

Na podlagi prvega odstavka 28. člena Zakona o računskem sodišču
(ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01)
izdajam

REVIZIJSKO POROČILO

O PRAVILNOSTI POSLOVANJA

INŠTITUTA ZA VAROVANJE ZDRAVJA REPUBLIKE SLOVENIJE

V LETU 2001 IN PRVI POLOVICI LETA 2002

Številka: 1213-8/2002-20

Ljubljana, 27. marca 2003

KAZALO

I. UVOD	3
II. UGOTOVITVE	5
1. STROŠKI DELA.....	5
1.1 Razporejanje zaposlenih.....	6
1.2 Obračunavanje plač.....	7
1.3 Avtorske pogodbe in pogodbe o delu.....	9
1.4 Ostala izplačila.....	10
2. DRUGI STROŠKI.....	11
2.1 Naročila velikih vrednosti.....	12
2.2 Naročila malih vrednosti.....	14
3. IZVAJANJE PROGRAMA IMUNOPROFILAKSE IN KEMOPROFILAKSE.....	15
3.1 Normativna ureditev področja.....	15
3.2 Sredstva za izvajanje programa.....	16
3.3 Izbira dobaviteljev cepiv.....	18
III. MNENJE	19

I. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Inštituta za varovanje zdravja Republike Slovenije, Trubarjeva 2, Ljubljana (v nadaljevanju: Inštitut) v letu 2001 in prvi polovici leta 2002 smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letu 2002¹. Sklep o izvedbi revizije² je bil izdan 15. 10. 2002.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi, ki jih mora Inštitut upoštevati pri svojem poslovanju.

Za doseg tega cilja smo izvedli preizkuse, s katerimi smo pridobili revizijske dokaze, ki podpirajo izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Inštituta na naslednjih področjih:

- stroški dela,
- drugi stroški ter
- izvajanje programa imunoprofilakse in kemoprofilakse.

Pri preizkusu pravilnosti poslovanja Inštituta smo uporabili podrobne revizijske programe, izdelane na podlagi mednarodnih standardov revidiranja³ ter zakonskih in drugih predpisov, ki urejajo posamezno področje preučevanja. Na osnovi predhodnih analitičnih postopkov smo tveganje opredelili kot veliko. Revizijske programe smo uporabili na vzorcih, določenih z nestatističnimi metodami.

Osnovni podatki o Inštitutu

Inštitut za varovanje zdravja Republike Slovenije je javni zavod, ustanovljen z odlokom Vlade RS⁴ za opravljanje socialnomedicinske, higienske, epidemiološke in zdravstveno ekološke dejavnosti ter za opravljanje informacijske, analitične, strokovno-dokumentacijske in programske dejavnosti za področje socialnega varstva in za izvajanje temeljnega aplikativnega in razvojno raziskovalnega dela na tem področju. Ustanovitelj Inštituta je Republika Slovenija, ustanoviteljske pravice in obveznosti pa izvršuje Vlada RS.

Organ upravljanja Inštituta je svet zavoda, ki med drugim sprejema statut in druge splošne akte, sprejema programe dela, finančni načrt, zaključni račun, imenuje in razrešuje direktorja ter predlaga ustanovitelju spremembo ali razširitev dejavnosti.

Poleg direktorja, ki organizira in vodi delo ter poslovanje Inštituta, predstavlja in zastopa Inštitut ter odgovarja za zakonitost in strokovnost dela, je organ Inštituta tudi strokovni svet, ki je kolegijski strokovni organ in obravnava vprašanja ter predlaga ustrezne rešitve in priporočila s področja strokovnega dela Inštituta.

¹ Št. 3104-3/01-5 z dne 25. 1. 2002; dopolnitev št. 3104-3/01-17 z dne 18. 9. 2002.

² Št. 1213-8/2002-6.

³ Napotilo za izvajanje revizij (Uradni list RS, št. 41/01).

⁴ Št. 022-03/90-10/2-8 z dne 17. 12. 1992.

Sredstva za izvajanje dejavnosti Inštitut pridobiva

- iz proračuna Republike Slovenije za storitve in namene, za katere je z zakonom določeno, da se financirajo iz republiškega proračuna,
- s prodajo storitev drugim,
- iz raziskovalne in pedagoške dejavnosti,
- od Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za opravljene storitve oziroma v skladu s pogodbo ter
- z dotacijami, darili in iz drugih virov.

Inštitut nastopa v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun. Za svoje obveznosti odgovarja z vsemi sredstvi, s katerimi razpolaga. Za upravljanje s premoženjem je odgovoren ustanovitelju. Presežek prihodkov nad odhodki uporablja za izvajanje in razvoj svoje dejavnosti. O načinu razpolaganja s presežkom prihodkov nad odhodki odloča svet zavoda v soglasju z ustanoviteljem. O načinu ter višini pokrivanja morebitne izgube, ki je ni moč pokriti iz drugih razpoložljivih sredstev Inštituta, odloči ustanovitelj na predlog sveta zavoda.

V letu 2001 in do 15. 4. 2002 je bila odgovorna oseba Inštituta prim. Metka Macarol Hiti, dr. med., med izvajanjem revizije pa doc. dr. Andrej Marušič, dr. med., direktor Inštituta od 16. 4. 2002 dalje.

II. UGOTOVITVE

1. Stroški dela

Stroški dela so v letu 2001 predstavljali skoraj 40 odstotkov celotnih odhodkov Inštituta. Največji delež so predstavljale plače in nadomestila plač ter prispevki za socialno varnost (33 odstotkov celotnih odhodkov). Skupni obseg stroškov dela v letu 2001 in prvem polletju 2002 prikazuje tabela 1.

Tabela 1: Stroški dela

Stroški dela	Leto 2001	v odstotkih	1. polletje 2002	v odstotkih
	v tisoč tolarjih		v tisoč tolarjih	
Redno delo	442.547	41,4	230.268	39,9
Splošni dodatki	249.659	23,3	137.502	23,8
Posebni pogoji dela	3.024	0,3	7.007	1,2
Delovna uspešnost	46.119	4,3	25.824	4,5
Dopolnilno delo	7.171	0,7	1.907	0,3
Boleznine	23.591	2,2	12.037	2,1
Skupaj	772.111	72,2	414.545	71,8
Davek na izplačane plače	43.881	4,1	23.531	4,1
Prispevki na BOD - zdravstvo	49.468	4,6	27.273	4,7
Prispevki na BOD - PIZ	68.650	6,4	36.793	6,4
Prispevki na BOD - za zaposlovanje	465	0,0	249	0,0
Prispevki na BOD - porodniška	776	0,1	416	0,1
Prispevki na BOD - poškodbe	4.111	0,4	2.203	0,4
Skupaj	167.351	15,6	90.465	15,7
Izplačila po pogodbah o delu - bruto	2.124	0,2	1.785	0,3
Prispevki - PIZ	137	0,0	81	0,0
Prispevki - zdravstvo	36	0,0	27	0,0
Posebni davek	531	0,0	281	0,0
Izplačila po avtorskih pogodbah	31.848	3,0	5.616	1,0
Sejnine	155	0,0	233	0,0
Stroški izpitnih komisij	152	0,0	0	0,0
Skupaj	34.983	3,2	8.023	1,3
Stroški prevoza na delo	33.472	3,2	18.360	3,2
Stroški prehrane med delom	26.506	2,5	14.473	2,5
Razlika – premalo izplačane plače	625	0,1	102	0,0
Skupaj	60.603	5,8	32.935	5,7
Jubilejne nagrade	1.990	0,2	626	0,1
Regres za LD	26.447	2,5	28.822	5,0
Solidarnostna pomoč	1.326	0,1	626	0,1
Odpravnina	3.589	0,3	1.569	0,3
Nagrada za uspešno poslovanje	960	0,1	0	0,0
Skupaj	34.312	3,2	31.643	5,5
Skupaj stroški dela	1.069.360	100,0	577.611	100,0

Vir: analitična bruto bilanca na dan 31. 12. 2001 in 30. 6. 2002.

Največji delež v stroških dela zavzemajo plače in nadomestila plač ter z njimi povezani obvezni prispevki ter povračila stroškov v zvezi z delom (skoraj 95 odstotkov vseh stroškov dela). Med ostalimi stroški dela izstopajo stroški prevoza na delo in stroški prehrane med delom ter regres za letni dopust in, predvsem v letu 2001, izplačila po sklenjenih avtorskih pogodbah.

1.1 Razporejanje zaposlenih

Na dan 31. 12. 2001 je bilo v Inštitutu zaposlenih 227 delavcev, in sicer 48,4 odstotka z visoko izobrazbo, 16,3 odstotka z višjo izobrazbo, 24,6 odstotka s srednjo izobrazbo in 10,7 odstotka z izobrazbo nižjo od pete stopnje. Inštitut je zaposlene razporejal na podlagi določil Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: ZRPJZ)⁵, Kolektivne pogodbe za dejavnost zdravstva in socialnega varstva Slovenije (v nadaljevanju: KPDZSV)⁶, Kolektivne pogodbe za zdravnike in zobozdravnike v RS (v nadaljevanju: KPZZ)⁷, Pravilnika o napredovanju delavcev, zaposlenih v zdravstvu⁸ ter internih aktov, sprejetih v skladu s statutom: Pravilnika o notranji organizaciji⁹, Pravilnika o sistemizaciji delovnih mest¹⁰ in Pravilnika o delovnih razmerjih¹¹.

Preveritve smo izvedli na nestatistično izbranem vzorcu 50 zaposlenih, kar predstavlja 22 odstotkov vseh zaposlenih. Vzorec smo določili tako, da smo zagotovili določeno število enot iz vseh vnaprej določenih skupin - zaposlenih po stopnji izobrazbe.

Pri preveritvah izpolnjevanja pogojev za zasedbo delovnega mesta, določitve količnika osnovne plače posameznega zaposlenega ter vrste in višine dodatkov glede na pogoje posameznega delovnega mesta na izbranem vzorcu nismo ugotovili nepravilnosti.

Obravnavali smo tudi razporeditev bivše direktorice po preteku mandata dne 15. 4. 2002. Z odločbo¹² je bila s 16. 7. 2002 razporejena na delovno mesto svetovalke direktorja, za nedoločen čas s polnim delovnim časom. Odločba v drugi točki določa, da 'ima direktorica po poteku mandata pravico do mesečnega nadomestila v višini zadnje plače do sklenitve novega delovnega razmerja na IVZ, vendar največ za dobo treh mesecev'. Pri tem se sklicuje na individualno pogodbo o zaposlitvi¹³, h kateri je dalo soglasje tudi ministrstvo¹⁴.

Pri presoji smo se osredotočili predvsem na čas od poteka mandata do izdaje odločbe o razporeditvi na delovno mesto in na vsebino odločbe, oboje v povezavi z 11. členom

⁵ Uradni list RS, št. 18/94, 36/96, 20/97, 86/99, 56/02.

⁶ Uradni list RS, št. 15/94, 18/94, 57/95, 19/96, 40/97, 56/98, 76/98, 65/98, 39/99, 102/00, 62/01.

⁷ Uradni list RS, št. 14/94, 15/94, 18/94, 22/96, 39/98, 39/99, 97/00, 60/01.

⁸ Uradni list RS, št. 41/94, 14/97, 98/99, 101/00.

⁹ Sprejela ga je direktorica Inštituta 23. 7. 1993, spremembe 22. 4. 1994, 22. 6. 1996, 6. 3. 2001, 9. 5. 2001, 4. 7. 2001, 5. 4. 2002.

¹⁰ Sprejela ga je direktorica Inštituta 25. 4. 1994; spremembe: 9. 5. 1994, 22. 3. 1996, 17. 2. 1997, 1. 12. 1998, 3. 4. 2000, 30. 5. 2001, 5. 10. 2001, 20. 12. 2001.

¹¹ Velja od 7. 6. 1995.

¹² Št. 710-125-48/02 z dne 4. 7. 2002.

¹³ Št. 125-23/98 z dne 2. 6. 1998.

¹⁴ Mnenje o ustreznosti pogodbe o zaposlitvi direktorice, št. 111-3/98, z dne 31. 8. 1998.

individualne pogodbe, ki določa pravice direktorice po preteku mandata, ter 4. in 7. točko Sklepa o kriterijih za sklepanje pogodb o zaposlitvi direktorjev javnih zavodov¹⁵.

Iz pogodbe o zaposlitvi z dne 8. 3. 1993 in tudi kasnejše individualne pogodbe o zaposlitvi izhaja, da je bivša direktorica z Inštitutom sklenila delovno razmerje za nedoločen čas. Po preteku štiriletnega mandata delovno razmerje ni bilo prekinjeno, zato tudi niso nastopili razlogi oziroma niso bili izpolnjeni pogoji, za izplačilo trimesečnega nadomestila plače. V skladu s 7. točko v povezavi s 4. točko Sklepa o kriterijih za sklepanje pogodb o zaposlitvi direktorjev javnih zavodov so do nadomestila plače po izteku mandata upravičeni le delojemalci, ki imajo sklenjeno delovno razmerje za določen čas, to je za čas trajanja mandata in po preteku mandata niso ponovno imenovani. Svet zavoda je s sklepom¹⁶ sicer razveljavil 2. točko odločbe o razporeditvi, ki določa pravico do trimesečnega nadomestila v vrednosti zadnje plače do sklenitve novega delovnega razmerja, vendar pa Inštitutu oziroma direktorju kot odgovorni osebi ni naložil nobenega popravljalnega ukrepa. Inštitut je pojasnil, da je bil razlog za razveljavitev 2. točke odločbe v tem, da takšna pravica delavke ni izhajala iz predpisa, temveč iz 11. člena pogodbe o zaposlitvi, ki pa je, po mnenju Inštituta, samostojen, zadosten in za Inštitut zavezujoč pravni naslov za izplačilo nadomestila plače.

Glede na to, da ni prišlo do prekinitve delovnega razmerja, bi bivša direktorica morala biti takoj po izteku mandata (in ne šele 16. 7. 2002) razporejena na drugo ustrezno delovno mesto. Zaradi nepravočasne razporeditve je bilo v treh mesecih izplačano najmanj za 450 tisoč tolarjev bruto več, kot bi ji pripadalo, če bi bila pravočasno razporejena na drugo ustrezno delovno mesto.

1.2 Obračunavanje plač

Za bruto plače zaposlenih, brez prispevkov delodajalca, je bilo v letu 2001 porabljenih 772.111 tisoč tolarjev (72,2 odstotka vseh stroškov dela) in v prvem polletju 2002 414.545 tisoč tolarjev (71,8 odstotkov vseh stroškov dela). Poleg postavke redno delo, ki zajema pretežni del vseh stroškov dela, in dela plače za delovno uspešnost zaposlenih, ki v obeh preučevanih obdobjih predstavlja okrog 6 odstotkov vseh sredstev za plače (v letu 2001 je bilo porabljenih 46.119 tisoč tolarjev, v prvem polletju 2002 pa 25.824 tisoč tolarjev), po vrednosti porabljenih sredstev izstopa predvsem postavka 'splošni dodatki', ki vsebuje tako dodatke, ki se nanašajo na delovno mesto, kot tudi dodatke, ki so vezani na delavca. Med temi dodatki po vrednosti porabljenih sredstev izstopajo predvsem

- zdravniški dodatek, ki pripada zdravnikom v skladu s 1. točko Aneksa h KPZZ¹⁷ (v letu 2001: 84.400 tisoč tolarjev in v prvem polletju 2002: 28.523 tisoč tolarjev),
- dodatek za zahtevnost in izpostavljenost dela, ki pripada ostalim zaposlenim, v skladu z določili 89.b člena KPDZSV (v letu 2001: 85.837 tisoč tolarjev in v prvem polletju 2002: 29.881 tisoč tolarjev) in
- dodatek za delovno dobo (v letu 2001: 40.734 tisoč tolarjev in v prvem polletju 2002: 14.080 tisoč tolarjev).

¹⁵ Uradni list RS, št. 33/97.

¹⁶ Z dne 5. 9. 2002.

¹⁷ Uradni list RS, št. 22/96, 39/98, 46/98, 97/00.

Z analitičnimi postopki smo preverili način obračunavanja posameznih kategorij izplačil, ki je vgrajen v računalniški program Inštituta. Pri tem smo upoštevali določila predpisov, poleg ZRPJZ, KPDZSV in KPZZ tudi Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: KPND)¹⁸, ki opredeljujejo tako višino kot tudi način obračunavanja posameznih vrst izplačil. Ugotovitve smo potrjevali s primerjavo obračunanih kategorij na posameznih obračunskih listih plač. Na ta način smo obravnavali vse kategorije izplačil, ki se pojavljajo na izpisu letne rekapitulacije izplačanih plač.

Pri preveritvi načina obračunavanja posameznih kategorij izplačil (redno delo, nadomestila, dodatki, druge oblike dela) nismo ugotovili nepravilnosti. Del plače za delovno uspešnost zaposlenih je bil v obeh preučevanih obdobjih določen v skladu z ZRPJZ in na njegovi osnovi izdanim soglasjem¹⁹ ministra za zdravje k izplačilu povečane delovne uspešnosti. Inštitut ni presegel s sklepom določenega odstotka dovoljenega dodatnega obsega sredstev.

Pri preveritvi podlag in načina obračuna nadurnega dela (ki predstavlja 0,9 odstotka vseh bruto plač) smo ugotovili, da Inštitut ure nadurnega dela zaposlenim obračunava tako, da osnovno plačo delavca, preračunano na uro, poveča za 50-odstotni dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času, ki ga določa KPDZSV v 84. členu. V skladu s tolmačenjem Odbora za razlago KPDZSV (19. seja, 12. 11. 1996)²⁰ se za ure nadurnega dela obračunavajo tudi dodatki, ki se nanašajo na pogoje dela in delovno mesto. Inštitut je pojasnil, da z navedenim tolmačenjem ni bil seznanjen, ker ni bilo objavljeno v Uradnem listu.

Pri pregledu podlag za obračun delovne uspešnosti direktorice Inštituta smo ugotovili, da je svet zavoda o višini tega dela plače direktorice odločal nazadnje na 16. seji dne 3. 3. 2000, ko je tudi ovrednotil višino odstotka po posameznem kriteriju Odredbe o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti direktorjev bolnišnic, zdravstvenih domov, Inštituta za varovanje zdravja RS in zavodov za zdravstveno varstvo (v nadaljevanju: Odredba)²¹. V celotnem preučevanem obdobju od januarja 2001 do junija 2002 je bil del plače za delovno uspešnost direktorice obračunan v vrednosti 50 odstotkov osnovne plače, kar je najvišji možni odstotek delovne uspešnosti, ki jo lahko prejme direktor zavoda. Pri odločanju o višini dela plače za delovno uspešnost direktorice je svet zavoda kriterij iz 3. člena Odredbe, ki temelji na doseganju prihodkov na trgu (torej prihodkov, ki ne predstavljajo proračunskih sredstev in sredstev iz okvira javne porabe), ovrednotil z 10 odstotki. V skladu s točko C navedenega člena Odredbe bi Inštitut za to moral dosegati med 50 do 70 odstotkov prihodkov iz tržne dejavnosti. Glede na to, da je Inštitut za leto 2001 izkazal v bilanci prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti le 484.875 tisoč tolarjev prihodkov od prodaje blaga in storitev na trgu, kar predstavlja 18 odstotkov vseh doseženih prihodkov v tem letu, je bil odstotek po tem kriteriju določen previsoko.

¹⁸ Uradni list RS, št. 18/91-I, 53/92, 13/93, 34/93, 18/94, 3/98, 39/99, 40/99, 59/99, 3/00, 81/00, 116/00, 122/00, 3/01, 8/01, 23/01, 43/01, 99/01, 6/02, 8/02, 9/02, 19/02.

¹⁹ Sklep z dne 30. 3. 2000 (10 % + 2 %) in sklep z dne 12. 6. 2002 (5 % + 2 %).

²⁰ V skladu z 11. točko poglavja I. Splošne določbe KPDZSV je razlaga posameznih določb pogodbe odbora obvezna za vse uporabnike pogodbe.

²¹ Uradni list RS, št. 62/94; novi Pravilnik o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti direktorjev zdravstvenih domov, bolnišnic, zavodov za zdravstveno varstvo, Inštituta za varovanje zdravja RS, Zavoda za farmacijo in preizkušanje zdravil Ljubljana, Zavoda RS za transfuzijsko medicino in ostalih javnih zdravstvenih zavodov, ki je nadomestil prej veljavno Odredbo, začel veljati šele 13. 7. 2002 (Uradni list RS, št. 61/02).

Enak odstotek dela plače za delovno uspešnost (50 odstotkov osnovne plače) je bil izplačan tudi novemu direktorju Inštituta pri plači za maj (izplačilo v juniju 2002). Iz dokumentacije, ki je bila predložena, ni razvidno, da bi o tem odločal svet zavoda.

1.3 Avtorske pogodbe in pogodbe o delu

Za izplačila po avtorskih pogodbah in pogodbah o delu je Inštitut v letu 2001 porabil 34.983 tisoč tolarjev (3,2 odstotka vseh stroškov dela), v prvem polletju 2002 pa 8.023 tisoč tolarjev (1,3 odstotka vseh stroškov dela). Inštitut nima enotnega registra vseh podpisanih avtorskih pogodb in pogodb o delu, zato smo na osnovi analitičnih evidenc o izplačilih posameznim izvajalcem pripravili preglednico, ki kaže število izvajalcev, ki so v preučevanem obdobju prejeli plačilo za opravljeno pogodbeno delo.

Tabela 2: Število izvajalcev pogodbenega dela

Leto 2001	Pogodbe o delu		Avtorske pogodbe	
	Število izvajalcev	Vrednost v tisoč tolarjih	Število izvajalcev	Vrednost v tisoč tolarjih
Zaposleni	3	159	22	3.299
Zunanji	20	1.946	375	27.945
Skupaj	23	2.105	397	31.244
Prvo polletje 2002				
Zaposleni	1	30	20	1.181
Zunanji	43	913	215	7.279
Skupaj	44	943	235	8.460

Vir: analitične evidence izplačil po izvajalcih; analitične evidence se ne skladajo popolnoma z bruto bilanco.

Pri podrobnem preizkušanju izplačil smo posebej obravnavali pogodbe, podpisane z zaposlenimi in pogodbe z zunanjimi izvajalci. Podrobneje je vzorec za preizkušanje predstavljen v tabeli 3. Pri presoji smo upoštevali zlasti določila Zakona o delovnih razmerjih²² (v nadaljevanju: ZDR) in Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah²³ (v nadaljevanju: ZASP).

²² Uradni list RS, št. 14/90, 5/91, 71/93, 2/94, 19/94, 38/94, 29/95, 36/00, 97/01, 42/02.

²³ Uradni list RS, št. 21/95, 9/01.

Tabela 3: Prikaz vzorca za preizkušanje podatkov

Leto 2001	Pogodbe o delu		Avtorske pogodbe	
	Število izvajalcev	Vrednost v tisoč tolarjih	Število izvajalcev	Vrednost v tisoč tolarjih
Zaposleni	3	159	22	3.299
Zunanji	20	1.946	20	7.347
Skupaj	23	2.105	42	10.646
Prvo polletje 2002				
Zaposleni	1	30	20	1.181
Zunanji	20	688	20	2.760
Skupaj	21	718	40	3.941

V preveritev izplačil na podlagi sklenjenih pogodb je bilo tako v letu 2001 zajetih 38 odstotkov vseh izplačil v skupni vrednosti 12.751 tisoč tolarjev, v prvem polletju 2002 pa 50 odstotkov vseh pogodbenih izplačil v skupni vrednosti 4.659 tisoč tolarjev.

Ugotovili smo, da se avtorske pogodbe in pogodbe o delu pogosto sklepajo potem, ko je delo, določeno s pogodbo, že opravljeno. To je razvidno tudi iz datuma podpisa pogodbe, ki je kasnejši kot datum dokončanja del. V posameznih primerih manjka podpis izvajalca, ki je ena od obveznih sestavin pogodbe. Inštitut v skladu s 110. členom ZDR redno pošilja Zavodu za zaposlovanje poročila s poimenskim seznamom in vrednostjo izplačil.

V vzorec za preveritev sta bili zajeti tudi dve pogodbi (št. 610-145-14/01 in 610-145-13/01), pri katerih smo s primerjavo pogodbeno dogovorjenega in dejansko izplačanega zneska za opravljeno delo ugotovili, da je bilo izvajalcu izplačano manj, kot je bilo dogovorjeno s pogodbo, saj je bil pogodbeno dogovorjeni neto znesek pri obračunu upoštevan kot bruto znesek. Drugih nepravilnosti na obravnavanem področju nismo ugotovili.

1.4 Ostala izplačila

Med ostalimi izplačili največji delež predstavljajo povračila stroškov za prevoz na delo in z dela²⁴, povračila stroškov prehrane med delom²⁵ ter regres za letni dopust²⁶. Ostala izplačila, kot so sejnine, odpravnine, jubilejne nagrade, solidarnostne pomoči in nagrada za uspešno poslovanje, so v letu 2001 predstavljala 0,8 odstotka vseh stroškov dela²⁷, v prvem polletju 2002 pa 0,5 odstotka vseh stroškov dela²⁸.

Pri presoji pravilnosti smo poleg določil kolektivnih pogodb, ki veljajo za področje zdravstva, upoštevali predvsem naslednje predpise: Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in

²⁴ V letu 2001 33.472 tisoč tolarjev in v prvem polletju 2002 18.360 tisoč tolarjev.

²⁵ V letu 2001 26.506 tisoč tolarjev in v prvem polletju 2002 14.473 tisoč tolarjev.

²⁶ V letu 2001 26.447 tisoč tolarjev in v prvem polletju 2002 28.822 tisoč tolarjev.

²⁷ 8.020 tisoč tolarjev.

²⁸ 3.054 tisoč tolarjev.

nekaterih drugih prejemkov²⁹ (v nadaljevanju: ZSPDP), Sklep o merilih za priznanje enkratne letne nagrade za uspešno poslovanje direktorjev javnih zavodov³⁰ ter Uredbo o višini povračil stroškov v zvezi z delom in drugih prejemkov, ki se pri ugotavljanju davčne osnove priznavajo kot odhodek³¹ (v nadaljevanju: Uredba).

Povračila stroškov v zvezi z delom, regres za letni dopust, jubilejne nagrade, odpravnine in solidarnostne pomoči je Inštitut obračunaval in izplačeval v skladu z določili kolektivnih pogodb, ZSPDP in Uredbe. Sejnine je Inštitut izplačeval le zunanjim članom in v vrednosti, določeni s sklepom sveta zavoda³². Nagrada direktorici za uspešno poslovanje v letu 2001 je bila izplačana na podlagi sklepa Komisije Vlade RS za kadrovske in administrativne zadeve³³ v vrednosti ene mesečne bruto plače. Na obravnavanem področju nismo ugotovili nepravilnosti.

2. Drugi stroški

Med drugimi stroški smo obravnavali stroške nabavljenega blaga in materiala³⁴ ter opravljenih storitev. Obseg porabljenih sredstev v letu 2001 in prvem polletju 2002 prikazuje tabela 4.

Tabela 4: Drugi stroški

Drugi stroški	Leto 2001 v tisoč tolarjih	v odstotkih	Prvo polletje 2002 v tisoč tolarjih	v odstotkih
Stroški porabljenega materiala	219.497	45,1	123.585	46,3
Stroški storitev	255.727	52,6	135.137	50,6
Drugo	11.125	2,3	8.348	3,1
Skupaj	486.349	100,0	267.070	100,0

Vir: analitična bruto bilanca na dan 31. 12. 2001 in 30. 6. 2002.

Pri določitvi vzorca za preveritev podatkov smo izhajali iz izpisa prometa dobaviteljev, pri čemer smo izločili dobavitelje cepiv. Dobavitelje smo, glede na promet, ki so ga dosegli na letnem oziroma polletnem nivoju, razdelili na

- dobavitelje s prometom nad 8 milijonov tolarjev in
- dobavitelje s prometom do 8 milijonov tolarjev³⁵.

²⁹ Uradni list, št. 87/97, 9/98, 48/01.

³⁰ Uradni list RS, št. 78/98, 39/99.

³¹ Uradni list RS, št. 72/93, 43/94, 62/94, 7/95, 82/97, 5/98, 50/01.

³² Št. 000-064-3/99, z dne 29. 3. 1999.

³³ Št. 161-7/2001-13, z dne 27. 6. 2001.

³⁴ Stroški nabavljenih cepiv so obravnavani posebej.

³⁵ Upoštevali smo promet brez DDV.

Tabela 5: Prikaz vzorca za preizkušanje podatkov

Vzorec	Leto 2001	Prvo polletje 2002
Stroški blaga, materiala in storitev v obdobju, v tisoč tolarjih	486.349	267.070
Skupno število dobaviteljev in izvajalcev	590	363
Vrednost nabav, izbranih v vzorec, v tisoč tolarjih	318.077	72.156
Število dobaviteljev, izbranih v vzorec	75	40

Izplačila dobaviteljem smo v skladu z revizijskim programom obravnavali z vidika upoštevanja določil Zakona o javnih naročilih³⁶ (v nadaljevanju: ZJN-1) in internih predpisov. Pri dobaviteljih, zajetih v preveritev za leto 2001, pri katerih smo ugotovili, da jim je bilo naročilo oddano brez predhodno izvedenega ustreznega postopka, smo preverili tudi obstoj izplačil v prvem polletju 2002.

Pri izvedbi postopkov javnega naročanja je bil Inštitut dolžan upoštevati določila ZJN-1 in na podlagi tega zakona izdane predpise. Direktorica Inštituta je 11. 1. 2001 sprejela Poslovnik o postopkih oddaje naročil male vrednosti. Od uveljavitve ZJN-1 do uveljavitve internega akta po 125. členu tega zakona (11. 1. 2001) bi Inštitut, v skladu s 134. členom ZJN-1, moral neposredno upoštevati določila tega zakona, ne glede na ocenjeno vrednost naročila.

2.1 Naročila velikih vrednosti

Pri pregledu dokumentacije o izvajanju obveznih postopkov izbire in ostalih podlag za naročila blaga in storitev pri dobaviteljih in izvajalcih, ki so dosegli letni promet, večji od 8 milijonov tolarjev, so bile ugotovljene naslednje nepravilnosti:

1. V nasprotju s 6. členom ZJN-1, ki določa, da se sredstva lahko porabijo le v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila, je Inštitut naročal blago in storitve tudi po izteku pogodbe oziroma je podaljševal veljavnost pogodb z aneksi, kljub temu da v osnovni pogodbi ta možnost ni bila predvidena, v naslednjih primerih:
 - Izvajanje storitev čiščenja poslovnih prostorov je v letu 2001 potekalo na osnovi pogodbe z izvajalcem Čistoča d. o. o., Trzin³⁷, sklenjene 9. 7. 1999 za dve leti, po izvedenem javnem razpisu. K pogodbi sta bila sklenjena še dva dodatka. Z drugim (z dne 8. 11. 2001) je bila veljavnost pogodbe podaljšana do sklenitve nove pogodbe z izvajalcem, izbranim na podlagi postopka po ZJN-1. Dodatek je določal tudi skrajni rok za sklenitev nove pogodbe, in sicer najkasneje v roku petih mesecev po sprejetju finančnega načrta oziroma plana nabav za leto 2002. Kljub temu da v osnovni pogodbi to ni bilo predvideno, je Inštitut po poteku pogodbe iz leta 1999 (torej od avgusta 2001) z dodatki podaljševal njeno veljavnost in ni izvedel ustreznega postopka izbire izvajalca storitev po ZJN-1.

³⁶ Uradni list RS, št. 39/00, 102/02; stari ZJN: 24/97, 78/99.

³⁷ Promet v letu 2001: 16.619 tisoč tolarjev in v letu 2002: 5.349 tisoč tolarjev.

- Enoletne pogodbe za dobavo kemikalij in drugega laboratorijskega materiala z dobavitelji Sanolabor d. d., Ljubljana³⁸, Mikro-Polo d. o. o., Maribor³⁹, Kavčič s. p., Ljubljana⁴⁰ in Remas d. o. o., Ljubljana⁴¹, ki so bile sklenjene na podlagi javnega razpisa s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, izvedenega v letu 1999, so potekle decembra 2000. V letih 2001 in 2002 so nabave potekale le na osnovi naročilnic. Inštitut je v pojasnilu navedel, da je od ponudnikov pridobil cenike in na tej osnovi izbral najugodnejšega ponudnika, vendar ustrezne dokumentacije o tem ni predložil.
 - Pogodba o opravljanju komercialno tehničnih opravil na področju uvoza zdravil in pomožnih zdravilnih sredstev z izvajalcem Astera d. o. o., Ljubljana⁴² je bila sklenjena 31. 1. 1994 za eno leto, z možnostjo podaljšanja za naslednje leto, če se stranki o tem ne bi dogovorili drugače. V veljavi je ostala vse do 13. 6. 2002, ko je Inštitut sodelovanje odpovedal z enomesečnim odpovednim rokom in zahteval predajo celotne dokumentacije. Kljub temu da je bila pogodba sklenjena pred uveljavitvijo ZJN-1, bi Inštitut lahko brez škode odstopil od pogodbe in z izvedbo ustreznega postopka zagotovil upoštevanje temeljnih načel javnega naročanja: transparentnosti porabe javnih sredstev in načela enakopravnosti ponudnikov.
2. Inštitut ni ustrezno izkazal potrebnih preveritev trga oziroma ni predložil ustrezne dokumentacije, ki bi dokazovala, da je s pogajanjem zagotovil pogodbeno ceno, ki ni višja od primerljive cene na tržišču in da je skrbno preveril kakovost predmeta javnega naročila, kot določa 20. člen ZJN-1:
- Inštitut je v letu 2002 na osnovi naročilnice nabavil aparat za amplifikacijo in analizo nukleinskih kislin v vrednosti 13.665 tisoč tolarjev. Med izvajanjem revizije je bila predložena le izjava dobavitelja, da je edini pooblaščen uvoznik iskanega aparata.
3. Poleg merila najnižje končne cene je Inštitut pri primerjavi ponudb upošteval tudi merilo ocenjene enake kakovosti blaga, pri tem pa, v nasprotju z 21. členom takrat veljavnega ZJN, v razpisni dokumentaciji ni natančneje opredelil načina uporabe teh meril:
- pri izbiri izvajalcev storitev tiskanja publikacij, zdravstveno vzgojnega gradiva ter tiskovin - Littera Picta d. o. o., Ljubljana⁴³ in Present d. o. o., Ljubljana⁴⁴, na osnovi javnega razpisa s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, izvedenega v letu 2000; pri izvedbi postopka Inštitut tudi ni upošteval roka, ki ga je določal 47. člen takrat veljavnega ZJN glede obveščanja ponudnikov o izbiri;
 - pri izbiri dobaviteljev pisarniškega in računalniškega materiala - Extra-Lux d. o. o., Ljubljana⁴⁵ in DZS, Založništvo in trgovina d. d., Ljubljana⁴⁶, na podlagi izvedenega javnega razpisa s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti v letu 2000, s katerima je Inštitut na podlagi sklepa o priznanju usposobljenosti sklenil enoletne pogodbe; poleg tega, da ni ustrezno opredelil načina uporabe meril za izbiro, je Inštitut v obrazcu ponudbe navajal tudi imena blagovnih znamk, kar je v nasprotju z načeli zagotavljanja

³⁸ Promet v letu 2001 je bil 34.663 tisoč tolarjev, v prvem polletju 2002 pa 11.786 tisoč tolarjev.

³⁹ 12.237 tisoč tolarjev.

⁴⁰ 8.226 tisoč tolarjev.

⁴¹ 42.898 tisoč tolarjev in v prvem polletju 2002 20.050 tisoč tolarjev.

⁴² Letni promet v letu 2001 je bil 29.797 tisoč tolarjev, v prvem polletju 2002 pa 8.083 tisoč tolarjev.

⁴³ Promet v letu 2001: 9.112 tisoč tolarjev.

⁴⁴ 12.189 tisoč tolarjev.

⁴⁵ Promet v letu 2001: 14.635 tisoč tolarjev in v prvem polletju 2002: 7.252 tisoč tolarjev.

⁴⁶ Promet v letu 2001: 11.834 tisoč tolarjev.

enakopravnosti in konkurence med ponudniki. Po preteku veljavnosti sklenjenih pogodb (v septembru 2001) je Inštitut z dobaviteljema sklenil dodatke k pogodbam, s katerimi je podaljšal veljavnost pogodb do izvedbe novega javnega razpisa. Kljub določbi dodatka, da bo izvedel ustrezen postopek po ZNJ-1 najkasneje v 30 dneh po sprejetju finančnega načrta za leto 2002, Inštitut do zaključka revizije tega postopka še ni prišel. Nabave v letu 2002 so potekale le na osnovi izdanih naročilnic.

Skupna vrednost nabav blaga in storitev velikih vrednosti, zajetih v vzorec, pri katerih smo v postopku oddaje naročila ugotovili bistvene nepravilnosti, znaša za leto 2001 182.515 tisoč tolarjev, kar predstavlja 37,5 odstotkov vseh nabav v tem letu. V prvem polletju 2002 je bilo nepravilno oddanih za 66.185 tisoč tolarjev naročil, kar predstavlja 24,8 odstotkov vseh nabav v tem obdobju.

2.2 Naročila malih vrednosti

Pri pregledu dokumentacije o izvajanju obveznih postopkov izbire in ostalih podlag za naročilo in plačilo blaga in storitev pri dobaviteljih in izvajalcih, ki so dosegli letni promet do 8 milijonov tolarjev, smo ugotovili, da Inštitut pri oddaji naročil ni upošteval določil 6. do 20. člena internega pravilnika, ki določajo obvezne postopke pri oddaji naročil nad 20 odstotkov zakonsko določene vrednosti. Ne da bi bile prej zbrane ponudbe, so bila oddana naročila oziroma sklenjene pogodbe za naslednje nabave oziroma storitve, zajete v vzorec:

- nabava tuje strokovne literature; promet dobavitelja Cankarjeva založba d. d., Ljubljana je v letu 2001 znašal 7.600 tisoč tolarjev in v prvem polletju 2002 6.528 tisoč tolarjev;
- izvajanje storitev urejanja registracijske dokumentacije za cepiva; promet izvajalca Alpe-Farmaceutsko svetovanje, Alojz Petrič s. p., Ljubljana je v letu 2001 znašal 2.883 tisoč tolarjev, v prvem polletju 2002 pa 1.240 tisoč tolarjev;
- nabava delovne obleke pri podjetju Sanolabor d. d., Ljubljana, v letu 2001 za najmanj 2.473 tisoč tolarjev in v prvem polletju 2002 za najmanj 2.408 tisoč tolarjev;
- izdelava in dobava pisarniškega in drugega pohištva ter razna mizarska dela v letu 2001 v skupni vrednosti 8.001 tisoč tolarjev, od tega samo nabava pohištva najmanj 4.006 tisoč tolarjev pri podjetju Lesar d. o. o., Zagradec; med izvajanjem revizije je Inštitut predložil le cenik za primerljiv proizvodni program;
- račun št. 117/2002 v vrednosti 3.590.400 tolarjev za delo na projektu prenove Cepi 2000, podjetja AZ Programski atelje d. o. o., Ljubljana (plačan v aprilu 2002) nima podlage v ustrezni pogodbi; med izvajanjem revizije je Inštitut predložil le nepodpisano projektno nalogo celovite prenove obstoječega računalniškega programa Cepi 2000, ki naj bi bila osnova za opravljene storitve. Ugotovili smo tudi, da je bilo 100 ur vodenja projekta zaračunanega po ceni 18.700 tolarjev na uro, kar je za 8.900 tolarjev na uro več, kot je določeno v projektni nalogi.

Inštitut tudi ni upošteval določil 21. do 23. člena internega pravilnika in pri naročanju blaga in storitev do vrednosti 20 odstotkov zakonsko določene vrednosti (torej za blago in storitve do vrednosti 1,6 milijona tolarjev) ni izvajal postopka, ki ga določa interni pravilnik.

Zahteva za izdajo naročilnice z obvezno vsebino in podatki, ki jih določa 22. člen internega pravilnika, ni bila predhodno izdana v naslednjih primerih:

- oddaja storitev pranja in vzdrževanja perila - promet dobavitelja Kemična čistilnica in pralnica Bistra d. o. o., Škofja Loka v letu 2001 je znašal 1.547 tisoč tolarjev, v prvem polletju 2002 pa 1.044 tisoč tolarjev,
- dobava cvetja - promet dobavitelja Gardenia d. d., Ljubljana je v letu 2001 znašal 963 tisoč tolarjev, v prvem polletju 2002 pa 403 tisoč tolarjev in
- nabava prenosljive letne vstopnice (Keep Trade d. o. o., Ljubljana) v letu 2002 v znesku 378 tisoč tolarjev.

Skupna vrednost naročil malih vrednosti, pri katerih smo, na osnovi izbranega vzorca, v postopku oddaje ugotovili bistvene nepravilnosti, znaša za leto 2001 19.496 tisoč tolarjev, kar predstavlja 4 odstotke vseh nabav v tem letu. V prvem polletju 2002 je bilo nepravilno oddanih za 15.321 tisoč tolarjev naročil malih vrednosti, kar predstavlja 5,7 odstotkov vseh nabav v tem obdobju.

3. Izvajanje programa imunoprofilakse in kemoprofilakse

V okviru tretjega segmenta revizije smo obravnavali izvajanje programa imunoprofilakse in kemoprofilakse. Pri preučevanju smo se omejili na tisti del programa, ki se v skladu z veljavno ureditvijo financira iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Revizijski program je bil usmerjen v iskanje odgovora na vprašanje, ali je Inštitut Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) zaračunaval cepivo po cenah, ki so bile oblikovane na osnovi veljavnih predpisov.

3.1 Normativna ureditev področja

V Republiki Sloveniji se izvajata imunoprofilaksa in kemoprofilaksa na osnovi predpisanih programov za posamezne skupine prebivalcev. Cepljenje izvajajo zdravniki v zdravstvenih zavodih in zasebni zdravniki, delo vseh pa koordinirajo območni koordinatorji na Zavodih za zdravstveno varstvo ter nacionalni koordinator na Inštitutu. Koordinatorje in cepitelje imenuje minister za zdravje. V skladu z vsakoletnim programom, ki ga na podlagi prvega odstavka 25. člena Zakona o nalezljivih boleznih⁴⁷ izda minister, se imunoprofilaksa izvaja izključno s preparati, ki jih za območje Republike Slovenije nabavlja, skrbi za kontrolo njihove kakovosti, centralno shranjuje in razdeljuje Inštitut.

Stroške za nabavo in distribucijo cepiva, ki sodijo v obvezno zdravstveno zavarovanje, poravnava ZZZS neposredno Inštitutu. Splošni dogovor za posamezno pogodbeno leto⁴⁸, ki je podlaga za sklepanje pogodb z izvajalci zdravstvenih storitev, položaja Inštituta kot edinega pooblaščenega za uvoz in ostale postopke v zvezi s cepivi ne opredeljuje posebej. S pogodbo o izvajanju zdravstvenih storitev za posamezno pogodbeno leto je določena planska vrednost

⁴⁷ Uradni list RS, št. 69/95.

⁴⁸ S splošnim dogovorom partnerji (Ministrstvo za zdravje, ZZZS, Združenje Zdravstvenih zavodov Slovenije, Zdravniška zbornica, Lekarniška zbornica, Skupnost slovenskih naravnih zdravilišč, Skupnost socialnih zavodov Slovenije ter Skupnost organizacij za usposabljanje) določijo program zdravstvenih storitev in izhodišča za njegovo izvajanje ter oblikovanje cen za pogodbeno leto.

cepiv. Edini obstoječi predpis, ki opredeljuje metodo določanja cen cepiv, je Pravilnik o oblikovanju cen zdravil na debelo⁴⁹ (v nadaljevanju: Pravilnik).

V skladu s Pravilnikom se zdravilu določi cena na debelo na podlagi primerjalne cene. Primerjalna cena se ugotavlja na podlagi cen na drobno istega ali enakega zdravila v Franciji, Italiji in Nemčiji; cene so objavljene v uradnih publikacijah, pri preračunavanju pa se v skladu z določili pravilnika upoštevajo še nekateri faktorji. Po Pravilniku, ki je veljal do avgusta 2001, je bila lahko cena zdravila na debelo pri uvoženih zdravilih povečana še največ za dodatne 4 odstotke, ki so bili namenjeni pokrivanju dela uvoznih stroškov. Po novem Pravilniku, ki velja od 18. avgusta 2001 dalje, je možno največ 0,5-odstotno povečanje. V skladu z 22. členom Pravilnika lahko zavezanci oblikujejo tudi višjo ceno, kot izhaja iz določil pravilnika, če obstaja izražen javni interes in če pridobijo ustrezno soglasje ministra za zdravje. Za zdravila, ki so predmet poplačila iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, je mogoče na podlagi dogovora med zavezancem in ZZZS oblikovati tudi nižjo ceno, kot izhaja iz določb tega pravilnika. Dogovor mora biti pisen in o njem mora ZZZS obvestiti Urad za zdravila RS najkasneje v 8 dneh od sklenitve dogovora.

3.2 Sredstva za izvajanje programa

Na podlagi 65. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju⁵⁰, Splošnega dogovora in razpisa programov zdravstvenih storitev iz zdravstvenega zavarovanja za posamezno pogodbeno leto Inštitut in ZZZS skleneta pogodbo o izvajanju programa zdravstvenih storitev za posamezno pogodbeno leto. S pogodbo določita medsebojne pravice in obveznosti glede vrste programa, planskih vrednosti programa in medsebojnih obveznosti. Program, ki ga v skladu s pogodbo izvaja Inštitut, obsega program s področja epidemiološke dejavnosti, program protiepidemijskega ukrepanja in program preekspozicijskega cepljenja študentov Veterinarske in Biotehnične fakultete proti steklini. Obseg sredstev za izvajanje pogodbeno dogovorjenega programa za leti 2001 in 2002 je razviden iz tabele 6.

Poleg programa pogodba določa tudi plansko vrednost sredstev za nabavo cepiv. Cepiva so v pogodbi obravnavana kot ločeno zaračunljiv material, podlaga za določitev planske vrednosti pa je letni program cepljenja, ki določa potrebne vrste in količine cepiv ter načrtovane cene. Planska letna vrednost cepiv za pogodbeni leti 2001 in 2002 je prav tako razvidna iz tabele 6, med obema pogodbama pa obstajajo nekatere razlike:

- V pogodbi za leto 2001, ki je bila podpisana 6. 2. 2002, uporabljala pa se je od 1. 4. 2002 dalje, je letna pogodbeno vrednost cepiv ocenjena na podlagi cen, ki so veljale decembra 2000. V načrtovane cene ni vključen DDV. Pogodba v 7. členu določa, da bo ZZZS sredstva za nabavo cepiv zagotovil izvajalcu na osnovi predloženega predračuna, ki se bo poračunal s končnim računom za cepivo.
- Pogodba za leto 2002 je bila podpisana šele 19. 11. 2002, v skladu z 12. členom pa se je uporabljala od 1. 4. 2002 dalje. Podlaga za izračun potrebnega letnega obsega sredstev za leto 2002 so cene, ki so veljale v septembru 2002. Pogodba v 4. členu določa, da se cene cepiva za leto 2002 oblikujejo v skladu s Pravilnikom ter po enaki metodologiji kot v letu 2001.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 33/00, 72/00; novi 67/01- velja od 18. 8. 2001 dalje.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 9/92, 13/93, 29/98, 6/99, 56/99, 99/01, 60/02.

Tabela 6: Pogodbena vrednost letnega programa in ločeno zaračunljivega materiala

Leto	Planska letna pogodbeno vrednost programa	Planska letna vrednost ločeno zaračunljivega materiala
2001	277.513 tisoč tolarjev	757.385 tisoč tolarjev
2002	300.850 tisoč tolarjev	850.507 tisoč tolarjev

Vir: pogodba o izvajanju programa zdravstvenih storitev za leto 2001 z dne 6. 2. 2002 in pogodba o izvajanju programa zdravstvenih storitev za leto 2002 z dne 19. 11. 2002.

ZZZS plačuje Inštitutu mesečni pavšal ene dvanajstine letne vrednosti programa, ki vključuje tudi 3-odstotno provizijo za izvajanje epidemiološke dejavnosti. Vrednost programa storitev se usklajuje glede na določila Splošnega dogovora za posamezno leto. Za program distribucije cepiv Inštitut izstavlja zahteve za plačilo, ki temeljijo na dejanskih nabavah cepiv. Inštitut je za nabavljena cepiva ZZZS v letu 2001 zaračunal skupaj 792.733 tisoč tolarjev, v prvem polletju 2002 pa skupaj 272.064 tisoč tolarjev⁵¹.

Pri preveritvi vseh zahtevkov za plačila, ki jih je Inštitut izstavil ZZZS v obdobju od 1. 1. 2001 do 30. 6. 2002, smo ugotovili, da je Inštitut nabavljeno cepivo ZZZS zaračunaval večinoma po cenah, ki so bile v pogodbi določene kot planske cene cepiv, v posameznih primerih pa je bilo ugotovljeno določeno odstopanje med plansko ceno po pogodbi in ceno, upoštevano pri izstavitvi zahtevka za plačilo. Inštitut je v obrazložitvi ugotovljenih razlik navedel, da je pri izračunu cene cepiva nabavno ceno obremenil z direktnimi in indirektnimi stroški in tako presegel prijavljeno ceno, v nekaterih primerih pa tudi zaračunal ceno cepiva pod dovoljeno. Kot razloge je navedel spremembe deviznega tečaja, dodatne stroške, ki so nastali z lepljenjem slovenskih nalepk na originalno ovojnino cepiv in vlaganjem slovenskih navodil za uporabo ter povišanje cen opravljenih obveznih analiz cepiv. Po izračunu, ki ga je med izvajanjem revizije pripravil Inštitut, je bilo zaradi navedenih razlik med plansko ceno cepiv, upoštevano v pogodbi in dejansko upoštevano ceno pri izstavljanju zahtevkov za plačilo ZZZS v letu 2001 zaračunano 1.076 tisoč tolarjev, v prvem polletju 2002 pa 3.003 tisoč tolarjev preveč⁵².

Primerjali smo tudi cene, ki so bile v skladu s Pravilnikom prijavljene pri Uradu za zdravila, RS ter cene, ki jih je pri obračunu upošteval Inštitut. Kot veljavne smo upoštevali cene, ki jih je Inštitut posredoval Uradu za zdravila RS na obrazcu B - Obvestilo o oblikovanju cen zdravil na debelo 24. 8. 2001⁵³. Tudi ta primerjava je pokazala razlike: posamezna cepiva je Inštitut zaračunal po višji ceni od veljavne v obdobju preučevanja, posamezna pa po nižji. Izračun je pokazal, da je Inštitut v letu 2001 zaračunal ZZZS za najmanj 24.145 tisoč tolarjev preveč, v letu 2002 pa za najmanj 828 tisoč tolarjev preveč⁵⁴.

⁵¹ Zaračunani zneski vsebujejo tudi DDV(v letu 2001: 8 odstotni in v letu 2002: 8,5 odstotni).

⁵² Zneska vključujeta tudi DDV.

⁵³ Novi obrazec B - Obvestilo o oblikovanju cen zdravil na debelo je Inštitut posredoval Uradu za zdravila 26. 6. 2002, zato v obdobju preučevanja ni bil upoštevan; Kot veljavno ceno smo upoštevali:

- za obdobje januar - avgust 2001: ceno iz stolpca 10 obrazca B, povečano za 4 odstotke uvoznih stroškov, ki jih je uvoznik lahko uveljavljal po 12. členu takrat veljavnega Pravilnika in
- za obdobje september 2001- junij 2002: ceno iz stolpca 13 obrazca B, povečano za 0,5 odstotka uvoznih stroškov, ki jih je uvoznik lahko uveljavljal po 17. členu veljavnega Pravilnika.

⁵⁴ Navedena zneska vsebujeta tudi DDV.

Glede na to, da je Pravilnik edini veljavni predpis, ki določa oblikovanje cen cepiv na debelo, in da je Inštitut kot uvoznik cepiv v skladu s 3. členom navedenega Pravilnika dolžan upoštevati njegova določila, menimo, da so veljavne lahko le tiste cene, ki so oblikovane v skladu s Pravilnikom in jih je kot take potrdil tudi Urad za zdravila RS. Cene cepiv, ki so navedene v prilogi k vsakoletni pogodbi med Inštitutom in ZZZS, so planske cene, ki skupaj s planiranimi količinami potrebnih cepiv predstavljajo podlago za določitev potrebnega letnega obsega sredstev za zagotovitev planirane količine cepiv.

Pri zaračunavanju stroškov nabavljenega cepiva bi torej Inštitut moral upoštevati cene, ki jih je kot veljavne cene v skladu s Pravilnikom potrdil Urad za zdravila RS. Preveč zaračunani znesek, ki je posledica razlike med veljavnimi in dejansko zaračunanimi vrednostmi, je v letu 2001 predstavljal 2,3 odstotke, v prvem polletju 2002 pa 0,2 odstotka vseh stroškov, povezanih z nabavo cepiv.

3.3 Izbira dobaviteljev cepiv

V letu 2001 je Inštitut naročal cepiva pri desetih tujih in enem domačem dobavitelju, v prvem polletju 2002 pa pri osmih tujih in enem domačem dobavitelju. Od tujih dobaviteljev je Inštitut v letu 2001 nabavil skupaj za 844.330 tisoč tolarjev, v prvem polletju 2002 pa za 225.758 tisoč tolarjev cepiv.

V celotnem obdobju, zajetem v revizijo, Inštitut dobaviteljev cepiv ni izbiral oziroma naročil ni oddajal na osnovi izvedenih postopkov, ki jih zahteva in določa ZJN-1. Kot razlog za to je navedel posebnost področja, ki je tudi v tem, da je v prometu lahko le cepivo, ki ima izdano posebno dovoljenje, kar še dodatno - poleg tega, da proizvajalcev zahtevanih cepiv ni veliko, zožuje krog možnih dobaviteljev. Cepiva, ki imajo dovoljenje za promet, so razdeljena v dve skupini: v prvo sodijo cepiva, za katera ima dovoljenje za promet v državi samo eno istovrstno cepivo, v drugo pa cepiva, za katera imata dovoljenje za promet v državi po dve istovrstni cepivi. Poleg tega Inštitut kot edini pooblaščen uvoznik v državi na predlog posamezne klinike ali Inštituta v skladu s 53. členom Zakona o zdravilih in medicinskih pripomočkih uvaža tudi nekatera zdravila, ki nimajo dovoljenja za promet.

Kljub opisanim posebnostim, ki jih je pri izbiri dobaviteljev cepiv potrebno upoštevati, bi moral Inštitut, če obstajata vsaj dva dobavitelja, ki izpolnjujeta predpogoj, da imata dovoljenje za promet s cepivi v državi, izvesti ustrezen postopek izbire po ZJN-1, če je dobavitelj le en ali v okoliščinah, ki zahtevajo hitro ukrepanje, pa ustrezno izkazati element nujnosti.

V drugi polovici leta 2002 je direktor Inštitut na osnovi mnenj Urada za javna naročila izdal dva sklepa o začetku oddaje javnega naročila za nabavo zdravil za izvajanje imunoprofilakse in kemoprofilakse proti nalezljivim boleznim.

III . MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja Inštituta za varovanje zdravja Republike Slovenije v letu 2001 in prvi polovici leta 2002.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju Inštituta ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev.

Menimo, da smo pridobili ustrezne in zadostne dokaze, da podamo mnenje o pravilnosti poslovanja Inštituta v letu 2001 in prvi polovici leta 2002.

Mnenje o pravilnosti poslovanja Inštituta

Inštitut za varovanje zdravja Republike Slovenije je v letu 2001 in prvi polovici leta 2002 kar v nekaj primerih posloval nepravilno. Tako pri

- izbiri dobaviteljev in izvajalcev ter sklepanju pogodb ni upošteval določil ZJN, ZJN-1 in internega pravilnika o oddaji naročil malih vrednosti (točke 2.1, 2.2 in 3.3 ugotovitvenega dela poročila);
- zaračunavanju stroškov nabave cepiv Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije ni upošteval cen, ki jih je v skladu s Pravilnikom o oblikovanju cen zdravil na debelo kot veljavne potrdil Urad za zdravila RS (točka 3.2 ugotovitvenega dela poročila) in
- razporeditvi bivše direktorice po preteku mandata ni upošteval določil Sklepa o kriterijih za sklepanje pogodb o zaposlitvi direktorjev javnih zavodov (točka 1.1 ugotovitvenega dela poročila),

zato je po našem mnenju poslovanje Inštituta za varovanje zdravja Republike Slovenije v letu 2001 in prvi polovici leta 2002 v pomembnem neskladju z veljavnimi predpisi (*negativno mnenje*).

Zahtevek za predložitev odzivnega poročila

Inštitut za varovanje zdravja Republike Slovenije mora v roku 70 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo, ker so bile pri revidiranju poslovanja ugotovljene nepravilnosti, ki so razkrile v točkah 1 do 3 tega poročila.

Inštitut mora v odzivnem poročilu

1. izkazati ukrepe, ki jih je sprejel za izboljšanje poslovanja pri oddajanju javnih naročil. Vodstvo Inštituta naj izboljša kontrolno okolje, vzpostavi naj tako notranje kontroliranje, ki bo zagotavljalo pravočasno odkrivanje in preprečevanje nepravilnosti pri javnem naročanju (točke 2.1, 2.2 in 3.3 tega poročila);

2. izkazati, da je uskladil cene, po katerih zaračunava nabavo cepiv Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije s cenami, ki jih je v skladu s Pravilnikom o oblikovanju cen zdravil na debelo kot veljavne potrdil Urad za zdravila RS (točka 3.2 tega poročila).

Odzivno poročilo mora potrditi odgovorna oseba Inštituta s svojim podpisom in pečatom.

Odzivno poročilo mora vsebovati navedbo revizije, na katero se nanaša, kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile odkrite z revizijo, in izkaz popravljalnih ukrepov.

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba Inštituta prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1.

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Inštitut krši obveznost dobrega poslovanja, lahko sledijo ukrepi, določeni v 29. členu ZRacS-1, v točkah 7 do 14.

Pravni pouk

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

Dr. Vojko A. Antončič,
generalni državni revizor

Poslano priporočeno:

1. Inštitut za varovanje zdravja Republike Slovenije
Trubarjeva 2, 1000 Ljubljana, s povratnico;
2. prim. Metka Macarol Hiti, dr. med.;
3. Državni zbor Republike Slovenije
Šubičeva 4, 1000 Ljubljana;
4. arhiv, tu.

PRILOGA

Skrajšana shema nerevidiranega izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov, od 1. januarja do 31. decembra

v tisoč tolarjih		
Naziv	Leto 2001	Leto 2000
PRIHODKI OD POSLOVANJA	2.705.373	2.273.468
PRIHODKI OD FINANCIRANJA	4.857	5.362
IZREDNI PRIHODKI	1.196	5.299
CELOTNI PRIHODKI	2.711.426	2.284.129
STROŠKI BLAGA, MATERIALA IN STORITEV	1.528.874	1.235.532
Stroški materiala	1.273.147	996.532
Stroški storitev	255.727	239.000
STROŠKI DELA	1.069.361	956.484
Plače in nadomestila plač	772.111	681.002
Prispevki za socialno varnost delodajalcev	123.470	108.645
Drugi stroški dela	173.780	166.837
AMORTIZACIJA	68.395	69.877
DAVEK OD DOBIČKA	2.326	315
OSTALI DRUGI STROŠKI	8.799	10.112
ODHODKI FINANCIRANJA	34	106
IZREDNI ODHODKI	32.352	3.778
CELOTNI ODHODKI	2.710.141	2.276.204
PRESEŽEK PRIHODKOV	1.285	7.925

Skrajšana shema nerevidiranega izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti, od 1. januarja do 31. decembra 2001

v tisoč tolarjih		
Naziv	Javna služba	Tržna dejavnost
PRIHODKI OD POSLOVANJA	2.220.498	484.875
PRIHODKI OD FINANCIRANJA	60	4.797
IZREDNI PRIHODKI	296	900
CELOTNI PRIHODKI	2.220.854	490.572
STROŠKI BLAGA, MATERIALA IN STORITEV	1.344.571	184.303
Stroški materiala	1.162.015	111.132
Stroški storitev	182.556	73.171
STROŠKI DELA	806.375	262.986
Plače in nadomestila plač	599.711	172.400
Prispevki za socialno varnost delodajalcev	96.029	27.441
Drugi stroški dela	110.635	63.145
AMORTIZACIJA	41.761	26.634
DAVEK OD DOBIČKA	0	2.326
OSTALI DRUGI STROŠKI	7.033	1.766
ODHODKI FINANCIRANJA	26	8
IZREDNI ODHODKI	26.373	5.979
CELOTNI ODHODKI	2.226.139	484.002
PRESEŽEK PRIHODKOV	0	6.570
PRESEŽEK ODHODKOV	5.285	0