



REVIZIJSKO POROČILO O PRAVILNOSTI POSLOVANJA DOLENJSKIH LEKARN NOVO MESTO V LETU 2004



*Bedimo
nad potni
javnega
denarja*



POSŁANSTVO

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.

REVIZIJSKO POROČILO O PRAVILNOSTI POSLOVANJA DOLENJSKIH LEKARN NOVO MESTO 2004





Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja javnega zavoda Dolenjske lekarne Novo mesto*, ki opravlja lekarniško dejavnost kot javno službo.

Cilj revizije je bil podati mnenje o pravilnosti poslovanja javnega zavoda v letu 2004.

Računsko sodišče je o *pravilnosti poslovanja javnega zavoda Dolenjske lekarne Novo mesto v letu 2004* izreklo *negativno mnenje*, ker je ugotovilo pomembne nepravilnosti na področju določanja in obračunavanja plač in drugih stroškov dela ter javnega naročanja materiala, blaga, storitev in osnovnih sredstev.

Med ugotovljenimi nepravilnostmi na področju plač so bile pomembnejše zlasti naslednje:

- najmanj štiri zaposlene so Dolenjske lekarne razporedile na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali vseh pogojev za zasedbo delovnega mesta, ki so določeni v aktu o sistemizaciji;
- pri določanju in obračunavanju dodatkov Dolenjske lekarne niso upoštevale Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti, Zakona o delovnih razmerjih in kolektivnih pogodb ter so tako določale in obračunavale dodatke zaposlenim neupravičeno in v nepravilni vrednosti ter izplačevale dodatke, ki niso imeli podlage v veljavnih predpisih, zato so bila izplačila dodatkov za 38.282 tisoč tolarjev previsoka;
- tudi pri določanju in obračunavanju dodatkov direktorici Dolenjske lekarne niso upoštevale veljavnih predpisov: neupravičeno so določile dodatek za deljen delovni čas in obračunale nekatere dodatke v nepravilni vrednosti ter tako direktorici izplačale 2.090 tisoč tolarjev dodatkov preveč;
- zaposlenim so Dolenjske lekarne izročile vrednostne bone v skupni vrednosti 1.400 tisoč tolarjev, za kar ni podlage v veljavnih predpisih.

Pri nabavi materiala, blaga, storitev in osnovnih sredstev Dolenjske lekarne niso ravnale v skladu z veljavnimi predpisi s področja javnega naročanja, ker so oddajale naročila, ne da bi prej izvedle predpisane postopke. Zaradi tega je bilo v letu 2004 nepravilno oddanih za 3.509.323 tisoč tolarjev naročil blaga in materiala, pri čemer največji delež predstavlja nabava zdravil, za nabavo katerih Dolenjske lekarne niso izvajale nikakršnih postopkov za oddajo javnega naročila. Lekarne so nepravilno oddale tudi za 2.200 tisoč tolarjev naročil storitev in za 14.050 tisoč tolarjev javnih naročil osnovnih sredstev.

Kljub temu, da so Dolenjske lekarne Novo mesto že med izvajanjem revizije odpravile nekaj nepravilnosti pri obračunavanju dežurne službe, je računsko sodišče zahtevalo *predložitev odzivnega poročila*. Dolenjske lekarne morajo odpraviti nepravilnosti pri določanju in obračunavanju dodatkov za vodenje in deljen delovni čas, nepravilnosti pri obračunavanju dela in prisotnosti za delo v dežurstvu, ki med postopkom revizije še niso bile odpravljene, ter nepravilnosti pri določanju in obračunavanju dodatka za minulo delo,

korekcijskega dodatka, dodatka za zahtevnost in izpostavljenost dela ter dodatka za deljen delovni čas direktorici lekarn. Poleg tega morajo prenehati obračunavati in izplačevati del plače začasno odsotnih delavcev za tiste zaposlene, ki jim je dodeljeno njihovo delo. Na področju nabav pa morajo lekarne izboljšati poslovanje pri oddajanju javnih naročil, pri čemer se morajo popravljalni ukrepi nanašati predvsem na izboljšanje kontrolnega okolja z uvedbo novih kontrol oziroma okrepitvijo obstoječih, ki bodo v prihodnje uspešno preprečevale, odkrивale in odpravljale nepravilnosti pri javnem naročanju blaga in materiala ter osnovnih sredstev.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 OSNOVNI PODATKI O LEKARNAH.....	7
1.2 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	9
2. UGOTOVITVE	10
2.1 OSNOVNI PODATKI O POSLOVANJU LEKARN V LETU 2004	10
2.2 STROŠKI DELA IN OSTALI STROŠKI, POVEZANI Z DELOM.....	12
2.2.1 Plače in nadomestila plač.....	13
2.2.1.1 Osnovna plača.....	13
2.2.1.2 Del plače za delovno uspešnost	13
2.2.1.3 Dodatki.....	14
2.2.1.4 Plača direktorice.....	19
2.2.2 Drugi stroški dela.....	21
2.2.3 Ostali stroški, povezani z delom	21
2.3 JAVNO NAROČANJE BLAGA IN MATERIALA, STORITEV TER OSNOVNIH SREDSTEV	22
2.3.1 Nabava blaga in materiala.....	24
2.3.1.1 Nabava zdravil.....	26
2.3.1.2 Nabava blaga za nadaljnjo prodajo	27
2.3.1.3 Nabave ostalega blaga in materiala	28
2.3.2 Naročanje storitev	29
2.3.3 Nabava osnovnih sredstev	29
2.3.3.1 Investicije v rekonstrukcijo zgradb	29
2.3.3.2 Nabava opreme.....	30
3. MNENJE	32
4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	33

1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Dolenjskih lekarn Novo mesto, Kandijska cesta 1, Novo mesto (v nadaljevanju: lekarne) v letu 2004 smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in Programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letu 2005. Sklep o izvedbi revizije¹ je bil izdan 18. 4. 2005.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja v letu 2004.

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

1.1 Osnovni podatki o lekarnah

Lekarne so bile ustanovljene z Odlokom o ustanovitvi Dolenjskih lekarn Novo mesto² (v nadaljevanju: odlok) za izvajanje lekarniške dejavnosti na območju občin Črnomelj, Metlika, Novo mesto in Trebnje, ki so lekarne ustanovile. Z odlokom o spremembah in dopolnitvah odloka³ sta bila spremenjena sedež in dejavnost lekarn. Lekarne so vpisane v sodni register pri Okrožnem sodišču v Novem mestu s sklepom Srg 591/91 z dne 29. 7. 1991, pod vložno številko 1/01842/00.

Zakon o lekarniški dejavnosti (v nadaljevanju: ZLD)⁴ opredeljuje lekarniško dejavnost kot del zdravstvene dejavnosti, ki zagotavlja preskrbo prebivalstva ter zdravstvenih zavodov in drugih organizacij z zdravili. Preskrba z zdravili obsega izdajo zdravil na recept in brez recepta ter magistralno pripravo zdravil. Zdravila in pomožna zdravilna sredstva so izdelki, ki jih opredeljuje poseben zakon.

Po podatkih iz poslovnega poročila za leto 2004 lekarne sestavlja devet lekarn⁵ in dve lekarniški podružnici⁶. V letu 2004 se je zaprla podružnica v Žužemberku in odprla lekarna na Mirni⁷. Iz predložene dokumentacije je razvidno, da so lekarne na Mirni dejansko odprle lekarniško podružnico in ne lekarno.

¹ Št. 1213-4/2005-6.

² Odlok o ustanovitvi Dolenjskih lekarn Novo mesto, Uradni list RS, št. 9/91.

³ Odlok o spremembah in dopolnitvah odloka o ustanovitvi Dolenjskih lekarn Novo mesto, Uradni list RS, št. 108/03.

⁴ Uradni list RS, št. 9/92, 38/99 in 2/04.

⁵ Novo mesto, Novo mesto – Ločna, Črnomelj, Metlika, Semič, Trebnje, Mirna, Šentjernej, Škocjan.

⁶ Mokronog, Dolenjske toplice.

⁷ Vir: Poslovno poročilo za leto 2004.

Sestava lekarn v ustanovitvenem aktu ni določena, v statutu pa je določeno, da lekarne sestavlja osem lekarn⁸, dve lekarniški podružnici⁹ ter ena priročna lekarna¹⁰.

V odloku je določeno, da lekarne opravljajo naslednje dejavnosti:

- dejavnost lekarn (obsega izdajanje zdravil A in B skupine, izdelovanje magistralnih zdravil, svetovanje pri izdajanju zdravil in pojasnjevanje o uporabi zdravil),
- trgovino na drobno z medicinskimi in ortopedskimi izdelki,
- trgovino na drobno s kozmetičnimi in toaletnimi izdelki,
- veterinarstvo,
- tehnične preizkuse in analize (analize na področju zdravil in higiene živil – obsega analize in preverjanje kakovosti zdravil A, B, C in D skupine).

Lekarne imajo naslednje organe: svet zavoda, direktorja in strokovni svet.

Svet zavoda sestavlja dvanajst članov, od katerih štiri člane izvolijo delavci zavoda, štiri člane imenujejo ustanovitelji, štiri člane pa Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) kot predstavnik uporabnikov. Svet zavoda sprejema statut, druge splošne akte, ki jih ne sprejema direktor, programe dela in razvoja zavoda ter spremlja njihovo izvrševanje, določa finančni načrt in periodične obračune ter zaključni račun zavoda, predlaga ustanoviteljem spremembo in razširitev dejavnosti, na predlog direktorja odloča o dajanju prostorov in drugih osnovnih sredstev v najem, s soglasjem ustanoviteljev odloča o nakupu in prodaji nepremičnin ter opravlja še druge naloge.

Direktor predstavlja in zastopa zavod, organizira in vodi delo in poslovanje zavoda in je odgovoren za zakonitost dela lekarn. Direktor predlaga poslovne odločitve za uresničevanje načrtov in sodeluje pri pripravi strokovnih načrtov, vodi strokovni svet, izvaja strokovni nadzor in daje inštrukcije ter razporeja strokovne delavce in skrbi za organizacijo dela. Direktorja imenuje in razrešuje svet zavoda v soglasju z ustanovitelji.

Strokovni svet ima štirinajst članov. Sestavljajo ga vodje lekarn, vodje laboratorijev, vodje lekarniških podružnic, pomočnik direktorja in direktor.

Lekarne pridobivajo sredstva za delo in razvoj

- iz sredstev ustanoviteljev,
- s plačilom za storitve, opravljene na podlagi pogodbe z ZZZS,
- s plačilom za storitve, opravljene na podlagi pogodb s podjetji ter drugimi fizičnimi in pravnimi osebami,
- s prosto prodajo blaga in storitev na trgu,
- z darili ter
- iz drugih virov.

⁸ Črnomelj, Metlika, Trebnje, Novo mesto, Ločna, Dolenjske Toplice, Šentjernej in Škocjan.

⁹ Mokronog in Žužemberk.

¹⁰ Semič.

Lekarne razpolagajo s presežkom prihodkov nad odhodki, ki jih dosežejo pri opravljanju javne službe na podlagi pogodbe z ZZZS, za opravljanje in razvoj svoje dejavnosti, lahko pa tudi za plače delavcev. Z ostalimi presežki, ki jih pridobijo drugače, razpolagajo samostojno.

V lekarnah je bilo na dan 31. 12. 2004 zaposlenih 72 delavcev. V letu 2004 sta se na novo zaposlila dva delavca (pripravnika), dva delavca pa sta odšla.

Odgovorna oseba zavoda v obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bila Janja Jelka Fortuna, mag. farm., direktorica lekarn.

1.2 Obrazložitev revizije

Z revizijo smo preverili skladnost poslovanja lekarn s predpisi. Kot področji večjega tveganja smo opredelili predvsem obračunavanje in izplačevanje plač in drugih stroškov dela ter izvajanje postopkov javnega naročanja.

Preverili smo sistem obračunavanja plač in ugotovitve potrjevali na nestatistično izbranem vzorcu izplačil. Na nestatistično izbranem vzorcu smo preverili tudi pravilnost izplačil, ki predstavljajo druge stroške dela ter druge stroške, povezane z delom. Pri presoji skladnosti poslovanja s predpisi na področju plač in drugih stroškov dela ter z delom povezanih stroškov smo upoštevali predpise, ki urejajo posamezno področje, predvsem pa Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: ZRPJZ)¹¹, Zakon o delovnih razmerjih (v nadaljevanju: ZDR)¹², Kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: KPND)¹³ in Kolektivno pogodbo za dejavnost zdravstva in socialnega varstva Slovenije (v nadaljevanju: KPDZSV)¹⁴.

Skladnost poslovanja s predpisi, ki urejajo javno naročanje, smo preverjali z vidika posameznih nabav, izbranih v vzorec za preveritev. Kot podlago za določitev obsega preizkušanja pravilnosti poslovanja v delu, ki se nanaša na izvajanje zakonsko določenih postopkov javnega naročanja, smo upoštevali predvsem zastopanost različnih področij nabav lekarn in obseg prometa s posameznim dobaviteljem. Pri presoji pravilnosti poslovanja delu smo preverjali skladnost nabav z določili Zakona o javnih naročilih (v nadaljevanju: ZJN-1)¹⁵ ter Pravilnika o oddaji naročil male vrednosti (v nadaljevanju: pravilnik)¹⁶.

¹¹ Uradni list RS, št. 18/94, 36/96, 20/97, 39/99, 98/99.

¹² Uradni list RS, št. 42/02.

¹³ Uradni list RS, št. 34/93, 3/98, 39/99, 40/99, z aneksi, Uradni list RS, št. 12/94, 15/94, 27/94, 59/94, 80/94, 64/95, 37/97, 3/98.

¹⁴ Uradni list RS, št. 15/94, 18/94, 57/95, 19/96, 40/97, 56/98, 76/98, 39/99, 102/00, 62/01.

¹⁵ Uradni list RS, št. 39/00, 102/02, 2/04.

¹⁶ Uradni list RS, št. 1/01, 45/02.

2. UGOTOVITVE

2.1 Osnovni podatki o poslovanju lekarn v letu 2004

Tabela 1: Prihodki in odhodki po vrstah dejavnosti v letu 2004

v tisoč tolarjih

	Za izvajanje javne službe	Od prodaje blaga in storitev na trgu	Skupaj
PRIHODKI			
Prihodki od poslovanja	3.639.809	342.720	3.982.529
Finančni prihodki	386	0	386
Izredni prihodki	55	0	55
Prevrednotovalni poslovni prihodki	35	0	35
CELOTNI PRIHODKI	3.640.285	342.720	3.983.005
ODHODKI			
Stroški blaga, materiala in storitev	3.225.132	240.384	3.465.516
Stroški dela	401.253	75.881	477.134
Amortizacija	18.565	2.618	21.183
Davek od dobička	0	287	287
Ostali drugi stroški	8.955	843	9.798
Finančni odhodki	8.935	0	8.935
Izredni odhodki	0	0	0
Prevrednotovalni poslovni odhodki	134	0	134
CELOTNI ODHODKI	3.662.974	320.013	3.982.987
PRESEŽEK PRIHODKOV NAD ODHODKI	0	22.707	18
PRESEŽEK ODHODKOV NAD PRIHODKI	22.689	0	0

Vir: izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti od 1. 1. do 31. 12. 2004.

Največ *prihodkov* so lekarne pridobile s prodajo blaga in materiala (99,2 odstotka), in sicer iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja in drugih prihodkov od prodaje blaga in materiala.

Od celotnih *odhodkov* lekarn v letu 2004 se je 99,8 odstotkov nanašalo na odhodke poslovanja. Večino (87 odstotkov celotnih odhodkov) so predstavljali stroški blaga, materiala in storitev. Največji postavki med celotnimi odhodki sta bili nabavna vrednost prodanega materiala in blaga (85,2 odstotka) ter stroški dela (12 odstotkov).

V letu 2004 so lekarne ustvarile *presežek* prihodkov nad odhodki v znesku 18 tisoč tolarjev.

V skladu s 16. in 17. členom Zakona o računovodstvu¹⁷ so lekarne izkazale prihodke in odhodke tudi po vrstah in namenih iz opravljanja javne službe in dejavnosti na trgu. Podlaga za razdelitev prihodkov po vrstah in namenih je bilo tudi navodilo Ministrstva za zdravje¹⁸. Lekarne so v izkazu prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti v letu 2004 izkazale 3.640.285 tisoč tolarjev prihodkov in 3.662.974 tisoč tolarjev odhodkov od opravljanja javne službe ter 342.720 tisoč tolarjev prihodkov in 320.013 tisoč tolarjev odhodkov od opravljanja dejavnosti na trgu.

Lekarne so z opravljanjem javne službe pridobile 91,4 odstotka prihodkov od poslovanja. Med prihodke od poslovanja iz dejavnosti javne službe so lekarne uvrstile prihodke od prodaje zdravil, prihodke iz dežurstva ter prihodke od provizij za opravljene storitve pri prodaji zdravil.

Z opravljanjem tržne dejavnosti so lekarne pridobile 8,6 odstotka prihodkov od poslovanja. Med prihodke od opravljanja tržne dejavnosti so lekarne uvrstile prihodke od prodaje medicinsko tehničnih pripomočkov, prihodke od prodaje trgovskega blaga, prihodke od provizij z opravljenimi storitvami pri prodaji medicinsko tehničnih pripomočkov, prihodke od najemnin za poslovne prostore in počitniške zmogljivosti ter prihodke od izobraževanj. Prihodke od najemnin poslovnih prostorov v znesku 3.182 tisoč tolarjev so lekarne v celoti štete med prihodke iz tržne dejavnosti kljub navodilu Ministrstva za zdravje, da se prihodki z upravljanjem premoženja zavoda upoštevajo med prihodki iz upravljanja javne službe.

Finančne, izredne in prevrednotovalne poslovne prihodke so lekarne v celoti uvrstile med prihodke iz opravljanja dejavnosti javne službe.

Odhodke poslovanja so lekarne razporedile na odhodke za opravljanje javne službe in odhodke za opravljanje tržne dejavnosti pretežno na podlagi sodila, izračunanega iz razmerja med prihodki od poslovanja, doseženimi pri opravljanju posamezne vrste dejavnosti. Obstaja pa nekaj izjem:

- znotraj nabavne vrednosti prodanega materiala in blaga so bili odhodki razdeljeni glede na to, ali so lekarne določeno blago prodale na trgu ali v okviru opravljanja lekarniške dejavnosti kot javne službe; med t. i. maržno blago so lekarne uvrstile zdravila skupine C in D, obvezilni material, sanitetni material, blago široke potrošnje, reagenčne trakove, veterinarske izdelke, nerazporejeno blago – razno in embalažo; bonuse in skonte (ki pomenijo zmanjšanje nabavne vrednosti blaga) pa so lekarne razporedile na podlagi sodila, izračunanega iz razmerja med prihodki od poslovanja; bonuse in skonte bi bilo ustrezneje razporediti na podlagi ugotovljenega razmerja med prodanim točkovnim in maržnim blagom;

¹⁷ Uradni list RS, št. 23/99, 30/02.

¹⁸ Dopolnitev navodila Ministrstva za zdravje za enotno razmejevanje poslovanja s sredstvi javnih financ in drugih sredstev za opravljanje javne službe od spremljanja poslovanja s sredstvi, pridobljenimi iz prodaje blaga in storitev na trgu št. 400-20/00-145, z dne 14. 7. 2000.

- med stroški dela so izplačila povečane delovne uspešnosti v celoti bremenila odhodke iz dejavnosti na trgu;
- med odhodki na trgu je bil v celoti upoštevan davek od dobička pravnih oseb.

Finančne in prevrednotovalne poslovne odhodke so lekarne v celoti uvrstile med odhodke iz opravljanja dejavnosti javne službe.

Doslednejše upoštevanje navodil Ministrstva za zdravje bi vplivalo tudi na spremenjeno delitev ugotovljenega presežka prihodkov nad odhodki med dejavnostjo javne službe in dejavnostjo na trgu.

2.2 Stroški dela in ostali stroški, povezani z delom

Stroški dela in ostali stroški, povezani z delom, so v lekarnah v letu 2004 znašali 488.986 tisoč tolarjev, kar pomeni 12,3 odstotka celotnih odhodkov lekarn. Od tega so stroški dela znašali 477.134 tisoč tolarjev.

Struktura stroškov dela v letu 2004 se glede na leto 2003 ni bistveno spremenila. Največji delež so obsegale plače in nadomestila plač zaposlenih (73,6 odstotka), prispevki (11,9 odstotka) in drugi stroški dela (8,5 odstotka).

Tabela 2: Stroški dela v letih 2003 in 2004

Stroški dela	Leto 2004 v tisočih tolarjih	Leto 2003 v tisočih tolarjih	Indeks 04/03
Plače in nadomestila plač	351.201	328.889	107
Prispevki za socialno varnost	56.550	53.159	106
Drugi stroški dela	40.694	45.025	90
Davek na izplačane plače	28.689	25.449	113
Skupaj	477.134	452.522	105

Vir: bruto bilanci lekarn za leti 2003 in 2004.

Ostali stroški, povezani z delom, so v letu 2004 znašali 11.852 tisoč tolarjev, kar je bilo 0,3 odstotka celotnih odhodkov lekarn. Največji delež med drugimi z delom povezanimi stroški so predstavljali stroški strokovnega izobraževanja (43,7 odstotka), stroški prevoza z javnimi in lastnimi prevoznimi sredstvi (26,8 odstotka) ter stroški študentskih storitev (9 odstotkov).

Na izbranem vzorcu izplačil smo preverili pravilnost obračunavanja in izplačevanja plač in nadomestil, drugih stroškov dela in ostalih z delom povezanih stroškov ter ugotovili nekatere nepravilnosti in neskladja s predpisi.

2.2.1 Plače in nadomestila plač

2.2.1.1 Osnovna plača

Pri štirih zaposlenih smo ugotovili, da ne izpolnjujejo vseh pogojev za zasedbo delovnega mesta, ki so določeni v aktu o sistemizaciji:

- tri zaposlene (vzdrževalka informacijskega sistema, farmacevtka receptarka I, lekarniška delavka) imajo za eno stopnjo nižjo izobrazbo, kot je zahtevana za zasedbo delovnega mesta;
- ena zaposlena (laboratorijski pomočnik I) ima za štiri stopnje nižjo izobrazbo od zahtevane.

Lekarne so pojasnile, da so bile vse navedene delavke razporejene na primerljiva delovna mesta že pred uvedbo ZRPJZ. Po uveljavitvi ZRPJZ pa so lekarne podlago za razporeditev našle v 34. členu Pravilnika o napredovanju delavcev zaposlenih v zdravstvu¹⁹. Z eno od delavk je bila leta 1994 sklenjena pogodba o izobraževanju, pogodbeni obveznosti pa zaradi zdravstvenih težav zaposlene še ni izpolnjena. Tri od navedenih delavk so tik pred upokojitvijo.

Za izplačila osnovnih plač za redno delo so lekarne v letu 2004 porabile 128.398 tisoč tolarjev. Ugotovili smo, da so bili količniki osnovne plače zaposlenim določeni v skladu s Pravilnikom o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest zavoda, ZRPJZ ter Seznamom tipičnih delovnih mest po tarifnih skupinah, določenim v KPDZSV²⁰. Obračunana izhodiščna plača je bila v skladu z določbami KPND in je za prvo polovico leta 2004 znašala 52.347 tolarjev, za drugo polovico leta pa 53.748 tolarjev.

2.2.1.2 Del plače za delovno uspešnost

Lekarne so v letu 2004, v skladu s tretjim odstavkom 18. člena ZRPJZ, od občin ustanoviteljic pridobile soglasja za izplačilo sredstev za povečano delovno uspešnost do višine 9,3 odstotka mase plač. Ugotovili smo sicer (točka 2.1), da lekarne prihodkov in odhodkov niso razmejevale na tiste iz opravljanja javne službe in na tiste, dosežene pri opravljanju tržne dejavnosti, povsem v skladu s predpisi, vendar ugotovitve na upravičenost izplačila povečane delovne uspešnosti ne vplivajo. Stroške povečane delovne uspešnosti so lekarne pravilno v celoti upoštevale kot odhodke, nastale pri opravljanju dejavnosti na trgu.

Lekarne so vsem zaposlenim mesečno obračunale delovno uspešnost v višini sedem odstotkov osnovne plače zaposlenega. V juniju in decembru 2004 pa so lekarne ugotavljale dejanski obseg izplačanih sredstev za plače in zaposlenim izplačale poračun delovne uspešnosti (razliko do 12,3 odstotka²¹ mase za plače, glede na osnovno plačo zaposlenega). Skupno so lekarne v letu 2004 za izplačila dela plače za delovno uspešnost porabile 44.861 tisoč tolarjev, samo za zaposlene (brez direktorice) pa 41.803 tisoč tolarjev.

Ugotavljamo, da je opisan način obračunavanja in izplačevanja delovne uspešnosti v nasprotju s prvim odstavkom 17. člena ZRPJZ, ki določa, da del plače za delovno uspešnost pripada zaposlenemu, ki bistveno presega pričakovane delovne rezultate ali je nadpovprečno delovno obremenjen. Lekarne so sicer

¹⁹ Uradni list RS, št. 41/94,14/97, 101/00, 45/02.

²⁰ Aneks h KPDZSV, Uradni list RS, št. 76/98.

²¹ Trije odstotki na podlagi prvega odstavka 18. člena ZRPJZ ter 9,3 odstotka na podlagi tretjega odstavka 18. člena ZRPJZ.

določile merila za ugotavljanje delovne uspešnosti v Pravilniku o osnovah in pravilih za ugotavljanje delovne uspešnosti, vendar jih v letu 2004 pri določanju višine delovne uspešnosti zaposlenih niso uporabljale. Lekarne so s tem, ko niso ocenjevale delovne uspešnosti zaposlenih, temveč so vsem zaposlenim izplačale del plače za delovno uspešnost v enakem odstotku od osnovne plače, kršile navedeno določbo 17. člena ZRPJZ ter določila svojega notranjega akta.

2.2.1.3 Dodatki

Lekarne so v letu 2004 za dodatke zaposlenim izplačale 121.314 tisoč tolarjev. Poleg tega so lekarne porabile za plačilo dežurstva skupno 16.963 tisoč tolarjev ter za plačilo nadurnega dela 9.616 tisoč tolarjev.

2.2.1.3.a V letu 2004 je prejemale *dodatek za vodenje* (poleg direktorice) še 34 delavcev, kar znaša 48 odstotkov vseh zaposlenih. Višina dodatka je bila od 0,3 do 0,8 količnika. Lekarna je zaposlenim izplačala 8.638 tisoč tolarjev dodatka za vodenje. V 88.a členu KPDZSV je določeno, da so zaposleni, ki kot del svojih nalog opravljajo tudi naloge vodenja, vendar niso razporejeni na delovno mesto, katerega plačilni razred je določen v skladu s 73. členom KPDZSV, upravičeni do dodatka za vodenje. Vrednost mesečnega dodatka se določi glede na število delavcev, za katere je zaposleni odgovoren, glede na vsebino in obseg dela ter izobrazbeno strukturo zaposlenih.

V letu 1999 je direktorica lekarn sprejela vsebinske kriterije za določitev dodatkov za vodenje po delovnih mestih: dodatna odgovornost za vsebino in obseg dela in pravočasno opravljeno delo; odgovornost za sredstva skupne porabe; vodenje, organizacija dela in odgovornost za opravljene storitve; odgovornost za pravilne zaloge in skrb za ugled enote; skrb za organizacijo del pri izdaji medicinsko tehničnih pripomočkov in pri izdaji zdravil brez recepta in drugih izdelkov; skrb za usklajenost strok v zdravstvu in za farmacevtsko skrb. Ugotavljamo, da se del tako določenih meril ne nanaša na naloge vodenja, temveč na odgovornost in skrb za druge elemente poslovanja lekarn (zlasti odgovornost za sredstva, farmacevtska skrb, odgovornost za zaloge), ki so podlaga za določitev dodatka po 89.c členu KPDZSV.

Tabela 3: Določitev dodatka za vodenje v lekarnah po delovnih mestih

Zap. št.	Delovno mesto	Št. zaposlenih na delovnem mestu	Št. zaposlenih na delovnem mestu, ki so prejeli dodatek	Osnovni količnik delovnega mesta	Vsota dodatka za delovno mesto ²²
1	Vodja lekarniške podružnice	1	1	3,8	0,6
2	Vodja galenskega laboratorija	1	1	4,7	0,6
3	Vodja analiznega laboratorija	1	1	4,7	0,5
4	Inženir farmacije s spec. znanji I	2	2	3,0	1,0
5	Farmacevt receptar I	11	10	3,8	4,8
6	Vodja tima – receptar	2	2	4,0	0,9
7	Farmacevtski tehnik s spec. znanji	16	12	2,5	3,9
8	Vodja FRS	1	1	3,0	0,6
9	Knjigovodja bilancist	2	2	2,3	1,15
10	Vodja referata za ekonomske zadeve	1	1	3,4	0,6
11	Vzdrževalec informacijskega sistema	1	1	2,75	0,35

Vir: podatki in dokumentacija lekarn.

Ugotavljamo, da glede na določbe 88.a člena KPDZSV do dodatka za vodenje niso bili upravičeni zaposleni, ki so bili razporejeni na delovna mesta, za katera je bil osnovni količnik delovnega mesta določen na podlagi 73. člena KPDZSV, saj so bile v teh primerih naloge vodenja upoštevane že pri določitvi višine osnovnega količnika takšnega delovnega mesta. Do dodatka za vodenje tako niso bili upravičeni zaposleni na delovnih mestih št. 2, 3, 6, 8 in 10 v tabeli 3.

Do dodatka tudi niso bili upravičeni zaposleni, ki pri svojem delu ne vodijo podrejenih in so bili razporejeni na delovna mesta št. 9 in 11 v tabeli 3. Če od vseh zaposlenih v lekarnah izvzamemo tiste, ki so bili razporejeni na delovna mesta, katerih osnovni količnik je določen v skladu s 73. členom KPDZSV, ostane 54 zaposlenih, od katerih jih 25 prejema dodatek za vodenje. To pomeni, da je vsak od navedenih zaposlenih, ki mu je bil določen dodatek za vodenje, v povprečju vodil le 1,16 podrejenega delavca. Določanje dodatka za vodenje vsem ali skoraj vsem zaposlenim na delovnih mestih št. 4, 5 in 7 v tabeli 3 ni bilo v skladu z določbo 88.a člena KPDZSV.

Lekarne trdijo, da zaposlenim, ki nosijo dodatno odgovornost, pripada plačilo v obliki dodatka. Nagrajevanje v obliki dela plače za delovno uspešnost v tem primeru ne pride v poštev, saj na soglasja vseh ustanoviteljev k izplačilu povečane delovne uspešnosti ni mogoče gotovostjo računati. Dejstvo, da dodatek za vodenje prejema veliko število zaposlenih, utemeljujejo s tem, da imajo ves čas težave zaradi kadrovskega primanjkljaja.

²² Seštevek vrednosti dodatka za vodenje, priznanega vsem zaposlenim na posameznem delovnem mestu.

V 88. a členu KPDZSV je določeno, da so do dodatka za vodenje upravičeni tisti zaposleni, ki kot del svojih nalog opravljajo tudi naloge vodenja. V skladu z 21. členom Zakona o javnih uslužbencih (v nadaljevanju: ZJU)²³ je potrebno naloge na posameznem delovnem mestu opredeliti v aktu o sistemizaciji. Iz navedenih pravnih podlag izhaja, da so do dodatka za vodenje upravičeni le tisti zaposleni, ki so razporejeni na delovna mesta, pri katerih je opravljanje nalog vodenja razvidno iz opisa nalog v aktu o sistemizaciji.

Ocenjujemo, da so lekarne v letu 2004 zaradi neupravičenega določanja dodatkov za vodenje zaposlenim izplačale za 6.000 tisoč tolarjev preveč.

2.2.1.3.b Lekarne so v revidiranem obdobju vsem zaposlenim izplačevale *dodatek za deljen delovni čas* v višini 20 odstotkov osnovne plače. V letu 2004 so za izplačila dodatka po 84. členu KPDZSV porabile 30.791 tisoč tolarjev. V tem členu je določeno, da pripada zaposlenemu dodatek za delo v deljenem delovnem času v višini 20 odstotkov od osnove, če prekinitev delovnega časa traja dve uri ali več, oziroma v višini 15 odstotkov, če prekinitev dela traja eno uro ali več.

Iz priloge k pogodbi z ZZZS za pogodbeno leto 2004, v kateri je objavljen odpiralni čas lekarn, ni razvidno, da bi bil delovni čas v lekarnah prekinjen. Izjema sta enoti Škocjan (prekinitev med 11. in 12. uro) ter Dolenjske Toplice (prekinitvi med 10. in 10.30 uro ter med 15. in 15.30 uro).

Lekarne so pojasnile, da imajo kadrovske probleme že od samega nastanka. Najbolj občutijo pomanjkanje magistrstov farmacije, saj je ta kader nosilec lekarniške dejavnosti in mora biti v odprti lekarni vedno prisoten. Zaradi pomanjkanja kadra, ki mora biti v lekarni stalno prisoten, je direktorica s sklepom razporedila zaposlene v deljen delovni čas. S tem so lekarne rešile problem, kako nadomestiti manjkajoče delavce in omogočiti odsotnosti zaradi dopustov, izobraževanja, krajše bolniške in tudi zaradi nenadnih odhodov.

Lekarne v revizijskem postopku niso predložile dokazov, da zaposleni dejansko vsakodnevno opravljajo redno delo v delovnem času, ki obsega dvourni prekinitev. Ugotovili smo, da so bili zaposleni v enoti Škocjan upravičeni le do dodatka v višini 15 odstotkov osnovne plače, medtem ko so vsi ostali zaposleni dodatek prejeli neupravičeno. Nepravilnost ocenjujemo v znesku 26.800 tisoč tolarjev²⁴.

Lekarne so navedle, da bo postopno uvedeno evidentiranje dejanske prisotnosti zaposlenih na delovnem mestu, kar bo podlaga za obračunavanje dodatka za deljen delovni čas.

2.2.1.3.c V letu 2004 je v lekarnah opravljalo mentorstvo 10 zaposlenih, za *dodatke za mentorsko delo* je bilo izplačano 584 tisoč tolarjev. V skladu s 86. členom KPDZSV pripada mentorski dodatek le za ure, ki so določene v programu mentorstva, obračuna pa se za vsako dejansko opravljeno uro mentorstva iz programa.

Lekarne so mentorjem za vsak dan mentorstva obračunale 2 mentorski uri. Med izvajanjem revizije lekarne niso predložile mentorskih programov (programov usposabljanja), temveč le spisek mentorjev in praktikantov oziroma pripravnikov v letu 2004 ter mesečna poročila računovodstvu, kdo je opravljal mentorstvo, komu je bil mentor in obračun števila mentorskih ur. Navedeni način obračunavanja dodatka za mentorsko delo ni v skladu z določili KPDZSV.

²³ Uradni list RS, št. 56/02, 110/02 in 2/04.

²⁴ Izvzeta so izplačila dodatka za deljen delovni čas direktorici lekarn.

Lekarne so navedle, da bodo programi usposabljanja ustrezno dopolnjeni s številom ur ter arhivirani kot podlaga za izplačilo dodatka za mentorstvo. Kljub težavam pri dejanskem evidentiranju opravljenih ur mentorstva (pripravnik je z mentorjem skoraj ves čas usposabljanja), bodo opravljene ure iz mentorskih programov tudi evidentirali.

2.2.1.3.d Opravljanje *dežurne službe* so lekarne v letu 2004 na novo uredile v Aktu o dežuranju. V njem so določene občine, v katerih lekarne opravljajo dežurstvo, čas opravljanja dežurne službe in razmerje med urami obvezne navzočnosti (neefektiva) ter urami opravljanja storitev v času dežurstva (efektiva).

V občini Trebnje je bila organizirana dežurna služba vse nedelje in praznike, od 8. do 13. ure. Vseh pet ur so lekarne obračunale zaposlenim kot efektivne ure. V občini Črnomelj je bila organizirana dežurna služba vse nedelje in praznike, od 9. do 20. ure. Vseh 11 ur so lekarne dežurnim zaposlenim obračunale kot efektivne ure. V Lekarni Novo mesto je bilo organizirano dežuranje vsak dan, od 20. do 7. ure, ter vse nedelje in praznike (24 ur). Med delavnikom sta se dve uri (od 20. do 22. ure) obračunali kot popoldansko dežurstvo (ena ura efektive in ena ura neefektive), devet ur (od 22. do 7. ure) so lekarne obračunale kot nočno dežurstvo (štiri ure efektive ter pet ur neefektive). Ob nedeljah in praznikih so lekarne 13 ur obračunale kot dnevno dežurstvo (11 ur aktivnega dela in dve uri neaktivnega dela).²⁵

Pri obračunu dežurstva je dopustno upoštevati efektivne ure največ v obsegu polovice ur trajanja dežurstva. Če so lekarne ugotovile, da zaposleni med dežurstvom več kot polovico ur dejansko opravljajo storitve, bi morale ravnati v skladu s 34. členom KPDZSV in neprekinjeno zdravstveno varstvo zagotoviti drugače²⁶. Ocenjujemo, da so lekarne v letu 2004 zaradi prevelikega obsega obračunanih aktivnih ur, za dežurstvo porabile 971 tisoč tolarjev preveč.

Lekarne navajajo, da farmacevti med dežurstvom storitve dejansko opravljajo ves čas in bi se jim moralo celotno dežurstvo obračunati kot nadurno del. Ko je organizirano dežurstvo, pa zaradi pomanjkanja kadra dela ne morejo organizirati v nobeni drugi obliki.

V 149. členu ZDR je določeno, da se za nočno delo šteje delo med 23. in 6. uro naslednjega dne. Če je z razporeditvijo delovnega časa določena nočna delovna izmena, se šteje za nočno delo osem nepretrganih ur med 22. in 7. uro naslednjega dne. Iz Akta o dežuranju in izplačilnih list zaposlenih je razvidno, da so lekarne v letu 2004 obračunavale dodatek za nočno delo za vse ure dežurstva, ki se je izvajalo med 22. in 7. uro naslednjega dne (skupaj tako za devet ur). Glede na navedeno določbo ZDR so lekarne za vsako nočno dežurstvo obračunale dodatek za nočno delo za dve uri dežurstva preveč. Po naši oceni so lekarne v letu 2004 obračunale dodatek za nočno delo za 767 ur dežurstva preveč, ocenjeni znesek nepravilnosti pa znaša 427 tisoč tolarjev.

Pri obračunu dodatkov za efektivne ure dežurstva so lekarne zaposlenim obračunale previsok dodatek za nočno delo v višini 50 odstotkov od osnove. KPDZSV v 84. členu določa, da za ure opravljanja storitev med dežurstvom oziroma stalno pripravljenostjo, ki so izražene v pavšalu (niso dejansko evidentirane), delavcu pripada dodatek za nočno delo v višini 30 odstotkov od osnove. Lekarne so bile zaposlenim upravičene obračunati dodatek za nočno delo le v tej vrednosti, saj ur dejanskega opravljanja storitev med dežurstvom

²⁵ S sprejetjem novega akta o dežurstvu velja razmerje 11 nadur : 2 uri prisotnosti. Pred tem je bilo razmerje med efektivo in neefektivo 10 : 3.

²⁶ V 34. členu KPDZSV je določeno, da se mora v strokah oziroma ožjih dejavnostih, kjer obseg dejansko opravljenega dela praviloma presega polovico časa trajanja dežurstva, iz strokovnih in drugih humanih razlogov neprekinjeno zdravstveno varstvo zagotoviti na drug način.

niso evidentirale, temveč je bilo razmerje med efektivnimi in neefektivnimi urami dežurstva določeno v notranjem aktu. Vrednost nepravilnosti smo ocenili na 505 tisoč tolarjev.

Lekarne so pojasnile, da je bilo razmerje v notranjem aktu določeno na podlagi dejanskih meritev. Menijo, da sprotno evidentiranje efektivnih in neefektivnih ur ni izvedljivo, zlasti zaradi posebnosti okolja, saj so se farmacevti dostikrat prisiljeni ukvarjati s težavnimi strankami, jim svetovati ter zanje opraviti tudi nenujne storitve, pri čemer je te oblike dela nemogoče evidentirati oziroma dokazati.

Lekarne so zaposlenim neupravičeno obračunale dodatek za izmensko delo. Dežurstvo v Lekarni Novo mesto je bilo ob delavnikih organizirano med 20. in 7. uro zjutraj. Za prvi dve uri²⁷ je bil zaposlenim obračunan dodatek v višini 10 odstotkov. Obračunavanje in izplačevanje navedenega dodatka je bilo v nasprotju s KPDZSV, ki v 84. členu določa, da se dodatek v višini 10 odstotkov od osnove obračuna za izmensko delo v popoldanskem in nočnem času oziroma za redno delo v popoldanskem in nočnem času. Lekarna je imela med 20. in 22. uro organizirano dežurstvo in ne izmensko delo, zato zaposleni do dodatka za izmensko delo niso bili upravičeni. Ocenjena vrednost nepravilnosti znaša 85 tisoč tolarjev. Nepravilnost je bila odpravljena pri plači za oktober 2005.

KPDZSV v 87. členu določa, da za vsako uro obvezne prisotnosti pripada delavcu ob delavniku plačilo v višini 90 odstotkov urne vrednosti osnovne plače delovnega mesta, za katero se dežurstvo opravlja. Če ure obvezne prisotnosti sovpadajo z nedeljo, praznikom ali nočnim časom, pripadajo delavcu tudi dodatki za nočno delo, delo v nedeljo ter delo na praznik. Lekarne so plačilo za ure obvezne prisotnosti obračunale nepravilno, vrednost nepravilnosti ocenjujemo na 69 tisoč tolarjev.

Tabela 4: Vrednost ur obvezne prisotnosti v času dežurstva (nepravilnosti)

Ura obvezne prisotnosti 1	Obračunana vrednost v odstotkih 2	Pravilna vrednost v odstotkih ²⁸ 3	Razlika v odstotkih 4=2-3
Delavnik noč	120	117	+ 3
Praznik	210	207	+ 3
Praznik noč	240	234	+ 6
Nedelja noč	210	207	+ 3

Vir: kumulativa plač lekarn in izplačilne liste zaposlenih.

Lekarne se z ugotovitvijo ne strinjajo. Menijo, da je v 87. členu KPDZSV za čas obvezne prisotnosti zaposlenim priznan dodatek, ker je 87. člen umeščen v poglavje o dodatkih, in da je zato pravilno tudi plačilo za čas obvezne prisotnosti v višini 90 odstotkov osnovne plače delovnega mesta obravnavati kot dodatek in ne kot osnovo. Dodatki pa se med seboj lahko le seštevajo, ne pa množijo.

²⁷ Ena efektivna in ena neefektivna ura dežurstva.

²⁸ Delavnik noč: $0,9 * (100 \% + 30 \% \text{ nočni dodatek}) = 117 \%$; Praznik: $0,9 * (100 \% + 130 \% \text{ praznični dodatek}) = 207 \%$; Praznik noč: $0,9 * (100 \% + 130 \% \text{ praznični dodatek} + 30 \% \text{ nočni dodatek}) = 234 \%$ in Nedelja noč: $0,9 * (100 \% + 100 \% \text{ nedeljski dodatek} + 30 \% \text{ nočni dodatek}) = 207 \%$.

Računsko sodišče ugotavlja, da je način obračunavanja dodatkov za nočno delo ter za delo v nedeljo in na praznik za neefektivne ure dežurstva nepravilen. KPDZSV v 87. členu izrecno določa, da zaposlenemu za vsako uro obvezne prisotnosti pripada *plačilo* (in ne dodatek) v določeni višini. Tako tolmači določbe 84. in 87. člena KPDZSV tudi Odbor za razlago KPDZSV.

Lekarne so zaposlenim, ki so dežurali na dan praznika, kadar je bil dela prost delovni dan, obračunale poleg dežurstva tudi nadomestilo za praznik. ZDR v 137. členu določa, da ima delavec pravico do nadomestila plače *za čas odsotnosti*, v primerih in v trajanju, določenem z zakonom. Delodajalec je dolžan izplačati nadomestilo plače *ob odsotnosti* *z dela* zaradi izrabe letnega dopusta, plačane odsotnosti zaradi osebnih okoliščin, izobraževanja, z zakonom določenih praznikov in dela prostih dni in ko delavec ne dela iz razlogov, za katere je odgovoren delodajalec. Tudi KPDZSV določa, da pripada zaposlenemu nadomestilo plače le za dneve, ko bi moral delati, pa ne dela (iz razlogov, navedenih v 90., 91., 92., 93., in 94. členu KPDZSV). Kadar zaposleni na dan praznika opravlja dežurstvo (torej je prisoten na delu in dela, čeprav ne v obliki rednega dela), niso izpolnjeni pogoji, ki jih ZDR in KPDZSV določata za izplačilo nadomestila. Delno nadomestilo je mogoče izplačati le, kadar traja dežurstvo na dan praznika manj ur, kot bi sicer trajalo redno delo zaposlenega na ta dan. Nepravilnost je bila odpravljena pri plači za oktober 2005.

Ocenjujemo, da so lekarne v letu 2004 zaradi vseh opisanih nepravilnosti skupno izplačale za različne oblike dežurstva 2.057 tisoč tolarjev preveč.

2.2.1.3.e V letu 2004 so lekarne kot del plače pod postavko '*ostalo – razlika*' štirinajstim zaposlenim izplačale skupno 3.425 tisoč tolarjev. V 9. členu Tarifnega pravilnika lekarn je določeno, da zaposlenemu, ki nadomešča delavca v lekarniški podružnici, pripada med nadomeščanjem poseben dodatek kot razlika v analitski oceni za čas nadomeščanja. V 10. členu istega pravilnika pa je določeno, da se 70 odstotkov plače zaposlene, ki je na porodniškem dopustu, razdeli med strokovne delavce v lekarni, kjer ta delavka dela, oziroma med vse delavce, ki opravljajo njeno delo, če zavod ni uspel dobiti ustreznega delavca za določen čas. Navedene določbe notranjega akta nimajo podlage v veljavnih predpisih, zato celotni znesek izplačil na postavki '*ostalo – razlika*' obravnavamo kot nepravilnost. Kot instrument za plačilo povečanega obsega dela zaposlenega predpisi določajo del plače za delovno uspešnost, ki pripada zaposlenemu, ki je nadpovprečno delovno obremenjen.

2.2.1.4 Plača direktorice

Minister za zdravje je izdal odredbo²⁹ o določitvi količnika za določitev osnovne plače direktorice lekarn, s katero je določil količnik osnovne plače v višini 6,00. Pri obračunu plače direktorici so lekarne v letu 2004, v nasprotju z odredbo, kot količnik osnovne plače uporabile količnik 9,00. Lekarne so pojasnile, da je bil v tem količniku obračunan tudi del plače za delovno uspešnost direktorice v višini 50 odstotkov osnovne plače. Glede na predpise del plače za delovno uspešnost ni sestavni del osnovne plače. Navedeno ravnanje sicer ni vplivalo na pravilnost izplačil osnovne plače, povzročilo pa je nepravilnosti pri obračunavanju nekaterih dodatkov.

Lekarne se z ugotovitvijo ne strinjajo in trdijo, da so si pravilno razlagale, da del plače za delovno uspešnost direktorice tvori njeno osnovno plačo. Svojo razlago utemeljujejo z določili podzakonskih aktov o določanju delovne uspešnosti direktorjev

²⁹ Odredba št. 143-4/94 z dne 23. 8. 1994.

lekarn ter z dejstvom, da bi bil sicer položaj direktorjev v primerjavi z ostalimi zaposlenimi nesorazmeren, saj drugi zaposleni lahko napredujejo na delovnem mestu, direktorji pa ne. Poleg tega pa plače direktorjev lekarn niso primerljive s plačami drugih direktorjev v zdravstvu.

ZRPJZ v prvem odstavku 3. člena določa, da je plača sestavljena iz treh delov: osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. V drugem odstavku je določeno, da se osnovna plača določi na podlagi osnove za obračun plač in količnikov, določenih v skladu s tem zakonom. V 5. členu zakona je določeno, da količnik za določitev osnovne plače direktorja posameznega zavoda določi minister, pristojen za posamezno področje. Osnovne plače direktorja javnega zavoda ni dovoljeno določiti v nasprotju z navedenimi določili ZRPJZ. Oba podzakonska akta³⁰ o določanju delovne uspešnosti direktorjev lekarn sicer res vsebujeta nejasno določbo, da »se odstotki delovne uspešnosti direktorja lekarne *dodajo* k osnovni plači direktorja«, vendar je pri razlagi te določbe potrebno izhajati tako iz hierarhije pravnih aktov kot tudi iz dejstva, da ZRPJZ v tretjem odstavku 17. člena pristojnega ministra, ki je oba podzakonska akta izdal, pooblašča le za *določitev meril*, na podlagi katerih za imenovanje pristojni organ določi višino dela plače za delovno uspešnost.

Svet zavoda je direktorici, upošteva kriterije iz Pravilnika o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti direktorjev lekarn, za leto 2004 določil del plače za delovno uspešnost v višini 80 odstotkov osnovne plače. Direktorica je v letu 2004 prejela 3.058 tisoč tolarjev delovne uspešnosti, kar ni preseglo 80 odstotkov osnovne plače direktorice, upošteva pravilno višino količnika osnovne plače (6,00).

Zaradi uporabe nepravilne višine količnika osnovne plače so lekarne direktorici previsoko obračunale dodatke, ki so vezani na višino (količnika) osnovne plače. Ocenjujemo, da so lekarne direktorici izplačale 338 tisoč tolarjev preveč dodatka za minulo delo, 204 tisoč tolarjev preveč korekcijskega dodatka ter 401 tisoč tolarjev preveč dodatka za zahtevnost in izpostavljenost dela.

Direktorici je bil, tako kot ostalim zaposlenim, obračunan dodatek za deljen delovni čas v višini 20 odstotkov osnovne plače, kar je v letu 2004 znašalo 1.147 tisoč tolarjev. Direktorici je bil dodatek izplačan neupravičeno, saj dejansko ni delala v deljenem delovnem času. Poleg tega velja opozoriti, da direktorji javnih zavodov, zaradi narave svojega dela, do dodatkov za delo v manj ugodnem delovnem času tudi sicer niso upravičeni³¹.

Ocenjujemo, da je bilo direktorici lekarn v letu 2004 skupno izplačano 2.090 tisoč tolarjev plače preveč.

³⁰ Odredba o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti direktorjev lekarn (Uradni list RS, št. 62/94, 61/02) ter Pravilnik o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti direktorjev lekarn (Uradni list RS, št. 61/02).

³¹ 6. člen Sklepa o kriterijih za sklepanje pogodb o zaposlitvi direktorjev javnih zavodov, Uradni list RS, št.33/97.

2.2.2 Drugi stroški dela

Izplačila drugih stroškov dela so v lekarnah v letu 2004 znašala 40.694 tisoč tolarjev, kar je 8,5 odstotka vseh stroškov dela.

Tabela 5: Drugi stroški dela v letu 2004

Drugi stroški dela	Znesek v tisočih tolarjih	Delež v odstotkih
Stroški prevoza na delo in z dela	9.549	23,5
Stroški prehrane med delom	11.579	28,5
Regres za letni dopust	9.161	22,5
Stroški nagrad, daril, bonitet in drugi stroški dela	1.555	3,8
Dodatno pokojninsko zavarovanje	8.066	19,8
Jubilejne nagrade, odpravnine, solidarnostne pomoči	784	1,9
Skupaj	40.694	100

Vir: bruto bilanca lekarn za leto 2004.

Lekarne so v letu 2004 zaposlenim izročile bone Mercatorja v skupni vrednosti 1.400 tisoč tolarjev. Boni v posamezni vrednosti 10 tisoč tolarjev so bili razdeljeni vsem zaposlenim junija (690 tisoč tolarjev) in decembra 2004 (710 tisoč tolarjev). Lekarne za izplačila daril zaposlenim v nadenarni obliki niso imele podlage v veljavnih predpisih.

Lekarne so menile, da je podlaga za izplačilo daril 17. člen Zakona o dohodnini, saj so takšno informacijo dobile na različnih izobraževalnih seminarjih. Menijo tudi, da je obdarovanje zaposlenih ob posebnih priložnostih tudi sicer splošno uveljavljena praksa v naši državi. V zvezi s tem so lekarne v januarju 2004 postavile vprašanje³² tudi Ministrstvu za finance, vendar odgovora niso prejele. Sredstva za izplačilo daril so bila načrtovana v finančnem načrtu za leto 2004 in potrjena na svetu zavoda.

2.2.3 Ostali stroški, povezani z delom

Ostali z delom povezani stroški so v letu 2004 znašali skupno 11.852 tisoč tolarjev, kar je 0,3 odstotka celotnih odhodkov lekarn.

³² Dopis št. 43 z dne 29. 1. 2004.

Tabela 6: Ostali stroški lekarn, povezani z delom v letu 2004

Ostali stroški, povezani z delom	Znesek v tisočih tolarjih	Delež v odstotkih
Dnevnice	819	6,9
Nočnine	417	3,5
Stroški prevoza z javnimi in lastnimi prevoznimi sredstvi	3.176	26,8
Stroški sprotne strokovnega izobraževanja (kotizacije)	5.184	43,8
Ostala povračila v zvezi z delom (šolnine, specializacije)	730	6,2
Stroški storitev po pogodbah o delu in avtorskih pogodbah	455	3,8
Stroški študentskih storitev, počitniška dejavnost	1.071	9,0
Skupaj	11.852	100,0

Vir: bruto bilanca lekarn za leto 2004.

Lekarne so v letu 2004 na podlagi potnih nalogov izplačale skupno 4.412 tisoč tolarjev povračil stroškov dnevnic, nočnin in prevoza (kilometrin). Ugotovljene nepravilnosti (pomanjkljivo izpolnjeni potni nalogi; potni nalogi, izpolnjeni po opravljenem potovanju; uporaba nepravilnih zneskov za obračun kilometrine; preračunavanje tujih valut po neustreznih tečajih; priznavanje znižane dnevnic ne glede na to, ali se je službeno potovanje začelo/končalo dve uri pred začetkom oziroma po koncu delovnega časa) vrednostno sicer niso pomembne, vendar pa kažejo, da uveljavljeni način obravnave potnih nalogov ne vsebuje vseh ustreznih kontrol, ki bi zagotavljale, da bi bila povračila izplačana v ustreznem znesku.

2.3 Javno naročanje blaga in materiala, storitev ter osnovnih sredstev

Tabela 7: Stroški materiala, blaga in storitev

Stroški materiala, blaga in storitev	Leto 2004 v tisočih tolarjih	Leto 2003 v tisočih tolarjih	Indeks 04/03
Nabavna vrednost prodanega materiala in blaga	3.395.259	3.250.832	104
Stroški materiala	20.691	19.488	106
Stroški storitev (brez stroškov, povezanih z delom)	37.715	35.794	105
Skupaj	3.453.665	3.306.114	104

Vir: bruto bilanca lekarn za leto 2004.

Struktura stroškov materiala, blaga in storitev v letu 2004 se glede na leto 2003 ni bistveno spremenila. Največji delež je predstavljala nabavna vrednost prodanega materiala in blaga (98,3 odstotka), medtem ko je bil delež stroškov materiala (0,6 odstotka) in stroškov storitev (1,1 odstotka) bistveno manjši.

Lekarne so v letu 2004 za investicije v nakup in gradnjo osnovnih sredstev porabile 25.843 tisoč tolarjev. Od tega je bilo za zunanjo sanacijo Lekarne Ločna porabljenih 42 odstotkov sredstev.

Pri preverjanju pravilnosti poslovanja lekarn, kadar se je poslovanje nanašalo na stroške materiala, blaga in storitev³³ ter na nabavo osnovnih sredstev, je bil poudarek predvsem na skladnosti postopkov oddaje javnih naročil s predpisi. Oddajo javnih naročil ureja ZJN-1. V 125. členu zakona je določeno, da naročnik za oddajo naročil male vrednosti s *svojim notranjim aktom* določi način oddaje javnega naročila, upoštevajoč temeljna načela tega zakona. Kot svoj notranji akt so lekarne upoštevale pravilnik, ki ga je izdala Občina Novo mesto. V 134. členu ZJN-1 je določeno, da lahko ministrstva, lokalne skupnosti in drugi naročniki, ki pokrivajo druge manjše naročnike, *pripravijo* (in ne sprejmejo) za te naročnike enotni predpis za oddajo naročila male vrednosti. Menimo, da bi morale lekarne glede na določbo 125. člena ZJN-1 s posebnim aktom navedeni pravilnik privzeti kot svoj interni predpis³⁴.

V pravilniku je določeno, da se pri naročanju blaga ali storitev ter gradbenih del, katerih vrednost ne presega 2.000 tisoč tolarjev in ki so enkratne ali občasne narave in v proračunskem letu ne presegajo vrednosti, za katero je obvezen javni razpis, izda naročilnica. Če znaša predvidena vrednost naročila nad 2.000 tisoč tolarjev, mora naročilo temeljiti na ustrezno dokumentiranem postopku izbire dobavitelja.

Ugotovili smo, da so nabave lekarn v revidiranem obdobju le pri štirih dobaviteljih (Kemofarmacija, d. d., Ljubljana, Salus, d. d., Ljubljana, Hygia, d. d., Novo mesto³⁵ in Malkom, d. o. o., Novo mesto) presegle vrednost 10.000 tisoč tolarjev. Skupna vrednost prometa z navedenimi dobavitelji je obsegala 96,6 odstotka vseh nabav lekarn. Pri sedemnajstih dobaviteljih, katerih vrednost prometa je znašala med 2.000 tisoč tolarjev in 10.000 tisoč tolarjev, so lekarne opravile 1,8 odstotka svojih nabav. Vrednost prometa z večino dobaviteljev (283) pa ni presegala 2.000 tisoč tolarjev in je obsegala le 1,6 odstotka nabav lekarn v revidiranem obdobju. Pri preveritvi pravilnosti nabav materiala, blaga in storitev ter investicij v nakup in gradnjo osnovnih sredstev smo izhajali predvsem iz vrednosti prometa, ki so ga lekarne v letu 2004 ustvarile s posameznimi dobavitelji. Vse vrednosti nabav v tem poglavju so navedene brez vrednosti davka na dodano vrednost.

Lekarne v letu 2004 niso izvedle nobenega od postopkov oddaje javnega naročila, ki jih predvideva ZJN-1. Dobavitelje so izbirale v postopkih za oddajo naročil male vrednosti, z zbiranjem ponudb ter na podlagi drugih okoliščin.

³³ Storitve, ki predstavljajo z delom povezane stroške, obravnavamo v točki 2.1.3.

³⁴ Pravilnik, ki ga je izdala Občina Novo mesto, smo kljub temu upoštevali kot merodajni akt za oddajo naročil male vrednosti.

³⁵ Med soustanovitelji leta 1994 ustanovljenega podjetja Hygia, d. d., Novo mesto je 42 delavcev, ki so bili v letu 2004 zaposleni v lekarnah (58 odstotkov vseh zaposlenih). Zaposleni v lekarnah predstavljajo 63 odstotkov vseh ustanoviteljev Hygie. Direktor Hygie je prav tako zaposlen v lekarnah.

2.3.1 Nabava blaga in materiala

Lekarne so v letu 2004 izkazale skupno 3.415.950 tisoč tolarjev stroškov blaga in materiala, kar je 93,3 odstotka celotnih odhodkov.

Pri preveritvah nabav smo izhajali iz materialnih evidenc lekarn. Lekarne so blago za nadaljnjo prodajo v letu 2004 razvrščale v 18 skupin, katerih obseg je bil zelo različen. S preveritvijo postopkov izbire treh največjih dobaviteljev lekarn (ki so bili pomembni dobavitelji v večini skupin) ter petih manjših dobaviteljev, pomembnih za posamezne skupine, smo preverili skladnost s predpisi o javnem naročanju skupno za 98,5 odstotka nabav blaga in materiala za nadaljnjo prodajo.

Tabela 8: Razvrstitev blaga za nadaljnjo prodajo po skupinah

Šifra skupine	Opis skupine	Vrednost vseh nabav v letu 2004 v tisočih tolarjih ³⁶
1 in 6 ³⁷	(Ne)registrirana gotova zdravila	3.214.459
2	Farmacevtske kemikalije	7.002
3	Galenski pripravki	1.992
4	Reagensi – P. A. kemikalije	9.453
5	Droge	3.067
7	Zdravila skupine C in D	70.923
8	Alkoholi	728
9	Obvezilni material	13.842
10	Sanitetni material	69.317
11	Blago široke potrošnje	104.738
12	Galenski standardi ³⁸	21.662
14	Reagenčni trakovi	14.610
15	Veterinarski izdelki	1.398
16	Nerazporejeno – razno	2.224
17	Kemikalije analiznega laboratorija	15
18	Nadstandard ortopedskih pripomočkov	78
19	Embalaža	8.702
Skupaj		3.544.210

Vir: materialne evidence lekarn za leto 2004.

³⁶ V vrednosti iz materialnih evidenc niso upoštevani popusti, rabati, bonusi, skonti. Poleg tega so zajete vse nabave v koledarskem letu in ne le nabave prodanega blaga in materiala.

³⁷ Lekarne imajo sicer določeni dve skupini – za registrirana in neregistrirana gotova zdravila, vendar jih v materialnih evidencah ne ločujejo.

³⁸ V tej skupini je promet galenskih proizvodov med enotami lekarn (promet med galenskim laboratorijem in posameznimi lekarniškimi enotami).

S tremi največjimi dobavitelji so lekarne sklenile kupoprodajno pogodbo oziroma pogodbo o poslovnem sodelovanju:

- Kupoprodajno pogodbo s Kemofarmacijo, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Kemofarmacija) so lekarne sklenile leta 1999. S pogodbo je dogovorjeno, da se podaljšanje vsako leto uredi s sklenitvijo aneksa k pogodbi. Pogodba določa, da stranki obseg medsebojnega prometa določita z letnim načrtom, vrsto in količino dobavljenega blaga pa s specifikacijami (naročili). Cene blaga so veleprodajne in določene od proizvajalcev in uvoznikov zdravil v skladu s predpisi. Cene blaga so določene s cenikom prodajalca na dan odpošiljanja blaga. V letu 2004 je bilo medsebojno sodelovanje najprej urejeno z aneksom k pogodbi št. 1/04, s katerim je bilo za primere plačil v roku 15 dni od izstavitve računa dogovorjeno priznavanje kasaskonta v višini 0,6 odstotka od vrednosti računa. Sredi leta je bil podpisan aneks št. 2/2004, v katerem je bil določen predvideni letni načrt nabav kupca v letu 2004, in sicer v vrednosti 1.430.000 tisoč tolarjev. Glede na doseganje načrtovane vrednosti nabav so bili določeni finančni popusti v višini od 2 do 2,5 odstotka. Vrednost dobav Kemofarmacije³⁹ v letu 2004 je znašala 1.346.385 tisoč tolarjev. Iz analitičnih evidenc izhaja, da je Kemofarmacija lekarnam priznala finančne dobropise in kasaskonte v skupnem znesku 32.504 tisoč tolarjev, kar je 2,4 odstotka letne vrednosti nabav.
- Pogodbo o poslovnem sodelovanju s Salusom, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Salus) so lekarne prav tako sklenile leta 1999. Pogodba je bila sklenjena za nedoločen čas. Predmet pogodbe je blago, ki so ga naročile lekarne. Dobavljeno blago prodajalec obračuna po veljavnih veleprodajnih cenah. Za leto 2004 je bil med strankama sklenjen poslovni dogovor⁴⁰ k pogodbi, s katerim je bil dogovorjen popust v višini med 2,3 in 2,5 odstotki od neto prometa med strankama. Popust je bil odvisen od višine realiziranega neto prometa. Z aneksom št. 1-04 je bil nato dogovorjen še 1-odstotni popust od vrednosti računa za plačila v roku do 15 dni od datuma računa, ki pa je bil z aneksom št. 2-04 znižan na 0,6 odstotka. Vrednost dobav Salusa v letu 2004 je znašala 1.305.002 tisoč tolarjev. Iz analitičnih evidenc izhaja, da je Salus lekarnam v letu 2004 priznal različne dobropise in super rabate v skupnem znesku 42.992 tisoč tolarjev, kar je 3,3 odstotka letne vrednosti nabav.
- Tudi s Hygio, d. d., Novo mesto (v nadaljevanju: Hygia) so lekarne sklenile kupoprodajno pogodbo v letu 1999. Predmet pogodbe je dobava naročenega blaga, ki ga prodajalec kupcu zaračuna po veljavnih veleprodajnih cenah na dan dobave. Pogodba je bila sklenjena za nedoločen čas. V letu 2004 je bil podpisan aneks št. 1/04, v katerem je opredeljen predvideni letni obseg nabave 890.000 tisoč tolarjev. Kadar skupna letna realizacija lekarn preseže vrednost predvidenega obsega nabave, prodajalec lekarnam prizna popust v višini 1 odstotka od dosežene letne fakturirane realizacije. Hygia je v letu 2004 dobavila lekarnam blago v vrednosti 825.127 tisoč tolarjev. Konec leta je prodajalec lekarnam priznal dobropis v znesku 8.189 tisoč tolarjev (0,99 odstotka letne vrednosti nabav). Hygia je poleg tega lekarnam priznala tudi daljši (45 dnevni) rok plačila kot ostali dobavitelji.

V nadaljevanju so nabave lekarn obravnavane v smiselno zaključenih sklopih, glede na vrsto blaga ter postopek naročanja, določen z ZJN-1.

³⁹ V vseh primerih v tem poglavju so vrednosti prometa, ugotovljene na podlagi materialnih evidenc.

⁴⁰ Št. 1-04.

2.3.1.1 Nabava zdravil

Lekarne so v revidiranem obdobju nabavile registrirana in neregistrirana gotova zdravila v skupni vrednosti 3.214.459 tisoč tolarjev⁴¹. Trije največji dobavitelji so lekarnam dobavili 99,7 odstotka vseh zdravil, in sicer Kemofarmacija 38 odstotkov, Salus 37,2 odstotka ter Hygia 24,5 odstotkov. Lekarne so zdravila pri navedenih dobaviteljih nabavljale na podlagi in pod pogoji iz pogodb, predstavljenih v točki 2.3.1. Z vsemi tremi dobavitelji so pogodbe sklenile neposredno, ne da bi izvedle predpisane postopke o oddaji javnih naročil. Lekarne so pojasnile svoje razloge za neupoštevanje pravil javnega naročanja pri nabavi zdravil ter jih podprle še s stališčem Lekarniške zbornice Slovenije⁴².

Lekarne ne izbirajo dobaviteljev za zdravila na javnem razpisu, ker bi ob uporabi katerega koli v zakonu predvidenega postopka prišlo do motenj pri preskrbi prebivalstva z zdravili, ki so jo lekarne dolžne zagotavljati. Poleg tega so lekarne prepričane, da vrste, količine in vrednosti zdravil ni mogoče predvideti vnaprej. Zaradi dogovarjanj o cenah med ZZZS in proizvajalci oziroma uvozniki (npr. ob uvedbi sistema medsebojno zamenljivih zdravil), s katerimi lekarne niso seznanjene, bi se lahko zgodilo, da bi se cene zdravil med letom znižale, lekarne pa bi na podlagi sklenjenih pogodb morale nabavljati zdravila do izteka pogodb po (višjih) dogovorjenih cenah. Postopka javnih naročil lekarne ne izvajajo tudi zato, ker so cene zdravil na debelo določene in enake pri vseh dobaviteljih, do razlik prihaja le pri popustih, o katerih se z dobavitelji pogajajo vsako leto. Lekarne ocenjujejo, da jim izvajanje postopkov javnega naročanja ne bi prineslo prihrankov, s katerimi bi lahko pokrile stroške izvajanja vseh predpisanih postopkov. Dobaviteljev zdravil ne izbirajo po načelih javnega naročanja tudi zato, ker k temu niso zavezani koncesionariji, ki so tako v ugodnejšem položaju.

Lekarne so za sodelovanje prav z izbranimi tremi največjimi dobavitelji navedle še nekatere posebne razloge. Gre za dolgoletne poslovne partnerje, katerih število je, z vidika zagotavljanja nemotene preskrbe z zdravili, optimalno. Na dobavitelje pa so lekarne vezane tudi zaradi njihovih vlaganj v lekarniško mrežo (Salus je dal lekarnam v brezplačen najem opremo v treh lekarniških enotah, Kemofarmacija je odobrila dva dolgoročna brezobrestna kredita). V zadnjih letih sicer dobavitelji prodajo spodbujajo s popusti, vezanimi na letni promet, lekarnam pa za dobavljeno opremo zaračunavajo najemnino. Iz dokumentacije izhaja, da so lekarne med leti 1993 in 2004 s Salusom sklenile tri pogodbe o skupnem vlaganju in eno pogodbo o najemu opreme. Salus se je v pogodbah o skupnem vlaganju zavezal vložiti sredstva v obnovo in opremo določenih lekarniških enot, lekarne pa so se zavezale, da obnovljene lekarniške enote med trajanjem pogodbe (pogodbe so bile sklenjene za nedoločen čas) pri Salusu nabavljajo najmanj 80 odstotkov vrednosti vseh svojih nabav, lekarne pa najmanj 38 odstotkov vrednosti vseh svojih nabav. V pogodbi o najemu je sicer določeno plačevanje najemnine, vendar so se lekarne poleg tega zavezale, da lekarniška enota med trajanjem pogodbe (od 1. 9. 2004 do 31. 12. 2009) pri Salusu nabavlja najmanj 80 odstotkov vrednosti vseh svojih nabav. S Kemofarmacijo so lekarne leta 1996 sklenile dve pogodbi o najemu dolgoročnega posojila. Kemofarmacija je lekarnam zagotovila sredstva za obnovo dveh lekarniških enot. Sredstva je zagotovila v obliki brezobrestnega dolgoročnega posojila z dobo vračanja 10 let, lekarne pa so se zavezale, da za celotni čas vračanja posojila (od 1. 10. 1996 do 1. 10. 2006) izvajajo najmanj 60 odstotkov svojih nabav prek Kemofarmacije. Poleg tega so lekarne s Kemofarmacijo leta 2000 sklenile pogodbo o najemu poslovnega prostora za nedoločen čas. V pogodbi je določena najemnina, lekarne pa so se zavezale, da lekarniška enota izvaja prek Kemofarmacije najmanj 80 odstotkov svojih nabav. Če ta obseg ne bi bil dosežen, so lekarne dolžne

⁴¹ Podatek iz knjigovodske evidence materiala.

⁴² Dopis št. 465/04-AV z dne 30. 6. 2004.

plačati Kemofarmaciji dvakrat večjo najemnino. Opisana pogodbeni razmerja pomenijo kršitev načela zagotavljanja konkurence med ponudniki ter načela enakopravnosti ponudnikov, ki sta določeni v ZJN-1.

ZJN-1 določa krog naročnikov, ki so dolžni ravnati po tem zakonu, izključno glede na pravni status naročnika. Javni zavodi so kot naročniki v zakonu izrecno opredeljeni. Ker so lekarne nedvomno organizirane v statusni obliki javnega zavoda, so bile v revidiranem obdobju dolžne nabavljati v postopkih oddaje javnih naročil tudi zdravila. Zakon predvideva tudi postopke, v katerih je potrebno opredeliti le predvideno vrsto, količino in vrednost zdravil, ki pa naročnika v tem smislu ne zavezujejo. Ob pravočasnem izvajanju ustrezno pripravljenih postopkov tudi ni razloga za to, da bi bila motena preskrba prebivalcev z zdravili. S primernimi določili pogodb se je mogoče izogniti plačilu po dogovorjenih cenah, če se te pri dobavitelju znižajo (kot primer navajamo standardna določila pogodb o stalni dobavi za primere akcijskih znižanj cen pri dobavitelju). Oblikovanje veleprodajnih cen zdravil sicer res opredeljuje pravilnik⁴³, vendar je tako določena le zgornja raven cen, po kateri je posamezno zdravilo dovoljeno prodajati. Dobavitelji pa lahko zdravila ponudijo po nižji ceni, poleg tega pa lahko v javnem naročilu ponudijo tudi druge ugodnosti (plačilne roke, popuste ipd.), ki lahko vplivajo na odločitev o izbiri ponudnika. Ugotovili smo, da so vsi trije največji dobavitelji zdravil lekarnam dobavljali zdravila po povsem enakih cenah, vendar pa so ponujali različne dodatne ugodnosti. Pomisleki lekarn, ki na obveznost oddaje javnih naročil v skladu z določili ZJN-1 sicer nimajo vpliva, na podlagi navedenega tudi niso utemeljeni. Lekarne so v letu 2004 nabavile zdravila v skupni vrednosti 3.214.459 tisoč tolarjev v nasprotju z določilom prvega odstavka 6. člena ZJN-1.

Lekarne se z ugotovitvijo ne strinjajo in vztrajajo pri svoji trditvi. Poleg tega so dodatno predložile še mnenje Ministrstva za finance⁴⁴ o tem, da lekarne po ZJN-1 pri nabavi zdravil teh niso dolžne nabavljati po postopkih javnega naročanja, ker na tem področju ni mogoče upoštevati tržnih zakonitosti.

Niti iz določb ZJN-1 niti iz določb drugih zakonov ne izhajajo, da bi bila nabava zdravil v lekarnah izvzeta iz splošnih pravil javnega naročanja.

2.3.1.2 Nabava blaga za nadaljnjo prodajo

V tem delu obravnavamo tiste skupine blaga, ki so ga lekarne nabavile za nadaljnjo prodajo, pri čemer za preprodajo tega blaga lekarne nimajo izključne ali posebne pravice. V skladu s 5. točko 2. člena ZJN-1 se zakon ne uporablja za naročila, ki so dodeljena tretjim osebam za preprodajo, če naročnik nima izključne ali posebne pravice za preprodajo predmeta takih naročil in ga lahko druge gospodarske družbe prosto prodajajo pod enakimi pogoji, vrednost pa ne presega vrednosti, od katere je treba opraviti objavo v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti, to je 200 tisoč posebnih pravic črpanja (v nadaljevanju: SDR)⁴⁵. Ugotovili smo, da je vrednost nabav zdravil skupine C in D, blaga široke potrošnje in sanitetnega materiala v letu 2004 presegla vrednosti 200 tisoč SDR.

⁴³ Pravilnik o merilih za oblikovanje cen zdravil na debelo (Uradni list RS, št. 67/01).

⁴⁴ Št. 403-12/01z dne 22. 3. 2001.

⁴⁵ Vrednost SDR (1 SDR = posebna pravica črpanja) na dan 1. 1. 2005 je znašala 272,7932 tolarjev, kar pomeni da je bilo 200 tisoč SDR vrednih 54.559 tisoč tolarjev.

Glede vrednosti nabav smo upoštevali skupine, kot so jih oblikovale lekarne. Prav tako smo šteli, da so lekarne vse nabavljene artikle dejansko pravilno umestile v posamezne skupine (glede na naziv skupine). Vrednost nabav zdravil skupine C in D je znašala 70.923 tisoč tolarjev. Kar 99,5 odstotkov blaga iz te skupine so lekarnam dobavili Kemofarmacija, Salus in Hygia. Vrednost nabav v skupini blago široke potrošnje je v letu 2004 znašala 104.738 tisoč tolarjev, tudi v tej skupini pa so lekarne pretežni del nabav (94,6 odstotka) opravile pri treh največjih dobaviteljih. Vrednost nabav sanitetnega materiala je v revidiranem obdobju znašala 69.317 tisoč tolarjev, več kot tri četrtine (77,8 odstotka) sanitetnega materiala so lekarnam dobavili Kemofarmacija, Salus in Hygia. Nobenega od pretežnih dobaviteljev blaga iz teh treh skupin lekarna ni izbrala v skladu z določili ZJN-1. Z dobavitelji je imela sklenjene neposredne pogodbe, opisane v točki 2.2.1. Skupno vrednost navedenih nepravilnosti v letu 2004 ocenjujemo na 244.978 tisoč tolarjev.

Lekarne se ne strinjajo, da so bile kot predmet naročila upoštewane celotne skupine zdravil C in D, sanitetnega materiala in blaga za nadaljnjo prodajo.

Računsko sodišče je posebej poudarilo, da je pri ugotovitvah izhajalo iz skupin materiala, kot so jih oblikovale lekarne. Drugih podlag za presojo odločitev o (ne)izvedbi predpisanih postopkov oddaje javnih naročil v lekarnah v revidiranem obdobju ni bilo. Navedena ugotovitev pa seveda ne preprečuje lekarnam, da v prihodnje svoje potrebe po blagu in materialu ugotovijo drugače. Pri tem pa računsko sodišče lekarne izrecno opozarja na določbo prvega odstavka 26. člena ZJN-1.

2.3.1.3 Nabave ostalega blaga in materiala

Poleg zdravil in blaga za nadaljnjo prodajo so lekarne nabavljale še drugo blago. Letna vrednost nabav je presegala 2.000 tisoč tolarjev v skupinah farmacevtske kemikalije, reagensi – P. A. kemikalije, droge in embalaža. Skupna vrednost nabav v teh skupinah je v letu 2004 znašala 49.886 tisoč tolarjev. Ker (kot je razvidno v nadaljevanju) lekarne v nobeni od navedenih skupin dobaviteljev niso izbrale v skladu s predpisi, predstavlja celotna vrednost nabav tudi skupni znesek nepravilnosti.

2.3.1.3.a *Farmacevtske kemikalije* so lekarne nabavljale predvsem od Kemofarmacije, Salusa, Hygie, in Farmex, d. o. o., Nova Gorica (v nadaljevanju: Framex) skupno 83,3 odstotka nabav. Lekarne dobaviteljev niso izbrale v skladu z določili pravilnika, saj so s tremi od njih poslovale na podlagi neposredne pogodbe, s Farmexom pa pogodbe sploh niso sklenile.

2.3.1.3.b *Reagense – P. A. kemikalije* so lekarne v 99,8 odstotkih nabavile od Kemofarmacije, Salusa in Hygie. Z navedenimi dobavitelji so lekarne sklenile neposredne pogodbe in s tem kršile določila pravilnika.

2.3.1.3.c Glede izbire dobavitelja *drog* so lekarne pojasnile, da so edini dobavitelji drog na slovenskem trgu Farmex, Droga Portorož, d. o. o., Portorož (v nadaljevanju: Droga Portorož) in Natur Commerce, d. o. o., Portorož, pri čemer lekarne za nemoteno oskrbo in minimalno zalogo potrebujejo vse tri. Iz materialnih evidenc je razvidno, da so lekarne od Farmexa in Droge Portorož nabavile skupno 81,7 odstotkov drog. Od Kemofarmacije so nabavile dobrih 10 odstotkov, v evidencah pa je mogoče najti še tri druge dobavitelje, med katerimi pa ni Natur Commerca. Lekarne so dobavitelje drog izbrale v nasprotju z določili Pravilnika.

2.3.1.3.d *Embalazo* je lekarnam dobavljalo 12 različnih dobaviteljev. Največji delež v nabavah je imel Lipis International, d. o. o., Ljubljana (24,3 odstotka; v nadaljevanju: Lipis International). Dobaviteljev embalaže lekarne niso izbrale po postopku, določenem s pravilnikom.

2.3.2 Naročanje storitev

Stroški storitev so v letu 2004 znašali 37.715 tisoč tolarjev. Poleg stroškov telefonskih in komunalnih storitev ter stroškov najemnin so pomembnejši delež predstavljali še stroški tekočega vzdrževanja računalnikov (programske opreme) ter ostale opreme, stroški bančnih storitev, stroški revizijskih storitev in stroški reklame in propagande. Navedeni stroški so predstavljali 57 odstotkov naročil storitev.

Za izvajanje *notranjerevizijskih storitev* je zavod v letu 2004 sklenil pogodbo s KPMG Slovenija, d. o. o., Ljubljana. Pred sklenitvijo pogodbe je bil izveden postopek oddaje naročila male vrednosti, ki ga je na podlagi pooblastila izvedla Lekarna Sevnica. Iz razpisne dokumentacije je razvidno, da so se lekarne odločile za skupen nastop pri zbiranju ponudb izvajalca notranjerevizijskih storitev, pogodbo z izbranim izvajalcem pa je sklenila vsaka lekarna posebej. Merili izbire, ki ju je naročnik opredelil v razpisni dokumentaciji, sta bili cena in reference na področju revidiranja javnih zdravstvenih zavodov. Iz dokumentacije o izbiri ponudnikov je razvidno, da je naročnik poleg obeh meril izbire, opredeljenih v razpisni dokumentaciji, pri ocenjevanju upošteval še dodatni merili, in sicer, časovni okvir, ki ga je predlagal ponudnik, in število notranjih revizorjev, zaposlenih pri ponudniku. Glede na to, da je bila predmet izbire storitev pri 18 javnih zavodih hkrati, sta dodatni merili sicer smiselni in za naročnika pomembni informaciji, vendar bi ju naročnik moral naročnik na podlagi 50. člena ZJN-1 opredeliti že v razpisni dokumentaciji in ne šele med primerjanjem in ocenjevanjem prispelih ponudb. Za izvajanje notranjerevizijskih storitev je bilo v letu 2004 porabljeno 2.200 tisoč tolarjev.

2.3.3 Nabava osnovnih sredstev

Lekarne so v letu 2004 za investicije v nakup in gradnjo osnovnih sredstev porabile 25.843 tisoč tolarjev. Od tega je bilo največ (42 odstotkov) sredstev namenjenih za zunanjo sanacijo Lekarne Ločna⁴⁶. Poleg te investicije smo preverili še izbiro izvajalcev oziroma dobaviteljev za izvedbo gradbeno obrtniških del v Lekarni Metlika (7,8 odstotkov sredstev), dobavo računalniške strojne opreme (11,6 odstotkov sredstev) ter nabavo večfunkcionalne tiskalne naprave (1,1 odstotka sredstev).

2.3.3.1 Investicije v rekonstrukcijo zgradb

2.3.3.1.a Lekarne so v letu 2004 nakazale Malkomu, d. o. o., Novo mesto (v nadaljevanju: Malkom) za izvedbo *obrtiško gradbenih del na objektu Lekarna Metlika* 2.005 tisoč tolarjev. Dela so bila opravljena na podlagi pogodbe, sklenjene v letu 2002⁴⁷, po opravljenem postopku oddaje naročila male vrednosti. Z izbranim ponudnikom je bila podpisana pogodba v skladu z vrednostjo, navedeno v ponudbi, ki je znašala

⁴⁶ Kar so lekarne izkazale kot zmanjšanje popravka vrednosti zgradb.

⁴⁷ Pogodba št. 054/2002 z dne 21. 10. 2002.

9.323 tisoč tolarjev. Približno dva meseca po sklenitvi pogodbe je bil podpisan aneks za izvajanje dodatnih del (zaradi ugotovljene dotrajanosti inštalacije in tlakov). Aneks je bil sklenjen za dodatna dela v vrednosti 10.948 tisoč tolarjev (kar je dodatnih 117 odstotkov vrednosti iz pogodbe). Skupna vrednost gradbeno obrtniških del po pogodbi in aneksu je tako znašala 20.271 tisoč tolarjev. Izvajalec je v letih 2002 in 2003 izstavil lekarnam račune za plačilo del po I. do IV. začasni situaciji v celotnem dogovorjenem znesku. Oktobra 2003 in januarja 2004 pa je izdal še dva dodatna računa na podlagi iste pogodbe, v skupni vrednosti 3.685 tisoč tolarjev.

Lekarne so pojasnile, da sta bila računa izdana za manjša dela po montaži opreme ter za obnovo skladiščnih prostorov – ta dela v pogodbi in aneksu niso bila zajeta.

S podpisom aneksa k pogodbi, s katerim so lekarne izvajalcu Malkom oddale izvedbo dodatnih del ter s plačilom računov, ki sta presegala dogovorjeno vrednost, so lekarne kršile temeljno načelo javnega naročanja, da se lahko sredstva porabijo le v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila⁴⁸. Kršitvi daje še večjo težo dejstvo, da je vrednost naročila že ob podpisu aneksa presegla vrednost, za katero ZJN-1 predpisuje obvezno izvedbo enega od postopkov iz zakona.

Lekarne so pojasnile, da je bilo dela potrebno čim prej končati, ker se Lekarna Metlika nahaja v stanovanjskem bloku, zaradi gradbenih del pa se prostori, kljub bližajoči zimi, niso ogrevali. Za izvedbo novega postopka zato ni bilo časa.

2.3.3.1.b Lekarne so na podlagi izdelanega projekta ocenile, da naj bi vrednost *zmanje sanacije Lekarne Ločna* (sanacija konstrukcijskih razpok) znašala 7.302 tisoč tolarjev. Izvajalca so izbrale v postopku za oddajo naročila male vrednosti. Kljub temu, da je bilo v pozivu k predložitvi ponudbe določenih več meril (cena, garancijski rok, rok izdelave in plačilni pogoji), so lekarne ponudbe ocenjevale le na podlagi merila cene in za izvajalca izbrale Malkom. Vrednost izbrane ponudbe je znašala 4.768 tisoč tolarjev in je tudi pogodbena vrednost⁴⁹. Mesec in pol po sklenitvi pogodbe je bil podpisan aneks k pogodbi zaradi povečanje obsega dogovorjenih del. Aneks je bil sklenjen za dodatna dela v vrednosti 4.286 tisoč tolarjev (kar je še 90 odstotkov vrednosti iz pogodbe). Za konstrukcijsko sanacijo razpok so lekarne izvajalcu, v skladu s pogodbo in aneksom, plačale skupno 9.053 tisoč tolarjev. Iz izstavljenih obračunov za I. in II. začasno situacijo ni razvidno, da bi izvajalec izvedel vsa dogovorjena dela, medtem ko je izvedel precej dodatnih del, ki s pogodbo niso bila dogovorjena. S podpisom aneksa k pogodbi so lekarne kršile temeljno načelo javnega naročanja, da se lahko sredstva porabijo le v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila.

Lekarne so pojasnile, da je bil čimprejšnji zaključek del nujen, zato ni bilo časa za izvedbo novega postopka. Lekarniška enota Ločna je morala kljub sanaciji obratovati, zato je poslovala s pomočjo zasilnega vhoda, ki je bil ob dežju nevaren za zaposlene in stranke. Obstajala je tudi nevarnost, da bi se zaradi sanacijskih del, če bi trajala predolgo, v globel pod lekarno sesula celotna stavba.

2.3.3.2 Nabava opreme

⁴⁸ ZJN-1 89. členu določa izjemo od tega načela, vendar vrednost dodatnih del, oddanih brez postopka, ne sme presegati 50 odstotkov zneska glavnega naročila.

⁴⁹ Pogodba št. 021/2004 z dne 21. 6. 2004.

V letu 2004 so lekarne nabavile računalniško strojno opremo v skupni vrednosti 2.992 tisoč tolarjev. Pretežni del opreme (93,8 odstotka) je lekarnam dobavil JCG, Jurij Gorišek, s. p., Novo mesto. Lekarne z dobaviteljem niso imele sklenjene pogodbe in ga tudi niso izbrale v skladu z določili pravilnika.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja Dolenjskih lekarn Novo mesto v letu 2004. Za pravilnost poslovanja je odgovorna direktorica lekarn. Naša naloga je na podlagi opravljene revizije izreči mnenje o pravilnosti poslovanja lekarn v letu 2004.

Revidiranje smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi standardi revidiranja, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵⁰. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju lekarn ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Preizkušanje podatkov smo izvajali po v naprej pripravljenih revizijskih programih, v katerih smo upoštevali zakonske in druge predpise, ki urejajo poslovanje lekarn. Menimo, da smo pridobili ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Dolenjskih lekarn Novo mesto v letu 2004.

Dolenjske lekarne Novo mesto so v letu 2004 poslovale nepravilno v naslednjih primerih:

- najmanj štiri zaposlene so razporedile na delovna mesta, kljub temu, da niso izpolnjevali vseh pogojev za zasedbo delovnega mesta, ki so določeni v aktu o sistemizaciji (točka 2.2.1.1);
- pri določanju in obračunavanju dodatkov niso upoštevale Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti, Zakona o delovnih razmerjih in kolektivnih pogodb ter so tako določale in obračunavale dodatke zaposlenim neupravičeno in v nepravilni vrednosti ter izplačevale dodatke, ki niso imeli podlage v veljavnih predpisih, zato so bila izplačila dodatkov za 38.282 tisoč tolarjev previsoka (točke 2.2.1.3.a, 2.2.1.3.b, 2.2.1.3.d in 2.2.1.3.e);
- tudi pri določanju in obračunavanju dodatkov direktorici niso upoštevale veljavnih predpisov: neupravičeno so določile dodatek za deljen delovni čas ter obračunale nekatere dodatke v nepravilni vrednosti in tako izplačale 2.090 tisoč tolarjev dodatkov preveč (točka 2.1.2.4);
- zaposlenim so izročile vrednostne bone v skupni vrednosti 1.400 tisoč tolarjev, za kar niso imele podlage v veljavnih predpisih (točka 2.2.2);
- pri nabavi materiala, blaga, storitev in osnovnih sredstev niso ravnale v skladu z veljavnimi predpisi s področja javnega naročanja, ker so oddajale naročila, ne da bi prej izvedle predpisane postopke: v letu 2004 je bilo nepravilno oddanih za 3.509.323 tisoč tolarjev naročil blaga in materiala (točke 2.3.1.1, 2.3.1.2 in 2.3.1.3), za 2.200 tisoč tolarjev naročil storitev (točka 2.3.2) in za 14.050 tisoč tolarjev naročil osnovnih sredstev (točke 2.3.3.1.a, 2.3.3.1.b in 2.3.3.2),

zato je bilo po našem mnenju poslovanje Dolenjskih lekarn Novo mesto v letu 2004 v pomembnem neskladju s predpisi (*negativno mnenje*).

⁵⁰ Uradni list RS, št. 41/01.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Dolenjske lekarne Novo mesto morajo 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. Lekarne morajo v odzivnem poročilu izkazati ukrepe, ki so jih sprejele za odpravo nepravilnosti pri

1. določanju in obračunavanju dodatkov za vodenje (točka 2.2.1.3.a) in deljen delovni čas (točka 2.2.1.3.b),
2. obračunavanju dela in prisotnosti za delo v dežurstvu (točka 2.2.1.3.d),
3. obračunavanju in izplačevanju dela plače začasno odsotnih delavcev za tiste zaposlene, ki jim je dodeljeno njihovo delo (točka 2.2.1.3.e),
4. določanju in obračunavanju dodatka za minulo delo, korekcijskega dodatka, dodatka za zahtevnost in izpostavljenost dela ter dodatka za deljen delovni čas direktorici lekarn (točka 2.2.1.4),
5. oddajanju javnih naročil; popravljalni ukrepi se morajo nanašati predvsem na izboljšanje kontrolnega okolja z uvedbo novih kontrol oziroma okrepitvijo obstoječih, ki bodo v prihodnje uspešno preprečevale, odkrivale in odpravljale nepravilnosti pri javnem naročanju blaga in materiala (točka 2.3.1) ter osnovnih sredstev (točka 2.3.3).

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 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 zavod krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

Pravni pouk

Tega poročila ni dopustno izpodbijati pred sodišči niti pred drugimi državnimi organi (tretji odstavek 1. člena ZRacS-1).

Igor Šoltes
generalni državni revizor

Poslano:

1. Dolenjske lekarne Novo mesto, priporočeno s povratnico;
2. Državni zbor Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhiv, tu.

⁵¹ Tretja točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.



RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE • THE COURT OF AUDIT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 5800 • fax: + 386 (0) 1 478 5891
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 5880 • fax: +386 (0) 2 250 5896