



REVIZIJSKO POROČILO
O PRAVILNOSTI POSLOVANJA
KLINIČNEGA CENTRA LJUBLJANA
V LETU 2005



*Bedimo
nad potmi
javnega
denarja*



POS LANSTVO

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

**REVIZIJSKO POROČILO
O PRAVILNOSTI POSLOVANJA
KLINIČNEGA CENTRA LJUBLJANA
V LETU 2005**



Številka: 1213-2/2006-20

Ljubljana, 17. januarja 2007



Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja javnega zavoda Klinični center Ljubljana*, ki opravlja zdravstveno dejavnost na sekundarni in terciarni ravni ter izobraževalno in raziskovalno dejavnost na področju zdravstva kot javno službo.

Cilj revizije je bil izreči mnenje o pravilnosti poslovanja Kliničnega centra Ljubljana v letu 2005. Preveritve so bile usmerjene na tri področja poslovanja, in sicer stroške dela, javno naročanje blaga, materiala, storitev in osnovnih sredstev ter na področje kliničnega preskušanja zdravil.

O *pravilnosti poslovanja Kliničnega centra Ljubljana v letu 2005* je Računsko sodišče izreklo *negativno mnenje*, ker je ugotovilo pomembne nepravilnosti na vseh treh proučevanih segmentih:

- Na področju stroškov dela se večina ugotovljenih nepravilnosti nanaša na neupravičeno obračunan in izplačan dodatek zdravnikom za podeljeni naziv, ki nima podlage v Zakonu o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalne skupnosti in kolektivnih pogodbah, ter na neupravičeno obračunan in izplačan dodatek za vodenje in previsok dodatek za vplive delovnega okolja in obremenitve pri delu. Skupni znesek ugotovljenih nepravilnosti znaša 30.905 tisoč tolarjev (128.964 evrov).
- Pri javnem naročanju blaga, materiala in storitev je še vedno najpogostejša nepravilnost naročanje brez ustrezne podlage, ki je, glede na obseg naročil, lahko predvsem pogodba, sklenjena po predhodno izvedenem ustreznem postopku, v skladu z Zakonom o javnih naročilih ali na njegovi podlagi sprejetim notranjim predpisom. Večina od skupaj 18.925.998 tisoč tolarjev (78.976.790 evrov) v letu 2005 nepravilno oddanih naročil je bila oddana le z naročilnico, v manjšem delu pa se nepravilnosti nanašajo tudi na izvedbo postopkov oddaje naročil.
- Področje kliničnega preskušanja zdravil je Klinični center Ljubljana ustrezno uredil šele v letu 2006. Posledica netransparentnega delovanja na tem področju v preteklih letih je tudi 26 študij, ki so v letih 2004 in 2005 potekale v prostorih Kliničnega centra in s sredstvi Kliničnega centra, brez ustrezne odobritve in soglasja pristojnih. Ker Klinični center ni vzpostavil ustreznih kontrol, ki bi preprečile nepooblaščen razpolaganje s sredstvi, je s tem dopustil izgubo 9.400 tisoč tolarjev (39.225 evrov) potencialnega prihodka iz študij, ki so potekale na podlagi odločb, izdanih v letih 2004 in 2005, in oškodovanje zavoda v ocenjeni vrednosti 1.200 tisoč tolarjev (5.008 evrov).

Klinični center Ljubljana med izvajanjem revizije ni odpravil vseh nepravilnosti, zato je računsko sodišče zahtevalo predložitev *odzivnega poročila*. Odpraviti mora zlasti nepravilnosti pri določanju in obračunavanju dodatkov zaposlenim ter izboljšati poslovanje pri oddaji javnih naročil, pri čemer se morajo popravljalni ukrepi nanašati tako na izboljšanje kontrolnega okolja kot tudi na konkretne aktivnosti in postopke, s katerimi bo zagotovil spoštovanje predpisov o javnem naročanju.

KAZALO

1. UVOD	7
2. REVIZIJA PRAVILNOSTI POSLOVANJA V LETU 2005	10
2.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	10
2.2 OSNOVNI PODATKI O POSLOVANJU KC V LETU 2005	11
2.3 UGOTOVITVE.....	12
2.3.1 Stroški dela.....	13
2.3.1.1 Osnovna plača.....	13
2.3.1.2 Dodatki.....	14
2.3.2 Javno naročanje blaga, materiala in storitev ter nabava osnovnih sredstev	17
2.3.2.1 Stroški blaga in materiala.....	17
2.3.2.2 Stroški storitev.....	26
2.3.2.3 Nabava osnovnih sredstev	28
2.3.2.4 Izvajanje ukrepov, o katerih je KC poročal v odzivnem poročilu.....	29
2.3.3 Ostali stroški storitev	30
2.3.4 Klinično preskušanje zdravil.....	33
2.3.4.1 Klinično preskušanje zdravil v KC	34
2.3.4.2 Prihodki in odhodki KC od izvajanja KPZ.....	36
2.3.4.3 Ocena izgubljenega prihodka in oškodovanja KC	37
3. MNENJE	39
4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	40

1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Kliničnega centra Ljubljana, Zaloška cesta 2, Ljubljana (v nadaljevanju: KC) v letu 2005 smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in Programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letu 2006. Sklep o izvedbi revizije¹ je bil izdan 24. 4. 2006.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja v letu 2005. Za doseg tega cilja smo preverili skladnost poslovanja s predpisi, ki veljajo za KC kot posrednega uporabnika proračunskih sredstev.

Osnovni podatki o KC

KC je javni zdravstveni zavod, ki opravlja zdravstveno dejavnost na sekundarni in terciarni ravni ter izobraževalno in raziskovalno dejavnost na področju zdravstva. Ustanovljen je bil leta 1992 z odlokom², ki ga je nadomestil v letu 1996 sprejeti Sklep o preoblikovanju javnega zavoda Klinični center Ljubljana³. Ustanovitelj zavoda je Republika Slovenija, ustanoviteljske pravice in obveznosti pa izvršuje Vlada Republike Slovenije.

V skladu s 6. členom statuta⁴ obsega dejavnost KC:

- bolnišnično zdravstveno dejavnost,
- specialistično izvenbolnišnično zdravstveno dejavnost,
- druge zdravstvene storitve,
- raziskovanje in eksperimentalni razvoj na področju naravoslovja in medicine,
- drugo izobraževanje,
- dejavnost lekarn ter
- trgovino na debelo s farmacevtskimi izdelki.

¹ Št. 1213-2/2006-3.

² Odlok o ustanovitvi Javnega zdravstvenega zavoda Klinični center Ljubljana (Uradni list RS, št. 34/92).

³ Sprejela ga je Vlada Republike Slovenije 19. 2. 1996 (Uradni list RS, št. 13/96), spremembe in dopolnitve 16. 11. 2000 (Uradni list RS, št. 111/00), 1. 2. 2001 (Uradni list RS, št. 9/01), 8. 7. 2004 (Uradni list RS, št. 78/04), 27. 1. 2005 (Uradni list RS, št. 10/05).

⁴ Sprejel ga je svet zavoda 24. 10. 1996 (soglasje vlade št. 022-03/93-19/12-8 z dne 30. 10. 1996), spremembe in dopolnitve 27. 10. 1998 (soglasje vlade št. 510-07/98-2 z dne 26. 1. 1999), 21. 2. 2001 (soglasje vlade št. 510-7/2001-3 z dne 20. 3. 2001), spremembe in dopolnitve 31. 5. 2002 (soglasje vlade št. 510-07/2001-4 z dne 30. 7. 2002), spremembe in dopolnitve 29. 9. 2004 (soglasje vlade št. 510-07/2001-7 z dne 15. 10. 2004), spremembe in dopolnitve z dne 18. 2. 2005 (soglasje vlade št. 01403-9/2005/4 z dne 24. 2. 2005).

KC opravlja zdravstveno dejavnost na sekundarni in terciarni ravni ter izobraževalno in raziskovalno dejavnost na področju zdravstva kot temeljne dejavnosti, izjemoma pa tudi primarno zdravstveno dejavnost. Organizacijske enote KC so: klinike, klinični inštituti, klinični oddelki ter strokovno-poslovne skupnosti. Temeljne strokovne enote so klinike, klinični inštituti in klinični oddelki, za določena strokovna področja se lahko oblikujejo tudi centri in službe. Temeljne strokovne enote na področjih interne medicine, kirurgije, ginekologije, pediatrije, nevrologije in stomatologije so glede na skupne strokovne in ekonomske interese povezane v strokovno-poslovne skupnosti. Temeljne strokovne enote, ki niso povezane v strokovno-poslovne skupnosti, uveljavljajo svoje skupne ekonomske interese prek svojega koordinacijskega sveta. Dejavnosti skupnega pomena za KC izvajajo: oskrbovalne službe, lekarna, služba bolniške prehrane in dietoterapije, reševalna postaja, tehnično-vzdrževalna služba in upravno-administrativne službe. V KC je bilo v letu 2005 povprečno 7.090 zaposlenih, od tega 4.940 zdravstvenih delavcev, med katerimi je bilo 1.100 zdravnikov, in 2.150 nezdravstvenih delavcev. Na dan 31. 12. 2005 je bilo v KC 7.184 zaposlenih⁵.

Organi KC so:

- svet KC,
- strokovni svet,
- generalni direktor in
- strokovni direktor.

Svet KC, ki je organ upravljanja, ima enajst članov: šest članov imenuje ustanovitelj, tri člane zaposleni, po enega pa Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS), kot predstavnika zavarovancev, in mestni svet Mestne občine Ljubljana.

Strokovni svet sestavljajo strokovni direktorji strokovno-poslovnih skupnosti, dva predstavnika nepovezanih organizacijskih enot in glavna medicinska sestra KC, vodi pa ga strokovni direktor KC.

Poslovodni organ KC je *generalni direktor*, ki ga imenuje in razrešuje svet KC s soglasjem Vlade Republike Slovenije za dobo štirih let. Generalni direktor organizira in vodi delo in poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa zavod in odgovarja za zakonitost poslovanja.

Strokovni direktor vodi, usklajuje in odgovarja za strokovno dejavnost KC. Imenuje in razrešuje ga svet KC na predlog strokovnega sveta zavoda.

KC pridobiva sredstva za izvajanje dejavnosti:

- od ZZZS po pogodbi o izvajanju zdravstvenega programa iz obveznega zdravstvenega zavarovanja,
- od zavarovalnic po pogodbah o izvajanju prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja,
- iz državnega proračuna za namene, za katere je določeno z zakonom,
- s prodajo storitev ter
- z donacijami, darili in iz drugih virov.

Iz proračuna Republike Slovenije KC pridobiva finančna sredstva na podlagi letnega programa dela in finančnega načrta, ki ga sprejme svet KC s soglasjem ustanovitelja.

⁵ Vir: letno poročilo KC za leto 2005.

Odgovorne osebe zavoda v obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so:

- mag. Franc Hočevar, prof. def., generalni direktor do 31. 5. 2005 in vršilec dolžnosti generalnega direktorja do 9. 8. 2005 ter
- mag. Darinka Miklavčič, univ. dipl. ekon., generalna direktorica od 10. 8. 2005.

2. REVIZIJA PRAVILNOSTI POSLOVANJA V LETU 2005

2.1 Obrazložitev revizije

Revidirali smo pravilnost poslovanja KC v letu 2005. Preverili smo stroške dela, stroške blaga, materiala in storitev ter nabavo osnovnih sredstev, podrobneje pa smo obravnavali tudi področje kliničnega preskušanja zdravil.

Pri presoji skladnosti poslovanja s predpisi na področju plač, drugih stroškov dela in drugih oblik plačil za opravljeno delo smo upoštevali predpise, ki urejajo posamezno področje, predvsem pa Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti⁶ (v nadaljevanju: ZRPJZ), Zakon o delovnih razmerjih⁷ (v nadaljevanju: ZDR), Kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji⁸ (v nadaljevanju: KPND), Kolektivno pogodbo za dejavnost zdravstva in socialnega varstva Slovenije⁹ (v nadaljevanju: KPDZSV) in Kolektivno pogodbe za zdravnike in zobozdravnike v Republiki Sloveniji¹⁰ (v nadaljevanju: KPZZ). Preverili smo sistem določanja in obračunavanja plač in ugotovitve potrjevali na nestatistično izbranem vzorcu izplačil.

Pri presoji skladnosti poslovanja s predpisi na področju javnega naročanja smo upoštevali določila Zakona o javnih naročilih¹¹ (v nadaljevanju: ZJN-1) in na njegovi podlagi sprejete notranje akte: Navodila o oddaji javnih naročil male vrednosti v Kliničnem centru Ljubljana¹² (v nadaljevanju: navodilo) in Pravilnika o naročanju¹³ (v nadaljevanju: pravilnik). Preveritve so bile usmerjene na tri temeljna področja proučevanja: izvajanje postopkov, o katerih je revidiranec poročal v odzivnem poročilu in so bili ocenjeni kot zadovoljivi¹⁴, izvajanje postopkov javnih razpisov in naročil male vrednosti, ki so bili izvedeni in so izkazani v ustrezni dokumentaciji, ter ugotavljanje podlag za ostale nabave.

⁶ Uradni list RS, št. 18/94, 36/96.

⁷ Uradni list RS, št. 42/02.

⁸ Uradni list RS, št. 18/91-I, 53/92, 34/93, 3/98.

⁹ Uradni list RS, št. 15/94, 19/96.

¹⁰ Uradni list RS, št. 14/94, 15/94, 18/94, 22/96, 39/98, 39/99, 97/00, 60/01.

¹¹ Uradni list RS, št. 39/00, 102/00, 2/04.

¹² Navodilo je sprejel generalni direktor 8. 6. 2004.

¹³ Pravilnik je izdal generalni direktor 25. 4. 2000.

¹⁴ Porevizijsko poročilo o popravljalnih ukrepih Kliničnega centra Ljubljana, št. 1213-3/2004-28 z dne 18. 5. 2005.

Področje kliničnega preskušanja zdravil smo proučevali s treh vidikov: ugotavljali smo, kako je to področje v KC urejeno normativno in za kolikšen obseg dejavnosti gre, ter skušali oceniti, ali je bil KC zaradi neurejenosti tega področja poslovanja oškodovan in v kakšnem obsegu.

2.2 Osnovni podatki o poslovanju KC v letu 2005

Tabela 1: Skrajšan izkaz prihodkov in odhodkov po vrstah dejavnosti v letu 2005

	Za izvajanje javne službe v tisoč tolarjih	Od prodaje blaga in storitev na trgu v tisoč tolarjih	Skupaj v tisoč tolarjih
PRIHODKI			
Prihodki od poslovanja	74.470.971	485.785	74.956.756
Finančni prihodki	56.846	0	56.846
Izredni prihodki	43.437	0	43.437
Prevrednotovalni poslovni prihodki	49.021	0	49.021
CELOTNI PRIHODKI	74.620.275	485.785	75.106.060
ODHODKI			
Stroški blaga, materiala in storitev	33.983.105	221.677	34.204.782
Stroški dela	39.135.232	255.285	39.390.517
Amortizacija	2.015.244	13.146	2.028.390
Ostali drugi stroški	80.400	524	80.924
Finančni odhodki	35.500	232	35.732
Izredni odhodki	13.649	89	13.738
Prevrednotovalni poslovni odhodki	39.535	258	39.793
CELOTNI ODHODKI	75.302.665	491.211	75.793.876
PRESEŽEK ODHODKOV NAD PRIHODKI	(682.390)	(5.426)	(687.816)

Vir: izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti od 1. 1. do 31. 12. 2005.

KC je v izkazu prihodkov in odhodkov za leto 2005 izkazal 75.106.060 tisoč tolarjev prihodkov. Največji delež (99,8 odstotka) predstavljajo prihodki od poslovanja, ki jih KC razčlenjuje na prihodke od prodaje storitev po pogodbi z ZZS, prihodke od prodaje storitev ostalim porabnikom proračunskih sredstev, prihodke od prodaje storitev samoplačnikom in ostalim plačnikom, prihodke od drugih dejavnosti in prihodke od prodaje blaga in materiala. Od celotnih odhodkov se 99,9 odstotka nanaša na odhodke poslovanja.

Največ prihodkov je KC pridobil z opravljanjem storitev na podlagi pogodbe, sklenjene z ZZS za izvajanje rednega programa, in enkratnega dodatnega programa za skrajševanje čakalnih dob (93,7 odstotka celotnih

prihodkov). Od ostalih porabnikov proračunskih sredstev je v letu 2005 pridobil 0,5 odstotka, od samoplačnikov in ostalih plačnikov pa 2,0 odstotka celotnih prihodkov. Prihodki drugih dejavnosti, ki zajemajo sredstva za izvajanje raziskovalne dejavnosti, refundacije za stroške plač zdravnikov sekundarijev, pripravnikov, refundacije za stroške mladih raziskovalcev, donacije za izobraževanje zaposlenih in za tekoče poslovanje, zaračunane najemnine in drugo nezdravstveno dejavnost, so predstavljali 3,6 odstotka celotnih prihodkov. Večina odhodkov se nanaša na stroške dela (52,0 odstotkov) ter stroške blaga, materiala in storitev (45,1 odstotka). KC je v letu 2005 ustvaril 687.816 tisoč tolarjev presežka odhodkov nad prihodki.

V skladu s 16. in 17. členom Zakona o računovodstvu¹⁵ je KC izkazal prihodke in odhodke tudi po vrstah in namenih iz opravljanja javne službe in dejavnosti na trgu. V izkazu prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti v letu 2005 je izkazal 74.620.275 tisoč tolarjev prihodkov in 75.302.665 tisoč tolarjev odhodkov od opravljanja javne službe ter 485.785 tisoč tolarjev prihodkov in 491.211 tisoč tolarjev odhodkov od opravljanja dejavnosti na trgu.

Med prihodke od opravljanja tržne dejavnosti, ki so v letu 2005 predstavljali 0,6 odstotka celotnih prihodkov, je všteval prihodke od najemnin, od prodaje hrane, od kotizacij za seminarje, simpozije, tečaje in strokovna srečanja, prihodke od specializacij, od prodaje odpadkov ter druge prihodke od prodaje proizvodov in storitev. Vse ostale prihodke je upošteval med prihodki od izvajanja javne službe. Pri razmejitvi odhodkov na del, ki se nanaša na opravljanje dejavnosti javne službe, in del, ki se nanaša na opravljanje dejavnosti na trgu, je kot sodilo za razmejitev posameznih skupin stroškov upošteval razmerje med prihodki od poslovanja, doseženimi pri opravljanju posamezne vrste dejavnosti.

KC v notranjih predpisih nima podrobneje določenega sodila za razmejevanje prihodkov med dejavnostjo javne službe in tržno dejavnostjo, zato podlago za razdelitev prihodkov po vrstah in namenih predstavlja navodilo Ministrstva za zdravje¹⁶. Glede na to, da navodilo Ministrstva za zdravje predstavlja le okvir, in ne obravnava vseh posebnosti poslovanja KC, bi bilo potrebno v notranjih predpisih KC natančneje opredeliti sodila za razmejevanje prihodkov med dejavnostjo javne službe in dejavnostjo na trgu, in pri tem upoštevati tako posebnosti poslovanja KC kot tudi opredelitev obsega javne službe, ki izhaja iz veljavnih predpisov, predvsem Zakona o zdravstveni dejavnosti¹⁷ (v nadaljevanju: ZZDej). Prav tako bi bilo potrebno zagotoviti tudi evidentiranje dejansko nastalih stroškov izvajanja dejavnosti na trgu oziroma ustrezno utemeljiti uporabljena sodila. Doslednejše spremljanje in evidentiranje stroškov je potrebno zaradi pravilnega ugotavljanja presežka prihodkov oziroma odhodkov po vrstah dejavnosti.

2.3 Ugotovitve

V nadaljevanju so navedena le tista področja, kjer smo na podlagi izvedenih podrobnih preveritev ugotovili nepravilnosti in neskladja s predpisi.

¹⁵ Uradni list RS, št. 23/99.

¹⁶ Dopolnitev navodila Ministrstva za zdravje za enotno razmejevanje poslovanja s sredstvi javnih financ in drugih sredstev za opravljanje javne službe od spremljanja poslovanja s sredstvi, pridobljenimi iz prodaje blaga in storitev na trgu št. 400-20/00-145 z dne 14. 7. 2000.

¹⁷ Uradni list RS, št. 2/92, 26/92, 37/95, 8/96, 90/99, 31/00, 45/01, 2/04, 80/04.

2.3.1 Stroški dela

Stroški dela so v letu 2005 predstavljali 52 odstotkov celotnih odhodkov. Njihova struktura se glede na leto poprej ni bistveno spremenila. Največji delež so predstavljale plače in nadomestila plač ter prispevki za socialno varnost zaposlenih.

Tabela 2: Stroški dela

Stroški dela	Leto 2005 v tisoč tolarjih	Leto 2004 v tisoč tolarjih	Indeks 2005/2004	Delež 2005 v odstotkih	Delež 2004 v odstotkih
Plače in nadomestila plač	29.999.914	28.431.829	106	76,2	76,3
Prispevki za socialno varnost zaposlenih	4.562.898	4.290.574	106	11,6	11,5
Drugi stroški dela	4.827.705	4.540.957	106	12,2	12,2
Skupaj	39.390.517	37.263.360	106	100,0	100,0

V plačah in nadomestilih plač, obračunanih v letu 2005, so 35,5 odstotka predstavljale osnovne plače, 30,7 odstotka dodatki, 17,4 odstotka različna nadomestila, 9,2 odstotka sredstva za nadurno delo in 1,1 odstotka sredstva za delovno uspešnost. Povprečna mesečna bruto plača na zaposlenega je v letu 2005 znašala 331 tisoč tolarjev. Med ostalimi stroški dela so največji delež predstavljali:

- stroški prevoza na delo in z dela (1.762.927 tisoč tolarjev),
- stroški prehrane med delom (1.097.045 tisoč tolarjev),
- regres za letni dopust (1.033.290 tisoč tolarjev) in
- premije dodatnega pokojninskega zavarovanja za javne uslužbenke (575.125 tisoč tolarjev).

KC je v letu 2005 izplačal tudi:

- 109.997 tisoč tolarjev za odpravnine,
- 56.919 tisoč tolarjev za jubilejne nagrade in
- 48.811 tisoč tolarjev solidarnostnih pomoči.

Pravilnost določanja, obračunavanja in izplačevanja plač, nadomestil in drugih stroškov dela smo preverili na izbranem vzorcu.

2.3.1.1 Osnovna plača

Podlago za razporejanje zaposlenih na delovna mesta je v revidiranem obdobju predstavljala Akt o sistemizaciji delovnih mest¹⁸ (v nadaljevanju: akt o sistemizaciji), ki določa nazive in naloge posameznih delovnih mest, posebne delovne pogoje in potrebna dodatna znanja ter razporeditev v tarifne skupine in plačilne razrede. Pri preveritvi skladnosti razporejanja delavcev z določili veljavnega internega predpisa ter izpolnjevanja pogojev, ki jih določa veljavni interni predpis, smo ugotovili naslednja neskladja:

¹⁸ Prečiščeno besedilo, ki ga je generalni direktor KC sprejel 21. 4. 1999.

- delavec je bil 15. 7. 2001 s pogodbo o zaposlitvi razporejen na delovno mesto vodje delovne enote (TDP) v Upravno-administrativni službi, Službi za trženje; iz priloge II (opisi delovnih mest) akta o sistemizaciji ni razvidno, da je takšno delovno mesto sistemizirano, niti ni opisa delovnega mesta;
- delavka, ki je od 4. 4. 2001 razporejena na delovno mesto vodje delovne enote (TDP) v Tehnično-vzdrževalni službi – Tekoče vzdrževanje klinik, ne izpolnjuje dodatnega obveznega pogoja, navedenega v popisnem listu delovnega mesta (nima opravljenega strokovnega izpita za izvajanje investicij);
- za štiri (nemedicinske) delavce smo ugotovili, da opravljajo delo na delovnih mestih, za katera nimajo ustrezne smeri izobrazbe;
- KC je dvema zaposlenima določil izhodiščni količnik delovnega mesta, ki ni v skladu z določili akta o sistemizaciji; kljub temu, da je izhodiščni količnik delovnega mesta predstojnika kliničnega oddelka (TDP) v aktu o sistemizaciji določen v višini 4,70 količnika, je bil dvema zaposlenima s pogodbo o zaposlitvi določen izhodišči količnik v višini 5,00 oziroma 6,40.

Ukrepi KC

KC je delavko napotil na ustrezno strokovno izobraževanje in pripravil novi, z aktom o sistemizaciji delovnih mest usklajeni pogodbi o zaposlitvi, ter ju posredoval v podpis zaposlenima.

2.3.1.2 Dodatki

2.3.1.2.a KPDZSV in KPZZ določata, da se zaposlenemu, ki mu je pristojno ministrstvo podelilo *poseben naziv*, vrednotenje tega naziva uredi s posebnim predpisom. Ugotovili smo, da je KC vrednotil nazive svetnik, višji svetnik in primarij, ki jih je nekaterim zaposlenim podelilo Ministrstvo za zdravje (v nadaljevanju: MZ) kljub temu, da ustrezní predpis o vrednotenju teh nazivov ne obstaja. Zaposlene, ki jim je bil podeljen naziv višji svetnik, je KC, s soglasjem MZ¹⁹, razporedil na posebno delovno mesto, ovrednoteno z izhodiščnim količnikom 9,00. Delovno mesto višji svetnik s količnikom 9,00 je umeščeno tudi v Enotni seznam delovnih mest za zdravstvene zavode, ki ga je izdelalo takratno Ministrstvo za zdravstvo. Ne glede na to, da je zavod ravnal v skladu z usmeritvami ministrstva, menimo, da pridobitev tovrstnega naziva ne more biti podlaga za sistemiziranje posebnega delovnega mesta. Zaposleni v zavodu, ki jim je bil podeljen naziv višji svetnik, dejansko opravljajo dela na drugih sistemiziranih delovnih mestih, kar je razvidno tudi iz opredelitve delovnih mest v kadrovski evidenci ter pogodbah o zaposlitvi (npr. strokovni direktor SPS – višji svetnik). Menimo, da bi zaposleni z nazivom višji svetnik morali prejemati plačo za delo na delovnem mestu, ki ga dejansko opravljajo, Ministrstvo za zdravje pa bi lahko po svoji presoji določilo vrednotenje podeljenega naziva le v posebnem predpisu in ne z umestitvijo posebnega delovnega mesta v Enotni seznam delovnih mest ter s posledičnim potrjevanjem tega delovnega mesta v prvih razporeditvah ali aktih javnih zavodov o sistemizaciji delovnih mest.

Kot posebni predpis, s katerim se ureja vrednotenje naziva svetnik, ni mogoče šteti Sklepa Ministrstva za zdravstvo z dne 12. 10. 1995. V navedenem sklepu je sicer določeno, da zdravniku, ki ima naziv svetnik, pripada dodatek k plači v višini 1,00 količnika, vendar pa ta sklep ni bil javno objavljen, zato ga ni mogoče upoštevati kot predpis, na katerega vrednotenje podeljenega naziva veže 88. člen KPDZSV.

¹⁹ Kot soglasje štejemo potrditev prve razporeditve zaposlenih, ki vsebuje tudi navedeno delovno mesto.

Brez ustrezne podlage je tudi izplačilo dodatka za podeljeni naziv primarij, katerega vrednotenje je KC leta 1994 sicer uredil začasno do spremembe in dopolnitev KPDZSV z dopolnitvijo notranjega predpisa²⁰, vendar ustrezni predpisi tudi kasneje vrednotenja tega naziva niso uredili²¹. Obračunavanje in izplačevanje dodatka v višini 0,20 količnika izhodiščne plače zato nima podlage v veljavnih predpisih. Ocenjujemo, da je bilo zaradi vrednotenja nazivov svetnik in primarij v letu 2005 v nasprotju z 19. členom ZRPJZ izplačano 29.966 tisoč tolarjev dodatkov.

Ukrep KC

KC je zaposlene, ki so prejeli dodatek za podeljeni naziv primarij, obvestil, da bo 1. 12. 2006 prenehal obračunavati dodatek. S problematiko nezadostnih podlag za vrednotenje častnih nazivov zdravnikov je 23. 11. 2006 z dopisom seznanil tudi Ministrstvo za zdravje in ga pozval k ureditvi področja.

2.3.1.2.b V treh primerih smo ugotovili, da so dodatek za vodenje prejeli tudi zaposleni, razporejeni na vodstvena delovna mesta, pri katerih vodenje predstavlja pretežni del nalog, kar je upoštevano že pri določitvi plačilnega razreda delovnega mesta v sistemizaciji. Dodatek za vodenje so neupravičeno prejeli predstojnica kliničnega oddelka (v višini 0,30 količnika), vodja centra (TDP) (v višini 0,40 količnika) in vodja III (TDP) (v višini 0,20 količnika). Znesek ugotovljene nepravilnosti znaša 436 tisoč tolarjev.

Ukrep KC

KC je predstojnici kliničnega oddelka prenehal obračunavati dodatek za vodenje (kar je izkazal z obračunskim listom plače za avgust), vodji centra je predložil v podpis novo pogodbo o zaposlitvi, s katero je izhodiščni količnik delovnega mesta uskladjal z aktom o sistemizaciji delovnih mest, ter vodjo III obvestil, da se mu s 1. 12. 2006 preneha obračunavati dodatek za vodenje.

2.3.1.2.c KPDZSV v 76. členu in KPZZ v 70. členu opredeljujeta pogoje za določitev dodatka za vplive delovnega okolja in obremenitev pri delu. Pri tem določata tako vplive, ki morajo biti prisotni na delovnem mestu, da se zaposlenim prizna dodatek, kot tudi merila za določitev višine dodatka v razponu od 0,05 do 0,15 količnika oziroma v odstotku od osnovne plače. KPDZSV še določa, da podpisniki kolektivne pogodbe z dogovorom določijo višino dodatka iz tega člena za tipična delovna mesta²².

- Omenjeni dogovor med drugim določa tudi, da se dodatek za vplive delovnega okolja in obremenitve pri delu za delovna mesta, pri katerih so že upoštevani določeni stalni težji delovni pogoji, praviloma zniža za 0,05 količnika. Ugotovili smo, da KC navedenega določila dogovora ni upošteval v enem primeru. Zaposlenemu na delovnem mestu vodja III (TDP) je obračunaval in izplačeval dodatek v nezmanjšani višini in zato v letu 2005 izplačal za 34 tisoč tolarjev preveč dodatka.
- Odstopanja od uveljavljene ureditve, ki se nanaša na plačevanje dodatka za vplive delovnega okolja in obremenitev pri delu zdravnikom, razporejenim na delovna mesta z oznako TDP (ki jim je priznan dodatek v višini 0,10 količnika), smo ugotovili v treh primerih: trem predstojnikom dejavnosti III (TDP) je bil dodatek določen v odstotku od osnovne plače, kar je v dveh primerih za 0,30 in v enem

²⁰ Spremembe in dopolnitve Pravilnika o delovnih razmerjih, osebnih dohodkih, nadomestilih osebnih dohodkov, drugih osebnih prejemkih in stroških; sprejel jih je generalni direktor KC 7. 1. 1994.

²¹ Pravilnik o podeljevanju naziva primarij (Uradni list RS, št. 113/00) določa le pogoje in postopek za dodelitev naziva.

²² Dogovor so podpisniki sklenili 9. 4. 1996.

primeru za 0,28 količnika več kot ostalim zdravnikom, razporejenim na delovna mesta z oznako TDP. Skupna ocenjena vrednost nepravilnosti je 469 tisoč tolarjev.

Ukrepi KC

Med izvajanjem revizije je KC opisane nepravilnosti odpravil, kar je izkazal z obračunskimi listi plač za oktober 2006.

V enem primeru smo ugotovili, da se je zaposleni dodatek povečal z 0,10 količnika pri plači za junij na 0,15 količnika pri plači za november, pri tem pa KC ni znal ustrezno obrazložiti razloga povečanja. KC je navedel, da imajo delavci dodatke določene na podlagi delovnih razmer na njihovem delovnem mestu, na katerega so razporejeni. Ker se razmere na delovnih mestih spreminjajo, prihaja pa tudi do prerazporeditev delavcev, se višina dodatka za vplive delovnega okolja in obremenitve pri delu posameznega zaposlenega lahko spreminja. Služba za varnost in zdravje pri delu v okviru svojih rednih nadzorov ugotavlja dejanske delovne razmere in predlaga popravke in spremembe, ki se vnašajo neposredno v evidenco delovnih mest oziroma kadrovske evidenco.

Priloga akta o sistemizaciji »Pregled dodatkov po delovnih mestih« je bila izdelana že leta 1999 in ne vsebuje kasnejših sprememb, zato ne odraža dejanskega stanja in ni več ustrezna podlaga za določanje dodatkov.

Za uskladitev dejanskega stanja z aktom o sistemizaciji je Služba za varnost in zdravje pri delu predlagala dopolnitev priloge akta o sistemizaciji z vsemi trenutno zasedenimi delovnimi mesti ter letno posodobitev pripadajočih dodatkov.

2.3.1.2.d Za devet zaposlenih smo ugotovili, da so presegli omejitev nadurnega dela, ki jo določa ZDR v 143. členu. Omejitev 180 nadur letno je bila presežena za 6 do 185 ur, v povprečju pa 131 ur. KC v nobenem od obravnavanih primerov ni upošteval drugega odstavka 20. člena Pravilnika o delovnem času in vrednotenju oblik delovnega časa v KC²³, ki določa, da je potrebno nadurno delo odrediti pisno. Prav tako pa ni poskrbel za pisna soglasja zaposlenih, da nadurno delo lahko presega omejitve 41.b člena Zakona o zdravniški službi²⁴ (v nadaljevanju: ZZdrS) in 52.b člena Zakona o zdravstveni dejavnosti²⁵ (v nadaljevanju: ZZDej). Pisna soglasja zaposlenih je KC začel pridobivati v letu 2006.

Obseg nadurnega dela (v letu 2005 je bilo opravljenih 592.590 ur nadurnega dela, brez ur dela v dežurstvu) je KC utemeljil s potrebami zagotavljanja nemotenega delovnega procesa. K povečanju števila ur nadurnega dela glede na leto poprej in s tem povečani porabi sredstev (indeks glede na leto 2004 je 111) pa je največ prispeval spremenjeni način plačevanja dela na *raziskovalnem področju*. Generalni direktor je namreč 23. 12. 2004 sprejel spremembe in dopolnitve pravilnika o znanstvenoraziskovalnem delu²⁶, s katerimi je KC spremenil način nagrajevanja raziskovalnega dela. V skladu s pravilnikom raziskovalci, ki so zaposleni v KC polni delovni čas kot zdravstveni delavci in raziskovalno delo opravljajo izven redne delovne obveznosti, prejemajo plačilo za opravljeno raziskovalno delo v obliki nadurnega dela. Zaposlenim, ki imajo sklenjeno delovno razmerje tudi pri drugem proračunskem uporabniku (v večini

²³ Prečiščeno besedilo pravilnika je 26. 6. 2003 sprejel generalni direktor.

²⁴ Uradni list RS, št. 98/99, 67/02, 15/03, 2/04.

²⁵ Uradni list RS, št. 9/92, 26/92, 37/95, 8/96, 90/99, 31/00, 45/01, 2/04, 80/04.

²⁶ Pravilnik o znanstvenoraziskovalnem delu v Kliničnem centru Ljubljana z dne 1. 10. 1998, spremembe in dopolnitve z dne 4. 12. 2000.

primerov je to Medicinska fakulteta), je KC za izvedbo raziskovalnega programa zmanjšal redno delovno obveznost iz zdravstvene dejavnosti, opravljene raziskovalne ure jim izplačuje mesečno v okviru plače za redno delo, del zdravstvene dejavnosti, ki je ni mogoče opraviti v okviru rednega delovnega časa, pa ti zaposleni opravijo kot nadurno delo. Pri določitvi vrednosti urne postavke raziskovalnega dela (tako v okviru rednega dela kot nadurnega dela) KC upošteva omejitve, ki izhajajo iz sklenjenih pogodb o izvajanju in financiranju raziskovalnih programov in projektov ter predpisov, ki jih morajo upoštevati izvajalci nacionalnega raziskovalnega in razvojnega programa.

2.3.2 Javno naročanje blaga, materiala in storitev ter nabava osnovnih sredstev

Stroški blaga, materiala in storitev so v letu 2005 predstavljali 45,1 odstotka celotnih odhodkov KC, od tega največ stroški materiala 32,4 odstotka. Glede na leto poprej so se največ povečali prav stroški materiala, stroški storitev pa so ostali skoraj na ravni leta 2004.

Tabela 3: Stroški blaga, materiala in storitev

Stroški blaga, materiala in storitev	Leto 2005 v tisoč tolarjih	Leto 2004 v tisoč tolarjih	Indeks 2005/2004	Delež 2005 v odstotkih	Delež 2004 v odstotkih
Nabavna vrednost prodanega blaga in materiala	1.193.740	1.038.059	115	3,5	3,2
Stroški materiala	24.542.146	22.734.095	108	71,7	70,6
Stroški storitev	8.468.896	8.423.569	101	24,8	26,2
Skupaj	34.204.782	32.195.723	106	100,0	100,0

2.3.2.1 Stroški blaga in materiala

KC je v letu 2005 posloval s 390 različnimi dobavitelji blaga in materiala, le s 95 je imel sklenjene pogodbe oziroma več pogodb o dobavah različnega blaga in materiala v različnih obdobjih leta 2005. Skoraj polovico vseh dobav je opravilo deset največjih dobaviteljev. KC je za nabavo blaga in materiala v letu 2005 objavil 16 javnih razpisov in izvedel tri postopke s pogajanjem. Nabave so potekale tudi po pogodbah, sklenjenih v letu 2004, ter po pogodbah, sklenjenih na podlagi izvedenih postopkov oddaje naročil male vrednosti. V letu 2005 je KC sklenil tudi 58 pogodb na podlagi postopkov, ki jih je v okviru skupnih javnih razpisov izvedlo MZ.

2.3.2.1.a Ugotovili smo, da je v letu 2005 velik delež nabav blaga in materiala v KC še vedno potekal *brez ustrežne podlage*. Iz preglednice nabav blaga in materiala, ki poteka prek skladišč, je razvidno, da so nabave v letu 2005 sicer potekale na podlagi 152 pogodb, vendar je na ta način potekalo le 16,7 odstotka vseh nabav²⁷. Ocenjujemo, da je KC v revidiranem obdobju brez ustreznega postopka nepravilno nabavil za 18.200.000 tisoč tolarjev zdravil, zdravstvenega in ostalega materiala in blaga, s čimer je kršil 6. člen ZJN-1 oziroma določila notranjega predpisa.

²⁷ V tabeli 4 so v rubriki »Nabave na podlagi pogodbe« navedeni zneski brez DDV, pri oceni smo upoštevali 20-odstotni DDV, čeprav se za posamezne skupine blaga in materiala (npr. zdravila, material, ki se vgrajuje v organizem, živila) upošteva znižana 8,5-odstotna stopnja.

Tabela 4: Stroški nabave blaga in materiala po skupinah v letu 2005²⁸

Skupina materiala	Naziv skupine materiala	Stroški blaga in materiala* v tisoč tolarjih	Podlaga v pogodbi** v tisoč tolarjih	Delež nabav s podlago v pogodbi v odstotkih (5) = (4) : (3)	Število sklenjenih pogodb	Število vseh dobaviteljev
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4) : (3)	(6)	(7)
01	Gotova zdravila	7.492.768	990.332	13,2	10	27
02	Farmacevtske kemikalije in droge	104.737	105.940	101,1	2	19
05	Preparati v različnih farmacevtskih oblikah	11.783	124	1,1	1	8
07	Zavojni in šivalni material	724.083	78.758	10,9	9	20
08	Stomatološki material	71.086	0	/	0	16
09	Izdelki, ki se vgrajujejo v organizem	2.160.188	612.309	28,3	19	40
10	Diagnostična sredstva	1.208.746	129.685	10,7	13	45
11	Medicinski material za enkratno uporabo	3.748.096	470.414	12,6	25	88
12	Kontaktne embalaže iz lekarne	161.055	0	/	0	14
13	Laboratorijski material	181.080	157.569	87,0	8	54
14	Pribor za večkratno uporabo	124.545	9.949	8,0	3	43
15	Dializni material	1.275.207	76.438	6,0	3	12
16	Rentgenološki material	2.145.018	109.263	5,1	3	21
17	Izotopi	362.671	93.389	25,8	8	10
18	Razkužila in dezinficijensi	222.898	2.700	1,2	2	17
19	Lekarniško trgovsko blago	28.365	2.123	7,5	1	9
20	Živila, jedila - gotova prehrana	524.975	101.940	19,4	16	53
21	Splošni potrošni material	239.423	30.113	12,6	12	91
23	Material za pranje in čiščenje	261.295	0	/	0	17
24	Tekstilni material	3.692	0	/	0	6
25	Pisarniški material	286.334	28.637	10,0	8	41
26	Bolniško perilni material	118.514	57.813	48,8	3	11
27	Tehnični material	240.474	11.980	5,0	4	39
28	Rezervni in nadomestni deli	94.988	0	/	0	40
29	Medicinski plini	79.069	0	/	0	2
30	Kuriva, maziva in olja	5.751	2.456	42,7	1	7
31	Porabljeno pogonsko gorivo	31.275	11.838	37,9	1	2
Skupaj		21.908.116	3.083.770	14,1	152	752

* Vir: bruto bilanca KC za leto 2005.

**Vir: analitična evidenca KC: Nabave po pogodbah 2005; zneski so brez DDV.

²⁸ V tabeli so navedene le skupine blaga in materiala, katerih nabava in poraba se evidentira prek skladišč, zato skupna vrednost stroškov blaga in materiala (stolpec 3) ni enaka seštevku postavk nabavne vrednosti prodanega blaga in materiala ter stroškov materiala, izkazanih v izkazu prihodkov in odhodkov.

Podrobneje smo obravnavali podlage za nabave nekaterih vrednostno pomembnejših skupin blaga in materiala.

Gotova zdravila (skupina 01): Stroški gotovih zdravil so v letu 2005 znašali 7.492.768 tisoč tolarjev, od tega ima le 13,2 odstotka nabav (v skupnem znesku 990.332 tisoč tolarjev) podlago v sklenjenih pogodbah z dobavitelji. Ostale nabave so bile izvedene na podlagi naročilnic, izdanih na podlagi veljavnih cenikov. KC je 4. 5. 2004 pooblastil MZ za izvedbo skupnega postopka oddaje javnega naročila po omejenem postopku, vendar v letu 2005 zaradi vloženih revizijskih zahtevkov postopek še ni bil zaključen. KC je zato v prvi polovici leta 2005 izvedel postopek oddaje javnega naročila s pogajanjem, vendar se je na ponudbo odzvalo le pet ponudnikov, ostali vabljeni ponudb niso oddali, z obrazložitvijo, da je že poteka skupni razpis MZ.

Farmaceutske kemikalije in droge (skupina 02) je v letu 2005 dobavljalo 19 različnih dobaviteljev. KC je imel sklenjeni le dve pogodbi s Kemofarmacijo, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Kemofarmacija) ter z družbo Sanolabor, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Sanolabor). Pogodbi sta obsegali le dva artikla (šifri 318051 in 317918), katerih skupna vrednost nabav je v letu 2005 znašala le 12.897 tisoč tolarjev, kljub temu da je pogodbeni vrednost skupaj znašala 105.940 tisoč tolarjev. Ostale nabave različnih artiklov nimajo podlage v pogodbi in so *po navedbi KC potekale na podlagi naročilnic in na podlagi veljavnih cenikov*. Promet dveh dobaviteljev je presegel 12 milijonov tolarjev²⁹, promet treh pa je presegel znesek, določen v internem predpisu kot mejo, pri kateri je potrebno z dobaviteljem skleniti pogodbo (na podlagi izvedenega postopka oddaje javnega naročila male vrednosti). Na podlagi razpoložljivih podatkov ugotavljamo, da ima le 12.897 tisoč tolarjev nabav farmacevtskih kemikalij in drog podlago v ustrezni pogodbi.

Stroški nabav *zavojnega in šivalnega materiala (skupina 07)* so v letu 2005 znašali 724.083 tisoč tolarjev. KC je imel sklenjenih 17 pogodb oziroma aneksov z devetimi različnimi dobavitelji za dobave v različnih obdobjih v skupnem znesku 78.758 tisoč tolarjev. Iz tega izhaja, da je imelo le 10,9 odstotka dobav podlago v pogodbah. Ostale dobave so bile izvedene na podlagi naročilnic in veljavnega cenika posameznega dobavitelja. Največji dobavitelj v tej skupini materiala je bil Johnson - Johnson, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Johnson - Johnson) z letnim prometom 305 milijonov tolarjev, s katerim pa je bila sklenjena le pogodba³⁰ v skupni vrednosti 8.122 tisoč tolarjev, ki se v celoti nanaša na obvezilni material (zajema le osem artiklov). Omenjeni dobavitelj je v letu 2005 dobavil več kot 400 različnih artiklov, pretežno pa šivalni material. Med vsemi pogodbami za nabave zavojnega in šivalnega materiala je bilo šest sklenjenih na podlagi skupnega razpisa, ki ga je že v letu 2004 izvedlo MZ. Skupni razpis je obsegal 28 sklopov, pogodbe, ki jih je sklenil KC, pa se nanašajo le na šest sklopov materiala.

Pojasnilo KC

KC je pojasnil, da so bile sklenjene pogodbe samo za tiste sklope, kjer so strokovni kriteriji, upoštevani v razpisu, ustrezali strokovnim kriterijem KC.

²⁹ 12 milijonov tolarjev smo upoštevali kot mejno vrednost za izvedbo javnega razpisa, ne glede na to, da znaša DDV pri posameznih artiklih tudi 8,5 odstotka.

³⁰ Št. 01-682/05.

Stomatološki material (skupina 08): Stroški stomatološkega materiala so v letu 2005 znašali 71.086 tisoč tolarjev. Material je dobavilo 19 različnih dobaviteljev, z nobenim ni bila sklenjena pogodba. Pri tem je šest dobaviteljev presešlo letni promet 1,2 milijona tolarjev, od teh dva tudi 12 milijonov tolarjev.

Pojasnilo KC

KC je pojasnil, da je 13. 10. 2004 pooblastil MZ za izvedbo skupnega razpisa, vendar postopek v letu 2005 še ni bil zaključen. V vmesnem obdobju so nabave potekale na podlagi naročilnic, po strokovnih zahtevah stomatološke klinike in na podlagi veljavnih cenikov dobaviteljev.

Izdelki, ki se kirurško vgrajujejo v organizem (skupina 09): Stroški nabave materiala skupine 09 so v letu 2005 znašali 2.160.188 tisoč tolarjev. Izdelke je dobavljalo 40 različnih dobaviteljev. Pogodbe so bile sklenjene za 612.308 tisoč tolarjev nabav, kar je približno 28 odstotkov vseh nabav. Ostale nabave so bile izvedene na podlagi naročilnic po veljavnih cenikih dobaviteljev.

Analiza po največjih skupinah materiala kaže, da za nabave posamezne skupine materiala ni bila sklenjena nobena pogodba (npr. implantanti in šivalni material), kljub temu da skupna vrednost presega mejno vrednost za izvedbo javnega razpisa, v posameznih primerih pa mejo presega že tudi realizacija posameznega dobavitelja.

Tabela 5: Analiza nabav po nekaterih ožjih skupinah materiala (izdelki, ki se kirurško vgrajujejo v organizem)

Vrsta materiala	Skupna vrednost nabav v tisoč tolarjih	Pogodbena vrednost v tisoč tolarjih	Delež pogodb v skupni vrednosti v odstotku	Število sklenjenih pogodb	Število dobaviteljev
(1)	(2)	(3)	(4) = (3) : (2)	(5)	(6)
Endoproteze	1.198.474	444.814	37,1	31	16
Defibrilatorji	151.566	31.415	20,7	5	5
Cement	16.058	8.165	50,8	3	2
Implantanti	109.256	0	/	0	21
Osteosintetski material	320.308	27.742	8,7	4	10
Pacemakerji in elektrode	276.304	88.797	32,1	10	8
Šivalni material	64.133	0	/	0	4

Vir: analitična evidenca KC.

V ožji skupini materiala »pacemakerji in elektrode« je bilo v letu 2005 nabavljenih 42 različnih artiklov, uvrščenih v to skupino. Pogodbe, sklenjene na podlagi skupnih postopkov, ki jih je izvedlo MZ, so zajele 15 različnih artiklov. Ostalih 27 artiklov – pacemakerjev in elektrod, pogodbe na podlagi skupnega razpisa niso zajemale. Skupna vrednost nabav artiklov ožje skupine materiala »pacemakerji in elektrode«, ki nimajo podlage v sklenjenih pogodbah po predhodno izvedenem ustreznem postopku izbire dobaviteljev, je 187.507 tisoč tolarjev.

Pojasnilo KC

KC je pojasnil, da so bile pogodbe na podlagi skupnega postopka sklenjene le z dobavitelji, ki so ponujali artikle, ustrezne strokovnim kriterijem, veljavnim v KC.

V okviru največje ožje skupine materiala »endoprotez« so evidentirane nabave 867 različnih artiklov, od tega ima podlago v sklenjeni pogodbi le 353 različnih artiklov. Nabave preostalih 514 različnih artiklov v skupni vrednosti 566.434 tisoč tolarjev so bile – po pojasnilu KC – prav tako izvedene na podlagi naročilnic in po veljavnih cenikih dobaviteljev.

Diagnostična sredstva, ki se ne vnašajo v organizem (skupina 10): Skupni stroški materiala skupine 10 so v letu 2005 znašali 1.208.746 tisoč tolarjev. Podlago v sklenjeni pogodbi je imelo nekaj več kot 10 odstotkov vseh nabav. Vse pogodbe in aneksi, na podlagi katerih so potekale nabave, so bili sklenjeni po predhodno izvedenem omejenem postopku oddaje javnih naročil, ki ga je na podlagi pooblastila izvedlo MZ. Pogodbe so bile sklenjene s 13 različnimi dobavitelji, ki so v letu 2005 dobavili za 216.186 tisoč tolarjev pogodbenih artiklov. Glede na to, da je bila vrednost sklenjenih pogodb 129.685 tisoč tolarjev, so dejanske dobave (pri tem gre le za artikle, ki so bili zajeti v pogodbe) presegle pogodbeno dogovorjene za 67 odstotkov.

Med 20 dobavitelji so največji promet realizirali Genos, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Genos; 240 milijonov tolarjev), Kemofarmacija (137 milijonov tolarjev) in Hermes Analitica, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Hermes Analitica; 92 milijonov tolarjev). Od navedenih treh največjih dobaviteljev je imel KC s Kemofarmacijo sklenjeni dve pogodbi (obe tudi podaljšani z aneksom), ki sta zajemali dobave v vrednosti 76 milijonov tolarjev; s Hermes Analitico eno pogodbo v vrednosti 1,7 milijona tolarjev, z največjim dobaviteljem Genosom, ki je v letu 2005 dobavil 43 različnih artiklov pretežno laboratorijskega materiala v skupni vrednosti 240 milijonov tolarjev, pa KC ni imel sklenjene nobene pogodbe.

Medicinski material za enkratno uporabo (skupina 11): Stroški nabave medicinskega materiala za enkratno uporabo so v letu 2005 znašali 3.748.096 tisoč tolarjev. Podlago v pogodbi ima le 470.414 tisoč tolarjev nabav oziroma 12,6 odstotka. Z 88 dobavitelji, ki so dobavljali material obravnavane skupine, je imel KC sklenjenih le 25 pogodb. Večina pogodb je bila sklenjena na podlagi skupnih postopkov, ki jih je izvedlo MZ. Podrobneje smo obravnavali podlage za nabavo rokavic, plenjc in igel. Za nabavo omenjenih treh ožjih skupin materiala je bilo sklenjenih 24 pogodb v skupni vrednosti 62.090 tisoč tolarjev, kar je manj kot 10 odstotkov vseh nabav v letu 2005.

Tabela 6: Analiza nabav po nekaterih ožjih skupinah materiala (medicinski material za enkratno uporabo)

Vrsta materiala	Skupna vrednost nabav v tisoč tolarjih	Pogodbena vrednost v tisoč tolarjih	Delež pogodb v skupni vrednosti v odstotkih	Število sklenjenih pogodb	Število dobaviteljev
(1)	(2)	(3)	(4) = (3) : (2)	(5)	(6)
Rokavice	181.126	29.092	16,1	10	11
Plenice	65.405	18.860	28,8	4	6
Igle, kanile	414.491	14.139	3,4	10	24
Skupaj	661.022	62.091	9,4	24	41

Vir: analitična evidenca KC.

Od skupaj 119 različnih artiklov iz ožje skupine »rokavice« je bilo v pogodbah zajetih le 39 artiklov, od 334 artiklov iz ožje skupine »igle« le 50, od 35 artiklov iz ožje skupine »plenice« pa le 14. Iz navedenih podatkov izhaja, da nabava večine artiklov iz obravnavanih ožjih skupin materiala ni bila izvedena na podlagi izvedenega skupnega razpisa. Podobne so ugotovitve glede nabave katetrov: v letu 2005 je KC nabavil za 241.935 tisoč tolarjev katetrov, od tega na podlagi sklenjenih pogodb (osem pogodb na podlagi skupnega razpisa MZ, ena pogodba o oddaji javnega naročila male vrednosti) le za 19.580 tisoč tolarjev. Od 192 artiklov jih je imelo podlago v pogodbi le 46. Tudi analiza podlag za nabavo operacijskega materiala kaže podobne rezultate: podlago v sklenjeni pogodbi je imelo le 30,4 odstotka vseh nabav.

Tabela 7: Analiza nabav po nekaterih ožjih skupinah materiala (operacijski material)

Vrsta materiala	Skupna vrednost nabav v tisoč tolarjih	Pogodbena vrednost v tisoč tolarjih	Delež pogodb v skupni vrednosti v odstotkih (4) = (3) : (2)	Število pogodb	Število dobaviteljev	Število različnih artiklov	Število artiklov, zajetih v pogodbe
(1)	(2)	(3)	(4) = (3) : (2)	(5)	(6)	(7)	(8)
Dren, drenaža, sistemi	91.460	3.230	3,5	3	15	101	23
Elektrode	19.289	0	/	0	6	18	0
Prekrivanje in plašči	326.669	185.278	56,7	15	12	82	70
Sistemi za sukcijo	92.714	0	/	0	11	25	0
Rezilo, sveder, skalpel	57.220	3.906	6,8	1	15	46	2
Za očesno kirurgijo	45.148	0	/	0	7	41	0
Skupaj	632.500	192.414	30,4	19	66	313	95

Vir: analitična evidenca KC.

Pojasnilo KC

KC je pojasnil, da v skupne postopke, ki jih izvaja MZ, navadno prijavlja vse potrebe v okviru blagovnih skupin, do razlike med prijavljenimi potrebami in dejansko oddanimi naročili na podlagi sklenjenih pogodb pa pribaja zaradi več razlogov: višjih strokovnih kriterijev uporabnikov v KC, ker ni bil izbran en ali več sklopov, včasih pa tudi zaradi višjih cen, ki jih ponudniki ponudijo za identično blago v skupnem razpisu, glede na cene, ki jih pri dobaviteljih dosega KC sam.

Kontaktna embalaža iz lekarne (skupina 12): Stroški materiala skupine 12 so v letu 2005 znašali 161.055 tisoč tolarjev. Material je dobavilo 14 različnih dobaviteljev, od katerih so štirje realizirali promet med 1,2 in 12 milijoni tolarjev, štirje pa nad 12 milijonov tolarjev. Vse nabave so bile izvedene na podlagi naročilnic.

Dializni material (skupina 15): Stroški nabave dializnega materiala so v letu 2005 znašali 1.275.207 tisoč tolarjev. Material je dobavilo 12 različnih dobaviteljev, šest jih je realiziralo promet nad 12 milijoni tolarjev. Med največjimi dobavitelji so bili Fresenius Medical Care, d. o. o., Zreče (v nadaljevanju: FMC; 521 milijonov tolarjev), Lek, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Lek; 413 milijonov tolarjev) in Auremiana, d. o. o., Sežana (v nadaljevanju: Auremiana; 69 milijonov tolarjev). Med navedenimi dobavitelji je imel KC sklenjeni le pogodbi s FMC (pogodbena vrednost 57 milijonov tolarjev) in Lekom (pogodbena vrednost 14 milijonov tolarjev). Na podlagi pogodb je bilo izvedenih le 11 oziroma 3 odstotka vseh dobav omenjenih dveh dobaviteljev.

Rentgenološki material (skupina 16): Stroški rentgenološkega materiala so v letu 2005 znašali 2.145.018 tisoč tolarjev. Na podlagi sklenjenih pogodb je bilo nabavljeno za 109.263 tisoč tolarjev materiala. V obravnavanem obdobju so nabave potekale na podlagi treh pogodb, sklenjenih s tremi različnimi dobavitelji. Dve pogodbi (za dobave RTG filmov in kemikalij) sta bili sklenjeni na podlagi izvedenega postopka skupnega razpisa MZ (Sanolabor in Auremiana). V obeh primerih so dejanske nabave presegle pogodbeno dogovorjen obseg, tako glede vrednosti kot tudi glede artiklov, ki niso bili zajeti v pogodbah. Pogodba z dobaviteljem Angiomedic, d. o. o., Sežana je bila sklenjena po postopku s pogajanjem na podlagi tretjega odstavka 20. člena ZJN-1. Tudi v tem primeru so dejanske dobave presegle pogodbeno dogovorjene: podlago v pogodbi je imelo le 14 odstotkov vseh dobav. Nabave na podlagi omenjenih treh pogodb so obsegale le 5 odstotkov vseh nabav rentgenološkega materiala v obravnavanem obdobju (in le material dveh ožjih skupin: RTG filmi in kemikalije ter material za embolizacijo).

KC je v Uradnem listu RS 23. 9. 2005 sicer objavil javni razpis za »material za invazivno radiološko dejavnost« v ocenjeni vrednosti 849.321 tisoč tolarjev, vendar se je postopek zaradi številnih revizijskih zahtevkov (skupaj sedem) zavlekel v leto 2006. V letu 2005 je tudi pristopil k skupnemu razpisu MZ, vendar je podpisal le dve pogodbi, v ostalih primerih pa so ponudbene cene presegle cene, ki jih je KC sicer dosegal pri dobaviteljih.

Izotopi (skupina 17): Stroški nabave izotopov so znašali skupaj 362.671 tisoč tolarjev. KC je v letu 2005 izvedel odprti postopek za izbiro dobaviteljev, na podlagi katerega je sklenil osem pogodb (v skupni vrednosti 195.343 tisoč tolarjev) z osmimi različnimi dobavitelji za dobave v obdobju enega leta. Pogodbe so bile sklenjene v juliju in avgustu 2005; skupna vrednost nabav po teh pogodbah je 93.388 tisoč tolarjev. Pred tem so nabave potekale na podlagi naročilnic in veljavnih cenikov dobaviteljev.

Razkužila in dezinficiensci (skupina 18): Stroški nabave razkužil in dezinficiensov so znašali 222.898 tisoč tolarjev. Na podlagi sklenjene pogodbe je bilo nabavljeno le 15 artiklov (od skupaj 76) v skupni vrednosti 2.700 tisoč tolarjev (1,2 odstotka vrednosti vseh nabav). Med 17 različnimi dobavitelji jih je sedem presegle promet 12 milijonov tolarjev, 8 pa je realiziralo promet med 1,2 in 12 milijoni tolarjev. Ostale nabave so potekale na podlagi naročilnic in strokovnih zahtev uporabnikov.

Splošni potrošni material (skupina 21): Splošni potrošni material je v letu 2005 dobavljalo 91 različnih dobaviteljev, med katerimi sta največji promet realizirala Plasta, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Plasta; 56 milijonov tolarjev) in San. Ko. M., d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: SKM; 39 milijonov tolarjev). Plasta je dobavila 72 odstotkov vrednosti nabave vrečk in plastične galanterije (skupna vrednost nabav tovrstnega materiala je v letu 2005 znašala 76.984 tisoč tolarjev). KC z omenjenim dobaviteljem (in tudi z ostalimi dobavitelji tovrstnega materiala) ni imel sklenjenih pogodb. Z dobaviteljem SKM je KC sicer imel sklenjeno pogodbo za dobavo sterilizacijskega materiala, vendar šele od junija 2005 (za dobave v letni vrednosti 11 milijonov tolarjev), obsegala pa je le 33 artiklov od skupaj 91, kolikor jih je SKM dobavil v letu 2005. Ustrezno podlago je tako imelo le 14,3 odstotka vseh dobav obravnavanega dobavitelja.

KC je pojasnil, da je bil javni razpis za dobavo vrečk objavljen že v letu 2004, vendar je bil zaradi previsokih cen ponudnikov v marcu 2005 izbran le dobavitelj enega sklopa materiala. Nabave ostalega materiala so potekale na podlagi naročilnic. Javni razpis za izbiro dobavitelja sterilizacijskega materiala je KC objavil v začetku leta 2005 in v juniju z izbranimi dobavitelji sklenil pogodbe. Pred tem pa so nabave prav tako potekale le na podlagi naročilnic.

Material za pranje in čiščenje (skupina 23): Stroški nabave materiala za pranje in čiščenje so v letu 2005 znašali 261.295 tisoč tolarjev. Material je dobavilo 17 različnih dobaviteljev, z nobenim ni bila sklenjena pogodba,

kljub temu da so dobave posameznih skupin materiala presegle znesek, pri katerem je potrebno izvesti javni razpis. Podrobnejši podatki so razvidni iz tabele 8.

Tabela 8: Analiza nabav po nekaterih ožjih skupinah materiala (material za pranje in čiščenje)

Vrsta materiala	Skupna vrednost nabav	Število dobaviteljev	Največji dobavitelj v ožji skupini materiala	Vrednost prometa največjega dobavitelja
	v tisoč tolarjih			v tisoč tolarjih
Čistilni pripomočki	24.637	7	Pan Goslar d. o. o., Ljubljana	17.966
Mila in šamponi	1.348	2	Sava Trade d. d., Kranj	1.005
Papirna konfekcija	55.873	8	Harper d. o. o., Ljubljana	50.013
Pralni prašek	26.124	5	Ecolab d. o. o., Maribor	19.139
Razpršila	1.290	3	Deosan d. o. o., Ljubljana	723
Tekoča čistila	42.256	6	Pan Goslar d. o. o., Ljubljana	19.631
Toaletna konfekcija	116.505	2	Harper d. o. o., Ljubljana	115.941
Skupaj	268.033	33		224.418

Vir: analitična evidenca KC.

Pisarniški material (skupina 25): Stroški pisarniškega materiala so znašali 286.334 tisoč tolarjev. Material je dobavilo 41 različnih dobaviteljev, od katerih so trije presegle letni promet 12 milijonov tolarjev. Z vsemi tremi dobavitelji je KC sicer imel sklenjene pogodbe, vendar je dejanski znesek dobav presegel pogodbeno dogovorjenega (pogodbi z Extra Lux, d. o. o., Ljubljana in DZS, d. d., Ljubljana sta bili, po predhodno izvedenem skupnem razpisu MZ, podpisani šele decembra 2005).

Pojasnilo KC

KC je pojasnil, da so v letu 2004 potekle pogodbe za nabavo pisarniškega materiala, zato se je priključil skupnemu razpisu MZ. Zaradi dolgotrajnosti postopka so bile nove pogodbe z izbranimi dobavitelji podpisane šele decembra 2005, do tedaj pa je KC pisarniški material nabavljial na podlagi naročilnic pri prejšnjih dobaviteljih, po cenah, za kakršne se je KC dogovoril v preteklih pogodbah. Vrednosti nabav v letu 2005 so presegle pogodbene zaradi artiklov, ki niso bili izbrani v drugi fazi omejenega postopka v letu 2004. Te artikle je KC naročal pri dobaviteljih, ki v drugi fazi postopka sicer niso bili izbrani, vendar so ponudili najnižjo ceno.

2.3.2.1.b V posameznih primerih je bil izbran *nepravilen postopek* za oddajo naročil. ZJN-1 v 26. členu določa, da naročnik lahko, ob upoštevanju načela gospodarnosti, predmet javnega naročila oblikuje v smiselno sklenjene celote tako, da jih je mogoče oddati ločeno. Pri tem pa ne sme izbrati načina določitve vrednosti tako, da bi se zaradi nižje ocenjene vrednosti izognil uporabi tega zakona glede na mejne vrednosti predmeta naročila. Navodilo v 1. členu prav tako določa, da odgovorne osebe ne smejo deliti javnega naročila, ki tvori celoto, na manjše enote, da bi se na ta način izognili javnemu razpisu. KC je v letu 2005 določal vrednost javnih naročil v nasprotju s 26. in 27. členom ZJN-1 oziroma 1. členom navodil, zato nabave v skupni vrednosti 34.557 tisoč tolarjev niso bile v skladu z določili 17. člena ZJN-1 v

povezavi z 20. členom Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005³¹ (v nadaljevanju: ZIPRS) oziroma z določili notranjega predpisa:

- KC je v letu 2005 izvedel dva postopka oddaje javnega naročila male vrednosti za nabavo bolniškega posteljnega perila in en postopek za nabavo bolniškega perila. Na podlagi teh postopkov je z dobaviteljem BPT Svilanit Trženje tekstila, d. o. o., Kamnik sklenil dve pogodbi, in sicer za nabavo bolniškega posteljnega perila v vrednosti 8.430 tisoč tolarjev in za nabavo bolniškega perila v vrednosti 4.969 tisoč tolarjev ter z Odejo, d. d., Škofja Loka pogodbo za nabavo bolniškega posteljnega perila v vrednosti 2.051 tisoč tolarjev. Potrebe so bile načrtovane hkrati, vsi trije postopki pa so bili izvedeni na podlagi 13. člena navodil, ki določa postopek s pogajanjem. V letu 2005 je KC izvedel tudi odprti postopek oddaje naročil tekstilij, pogodbe z izbranimi dobavitelji je sklenil 22. 7. 2005.
- Za nabavo delovnih oblačil je KC z dobaviteljem IKA, d. o. o., Ajdovščina sklenil dve pogodbi (3. 8. 2005 v vrednosti 7.767 tisoč tolarjev in 6. 10. 2005 v vrednosti 11.340 tisoč tolarjev. Skupna vrednost obeh naročil je preseгла prag, pri katerem je potrebno naročilo oddati na podlagi enega od postopkov, ki jih ZJN-1 določa v 17. členu.

2.3.2.1.c Na izbranem vzorcu postopkov oddaje javnih naročil oziroma naročil male vrednosti smo preverili tudi pravilnost *izvajanja postopkov*. Za oddajo javnih naročil KC večinoma uporablja odprti postopek in najpogosteje z izbranimi dobavitelji sklene pogodbo za enoletno obdobje, z možnostjo podaljšanja za dodatno leto oziroma dve, ob izpolnjevanju vnaprej določenih pogojev³². Izvedba odprtih postopkov javnih naročil je bila v pomembnih pogledih pravilna.

Pri preveritvi postopkov oddaje naročil male vrednosti smo v enem primeru ugotovili, da je KC izbral dobavitelja in sklenil z njim pogodbo le na podlagi ene ponudbe, čeprav navodila v 8. členu določajo, da je potrebno razpisno dokumentacijo poslati najmanj dvema ponudnikoma. KC je k oddaji ponudb sicer povabil tri ponudnike, vendar sta ga dva obvestila, da blaga, ki je predmet ponudbe (žilnih opornic in pripadajočih katetrov) nimata v prodajnem programu. KC je kljub temu sprejel edino ponudbo, ki jo je pridobil in naročilo oddal edinemu ponudniku. Menimo, da je določilo 8. člena navodila smiselno le, če ga razumemo kot zahtevo, da je potrebno dokumentacijo poslati dvema ponudnikoma, ki iskano blago lahko dobavita, saj se le na ta način lahko zagotovi konkurenca med ponudniki, kar je tudi zahteva 10. člena Uredbe o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo naročil male vrednosti³³.

KC je navedel, da je v postopku proučitve ustrezna sprememba Navodila o oddaji naročil male vrednosti.

2.3.2.1.d Med ugotovitvami, ki se nanašajo na *izvajanje sklenjenih pogodb*, velja izpostaviti zlasti naslednje: KC je pri posameznih dobaviteljih, ki so bili izbrani na podlagi pravilno izvedenega odprtega postopka oddaje naročil za dobavo določene vrste materiala in blaga in s katerimi so bile sklenjene pogodbe za dobave v določenem obsegu znotraj opredeljenega pogodbenega obdobja, izvajal nabave v večjem obsegu, kot je bilo določeno v sami pogodbi (npr: nabava materialov za prekrivanje operacijskega polja in operacijskih plaščev pri Simps, d. o. o., Trzin (v nadaljevanju: Simps), nabava intraokularnih leč pri Kemofarmaciji, nabava kontrastnih sredstev pri Auremiani, nabava sterilizacijskega papirja pri SKM). Pri

³¹ Uradni list RS, št. 130/03, 61/05.

³² Da bo imel naročnik v finančnem načrtu zagotovljena sredstva za vsako nadaljnje pogodbeno obdobje, da se vrsta in letna količina blaga glede na prvo pogodbeno obdobje ne bo spremenila, da se ne bodo spremenile pogodbene cene oziroma, da se bodo spremenile le ob soglasju obeh pogodbenih strank, da bo dogovor o podaljšanju pogodbe sklenjen pisno.

³³ Uradni list RS, št. 84/04.

nakupu materialov za prekrivanje operacijskega polja in operacijskih plaščev za enkratno uporabo pri dobavitelju Simps smo pri enem artiklu (operacijski seti za roko) ugotovili tudi, da je bila dejanska nabavna cena višja od pogodbeno dogovorjene.

Ukrep KC

Med izvajanjem revizije je dobavitelj za preveč zaračunan znesek KC izstavil dobropis v skupnem znesku 235 tisoč tolarjev. KC je vodjem posameznih služb posredoval navodilo, s katerim je opredelil okoliščine, v katerih je potrebno prejeti račun dobavitelja obvezno zavrniti.

2.3.2.2 Stroški storitev

Stroški storitev so v letu 2005 znašali 8.468.896 tisoč tolarjev in so se glede na leto poprej povečali za 0,5 odstotka. Največji delež (42,0 odstotkov) so predstavljale zdravstvene storitve, ki jih za potrebe KC izvajajo drugi zdravstveni zavodi. Stroški tekočega in investicijskega vzdrževanja so znašali 1.117.267 tisoč tolarjev (13,2 odstotka) in so se glede na leto poprej zmanjšali za 3,8 odstotka, sledijo stroški:

- pranja perila (9,1 odstotka),
- varovanja (2,9 odstotka),
- čiščenja (2,5 odstotka),
- poštних, telegrafskih in telefonskih storitev (3,2 odstotka),
- najemnin in zakupnin (2,9 odstotka) in
- stroški storitev internega transporta (1,8 odstotka).

KC je v letu 2005 objavil tri javne razpise za oddajo naročil storitev, na podlagi katerih sta bili sklenjeni dve pogodbi, sedem pogodb je bilo sklenjenih na podlagi pogajanj. 43 pogodb, sklenjenih na podlagi postopkov oddaje naročil male vrednosti, se je nanašalo predvsem na tekoče in investicijsko vzdrževanje. Naročanje storitev v letu 2005 je potekalo tudi na podlagi pogodb iz preteklih let in dogovorov o poslovnem sodelovanju, predvsem pa na podlagi naročilnic.

2.3.2.2.a Z izvajalci zdravstvenih storitev, kamor sodijo predvsem sodnomedicinske, mikrobiološke in virusne, patoanatomske, krvne, onkološke, psihiatrične in pulmološke preiskave, je KC posloval predvsem na podlagi sklenjenih dogovorov o medsebojnem sodelovanju iz preteklih let. Dogovori vsebujejo tudi določilo o oblikovanju cen storitev: cene so običajno oblikovane po izhodiščih in metodologiji ZZZS, prav tako njihovo usklajevanje in spreminjanje. Posamezni izvajalci, kot na primer Zavod RS za transfuzijsko medicino, svojo dejavnost opravljajo na podlagi podeljene izključne pravice, ki temelji na zakonu, zato lahko storitve, ki jih izvajajo kot specializirane ustanove, uvrstimo med izjeme, ki v skladu z 2. členom ZJN-1 niso predmet javnega naročanja. Drugačen pa je položaj inštitutov Medicinske fakultete, ki so le organizacijske enote fakultete, in se poleg znanstvenoraziskovalnega dela ukvarjajo s strokovno - zdravstveno dejavnostjo. Inštituti Medicinske fakultete zdravstvenih storitev za KC ne opravljajo na podlagi podeljene izključne pravice, ki bi temeljila na zakonu, zato bi bilo potrebno naročila oddati v skladu s 101. in 102. členom ZJN-1.

Sodelovanje med KC in inštituti Medicinske fakultete trenutno še vedno poteka na podlagi sporazuma, sklenjenega v letu 1996, in aneksa iz leta 1998. V letu 2005 sta partnerja sicer pričela pripravljati predlog pogodbe o medsebojnem sodelovanju, v kateri bi se na novo dogovorila za seznam in vrednost zdravstvenih storitev, način valorizacije cen, način izstavljanja računov in ostalo, vendar pogodba še ni bila podpisana. Iz dokumentacije KC je razvidno, da so se cene za posamezne storitve nazadnje spremenile leta 2003 in da kasneje Medicinska fakulteta za valorizacijo cen niti ni dala pobude. KC ugotavlja, da so se

stroški storitev v tem obdobju kljub temu precej povečali, na primer pri sodnomedicinskih preiskavah za 26,8 odstotka in pri mikrobioloških preiskavah za 17,5 odstotka, medtem ko se je vrednost naročenih patoanatomskih preiskav v tem obdobju znižala za 3,9 odstotka. Skupni stroški zdravstvenih storitev, ki so jih za KC izvedli različni inštituti Medicinske fakultete, so v letu 2005 znašali 2.346.000 tisoč tolarjev. KC ugotavlja, da bi nekatere storitve lahko izvajal sam, v okviru dejavnosti Kliničnega inštituta za klinično kemijo in biokemijo, zato je v letu 2006 pričel postopke za postopni prevzem določenih storitev.

2.3.2.2.b V posameznih primerih je KC navedel naročilnico kot edino podlago za naročanje, kljub temu da je letna vrednost opravljenih istovrstnih storitev posameznega izvajalca preseгла prag, ki ga določa notranji predpis, v posameznih primerih pa tudi vrednost, ki je določena v 20. členu ZIPRS. Ocenjujemo, da je KC v revidiranem obdobju nepravilno oddal naročila najmanj v vrednosti 271.080 tisoč tolarjev, s čimer je kršil 6. člen ZJN-1 oziroma določila notranjega predpisa:

- storitve prevozov bolnikov z reševalnimi vozili (izvajalec Pacient, d. o. o., Ljubljana: letni promet 22.030 tisoč tolarjev);
- storitve cestnega prometa (Ares Oberstar Marko, s. p., Ljubljana: 3.038 tisoč tolarjev in Tvis – Tig, d. o. o., Ljubljana: 5.108 tisoč tolarjev);
- storitve za sprotno vzdrževanje medicinske in nemedicinske opreme (AMS Meding, d. o. o., Šentjur: 9.595 tisoč tolarjev; Askpro, d. o. o., Ljubljana: 27.956 tisoč tolarjev; Bešter Vlado, s. p., Medvode: 9.725 tisoč tolarjev; Hermes Analitica: 11.514 tisoč tolarjev; ITM: 19.260 tisoč tolarjev; Keltronic, d. o. o., Ljubljana: 60.994 tisoč tolarjev; Medicotehna, d. o. o., Ljubljana: 28.777 tisoč tolarjev; PC pomoč Klander Co, d. o. o., Dol pri Ljubljani: 12.801 tisoč tolarjev; Pulmodata, d. o. o., Mengeš: 10.629 tisoč tolarjev);
- druge računalniške storitve (Kobis, d. o. o., Trzin: 16.178 tisoč tolarjev);
- storitve drugih za varstvo pri delu (Zavod za varstvo pri delu, d. d., Ljubljana: 33.475 tisoč tolarjev).

Kot naročila, ki ne temeljijo na izvedenem postopku za oddajo javnega naročila, obravnavamo tudi primera, ko je KC v preteklosti sicer izvedel postopek za oddajo javnega naročila, nato pa sklenjeno pogodbo, ki je potekla, podaljševal z aneksi:

- Storitve čiščenja je tudi v letu 2005 izvajala Čistoča, d. o. o., Trzin na podlagi pogodbe, sklenjene 11. 5. 1999, za določen čas (pet let) in aneksa številka 9 z dne 24. 6. 2004, ki veljavnost pogodbe podaljšuje za obdobje enega leta oziroma do izvedbe novega javnega razpisa za predmetno naročilo. V letu 2005 je bilo izvajalcu oddano za 202.705 tisoč tolarjev naročil. KC v letu 2005 ni pričel izvajati ustreznega postopka oddaje naročila.
- Tudi naročila izvajanja storitev internega transporta je KC v letu 2005 še vedno oddajal izvajalcu, ki je bil izbran oziroma je bila z njim podpisana pogodba pred uveljavitvijo ZJN za javne zavode. Na podlagi pogodbe, sklenjene 30. 11. 1998, za obdobje treh let in aneksa številka 4 z dne 22. 12. 2004, s katerim je bila podaljšana veljavnost pogodbe za obdobje enega leta oziroma do zaključka postopka izbire novega izvajalca, je naročila v skupni letni vrednosti 148.003 tisoč tolarjev oddal izvajalcu ISS Servisystem, d. o. o., Maribor. KC je 24. 5. 2005 v Uradnem listu RS sicer objavil javni razpis za izbiro izvajalca transportne dejavnosti, vendar je bil postopek izbire zaključen, in pogodba z izbranim izvajalcem Periteks, d. o. o., Trzin podpisana šele 13. 1. 2006, po zaključku postopka pred Državno revizijsko komisijo, ki je zahtevek za revizijo zavrnila kot neutemeljen.

2.3.2.3 Nabava osnovnih sredstev

Nabavna vrednost neopredmetenih dolgoročnih in opredmetenih osnovnih sredstev se je v letu 2005 glede na leto poprej povečala za 1.962.330 tisoč tolarjev. KC je posloval s 342 dobavitelji osnovnih sredstev, skupni promet je v tem letu znašal 1.822.382 tisoč tolarjev. Največji promet sta realizirala dva dobavitelja (246 milijonov) za dobavo zdravstvene in računalniške opreme. Med ostalimi dobavitelji jih je le 34 preseglo promet 10 milijonov tolarjev. Nabave v letu 2005 so potekale na podlagi 11 pogodb, sklenjenih po predhodno izvedenem javnem razpisu, 11 pogodb, sklenjenih na podlagi izvedenega postopka s pogajanjem, in 78 pogodb, sklenjenih po predhodno izvedenem postopku za oddajo naročil male vrednosti. Skupna pogodbeno vrednost je znašala 1.468.240 tisoč tolarjev. Ostale nabave so potekale na podlagi naročilnic. Pri preveritvi postopkov izbire dobaviteljev smo ugotovili naslednje nepravilnosti:

2.3.2.3.a Kljub temu da je bil v pripravi ali je potekal odprti postopek za oddajo javnega naročila, je KC za istovrstno opremo hkrati izvajal tudi postopke za oddajo naročil male vrednosti in se tako izognil uporabi enega od postopkov po 17. členu ZJN-1.

- KC je z dobaviteljem Askpro, d. o. o., Ljubljana 14. 4. 2005 sklenil pogodbo za nakup računalniške opreme (računalniki, monitorji, tiskalniki) v skupni vrednosti 10.475 tisoč tolarjev³⁴ (sklep o začetku postopka je bil izdan 24. 2. 2005) in 6. 7. 2005 pogodbo za nakup strežnikov v skupni vrednosti 5.851 tisoč tolarjev (sklep o začetku postopka je bil izdan 23. 5. 2005), kljub temu da je bil takrat že v pripravi oziroma je potekal javni razpis, ki je bil v Uradnem listu objavljen 11. 3. 2005. Z omenjenim dobaviteljem (ki je bil kot najugodnejši izbran tudi na podlagi izvedenega odprtega postopka) je KC že 14. 1. 2005 sklenil tudi pogodbo za nakup aktivne mrežne opreme – stikal v skupni vrednosti 9.759 tisoč tolarjev. Ker gre za opremo, ki se uporablja v povezavi z računalniki, bi tudi to naročilo moral vključiti v javni razpis. KC je tako hkrati izvajal več postopkov oddaje naročila istovrstne opreme. Z izključitvijo dela računalniške opreme, ki je bila predmet postopkov oddaje naročila male vrednosti, je nepravilno oddal naročila v skupni vrednosti 26.085 tisoč tolarjev.
- Do deljenja naročil je prišlo tudi pri nabavi transportnih respiratorjev v skupni vrednosti 4.991 tisoč tolarjev (pogodba z Draeger Slovenija, d. o. o., Ljubljana z dne 15. 11. 2005) in ultrazvočnega aparata v vrednosti 6.499 tisoč tolarjev (pogodba z Echo Son, d. o. o., Ljubljana z dne 20. 7. 2005). Za obe vrsti opreme je KC v letu 2005 izvedel odprti postopek (ultrazvočni aparati) oziroma postopek s pogajanjem (respiratorji), v katera bi bilo potrebno vključiti tudi obe omenjeni nabavi.

2.3.2.3.b Najpogostejša nepravilnost, ki smo jo ugotavljali pri oddaji naročil male vrednosti, se nanaša na zavarovanje pogodbenih obveznosti, ki pogosto ni bilo izvedeno v skladu z določili pogodbe: prepozno predložitev (glede na pogodbeno dogovorjeni rok), napačen znesek bančne garancije ali prekratek rok veljavnosti bančne garancije ali menice za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in za odpravo napak v garancijskem roku, smo ugotovili v 26 primerih oddanih javnih naročil male vrednosti.

2.3.2.3.c Ugotovili smo tudi, da KC pri preverjanju pravilnosti ponudb, ki jih je pridobil v odprtem postopku oddaje naročil, ni dosledno upošteval pogojev, ki jih je določil v razpisni dokumentaciji: v nekaterih primerih je bil napačen (prekratek) rok veljavnosti ali napačen znesek bančne garancije za resnost ponudb razlog izločitve ponudbe iz nadaljnje obravnave (npr. pri izbiri dobavitelja računalniške opreme), v drugih pa ne³⁵.

³⁴ Vse vrednosti vključujejo davek na dodano vrednost.

³⁵ Npr. pri izbiri dobavitelja ultrazvočnega aparata Elmed Aleš Gospodarič, s. p., Maribor, dobavitelja elektroencefalografa

2.3.2.4 Izvajanje ukrepov, o katerih je KC poročal v odzivnem poročilu

KC je v odzivnem poročilu, zahtevanem na podlagi predhodno izvedene revizije poslovanja v letu 2003, poročal o ukrepih, ki jih je sprejel za ureditev področja javnega naročanja blaga in materiala, storitev ter osnovnih sredstev, ki smo jih v Porevizijskem poročilu o popravljalnih ukrepih Kliničnega centra Ljubljana z dne 18. 5. 2005 ocenili kot ustrezno podlago za ureditev obravnavanega področja.

V okviru ugotavljanja potreb in priprave posameznega postopka je KC predvidel izdelavo klasifikacijskih skupin za posamezne skupine materiala, postopek izdelave prioriternih list nabav opreme, nosilce aktivnosti ter skrajne roke za izvedbo posameznih aktivnosti. Zastavil si je tudi cilje na področju naročanja storitev: pravilno opredeliti nabavne potrebe, zagotoviti storitve v okviru razpoložljivih finančnih sredstev, izbirati izvajalce na podlagi pravilnega postopka in priskrbeti storitve s čim manjšimi stroški. Med ukrepi za zagotovitev ustreznega obsega konkurence med ponudniki ter pripravo ustreznih razpisnih pogojev in objektivnih meril izbire so bili predvideni zlasti: usmeritev na izvajanje omejenega postopka, izdelava kataloga meril za izbiro za posamezne klasifikacijske skupine artiklov, oblikovanje smiselnih sklopov naročil, na podlagi predhodne analize trga in kriterijev, povzetih po katalogu strokovnih kriterijev, ki naj bi ga vodil in sproti posodabljal vodja posameznega področja nabav, ter priprava standardizirane pogodbe, ki se po potrebi prilagaja posebnostim posameznega javnega naročila. KC je predvidel tudi uvedbo računalniškega sistema vodenja finančnega in materialnega poslovanja z vgrajenimi kontrolami glede vrste, cen in količin prevzetega blaga, ter stalno dostopen pregled realizacije pogodb, tako količinsko kot vrednostno ter obvezno poročanje skrbnika pogodbe.

KC je v letu 2005 izvedel 34 javnih razpisov in na tej podlagi oddal za 1.421.120 tisoč tolarjev naročil, kar je 82 odstotkov glede na ocenjeno vrednost naročil. V vseh primerih je izvedel odprti postopek, kljub temu da je v začetni usmeritvi dal prednost omejenemu postopku. Izvedel je tudi 162 postopkov oddaje naročil male vrednosti v skupni vrednosti 724.743 tisoč tolarjev. Za oddajo javnih naročil je izvedel tudi 15 postopkov s pogajanjem na podlagi 20. člena ZJN-1, v skupni vrednosti 1.018.553 tisoč tolarjev. K temu je potrebno dodati še 876.556 tisoč tolarjev naročil, oddanih prek skupnih postopkov MZ. Z različnimi postopki, ki jih je izvedel KC v letu 2005, je bilo tako oddano 4.040.972 tisoč tolarjev naročil.

Iz ugotovitev opravljene revizije, podrobneje predstavljenih v točkah 2.3.2.1 do 2.3.2.3, izhaja, da je na področju naročanja blaga in materiala ter storitev še vedno najpogostejša nepravilnost naročanje brez ustrezne podlage, ki je, glede na obseg naročil, lahko predvsem pogodba, sklenjena po predhodno izvedenem ustreznem postopku v skladu z ZJN-1 ali notranjim predpisom. Tako kot v letu 2003 je KC tudi v letu 2005 še vedno pretežni del blaga in materiala ter storitev naročal na podlagi naročilnic, kot podlago za izdajo naročilnice pa navajal strokovne zahteve uporabnikov in veljavne cenike dobaviteljev oziroma izvajalcev. Razlog temu gotovo ni le pomanjkljivo načrtovanje potreb, saj je izhodišče dano v pretekli porabi in v načrtovanem programu storitev, opredeljeno v vsakoletni pogodbi s plačnikom zdravstvenih storitev. Večjo težavo predstavljajo predvsem standardi materiala in opreme, ki bi morali biti opredeljeni na nacionalni ravni in bi vsaj okvirno poenotili zahteve različnih uporabnikov. KC je v letu 2005 sam izdelal klasifikacijske skupine za več vrst materiala (material za oskrbo rane, stome in povoje,

Medistar, d. o. o., Ljubljana, dobavitelja endoskopskega ultrazvoka za zgornjo prebavno cev Olympus Slovenija, d. o. o., Ljubljana in ponudnika respiratorjev Pulmodata, d. o. o., Mengeš - v zadnjem primeru je bila ponudba sicer izločena, vendar šele po oceni strokovne (ne)ustreznosti opreme.

izdelke, ki se vgrajujejo v organizem, medicinski material za enkratno uporabo, dializni material, rentgenološki material) in začel z izdelavo standardov in strokovnih kriterijev, ki bodo podlaga za pripravo razpisne dokumentacije za posamezne vrste materiala in opreme. V letu 2005 je delovalo več strokovnih skupin za opredelitev strokovnih kriterijev za medicinsko in ostalo opremo ter material, prav tako tudi v letu 2006.

Aktivnosti na področju določanja strokovnih kriterijev in standardov na ravni zavoda je delno zavrla tudi odločitev KC, da sodeluje v skupnih postopkih MZ. KC je v letu 2005 pristopil k skupnim postopkom za oddajo pacemakerjev, infuzijskih in transfuzijskih sistemov, obvezilnega, laboratorijskega in dilatacijskega materiala, katetrov, srčnih in sklepnih endoprotez, rtg filmov, plenice, rokavic in igel ter pisarniškega materiala. V postopkih, ki so se končali do konca leta 2005, je na ta način oddal 876.556 tisoč tolarjev naročil, kar je le 34 odstotkov glede na načrtovano. Do velike razlike med prijavljenimi potrebami in dejansko oddanimi naročili na podlagi skupnih postopkov MZ prihaja najpogosteje zaradi višjih strokovnih standardov uporabnikov v KC, ker ni izbran eden od sklopov ali več sklopov, včasih pa tudi zaradi višjih cen, ki jih ponudniki ponudijo za identično blago v skupnem razpisu, glede na cene, ki jih pri dobaviteljih dosega KC. Poleg tega KC od dobaviteljev navadno zahteva 90-dnevni plačilni rok, pri pogodbah, sklenjenih na podlagi skupnega razpisa, pa je plačilni rok vedno le 60-dnevni.

Med postopki oddaje, ki jih je KC v letu 2005 sicer načrtoval, ni pa jih izvedel, so tudi postopki oddaje naročil čiščenja in internega transporta. Omenjene storitve je v letu 2005 še vedno naročal na podlagi aneksov, sklenjenih k preteklim pogodbam. Postopek oddaje javnega naročila storitev internega transporta se je s sklenitvijo pogodbe z izbranim dobaviteljem zaključil šele leta 2006, medtem ko se postopek oddaje naročila čiščenja v letu 2005 še ni niti začel. Pri izvedbi posameznega izbranega postopka oddaje javnega naročila ni bilo pomembnejših nepravilnosti razen nekaj primerov sočasne izvedbe postopka javnega razpisa in naročila male vrednosti, kar je KC spet obrazložil kot posledico zamud pri zbiranju potreb in s pomanjkanjem strokovnih kriterijev.

Pojasnilo KC

KC je že med izvajanjem revizije poročal o različnih aktivnostih komercialnega sektorja, izvedenih v letu 2006, med katerimi so pomembnejše predvsem naslednje: na podlagi sprejetega finančnega načrta za leto 2006 so bili izdelani terminski plani izvedbe za 110 predvidenih javnih razpisov, objavljenih je bilo 70 javnih razpisov, oblikovanih je bilo 41 strokovnih komisij, katerih naloga je izdelava strokovnih kriterijev za oblikovanje razpisne dokumentacije za oddajo naročil medicinskega materiala. KC je v letu 2006 za nekatere skupine materiala prvič objavil javne razpise (na primer: za razkužila, papirno konfekcijo, dializni material in laboratorijski material). V septembru 2006 je bil sprejet Protokol o servisiranju opreme, ki dovoljuje izdajo zunanje naročilnice le na podlagi predhodno pridobljene ponudbe in ustrezne odobritve. V zaključni fazi je tudi izdelava modula enotne informacijske podpore za nabavo opreme in storitev ter modula spremljanja javnih naročil. Komercialni sektor je začel tudi mesečno spremljati višino zaloga po posameznih skladiščih ter gibanje cen posameznih skupin blaga.

2.3.3 Ostali stroški storitev

Med stroški storitev so izkazani tudi stroški opravljenega dela po podjemnih in avtorskih pogodbah, ki so skupaj s prispevki in davki v letu 2005 znašali 481.105 tisoč tolarjev (5,7 odstotka stroškov storitev), ter stroški, povezani s službenimi potovanji in izobraževanjem, ter opravljenim delom prek študentskega servisa, ki so skupaj znašali 586.474 tisoč tolarjev (6,9 odstotka vseh stroškov storitev).

2.3.3.a *Stroški službenih poti in izobraževanja* v državi in tujini (brez kotizacij za tečaje, seminarje in simpozije) so v letu 2005 znašali 183.962 tisoč tolarjev. Izdanih je bilo skupaj 4.336 nalogov za službena potovanja, od tega je bilo na podlagi 132 nalogov obračunano nad 200 tisoč tolarjev stroškov. Izdanih je bilo tudi 1.117 nalogov, na podlagi katerih ni bilo obračunanih in izplačanih nobenih stroškov delodajalca. V letu 2005 področja ni podrobneje obravnaval noben notranji predpis, v skladu z navodili generalnega direktorja pa so se uporabljali različni obrazci (npr. predlog za strokovno izobraževanje, usposabljanje, izpopolnjevanje), ki so določali obvezno dokumentacijo, roke in pristojne osebe.

Pri preveritvi potnih nalogov in spremljajoče dokumentacije smo ugotovili več odstopanj od teh zahtev: najmanj 20 odstotkov predlogov za izobraževanje ni bilo oddanih vsaj sedem dni pred začetkom nameravanega potovanja, najmanj devet odstotkov jih je bilo odobrenih naknadno, po zaključku potovanja, predlogi pogosto niso bili v celoti izpolnjeni in niso vsebovali obveznih prilog. Nalogi za službeno potovanje so bili pogosto izdani prepozno (21 odstotkov pregledanih nalogov), za drugačno obdobje, kot izhaja iz obračuna in prilog (31 odstotkov), v posameznih primerih pa tudi pred odobritvijo predloga za izobraževanje (3 odstotki). Rubrika naloga, ki se nanaša na obračun potnih stroškov, je bila pogosto pomanjkljivo izpolnjena, zato iz samega obrazca ni jasno razvidno, kaj je bilo zaposlenemu dejansko povrnjeno³⁶. Ugotovili smo tudi, da je bilo najmanj 27 odstotkov nalogov v obračun oddanih šele 8 do 127 dni po zaključku službene poti.

Stroški prevoza za strokovna izobraževanja v tujini so v letu 2005 znašali skupaj 44.431 tisoč tolarjev. Največji so bili stroški nakupa letalskih vozovnic. KC je posloval z več različnimi turističnimi agencijami, največ s Kompasom, d. d., Ljubljana (22.400 tisoč tolarjev prometa). Glede na to, da gre za istovrstne storitve, bi KC moral izvajalca za tolikšen obseg storitev izbrati na podlagi predhodno izvedenega ustreznega postopka, v skladu z določili 17. člena ZJN-1. Med ostalimi izvajalci so štiri presegli vrednost (skupni promet je znašal 9.678 tisoč tolarjev), ki jo notranji predpis določa kot mejno, pri kateri je potrebno na podlagi predhodno zbranih (vsaj dveh) ponudb z izbranim izvajalcem skleniti pogodbo.

V preveritev so bili zajeti tudi potni nalogi, s katerimi so bili zaposleni napoteni na daljša (večmesečna) izobraževanja. Kljub visokim stroškom napotitev KC z zaposlenimi ni sklenil nobenega dogovora oziroma pogodbe, s katero bi opredelil medsebojne pravice in obveznosti.

Ukrep KC

KC je že v letu 2006, na podlagi ugotovitev opravljene notranje revizije, ki je opozorila na podobne nepravilnosti, pripravil notranji predpis, ki podrobneje ureja aktivnosti udeležencev v postopku predlaganja, odobravanja in poročanja o službenih odsotnostih ter obračunavanja in izplačavanja stroškov službenih poti. Pravila o službenih odsotnostih izven sedeža KC Ljubljana je generalna direktorica sprejela 20. 7. 2006.

2.3.3.b *Opravljanje del po pogodbah civilnega prava:* Za plačilo opravljenega dela po podjemnih pogodbah je KC v letu 2005 porabil skupaj 442.717 tisoč tolarjev, od tega se 90.692 tisoč tolarjev nanaša na plačila za opravljeno delo v samoplačniških ambulantah, 245.305 tisoč tolarjev na plačila po ostalih podjemnih pogodbah (npr.: enkratni dodatni program, operacije na odprtem srcu, estetske operacije, delo v zdravniških

³⁶ Ni navedena višina dnevnice, odstotek znižanja in tečaj, po katerem je bila obračunana; število obračunanih dnevnic se ne ujema z dejansko odsotnostjo zaposlenega; zneski ostalih stroškov, ki izhajajo iz ustreznih prilog, so pogosto višji od zneska priznanih povračil teh stroškov, vendar iz dokumentacije ni jasno razvidno, kateri stroški so priznani in zakaj drugi ne, prav tako pa ni naveden tečaj za preračun iz tuje valute.

komisijah), ostalo pa na plačilo davkov in prispevkov. Stroški storitev, opravljenih na podlagi podjemnih pogodb, so v letu 2005 predstavljali štiri odstotke vseh stroškov storitev in so se glede na leto poprej znižali za tri odstotke, kljub temu da je KC v oktobru 2005 z ZZS sklenil pogodbo o izvajanju enkratnega dodatnega programa za pogodbeno leto 2005³⁷. Podjemne pogodbe so bile sklenjene s 739 izvajalci, od tega je bilo le 62 zunanjih (39.556 tisoč tolarjev bruto, kar je 8,9 odstotka vseh plačil po podjemnih pogodbah), ostali pa so zaposleni v KC. Razen za delo v zdravniških komisijah³⁸, ki temelji na pogodbi o financiranju dela zdravniških komisij, sklenjeni med Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve in KC³⁹, so podjemniki na podlagi pogodb opravljali delo, ki ga tudi sicer opravljajo v okviru rednega delovnega časa. Za plačilo opravljenega dela po teh pogodbah je KC v letu 2005 porabil 279.897 tisoč tolarjev.

Kljub vsem okoliščinam, ki jih je v obravnavanem primeru navedel KC⁴⁰, veljavni predpisi sklepanja podjemnih pogodb, če obstojijo elementi delovnega razmerja, ne dopuščajo. Opravljanje začasno povečanega obsega dela, ki ima vse elemente delovnega razmerja, je zato mogoče plačevati le z delovnopravnimi instrumenti, kot na primer z delovno uspešnostjo ali uvedbo nadurnega dela, ali pa z zaposlitvijo novih delavcev po pogodbi o zaposlitvi za določen čas ali delovni čas, krajši od polnega. Glede na vse posebnosti, ki so značilne za zdravstvo, bi bilo zato rešitev smiselno iskati v spremembi ustreznih predpisov, kakor napotuje tudi 2. člen in drugi odstavek 11. člena ZDR.

Podrobnejša preveritev izbranih izplačil je obsegala predvsem ugotavljanje zanesljivosti in verodostojnosti obstoječih evidenc o opravljenem delu, da bi dobili potrditev, ali je delo po podjemnih pogodbah res potekalo izven rednega delovnega časa. V posameznih primerih smo ugotovili nekatera odstopanja:

- Iz predloženega zbira podanih mnenj v postopkih za uveljavljanje pravice do dodatka za nego otroka je razviden le datum podaje mnenja (obravnavala jih je zdravniška komisija I), ne pa tudi ura sestanka komisije. V dveh primerih smo ugotovili, da je zdravnik dopoldne opravljal redno delo in popoldne nadaljeval z dežurstvom, istega dne pa je zasedala tudi komisija, katere član je bil.
- S primerjavo obračuna opravljenih storitev v samoplačniški ambulanti ginekološke klinike, poročila o opravljenih urah dela ter ordinacijskega časa zdravnikov smo ugotovili, da je zaposlena opravljala delo v samoplačniški dejavnosti med rednim delovnim časom oziroma med dežurstvom.
- Iz evidenčnih listov za izplačilo honorarjev operativne dejavnosti kliničnega oddelka za nevrokirurgijo in razporeda dela zdravnikov smo ugotovili, da je zaposleni sodeloval pri operativnem posegu v okviru samoplačniške dejavnosti, hkrati pa je bil razporejen tudi v dežurno službo; *iz pojasnila sicer izhaja, da ga je v dežurstvu nadomeščal sodelavec, vendar sprememba ni bila ustrezno evidentirana.*

³⁷ Pogodba št. 01-30/40-05 je bila sklenjena 19. 10. 2005.

³⁸ V letu 2005 je bilo sedmim izvajalcem izplačano 24.423 tisoč tolarjev bruto, od tega 7.504 tisoč tolarjev izvajalki, ki ni zaposlena v KC.

³⁹ Pogodba št. 01-46/04 z dne 7. 12. 2004 se nanaša na delo zdravniške komisije za dajanje mnenj za uveljavljanje pravice do dodatka za nego otroka in delnega plačila za izgubljeni dohodek na prvi stopnji in zdravniške komisije na drugi stopnji, za dajanje mnenj v pritožbenih postopkih.

⁴⁰ Da gre za specifična dela, ki zahtevajo ustrezno usposobljenost izvajalcev; da v sodelovanju z Zavodom RS za zaposlovanje kljub povpraševanju na trgu dela ni našel ustreznih izvajalcev; da so bile pred podpisom posamezne pogodbe izkoriščene vse ostale možnosti plačila povečanega obsega dela; da je od pristojnih pridobil izjavo, da podjemnik v določenem obdobju ni odklonil dela v dežurstvu oziroma nadurnega dela; da je v pogodbo vnesel zahtevo, da morajo biti dela, ki so predmet podjemne pogodbe, opravljena izven rednega delovnega časa.

- S primerjavo preglednic samoplačniške operativne dejavnosti kliničnega oddelka za plastično kirurgijo in razporeda dela smo ugotovili, da je zaposleni izvajal samoplačniške operacije v času pripravljenosti za opravljanje nujnih zdravniških storitev.

Iz navedenih ugotovitev je razvidno, da v posameznih primerih prihaja do prekrivanja dela po podjemnih pogodbah ter časa, ko mora biti zdravnik prisoten v zavodu (neaktivno dežurstvo) oziroma dosegljiv zaradi opravljanja nujnih zdravniških storitev, in s tem do dvojnega plačevanja izvajalcev.

Ukrep KC

KC je oktobra 2006 uvedel nov obrazec za razporejanje zaposlenih, ki hkrati predstavlja tudi podlago za vnos podatkov za obračun plač.

2.3.4 Klinično preskušanje zdravil

Klinično preskušanje zdravil (v nadaljevanju: KPZ) je raziskava na zdravih in bolnih ljudeh, ki ima namen odkriti ali potrditi klinične, farmakološke ali druge farmakodinamske in farmakokinetične učinke zdravila v preskušanju ali odkriti neželene učinke zdravila v preskušanju ali preučiti absorpcijo, porazdelitev, presnovo in izločanje zdravila v preskušanju, da bi se dokazala njegova varnost ali učinkovitost (57. člen Zakona o zdravilih⁴¹; v nadaljevanju: ZZdr-1). Za KPZ šteje tudi klinični del raziskave biološke uporabnosti oziroma komparativne biološke uporabnosti - bioekvivalence (2. člen Pravilnika o kliničnem preskušanju zdravil⁴²; v nadaljevanju: pravilnik). Ključni subjekti v postopku KPZ so:

- naročnik/sponzor: pravna ali fizična oseba, ki je odgovorna za začetek, vodenje in financiranje preskušanja,
- preskuševalc: klinika ali inštitut, ki je registriran za opravljanje zdravstvene dejavnosti, v skladu s 17. in 18. členom ZZDej,
- raziskovalec: oseba, odgovorna za njemu dodeljene aktivnosti v kliničnem preskušanju,
- preskušanec: oseba, ki sodeluje v preskušanju kot uporabnik zdravila v preskušanju.

Poleg izpolnjevanja pogojev, ki jih podrobno določata ZZdr-1 in pravilnik, je pred začetkom KPZ potrebno pridobiti dovoljenje pristojnega organa (Urada RS za zdravila oziroma Agencije RS za zdravila in medicinske pripomočke; v nadaljevanju: Agencija). Glede na fazo preskušanja (stopnje od I do IV, ki med seboj niso strogo ločene, glede na njihov namen in stopnjo razvoja zdravila v preskušanju) je potrebna odobritev ali priglasitev kliničnega preskušanja, o vlogi pa odloča komisija za klinična preskušanja, ki deluje v okviru Agencije. K vlogi za KPZ mora predlagatelj priložiti tudi mnenje Nacionalne komisije za medicinsko etiko pri MZ. V skladu z 39. členom pravilnika odobritev ali priglasitev ni potrebna za neintervencijska klinična preskušanja⁴³.

Pravilnik podrobneje določa pravice, obveznosti in odgovornosti posameznega udeleženca v postopku, z vidika nadaljnega proučevanja pa je potrebno izpostaviti predvsem vlogo preskuševalca. V skladu s 6. členom

⁴¹ Uradni list RS, št. 31/06; določbe, ki se nanašajo na klinično preskušanje zdravil, se ne razlikujejo od prej veljavnega Zakona o zdravilih in medicinskih pripomočkih, Uradni list RS, št. 101/99.

⁴² Uradni list RS, št. 67/00 – veljal je v obdobju, ki je podrobneje obravnavano; od 26. 5. 2006 velja novi Pravilnik o kliničnih preskušanjih zdravil, Uradni list RS, št. 54/06.

⁴³ Neintervencijsko je tisto preskušanje, pri katerem izbira bolnikov, način zdravljenja, izbor zdravila, predpisovanje zdravila, določitev preiskav in spremljanje bolnika ne odstopa od ustaljenega načina zdravljenja.

pravilnika in v povezavi s 17. in 18. členom ZZDej je preskuševalec lahko klinika, klinični inštitut ali klinični oddelek. Omenjene nazive lahko bolnišnici ali njenemu oddelku, ob izpolnjevanju pedagoških, raziskovalnih, strokovnih, kadrovskih in drugih pogojev, podeli MZ. Pojem »preskuševalec« v novem Pravilniku o kliničnih preskušanjih, ki velja od 26. 5. 2006, ni več tako ozko definiran. Preskuševalec ni več nujno le klinika, klinični inštitut ali klinični oddelek, kar pomeni, da se širi krog subjektov, ki lahko sodelujejo v KPZ v tej vlogi, na vse pravne ali fizične osebe, ki imajo dovoljenje za opravljanje te dejavnosti (54. člen ZZdr-1). Pravice, obveznosti in odgovornosti preskuševalca, ki jih določa pravilnik v 10. členu⁴⁴, so naslednje:

- da soglasje k imenovanju glavnega raziskovalca in ostalih raziskovalcev ter uporabi prostorov, kadrov in opreme pri izvajanju preskušanja,
- zavaruje svojo odgovornost za morebitno škodo, povzročeno pri preskušanju,
- zagotovi glavnemu raziskovalcu pogoje za izvajanje kliničnega preskušanja in
- zagotovi nemoteno delo presojevalca, nadzornika in ocenjevalca dobre klinične prakse.

Razmerja med preskuševalcem in sponzorjem kliničnega preskušanja pravilnik ne ureja podrobneje. Ne glede na to, da je vloga preskuševalca v pravilniku podrobneje obravnavana le v navedenem 10. členu, pa so tudi nekatere obveznosti glavnega raziskovalca takšne narave, da jih sam - kot fizična oseba, brez ustrezne podpore preskuševalca ne more izpolniti⁴⁵. Nenazadnje gre tudi za uporabo ustrezne opreme in prostorov, upoštevati pa je potrebno tudi dejstvo, da so rezultati preskušanja verodostojni (in uporabni za nadaljnje postopke sponzorja – npr. pridobitev dovoljenja za promet z zdravilom) le, če kot preskuševalec nastopa subjekt, ki izpolnjuje vnaprej določene pogoje.

2.3.4.1 Klinično preskušanje zdravil v KC

Področje KPZ v KC do uveljavitve Navodil za klinično preskušanje zdravil in medicinskih pripomočkov 27. 6. 2006⁴⁶ ni bilo obravnavano v nobenem notranjem predpisu. Iz zapisnikov sestankov direktorjev SPS KC je razvidno, da začetki urejanja segajo v leto 2004⁴⁷. Nanašajo se predvsem na zahteve po evidentiranju stroškov, povezanih z raziskavami, določanju cen storitev in ovrednotenju »blagovne znamke« KC kot preskuševalca. Da je bilo stanje na tem področju v preteklosti neurejeno, kažejo tudi podatki, ki jih je zbrala notranja revizija KC in iz katerih izhaja, da se v letih 1998 in 1999 pisne pogodbe s sponzorji sploh niso sklepale, v letih 2000 do 2003 so se sklepale v manjšem obsegu, šele v letih 2004 in 2005 je opazno povečano število sklenjenih pogodb, ki pa še vedno ne obsegajo vseh izdanih odločb Agencije.

KC ni imel določenih internih postopkov obveščanja nadrejenih ter odobravanja sodelovanja raziskovalcev v študijah in razpolaganja s sredstvi za izvajanje študij. Iz dokumentacije, ki jo je KC med izvajanjem revizije pridobil od Agencije, je razvidno, da je do leta 2004 večino »izjav odgovorne osebe

⁴⁴ Enake zahteve najdemo tudi v novem pravilniku.

⁴⁵ Npr. izbira sodelavcev pri raziskovanju, ustrezno shranjevanje dokumentacije in vzorcev, zagotavljanje ustrezne obravnave preskušancem med preskušanjem in po njem, če se zdravljenje nadaljuje ali če je posledica zapletov med preskušanjem.

⁴⁶ Navodilo je sprejela generalna direktorica KC na podlagi 33. člena statuta.

⁴⁷ Iz zapisnika 30. sestanka direktorjev SPS KC 31. 11. 2004 je razvidno, da je tedanji generalni direktor prisotne seznanil z dogovori o urejanju področja preskušanja zdravil ter predvidenim postopkom sklepanja pogodbe z naročnikom.

preskuševalca⁴⁸ podpisal neposredno nadrejeni glavnemu raziskovalcu (navadno predstojnik kliničnega oddelka ali strokovni direktor SPS), kljub temu da je iz obrazca razvidno, da je to izjava, ki se nanaša na ustanovo, in jo zato lahko poda le oseba, pooblaščenca za njeno zastopanje⁴⁹. Glede na določila statuta KC je to lahko le generalni direktor, če nalog z generalnim ali s posameznim pooblastilom ne prenese na delavce s posebnimi pooblastili. Poudariti pa velja tudi, da je Agencija vloge za odobritev ali priglasitev KPZ obravnavala kot popolne kljub opisani nepravilnosti.

Navodila, ki jih je generalna direktorica sprejela 27. 6. 2006, podrobno določajo obvezne postopke pred sprejetjem odločitve o pristopu k izvedbi KPZ, postopek sklenitve pogodbe s sponzorjem, elemente, ki vplivajo na oblikovanje cen storitev, ter pristojnosti in odgovornosti udeležencev v postopku.

Iz seznama izdanih odločb od leta 2000 do sredine leta 2006, ki ga je Agencija objavila na svoji spletni strani, izhaja, da je bil KC kot preskuševalec naveden v 73 odstotkih vseh izdanih odločb (216 od skupaj 294 odločb, izdanih v tem obdobju). Podrobneje smo obravnavali leti 2004 in 2005, saj se večina kliničnih preskušanj izvaja daljše obdobje. Ugotovitve, ki se nanašajo na proučevano obdobje, so povzete v nadaljevanju.

Tabela 9: Izdane odločbe in sklenjene pogodbe v letih 2004 in 2005

Izdane odločbe in sklenjene pogodbe	Leto 2004	Leto 2005	Skupaj
Število izdanih odločb Agencije, v katerih je kot preskuševalec naveden KC	34	25	59
Število sklenjenih pogodb med sponzorji in preskuševalcem (KC)	7	11	18
Preskušanje se ni izvajalo (izjava glavnega raziskovalca)	10	5	15
Razlika glede na izdane odločbe:	17	9	26
- bioekvivalenčne študije (Fakulteta za farmacijo)	11	8	19
- ni pogodbe niti izjave, da se študija ne izvaja	5	0	5
- pogodba je bila podpisana v letu 2006	1	1	2

Vir: dokumentacija KC.

- V obeh obravnavanih letih je bilo izdanih skupaj 59 odločb Agencije, le v desetih primerih je izjavo odgovorne osebe preskuševalca, ki je sestavni del dokumentacije (da bo raziskava potekala v prostorih preskuševalca, da bodo na voljo ustrezna oprema in kadri), podpisal generalni direktor KC, v vseh ostalih primerih je izjavo podpisal strokovni direktor SPS oziroma predstojnik klinike ali kliničnega oddelka.
- KC je s sponzorji raziskav v obeh letih sklenil 18 pogodb, kar je 30 odstotkov glede na vse izdane odločbe, v katerih se pojavlja kot preskuševalec, oziroma 39 odstotkov glede na odobrene raziskave, ki so se tudi dejansko izvajale. V vseh navedenih primerih je sestavni del pogodbe tudi specifikacija stroškov raziskave (stroški dela, neposredni materialni stroški, stroški storitev in posredni stroški)

⁴⁸ Obrazec v predpisani obliki je obvezna priloga dokumentaciji za odobritev ali priglasitev kliničnega preskušanja zdravil.

⁴⁹ V nekaterih primerih je izjavo odgovorne osebe preskuševalca podpisal kar glavni raziskovalec sam (in se s tem strinjal, da sam nastopa kot glavni raziskovalec, KC pa zagotovi potrebno opremo, prostore, kadre).

oziroma druge ustrezne podlage, ki omogočajo oceno pričakovanih prihodkov preskuševalca (oceno zato, ker je dejanska realizacija odvisna tudi od dejavnikov, ki ob podpisu pogodbe niso v celoti nedvoumno določeni - npr. število vključenih preizkušancev, predčasen izstop iz raziskave ipd.).

- Od 59 odobrenih raziskav se jih 15 (po izjavah glavnih raziskovalcev oz. predstojnikov, ki so podpisali izjavo preskuševalca) zaradi različnih razlogov (npr. ni bilo ustreznih preizkušancev, od raziskave je odstopil sponzor ipd.) ni izvajalo.
- Z dvema sponzorjema je KC podpisal pogodbi v letu 2006, pri tem se ena študija nanaša na odločbo Agencije iz leta 2004, druga pa na odločbo iz leta 2005.
- Tako v obdobju od začetka leta 2004 do konca leta 2005 ostane še 26 izdanih odločb o KPZ, za izvedbo katerih KC s sponzorji ni podpisal pogodb, niti niso bile podane izjave, da se študije niso izvajale, in jih zato obravnavamo kot sporne. Med njimi se jih 19 nanaša na bioekvivalenčne študije, ki so bile izvedene v sodelovanju s Fakulteto za farmacijo. Vse študije je izvedel isti glavni raziskovalec, soglasje v imenu preskuševalca je podal isti predstojnik kliničnega oddelka, prav tako je bil isti tudi sponzor vseh raziskav.

Zaključimo lahko, da je bilo področje KPZ v KC pred letom 2004 izrazito neurejeno, kar kaže tudi delež sklenjenih pogodb s sponzorji med vsemi izdanimi odločbami Agencije, ki je v obdobju 1998 do 2003 znašal 5,5 odstotka. Posledica netransparentnega delovanja na tem področju je tudi 26 študij, ki so se v letih 2004 in 2005 izvajale v prostorih in s sredstvi KC, brez ustrezne odobritve in soglasja pristojnih za razpolaganje s sredstvi zavoda. Začetki urejanja segajo v leto 2004, odražajo se v 30,5-odstotnem deležu sklenjenih pogodb v letih 2004 in 2005, podrobneje pa je KC pravice in obveznosti ter pristojnosti in odgovornosti udeležencev v postopku določil šele z Navodilom za klinično preskušanje zdravil in medicinskih pripomočkov, sprejetim 27. 6. 2006.

Ukrep KC

Generalna direktorica KC je 1. 12. 2006 sprejela Spremembo in dopolnitev navodila za klinično preskušanje zdravil in medicinskih pripomočkov. Sprememba in dopolnitev se nanaša predvsem na večletne raziskave in postavlja zahtevo po letnem poročanju o stanju posamezne raziskave ter določa obvezne podatke, ki jih mora poročilo vsebovati.

2.3.4.2 Prihodki in odhodki KC od izvajanja KPZ

Na podlagi finančnih elementov sklenjenih pogodb ocenjujemo, da pogodbeni vrednost za 15 sklenjenih pogodb⁵⁰ v letih 2004 in 2005 znaša 125.400 tisoč tolarjev. Zaradi različnega načina plačevanja (npr. ob zaključku študije, po vključenih bolnikih, po zaključeni obravnavi posameznega preskušanca) pa se dejanska realizacija od predvidene precej razlikuje. Tako je bilo po podatkih KC v letu 2005 z izvajanjem KPZ dejansko doseženih le približno 17.900 tisoč tolarjev prihodkov, od tega več kot polovica za izvedbo ene študije. KC prihodke od izvajanja KPZ evidentira na treh kontih:

- prihodki od opravljenih storitev po pogodbah (760500),
- prihodki od testiranja preparatov (760509) in
- prihodki od študij (760511).

⁵⁰ V letih 2004 in 2005 je KC sicer s sponzorji sklenil 18 pogodb, vendar je v treh predvideno plačilo vezano na število vključenih preizkušancev, katerih število (niti predvideno) v pogodbi ni navedeno, zato teh pogodb pri oceni realizacije nismo upoštevali.

V izkazu prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti vse navedene prihodke izkazuje med prihodki od izvajanja dejavnosti javne službe, kljub temu da so sredstva za plačilo opravljenih storitev zasebna. KC takšne razmejitev, ki jo sicer dosledno upošteva že daljše obdobje, nima podrobneje predstavljene in obrazložene v notranjih aktih, utemeljuje pa jo z dejstvom, da je preskuševalec zdravila v skladu s predpisi lahko le izvajalec, ki je registriran za opravljanje zdravstvene dejavnosti v skladu s 17. in 18. členom ZZDej, to je zdravstvene dejavnosti na terciarni ravni. Klinična preskušanja zdravil so torej, po mnenju KC, nujno povezana z osnovno dejavnostjo zavoda, ki pa je javna služba.

V skladu z usmeritvijo, ki jo je upošteval pri izkazovanju prihodkov, je KC tudi odhodke, povezane z izvajanjem KPZ, v celoti izkazal med odhodki javne službe. Iz razpoložljive dokumentacije⁵¹ je razvidna višina honorarjev za opravljeno delo raziskovalcev in ostalih sodelujočih pri raziskavi, prav tako pa tudi ostali stroški, povezani s posamezno študijo.

V letu 2005 je KC z zdravniki – raziskovalci sklenil štiri avtorske pogodbe, izplačane so bile tri, v skupnem znesku 3.315 tisoč tolarjev. Medicinske sestre, ki so sodelovale pri raziskavi, so dobile plačilo za opravljeno delo v okviru delovne uspešnosti. KC je opravljeno delo sodelujočim v raziskavi plačal šele po izvedenem nakazilu naročnika. V obravnavanem obdobju zato ne moremo govoriti o porabi javnih sredstev za plačilo opravljenega dela v okviru KPZ. Iz rekapitulacij izplačanih plač medicinskim sestram, ki so sodelovale pri raziskavi, je razvidno, da omejitev 20. člena ZRPJZ (glede višine delovne uspešnosti) na letni ravni ni bila presežena. Vsa izplačila, tako v obliki delovne uspešnosti kot tudi avtorski honorarji, izplačani v letu 2005, so se nanašala le na eno pogodbo o KPZ, na podlagi ostalih pogodb v tem letu izplačil honorarjev za opravljeno delo ni bilo.

KC je tako prihodke kot tudi odhodke, povezane z dejavnostjo KPZ, računovodsko obravnaval kot prihodke in odhodke iz opravljanja javne službe. Glede na to, da se KPZ financira iz zasebnih sredstev, in upošteva stališče, da KPZ ne sodi med zdravstvene storitve, ki bi jih bil KC dolžan izvajati kot javno službo⁵², bi KC prihodke in odhodke lahko izkazoval med prihodki in odhodki od izvajanja tržne dejavnosti. V tem primeru pa bi seveda moral zagotoviti evidentiranje dejansko nastalih stroškov oziroma ustrezno utemeljiti uporabljena sodila.

2.3.4.3 Ocena izgubljenega prihodka in oškodovanja KC

Na podlagi razpoložljivih podatkov in upošteva določene predpostavke smo ocenili možno realizacijo KC:

- iz študij, ki so se v KC izvajale, kljub temu da pogodbe med KC in sponzorji raziskav niso bile sklenjene - pet študij, za katere so bile izdane odločbe Agencije v letu 2004, med izvajanjem revizije pa ni bilo mogoče pridobiti niti pogodbe niti izjave glavnega raziskovalca, da se študija ni izvajala, in
- iz študij bioekvivalence, ki so se izvajale za Fakulteto za farmacijo - 19 študij, za katere so bile odločbe Agencije izdane v letih 2004 in 2005; fakulteta je sklenila le avtorske pogodbe z glavnim raziskovalcem, ne pa tudi s KC kot preskuševalcem, pri katerem so študije tudi dejansko potekale.

⁵¹ Specifikacij stroškov, ki so sestavni del pogodb, in iz obrazložitev zahtevkov za izstavitve računov naročnikom-sponzorjem za opravljeno delo.

⁵² ZZDej v 4. členu določa, da se zdravstvena dejavnost kot javna služba opravlja v okviru mreže javne zdravstvene službe; merila za postavitve mreže določa načrt zdravstvenega varstva, ki KPZ ne omenja; KPZ ureja ZZdr-1, ki pa ne določa izrecno, da se opravlja kot javna služba, zahteva le, da imajo izvajalci dovoljenje za opravljanje te dejavnosti.

Na podlagi kalkulativnih elementov iz sklenjenih pogodb, upoštevanih pri izračunu povprečne realizacije na posamezno študijo, ocenjujemo, da bi pogodbeno vrednost za pet študij, ki so potekale na podlagi odločb, izdanih v letu 2004, lahko znašala najmanj 41.800 tisoč tolarjev, od tega bi potencialni prihodki KC - brez honorarjev raziskovalcev in ostalih sodelujočih ter neposrednih in posrednih stroškov - znašali najmanj 9.400 tisoč tolarjev⁵³.

Za oceno oškodovanja KC pri izvajanju bioekvivalenčnih študij za Fakulteto za farmacijo so potrebna drugačna izhodišča, saj so bile v prostorih KC in s sredstvi KC opravljene le nekatere storitve⁵⁴, honorar je glavnemu raziskovalcu in ostalim sodelujočim izplačala fakulteta, prav tako naj bi fakulteta poskrbela za ves porabljeni medicinski material, za pripravo in vodenje dokumentacije, pripravo zdravil in medicinskih pripomočkov, procesiranje odvzetih vzorcev krvi ter posredovanje podatkov ustreznim organom. Ob navedenih predpostavkah ocenjujemo, da je bil KC v letih 2004 in 2005 oškodovan za najmanj 1.200 tisoč tolarjev, kolikor so znašali stroški opravljenih storitev - od tega 600 tisoč tolarjev za enajst študij v letu 2004 in 600 tisoč tolarjev za osem študij v letu 2005⁵⁵.

Ukrepi KC

KC je 22. 11. 2006 Fakulteti za farmacijo na podlagi lastnega izračuna, v katerem je upošteval tudi ocenjene stroške najemnine za uporabljene prostore, izstavil zahtevek za plačilo odškodnine za obdobje 2001 do 2006, v skupnem znesku 2.746 tisoč tolarjev.

⁵³ To je 22,5 odstotka celotne ocenjene vrednosti posamezne raziskave, kot določa sprejeto Navodilo z dne 27. 6. 2006.

⁵⁴ Kot je razvidno iz protokolov posameznih študij, gre za opravljene EKG.

⁵⁵ Pri oceni oškodovanja smo izhajali iz števila preskušancev, ki so sodelovali v študijah (614 v vseh 19 študijah), vrste in števila opravljenih storitev (614 EKG; podatke je na podlagi pregledov protokolov študij zbrala notranja revizija KC) ter cen storitev (upoštevali smo povprečno ceno za opravljene EKG v znesku 2.000 tolarjev); cena je povzeta po specifikacijah stroškov - prilogah sklenjenih pogodb v letih 2004 in 2005), v izračunu ni upoštevana najemnina za uporabljene prostore.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja Kliničnega centra Ljubljana v letu 2005. Za pravilnost poslovanja je odgovoren generalni direktor. Naša naloga je na podlagi opravljene revizije izreči mnenje o pravilnosti poslovanja v letu 2005.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi revidiranja, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵⁶. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju Kliničnega centra Ljubljana ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Menimo, da smo pridobili ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Kliničnega centra Ljubljana v letu 2005.⁵⁷

Klinični center Ljubljana je v letu 2005 posloval nepravilno v naslednjih primerih:

- pri določanju in obračunavanju osnovnih plač in dodatkov zaposlenim ni upošteval Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti ter Kolektivne pogodbe za dejavnost zdravstva in socialnega varstva in zato določal in obračunaval dodatke neupravičeno in v nepravilni vrednosti ter tako zaposlenim v letu 2005 obračunal za dodatke 30.905 tisoč tolarjev (128.964 evrov) preveč (točka 2.3.1.2);
- blaga, materiala in storitev ter osnovnih sredstev ni nabavljal v skladu z veljavnimi predpisi s področja javnega naročanja in notranjimi predpisi; zaradi nepravilnosti pri izbiri in izvedbi postopkov oddaje naročil, predpisanih z zakonom in notranjim predpisom, je v letu 2005 nepravilno oddal za 18.925.998 tisoč tolarjev (78.976.790 evrov) naročil (točke 2.3.2.1.a, 2.3.2.1.b, 2.3.2.2.b, 2.3.2.3.a in 2.3.3.a);
- pri izvajanju kliničnih preskušanj zdravil ni vzpostavil ustreznih kontrol, ki bi preprečile nepooblaščenno razpolaganje s sredstvi zavoda in s tem dopustil izgubo potencialnega prihodka iz študij, ki so potekale na podlagi odločb, izdanih v letu 2004, v ocenjeni vrednosti 9.400 tisoč tolarjev (39.225 evrov) in oškodovanje zavoda v ocenjeni vrednosti 1.200 tisoč tolarjev (5.008 evrov), pri čemer se 600 tisoč tolarjev (2.504 evrov) nanaša na študije, ki so potekale v letu 2004, in prav toliko na študije, ki so potekale v letu 2005 (točka 2.3.4.3),

zato je bilo po našem mnenju poslovanje Kliničnega centra Ljubljana v letu 2005 v pomembnem neskladju s predpisi (*negativno mnenje*).

⁵⁶ Uradni list RS, št. 41/01.

⁵⁷ Kadar je v izreku mnenja računskega sodišča nepravilnost izražena v denarni enoti tolar, je hkrati prikazan še preračun v denarni enoti evro. Preračun je opravljen na podlagi Zakona o uvedbi eura (Uradni list RS, št. 114/06), po tečaju zamenjave 1 evro je 239,640 tolarjev.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Klinični center Ljubljana mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

- navedbo revizije, na katero se nanaša,
- kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
- izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. KC mora v odzivnem poročilu izkazati odpravo nepravilnosti pri:

- določanju in obračunavanju osnovnih plač (točka 2.3.1.1) in dodatkov (točki 2.3.1.2.a in 2.3.1.2.b) in
- oddajanju javnih naročil – popravljalni ukrepi se morajo nanašati na izboljšanje kontrolnega okolja z uvedbo novih kontrol oziroma okrepitev obstoječih, ki bodo v prihodnje uspešno preprečevale, odkrивale in odpravljale nepravilnosti pri izbiri in izvedbi postopkov oddaje naročil (točke 2.3.2.1.a, 2.3.2.1.b, 2.3.2.2.b, 2.3.2.3.a in 2.3.3.a), prav tako pa tudi na konkretne aktivnosti in postopke, ki jih je KC uvedel, da bi zagotovil spoštovanje predpisov o javnem naročanju.

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 poslovanja⁵⁸. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Klinični center Ljubljana krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

Pravni pouk

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

Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Kliničnemu centru Ljubljana, priporočeno s povratnico;
2. mag. Francu Hočvarju, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. Ministrstvu za zdravje, priporočeno;
5. arhivu, tu.



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

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

Enota Maribor / Maribor Office

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