

RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi

Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije

Poslanstvo

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

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi

Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije

Številka: 323-2/2011/72

Ljubljana, 29. oktobra 2012

1. UVOD

V revizijskem poročilu o računovodskih izkazih in pravilnosti poslovanja Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: zavod) v letu 2010 št. 323-2/2011/54 z dne 21. 5. 2012 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) izreklo mnenje s pridržkom o pravilnosti poslovanja.

Ker vse razkrite nepravilnosti niso bile odpravljene med revizijo, smo v revizijskem poročilu podali zahtevo za predložitev odzivnega poročila.

Zavod je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložil odzivno poročilo¹. V odzivnem poročilu, ki sta ga s podpisom in pečatom potrdili odgovorni osebi Sladjana Jelisavčić, vodja-direktorica področja I² in Samo Fakin, generalni direktor, so predstavljeni popravljalni ukrepi. V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nepravilnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo izkazane popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti izkazanih popravljalnih ukrepov.

¹ Dopis št. 0600-3/2012-DI/27 z dne 14. 8. 2012 in dopolnitev št. 0600-3/2012-DI/33 z dne 7. 9. 2012.

² Po pooblastilu generalnega direktorja št. 020-1/2012-DI/40 z dne 24. 7. 2012.

2. NEPRAVILNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Železniški zdravstveni dom

2.1.1 Opis nepravilnosti

Zavod je 13. 5. 2010 na podlagi 63., 64. in 65. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju³ (v nadaljevanju: ZZVZZ) in 29. člena Splošnega dogovora za leto 2010⁴ (v nadaljevanju: splošni dogovor) sklenil pogodbo o izvajanju zdravstvenih storitev za pogodbeno leto 2010 tudi z Železniškim zdravstvenim domom (v nadaljevanju: ŽZD). V skladu s 3. členom Zakona o zdravstveni dejavnosti⁵ (v nadaljevanju: ZZDej) zdravstveno dejavnost kot javno službo opravljajo javni zdravstveni zavodi, ostali izvajalci pa le na podlagi koncesije, ki jo v osnovni zdravstveni dejavnosti z odločbo podeli občinski upravni organ, v drugih zdravstvenih dejavnostih pa Ministrstvo za zdravje. ŽZD posluje od leta 1953, od uveljavitve Zakona o zavodih⁶ (v nadaljevanju: ZZ) pa v organizacijski obliki zasebnega zavoda s pravico javnosti, zato bi za njegovo delovanje ustanovitelj Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana, v rokih, ki jih je določil ZZDej v 95. členu, moral pridobiti ustrezno koncesijo. Zavod za sklenitev pogodbe o izvajanju zdravstvenih storitev z ŽZD tudi v letu 2010 ni imel ustrezne podlage.

Računsko sodišče je zavodu naložilo, da začne z aktivnostmi in postopki, na podlagi katerih bi skupaj z Ministrstvom za zdravje, Mestno občino Ljubljana in ustanoviteljem uredili status ŽZD.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Zavod je Ministrstvu za zdravje, Mestni občini Ljubljana in Slovenskim železnicam, d. o. o., Ljubljana posredoval dopis⁷, s katerim jih je pozval k ureditvi statusa ŽZD. Zavod predlaga, da občina in ministrstvo ŽZD podelita ustrezne koncesije za primarno in sekundarno raven zdravstvene dejavnosti in poudarja, da bo mnenje, zahtevano v postopku podelitve koncesije, izdal takoj po prejemu zaprosila. Hkrati navaja, da do ustrezne ureditve statusa z ŽZD z njim ne bo sklepal pogodb o izvajanju zdravstvenih storitev.

³ Uradni list RS, št. 72/06-UPB3, 91/07, 76/08.

⁴ Občasnik ZZVS št. 2 z dne 3. 5. 2010.

⁵ Uradni list RS, št. 23/05-UPB2, 23/08.

⁶ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.

⁷ Št. 0600-3/2012-DI/26 z dne 8. 8. 2012.

2.1.3 Ocena popravljanih ukrepov

Z navedenim pozivom je zavod začel aktivnosti za ureditev statusa ŽZD, zato izkazane popravljalne ukrepe ocenjujemo kot *zadovoljive*.

2.2 Povračilo preveč izplačanih sredstev lekarnam

2.2.1 Opis nepravilnosti

Zavod prejete podatke o zdravilih na recept shrani v podatkovno zbirko in kontrolira pravilnost podatkov o zdravilih za zapis na kartico zdravstvenega zavarovanja, ne pa tudi podatkov za vključitev v obračun. Vrednost receptov za izdana zdravila, ki jo krije zdravstveno zavarovanje, je v podatkih o receptih za kartico zdravstvenega zavarovanja 303.323.980 evrov, v podatkih o obveznostih zavoda do lekarn pa 304.416.829 evrov⁸. Razlika med zneski posameznih računov v posredovanih podatkih zavoda znaša 1.771.566 evrov, kar pomeni, da je zavod med obveznostmi do lekarn izkazoval zneske, ki nimajo podlage v pripadajočih podatkih o receptih. Med temi podatki, ki so bili vključeni v obračun lekarn in v obveznosti zavoda, so tudi podvojeni zapisi Lekarne Ljubljana v znesku 20.283 evrov.

Računsko sodišče je zavodu naložilo, da zahteva od lekarn dobropise za preveč izplačana sredstva oziroma prične postopke za poplačilo teh terjatev.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Zavod je ponovno analiziral podatke o receptih, ki jih je posredoval računskemu sodišču med izvajanjem revizije in ugotovil, da je bil kriterij za pripravo podatkov neustrezen, saj se na kartico zdravstvenega zavarovanja ni zapisovalo magistralnih zdravil, zaradi omejitve prostora na kartici zdravstvenega zavarovanja pa se je, če je bilo enako zdravilo, izdano istega dne, v isti lekarni, ki ga je predpisal isti zdravnik isti osebi, zabeležil le en zapis, kljub temu da sta bila v lekarni predložena dva recepta. Zavod je v porevizijskem postopku pripravil nov nabor podatkov o receptih (16.050.514 zapisov) tako, da je v evidenci vseh poslanih receptov za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2010 upošteval recepte z oznako, da so enaki v vseh elementih (15.968.725 zapisov), nato je dodal zapise z oznako 100 – dvojne pošiljke ali recepte, ki niso bili enaki v vseh elementih (1.055 zapisov). Navedel je, da so recepti to oznako dobili, čeprav je šlo za popravke (stornacije in ponovne pravilne zapise receptov na originalno številko recepta). Dodal je še podatke o receptih z zahtevkov, ki so bili zapisani med obveznostmi do lekarn v računovodskem informacijskem sistemu, podatki o receptih pa so imeli oznako 100 (94.887 zapisov). Ker se kljub dodajanju podatkov o receptih podatki posameznih zahtevkov niso ujemali z zneski obveznosti v računovodskem informacijskem sistemu, je preveril dokumentacijo ter na podlagi ugotovitev dodal 3.388 zapisov in izločil 17.541 zapisov. Pri ponovni analizi je ugotovil tudi, da pri knjižbah v znesku 12.304 evre ni upošteval negativnega predznaka, zato je treba obveznosti do lekarn zmanjšati za 24.608 evrov.

⁸ Obveznost je že zmanjšana za storitve parenteralne prehrane v znesku 797.411 evrov.

2.2.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Ocenjujemo, da so izkazani popravljalni ukrepi *delno zadovoljivi*. Zavod je posredoval nov nabor podatkov in na njihovi podlagi izdelane analize. Priložil je tabelo vseh zahtevkov, ki jih je pri pripravi podatkov dodal ali izločil, ni pa opisal kriterija za izločitev ali dodajanje zapisov v datoteko ter njihovega skupnega zneska. Izbiro podatkov o izdanih receptih je prilagodil znesku obveznosti v računovodskem informacijskem sistemu, namesto da bi omogočil preveritev pravilnosti zneska obveznosti v računovodskem informacijskem sistemu na podlagi podatkov o izdanih receptih. Zavod je posredoval nabor receptov, ki naj bi predstavljali vzorec podvojenih receptov, ni pa obrazložil kriterijev izbire receptov in zneska, ki ga izbrani recepti predstavljajo. Na podlagi ponovne analize je ugotovil, da je treba znesek obveznosti do lekarn zmanjšati za 24.608 evrov, ni pa zahteval vračila teh lekarnam preveč izplačanih sredstev.

2.3 Preveritev ustreznosti zaračunanega zneska glede na posredovane podatke o izdanih zdravilih in opravljenih storitvah

2.3.1 Opis nepravilnosti

Prejete podatke o zdravilih na recept zavod shrani v podatkovno zbirko in kontrolira pravilnost podatkov o zdravilih za zapis na kartico zdravstvenega zavarovanja, ne pa tudi podatkov za vključitev v obračun.

V podatkih, iz katerih je zavod že izločil napačne zapise za zapis na kartico zdravstvenega zavarovanja, je bilo v letu 2010 41.508 receptov v znesku 684.186 evrov zapisanih dvakrat.

Zavod v računovodski evidenci obveznosti zavoda do lekarn izvaja kontrolo podvojenosti dokumenta glede na številko računa, datum, vrednost in število vrstic. Če se dokument razlikuje v eni sestavini, ga ne označi kot napačnega. V tej evidenci lekarn obstaja nekaj računov, pri katerih se številka računa za posamezno lekarno ponovi, zavod pa nima zavrtnitvene kontrole glede podvojenosti dokumenta samo na številko računa.

Računsko sodišče je zavodu naložilo, da mora izdelati načrt z opredeljenimi aktivnostmi, roki in odgovornimi osebami, na podlagi katerega bo zagotovil vzpostavitev kontrole za preveritev ustreznosti zaračunanega zneska na računu lekarne glede na posredovane podatke o izdanih zdravilih in opravljenih storitvah.

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Zavod je predložil načrt, ki za vzpostavitev kontrole za preveritev ustreznosti zaračunanega zneska na računu lekarne glede na posredovane podatke o izdanih zdravilih in opravljenih storitvah vključuje naslednje aktivnosti:

- izvedbo kontrole posameznega recepta ob vpisu izdanega zdravila v *on-line sistem* in dodelitev evidenčne številke in priznane vrednosti obveznega zdravstvenega zavarovanja receptom, ki so bili v *on-line sistemu* označeni kot pravilni;

- pošiljanje povzetkov avtomatske obdelave receptov skupaj z zahtevkom za plačilo; povzetki bodo vključevali evidenčno številko in priznano vrednost obveznega zdravstvenega zavarovanja za vsak recept posebej, ki sta mu bila dodeljena v *on-line sistemu*;
- preveritev splošnih podatkov zahtevka za plačilo, med drugim tudi kontrolo podvojenosti dokumenta ter skladnosti podatkov na zahtevku za plačilo oziroma priloženih povzetkov avtomatskih obdelav receptov s tistimi, ki jih je zavod zabeležil v *on-line sistemu* ob kontroli posamičnih receptov.

Za vsako aktivnost je zavod navedel podrobnejši opis kontrol, ki jih namerava zagotoviti. Navedene kontrole naj bi zavod uvedel hkrati z izvedbo projekta "Izdatki". Zavod je določil odgovorne osebe za izvedbo projekta ter rok izvedbe 1. 1. 2013.

2.3.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Ocenjujemo, da bodo opisane aktivnosti zagotovile vzpostavitev primerne kontrolnega okolja, zato izkazane popravljalne ukrepe ocenjujemo kot *zadovoljive*.

2.4 Zagotovitev pravilnosti izračuna celotne vrednosti recepta

2.4.1 Opis nepravilnosti

Pri izračunu celotne vrednosti recepta je upoštevana veleprodajna oziroma nabavna lekarniška cena originalnega pakiranja zdravila, ki je navedena v poslanih podatkih lekarn (v polju vrednost pakiranja). Cena ne bi smela biti višja od najvišje dovoljene ali izredne višje dovoljene cene, ki jo določa Javna agencija Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke, česar pa zavod ne preverja. V poslanih podatkih o izdanih zdravilih na recept se pojavljajo višje cene.

Pri obračunavanju peroralnih antibiotičnih suspenzij je zavod dovoljeval, da so lekarne k ceni zdravila prištevale še ceno vode, čeprav takega načina plačevanja ni nikjer opredelil. Tako je bila zaračunana cena pakiranja zdravila zelo različna in precej višja od najvišje dovoljene cene.

Zavod je določil način izračunavanja celotne vrednosti recepta. Med podatki o izdanih zdravilih na recept obstajajo tudi taki, pri katerih za celotno vrednost recepta ni mogoče najti povezave s podatki za vrednost pakiranja ter številom točk.

Računsko sodišče je zavodu naložilo, da mora izdelati načrt z opredeljenimi aktivnostmi, roki in odgovornimi osebami, na podlagi katerega bo zagotovil pravilnost izračuna celotne vrednosti recepta ter vzpostavitev in delovanje kontrol pravilnosti tega izračuna, vključno s kontrolo cene originalnega pakiranja zdravila.

2.4.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Zavod je skupaj z Javno agencijo Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke prenovil bazo zdravil. Podatki o reguliranih cenah se vanjo vnašajo enkrat mesečno, podatki o dogovorjenih cenah med zavodom in izvajalci pa sproti.

Zavod je pripravil načrt, z navedbo odgovornih oseb in roka dokončanja 1. 3. 2013, za uvedbo kontrole cen zdravil, ki obsega naslednje aktivnosti:

- zagotovitev ažurnih podatkov o cenah zdravil;
- dopolnitev nabora podatkov o izdanih zdravilih na recept z novim podatkom – datumom nabave zdravila in uskladitev algoritma kontrole z Lekarniško zbornico Slovenije;
- definiranje in izdelava kontrolnika nad obračunano ceno zdravila v informacijskem sistemu zavoda;
- okrožnica izvajalcem – dopolnitev nabora podatkov o izdanih zdravilih na recept z novim podatkom – datumom nabave zdravila in novo kontrolo;
- uvedba kontrole – testiranje (evidenčna napaka);
- uvedba kontrole – zavrinitvena napaka.

Zavod je pripravil predlog nove ureditve plačila peroralnih antibiotičnih suspenzij tako, da lekarna ne bo več posebej zaračunavala vode, ki je potrebna za pripravo suspenzije⁹, povečala pa se bo točkovna vrednost za pripravo suspenzije. Načrt zavoda obsega naslednje aktivnosti, ki delno že potekajo in naj bi bile zaključene do 1. 1. 2013:

- priprava predloga za novi obračun peroralne antibiotične suspenzije;
- uskladitev predloga z Lekarniško zbornico Slovenije;
- priprava predloga za Splošni dogovor za pogodbeno leto 2013;
- vključitev v Splošni dogovor in pričetek obračuna po novih pravilih.

Za uvedbo kontrol pri izračunu celotne vrednosti recepta je zavod predvidel naslednje aktivnosti, ki naj bi bile zaključene do 1. 3. 2013:

- priprava koncepta kontrole lekarniških storitev;
- izdelava seznama storitev glede na posamezno zdravilo;
- uskladitev pravil obračuna z Lekarniško zbornico Slovenije;
- izdelava informacijske podpore za vzpostavitev in vzdrževanje seznama lekarniških storitev za posamezno zdravilo;
- izdelava kontrolnika nad obračunanim številom točk;
- okrožnica izvajalcem – pravila obračuna točk;
- uvedba kontrole – testiranje (evidenčna napaka);
- uvedba kontrole – zavrinitvena napaka.

Načrt aktivnosti z navedbo odgovornih oseb, ki ga je zavod pripravil za uvedbo kontrole izračunavanja celotne vrednosti recepta, do 1. 3. 2013 predvideva:

- izdelavo algoritma za izračun celotne vrednosti recepta (pravilo glede števila točk, obračun zdravila, kdaj se prišteje DDV, način zaokroževanja);
- uskladitev pravil z Lekarniško zbornico Slovenije in softverskimi hišami (izvedbeni vidik);

⁹ Pri tem je zavod upošteval nabavno ceno "vode za injekcije Braun vehikel za parenteralno uporabo, plastenka 500 ml 10x" 9,50 evra.

- izdelavo novih kontrolnikov za celotno vrednost recepta, priznana vrednost recepta in vrednostjo, ki se nanaša na obvezno zdravstveno zavarovanje;
- okrožnico izvajalcem – pravila izračuna celotne vrednosti recepta;
- uvedbo kontrole – testiranje (evidenčna napaka);
- uvedbo kontrole – zavrnitvena napaka.

2.4.3 Ocena popravljanih ukrepov

Ocenjujemo, da bodo opisane aktivnosti zagotovile vzpostavitev primerne kontrolnega okolja, zato izkazane popravljalne ukrepe ocenjujemo kot *zadovoljive*.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o računovodskih izkazih in pravilnosti poslovanja Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije v letu 2010 izdelal Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki sta ga s podpisom in pečatom potrdili odgovorni osebi zavoda Sladjana Jelisavčić, vodja-direktorica področja I po pooblastilu generalnega direktorja, in Samo Fakin, generalni direktor, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in predložene dokumentacije zavoda. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

Ocenjujemo, da so ukrepi, ki jih je za odpravo nepravilnosti sprejel zavod in so predstavljeni v točkah 2.1, 2.3 in 2.4, *zadovoljivi*.

Ukrepi, opisani v točki 2.2, pa so *delno zadovoljivi*, saj zavod ni pričel postopkov za vračilo lekarnam preveč plačanih sredstev.

4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NEPRAVILNOSTI

Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije je izkazal le delno zadovoljive ukrepe za odpravo nepravilnosti, opisane v točki 2.2, ki se nanaša na začetek ustreznih postopkov za povračilo v letu 2010 lekarnam preveč izplačanih sredstev. Nepravilnost, ki ni bila zadovoljivo odpravljena, po vrednosti, naravi in kontekstu ne presega pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije je v odzivnem poročilu izkazal le *delno zadovoljiv ukrep* za odpravo nepravilnosti, opisane v točki 2.2 tega poročila. S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije kršil obveznost dobrega poslovanja.

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu, tu.



Bedimo 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, 200 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96