejavnosti, financirane iz javnih sredstev, v postopkih javnega naročanja (v nadaljevanju: dogovorjene cene). ZZdr-2 ne določa najnižjih dovoljenih dogovorjenih cen, kot tudi ne določa, na kakšen način se določijo nižje cene.

Poslovni subjekti, ki kupujejo, prodajajo oziroma izdajajo zdravila, morajo na podlagi 163. člena ZZdr-2 uporabljati veljavno ceno zdravila. Pri zdravilih, ki niso financirana iz javnih sredstev, je veljavna cena zdravila tista cena zdravila, ki je oblikovana prosto po pogojih trga. Pri zdravilih, ki so financirana iz javnih sredstev, pa je veljavna cena lahko ena od reguliranih cen (izredna višja dovoljena cena ali najvišja dovoljena cena), dogovorjena cena iz 159. člena ZZdr-2 ali najvišja dovoljena cena z obveznim popustom iz 160. člena ZZdr-2. Navedene cene so najvišje cene zdravil, pri čemer poslovni subjekti ne smejo prodajati zdravila nad to ceno, lahko pa pod njo. Poslovni subjekt, ki prodaja oziroma izdaja zdravila, je dolžan za zdravilo, ki se financira iz javnih sredstev, uporabljati tisto veljavno ceno zdravila, ki je za lekarno stroškovno najugodnejša. Iz pojasnila

¹⁸ Najvišja dovoljena cena je sestavljena iz proizvajalčevega elementa cene ter deleža veletrgovine. Delež veletrgovine je vsota nespremenljivega in spremenljivega dela. Nespremenljivi del znaša 0,50 EUR, spremenljivi del pa 1,1 % proizvajalčevega elementa cene oziroma največ 27 EUR. Najvišje dovoljene cene zdravil se spreminjajo 2-krat letno (aprila in oktobra), in sicer pri tistih, katerih cena se je spremenila v vsaj 1 od primerjalnih držav, kar povzroči spremembo proizvajalčeve cene, ki je podlaga za določitev najvišje dovoljene cene.

¹⁹ Izredna višja dovoljena cena presega najvišjo dovoljeno ceno zdravila, ko zaradi velikosti in drugih značilnosti slovenskega trga najvišja dovoljena cena ne bi zagotovila oskrbe trga. Določi se tudi zdravilom s seznama nujno potrebnih zdravil, ki pa nimajo dovoljenja za promet. Izredna višja dovoljena cena se zdravilu lahko določi največ za 1 leto.

JAZMP²⁰ izhaja, da je za lekarno stroškovno najugodnejša tista cena, ki je od vseh hkrati veljavnih cen, relevantnih za zadevnega kupca ali plačnika zdravil, tista, ki je najnižja, oziroma da je za dobavitelja obvezna uporaba tiste od vseh veljavnih cen, ki je najnižja.

ZZdr-2 je v 160. členu uvedel obvezni popust, ki ga na podlagi javnega interesa lahko določi minister, pristojen za zdravstvo, z odredbo, vendar le za zdravila, ki so financirana iz javnih sredstev²¹, v primeru javnega interesa za ohranitev vzdržnosti financiranja zdravil iz javnih sredstev ali v primerih odsotnosti ali neustreznosti konkurence na trgu zdravil. Druge vrste popustov s predpisi, ki urejajo področje zdravil, sicer niso regulirane, vendar ne ZJN-3 ne ZZdr-2 dobaviteljem zdravil ne preprečujeta medsebojne konkurence s ponujanjem popustov za nabavo zdravil. Takšno stališče je zavzela tudi Državna revizijska komisija v postopku odločanja o reviziji v postopku oddaje javnega naročila za dobavo zdravil, ki ga je vodila Lekarniška zbornica Slovenije²² (v nadaljevanju: lekarniška zbornica), ko je v celoti razveljavila postopek javnega naročila nabave zdravil z argumentom, da je ponujanje različnih popustov (tako splošnih kot posebnih) zakonit način za nižanje najvišjih določenih cen, ki je v skladu z ZJN-3, na podlagi katerega se merila oblikujejo na način, da je omogočena indikacija dejanske ekonomske ugodnosti ponudbe, katere bistven element je čim nižja cena.

Tudi Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence je že leta 2013 zavzela stališče²³, da predpisi o javnem naročanju veletrgovcem niso onemogočali ponudbe popustov v postopkih javnega naročanja, ter izpostavila tudi, da veletrgovci z zdravili ponujajo oziroma dobrijo popuste vsem lekarnam izven postopkov oddaje javnih naročil.

Dobavitelji in proizvajalci zdravil morajo torej lekarnam prodajati zdravila po veljavnih cenah iz 163. člena ZZdr-2, na te cene pa jim lahko priznavajo popuste. Popust, ki ga lekarne prejmejo na nabavno ceno²⁴ zdravil (eno od veljavnih cen zdravil po 163. členu ZZdr-2), je zapisan na računu in zmanjšuje končno nabavno ceno zdravila, po kateri lekarne vrednotijo zalogo zdravil. Na podlagi poslovnih dogovorov oziroma aneksov h kupoprodajnim pogodbam pa v praksi dobavitelji in proizvajalci zdravil lekarnam priznavajo tudi kasneje dobljene popuste, ki zmanjšujejo poslovne

²⁰ Pojasnilo JAZMP z dne 4. 4. 2014, [URL: https://www.jazmp.si/fileadmin/datoteka/dokumenti/SFE/FAQ_C_20140528.pdf], 23. 4. 2021.

²¹ Med drugim za zdravila, ki niso na seznamu esencialnih zdravil ali nujno potrebnih zdravil, medsebojno zamenljivih zdravil z najvišjo priznano vrednostjo in ki nimajo določene izredne višje dovoljene cene.

²² Sklep št. 018-149/2019-21 z dne 19. 11. 2019.

²³ Odločba št. 306-45/2010-221 z dne 14. 10. 2013. Odločba se nanaša na usklajeno ravnanje veletrgovcev z zdravili v postopkih oddaje javnih naročil za dobavo zdravil za uporabo v humani medicini na debelo javnim lekarniškim zavodom. Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence je ugotovila, da si družbe Kemofarmacija d.d. (v nadaljevanju: Kemofarmacija), SALUS, Veletrgovina, d.o.o. (v nadaljevanju: Salus), FARMADENT d. o. o. in GOPHARM d. o. o. na javnih razpisih niso konkurirale, da so si razdelile trg oziroma javna naročila za dobavo zdravil javnim lekarniškim zavodom ter da so omejile konkurenco na trgu zdravil, da so se dogovarjale oziroma usklajeno ravnale pri določanju cen zdravil na debelo, oddaji ponudb za dobavo zdravil in razdelitvi trga oziroma javnih naročil za dobavo zdravil javnim lekarniškim zavodom.

²⁴ Nabavna cena zdravila je cena, oblikovana v skladu s predpisi, ki urejajo cene zdravil, in je določena na podlagi ustrezne knjigovodske listine dobavitelja na dan prejema zdravila v lekarni (Splošni dogovor za pogodbeno leto 2020). Slovenski računovodski standardi 2016 (v nadaljevanju: SRS; Uradni list RS, št. 95/15, 74/16 – popr., 23/17, 57/18 in 81/18) določajo, da se količinska enota zaloge trgovskega blaga ob začetnem pripoznanju ovrednoti po nabavni ceni, ki jo sestavljajo nakupna cena, uvozne in druge nevračljive nakupne dajatve ter neposredni stroški nabave. Nakupna cena se zmanjša za dobljene popuste (SRS 4 Zaloge (SRS 4.11)).

odhodke lekarne²⁵, in sicer dobavitelji zdravil v obliki bonusov na obseg nabav, proizvajalci zdravil pa v obliki dodatnih ugodnosti (pri obeh navedenih popustih gre za nagrade, ki so odvisne od realiziranega letnega obsega nabav pri posameznem dobavitelju oziroma proizvajalcu in so priznane ob koncu poslovnega leta oziroma dogovorjenega obdobja) in v obliki popustov za predčasna plačila, ki jih dobavitelji zdravil lekarnam odobravajo le ob izpolnjevanju pogodbeno določenih pogojev.

²⁵ SRS 4 Zaloge (SRS 4.28) med drugim določa, da kasneje dobljeni popusti zmanjšujejo poslovne odhodke.

2. Ugotovitve

2.1 Nabava zdravil

Lekarna je v letu 2020 zdravila nabavljala pri 11 dobaviteljnih zdravil. Nabavna vrednost zdravil je v letu 2020 znašala 22.992.774 EUR in je predstavljala 87,4 % vsega nabavljenega blaga²⁶. Med dobavitelji zdravil so bili največji VITAPHARM d.o.o.²⁷ (v nadaljevanju: Vitapharm), Salus, Kemofarmacija in ZAVOD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA TRANSFUZIJSKO medicino (v nadaljevanju: Zavod za transfuzijsko medicino).

Zneske nabavne vrednosti zdravil po dobaviteljnih in njihove deleže v skupni nabavi zdravil prikazuje Tabela 1.

Tabela 1 Dobavitelji zdravil po vrednosti in deležu nabavljenih zdravil v letu 2020

| Dobavitelji zdravil | Nabava zdravil v EUR | Delež nabave zdravil v % |
|----------------------------------|-------------------------|-----------------------------|
| Vitapharm | 13.088.682 | 56,9 |
| Salus | 7.458.463 | 32,5 |
| Kemofarmacija | 1.984.876 | 8,6 |
| Zavod za transfuzijsko medicino | 405.969 | 1,8 |
| Ostali dobavitelji ²⁸ | 54.784 | 0,2 |
| Skupaj | 22.992.774 | 100 |

Vir: lekarniška evidenca za leto 2020.

Lekarna je 22.532.021 EUR oziroma 98 % vseh nabav zdravil ustvarila s 3 največjimi dobavitelji zdravil. Od Zavoda za transfuzijsko medicino je nabavila za 405.969 EUR zdravil, kar predstavlja 1,8 % nabavljenih zdravil, od ostalih dobaviteljev pa za 54.784 EUR zdravil, kar predstavlja 0,2 % nabavljenih zdravil.

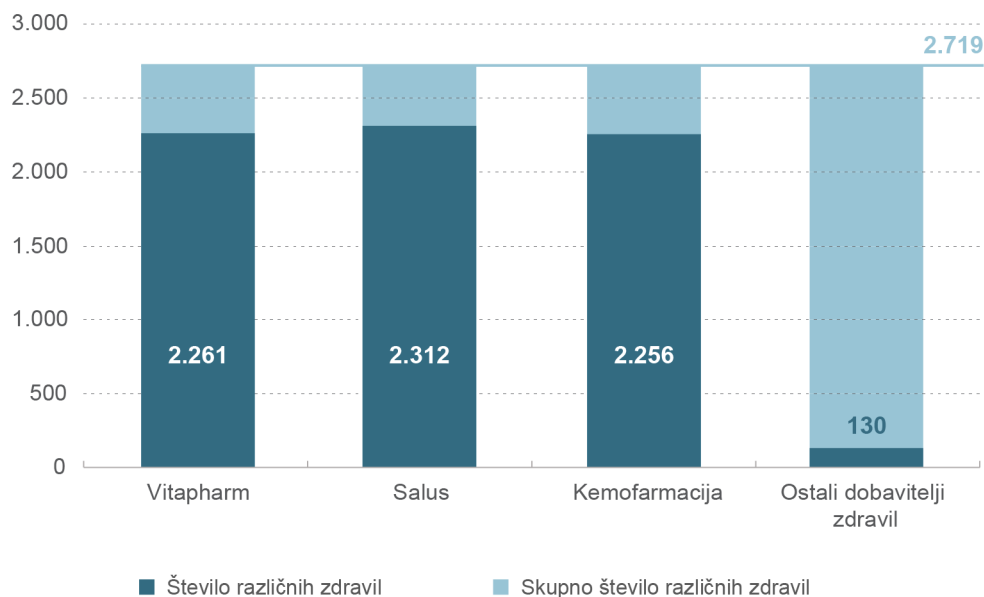
Slika 1 prikazuje število različnih zdravil, ki jih je lekarna nabavila v letu 2020 pri 3 največjih dobaviteljnih zdravil, ostali dobavitelji zdravil pa so prikazani skupaj.

²⁶ Nabavna vrednost vsega nabavljenega blaga je znašala 26.293.013 EUR.

²⁷ Od 29. 1. 2019 je Kemofarmacija 100-odstotni lastnik družbe VITAPHARM d.o.o.

²⁸ Lekarna je izmed ostalih dobaviteljev največ zdravil naročila pri IRIS d.o.o., s katerim je ustvarila za 19.668 EUR oziroma 35,9 % nabav zdravil od ostalih dobaviteljev zdravil, s preostalimi 6 dobavitelji pa je ustvarila nižje zneske nabav.

Slika 1 Število različnih zdravil po dobaviteljih zdravil



Vir: lekarniška evidenca za leto 2020.

Lekarna je v letu 2020 od dobaviteljev zdravil nabavila 2.719 različnih zdravil. Največ različnih zdravil, 2.312, je lekarna nabavila od Salusa, 2.261 od Vitapharma ter 2.256 od Kemofarmacije. Od vseh zdravil je bilo 1.948 (71,6 %) zdravil takih, ki so jih lekarni dobavljali vsi 3 največji dobavitelji zdravil. Od Zavoda za transfuzijsko medicino je nabavila 5 različnih zdravil, od ostalih dobaviteljev zdravil pa 125 različnih zdravil.

2.1.1 Naročanje zdravil

Lekarna kot javni lekarniški zavod po svoji statusni obliki sodi med naročnike po ZJN-3 in mora izvesti javno naročanje zdravil po enem od postopkov iz prvega odstavka 39. člena ZJN-3, če je vrednost predmeta javnega naročila enaka ali višja od mejnih vrednosti, ki jih določa prvi odstavek 21. člena²⁹ tega zakona, in če so izpolnjeni pogoji, ki so v nekaterih primerih določeni za posamezni postopek.

²⁹ ZJN-3 v 21. členu določa, da se ta zakon uporablja za javna naročila blaga in storitev, katerih ocenjena vrednost brez davka na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV) je enaka ali višja od 20.000 EUR. V letu 2020 je Državni zbor Republike Slovenije sprejel tudi Zakon o interventnih ukrepih za zavezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/20, 61/20, 152/20 – ZZUOOP in 175/20 – ZIUOPDVE), ki za področje javnega naročanja v 90. členu določa, da se od 11. 4. 2020 do 31. 12. 2021 ZJN-3 na splošnem področju uporablja za javna naročila blaga in storitev, katerih ocenjena vrednost brez DDV je enaka ali višja od 40.000 EUR.

2.1.1.a Lekarna je v letu 2020 naročala zdravila pri 11 dobaviteljnih zdravil na podlagi neposredno sklenjenih pogodb v letih 2014, 2017, 2018 in 2020 oziroma neposredno z naročilnicami. Večino zdravil je naročala pri družbah Salus, Vitapharm in Kemofarmacija, in sicer na podlagi pogodb o poslovnem sodelovanju, sklenjenih za nedoločen čas z družbama Salus³⁰ in Vitapharm³¹, kupoprodajne pogodbe, sklenjene do preklica s Kemofarmacijo³², in tripartitne kupoprodajne pogodbe, sklenjene 3. 7. 2020 z družbama Kemofarmacija in Vitapharm, ki se uporablja od 1. 1. 2020³³ do preklica. Glede na skupno vrednost nabave zdravil, ki je v letu 2020 znašala 22.992.774 EUR brez DDV, bi morala lekarna izvesti enega izmed postopkov, ki jih določa 39. člen ZJN-3.

Lekarna je 2. 12. 2019 za izvedbo postopka oddaje javnega naročila za dobavo zdravil na podlagi 33. člena ZJN-3 (priložnostno skupno javno naročilo) pooblastila lekarniško zbornico, ki je prejela 25 pooblastil posameznih naročnikov (23 javnih lekarniških zavodov in 2 bolnišničnih lekarn). Na podlagi tega pooblastila je lekarna 31. 3. 2021 z lekarniško zbornico podpisala pogodbo o izvedbi skupnega javnega naročila za dobavo zdravil. Ocenjena vrednost javnega naročila za dobavo zdravil na recept za 48 mesecev, ki jo je lekarna posredovala lekarniški zbornici, znaša 83.735.515,56 EUR. Lekarniška zbornica je 10. 5. 2021 na portalu javnih naročil objavila skupno javno naročilo Dobava zdravil³⁴ za potrebe javnih zavodov za obdobje 48 mesecev, št. JN002961/2021-B01 s skupno ocenjeno vrednostjo 1.048.556.095 EUR. Državna revizijska komisija je 4. 10. 2021 navedeno javno naročilo v celoti razveljavila³⁵, ker je ugotovila kršitev načela transparentnosti javnega naročanja in načela enakopravne obravnave ponudnikov ter kršitev načela zagotavljanja konkurence med ponudniki in načela sorazmernosti.

Skupno javno naročilo, za izvedbo katerega je lekarna pooblastila lekarniško zbornico, je zajemalo le zdravila na recept (z izjemo zdravil na recept pod režimom ZZ_odv³⁶), ne pa tudi zdravil, ki se izdajajo brez recepta³⁷.

³⁰ Pogodba o poslovnem sodelovanju št. 1J - 5 - 14 z dne 20. 2. 2014.

³¹ Pogodba o poslovnem sodelovanju št. 8/2018 z dne 13. 4. 2018.

³² Kupoprodajna pogodba št. 4278/17 z dne 25. 1. 2017.

³³ Kupoprodajna pogodba št. 4650/20, ki je bila sklenjena med lekarno kot kupcem in Kemofarmacijo in Vitapharmom kot prodajalcema, v 3. členu določa, da v skladu s predmetno pogodbo kupec naroča blago pri kateremkoli prodajalcu iz te pogodbe pod pogoji, ki so v tej pogodbi ali aneksu k tej pogodbi za posameznega prodajalca zavezujoči. Za vse elemente te pogodbe, ki morebiti niso posebej urejeni za pogodbeni odnos med kupcem in enim izmed 2 prodajalcev, se smiselno uporabljajo določila pogodb med kupcem in posameznim prodajalcem, ki so med pogodbenimi strankami veljala pred sklenitvijo te pogodbe (pogodba o poslovnem sodelovanju, sklenjena z Vitapharmom, št. 8/2018 z dne 13. 4. 2018 in kupoprodajna pogodba, sklenjena s Kemofarmacijo, št. 4278/17 z dne 25. 1. 2017).

³⁴ Predmet javnega naročila so zdravila, uvrščena v Centralno bazo zdravil (v nadaljevanju: CBZ), in sicer zdravila z naslednjimi načini/režimi predpisovanja oziroma izdaje zdravil: Rp - predpisovanje in izdaja zdravila je le na recept, RP/Spec - predpisovanje in izdaja zdravila je le na recept zdravnika specialista ustreznega področja medicine ali od njega pooblaščenega zdravnika, H/Rp - predpisovanje in izdaja zdravila je le na recept, zdravilo pa se uporablja samo v bolnišnicah in se izjemoma lahko uporablja pri nadaljevanju zdravljenja na domu ob odpustu iz bolnišnice in nadaljnjem zdravljenju in ZZ - predpisovanje in izdaja zdravila je le na recept, zdravilo pa se uporablja samo v javnih zdravstvenih zavodih ter pri pravnih in fizičnih osebah, ki opravljajo zdravstveno dejavnost.

³⁵ Odločba št. 018-96/2021-89.

³⁶ Predpisovanje in izdaja teh zdravil je le na recept, zdravilo pa se uporablja samo v javnih zdravstvenih zavodih ter pri pravnih in fizičnih osebah, ki opravljajo zdravstveno dejavnost. Uporablja se samo za zdravljenje odvisnosti.

³⁷ To so zdravila z režimom predpisovanja BRp, ki se izdajajo brez recepta v lekarnah, in režimom predpisovanja BRp I+p, ki se izdajajo brez recepta v lekarnah in specializiranih prodajalnah.

2.1.2 Kasneje dobljeni popusti

Dobavitelji in proizvajalci zdravil morajo lekarnam prodajati zdravila po veljavnih cenah iz 163. člena ZZDr-2, na te cene pa jim lahko priznavajo popuste, s katerimi v skladu z ZJN-3 lahko znižajo veljavne cene zdravil oziroma najvišje dovoljene cene zdravil. Tako ZJN-3 kot ZZdr-2 dobaviteljem zdravil ne preprečujeta medsebojne konkurence s ponujanjem popustov v postopkih javnega naročanja za nabavo zdravil (povezava s točko 1.3).

Dobavitelji in proizvajalci zdravil so lekarni za leto 2020 priznavali različne oblike popustov. Poleg popustov na nabavno ceno zdravil, ki so bili izkazani na računih dobaviteljev zdravil (povezava s točko 2.1.3), je lekarna prejela tudi druge oblike popustov in ugodnosti, ki niso vezani na prodajo konkretnega zdravila. Kasneje dobljeni popusti zmanjšujejo poslovne odhodke lekarne.

Lekarna je z največjimi dobavitelji zdravil sklenila posebne poslovne dogovore oziroma anekse h kupoprodajnim pogodbam in pogodbam o poslovnem sodelovanju³⁸, na podlagi katerih je prejela kasneje dobljene popuste v obliki bonusov na obseg nabav, katerih višina je bila odvisna od izpolnjevanja pogodbeno določenih pogojev oziroma kriterijev³⁹, in popuste za predčasna plačila⁴⁰. Kasneje dobljeni popusti so se lekarni v obliki naknadno prejetih dobropisov obračunali po preteku določenega obdobja, ki je bilo določeno v pogodbah oziroma aneksih.

Lekarna je sklepala pogodbe o poslovnem sodelovanju in anekse tudi neposredno s proizvajalci zdravil, ki so ob izpolnitvi s pogodbo dogovorjenih pogojev ali kriterijev⁴¹ lekarni zagotavljali dodatne ugodnosti. Na podlagi sklenjenih pogodb in aneksov s proizvajalci zdravil so dodatne ugodnosti lekarni v obliki dobropisa izplačevali dobavitelji zdravil, praviloma ob zaključku poslovnega leta za celo leto.

Kasneje dobljeni popusti za zdravila, prejeti od vseh dobaviteljev zdravil (vključno s popusti proizvajalcev, ki so jih izplačali dobavitelji), so za leto 2020 (po podatkih lekarne in naši oceni⁴²) znašali 468.674 EUR⁴³, kar predstavlja 76,5% vseh kasneje dobljenih popustov na nabavo vsega

³⁸ S Kemofarmacijo: Aneks št. 1/19 h Kupoprodajni pogodbi št. 4278/17 z dne 28. 1. 2019 (uporabljal se je od 1. 2. 2019 do 31. 1. 2020), Aneks št. 1/20 h Kupoprodajni pogodbi št. 4278/17 z dne 27. 1. 2020 (uporabljal se je od 1. 2. 2020 do 30. 6. 2020) in Aneks št. 1/2020 h Kupoprodajni pogodbi št. 4650/20 z dne 3. 7. 2020, ki je bil sklenjen med lekarno, Vitapharmom in Kemofarmacijo (uporabljal se je od 1. 7. 2020 do 31. 12. 2020). Z Vitapharmom: Aneks št. 1/2020 z dne 3. 1. 2020 (uporabljal se je od 1. 1. do 30. 6. 2020), Aneks št. 1/2020 h Kupoprodajni pogodbi št. 4650/20 z dne 3. 7. 2020, ki je bil sklenjen med lekarno, Vitapharmom in Kemofarmacijo (uporabljal se je od 1. 7. 2020 do 31. 12. 2020). S Salusom: Poslovni dogovor št. 1-20 k Pogodbi o poslovnem sodelovanju št. 1J - 5 - 14 z dne 3. 7. 2020 (uporabljal se je od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2021), Aneks št. 1-20 k Pogodbi o poslovnem sodelovanju št. 1J - 5 - 14 z dne 3. 1. 2020 (uporabljal se je od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2021).

³⁹ Višina kasneje dobljenih popustov je bila tako odvisna na primer od strukture nakupov, letnega prometa z zdravili, povprečne cene nabavljenih zdravil, količine nabavljenih zdravil, odstotka rasti vrednosti zdravil glede na predhodno leto in odstotka rasti količine zdravil glede na predhodno leto.

⁴⁰ Lekarna je bila do popusta upravičena v primeru plačil, ki so bila krajša od 15 dni od datuma računa oziroma od datuma odpreme blaga.

⁴¹ Najpogosteje je bil določen dosežen letni promet z določenimi proizvajalčevimi izdelki, ki jih je lekarna naročala pri dobaviteljih zdravil.

⁴² Upoštevali smo oceno popusta za predčasno plačilo za 3 največje dobavitelje.

⁴³ Znesek je seštevek zneska vseh prejetih bonusov na obseg nabav zdravil in ugodnosti proizvajalcev od vseh dobaviteljev zdravil (428.112 EUR) in ocenjenega zneska popustov za predčasna plačila za 3 največje dobavitelje za nabavo zdravil (40.562 EUR).

blaga⁴⁴. Vsi kasneje prejeti popusti za zdravila se nanašajo na bonuse na obseg nabav dobaviteljev v znesku 355.799 EUR, ugodnosti od proizvajalcev v znesku 72.313 EUR in popuste za predčasna plačila v znesku 40.562 EUR. Tabela 2 prikazuje dobljene popuste in ugodnosti od 3 največjih dobaviteljev zdravil za leto 2020, ki predstavljajo pretežni del (98,5 %) vseh kasneje dobljenih popustov za zdravila.

Tabela 2 Kasneje dobljeni popusti in ugodnosti 3 največjih dobaviteljev zdravil za leto 2020

| Dobavitelji zdravil | Kasneje dobljeni popusti na zdravila | | | Skupaj |
|---------------------|--------------------------------------|-------------------------|---|-----------------|
| | Bonus na obseg nabav dobavitelja | Ugodnosti proizvajalcev | Popust za predčasna plačila ¹⁾ | |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5)=(2)+(3)+(4) |
| Vitapharm | 228.710 | 37.098 ²⁾ | 29.067 | 294.875 |
| Salus | 89.639 | 5.473 ³⁾ | 7.526 | 102.638 |
| Kemofarmacija | 37.450 | 22.564 ⁴⁾ | 3.969 | 63.983 |
| Skupaj | 355.799 | 65.135 | 40.562 | 461.496 |

Opombe: ¹⁾ Ocenjen znesek popusta za predčasno plačilo je zmnožek deleža nabavne vrednosti zdravil v nabavni vrednosti vsega blaga posameznega dobavitelja in evidentiranega zneska prejetega popusta za predčasna plačila dobavitelja v glavni knjigi lekarne na kontu 466700.

²⁾ Prek Vitapharma: Lek d.d., Belupo d.o.o., SERVIER PHARMA d.o.o., Bonifar d.o.o., Cilag GmbH International Švica, MEDIS, d.o.o., ARC-Kranj, d.o.o.

³⁾ Prek Salusa: KRKA, d.d., Novo mesto (v nadaljevanju: Krka).

⁴⁾ Prek Kemofarmacije: Krka, Lek d.d., Belupo d.o.o., Cilag GmbH International Švica, JADRAN - GALENSKI LABORATORIJ, d.o.o. Ljubljana in SERVIER PHARMA d.o.o.

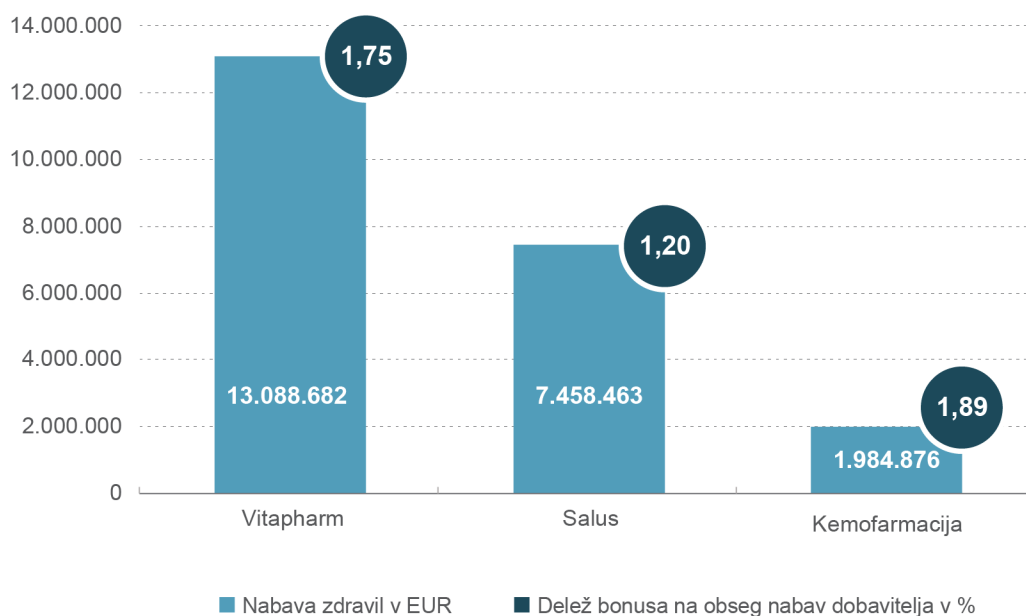
Vir: računovodske evidence lekarne za leto 2020.

Slika 2 prikazuje znesek nabave zdravil in delež bonusa na obseg nabav⁴⁵ 3 največjih dobaviteljev zdravil v letu 2020. S slike je razvidno, da je lekarna največji delež bonusa na obseg nabav zdravil dosegla pri Kemofarmaciji (1,89 %), to je pri dobavitelju zdravil, pri katerem je naročila najmanj (le 8,6 %) od celotne nabave zdravil v letu 2020 (22.992.774 EUR). Pri Vitapharmu, ki je lekarni dobavil 56,9 % vrednosti vseh zdravil, je ta delež znašal 1,75 %, medtem ko je pri Salusu, ki je lekarni dobavil 32,4 % od celotne vrednosti zdravil, ta delež znašal 1,2 %.

⁴⁴ Skupni znesek kasneje dobljenih popustov na nabave vsega blaga znaša 612.488 EUR in je seštevek zneska prejetih bonusov na obseg nabav vsega blaga in ugodnosti proizvajalcev zdravil (561.056EUR) in zneska popustov za predčasna plačila od vseh dobaviteljev za nabavo vsega blaga (51.432 EUR).

⁴⁵ Delež bonusa je izračunan kot razmerje med vrednostjo dobljenega bonusa na obseg nabav in vrednostjo vseh zdravil, ki jih je lekarna kupila pri dobavitelju zdravil. Predstavlja odstotek popusta, ki ga je lekarna naknadno dobila za nabavljena zdravila.

Slika 2 Nabava zdravil in delež bonusa na obseg nabav 3 največjih dobaviteljev zdravil



Vir: lekarniška in računovodske evidence za leto 2020.

Pri izvajanju revizije smo ugotovili tudi, da je lekarna na dan 31. 12. 2020 imela v lasti 10.000 delnic KRKG proizvajalke zdravil Krka. Krka je imetnica dovoljenja za proizvodnjo zdravil za uporabo v humani in veterinarski medicini⁴⁶. Glede na to, da tretji odstavek 26. člena ZLD-1 med drugim določa, da izvajalci lekarniške dejavnosti neposredno ali posredno prek povezanih oseb ne smejo imeti v lasti delnic ali deležev v kapitalu ali drugih naložb v pravnih osebah, ki opravljajo dejavnost industrijske proizvodnje zdravil, in v povezavi s 121.a členom istega zakona, ki določa, da morajo izvajalci lekarniške dejavnosti, če ne izpolnjujejo pogojev iz 26. člena tega zakona, svojo dejavnost uskladiti z določbami zakona do 31. 12. 2021, opozarjamo, da lekarna po 1. 1. 2022 ne bo več smela imeti v lasti delnic proizvajalca zdravil.

2.1.3 Cene zdravil

Poslovni subjekti, ki kupujejo in prodajajo oziroma izdajajo zdravila, morajo uporabljati veljavno ceno zdravil iz 163. člena ZZdr-2.

Lekarna je v letu 2020 nabavljala zdravila pri 3 največjih dobaviteljih na podlagi neposredno sklenjenih pogodb, v katerih je bilo določeno, da se cene blaga oblikujejo v skladu z veljavno zakonodajo oziroma da prodajalec kupcu zaračuna naročeno blago po veljavnih veleprodajnih cenah.

⁴⁶ [URL: <https://www.jazmp.si/fileadmin/datoteka/seznami/SRD/ProizvajalciZdravil.pdf>], 22. 2. 2021.

Tabela 3 prikazuje 10 zdravil z veljavnimi cenami, ki jih je lekarna nabavljala pri 3 največjih dobaviteljih zdravil. V tabeli je prikazan podatek o nabavni ceni zdravila, ki je razvidna z računa dobavitelja, veljavni ceni, ki je najvišja dovoljena cena, izredno višja dovoljena cena ali dogovorjena cena, če se je ZZZS s proizvajalci zdravil oziroma njihovimi zastopniki dogovoril za nižjo ceno. Za zdravila iz skupine medsebojno zamenljivih zdravil⁴⁷ (v nadaljevanju: MZZ) in terapevtske skupine zdravil⁴⁸ (v nadaljevanju: TSZ) je za potrebe prikazovanja popustov na veljavno ceno zdravil (Tabela 3) prikazana tudi NPV. Podatki o nacionalni šifri zdravila, imenu, NPV in veljavni ceni, razen tistih dogovorjenih cen, ki niso javno dostopne, so objavljeni v CBZ. Ugotovili smo, da so bile nabavne cene zdravil v letu 2020 enake pri vseh 3 največjih dobaviteljih.

Tabela 3 Nabavne cene zdravil

| Šifra | Ime zdravila | Tip veljavne cene | Veljavna cena v EUR | NPV v EUR | Nabavna cena v EUR |
|--------|-----------------|-------------------|---------------------|-----------|--------------------|
| 011444 | Concor | DCz | 2,03 | / | 2,03 |
| 013293 | Nolpaza | DCz | 2,05 | 2,05 | 2,05 |
| 055654 | Lekadol | NDC | 1,49 | 1,29 | 1,29 |
| 063754 | Lacipil | DCz | 3,65 | 3,65 | 3,65 |
| 067903 | Plivit D3 | IVDC | 2,91 | / | 2,91 |
| 072907 | Aspirin protect | DCz | 2,34 | 2,34 | 2,34 |
| 072940 | Doreta | DCz | 3,53 | 3,19 | 3,19 |
| 115738 | Byol | NDC | 1,71 | 1,31 | 1,71 |
| 148031 | Analgin | IVDC | 3,78 | / | 3,78 |
| 148345 | Nalgesin forte | NDC | 3,54 | / | 3,54 |

Legenda: Šifra – šifra zdravila po CBZ, DCz – dogovorjena cena, ki ni javno dostopna, NDC – najvišja dovoljena cena, IVDC – izredno višja dovoljena cena.

Vir: podatki lekarne, CBZ in ZZZS.

Na podlagi podatkov (Tabela 3) je razvidno, da so bile pri nabavi zdravil uporabljene cene, ki so bile enake ali nižje od veljavnih. Nižje cene od veljavnih so bile pri zdravilih Lekadol in Doreta, ki sta na seznamu MZZ in imata določeno NPV. Dobavitelji zdravil so lekarni na navedeni zdravili dali popust na ceno zdravila, ki je znižal veljavno ceno na raven NPV.

⁴⁷ Seznam MZZ določa JAZMP in je dosegljiv na spletni strani JAZMP, v rubriki Sezname pod Zdravila za uporabo v humani medicini. Sistem najvišje priznane vrednosti (v nadaljevanju: NPV) za MZZ, uveden leta 2003, zagotavlja, da obvezno in dopolnilno zdravstveno zavarovanje krijeta določena MZZ do NPV. NPV je določena na ceni najcenejšega zdravila v skupini, ki ima v preteklem mesecu vsaj 0,5-odstotni tržni delež.

⁴⁸ ZZZS je 1. 10. 2013 uvedel sistem TSZ. Pravna podlaga za uvedbo sistema NPV za TSZ je Zakon za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15, 102/15, 63/16 – ZDoh-2R, 77/17 – ZMVN-1, 33/19 – ZMVN-1A, 72/19 in 174/20 – ZIPRS2122), ki v 3. in 4. členu uvaja NPV za TSZ. ZZZS določa TSZ na lastno pobudo in na osnovi mnenja strokovne komisije za razvrščanje zdravil na listo. Merila za določanje TSZ so terapevtska indikacija in druga merila za razvrščanje zdravil na listo.

Lekarna je za 3 največje dobavitelje zdravil posredovala ocenjen znesek prejetih popustov na ceno zdravila, ki je znašal 633.271 EUR⁴⁹ oziroma 2,73 %⁵⁰ glede na bruto nabavno vrednost teh zdravil. V nasprotju s kasneje dobljenimi popusti, popusti na ceno zdravila, izkazani na računih dobaviteljev, znižujejo veljavne cen zdravil in predstavljajo prihranek za uporabnike zdravil in ZZZS. Dobavitelji zdravil so najpogosteje priznavali popuste na ceno zdravila pri zdravilih, ki imajo določeno NPV. Zaradi teh popustov so doplačila uporabnikov zdravil nižja oziroma jih v primeru, ko se veljavna cena zdravila zniža na raven NPV, ni.

⁴⁹ Lekarna ne razpolaga s podatki o bruto nabavni vrednosti po posameznih artiklih. Zato je pripravila oceno na podlagi razpoložljivih podatkov. Skupni znesek popusta na ceno zdravil iz knjigovodskih listin 3 največjih dobaviteljev zdravil, ki ga je lekarna prejela za vse blago, je znašal 702.854 EUR. Lekarna je od 3 največjih dobaviteljev zdravil nabavila za 22.532.021 EUR zdravil, skupni znesek vseh nabav pa je pri omenjenih dobaviteljih znašal 25.006.768 EUR. To pomeni, da je nabava zdravil predstavljala 90,1-odstotni delež vsega nabavljenega blaga. Ocenjeni znesek popusta na ceno zdravila je izračunan kot zmnožek med skupnim zneskom popusta na ceno zdravila, ki so ga lekarni priznali 3 največji dobavitelji zdravil (702.854 EUR), in izračunanim deležem zdravil glede na vse blago (90,1 %).

⁵⁰ Izračun: $633.271 \text{ EUR} / (633.271 \text{ EUR} + 22.532.021 \text{ EUR})$.

3. Mnenje

Revidirali smo pravilnost dela poslovanja **Pomurskih lekarn Murska Sobota** v letu 2020.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Pomurske lekarne Murska Sobota v letu 2020 niso poslovale v skladu s predpisi, ker so:

- pri nabavi zdravil v skupnem znesku 22.992.774 EUR ravnale v nasprotju z Zakonom o javnem naročanju, ker dobaviteljev zdravil niso izbrale na podlagi predhodno izvedenega ustreznega postopka oddaje javnega naročila – točka 2.1.1.a.

Menimo, da je bilo poslovanje Pomurskih lekarn Murska Sobota v delu, ki se nanaša na nabavo zdravil v letu 2020, zaradi ugotovljene nepravilnosti, ki jo navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Pomurske lekarne Murska Sobota morajo v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

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

Pomurske lekarne Murska Sobota morajo v odzivnem poročilu izkazati, da so:

1. pripravile načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za izvedbo aktivnosti, s katerim bodo zagotovile nabavo vseh zdravil na podlagi postopka za oddajo javnega naročila v skladu z Zakonom o javnem naročanju – točka 2.1.1.a.

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 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 poslovanja⁵¹. 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 Pomurske Lekarne Murska Sobota kršijo obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

5. Priporočila

Pomurskim lekarnam Murska Sobota priporočamo, naj:

- čim prej pričnejo z aktivnostmi, s katerimi bodo zagotovile uskladitev poslovanja (v delu, ki se nanaša na lastništvo delnic družbe KRKA, d.d., Novo mesto) z določbo 26. člena Zakona o lekarniški dejavnosti najpozneje do 31. 12. 2021.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Pomurskim lekarnam Murska Sobota, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

*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