



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Zbirno poročilo Nabava zdravil v lekarnah



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Zbirno poročilo

Nabava zdravil v lekarnah

Številka: 322-4/2016/3

Ljubljana, 23. decembra 2016

KAZALO

1. UVOD	5
2. UGOTOVITVE	6
2.1 JAVNO NAROČANJE ZDRAVIL	7
2.2 CENE ZDRAVIL	11
3. ZAKLJUČEK	13

1. UVOD

Računsko sodišče je izvedlo prečno revizijo nabave zdravil v letu 2014 v Celjskih lekarnah¹, Gorenjskih lekarnah² in Mestnih lekarnah³. Revizijo smo izvedli, da bi preverili pravilnost poslovanja v delu, ki se nanaša na nabavo zdravil in zaračunavanje zdravil Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS).

Cilj prečne revizije je bil ugotoviti in oceniti stanje na področju javnega naročanja zdravil v lekarnah, kjer so bile v preteklosti že razkrite pomembne nepravilnosti, ter pri zaračunavanju zdravil ZZZS.

Pri presoji skladnosti poslovanja s predpisi na področju javnega naročanja smo upoštevali določbe Zakona o javnem naročanju⁴ (v nadaljevanju: ZJN-2). Preverili smo tudi skladnost nabav s pogodbenimi določili ter obstoj drugih podlag za nabavo in zaračunavanje zdravil. Pri preverjanju pravilnosti nabavnih in zaračunanih cen zdravil ZZZS smo upoštevali določbe Zakona o zdravilih⁵ (v nadaljevanju: ZZdr-1 in ZZdr-2), Pravilnika o določanju cen zdravil za uporabo v humani medicini⁶, Splošnega dogovora za pogodbeno leto 2014⁷ in drugih predpisov.

V reviziji smo ocenili tudi potencialne prihranke ZZZS, če bi bili kasneje dobljeni popusti na zdravila, izdana na recept, vključeni v nabavno ceno posameznega zdravila oziroma izkazani v knjigovodski listini dobavitelja.

¹ Revizijsko poročilo *Nabava zdravil v Celjskih lekarnah*, št. 322-4/2015/42 dne 23. 12. 2016.

² Revizijsko poročilo *Nabava zdravil v Gorenjskih lekarnah*, št. 322-3/2015/42 z dne 23. 12. 2016.

³ Revizijsko poročilo *Nabava zdravil v Mestnih lekarnah*, št. 322-2/2015/41 z dne 23. 12. 2016.

⁴ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

⁵ ZZdr-1, Uradni list RS, št. 31/06, 45/08 (veljal je do 21. 3. 2014); ZZdr-2, Uradni list RS, št. 17/14 (velja od 22. 3. 2014).

⁶ Uradni list RS, št. 102/10, 6/12, 16/13, 71/13. Nadomestil ga je novi Pravilnik o določanju cen zdravil za uporabo v humani medicini (Uradni list RS, št. 32/15), ki velja od 9. 5. 2015.

⁷ Splošni dogovor vsako leto sklenejo partnerji: Ministrstvo za zdravje, ZZZS, Zdravniška zbornica Slovenije, Združenje zdravstvenih zavodov Slovenije, Lekarniška zbornica Slovenije, Skupnost slovenskih naravnih zdravilišč, Skupnost socialnih zavodov Slovenije in Skupnost organizacij za usposabljanje Slovenije. Splošni dogovor je pravna podlaga za sklepanje pogodb z izvajalci zdravstvenih storitev.

2. UGOTOVITVE

Celotni izdatki za zdravila na zeleni in beli recept so po podatkih ZZZS v letu 2014 znašali 432.393.685 evrov, od tega izdatki obveznega zdravstvenega zavarovanja 264.551.440 evrov. Delež obveznega zdravstvenega zavarovanja pri financiranju zdravil se je od leta 2010, ko je znašal 18,7 odstotka, zmanjšal na 15,1 odstotka v letu 2014. Večino prometa z zdravili še vedno opravijo javni lekarniški zavodi. V letu 2014 jih je bilo 24, njihovi celotni prihodki so znašali 424.433.031 evrov, celotni odhodki pa 416.073.825 evrov. Stroški blaga, materiala in storitev v povprečju že več let znašajo približno 88 odstotkov vseh odhodkov lekarniških javnih zavodov.

Lekarne, ki smo jih vključili v revizijo, po prometu sodijo med srednje velike javne zavode. Nekaj podatkov, ki se nanašajo na njihovo poslovanje v letu 2014, prikazujemo v tabeli 1.

Tabela 1: Podatki o poslovanju lekarn v letu 2014

	v evrih		
Prihodki in odhodki	Celjske lekarne	Gorenjske lekarne	Mestne lekarne
Celotni prihodki	34.425.849	37.114.868	18.281.424
Celotni odhodki	33.970.698	36.522.694	17.948.520
Stroški blaga in materiala	29.441.903	31.370.055	15.661.890
- od tega zdravila na recept, financirana iz obveznega zdravstvenega zavarovanja	15.668.469	15.791.987	7.907.584

Vir: letna poročila lekarn za leto 2014.

Celjske lekarne so v letu 2014 poslovale z osmimi dobavitelji zdravil, s tremi največjimi so realizirale 99,6 odstotka celotne nabave zdravil.

Gorenjske lekarne so v letu 2014 naročale zdravila pri devetih dobaviteljih, nabava pri dveh največjih predstavlja 99,5 odstotka celotne nabave zdravil.

Med dobavitelji Mestnih lekarn je bilo v letu 2014 sedem dobaviteljev zdravil, z dvema največjima so realizirale 98 odstotkov celotne nabave zdravil.

Tabela 2: Število dobaviteljev zdravil in njihov delež v prometu v letu 2014 glede na mejne vrednosti za izvedbo ustreznih postopkov oddaje javnega naročila

Dobavitelji zdravil in letni promet z zdravili	Celjske lekarne		Gorenjske lekarne		Mestne lekarne	
	Število dobaviteljev zdravil	Letni promet z zdravili v evrih	Število dobaviteljev zdravil	Letni promet z zdravili v evrih	Število dobaviteljev zdravil	Letni promet z zdravili v evrih
Pod 20.000 evrov	4	29.055	6	23.787	4	11.339
Od 20.000 evrov do 134.000 evrov	1	85.543	1	132.250	0	0
Nad 134.000 evrov	3	25.558.505	2	28.623.019	3	12.793.900
Skupaj	8	25.673.103	9	28.779.056	7	12.805.239

Vira: analitična evidenca dobaviteljev in zbir nabav po skupinah blaga in dobaviteljih.

ZJN-2 je v prvem odstavku 24. člena določal, da naročnik izvede javno naročanje po enem izmed postopkov iz 1. točke tega člena, in sicer odprti postopek, postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, konkurenčni dialog, postopek s pogajanjem brez predhodne objave, postopek s pogajanjem po predhodni objavi, postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi in postopek oddaje naročila male vrednosti. Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi se od 16. 4. 2014 ne uporablja več. Za naročila blaga in storitev, katerih vrednost je bila manjša od 20.000 evrov brez DDV oziroma 40.000 evrov brez DDV za gradnje, so morali naročniki voditi evidenco o njihovi oddaji, ki je vključevala navedbo predmeta in vrednosti javnega naročila. V skladu z ZJN-2 je moral naročnik pri naročanju blaga ali storitev v enaki ali večji vrednosti od 20.000 evrov in manjši od 134.000 evrov izvesti postopek oddaje naročila male vrednosti ali katerikoli drugi postopek iz ZJN-2. Za naročila blaga ali storitev v vrednosti, ki je bila enaka ali večja od 134.000 evrov, je moral naročnik izvesti postopek iz 1. točke do 5. točke prvega odstavka 24. člena ZJN-2 (odprti postopek, postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, konkurenčni dialog, postopek s pogajanjem brez predhodne objave ali postopek s pogajanjem po predhodni objavi).

2.1 Javno naročanje zdravil

Celjske lekarne za izbiro dobaviteljev gotovih zdravil, ki se izdajajo samo v lekarni na recept in brez recepta, niso izvedle nobenega od postopkov, ki jih določa prvi odstavek 24. člena ZJN-2. Navedle so, da so v letu 2010 sicer izvedle prvo fazo oddaje javnega naročila s sklenitvijo okvirnega sporazuma za obdobje štirih let, vendar je bil postopek v drugi fazi ustavljen. Dobave so v letu 2014 na podlagi neposredno sklenjenih pogodb izvajali dobavitelji, za katere so Celjske lekarne v nedokončanem postopku ugotovile, da izpolnjujejo pogoje. Dobavitelji in proizvajalci so Celjskim lekarnam priznavali različne oblike popustov. Poleg popustov na nabavno ceno zdravil, ki so izkazani na računih dobaviteljev, so prejele tudi popuste na realiziran obseg nabav, naturalne rabate⁸ in povračila razlike v ceni ter na predčasna plačila.

⁸ Naturalni rabat je nagrada v blagu za izvedbo prodajnih akcij glede na povpraševanje po artiklih.

Gorenjske lekarne so za nabavo gotovih zdravil, ki se izdajajo samo v lekarni na recept in brez recepta, sklenile okvirni sporazum na podlagi izvedenega postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. V prvi fazi postopka so priznale sposobnost dvema dobaviteljema, zato so ju v drugi fazi povabile k oddaji ponudbe. Dobavitelja sta poleg ostalih pogojev iz razpisne dokumentacije za prvo fazo postopka podala izjavo, da sta sposobna zagotoviti vsa zdravila, ki so registrirana na slovenskem trgu, in tudi vsa nova zdravila, ki bodo prišla na slovenski trg. V razpisni dokumentaciji za drugo fazo postopka so *Gorenjske lekarne* določile merilo "višina ponujenega popusta na letno nabavno vrednost zdravil" in navedle, da bo ponudnik, ki bo ponudil najvišji popust, dobil 60 odstotkov javnega naročila, drugi ponudnik pa ustrezno manj. V okvirnem sporazumu je bilo določeno, da naročnik med obema strankama vsako leto odpre konkurenco tako, da ju pozove k predložitvi predračuna; če stranka okvirnega sporazuma ponudbe ne predloži, se šteje, da nudi enak popust kot v preteklem letu. *Gorenjskim lekarnam* sta oba ponudnika ponudila enak popust na letno realizacijo, zato so razdelile javno naročilo na dva enaka dela, saj okvirni sporazum in razpisna dokumentacija tega nista urejala. Ugotovili smo, da *Gorenjske lekarne* meril za izbiro dobavitelja zdravil niso oblikovale tako, da bi omogočile izbiro enega najugodnejšega ponudnika, ampak so izbrale oba ponudnika, ki sta predložila ponudbi z enakim popustom. ZJN-2 v 48. členu v okviru dopustnih meril za izbiro ponudbe določa, da mora naročnik oddati naročilo najugodnejšemu ponudniku po enem izmed dopustnih meril. Naročnik v razpisni dokumentaciji oziroma sklenjenem okvirnem sporazumu ne more določiti, da bo del javnega naročila oddal najugodnejšemu ponudniku, del pa ponudnikom, ki niso oddali najugodnejših ponudb. Takšna oddaja posameznega naročila na podlagi sklenjenega okvirnega sporazuma je v nasprotju s četrto alinejo šestega odstavka 32. člena ZJN-2, ki določa, da naročnik odda posamezno naročilo ponudniku, ki je predložil najugodnejšo ponudbo na podlagi meril za izbiro iz določb okvirnega sporazuma. Poleg tega so *Gorenjske lekarne* z zahtevo, da mora biti ponudnik sposoben zagotoviti vsa zdravila, ki so registrirana na slovenskem trgu, in tudi vsa nova zdravila, ki bodo prišla na slovenski trg, omejile konkurenco med ponudniki, kar je v nasprotju s 7. členom ZJN-2, izbrana ponudnika pa tega pogoja dejansko nista izpolnjevala, saj nista zagotavljala vseh zdravil.

Poleg tega smo ugotovili, da so dobavitelji na podlagi kasneje sklenjenih aneksov k pogodbam in pogodb o poslovnem sodelovanju *Gorenjskim lekarnam* priznavali različne popuste, ki so se nanašali na realiziran obseg nabav iz okvirnega sporazuma, predčasna plačila, nivelacijo cen zdravil na zalogi⁹, prodajne akcije proizvajalcev, bonuse za nabavo izdelkov posameznih proizvajalcev¹⁰ ter naturalne rabate.

V revizijskem poročilu smo razkrili tudi, da *Gorenjske lekarne* za dobave zdravil, ki se izdajajo brez recepta v lekarnah in specializiranih prodajalnah, niso izvedle ustreznega postopka oddaje javnega naročila. Kršitve prvega odstavka 24. člena ZJN-2, ki določa vrste postopkov oddaje javnega naročila, so bile ugotovljene tudi pri nabavah zdravil, ki jih dobavljajo ekskluzivni dobavitelji.

Mestne lekarne so v letu 2014 večino zdravil nabavljale pri dveh dobaviteljih, ki so jima priznale sposobnost v prvi fazi postopka, z njima (v začetku leta 2010) podpisale okvirna sporazuma o dobavi zdravil in

⁹ Nivelacija cen zdravil na zalogi je namenjena kritju razlike v nabavni ceni zdravila s seznama medsebojno zamenljivih zdravil in terapevtskih skupin zdravil ob znižanju veleprodajne cene na določen dan.

¹⁰ Bonusi po pogodbah so nagrade, ki so odvisne od realiziranega letnega obsega nabav pri posameznem dobavitelju. Določeni so s poslovnimi dogovori in priznani ob koncu poslovnega leta oziroma dogovorjenega obdobja.

ostalega blaga za dobo štirih let in ju v naslednjih štirih letih vsako leto povabile k predložitvi ponudb. Iz obrazcev ponudb obeh ponudnikov izhaja, da cena zdravil vključuje končno nabavno vrednost z vsemi stroški in popusti, da cene zdravil niso fiksne za čas trajanja sporazuma in se usklajujejo glede na veljavni zakon o zdravilih in Pravilnik o določanju cen zdravil za uporabo v humani medicini. Ponudnika sta Mestnim lekarnam vsako leto oddala ponudbi v enakem znesku po takrat veljavnih cenah zdravil. Mestne lekarne so se z njima vsako leto pogajale, vendar ponudnika na cene, nižje od veljavnih cen zdravil, nista pristala. Strokovna komisija za izbiro ponudnika je zato naročniku predlagala, da zaradi enakih ponudb izbere oba in z obema sklene aneksa o dobavi zdravil. Iz štirih obvestil o oddaji naročila izhaja, da sta bila kot najugodnejša vsakokrat izbrana oba ponudnika, saj sta zdravila ponudila po enakih, takrat veljavnih cenah. Zato so Mestne lekarne aneksa o dobavi zdravil vsako leto sklenile z obema ponudnikoma. Mestne lekarne meril za izbiro dobavitelja za dobavo zdravil za drugo fazo postopka niso oblikovale tako, da bi omogočile izbiro enega najugodnejšega ponudnika, ampak so zaradi merila najnižje cene izbrale oba ponudnika, ki sta predložila ponudbi v enakem znesku. ZJN-2 v 48. členu v okviru meril za izbiro ponudbe določa, da mora naročnik oddati naročilo najugodnejšemu ponudniku po enem izmed dopustnih meril. V četrti alineji šestega odstavka 32. člena ZJN-2 je določeno, da naročnik odda posamezno naročilo ponudniku, ki je predložil najugodnejšo ponudbo na podlagi meril za izbiro iz določb okvirnega sporazuma. Mestne lekarne meril za drugo fazo postopka niso oblikovale tako, da bi v skladu z navedenimi določbami ZJN-2 lahko izbrale enega (najugodnejšega) ponudnika.

Ugotovili smo tudi, da so Mestne lekarne poleg okvirnih sporazumov z obema dobaviteljema zdravil sklenile tudi pogodbe o poslovnem sodelovanju, ki so pomembno vplivale na končne nabavne cene zdravil. V pogodbah o poslovnem sodelovanju so se z dobaviteljema med drugim dogovorile tudi o dobavi drugega blaga (medicinskih pripomočkov, blaga široke potrošnje), o višini popusta za predčasna plačila ter bonusih po pogodbah oziroma drugih možnih popustih na dejanski obseg nabav in strukturo nakupov.

V revizijskem poročilu smo še razkrili, da so Mestne lekarne tudi po poteku veljavnosti zadnjih aneksov (28. 2. 2014) zdravila še vedno nabavljale na njuni podlagi, s čimer so kršile prvi odstavek 24. člena ZJN-2, ki določa vrste postopkov, po katerih naročnik izvede javno naročanje. Kršitve prvega odstavka 24. člena ZJN-2, ki določa vrste postopkov oddaje javnega naročila, so bile ugotovljene tudi pri nabavah zdravil, ki jih dobavljajo ekskluzivni dobavitelji.

Lekarne so med izvajanjem revizije navedle, da na področju lekarniške dejavnosti ni mogoče izvajati nabave zdravil v skladu s predpisi o javnem naročanju, ter v zvezi s tem opozorile na širšo problematiko in se sklicevale tudi na stališča in opozorila Lekarniške zbornice Slovenije. Med drugim so poudarile, da mora lekarna pacientu zagotoviti vsako zdravilo, ki ima dovoljenje za promet in je dosegljivo na slovenskem trgu, v skladu z zahtevami ZZZS¹¹ in v roku 24 ur. Torej so v tem pogledu popolnoma odvisne od dobavitelja. Čeprav je na slovenskem trgu registriranih približno 70 dobaviteljev zdravil, so lekarne navedle, da sta med njimi le dva, ki zagotavljata večino vseh zdravil, dva do trije zagotavljajo širši izbor, ostali le posamezne izdelke, nihče izmed njih pa ne dobavlja vseh registriranih zdravil. Lekarne menijo, da je treba dobavo zdravil razdeliti na vse sposobne subjekte, saj bi odločitev za zgolj enega dobavitelja zanje predstavljala preveliko tveganje glede izpolnjevanja njihovih osnovnih nalog. Lekarne morajo pacientu zagotoviti vsako zdravilo, ki ima dovoljenje za promet v Republiki Sloveniji, zato menijo, da je povezava z zgolj enim dobaviteljem za lekarno zelo tvegana. Sklicujejo se tudi na opozorila Javne agencije

¹¹ Splošni dogovor za pogodbeno leto 2014; 14. člen priloge LEK II/c Oblikovanje in financiranje programov za lekarniško dejavnost.

Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke¹², da bi se glede načrtovanja in izvajanja javnih naročil na področju avtoriziranih zdravil morali izogniti izbiri samo enega ponudnika iz sklopa, ker to lahko povzroči odhod ostalih ponudnikov s trga in vodi v povečano tržno moč ali celo monopol edinega preostalega ponudnika in s tem večjo verjetnost dviga cene ter tveganje za nemoteno oskrbo s tem zdravilom. V zvezi s tem je bilo izpostavljeno tudi vprašanje, kako naj lekarne oblikujejo predmet javnega naročanja po sklopih glede na zahteve zakonodaje, ki naj ne bi omogočala navajanja točno določenih artiklov, lekarne pa morajo pacientu zagotoviti vsako točno določeno zdravilo, ki ima dovoljenje za promet in je dosegljivo na slovenskem trgu. S to problematiko so lekarne skupaj z Lekarniško zbornico Slovenije večkrat seznanile pristojne organe v državi¹³, svoja stališča so Ministrstvu za javno upravo posredovale tudi ob pripravi Zakona o javnem naročanju (ZJN-3)¹⁴.

V skladu z vsakokrat veljavnimi predpisi s tega področja smo tudi v že opravljenih revizijah zavzeli stališče, da so javni lekarniški zavodi glede na svoj pravni status nedvomno naročniki po zakonu s področja javnega naročanja. Prav tako iz predpisov o javnem naročanju in iz določb drugih zakonov s področja lekarniške dejavnosti oziroma zdravil ni izhajalo in ne izhaja, da bi bila nabava zdravil v lekarnah izvzeta iz pravil javnega naročanja.

V zvezi z ugotovitvami opravljenih revizij in navedbami lekarn je treba opozoriti še, da je ZJN-2 v primeru okvirnih sporazumov in ponovnega odpiranja konkurence jasno določal, da je mogoče oddati javno naročilo zgolj enemu ponudniku z najugodnejšo ponudbo. To izhaja tudi iz načel gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, v skladu s katerimi mora naročnik javno naročilo oddati ponudniku, ki mu nudi največ "vrednosti za denar", to pa je zgolj en najugodnejši ponudnik oziroma ena najugodnejša ponudba. Če naročnik izbere merila, ki mu ne omogočajo izbire najugodnejše ponudbe in s katerimi ne more ugotoviti, katera ponudba pomeni najugodnejšo porabo javnih sredstev, je določil merilo, ki ne zagotavlja gospodarne in učinkovite rabe javnih sredstev.

Ugotavljamo, da zaradi dosedanjega načina izvajanja javnih naročil zdravil največjima dobaviteljema ni bilo treba konkurirati z nižjimi cenami zdravil, temveč jima je omogočal razdelitev trga ter uspešno pridobitev javnega naročila s ponujeno ceno zdravil, ki je hkrati najvišja dopustna cena v Republiki Sloveniji. Lekarne so z različnimi dodatnimi dogovori z dobavitelji uspele zagotoviti nižjo končno nabavno ceno zdravil v obliki različnih popustov, pri čemer teh prihrankov niso delile s končnim plačnikom zdravil. Na podlagi tega lahko sklepamo, da pri neustrezno postavljenih merilih za izbor naročnik ne izbere najugodnejše ponudbe po ekonomskih kriterijih. Naknadni dogovori med lekarnami in ponudnikoma o znižanju cen pa kažejo tudi, da je konkurenca med obema največjima dobaviteljema za pridobitev javnega naročila vendarle mogoča. Kot izhaja iz ugotovitev revizije, lekarne z vsemi dobavitelji niso poslovale pod enakimi pogoji. Glede na različne popuste, ki so jim jih nudili dobavitelji, so bile dejanske končne cene zdravil, nabavljenih pri posameznih dobaviteljih, različne, kar nedvomno potrjuje smiselnost izvajanja postopkov javnega naročanja.

¹² Lekarne so med izvajanjem revizije predložile dopis JAZMP št. 01-26/2016-1 z dne 22. 4. 2016, posredovan Ministrstvu za javno upravo in Ministrstvu za zdravje.

¹³ Lekarne so med izvajanjem revizije predložile zabeležko Lekarniške zbornice Slovenije s sestanka na Ministrstvu za javno upravo z dne 9. 6. 2016 in obvestilo Ministrstva za javno upravo št. 430-137/2016/6 z dne 17. 10. 2016, posredovano Lekarniški zbornici Slovenije, da se z vsebino zabeležke strinja.

¹⁴ Lekarne so med izvajanjem revizije predložile dopis Lekarniške zbornice Slovenije št. 681/2015 z dne 25. 5. 2015: Pripombe na osnutek ZJN-3; Amandma k predlogu Zakona o javnem naročanju (EVA 2015-3130-0001).

Glede na odprta vprašanja, ki jih izpostavljajo lekarne, menimo, da bi se pristojni organi, predvsem Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za zdravje, morali do teh vprašanj jasno opredeliti ter hkrati preveriti, ali je zakonodajna ureditev javnega naročanja zdravil na sistemski ravni v celoti ustrezna in učinkovita.

2.2 Cene zdravil

Dobavitelji in proizvajalci zdravil so lekarnam priznavali različne oblike popustov – poleg popustov na nabavno ceno zdravil, ki so bili izkazani na računih dobaviteljev, tudi bonuse po posebnih pogodbah, popust za predčasna plačila, prodajne akcije proizvajalcev¹⁵ in naturalne rabate. Lekarne so med popusti – akcijami izkazale tudi nivelacije cen zdravil, ki pa po vsebini ne predstavljajo popusta, ampak dobaviteljevo povračilo razlike zaradi znižanja nabavnih cen obstoječe zaloge zdravil.

Tabela 3: Kasneje dobljeni popusti največjih dobaviteljev zdravil v letu 2014

Vrsta popusta	v odstotkih		
	Salus, Veletrgovina, d. o. o.	Kemofarmacija, d. d.	Farmadent, d. o. o.
<i>Celjske lekarne</i>			
Bonus po pogodbah	1,95	1,05	1,30
Popust za predčasna plačila	0,37	0,35	0,37
Skupaj	2,32	1,40	1,67
<i>Gorenjske lekarne</i>			
Bonus po pogodbah	1,10	1,10	-
Popust za predčasna plačila	0,45	0,45	-
Skupaj	1,55	1,55	-
<i>Mestne lekarne</i>			
Bonus po pogodbah	1,69	0,85	-
Popust za predčasna plačila	0,37	0,35	-
Skupaj	2,06	1,20	-

Vir: podatki lekarn.

V reviziji smo ocenili potencialne prihranke ZZZS, če bi bili kasneje dobljeni popusti na zdravila, izdana na recept, vključeni v nabavno ceno posameznega zdravila oziroma izkazani v knjigovodski listini dobavitelja, in sicer tako, da smo na podlagi zneska kasneje dobljenih popustov (bonusov po pogodbah in

¹⁵ Predstavljajo nagrade za realizacijo letnih dogovorov, naročilo večjih količin artiklov ter povračila za popuste, ki jih določijo proizvajalci.

popustov na predčasna plačila) na zdravila, izdana na recept, izračunali skupno stopnjo kasneje dobljenih popustov ter jo množili s skupnim zneskom neto prodaje zdravil, ki se krije iz obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Tabela 4: Ocena prihrankov po lekarnah

Lekarna	Skupna stopnja kasneje dobljenih popustov v odstotkih	Ocena prihrankov v evrih
Celjske lekarne	1,85	262.000
Gorenjske lekarne	1,55	235.000
Mestne lekarne	1,61	119.000
Skupaj		616.000

Viri: revizijska poročila.

Predpisi in splošni dogovor ne določajo, da bi morale lekarne kasneje dobljene popuste upoštevati pri pripravi zahtevkov ZZZS. Poleg tega predpisi s področja javnega naročanja in ZZdr-2 dobaviteljem zdravil tudi niso preprečevali medsebojne konkurence s ponujanjem popustov v postopkih javnega naročanja za dobavo zdravil. Lekarne bi lahko z ustrezno opredelitvijo pogojev in meril¹⁶ v razpisni dokumentaciji v postopku javnega naročanja dosegle nižjo dejansko nabavno ceno zdravila, kot to določa 159. člen ZZdr-2, tako da bi bil popust izkazan že v knjigovodski listini dobavitelja, ki je podlaga za zaračunavanje zdravil ZZZS.

Lekarne bi z ustrezno izvedenim postopkom oddaje javnega naročila lahko tako že v tej fazi pri dobaviteljih dosegle popust na obseg nabav, učinki kasneje realiziranih popustov zaradi predčasnega plačila pa bi lahko vplivali na manjša plačila ZZZS za zdravila le, če bi ZZZS in drugi pogodbeni partnerji to opredelili v splošnem dogovoru.

Simulacija prikazuje, za koliko bi se lahko zmanjšali stroški zdravil za ZZZS za tri lekarne, vključene v prečno revizijo. Ocenjujemo, da bi celoten prihranek ZZZS na področju lekarniške dejavnosti¹⁷ na letni ravni lahko znašal 2.850.000 evrov. Ob ugotovljenem stanju na področju nabave zdravil v lekarnah ter obstoječi ureditvi v splošnem dogovoru pa se namesto manjših stroškov ZZZS za zdravila zmanjšanje odhodkov iz različnih popustov odraža v poslovnem izidu lekarn. Menimo, da namen pravila, da lekarne ZZZS zdravila, izdana na recept, zaračunavajo po nabavni ceni, oblikovani v skladu s predpisi ter določeni na podlagi ustrezne knjigovodske listine dobavitelja oziroma največ do najvišje priznane vrednosti, ni v tem, da lekarne na podlagi kasneje dobljenih popustov ustvarjajo presežke prihodkov nad odhodki, temveč da lekarne ZZZS zaračunajo zdravila po ceni, ki predstavlja dejanski strošek lekarne.

¹⁶ Merila bi morale oblikovati tako, da bi zagotovile oddajo konkurenčnih ponudb zainteresiranih ponudnikov in s tem nižjo ponudbeno ceno zdravil.

¹⁷ Pri izračunu smo upoštevali obveznosti ZZZS za zdravila s pozitivne in vmesne liste za leto 2014 do vseh 24 javnih lekarniških zavodov ter najnižjo stopnjo kasneje dobljenih popustov iz simulacije.

3. ZAKLJUČEK

Računsko sodišče je izvedlo prečno revizijo pravilnosti poslovanja *Celjskih lekarn, Gorenjskih lekarn in Mestnih lekarn* v delu, ki se nanaša na nabavo zdravil in zaračunavanje zdravil Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije v letu 2014. Vsem trem lekarnam je izreklo *negativno mnenje* o pravilnosti poslovanja v obdobju, na katero se nanaša revizija. Od vseh treh lekarn je zahtevalo tudi *predložitev odzivnih poročil*, v katerih morajo izkazati popravljalne ukrepe za odpravo ugotovljenih nepravilnosti, ki jih niso odpravile med izvajanjem revizije.

Stanja glede izvajanja predpisov o javnem naročanju na obravnavanem področju ne moremo označiti kot zadovoljivega. Lekarne so pretežno poslovale z majhnim številom dobaviteljev, ki jih niso izbrale v predpisanih postopkih za oddajo javnih naročil, ali pa so pri izvedbi predpisanih postopkov kršile določbe ZJN-2 in med ponudniki niso ustvarile konkurence, zato niso zagotovile gospodarne in učinkovite porabe javnih sredstev. Vrednost ugotovljenih nepravilnosti pri nabavi blaga, materiala, storitev ter osnovnih sredstev je glede na celotne odhodke lekarn predstavljala več kot 65 odstotkov. Ne glede na to, kako so posamezne lekarnice izbrale dobavitelje zdravil, so dejansko poslovale pretežno z dvema največjima dobaviteljema v državi, pogoji poslovanja pa niso bili odvisni od načina izbire dobaviteljev. Menimo, da je sklenitev okvirnega sporazuma z več ponudniki s predhodno priznano usposobljenostjo primeren postopek javnega naročanja, ki omogoča tudi ustrezno fleksibilnost tako z vidika naročnika kot tudi ponudnika. Ob tem pa je treba zagotoviti, da je tudi druga faza tega postopka (odpiranje konkurence) izvedena v skladu s predpisi. Glede na nekatera odprta vprašanja in dileme glede izvajanja javnih naročil zdravil, ki so jih med revizijo izpostavili javni lekarniški zavodi, pa menimo, da bi se predvsem Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za zdravje kot pristojna organa na tem področju morala do teh vprašanj jasno opredeliti ter hkrati proučiti, ali so obstoječi predpisi v celoti ustrezni oziroma ali omogočajo izvajanje takšnih postopkov javnega naročanja zdravil v lekarnah, s katerimi bo zagotovljena učinkovita in gospodarna poraba javnih sredstev.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za javno upravo, priporočeno;
3. Ministrstvu za zdravje, priporočeno;
4. Celjskim lekarnam, priporočeno;
5. Gorenjskim lekarnam, priporočeno;
6. Mestnim lekarnam, priporočeno;
7. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si