



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Nabava zdravil v Celjskih 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

Revizijsko poročilo

Nabava zdravil v Celjskih lekarnah

Številka: 322-4/2015/42

Ljubljana, 23. decembra 2016

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo nabave zdravil v letu 2014 v Celjskih lekarnah. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja *Celjskih lekarn* v delu, ki se nanaša na nabavo in zaračunavanje zdravil Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije v letu 2014.

Računsko sodišče je Celjskim lekarnam izreklo *negativno mnenje* o pravilnosti poslovanja v delu, ki se nanaša na nabavo zdravil v letu 2014, ker za nabavo zdravil v skupnem znesku 23.445.757 evrov niso izvedle ustreznega postopka oddaje javnega naročila, kar je v nasprotju z Zakonom o javnem naročanju.

Računsko sodišče je tudi ugotovilo, da bi lahko Celjske lekarne z ustrezno opredelitvijo pogojev in meril v postopku javnega naročanja dosegle nižjo dejansko nabavno ceno zdravila, tako da bi bili kasneje dogovorjeni popusti izkazani že v knjigovodski listini dobavitelja, ki je podlaga za zaračunavanje zdravil Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije. V reviziji ocenjeni potencialni prihranki Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, če bi bili kasneje dobljeni popusti na zdravila, izdana na recept, vključeni v nabavno ceno posameznega zdravila, bi za leto 2014 znašali 262.000 evrov, pri tem pa bi učinki predčasnih plačil lahko vplivali na manjša plačila Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije le, če bi bilo tako opredeljeno v splošnem dogovoru.

Računsko sodišče je od Celjskih lekarn zahtevalo *predložitev odzivnega poročila*, v katerem morajo izkazati popravljalni ukrep za odpravo nepravilnosti.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 PREDSTAVITEV PODROČJA.....	7
1.2 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	12
1.3 OSNOVNI PODATKI O CELJSKIH LEKARNAH.....	12
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	14
1.4.1 Nabava blaga, materiala in storitev	14
1.4.2 Stroški blaga, materiala in storitev.....	15
1.4.3 Prihodki od poslovanja.....	17
2. UGOTOVITVE	18
2.1 NABAVA ZDRAVIL	18
2.1.1 Javno naročanje zdravil.....	18
2.2 CENE ZDRAVIL	19
2.2.1 Nabavne cene zdravil in zaračunavanje ZZZS	19
2.2.2 Kasneje dobljeni popusti na zdravila, izdana na recept in brez recepta.....	23
2.2.3 Simulacija nabavnih cen zdravil, izdanih na recept, z upoštevanjem kasneje dobljenih popustov	23
3. MNENJE	26
4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	27

1. UVOD

Revizijo pravilnosti dela poslovanja Celjskih lekarn, ki se nanaša na nabavo in zaračunavanje zdravil Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) v letu 2014, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 5. 1. 2016.

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

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti dela poslovanja Celjskih lekarn, ki se nanaša na nabavo in zaračunavanje zdravil ZZZS v letu 2014.

Za doseg tega cilja smo preverili skladnost poslovanja s predpisi, ki jih morajo Celjske lekarne upoštevati pri tem delu poslovanja.

1.1 Predstavitev področja

Lekarniška dejavnost je po Zakonu o lekarniški dejavnosti⁵ javna služba, ki jo opravljajo javni zavodi in na podlagi koncesije zasebniki. Opravlja se v lekarnah⁶ in njihovih podružnicah. Lekarne po Zakonu o lekarniški dejavnosti zagotavljajo preskrbo prebivalstva ter zdravstvenih zavodov in drugih organizacij z zdravili, kar obsega izdajo zdravil na recept in brez recepta ter magistralno pripravo zdravil.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 322-4/2015/6.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Uradni list RS, št. 36/04-UPB1.

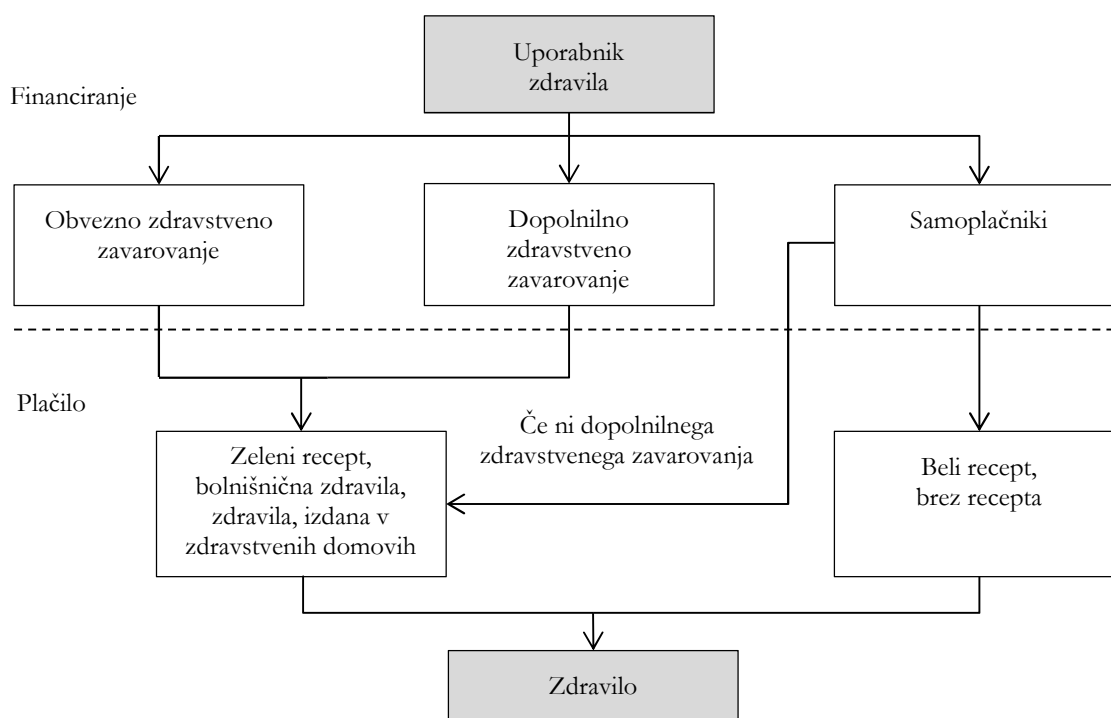
⁶ Javno lekarniško službo je na dan 31. 12. 2014 opravljalo 24 javnih lekarniških zavodov s 182 lekarnami in 42 lekarniškimi podružnicami, 88 zasebnih lekarn z 10 lekarniškimi podružnicami ter dve bolnišnični lekarni, skupaj 324 lekarniških enot (podatki Lekarniške zbornice Slovenije).

Področje zdravil ureja Zakon o zdravilih⁷ (v nadaljevanju: ZZdr-1 in ZZdr-2), postopke oblikovanja in določanje cen pa podrobneje Pravilnik o določanju cen zdravil za uporabo v humani medicini⁸ (v nadaljevanju: pravilnik o določanju cen zdravil), ki med drugim ureja tudi pristojnosti Javne agencije Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke (v nadaljevanju: JAZMP). Financiranje zdravil iz javnih sredstev je v pristojnosti ZZZS in ga ureja Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju⁹ (v nadaljevanju: ZZVZZ).

Zdravila, za katera je potreben zdravniški recept¹⁰, se na podlagi 7. člena Pravilnika o razvrščanju, predpisovanju in izdajanju zdravil za uporabo v humani medicini¹¹ razvrščajo v naslednje podskupine:

- zdravila, ki se predpisujejo in izdajajo na neobnovljivi ali obnovljivi recept,
- zdravila, ki se predpisujejo in izdajajo na poseben zdravniški recept, in
- zdravila s posebnim režimom predpisovanja in izdaje.

Slika 1: Financiranje zdravil



Vir: revizijsko poročilo *Urejenost področja zdravil*¹².

⁷ 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).

⁸ 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.

⁹ Uradni list RS, št. 72/06-UPB3, 91/07, 76/08, 87/11, 91/13.

¹⁰ Plačnik zelenega recepta je ZZZS, beli recept pa je samoplačniški.

¹¹ Uradni list RS, št. 86/08, 45/10, 38/12.

¹² Št. 1213-12/2007 z dne 17. 2. 2009.

Zdravila se financirajo iz sredstev obveznega ter dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja oziroma jih uporabniki plačujejo sami.

Zdravilo mora pred prihodom na slovenski trg pridobiti dovoljenje za promet z zdravilom. JAZMP pred izdajo dovoljenja za promet oceni kakovost, varnost in učinkovitost zdravila ter razmerje med koristjo in tveganjem ter na svoji spletni strani objavi oziroma omogoči dostop do poročila o zdravilu. JAZMP je pristojna za določanje najvišjih dovoljenih cen¹³ zdravil, ki se financirajo iz javnih sredstev. Za določanje cen zdravil se uporablja primerjalni model, na podlagi katerega se izračuna proizvajalčev element cene, to so administrativno priznani stroški proizvajalcev zdravil, izračunani na podlagi cen zdravil, ki so financirane iz javnih sredstev v referenčnih državah (Avstriji, Nemčiji in Franciji).

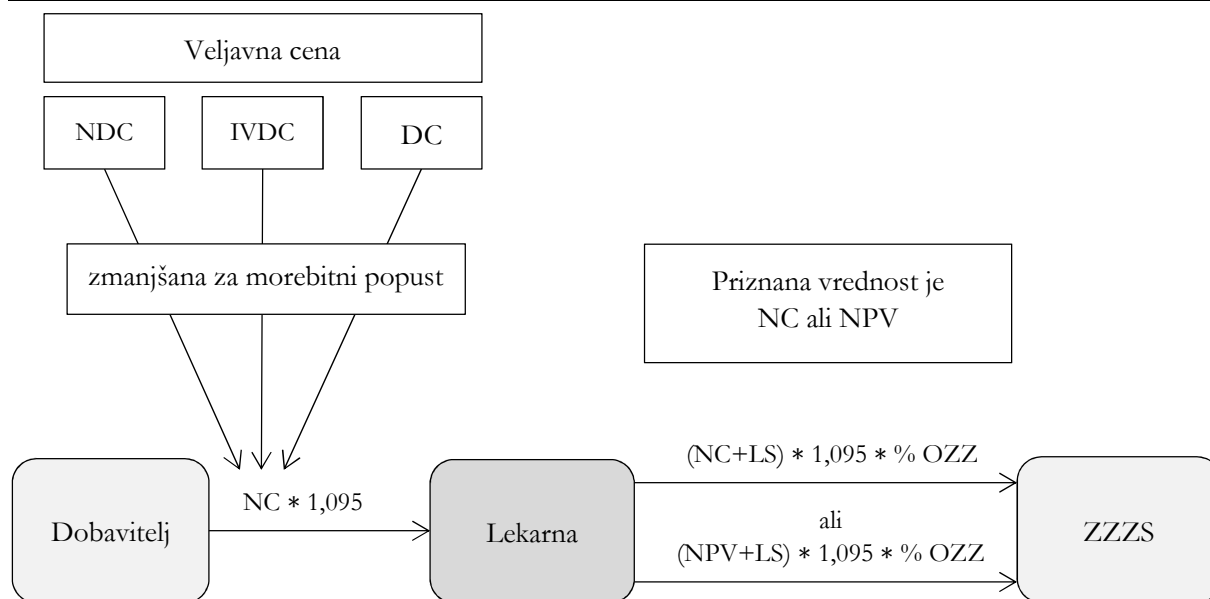
ZZdr-2 v 163. členu določa, da je veljavna cena zdravila za uporabo v humani medicini po tem zakonu izredna višja dovoljena cena¹⁴, najvišja dovoljena cena ali pa od obeh navedenih cen nižja cena zdravila, in sicer na podlagi sklenjenega dogovora med imetniki dovoljenja za promet z zdravilom ali veletrgovci ter nosilci zdravstvenega zavarovanja, ki poravnavajo stroške izdanih zdravil, ali izvajalci lekarniške dejavnosti, financirane iz javnih sredstev, v postopkih javnega naročanja.

Na podlagi vloge zavezanca za oblikovanje cene zdravila JAZMP določi najvišjo dovoljeno ceno zdravila. Če zdravilo izpolnjuje pogoje, določene v pravilniku o določanju cen zdravil, mu lahko posebna komisija izjemoma odobri izredno višjo dovoljeno ceno. Cena zdravila je lahko tudi nižja od najvišje oziroma izredne višje dovoljene cene, če se ZZZS in lekarne o tem dogovorijo z imetniki dovoljenj ali veletrgovci (v nadaljevanju: dogovorjene cene). ZZdr-2 je uvedel tudi obvezne popuste, ki jih na podlagi javnega interesa določi minister, pristojen za zdravstvo, vendar le za zdravila, ki se financirajo iz javnih sredstev v primeru javnega interesa za ohranitev vzdržnosti sistema financiranja zdravil iz javnih sredstev.

¹³ Sestavljena je iz proizvajalčevega elementa cene ter deleža veletrgovine. Delež veletrgovine je vsota nespremenljivega in spremenljivega dela. Nespremenljivi del znaša 0,50 evra, spremenljivi del pa 1,1 odstotka proizvajalčevega elementa cene oziroma največ 27 evrov. Najvišje dovoljene cene zdravil se spreminjajo dvakrat letno (aprila in oktobra), in sicer pri tistih, katerih cena se je spremenila v vsaj eni od primerjalnih držav, kar povzroči spremembo proizvajalčeve cene, ki je podlaga za določitev najvišje dovoljene cene.

¹⁴ Izredna višja dovoljena cena omogoča sistemsko višjo ceno zdravila, ko zaradi velikosti in drugih značilnosti slovenskega trga najvišja dovoljena cena ne bi zagotovila oskrbe trga. Določi se tudi zdravilom s seznama nujno potrebnih zdravil, ki pa nimajo dovoljenja za promet. Izredna višja dovoljena cena se zdravilu lahko določi največ za eno leto.

Slika 2: Nabava zdravil in zaračunavanje ZZZS



Legenda: NDC – najvišja dovoljena cena, IVDC – izredna višja dovoljena cena, DC – dogovorjena cena, ki je nižja od NDC ali IVDC, NC – nabavna cena zdravila, NPV – najvišja priznana vrednost, LS – vrednost lekarniške storitve¹⁵, 1,095 – upoštevana nižja stopnja DDV, % OZZ – odstotek kritja iz obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Vira: ZZdr-2 in Navodilo o beleženju in obračunavanju zdravstvenih storitev in izdanih materialov¹⁶ (v nadaljevanju: navodilo o beleženju in obračunavanju storitev).

Nabavna cena zdravila je cena, oblikovana v skladu s predpisi, ki urejajo cene zdravil, in je določena na podlagi ustrezne knjigovodske listine dobavitelja na dan prejema zdravila v lekarni. Slovenski računovodski standardi¹⁷ določajo, da se količinska enota zaloge trgovskega blaga ob začetnem pripoznanju ovrednoti po nabavni ceni, ki jo sestavljajo nakupna cena, uvozne in druge nevračljive nakupne dajatve ter neposredni stroški nabave. Nakupna cena se zniža za dobljene popuste, popusti pri nakupni ceni so navedeni na računu.

¹⁵ Vrednost lekarniške storitve je zmnožek števila točk, s katerimi je ovrednotena storitev v lekarni, in cene točke. Vrednost lekarniške storitve na primer za obdelavo enega recepta (0,31 točke) in vročitev zdravila (0,16 točke) je leta 2014 znašala 1,2878 evra.

¹⁶ Navodilo o beleženju in obračunavanju storitev je na podlagi 37. člena Splošnega dogovora za pogodbeno leto 2014 (v nadaljevanju: splošni dogovor za leto 2014; št. 1720-1/2014 z dne 23. 1. 2014, aneks št. 1 z dne 10. 7. 2014, aneks št. 2 z dne 17. 12. 2014) pripravila strokovna služba ZZZS. V njem so pojasnjena pravila in postopki uveljavljanja pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja vključno s pravili, ki veljajo za tuje zavarovane osebe; opisana so pravila obračunavanja storitev in materialov po posameznih dejavnostih; opredeljene so zahteve za sprotno preverjanje urejenosti zavarovanja oseb in sprotno izmenjevanje drugih podatkov; predpisan je nabor podatkov, ki jih morajo izvajalci evidentirati za opravljene storitve; ter so navedena pravila za pripravo in izstavljanje dokumentov za obračun.

¹⁷ Uradni list RS, št. 118/05 (10/06-popr.), 58/06 (112/06-popr.), 3/07, 12/08, 119/08, 1/10 (90/10-popr.), 80/11, 2/12, 64/12, 94/14.

Znesek, ki ga lekarne za posamezno zdravilo lahko zaračunajo ZZZS, je odvisen od priznane vrednosti zdravila, razvrstitve zdravila na listo, statusa zavarovane osebe ter vrednosti lekarniške storitve, kar je predstavljeno na sliki 2. Izvajalci zdravstvenih storitev morajo pri evidentiranju in obračunavanju zdravstvenih storitev v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja upoštevati splošni dogovor¹⁸ ter navodilo o beleženju in obračunavanju storitev.

Lekarne zdravila, izdana na recept, na podlagi devetega odstavka 17. člena splošnega dogovora za leto 2014 zaračunavajo ZZZS po nabavni ceni oziroma največ do najvišje priznane vrednosti¹⁹. Za zdravila z določeno najvišjo priznano vrednostjo, katerih nabavna cena je višja od najvišje priznane vrednosti in pri katerih razlog izdaje zdravila, ki presega najvišjo priznano vrednost, ni označen, je priznana vrednost najvišja priznana vrednost brez DDV²⁰. Za zdravila z določeno najvišjo priznano vrednostjo, katerih nabavna cena je višja od najvišje priznane vrednosti in je zdravnik na receptu določil, naj se zdravilo ne zamenjuje, ali če predpisanega zdravila s ceno v okviru najvišje priznane vrednosti ni na trgu; za zdravila z določeno najvišjo priznano vrednostjo, katerih nabavna cena je nižja od najvišje priznane vrednosti, in za zdravila, ki nimajo določene najvišje priznane vrednosti, je priznana vrednost nabavna cena zdravila brez DDV.

Zdravila se na podlagi Pravilnika o razvrščanju zdravil na listo²¹ razvrščajo na pozitivno in vmesno listo ali ostanejo nerazvrščena. Razvrščena zdravila²² se v lekarni izdajo na zeleni recept. ZZZVZZ in Sklep o določitvi odstotkov vrednosti zdravstvenih storitev, ki se zagotavljajo v obveznem zdravstvenem zavarovanju²³, določata delež financiranja zdravil iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki je odvisen od liste, na katero je zdravilo razvrščeno, in statusa zavarovane osebe. V skladu s 23. členom ZZZVZZ lahko ZZZS zdravilo krije v celoti, najmanj 70 odstotkov ali največ 50 odstotkov vrednosti. ZZZS ne financira zdravil, ki niso razvrščena oziroma se izdajo na beli recept ali brez recepta.

Na končno ceno zdravila poleg nabavne cene zdravila vpliva še vrednost lekarniške storitve. Vrednost lekarniške storitve²⁴ je odvisna od cene točke za lekarniško dejavnost in vrste storitve (vročitev zdravila, obdelava recepta ter izdelava magistralno pripravljenih zdravil). Cena točke za lekarniško dejavnost, ki jo upošteva ZZZS, je opredeljena v splošnem dogovoru za posamezno leto in od 1. 4. 2014 znaša 2,74 evra brez DDV.

¹⁸ Splošni dogovor je pravna podlaga za sklepanje pogodb z izvajalci zdravstvenih storitev, ki ga vsako leto sklenejo partnerji: Ministrstvo za zdravje, ZZZS, Združenje zdravstvenih zavodov Slovenije, Zdravniška zbornica Slovenije, Lekarniška zbornica Slovenije, Skupnost slovenskih naravnih zdravilišč, Skupnost socialnih zavodov Slovenije in Skupnost organizacij za usposabljanje Slovenije.

¹⁹ Cenovni standard, ki ga določi ZZZS za posamezno zdravilo v skupini medsebojno zamenljivih zdravil (sistem, uveden v letu 2003) in v terapevtski skupini zdravil (sistem, uveden v letu 2013) ter se krije iz obveznega zdravstvenega zavarovanja v celoti ali v ustreznem odstotnem deležu glede na razvrstitev zdravil na listo zdravil.

²⁰ Uporabnik zdravila doplača razliko do polne cene zdravila, če ne želi prejeti zdravila, ki je v okviru najvišje priznane vrednosti. V okviru posamezne skupine zdravil je vedno vsaj eno zdravilo, za katero ni treba doplačati razlike.

²¹ Uradni list RS, št. 35/13.

²² Nekatera zdravila, ki so razvrščena na pozitivno ali vmesno listo, se v lekarni lahko izdajo na zeleni recept ali brez recepta.

²³ Uradni list RS, št. 1/13.

²⁴ Priloga LEK II/C k splošnemu dogovoru za leto 2014. Vrednost lekarniške storitve na primer za obdelavo enega zdravila na recept (0,31 točke) in vročitev (0,16 točke), skupaj torej 1,2878 evra.

Obračun lekarniških storitev se pri zdravilih brez recepta razlikuje od zdravil, ki se financirajo iz sredstev obveznega zavarovanja, zaradi drugačnega točkovanja lekarniških storitev in cene točke za lekarniško dejavnost. Končna cena zdravila, ki se financira iz sredstev ZZZS in ga lekarna izda na podlagi zelenega recepta, je sestavljena iz proizvajalčevega elementa cene, deleža veletrgovine, vrednosti lekarniške storitve in 9,5-odstotnega DDV. Cene ostalih zdravil se oblikujejo po pogojih trga. Lekarna zaračuna kupcu zdravilo po nabavni ceni, h kateri prišteje vrednost lekarniške storitve²⁵ in DDV.

1.2 Obrazložitev revizije

Računsko sodišče je izvedlo prečno revizijo nabave zdravil v letu 2014 v treh lekarnah, in sicer Celjskih lekarnah, Gorenjskih lekarnah in Mestnih lekarnah. Revizijo smo izvedli, da bi preverili pravilnost poslovanja v delu, ki se nanaša na nabavo zdravil in zaračunavanje zdravil ZZZS.

Pri presoji skladnosti poslovanja s predpisi na področju javnega naročanja smo upoštevali določbe Zakona o javnem naročanju²⁶ (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 ZZdr-1 in ZZdr-2, pravilnika o določanju cen zdravil, splošnega dogovora za leto 2014 in drugih predpisov.

V reviziji smo ocenili potencialne prihranke ZZZS, če bi bili kasneje dobljeni popusti na zdravila, izdana na recept, vključeni v nabavno ceno posameznega zdravila, in sicer tako, da smo na podlagi zneska kasneje dobljenih popustov 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.

1.3 Osnovni podatki o Celjskih lekarnah

Celjske lekarne so bile kot javni zavod ustanovljene leta 1996²⁷ za opravljanje lekarniške dejavnosti na območju ustanoviteljic Mestne občine Celje ter občin Kozje, Laško, Radeče, Rogaška Slatina, Rogatec, Slovenske Konjice, Šentjur, Šmarje pri Jelšah, Vitanje, Vojnik in Zreče. Od leta 2008 je temeljni akt, ki določa statusno obliko Celjskih lekarn, njihovo lastništvo in delovanje, Odlok o ustanovitvi Javnega zavoda Celjske lekarne²⁸ (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi). Na podlagi Odloka o ustanovitvi skupnega organa občin za izvrševanje ustanoviteljskih pravic v Javnem zavodu Celjske lekarne²⁹ so Mestni svet Mestne občine Celje ter občinski sveti občin soustanoviteljic za izvrševanje ustanoviteljskih pravic občin ter za usklajevanje odločitev občin v zvezi z zagotavljanjem javne službe lekarniške dejavnosti ustanovili skupni organ, ki ga sestavljajo župani.

²⁵ Točkovna vrednost lekarniških storitev pri zdravilih, ki jih ne krije ZZZS, je določena v dokumentu Lekarniške zbornice Slovenije Priloga X – Seznam lekarniških storitev. Zgornjo mejo vrednosti lekarniške točke določa Lekarniška zbornica Slovenije (v letu 2014 je znašala 5,16 evra brez DDV), v Celjskih lekarnah pa 5,08 evra brez DDV.

²⁶ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

²⁷ Odlok o ustanovitvi Javnega zavoda Celjske lekarne, Uradni list RS, št. 30/96, 39/98.

²⁸ Uradni list RS, št. 61/08.

²⁹ Uradni list RS, št. 61/08.

Celjske lekarne imajo organizacijske enote (lekarne in podružnice lekarn) za opravljanje lekarniške dejavnosti na območju vseh občin ustanoviteljic ter galenski in kontrolno-analizni laboratorij za izdelavo in preizkušanje galensko izdelanih zdravil in kozmetičnih izdelkov. V vsaki občini je po ena lekarna ali lekarniška podružnica, razen v občinah Slovenske Konjice in Laško, ki imata lekarno in podružnico, in v Mestni občini Celje, kjer deluje sedem lekarn.

Temeljna dejavnost Celjskih lekarn je lekarniška dejavnost, ki se izvaja kot javna služba, s katero se zagotavlja nemotena oskrba prebivalstva ter zdravstvenih zavodov in organizacij z zdravili ter drugimi sredstvi za varovanje zdravja in obsega izdajo zdravil na recept, izdajo zdravil brez recepta in magistralno pripravo zdravil. Poleg tega izvajajo tudi naslednje dejavnosti: preskrba s pomožnimi zdravilnimi sredstvi, ortopedskimi pripomočki, sredstvi za nego in drugimi sredstvi za varovanje zdravja, izdajanje veterinarskih zdravil, izdelovanje in preverjanje kakovosti zdravil in pomožnih zdravilnih sredstev, svetovanje pri predpisovanju in uporabi zdravil, izdelovanje galenskih izdelkov, mešanje čajev in izdelovanje čajnih mešanic, prehranskih dopolnil, homeopatskih izdelkov, izdelovanje kozmetičnih in drugih sredstev za izboljšanje zdravja in počutja ter njihovo trženje, pakiranje in razdeljevanje na manjše količine, raziskovalna in izobraževalna dejavnost ter druge storitve za trg.

Po 8. členu odloka o ustanovitvi so organi Celjskih lekarn svet zavoda, direktor in strokovni svet.

Svet zavoda je organ upravljanja, sestavlja ga 20 članov, in sicer: 12 predstavnikov ustanoviteljic, sedem predstavnikov zaposlenih in predstavnik uporabnikov, ki ga imenuje ZZZS. Svet zavoda v soglasju z ustanoviteljem med drugim sprejema statut ter druge splošne akte, program dela in razvoja ter spremlja njegovo izvrševanje, sprejema finančne načrte in letna poročila, odloča o nakupu nepremičnin in predlaga njihovo prodajo, odloča o ustanovitvi oziroma ukinitvi lekarn, lekarniških podružnic, s soglasjem ustanovitelja imenuje in razrešuje direktorja, obravnava ugotovitve nadzornih organov ter zagotavlja varstvo pravic delavcev.

Direktor je poslovodni organ, ki opravlja tudi funkcijo strokovnega vodenja. Direktor med drugim predlaga temeljne poslovne politike, gospodarske in finančne načrte, delovni in razvojni program ter sprejema ukrepe za njihovo izvajanje, sprejema splošne akte, ki niso v pristojnosti sveta zavoda, izdaja navodila za izvrševanje splošnih aktov, izvršuje sklepe sveta zavoda, sestavlja letna poročila, vodi strokovno delo in odgovarja za strokovnost dela, organizira interni strokovni nadzor in izdaja strokovna navodila.

Strokovni svet je kolegijski strokovni organ, ki ga sestavljajo direktor, vodje lekarn in vodja galenskega ter kontrolno-analiznega laboratorija. Strokovni svet med drugim odloča o strokovnih vprašanjih v okviru pooblastil, določa strokovne podlage za program dela in razvoja, svetu zavoda in direktorju daje mnenja in predloge glede organizacije dela in pogojev za razvoj lekarniške dejavnosti.

Celjske lekarne na podlagi 14. člena odloka o ustanovitvi pridobivajo sredstva:

- iz proračunov ustanoviteljic,
- s plačili za storitve,
- s prodajo blaga in storitev na trgu,
- iz drugih virov.

V pravnem prometu pri izvajanju dejavnosti, za katere so ustanovljene in registrirane, nastopajo samostojno in brez omejitev. Za svoje obveznosti odgovarjajo s sredstvi, s katerimi razpolagajo, v skladu s

predpisi. S premoženjem, ki je last ustanoviteljic in jim je bilo dano v upravljanje, upravljajo samostojno, pri odtujitvi nepremičnega premoženja pa morajo pridobiti soglasje tiste ustanoviteljice, na območju katere se premoženje nahaja. Za upravljanje s premoženjem so odgovorne ustanoviteljicam, uporabljati in upravljati ga morajo s skrbnostjo dobrega gospodarja. Presežek lahko uporabijo le za vlaganje v dejavnost in razvoj. O načinu in višini pokrivanja primanjkljaja sredstev za delo, ki ga ni mogoče pokriti iz drugih razpoložljivih sredstev, odločajo ustanoviteljice na predlog sveta zavoda.

V Celjskih lekarnah je bilo na dan 31. 12. 2014 zaposleno 166 javnih uslužbencev³⁰.

Odgovorna oseba v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je Lilijana Grosek, direktorica.

1.4 Revizijski pristop

Pred preveritvijo pravilnosti nabave in oblikovanja cen zdravil smo analizirali podatke Celjskih lekarn o prometu z dobavitelji zdravil, prihodkih od prodaje in odhodkih, povezanih z nabavo zdravil, ter obračunavanju različnih popustov.

Celotni prihodki Celjskih lekarn so v letu 2014 znašali 34.425.849 evrov (3 odstotke manj kot leto poprej, ko so znašali 35.459.588 evrov), celotni odhodki pa 33.970.698 evrov (3 odstotke manj kot leto poprej, ko so znašali 35.079.552 evrov). V letu 2014 je presežek prihodkov nad odhodki znašal 455.151 evrov (20 odstotkov več kot leto poprej, ko je znašal 380.036 evrov), presežek prihodkov obračunskega obdobja z upoštevanjem davka od dohodka pa 449.465 evrov (36 odstotkov več kot leto poprej, ko je znašal 331.001 evro).

1.4.1 Nabava blaga, materiala in storitev

Celjske lekarne so v letu 2014 poslovale s 398 različnimi dobavitelji, s katerimi so realizirale za 33.426.914 evrov letnega prometa. Med njimi je osem dobaviteljev zdravil, katerih nabava predstavlja 77 odstotkov letnega prometa.

S štirimi dobavitelji zdravil³¹, ki so imetniki dovoljenja za opravljanje dejavnosti prometa z zdravili na debelo, so v letu 2014 realizirale več kot 80.000 evrov nabav. Glavna dejavnost Salusa, Kemofarmacije in Farmadenta je trgovina na debelo s farmacevtskimi izdelki ter medicinskimi potrebščinami in materiali, glavna dejavnost Medisa³² pa nespecializirana trgovina na debelo.

³⁰ Letno poročilo za leto 2014.

³¹ Salus, Veletrgovina, d. o. o. (v nadaljevanju: Salus), Kemofarmacija, d. d. (v nadaljevanju: Kemofarmacija), Farmadent, d. o. o. (v nadaljevanju: Farmadent) in Medis, d. o. o. (v nadaljevanju: Medis).

³² Medis je ekskluzivni dobavitelj dveh zdravil, ki ju na zahtevo proizvajalca distribuira neposredno v lekarne. Poraba teh (najdražjih) zdravil je majhna in proizvajalec zahteva natančno kontrolirano distribucijo ter tedensko poročanje o prodaji posameznim lekarnam.

Tabela 1: Število dobaviteljev in njihov delež v prometu v letu 2014 glede na mejne vrednosti za izvedbo ustreznih postopkov oddaje javnega naročila³³

Dobavitelji in letni promet	Število vseh dobaviteljev	Skupni letni promet v evrih	Število dobaviteljev zdravil	Nabava zdravil v evrih z DDV	Delež v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)/(3)*100
Pod 20.000 evrov	353	812.186	4	29.055	3,6
Od 20.000 evrov do 134.000 evrov	34	1.686.443	1	85.543	5,1
Nad 134.000 evrov	11	30.928.285	3	25.558.505	82,6
Skupaj	398	33.426.914	8	25.673.103	76,8

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

1.4.2 Stroški blaga, materiala in storitev

Največji del odhodkov Celjskih lekarn (86,7 odstotka) predstavljajo stroški blaga, materiala in storitev, ki so v letu 2014 znašali 29.441.903 evre in so se glede na leto poprej (30.276.964 evrov) zmanjšali za 3 odstotke.

Tabela 2: Stroški blaga, materiala in storitev

Stroški blaga, materiala in storitev	Leto 2014 v evrih	Leto 2013 v evrih	Indeks 14/13
Nabavna vrednost prodanega materiala in blaga	28.072.980	29.100.125	96
Stroški materiala	206.093	355.793	58
Stroški storitev	1.162.830	821.046	142
Skupaj	29.441.903	30.276.964	97

Vir: izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov od 1. 1. do 31. 12. 2014.

Največji del stroškov blaga, materiala in storitev predstavlja *nabavna vrednost prodanega materiala in blaga*, ki je v letu 2014 znašala 28.072.980 evrov in se je glede na leto poprej zmanjšala za 4 odstotke.

³³ ZJN-2 v 24. členu določa, 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 manjša od 20.000 evrov brez DDV oziroma 40.000 evrov brez DDV za gradnje, morajo naročniki voditi evidenco o njihovi oddaji, ki vključuje navedbo predmeta in vrednosti javnega naročila.

Tabela 3: Nabavna vrednost prodanega materiala in blaga

Nabavna vrednost prodanega materiala in blaga	Leto 2014 v evrih	Leto 2013 v evrih	Indeks 14/13
Nabavna vrednost prodanega blaga	28.870.004	29.865.406	97
Inventurni višek pri zalogah blaga	(22.549)	(21.431)	105
Inventurni primanjkljaj pri zalogah blaga	24.737	24.733	100
Popust	(103.880)	(105.279)	99
Naturalni rabat in povračilo razlike v ceni	(137.808)	(131.832)	105
Bonusi od prometa veledrogerij	(557.524)	(531.472)	105
Skupaj	28.072.980	29.100.125	96

Vira: bruto bilanci od 1. 1. do 31. 12. 2013 in od 1. 1. do 31. 12. 2014.

Največji del nabavne vrednosti prodanega materiala in blaga predstavlja *nabavna vrednost prodanega blaga*, ki je v letu 2014 znašala 28.870.004 evre, kar je 3 odstotke manj kot leto poprej (29.865.406 evrov).

Tabela 4: Nabavna vrednost prodanega blaga po blagovnih skupinah

Nabavna vrednost prodanega blaga	Leto 2014 v evrih	Delež v odstotkih
Gotova zdravila	23.554.471	81,5
Prehrambeni in dietetski izdelki	1.797.359	6,2
Sanitetni material	1.117.434	3,9
Blago široke potrošnje	1.048.017	3,6
Kozmetični izdelki	490.807	1,7
Magistralna zdravila	463.477	1,6
Magistralni pripravki	206.320	0,7
Obvezilni material	196.740	0,7
Veterinarski izdelki	37.829	0,1
Čaji	6.699	0,0
Homeopatska zdravila	5.164	0,0
Embalaža	2.399	0,0
Alkoholi	2.381	0,0
Farmacevtski izdelki – predpisani	2.205	0,0
Farmacevtske kemikalije	1.837	0,0
Droge	168	0,0
Reagenti in analitske kemikalije	82	0,0
Skupaj	28.933.389³⁴	100,0

Vir: podatki iz lekarniškega programa Celjskih lekarn.

³⁴ Do razlike (63.385 evrov) med podatkom iz bruto bilance (28.870.004 evre) in lekarniškega programa (28.933.389 evrov) prihaja po navedbah Celjskih lekarn zaradi razlike v ceni blaga, manjših popravkih, in zaokrožitvah ter razlik zaradi lastnosti materialov za magistralna zdravila in drugo.

Največji del nabavne vrednosti prodanega blaga v letu 2014 predstavljajo zdravila, izdana na recept in brez recepta, ter magistralna zdravila, katerih skupna nabavna vrednost je znašala 24.017.948 evrov.

1.4.3 Prihodki od poslovanja

Prihodki od poslovanja so v letu 2014 znašali 34.321.551 evrov, kar predstavlja 99,7 odstotka celotnih prihodkov Celjskih lekarn, in so se glede na predhodno leto zmanjšali za 3 odstotke.

Tabela 5: Prihodki od poslovanja

Prihodki od poslovanja	Leto 2014 v evrih	Leto 2013 v evrih	Indeks 14/13
Prihodki od prodaje proizvodov in storitev	643.481	676.202	95
Prihodki od prodaje blaga in materiala	33.678.070	34.696.267	97
Skupaj	34.321.551	35.372.469	97

Vir: izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov od 1. 1. do 31. 12. 2014.

Največji del prihodkov od poslovanja predstavljajo prihodki od prodaje blaga in materiala, ki so v letu 2014 znašali 33.678.070 evrov (34.696.267 evrov leto poprej) in so se glede na predhodno leto zmanjšali za 3 odstotke.

Tabela 6: Prihodki od prodaje blaga in materiala

Prihodki od prodaje blaga in materiala	Leto 2014 v evrih	Leto 2013 v evrih	Indeks 14/13
Prihodki v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja	15.668.469	16.018.285	98
Prihodki v breme prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja	8.517.021	9.233.250	92
Prihodki iz doplačil	403.375	164.412	245
Prodaja na dobavnice	548.851	498.768	110
Gotovinska prodaja	8.532.016	8.777.486	97
Ostali prihodki od prodaje	8.338	4.066	205
Skupaj	33.678.070	34.696.267	97

Vira: bruto bilanci od 1. 1. do 31. 12. 2013 in od 1. 1. do 31. 12. 2014.

Največji del prihodkov od prodaje blaga in materiala predstavljajo prihodki v breme obveznega in prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja, in sicer skupaj 24.185.490 evrov oziroma 72 odstotkov. Prihodki od prodaje zdravil na recept in brez recepta, ki se izdajajo samo v lekarnah, znašajo 26.858.261 evrov.

2. UGOTOVITVE

2.1 Nabava zdravil

2.1.1 Javno naročanje zdravil

Celjske lekarne so v letu 2014 naročale zdravila pri osmih dobaviteljih. Nabava zdravil pri treh največjih dobaviteljih, Salusu, Kemofarmaciji in Farmadentu, predstavlja 99,6 odstotka celotne nabave zdravil.

Tabela 7: Letni promet z dobavitelji zdravil in drugega blaga v letu 2014

Dobavitelji zdravil	Skupni letni promet v evrih	Nabava zdravil v evrih z DDV	Delež v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
Salus	12.862.304	11.650.930	90,6
Kemofarmacija	12.162.947	10.429.654	85,7
Farmadent	4.032.931	3.477.921	86,2
Medis	116.420	85.543	73,5
IRIS, d. o. o.	16.821	15.850	94,2
Zavod Republike Slovenije za blagovne rezerve	2.025	2.025	100,0
Zavod Republike Slovenije za transfuzijsko medicino	7.944	7.138	89,9
Sanolabor, d. d.	99.696	4.042	4,1
Skupaj	29.301.088	25.673.103	87,6

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

2.1.1.a Celjske lekarne so v letu 2014 pri različnih dobaviteljih nabavile zdravila v skupnem znesku 23.445.757 evrov brez DDV³⁵. Celjske lekarne za nabavo zdravil niso izvedle ustreznega postopka, ki ga določa prvi odstavek 24. člena ZJN-2.

³⁵ Od tega se 633.031 evrov nanaša na zdravila, ki se izdajajo brez recepta v lekarnah in specializiranih prodajalnah.

Pojasnilo Celjskih lekarn

Celjske lekarne so v letu 2010 izvedle prvo fazo javnega naročila Nabava zdravil s sklenitvijo okvirnega sporazuma za obdobje 4 let (št. objave JN10347/2010). Izbranim kandidatom, ki jim je bila predhodno ugotovljena sposobnost, je bila 1. 4. 2011 poslana razpisna dokumentacija za postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti in z namenom sklenitve okvirnega sporazuma. Javno naročilo je bilo v drugi fazi ustavljeno in zato okvirni sporazumi niso bili sklenjeni. Dobave so v letu 2014 izvajali dobavitelji, ki jim je bila na podlagi zgoraj navedenega postopka predhodno ugotovljena sposobnost.

2.2 Cene zdravil

2.2.1 Nabavne cene zdravil in zaračunavanje ZZZS

Celjske lekarne imajo z ZZZS sklenjeno Pogodbo o izvajanju programa lekarniških storitev za obdobje 2013–2017³⁶, s katero so določene medsebojne pravice in obveznosti glede izvajanja in financiranja programa lekarniških storitev. V skladu s splošnim dogovorom morajo za opravljene storitve in zdravila, izdana na recept, izstavljati zahtevke za plačilo ZZZS najmanj enkrat in največ trikrat mesečno, najkasneje do 10. dne v mesecu za pretekli mesec. ZZZS zahtevke poravna najkasneje v 30 dneh po prejemu popolne dokumentacije.

Lekarne zaračunavajo ZZZS zdravila, izdana na recept, po nabavni ceni, oblikovani v skladu s predpisi ter določeni na podlagi ustrezne knjigovodske listine dobavitelja oziroma največ do najvišje priznane vrednosti. V skladu z 11. členom Priloge LEK II/c splošnega dogovora za leto 2014 je ZZZS zdravila z najvišjo priznano vrednostjo lekarnam plačal po nabavni vrednosti še največ 14 dni po vsakokratni uveljavitvi novega seznama, vendar le za zdravila, ki so bila nabavljena pred veljavnostjo novih najvišjih priznanih vrednosti in katerih nabavna cena ne presega predhodno veljavne najvišje priznane vrednosti. Po tem roku (16. dan veljavnosti seznama) morajo lekarne izdajati zdravila z upoštevanjem veljavne najvišje priznane vrednosti.

Zavezanci za cene³⁷ morajo v skladu z navodilom o beleženju in obračunavanju storitev³⁸ ceno zdravila uveljaviti najkasneje v osmih dneh od datuma veljavnosti cene³⁹, ki se vodi v Centralni bazi zdravil (v nadaljevanju: CBZ). Podatke o zdravilih, izdanih na recept, lekarne na podlagi priloge navodila o beleženju in obračunavanju storitev⁴⁰ evidentirajo neposredno v on-line sistem ZZZS, ki podatke preveri in o odkritih tehničnih, zavrnitvenih in evidenčnih napakah⁴¹ obvesti lekarne. Lekarne posredujejo ZZZS zahtevek za plačilo, ki vsebuje povzetek podatkov o zdravilih, ki so bila izdana zavarovanim osebam in obračunana v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja. Seštevek vrednosti zdravil in vrednosti storitev mora biti enak priznanemu znesku v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki ga lekarne

³⁶ Št. 1721-2013-CE-LK/1 z dne 17. 6. 2013.

³⁷ Zavezanci za cene so imetniki dovoljenj za promet z zdravili (ki so tudi zavezanci za oblikovanje cen zdravil) na debelo in na drobno (specializirane prodajalne).

³⁸ Dopolnjeno z več okrožnicami.

³⁹ Na podlagi 25. člena pravilnika o določanju cen zdravil.

⁴⁰ Priloga 7 Navodila za zajem podatkov in posredovanje podatkov o izdanih zdravilih na recept v on-line sistemu z dne 28. 9. 2012.

⁴¹ On-line sistem v primeru *tehnične* napake podatkov ne sprejme, zato jih morajo lekarne ponovno poslati. V primeru *zavrnitvene* napake podatkov ne sprejme, lekarne morajo napako odpraviti in podatke ponovno poslati. V primeru *evidenčne* napake so podatki v on-line sistem sprejeti.

prejmejo iz on-line sistema. ZZZS je oktobra 2013⁴² uvedel evidenčno kontrolo nad obračunano ceno zdravila, s katero preverja, ali je datum nabave zdravila pred datumom izdaje zdravila in ali je cena pakiranja, ki jo lekarna pošlje v on-line sistem ZZZS, nižja kot cena za obračun v CBZ na datum nabave zdravila⁴³.

V tabeli 8 so za izbrani vzorec 30 zdravil prikazane nabavne cene in cene, ki so bile upoštevane pri obračunu ZZZS v tretji dekadi oktobra 2014 oziroma v prvi naslednji, ko je bilo zdravilo izdano. Podatki o nacionalni šifri zdravila (v nadaljevanju: šifra), imenu in veljavni ceni zdravila, razen tistih dogovorjenih cen, ki niso javno dostopne, so objavljeni v CBZ. Če je zdravilo razvrščeno med medsebojno zamenljiva zdravila ali v terapevtsko skupino zdravil, je prikazana tudi najvišja priznana vrednost. Prikazani sta tudi nabavna cena zdravila iz knjigovodske listine dobavitelja ter cena zdravila, ki so jo Celjske lekarne upoštevale pri pripravi zahtevka za obračun ZZZS⁴⁴.

⁴² Okrožnica ZAE 15/13 Uvedba novih kontrol podatkov o izdanih zdravilih z dne 18. 6. 2013.

⁴³ Pri kontroli se upoštevajo vse cene za obračun, veljavne med datumom nabave zdravila, zmanjšanim za devet dni, in datumom nabave zdravila. Če je ena od teh cen enaka ali nižja od cene pakiranja, potem napake ni.

⁴⁴ Za zdravila, ki jih financira ZZZS.

Tabela 8: Nabavne cene in cene, upoštevane pri obračunu ZZZS

Šifra	Ime zdravila	Veljavna cena	Najvišja priznana vrednost	Nabavna cena	Cena, obračunana ZZZS
		v evrih	v evrih	v evrih	v evrih
055654	Lekadol	NDC	1,31	1,30	1,30
026778	Edemid	NDC	0,86	-	0,86
000191	Analgin	IVDC	1,85	-	1,85
001384	Aspirin protect	DCz	1,00	0,70	1,00
067903	Plivit	IVDC	1,06	-	1,06
024236	Concor COR	DCz	1,99	1,54	1,54
017108	Humira	DCz	800,00	-	800,00
102121	Stelara	DCz	2.820,19	-	2.820,19
107654	Prolia	NDC	173,38	-	173,38
105864	Combodart	DCz	20,32	-	20,32
011711	Copaxone	NDC	739,34	-	739,34
061921	Levemir	NDC	50,93	-	50,39
015300	Lantus	NDC	49,04	-	49,04
064688	Cymbalta	NDC	22,34	-	22,34
007900	Betaferon	DCz	748,39	-	748,39
127094	Avonex	DCz	691,41	-	691,41
025500	Remodulin	NDC	10.775,61	-	10.775,61
031682	Revlimid	DCz	4.695,00	-	4.695,00
018619	Sutent	DCz	4.666,52	-	4.666,52
000639	Amoksiklav	DC	6,78	6,74	6,74
013390	NovoMix	NDC	31,28	-	31,28
032603	Prenessa	NDC	4,88	2,69	2,69
059765	Naklofen	NDC	2,45	-	2,45
008818	Seretide	DCz	42,95	-	42,95
011193	Prenewel	NDC	7,75	5,00	5,00
023868	Spiriva	DCz	25,72	-	25,72
055786	Symbicort	DCz	33,20	-	33,20
071200	Nalgesin 20 tbl	-	-	4,00	-
104507	Lekadol	-	-	4,85	-
146196	Nalgesin 30 tbl	-	-	4,75	-

Legenda: DC – dogovorjena cena, ki je javno dostopna, DCz – dogovorjena cena, ki ni javno dostopna.

Viri: podatki Celjskih lekarn, ZZZS in CBZ.

Iz podatkov v tabeli 8 je razvidno, da so nekatere nabavne cene zdravil nižje od veljavnih cen, ker dobavitelji pri nekaterih medsebojno zamenljivih zdravilih in terapevtskih skupinah zdravil, ki imajo določeno najvišjo priznano vrednost, dajejo popuste, ki so izkazani v knjigovodski listini.

Lekarna je v skladu s splošnim dogovorom ZZZS zaračunala zdravila, izdana na recept, po nabavni ceni oziroma največ po najvišji priznani vrednosti. Popusti lahko znižajo veljavno ceno na raven najvišje priznane vrednosti, zato doplačila uporabnika zdravila niso potrebna. V izbranem vzorcu zdravil je to veljalo pri zdravilih Lekadol, Amoksiklav, Prenessa in Renewel. Če dobavitelji ne znižajo cene na raven najvišje priznane vrednosti in ko ZZZS krije samo najvišjo priznano vrednost, lahko uporabniki zdravila doplačajo. Na primer v izbranem vzorcu zdravil dobavitelji pri zdravilih Aspirin protect in Concor COR niso znižali cen na raven najvišje priznane vrednosti. Doplačilo je bilo potrebno samo pri zdravilu Concor COR, pri zdravilu Aspirin protect pa je zdravnik na receptu določil, naj se zdravila ne zamenjuje.

Pri nerazvrščenih zdravilih, ki se ne financirajo iz sredstev ZZZS, veljavne cene niso določene, saj se v skladu z ZZDr-2 oblikujejo prosto na trgu⁴⁵. Celjske lekarne so dve zdravili iz izbranega vzorca (iz tabele 8) uporabnikom zaračunale po isti ceni, kot so ju nabavile. V obdobju od 13. 5. do 24. 6. 2014 so Celjske lekarne za zdravilo Nalgesin (30 tablet) prejele 16,67-odstotni oziroma 16,60-odstotni popust na nabavno ceno. Popusti so bili izkazani na računih dobaviteljev. Celjske lekarne za prejete popuste niso znižale prodajne cene, ki so jo zaračunale uporabniku zdravila.

Salus, Kemofarmacija in Farmadent so zdravilo Lyrica v obdobju od 1. 6. do 12. 12. 2013 Celjskim lekarnam dobavljali po dogovorjeni ceni, ki je veljala od 24. 6. 2012 do 31. 5. 2013 in je znašala 33 evrov, kljub temu da je dogovorjena cena v tem obdobju znašala 30,69 evra. Celjske lekarne so v obdobju od 1. 6. 2013 do 16. 1. 2014 pri obračunavanju ZZZS⁴⁶ upoštevale nabavno ceno 33 evrov.

Salus, Kemofarmacija in Farmadent so zdravilo Lyrica v obdobju od 27. 6. do 30. 7. 2014 Celjskim lekarnam dobavljali po dogovorjeni ceni, ki je veljala od 1. 6. 2013 do 3. 3. 2014 in je znašala 30,69 evrov. Dobavitelji bi morali zdravilo Lyrica v obdobju od 27. 6. do 31. 7. 2014 Celjskim lekarnam zaračunati po ceni 27,85 evra⁴⁷. Celjske lekarne so v obdobju od 27. 6. do 5. 9. 2014 pri obračunavanju ZZZS upoštevale nabavno ceno 30,69 evra.

Glede na navedeno ugotavljamo, da je obstajalo tveganje, da so dobavitelji Celjskim lekarnam tudi druga zdravila zaračunavali po cenah, višjih od dogovorjenih, Celjske lekarne pa so to višjo ceno zaračunale plačniku, v večini primerov ZZZS.

Pojasnilo Celjskih lekarn

ZZZS je 27. 6. 2016 uvedel zavrnitveno kontrolo, kar pomeni, da se preverja nabavna cena zdravila glede na datum nabave in cena ne sme biti višja od cene za obračun v CBZ. Če cena v lekarni ni skladna s ceno v CBZ, lekarna ne more izdati zdravila.

⁴⁵ Zdravilo Nalgesin (20 tablet), Lekadol in Nalgesin (30 tablet).

⁴⁶ ZZZS krije to zdravilo v 70-odstotnem deležu.

⁴⁷ Dobavitelji lahko upoštevajo še osemdnevno prehodno obdobje za uveljavitev nove cene. Nova veljavna cena (27,85 evra) je najvišja dovoljena cena, ki je javno objavljena v CBZ in je veljala v obdobju od 27. 6. 2014 do 31. 1. 2015.

2.2.2 Kasneje dobljeni popusti na zdravila, izdana na recept in brez recepta

Dobavitelji in proizvajalci zdravil Celjskim lekarnam priznavajo različne oblike popustov. Poleg popustov na nabavno ceno zdravil, ki so izkazani na računih dobaviteljev, Celjske lekarne lahko popuste dobijo tudi kasneje, ki prav tako zmanjšujejo poslovne odhodke. Ti popusti se nanašajo na realizirani obseg nabav⁴⁸, naturalne rabate⁴⁹ in povračila razlike v ceni ter predčasna plačila⁵⁰.

2.2.3 Simulacija nabavnih cen zdravil, izdanih na recept, z upoštevanjem kasneje dobljenih popustov

V simulaciji v tabeli 9 hipotetično prikazujemo cene zdravil, izdanih na recept, ki vključujejo kasneje dobljene popuste na ta zdravila, ki so jih Celjske lekarne prejele v letu 2014 (popusti na realiziran obseg nabav in predčasna plačila). Za določitev takšnih cen je treba določiti skupno stopnjo kasneje dobljenih popustov. Celjskim lekarnam so dobavitelji v letu 2014 nudili različne stopnje popustov. Posamezne stopnje popustov smo ponderirali glede na udeležbo posameznega dobavitelja v celotni nabavi zdravil, ki se izdajajo na recept, ter tako dobili stopnjo popusta, ki je v letu 2014 znašala 1,85 odstotka.

⁴⁸ Salus je Celjskim lekarnam priznal 1,95-odstotni popust na neto promet z zdravili, Farmadent 1,3-odstotnega, Kemofarmacija pa 1,05-odstotnega.

⁴⁹ Naturalni rabat je nagrada v blagu za izvedbo prodajnih akcij glede na povpraševanje po artiklih.

⁵⁰ Salus in Farmadent sta za plačila v 15 dneh od datuma računa priznala 0,37-odstotni popust, Kemofarmacija pa 0,35-odstotnega.

Tabela 9: Simulacija cen zdravil z upoštevanjem kasneje dobljenih popustov

Šifra	Ime zdravila	Nabavna cena v knjigovodski listini v evrih	Cena z upoštevanjem kasneje dobljenih popustov v evrih	Razlika v ceni v evrih
025500	Remodulin	10.775,61	10.576,26	199,35
031682	Revlimid	4.695,00	4.608,14	86,86
018619	Sutent	4.666,52	4.580,19	86,33
102121	Stelara	2.820,19	2.768,02	52,17
017108	Humira	800,00	785,20	14,80
007900	Betaferon	748,39	734,54	13,85
011711	Copaxone	739,34	725,66	13,68
127094	Avonex	691,41	678,62	12,79
107654	Prolia	173,38	170,17	3,21
061921	Levemir	50,39	49,46	0,93
015300	Lantus	49,04	48,13	0,91
008818	Seretide	42,95	42,16	0,79
055786	Symbicort	33,20	32,59	0,61
013390	NovoMix	31,28	30,70	0,58
023868	Spiriva	25,72	25,24	0,48
064688	Cymbalta	22,34	21,93	0,41
105864	Combodart	20,32	19,94	0,38
000639	Amoksiklav	6,74	6,62	0,12
011193	Prenewel	5,00	4,91	0,09
032603	Prenessa	2,69	2,64	0,05
059765	Naklofen	2,45	2,40	0,05
024236	Concor COR	1,99	1,95	0,04
000191	Analgin	1,85	1,82	0,03
055654	Lekadol	1,30	1,28	0,02
067903	Plivit	1,06	1,04	0,02
001384	Aspirin protect	1,00	0,98	0,02
026778	Edemid	0,86	0,84	0,02

Vira: podatki Celjskih lekarn in CBZ.

Ocenili smo, da bi prihranek ZZZS v primeru iz naše simulacije, torej 1,85-odstotni popust na posamezno zdravilo, izdano na recept, v letu 2014 znašal 262.000 evrov⁵¹.

⁵¹ Znesek prodaje zdravil, ki se krije iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, brez upoštevanja zdravila Tracleer, smo pomnožili z 0,0185.

Predpisi in splošni dogovor ne določajo, da bi morale lekarne kasneje dobljene popuste upoštevati pri pripravi zahtevkov ZZZS. 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. Celjske lekarne bi lahko z ustrezno opredelitvijo pogojev in meril⁵² 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.

Celjske lekarne bi z ustrezno izvedenim postopkom oddaje javnega naročila lahko 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.

⁵² Merila bi morale oblikovati tako, da bi zagotovile oddajo konkurenčnih ponudb zainteresiranih ponudnikov in s tem nižjo ponudbeno ceno zdravil.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja *Celjskih lekarn* v delu, ki se nanaša na nabavo in zaračunavanje zdravil Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije v letu 2014.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Celjske lekarne v letu 2014 niso poslovale v skladu s predpisi v naslednjem primeru:

- za nabavo zdravil v skupnem znesku 23.445.757 evrov niso izvedle ustreznega postopka oddaje javnega naročila, kar je v nasprotju z Zakonom o javnem naročanju – točka 2.1.1.a.

Menimo, da je bilo poslovanje Celjskih lekarn zaradi ugotovljene nepravilnosti, ki jo navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Celjske lekarne 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.

Celjske lekarne morajo v odzivnem poročilu izkazati:

- da so začele z aktivnostmi za izbiro dobaviteljev zdravil v skladu s predpisi – točka 2.1.1.a.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v 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 poslovanja⁵³. 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 Celjske lekarne kršijo obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Celjskim lekarnam, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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