



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

HRVATSKI ZAVOD ZA ZDRAVSTVENO
OSIGURANJE

Zagreb, rujan 2010.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O ZAVODU	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Financijski izvještaji	3
	Programi financirani u 2009.	7
II.	REVIZIJA ZA 2009.	8
	Ciljevi i područja revizije	7
	Metode i postupci revizije	7
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2008.	7
	Nalaz za 2009.	9
III.	MIŠLJENJE	13



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

Klasa: 041-01/10-01/19

Urbroj: 613-02-01-10-6

Zagreb, 23. rujna 2010.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
HRVATSKOG ZAVODA ZA ZDRAVSTVENO OSIGURANJE ZA 2009.

Na temelju odredbi članaka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji (Narodne novine 49/03 - pročišćeni tekst i 177/04), obavljena je financijska revizija kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (dalje u tekstu: Zavod) za 2009.

Revizija je obavljena u razdoblju od 17. svibnja do 23. rujna 2010.

Postupci revizije su provedeni u skladu s INTOSAI revizijskim standardima (Narodne novine 93/94) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

I. PODACI O ZAVODU

Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Zavod organizira i provodi poslove obveznog zdravstvenog osiguranja, u skladu sa Zakonom o obveznom zdravstvenom osiguranju (Narodne novine 150/08, 94/09, 153/09, 71/10) te poslove dopunskog zdravstvenog osiguranja u skladu sa Zakonom o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju (Narodne novine 85/06, 150/08, 71/10).

Prema Statutu Zavoda (Narodne novine 18/09), u provedbi obveznog zdravstvenog osiguranja, Zavod provodi politiku razvoja i unapređenja zdravstvenog osiguranja, prvostupanjski i drugostupanjski upravni postupak u rješavanju o pravima i obvezama osiguranih osoba, obavlja poslove vezane za prava i obveze osiguranih osoba, planira novčana sredstva za prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja, predlaže ministru nadležnom za zdravstvo mrežu javne zdravstvene službe, plan i program zdravstvene zaštite i opseg prava na zdravstvenu zaštitu iz obveznog zdravstvenog osiguranja, obavlja poslove ugovaranja zdravstvene zaštite sa zdravstvenim ustanovama i privatnim zdravstvenim radnicima, utvrđuje cijenu zdravstvene zaštite, plaća usluge ugovorenim subjektima i osiguranim osobama novčane naknade iz obveznog zdravstvenog osiguranja te troškove zdravstvene zaštite korištene u inozemstvu, provodi nadzor nad ispunjenjem ugovorenih obveza, utvrđuje način ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu na teret sredstava Zavoda, osigurava provedbu međunarodnih ugovora u dijelu koji se odnosi na obvezno zdravstveno osiguranje, utvrđuje osnovice, način obračuna i plaćanja, visinu i obveznike plaćanja doprinosa, obavlja poslove kontrole poslovnih knjiga, financijske dokumentacije i drugih evidencija obveznika uplate doprinosa, te druge poslove propisane Zakonom.

U provedbi dopunskog zdravstvenog osiguranja Zavod planira novčana sredstva dopunskog zdravstvenog osiguranja, utvrđuje vrstu i cijenu police, obavlja poslove ugovaranja dopunskog zdravstvenog osiguranja, plaća iznos sudjelovanja za pruženu zdravstvenu zaštitu iz obveznog zdravstvenog osiguranja ugovorenim subjektima za osiguranike dopunskog zdravstvenog osiguranja, vodi evidencije u svrhu osiguravanja podataka za provođenje dopunskog zdravstvenog osiguranja i vodi postupke prisilne naplate premija.

Zavod obavlja stručne, pravne, financijske i administrativne poslove u središnjoj ustrojstvenoj jedinici (Direkciji), sa sjedištem u Zagrebu i 20 područnih ustrojstvenih jedinica (područnih ureda) u sjedištima županija, odnosno Grada Zagreba.

Tijela Zavoda su: upravno vijeće, ravnatelj i stručno vijeće. Upravno vijeće upravlja Zavodom, ima devet članova (tri predstavnika Gospodarsko-socijalnog vijeća, po dva predstavnika osiguranih osoba i zdravstvenih radnika, te po jednog predstavnika nadležnog ministarstva i Zavoda), koje je imenovala Vlada Republike Hrvatske.

Radom Zavoda rukovodi ravnatelj koji predstavlja i zastupa Zavod, te je odgovoran za zakonitost rada. Stručno vijeće je savjetodavno tijelo ravnatelja, a čine ga ravnatelj, zamjenik i pomoćnici ravnatelja.

Na dan 31. prosinca 2009. je bilo 2 467 zaposlenika. Zakonski predstavnik od siječnja 2009., je Tihomir Strizrep, dr. med.

Financijski izvještaji

Zavod vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su sljedeći financijski izvještaji: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji i Bilješke.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, ukupni prihodi su planirani u iznosu 22.439.863.717,00 kn, a ostvareni u iznosu 22.582.051.050,00 kn, što je za 142.187.333,00 kn ili 0,6% više od planiranih.

U tablici broj 1 daju se podaci o planiranim i ostvarenim prihodima za 2009.

Tablica broj 1

Planirani i ostvareni prihodi za 2009.

u kn

Redni broj	Prihodi	Planirano	Ostvareno	Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Prihodi iz proračuna za financiranje redovne djelatnosti	20.487.613.717,00	20.003.076.079,00	97,6	88,6
2.	Prihodi od obavljanja poslova na tržištu (vlastiti prihodi)	250.000,00	250.000,00	100,0	-
3.	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	1.952.000.000,00	2.570.270.302,00	131,7	11,4
4.	Prihodi od imovine	0,00	8.454.669,00	-	-
Ukupno		22.439.863.717,00	22.582.051.050,00	100,6	100,0

Ukupni prihodi se odnose na prihode od obveznog zdravstvenog osiguranja u iznosu 20.927.109.306,00 kn i prihode dopunskog zdravstvenog osiguranja u iznosu 1.654.941.744,00 kn. Ostvareni prihodi veći su za 1.937.612.849,00 kn ili 9,4% od ostvarenih u 2008. (20.644.438.201,00 kn), a rezultat je povećanja prihoda od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima koji su za 1.857.729.432,00 kn veći od ostvarenih u 2008. (813.632.129,00 kn). Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima se odnose na prihode dopunskog zdravstvenog osiguranja u iznosu 1.646.487.075,00 kn, sudjelovanja osigurane osobe u iznosu 533.431.836,00 kn, ino osiguranja u iznosu 264.559.974,00 kn i osiguravajućih društava od automobilske odgovornosti u iznosu 125.791.417,00 kn.

U okviru prihoda od obveznog zdravstvenog osiguranja, vrijednosno najznačajniji prihodi u iznosu 18.179.755.781,00 kn ili 86,9% se odnose na prihode od uplate doprinosa za zdravstveno osiguranje.

Prihodi dopunskog zdravstvenog osiguranja se odnose na prihode od premije iz zaključenih polica u iznosu 1.633.244.053,00 kn, naknadno utvrđenih prihoda iz ranijih razdoblja u iznosu 11.525.779,00 kn, prihode od imovine (zatezних kamata) u iznosu 8.454.669,00 kn te druge prihode u iznosu 1.717.243,00 kn. Prihodi od premija veći su za 1.138.446.864,00 kn od ostvarenih u 2008. (494.797.189,00 kn) zbog povećanja visine police zdravstvenog osiguranja za osiguranike s plaćom, odnosno mirovinom većom od 5.108,00 kn i povećanja broja osiguranika (2 735 078 osiguranika, a u 2008. je bilo 710 359 osiguranika).

Prema podacima iz Izvještaja o приходима i rashodima, primicima i izdacima, ukupni rashodi i izdaci planirani su u iznosu 22.439.863.717,00 kn, a izvršeni su u iznosu 22.342.345.092,00 kn, što je za 97.518.625,00 kn ili 0,4% manje od planiranih.

U tablici broj 2 daju se podaci o planiranim i izvršenim rashodima i izdacima za 2009.

Tablica broj 2

Planirani i izvršeni rashodi i izdaci za 2009.

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Planirano	Izvršeno	Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi za zaposlene	258.229.256,00	258.039.983,00	99,9	1,1
2.	Materijalni rashodi	132.950.453,00	119.325.010,00	89,8	0,5
3.	Financijski rashodi	27.815.347,00	27.442.340,00	98,7	0,1
4.	Naknade građanima i kućanstvima	21.962.723.911,00	21.889.533.745,00	99,7	98,0
5.	Drugi rashodi	22.743.000,00	15.691.671,00	69,0	0,1
6.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	17.401.750,00	13.187.130,00	75,8	0,1
7.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	18.000.000,00	19.125.213,00	106,3	0,1
Ukupno		22.439.863.717,00	22.342.345.092,00	99,6	100,0
Višak prihoda i primitaka		-	239.705.958,00	-	-

Izvršeni rashodi i izdaci u 2009. su veći za 1.606.309.214,00 kn ili 7,7 % od izvršenih u 2008. (20.736.035.878,00 kn). Odnose se na rashode iz obveznog zdravstvenog osiguranja u iznosu 20.687.403.348,00 kn i rashode dopunskog zdravstvenog osiguranja u iznosu 1.654.941.744,00 kn.

U okviru rashoda obveznog zdravstvenog osiguranja, vrijednosno značajniji se odnose na rashode za zdravstvenu zaštitu koji su izvršeni u iznosu 17.556.387.440,00 kn. Vrijednosno značajniji rashodi za zdravstvenu zaštitu za obvezno zdravstveno osiguranje se odnose na bolničku zdravstvenu zaštitu u iznosu 8.514.843.884,00 kn, lijekove na recepte u iznosu 3.319.775.492,00 kn i primarnu zdravstvenu zaštitu u iznosu 3.318.021.777,00 kn.

U odnosu na prethodnu godinu, rashodi za zdravstvenu zaštitu veći su za 1.595.899.577,00 kn (za osnovno osiguranje u iznosu 311.972.768,00 kn i dopunsko osiguranje u iznosu 1.283.926.809,00 kn) ili 9,1%.

Višak prihoda i primitaka u 2009. ostvaren je u iznosu 239.705.958,00 kn, a odnosi se na obvezno zdravstveno osiguranje.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2009, ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora iskazana je u iznosu 5.222.887.293,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o vrijednosti imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2009.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2009.

u kn

Redni broj	Opis	1.siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	213.346.083,00	197.920.077,00	92,8
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	6.425.192,00	6.425.192,00,00	100,0
1.2.	Nematerijalna neproizvedena imovina	2.186.278,00	940.455,00	43,0
1.3.	Građevinski objekti	132.815.799,00	138.453.029,00	104,2
1.4.	Postrojenja i oprema	41.185.720,00	25.956.377,00	63,0
1.5.	Prijevozna sredstva	1.208.382,00	663.870,00	54,9
1.6.	Knjige, umjetnička djela	6.394,00	6.389,00	99,9
1.7.	Nematerijalna proizvedena imovina	17.024.096,00	11.005.390,00	64,6
1.8.	Nefinancijska imovina u pripremi	12.494.222,00	14.469.375,00	115,8
2.	Financijska imovina	4.228.390.163,00	5.024.967.216,00	118,8
2.1.	Novčana sredstva	7.027.082,00	12.340.079,00	175,6
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi	47.827.457,00	74.215.387,00	155,2
2.3.	Potraživanja	1.087.185.894,00	1.931.774.579,00	177,7
2.4.	Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici	242.354.420,00	230.103.320,00	94,9
2.5.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	2.843.995.310,00	2.776.533.851,00	97,6
Ukupno imovina		4.441.736.246,00	5.222.887.293,00	117,6
3.	Obveze	4.089.848.752,00	4.012.980.521,00	98,1
4.	Odgodeno plaćanje rashoda i prihod budućeg razdoblja	221.293.547,00	666.982.892,00	301,4
5.	Vlastiti izvori	130.593.947,00	542.923.880,00	415,7
Ukupno obveze i izvori		4.441.736.246,00	5.222.887.293,00	117,6

Rashodi budućih razdoblja i nedospjela naplata prihoda u iznosu 2.776.533.851,00 kn sudjeluju s 53,2% u ukupnoj vrijednosti imovine. Vrijednosno značajniji se odnose na troškove lijekova na recepte u iznosu 952.180.542,00 kn, troškove zdravstvene zaštite za osiguranike s inozemnim osiguranjem u iznosu 438.260.856,00 kn, troškove specijalističko-konzilijarne zdravstvene zaštite u iznosu 393.702.914,00 kn, troškove bolničke zdravstvene zaštite u iznosu 332.833.825,00 kn, ortopedske uređaje i pomagala u iznosu 175.058.630,00 kn i troškove usluga ljekarni u iznosu 102.653.157,00 kn. Navedeni troškovi se odnose na obveze za posljednja dva, tri ili četiri mjeseca 2009., a čiji je rok dospijeća u 2010. U financijskim izvještajima za 2009. iskazani su troškovi, odnosno obveze za posljednja dva, tri ili četiri mjeseca 2008., a čiji je rok dospijeća bio u 2009.

U odnosu na početno stanje, najviše su povećana potraživanja, koja su koncem godine iznosila 1.931.774.579,00 kn, što je za 844.588.685,00 kn ili 77,7% više od iskazanih početkom godine. Vrijednosno značajnija su potraživanja za administrativne pristojbe i prihode po posebnim propisima u iznosu 1.674.554.072,00 kn (dopunskog zdravstvenog osiguranja u iznosu 959.171.932,00 kn i obveznog zdravstvenog osiguranja u iznosu 715.382.140,00 kn), što je za 74,3% više od iskazanih početkom godine.

U okviru potraživanja dopunskog zdravstvenog osiguranja, vrijednosno značajnija potraživanja se odnose na potraživanja za premije osiguranja u iznosu 824.655.265,00 kn.

Obveze na dan 31. prosinca 2009. iskazane u iznosu 4.012.980.521,00 kn se odnose na obveze za naknade građanima i kućanstvima (obveze za lijekove na recept i usluge ljekarni, te medicinske zdravstvene usluge) u iznosu 3.805.095.405,00 kn, obveze za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 168.407.654,00 kn, obveze za inozemne zajmove u iznosu 32.453.523,00 kn, obveze za materijalne rashode u iznosu 5.866.252,00 kn i druge obveze u iznosu 1.157.687,00 kn. Od ukupno iskazanih obveza, na obveze obveznog zdravstvenog osiguranja se odnosi 3.745.022.603,00 kn, a na obveze dopunskog zdravstvenog osiguranja 267.957.918,00 kn. Dospjele obveze koncem 2009. iznosile su 871.558.616,00 kn.

Odgodeno plaćanje rashoda i prihod budućeg razdoblja iskazani u iznosu 666.982.892,00 kn veći su za 445.689.345,00 kn u odnosu na početno stanje. Odnose se na obračunane premije u 2009., s rokom plaćanja u 2010. u iznosu 606.737.101,00 kn, obračunane zatezne kamate u iznosu 56.641.658,00 kn i druge obračunane prihode u iznosu 3.604.133,00 kn. Prihodi budućih razdoblja su povećani zbog povećanja broja osiguranika i ugovorenih premija.

Programi financirani u 2009.

Tijekom 2009. iz sredstava državnog proračuna financirani su programi u ukupnom iznosu 21.863.633.402,00 kn. Odnose se na sekundarnu zdravstvenu zaštitu u iznosu 10.175.378.971,00 kn, primarnu zdravstvenu zaštitu u iznosu 3.688.976.723,00 kn, lijekove na recepte u iznosu 3.302.946.268,00 kn, naknade za bolovanja i druge isplate osiguranicima u iznosu 1.804.286.090,00 kn, redovni porodiljni dopust u iznosu 971.815.748,00 kn, dopunsko zdravstveno osiguranje u iznosu 952.865.386,00 kn, ortopedske uređaje i pomagala u iznosu 564.596.700,00 kn, administraciju i upravljanje obveznim zdravstvenim osiguranjem u iznosu 353.207.250,00 kn, tercijarnu zdravstvenu zaštitu u iznosu 26.543.144,00 kn i opremanje zdravstvenih ustanova u iznosu 23.017.122,00 kn.

II. REVIZIJA ZA 2009.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije bili su:

- utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja
- analizirati ostvarenje prihoda i primitaka, te izvršenje rashoda i izdataka,
- provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima,
- provjeriti i ocijeniti učinkovitost korištenja sredstava, te
- provjeriti druge aktivnosti vezane uz poslovanje Zavoda.

Područja revizije su određena prema kriteriju značajnosti i na temelju procjene rizika pojave nepravilnosti.

Metode i postupci revizije

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza proučena je i analizirana pravna regulativa, te dokumentacija i informacije o poslovanju Zavoda. Ispitana je dosljednost primjene zakonskih propisa, uputa, procedura i drugih internih akata. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa.

Revizijski dokazi su prikupljeni provjerom i analizom dokumentacije na temelju koje su nastali određeni poslovni događaji evidentirani u poslovnim knjigama. Podaci iskazani u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima uspoređivani su s planiranim i s podacima iz ranijeg razdoblja. Provedeni su analitički postupci radi istraživanja određenih pokazatelja i tendencija. Obavljena je detaljna provjera vrijednosno značajnijih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Obavljeni su razgovori s ravnateljem i pomoćnicima ravnatelja, te rukovoditeljima službi i drugima zaposlenicima te pribavljena obrazloženja vezana za poslovne aktivnosti, a posebice sustav unutarnjih kontrola, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihode, rashode, ugovaranje usluga zdravstvene zaštite, potraživanja i obveze, te postupke javne nabave.

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2008.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Zavoda za 2008., o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje.

Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvješću i Zavodu je naloženo da ih otkloni, odnosno poduzme potrebne radnje i prihvati predložene preporuke kako se nepravilnosti ne bi ponavljale u daljnjem poslovanju. Revizijom za 2009. je utvrđeno prema kojim nalogima i preporukama je postupljeno, a koji su u postupku izvršenja.

Državni ured za reviziju je naložio donošenje izmjena i dopuna Plana uspostave financijskog upravljanja i kontrola, te provođenje aktivnosti vezanih uz daljnji razvoj financijskog upravljanja i kontrola u realnim rokovima utvrđenim Planom i u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, te Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru. Naloženo je postupati u skladu s odredbama ugovora o pohrani i distribuciji cjepiva, odnosno od društva za navedene usluge zatražiti cjelovita mjesečna, šestomjesečna i godišnja izvješća o broju osiguranih osoba koje su obuhvaćene programima cijepljenja. Predloženo je i nadalje poduzimanje aktivnosti u suradnji s Ministarstvom zdravstva i socijalne skrbi i Ministarstvom financija, za rješavanje potraživanja od zdravstvenih ustanova za opremu financiranu iz kredita Međunarodne banke za obnovu i razvitak. Također je predloženo obaviti kategorizaciju bolnica, odnosno bolnicama dodijeliti akreditacije za obavljanje određenih vrsta usluga za koje treba utvrditi cijene te dodjele bolnicama uskladiti s utvrđenim kategorizacijama, količinom i cijenom obavljenih usluga.

Nalozima po kojima je postupljeno:

- Donesene su izmjene i dopune Plana uspostave financijskog upravljanja i kontrola.
- Prema ugovoru iz 2010. društvo za pohranu i distribuciju cjepiva nije obvezno dostavljati mjesečna, šestomjesečna i godišnja izvješća o broju osiguranih osoba koje su obuhvaćene programima cijepljenja.

Preporuke u postupku izvršenja:

- Od početka 2009. u primjeni je novi način plaćanja bolničke zdravstvene zaštite, prema kojem se objektivnije vrednuje bolničko liječenje i prati izvršenje zdravstvenih ustanova, te se po potrebi korigira njihov proračun.
- Potraživanja od zdravstvenih ustanova za opremu financiranu iz kredita Međunarodne banke za obnovu i razvitak nisu naplaćena.

Zavod je i nadalje u obvezi postupati prema danim preporukama Državnog ureda za reviziju.

Nalaz za 2009.

Revizijom su obuhvaćena slijedeća područja: sustav unutarnjih financijskih kontrola, djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo, financijski izvještaji, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihodi, rashodi, imovina i obveze, te postupci javne nabave.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih financijskih kontrola i računovodstveno poslovanje.

1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola

- 1.1. Zavod je 2007. donio Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, a 2009. izmjene Plana. U skladu s Planom, imenovan je voditelj za financijsko upravljanje i kontrole i osoba zadužena za nepravilnosti, dok koordinator za financijsko upravljanje i kontrole, radna skupina za financijsko upravljanje i kontrole, financijski kontrolor i osoba za naknadne kontrole nisu imenovani, što je planirano do konca listopada 2010. Također, nije ustrojena jedinica za financijsko upravljanje i kontrole, a planirano je ustrojavanje do konca siječnja 2010. Dio aktivnosti vezanih uz provedbu financijskog upravljanja i kontrola je realiziran, odnosno sastavljena je izjava o misiji, viziji i ključnim ciljevima, izvršena je početna procjena pet komponenti unutarnje kontrole, proveden popis poslovnih procesa i izrađena mapa procesa. U tijeku je izrada opisa poslovnih procesa.

Pravni propisi, interni akti, napuci i opis pojedinih poslovnih procesa, te informatički sustav i kontrole koje obavljaju kontrolori Zavoda osiguravaju praćenje realizacije ugovora zaključenih sa zdravstvenim ustanovama, ostvarenje prava iz obveznog i dopunskog zdravstvenog osiguranja, te postupke nabave, poslovne transakcije i korištenje sredstva.

U svibnju 2009., donesen je Pravilnik o ovlastima i načinu rada kontrolora Zavoda (dalje u tekstu: Pravilnik). Prema odredbama Pravilnika, nadzor se obavlja nad poslovanjem ugovornih subjekata Zavoda, ostvarivanjem prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja osiguranih osoba kod ugovornih subjekata Zavoda i u Zavodu, korištenjem bolovanja osiguranika, provođenjem međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju u dijelu koji se odnosi na zdravstveno osiguranje, te zakonitošću rada, svrsishodnošću i pravodobnom izvršavanju obveza zaposlenika ustrojstvenih jedinica Zavoda.

U okviru Direkcije je ustrojena Služba za kontrolu, a u područnim (regionalnim) uredima u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku su ustrojene odjeli za vanjski i unutarnji nadzor i kontrolu. U navedenoj Službi, odnosno odjelima zaposleno je 39 kontrolora. U drugim područnim uredima (koji nisu regionalni) kontrolu i nadzor obavlja sedam zaposlenika.

Također, kontrolu i nadzor obavljaju 132 ovlaštena liječnika, koji su zaposlenici područnih ureda (odjela, odnosno odsjeka za medicinske poslove) i koji kontroliraju ordinacije primarne zdravstvene zaštite, koje se financiraju putem Zavoda. Poslove kontrole i nadzora obavljaju i drugi zaposlenici područnih ureda po nalogu ravnatelja.

Osim navedenih kontrolora, kontrolu računa i recepata za lijekove dostavljenih od ugovorenih subjekata u područnim uredima obavlja 155 kontrolora. Navedene kontrole se najvećim dijelom odnose na formalne kontrole računa i recepata.

Pravilnik i Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Zavoda nisu u cijelosti usklađeni. Tako je, u skladu s Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Zavoda, tijekom 2010. u Direkciji ustrojena Služba za kontrolu, a Prema Pravilniku (koji je donesen četiri mjeseca ranije) navedena Služba je ukinuta, a 48 zaposlenika je raspoređeno na druge poslove. Također, Pravilnikom i Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Zavoda nije u cijelosti definiran djelokrug i odgovornosti ustrojstvenih jedinica za nadzor i kontrolu. Naime, Pravilnikom je utvrđeno da kontrolori područnih ureda obavljaju nadzor nad ostvarivanjem prava na zdravstvenu zaštitu, kao i druga prava osiguranih osoba iz obveznog zdravstvenog osiguranja, te nadzor nad izvršavanjem ugovorenih obveza ugovorenih subjekata Zavoda na razini primarne i sekundarne zdravstvene zaštite, te ugovorenih isporučitelja ortopedskih i drugih pomagala. Kontrolori regionalnih odjela provode nadzor općih i specijalnih bolnica, poliklinika, ustanova za hitnu pomoć, ljekarničkih ustanova i županijskih zavoda za javno zdravstvo, te ugovorenih isporučitelja ortopedskih i drugih pomagala. Iz Pravilnika, kao i Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Zavoda, nije vidljivo u kojim organizacijskim jedinicama su zaposleni ovlašteni kontrolori, koji prema odredbama Pravilnika obavljaju nadzor nad zdravstvenim ustanovama čiji je osnivač Republika Hrvatska (kliničkim bolničkim centrima).

Tijekom 2005. je ustrojena Služba za unutarnju reviziju, kao samostalna Služba, te zaposlena tri revizora, a Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta iskazana je potreba za pet zaposlenika. Rukovoditelj Službe nije imenovan.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je potrebno uskladiti Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Zavoda i Pravilnik o ovlastima i načinu rada kontrolora Zavoda.

Također je potrebno definirati djelokrug i odgovornosti ustrojstvenih jedinica i kontrolora koji obavljaju nadzor i kontrolu. Potrebno je više pozornosti posvetiti složenijim kontrolama (obračunima medicinskih postupaka, namjenskom trošenju sredstava, te zakonitom i pravodobnom ostvarivanju prava osiguranih osoba na zdravstvenu zaštitu iz obveznog i dopunskog osiguranja), a formalne kontrole računa i recepata obavljati programskim rješenjima.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je broj unutarnjih revizora nedostatan s obzirom na rizike koji proizlaze iz djelatnosti, veličine i složenosti područja ispitivanja, ukupnu vrijednost imovine te ukupno ostvarene prihode i rashode. Predlaže se popuniti Službu za unutarnju reviziju potrebnim brojem zaposlenika, te imenovati rukovoditelja Službe. S obzirom na značaj i važnost pouzdanog sustava unutarnjih kontrola, kao skupa postupaka koji osiguravaju učinkovito poslovanje u skladu sa zakonima i propisima potrebno je uspostaviti učinkovit sustav unutarnjih kontrola.

- 1.2. *Vezano za mišljenje Državnog ureda za reviziju da je potrebno uskladiti Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Zavoda i Pravilnik o ovlastima i načinu rada kontrolora, Zavod obrazlaže da se Pravilnikom o ovlastima i načinu rada kontrolora utvrđuju koje su to ovlaštene osobe, njihove ovlasti i nadležnosti, te organizacija i način rada, planiranje rada i poslovni nadzor. Navedenim Pravilnikom utvrđena je mjesna i stvarna nadležnost za provođenje nadzora na ugovorenim subjektima i to mjesna prema nadležnosti područnih ureda, obzirom na sjedište ugovorenih subjekata i stvarna obzirom na razinu zdravstvene djelatnosti. Kontrolori u područnim i regionalnim uredima obavljaju nadzor nad zdravstvenim ustanovama i ugovorenim zdravstvenim radnicima na svojem području, osim ustanova čiji je osnivač Republika Hrvatska. Nadzor zdravstvenih ustanova čiji je osnivač Republika Hrvatska obavljaju ovlaštene kontrolori, odnosno kontrolori s posebnim ovlastima ravnatelja, koji su prema Pravilniku o sistematizaciji radnih mjesta Zavoda raspoređeni u Službu za kontrolu ustrojenu u Direkciji. Međutim, svaki zaposlenik Zavoda, na temelju posebne ovlasti ravnatelja za pojedini slučaj, obavlja nadzor. Po nalogu ravnatelja, ovlaštene kontrolori mogu obavljati nadzor i nad ostalim ugovorenim subjektima. Djelokrug rada kontrolora na razini područnih i regionalnih ureda jasno je utvrđen, dok djelokrug rada ovlaštenih kontrolora ovisi o nalogu ravnatelja. Pravilnik o ovlastima i načinu rada kontrolora Zavoda temelji se na odredbama Zakona o obveznom osiguranju, kojom se utvrđuje način postupanja, djelokrug rada, te prava i obveze zaposlenika Zavoda i ugovorenih subjekata prilikom provođenja zakonske obveze Zavoda da obavlja nadzor nad ispunjenjem ugovorenih obveza ugovorenih subjekata.*

Vezano za unutarnju reviziju Zavod navodi da je, bez obzira što Služba za unutarnju reviziju nema imenovanog rukovoditelja i broj unutarnjih revizora je manji od utvrđenog Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Zavoda, u cijelosti i učinkovito ispunjen godišnji plan Službe za 2009., odnosno obavljeno je šest unutarnjih revizija i odrađeni drugi poslovi po nalogu ravnatelja.

2. Računovodstveno poslovanje

- 2.1. Zavod je u obvezi primjenjivati proračunsko računovodstvo u skladu s odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08) i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 27/05 i 127/07). Ustrojene su propisane glavne i pomoćne knjige.

Ukupni prihodi su ostvareni u iznosu 22.582.051.050,00 kn, a odnose se na prihode od obveznog zdravstvenog osiguranja u iznosu 20.927.109.306,00 kn i prihode dopunskog zdravstvenog osiguranja u iznosu 1.654.941.744,00 kn. Od ukupno iskazanih prihoda dopunskog zdravstvenog osiguranja u iznosu 1.654.941.744,00 kn naplaćeni su prihodi u iznosu 1.522.960.903,00 kn, što je za 131.980.841,00 kn manje od iskazanih prihoda. Prema obrazloženju, više iskazani prihodi se odnose na prenesene prihode iz 2008. i prihode od kamata. Iz knjigovodstvenih isprava, na temelju koje su navedeni prihodi evidentirani, nije vidljivo na što se prihodi odnose i kada je poslovni događaj nastao.

Odredbom članka 11. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 27/05 i 127/07) je propisano da se knjiženje i evidentiranje u poslovnim knjigama temelji na vjerodostojnim, istinitim i prethodno kontroliranim knjigovodstvenim ispravama. Isprava za knjiženje je uredna kada se iz nje nedvosmisleno može utvrditi mjesto i vrijeme njezina sastavljanja i njezin materijalni sadržaj, što znači narav, vrijednost i vrijeme nastanka poslovne promjene povodom koje je sastavljena. Vjerodostojna je isprava koja potpuno i istinito odražava nastali poslovni događaj.

Odredbom članka 21. navedenog Pravilnika je propisano da se prihodi i rashodi iskazuju uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, što znači da se prihodi priznaju u izvještajnom razdoblju u kojem su postali raspoloživi i pod uvjetom da se mogu izmjeriti, a rashodi se priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju.

Prema tumačenju Ministarstva financija iz studenoga 2009., prihodi dopunskog zdravstvenog osiguranja priznaju se po gotovinskom načelu (naplaćeni u izvještajnom razdoblju) jednako kao u glavnoj knjizi državnog proračuna. Također je odlukom upravnog vijeća iz prosinca 2009. utvrđeno da Zavod iskazuje prihode po načelu raspoloživosti, a rashodi obuhvaćaju transakcije u proračunskoj godini, osim rashoda budućih razdoblja, u skladu s člankom 51. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Državni ured za reviziju nalaže iskazivanje prihoda u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, odnosno u izvještajnom razdoblju u kojem su postali raspoloživi.

- 2.2. *Zavod obrazlaže da se prihodi iskazani u iznosu 131.988.841,00 kn manjem od naplaćenih u 2009. odnose na prijenos premije iz prethodne godine u iznosu 120.455.056,00 kn i naknadno utvrđene prihode iz ranijih razdoblja (temeljem zastare potraživanja za pretplate po policama zaključenim do konca 2006.), odnosno prihode evidentirane po osnovi usklađenja premijskog knjigovodstva i glavne knjige u iznosu 11.525.779,00 kn (evidentirani na temelju informatičkih lista). Prijenosna premija kao dio prihoda tekuće godine predstavlja pripadajući dio prihoda po policama dopunskog zdravstvenog osiguranja zaključenih tijekom poslovne godine s važnošću police do određenog datuma u sljedećoj poslovnoj godini, jer se prihodom po toj polici treba osigurati pokriće rashoda nastalih u cijelom osiguranom razdoblju. Nadalje navodi da se pridržavajući mišljenja Ministarstva financija, prema kojem se prihodi dopunskog zdravstvenog osiguranja priznaju po gotovinskom načelu (naplaćeni u izvještajnom razdoblju) ne bi ostvarila sredstva ni za podmirenje šteta, odnosno zdravstvene zaštite (koje su likvidirane i izvršene u iznosu 1.576.643.991,00 kn), jer u dopunskom zdravstvenom osiguranju ne postoji limit ni ograničenja utvrđena policama, da bi se štete, odnosno ovi rashodi prenijeli u sljedeću poslovnu godinu i podmirili troškovi poslovanja. Iz navedenog razloga je i utvrđeno osnovno pravilo formiranja ukupnog prihoda i financijskog rezultata dopunskog zdravstvenog osiguranja na način kao i u osiguravajućim društvima, a to je da policom treba pokriti rashode za sve vrijeme njezina trajanja, a svaki drugi obračun predstavljao bi ulazak u gubitak za koji se u danom momentu treba odgovoriti od kuda i na čiji teret ga pokriti.*

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji, obavljena je financijska revizija Zavoda za 2009. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje. Izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Postupci revizije su provedeni u skladu s INTOSAI revizijskim standardima i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Revizija je planirana i obavljena na način koji pruža razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji sastavljeni prema računovodstvenim propisima i standardima, a poslovanje usklađeno sa zakonima i drugim propisima.
3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - S obzirom na rizike koji proizlaze iz djelatnosti, veličine i složenosti područja ispitivanja, ukupnu vrijednost imovine, te ukupno ostvarene prihode i rashode, Zavod nema u cijelosti uspostavljen učinkovit sustav unutarnjih kontrola i zaposlen potreban broj internih revizora. Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Zavoda i Pravilnik o ovlastima i načinu rada kontrolora Zavoda nisu u cijelosti usklađeni i nisu detaljno definirane nadležnosti i odgovornosti pojedinih ustrojstvenih jedinica i zaposlenika koji obavljaju kontrolu. (točka 1. Nalaza)
 - Ukupni prihodi ostvareni su u iznosu 22.582.051.050,00 kn, a odnose se na prihode obveznog zdravstvenog osiguranja u iznosu 20.927.109.306,00 kn i prihode dopunskog zdravstvenog osiguranja u iznosu 1.654.941.744,00 kn. U prihodima dopunskog zdravstvenog osiguranja iskazani su prihodi u iznosu 131.980.841,00 kn, a iz knjigovodstvenih isprava, na temelju koje su navedeni prihodi evidentirani, nije vidljivo na što se odnose i kada je poslovni događaj nastao. (točka 2. Nalaza)
4. Zavod organizira i provodi poslove obveznog zdravstvenog osiguranja, te poslove dopunskog zdravstvenog osiguranja. Koncem 2009. u Zavodu je bilo zaposleno 2 467 djelatnika. Za obavljanje zadaća iz djelokruga rada planirani su prihodi i primici, rashodi i izdaci u iznosu 22.439.863.717,00 kn. Prihodi i primici su evidentirani u iznosu 22.582.051.050,00 kn, a rashodi i izdaci u iznosu 22.342.345.092,00 kn, te je evidentiran višak prihoda i primitaka u iznosu 239.705.958,00 kn (odnosi se na obvezno zdravstveno osiguranje). Vrijednosno značajniji rashodi se odnose na bolničku zdravstvenu zaštitu u iznosu 8.514.843.884,00 kn, lijekove na recepte u iznosu 3.319.775.492,00 kn i primarnu zdravstvenu zaštitu u iznosu 3.318.021.777,00 kn. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine planirani su u iznosu 17.401.750,00 kn, a izvršeni su u iznosu 13.187.130,00 kn, što je za 4.214.620,00 kn ili 24,2% manje od plana. Nabava robe, radova i usluga obavljena je prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, osim nabave lijekova i cjepiva, te ortopedskih pomagala u ukupnom iznosu 4.329.790.591,00 kn, za koju prema mišljenju Uprave za sustav javne nabave iz rujna 2008. Zavod nije obvezan primjenjivati postupke nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, jer nije naručitelj koji zaključuje ugovore o nabavi u smislu Zakona.

Navedena nabava obavljena je prema posebnim propisima (Zakon o lijekovima, Pravilnik o mjerilima za određivanje cijena lijekova na veliko i o načinu izvještavanja o cijenama na veliko, Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na ortopedska i druga pomagala, te Osnovne i dopunske liste lijekova). U okviru vrijednosti imovine, koja je koncem 2009. bila iskazana u iznosu 5.222.887.293,00 kn, vrijednosno značajniji su rashodi budućih razdoblja i nedospjela naplata prihoda u iznosu 2.776.533.851,00 kn, koji sudjeluju s 53,2% u ukupnoj vrijednosti imovine. Odnose se na obveze za naknade građanima i kućanstvima za posljednja dva, tri ili četiri mjeseca tekuće godine, a čiji je rok dospijeća za plaćanje u 2010. (obveze za lijekova na recepte, usluge zdravstvene zaštite po obračunu za osiguranike s inozemnim osiguranjem, specijalističko- konzilijarnu zdravstvenu zaštitu, te bolničku zdravstvenu zaštitu i ortopedske uređaje i pomagala). Potraživanja su koncem 2009. iskazana u iznosu 1.891.492.658,00 kn i u odnosu na početno stanje veća su za 845.002.826,00 kn ili 80,7%. Vrijednosno značajnija su potraživanja za administrativne pristojbe i prihode po posebnim propisima u iznosu 1.674.554.072,00 kn (dopunskog zdravstvenog osiguranja u iznosu 959.171.932,00 kn i obveznog zdravstvenog osiguranja u iznosu 715.382.140,00 kn). Obveze su iskazane u iznosu 4.679.963.413,00 kn i u odnosu na početno stanje veće su za 368.821.114,00 kn ili 8,6%. Revizijom nisu utvrđene nepravilnosti i propusti u postupcima nabave roba, radova i usluga.

Revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih kontrola i iskazivanje prihoda utjecale su na izražavanje uvjetnog mišljenja.