

02/03

Hospodaření zdravotní pojišťovny Ministerstva vnitra České republiky s finančními prostředky vybíranými na základě zákona na zdravotní pojištění a s prostředky státního rozpočtu

Kontrola byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 2002 pod číslem 02/03. Kontrolu řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Jiří Drábek.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření zdravotní pojišťovny Ministerstva vnitra České republiky s finančními prostředky vybíranými na základě zákona na zdravotní pojištění a s prostředky návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu a pořizování hmotného a nehmotného investičního majetku.

Kontrolu provedly skupiny kontrolujících NKÚ z odboru sociálních věcí, školství a kultury a z územních odborů severovýchodní Čechy, jižní Morava a severní Morava v období od ledna do srpna roku 2002.

Kontrolováno bylo období od roku 1999 do konce roku 2001, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolovanou osobou byla:

Zdravotní pojišťovna Ministerstva vnitra České republiky (dále jen „ZP MV“), včetně poboček v Brně, pro Prahu a Středočeský kraj, v Ostravě a v Ústí nad Labem.

Proti kontrolnímu protokolu podala kontrolovaná osoba námítky, které byly vypořádány vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách podáno nebylo.

Kolegium NKÚ na svém XVII. zasedání, konaném dne 21. 10. 2002,

schválilo usnesením č. 6/XVII/2002 kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

ZP MV byla zřízena rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ČR ze dne 1. 10. 1992, podle zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách. Vznikla dnem 26. 10. 1992, kdy byla zapsána do obchodního rejstříku jako právnická osoba, která v právních vztazích vystupuje svým jménem, může nabývat práv a povinností a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.

ZP MV provádí veřejné zdravotní pojištění pro pojištěnce, kteří jsou u ní zaregistrováni, zajišťuje smluvní zdravotní pojištění a připojištění výloh na zdravotní péči přesahující rámec zdravotní péče plně nebo částečně hrazené ze zdravotního pojištění. Dále zajišťuje půjčování prostředků zdravotnické techniky na základě indikace ošetřujícího lékaře, provádí úhrady nákladů péče, která byla klientovi poskytnuta zdravotnickými zařízeními, a provádí další úkony související s veřejným zdravotním pojištěním. Od 1. 1. 2001 ve smyslu zákona č. 220/2000 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ZP MV hospodář s majetkem vlastním i svěřeným. Přehled vybraných příjmů a výdajů ZP MV v kontrolovaném období uvádí tabulka č. 1.

Tabulka č. 1

(v tis. Kč)

ZP MV	1999	2000	2001
Příjmy z výběru pojistného	7 163 814	8 274 371	9 958 037
Výdaje ze zákl. fondu zdrav. poj.	6 898 950	8 126 295	10 484 155

ZP MV obdržela ve smyslu usnesení vlády také finanční prostředky ze státního rozpočtu formou úvěru či návratné finanční výpomoci a prostředky z postoupení pohledávek Konsolidační bance Praha, s. p. ú.

Usnesením vlády ze dne 3. 4. 1996 č. 222, k postupu při slučování některých zdravotních pojišťoven, kterým nebyl schválen zdravotně pojistný plán na rok 1996, bylo stanoveno poskytnutí úvěru ve výši 300 000 tis. Kč Regionální zdravotní pojišťovně (REZAPO), bezúročně na dobu 5 let prostřednictvím Konsolidační banky Praha. Mezi těmito smluvními partnery byla uzavřena dne 17. 7. 1996 smlouva o úvěru. Dne 10. 9. 2001 vydala Česká konsolidační agentura, jako právní nástupce Konsolidační banky Praha, potvrzení o splacení úvěru s tím, že

ZP MV, se kterou se REZAPO sloučila ke dni 15. 12. 1997, zcela zaplatila dne 31. 8. 2001 zcela dlužnou částku (včetně příslušenství) tak, že jistina byla uhrazena již ke dni 24. 7. 2001.

Usnesením vlády ze dne 9. 4. 1997 č. 226, ve věci návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu poskytované v návaznosti na sloučení Zdravotní pojišťovny Ministerstva vnitra České republiky a GRÁL – Železniční zdravotní pojišťovny, stanovilo poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu pro ZP MV na úhradu převzatých závazků rušené GRÁL – Železniční zdravotní pojišťovny maximálně do výše 776 000 tis. Kč na dobu 10 let, za podmínky sloučení jmenovaných pojišťoven, ke kterému došlo dne 12. 4. 1997.

MF a ZP MV uzavřely dne 13. 5. 1997 smlouvu o návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu, na základě které MF poskytlo 1. část výpomoci ve výši 466 000 tis. Kč, termín poslední splátky byl stanoven na 31. 12. 2007. Splátky finanční výpomoci byly za kontrolované období zrealizovány v souladu s platným splátkovým kalendářem.

MF a ZP MV uzavřely dne 19. 11. 1998 smlouvu o poskytnutí 2. části návratné finanční výpomoci na objem finančních prostředků 84 900 tis. Kč, termín poslední splátky byl stanoven rovněž na 31. 12. 2007. Splátky 2. části návratné finanční výpomoci byly za kontrolované období zrealizovány v souladu se splátkovým kalendářem.

Usnesení vlády ze dne 7. 2. 2001 č. 117, k projektu postoupení části pohledávek za plátcí pojistného po lhůtě splatnosti od zdravotních pojišťoven na Konsolidační banku Praha, s. p. ú., schválilo postoupení části pohledávek za plátcí pojistného po lhůtě splatnosti od zdravotních pojišťoven na Konsolidační banku Praha. Na základě rámcové smlouvy dne 12. 2. 2001 obdržela ZP MV v roce 2001 od Konsolidační banky Praha finanční prostředky v částce 72 870 tis. Kč, které ředitelství ZP MV převedlo na pobočky podle výše postoupených pohledávek.

Poznámka: Ustanovení právních předpisů citovaná v tomto kontrolním závěru jsou uváděna ve znění platném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

A. Nakládání s prostředky určenými na veřejné zdravotní pojištění

1. ZP MV postupovala v rozporu s ustanovením § 17 odst. 1 zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, kde je mj. uvedeno:

„Základní fond zdravotního pojištění slouží k úhradě péče hrazené ze všeobecného zdravotního pojištění ...“

- ZP MV neoprávněně vložila v průběhu let 1996 až 1998 prostředky základního fondu zdravotního pojištění, určené k úhradě péče hrazené ze všeobecného zdravotního pojištění, ve výši 66 000 tis. Kč do akciové společnosti; společnost měla v obchodním rejstříku zapsaný mj. předmět podnikání „koupě zboží za účelem jeho dalšího prodeje a ubytování“. Ke konci kontrolovaného období, tj. k 31. 12. 2001, byla vložena finanční částka vykázána v účetnictví ZP MV jako zůstatek účtu 111 000 – Cenné papíry a vklady v podnicích.

2. ZP MV nehospodárně použila v kontrolovaném období let 1999 až 2001 finanční prostředky určené na veřejné zdravotní pojištění v částce nejméně 12 107 tis. Kč. Např.:

- ZP MV poskytla smluvnímu partnerovi - cestovní kanceláři na léčebně ozdravné pobyty (dále jen „LOP“), které se uskutečnily v roce 1994, finanční zálohy, a to

v prosinci roku 1993 částku 20 000 tis. Kč a v lednu a v březnu roku 1994 celkem částku 10 000 tis. Kč. Cestovní kancelář vyfakturovala ZP MV v roce 1994 za zrealizované pobyty 22 758 tis. Kč. Ředitel ZP MV uplatnil dne 13. 9. 1994 nárok na vrácení finančního rozdílu mezi zálohami a vyfakturovanou cenou služeb. Zůstatek dluhu, splácený cestovní kanceláři v nepravděpodobných a nízkých finančních částkách, se stal předmětem dohody o narovnání mezi smluvními partnery z února roku 2000. Ke konci kontrolovaného období, tj. k 31. 12. 2001, představoval dluh nesplacený cestovní kanceláři vůči ZP MV částku 6 547 tis. Kč.

- ZP MV uhradila cestovní kanceláři dne 28. 12. 1998 zálohu pro zajištění LOP pojištěnců ZP MV v částce 1 600 tis. Kč. Dne 20. 4. 1999 ZP MV smlouvu vypověděla a požádala o vrácení poskytnuté zálohové platby; k realizaci LOP v roce 1999 prostřednictvím cestovní kanceláře vůbec nedošlo. Přes pravomocné rozhodnutí soudu nebyla pohledávka ZP MV uspokojena z důvodu nedostatku finančních prostředků smluvního partnera. Exekuce majetku přinesla pouze zanedbatelné uspokojení pohledávky v částce 28 Kč. V době kontroly (ke dni 7. 5. 2002) představoval neuhrazený dluh cestovní kanceláře vůči ZP MV částku 2 122 tis. Kč, včetně úroků z prodlení, nákladů soudních řízení a nákladů na výkon rozhodnutí.
- ZP MV uzavřela se stavební firmou dne 4. 9. 1998 smlouvu o dílo na rekonstrukci budovy pobočky v Ostravě za cenu 24 965 tis. Kč (bez DPH), s termínem dokončení květen 1999. Dne 7. 9. 1998 zpřesnila tato firma cenu na 32 800 tis. Kč. Z důvodu nesouhlasu ZP MV s cenovým navýšením byla dne 1. 12. 1999 uzavřena s touto firmou dohoda o narovnání na objem doposud provedených prací. V rekonstrukci budovy pobočky v Ostravě pokračovala na základě smlouvy ze dne 10. 3. 2000 další stavební firma, která ji dokončila za cenu 17 098 tis. Kč (včetně DPH). Původní termín dokončení stavby byl prodloužen o dva roky a cena díla se zvýšila o náklady spojené s přerušением stavby, včetně dalších nákladů na technický a autorský dozor, o 1 496 tis. Kč.
- ZP MV v roce 2000 použila finanční prostředky v částce 2 464 tis. Kč na úhradu výdajů stavby „Rozšíření stravovacích prostor lázeňského domu ORFEUS Poděbrady“. ZP MV objekt pronajímala společnosti, jejímž je 100% vlastníkem a které také odprodala veškerý movitý majetek lázeňského domu ORFEUS, tj. kompletní vnitřní vybavení, včetně výpočetní techniky, zdravotní techniky a inventáře. ZP MV tento lázeňský dům v Poděbradách k činnosti vymezené zákonem č. 280/1992 Sb. nepotřebovala.

B. Výběr pojistného na veřejné zdravotní pojištění a způsob vymáhání plateb

V ustanoveních § 8 odst. 5 a § 53 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, je mj. uvedeno:

„Nezaplatí-li plátcé pojistného pojistné ve stanovené výši a včas, je příslušná zdravotní pojišťovna povinna vymáhat na dlužníkovi jeho zaplacení včetně penále.“

„Na rozhodování zdravotních pojišťoven ve věcech ... ve sporných případech placení pojistného, penále, vrácení přeplatku na pojistném a snížení záloh na pojistné se vztahují obecné předpisy o správním řízení. Zdravotní pojišťovny rozhodují platebními výměry ...“

V letech 1999, 2000 a 2001 upravovaly podrobněji postup ZP MV při vymáhání splatných závazků plátců pojistného vnitřní normy.

Některé kontrolované pobočky ZP MV nerozhodovaly o dlužném pojistném na veřejné zdravotní pojištění, včetně příslušenství, formou platebních výměrů nebo vydávaly platební výměry se značným časovým odstupem od 16 až do 54 měsíců od doby, kdy byl plátcem pobočkou zaregistrován jako dlužník; tímto postupem neumožnily včasné vymáhání pohledávek a v konečném důsledku tak přispěly ke zkrácení jednoho ze zdrojů základního fondu veřejného zdravotního pojištění. Např.:

Pobočka ZP MV pro Prahu a Středočeský kraj

- v 18 zjištěných případech nerozhodla o dlužném pojistném na veřejné zdravotní pojištění a o penále v celkové výši nejméně 3 299 tis. Kč formou platebního výměru a neuplatnila vymáhání pohledávek ve správním řízení. Ačkoliv se jednalo o dlouhodobé neplatiče, kontrolu provedla až po prohlášení konkursů na jejich majetek.
- ve 3 zjištěných případech podala návrh okresnímu soudu k odepsání pohledávky dlužného pojistného z účtu povinného v celkové výši 2 075 tis. Kč, přičemž peněžními ústavy bylo oznámeno, že účty dlužníka byly zrušeny nebo vykazují nedostatečné finanční krytí;
- kontrolou vzorku plátců byli zjištěni 3 dlužníci, kteří nesplnili ve větším rozsahu zákonnou povinnost odvést pojistné na veřejné zdravotní pojištění. V daných případech představovalo pojistné, které byli zaměstnavatelé povinni zaplatit za své zaměstnance, celkem částku 2 399 tis. Kč a pojistné, které zaměstnavatelé od svých zaměstnanců vybrali a pojišťovně neodvedli, celkem částku 800 tis. Kč; neodvedené pojistné na účet ZP MV v těchto případech představovalo částku 3 199 tis. Kč.

Pobočka ZP MV v Ústí nad Labem

- v 9 zjištěných případech nerozhodla o dlužném pojistném na veřejné zdravotní pojištění a penále v celkové výši 470 tis. Kč formou platebního výměru a neuplatnila vymáhání pohledávek ve správním řízení. Kontrolu provedla až po prohlášení konkursů. Dlužné částky pojistného v celkové výši 448 tis. Kč se staly nedobytnými pohledávkami a následně byly odepsány;

Tabulka č. 2

Rok	Počet deníků celkem	Počet dodavatelských faktur celkem	Počet chybějících faktur v číselné řadě	Počet nedohledaných faktur při dokladové kontrole	% chybějících faktur z celkového počtu došlých faktur
1999	3	1 650	10	-	0,61
2000	5	1 462	69	4	4,71
2001	6	1 572	144	22	9,16

- ve 21 zjištěném případě nerozhodla o dlužném pojistném na veřejné zdravotní pojištění včetně penále, v celkové výši 3 941 tis. Kč formou platebního výměru a neuplatnila vymáhání pohledávky ve správním řízení. Pohledávky pobočka vymáhala až tím, že jejich finanční hodnotu přihlásila do konkursního řízení.

C. Nedostatky ve vedení účetnictví

ZP MV nepostupovala v souladu s ustanoveními § 4 odst. 2, § 7 odst. 1, § 12 odst. 3, § 29 a § 30 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, a Metodickým pokynem ředitele ekonomicko-provozního odboru ZP MV č. 8/1999. Např.:

- Pobočky ZP MV v Brně, pro Prahu a Středočeský kraj, v Ostravě a v Ústí nad Labem nesprávným postupem účtování o pohledávkách za zaměstnavateli v účetních období 1999, 2000 a 2001 vykazovaly neoprávněné snížení účetního stavu pohledávek na účtu 311 000 – Pohledávky z veřejného zdravotního pojištění zaměstnavatelů, a tím snížily vykazované konečné stavy aktiv v rozvaze.
- ZP MV v roce 2001 neúčtovala ve zjištěných případech na účtech Fond investičního majetku a Fond reprodukce investičního majetku při pořízení investičního majetku v okamžiku úhrady závazku, ale souhrnnými doklady na konci účetního období.
- ZP MV při inventurách pohledávek a závazků k 31. 12. 1999, k 31. 12. 2000 a k 31. 12. 2001 v důsledku nerespektování ustanovení zákona o účetnictví a vnitřních norem neprokázala shodu nebo rozdíl mezi účetním a skutečným stavem. V důsledku toho nebylo účetnictví ZP MV v letech 1999 až 2001 průkazné. Například dokladovou inventuru účtu 311 000 – Pohledávky z veřejného zdravotního pojištění zaměstnavatelů provedla ZP MV v letech 2000 a 2001 formálně, pouze uvedením konečných zůstatků účtů. Vykazovaný účetní stav tohoto majetku podle údajů z rozvahy v roce 2000 činil 1 148 514 tis. Kč a v roce 2001 celkem 1 481 002 tis. Kč. Inventurou však nebylo ověřeno, zda skutečný stav tohoto majetku odpovídá účetnictví. Dokladovou inventuru závazků veřejného zdravotního pojištění, jejichž výše činila podle údajů rozvahy v roce 2000 celkem 1 119 980 tis. Kč a v roce 2001 celkem 697 304 tis. Kč, provedla ZP MV formálně, pouze uvedením konečných zůstatků účtů.
- ZP MV v kontrolovaném období používala v účetnictví racionalizovaný informační systém (dále jen „RIS“), který v modulu „Kniha dodavatelských faktur“ (dále jen „KDF“) umožňoval vést několik typů deníků pro došlé faktury v samostatných číselných řadách. S vyšším počtem deníků dodavatelských faktur vzrostl počet chybějících faktur. Kontrolou byla zjištěna neúplnost údajů v KDF (viz tabulka č. 2).

- ZP MV v kontrolovaných letech v rámci informačního systému RIS nezabezpečila návaznost KDF na finanční vnitropodnikové účetnictví. Byla zjištěna nepravdivost údajů v KDF, jako např.: zapsaný termín úhrady faktury v KDF nebyl potvrzen bankovními výpisy ze stejného dne a naopak, některé uhrazené faktury nebyly v modulu KDF vůbec evidovány.
- Pobočka ZP MV v Ostravě nezajistila plné využití softwaru AVA; nebyla zavedena pasportizace výkonů (tj. kódové označení zdravotních výkonů) do systému, což vyloučilo jejich automatizovanou kontrolu.

D. Ostatní zjištění

ZP MV v letech 1999 až 2001 nepostupovala hospodárně, když uhradila za externě dodávané služby částku nejméně 1 085 tis. Kč; přitom tyto služby byla ZP MV povinna podle § 1 odst. 6 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, zajistit svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákoníku práce. Např.:

- Pobočka ZP MV pro Prahu a Středočeský kraj uzavřela smlouvu s fyzickou osobou na činnost „poskytování služeb v oblasti automatizovaného zpracování dat a distribučních prací“. Předmětem smlouvy bylo např. pořizování dat z receptů, návrhů na lázeňskou péči a poukazů na ortopedickou pomůcku, pořizování dat vztahujících se k výběru pojistného s výstupem na disky odběratele, zkompletování materiálů. Na základě této smlouvy pobočka uhradila z prostředků na veřejné zdravotní pojištění v roce 1999 částku 35 tis. Kč, v roce 2000 částku 404 tis. Kč a v roce 2001 částku 338 tis. Kč.
- Pobočka ZP MV v Ostravě uzavřela smlouvu o dodávce na periodicky opakující se činnost kódování lékařských receptů a provedených ambulantních výkonů a jejich zpracování na magnetické nosiče, za kterou uhradila z prostředků na veřejné zdravotní pojištění v roce 1999 částku 156 tis. Kč, v roce 2000 částku 61 tis. Kč a v roce 2001 částku 49 tis. Kč. Dále pobočka v Ostravě uzavřela smlouvu na dodavatelské zajišťování uložení písemností, zajišťování výpisů z uložených písemností a zajišťování skartace písemností. Na základě této smlouvy uhradila za roky 2000 a 2001 celkem částku 42 tis. Kč.

Přestože současné znění ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, hotovostní formu platby pojistného neumožňuje, bylo zjištěno, že kontrolované pobočky ZP MV převzaly za období let 1999 až 2001 v hotovosti platby pojistného v celkové částce 68 720 tis. Kč. Kontrola potvrdila, že platby pojistného v hotovosti mají vzrůstající tendenci. I když kontrole byly podrobeny pouze čtyři z osmi poboček ZP MV, shora uvedená částka hotovostních plateb představuje nezanedbatelnou finanční částku. S ohledem na shora uvedené je třeba zvážit možnost zakotvení úhrady pojistného hotovostní platbou do zákonné úpravy.

III. Shrnutí a vyhodnocení

K nedostatkům zjištěným při kontrole hospodaření s finančními prostředky vybíranými na základě zákona na zdravotní pojištění a s prostředky státu ve ZP MV patří zejména použití prostředků na veřejné zdravotní pojištění k účelům, které s prováděním veřejného zdravotního pojištění nesouvisí. Bylo to např.:

- vložení těchto prostředků ve výši 66 000 tis. Kč do akciové společnosti;
- nevhodné použití finančních prostředků určených podle zákona na veřejné zdravotní pojištění v částce nejméně 12 107 tis. Kč. Zajišťování léčebně ozdravných pobytů pro klienty prostřednictvím nespolehlivých obchodních partnerů znamenalo pro ZP MV v kontrolovaném období nesplacený dluh ve výši 8 147 tis. Kč, vložení finančních prostředků do investiční akce, která s činností ZP MV nesouvisí, představovalo nevhodný výdaj ve výši 2 464 tis. Kč, změna dodavatele stavby a její přerušení vedlo k následnému navýšení hodnoty díla o částku 1 496 tis. Kč;
- nevymáhání dlužného pojistného na veřejné zdravotní pojištění, včetně příslušenství průběžně a bez zbytečného časového prodloužení. Kontrolované pobočky ZP MV nerozhodovaly o dlužném pojistném formou platebních výměrů nebo je vydávaly se značným časovým odstupem od doby, kdy byl plátce registrován pobočkou jako dlužník;
- za externě dodávané služby, které měla ZP MV zajistit svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákoníku práce, uhradila v letech 1999 až 2001 částku nejméně 1 085 tis. Kč.