

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

MAGISTRSKO DELO

**PRENOVA RAČUNOVODSKEGA SISTEMA V ZAVODU ZA
ZDRAVSTVENO ZAVAROVANJE SLOVENIJE**

Ljubljana, januar 2003

TATJANA KOLENC

I Z J A V A

Študentka **Tatjana KOLENC** izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom **dr. IVANA TURKA** in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne **23. januarja 2003**

Podpis: **Tatjana Kolenc**

KAZALO

1. UVOD	1
1.1. PROBLEMATIKA – PODROČJE PROUČEVANJA	1
1.2. NAMEN	2
1.3. CILJ	3
1.4. METODA MAGISTRSKEGA DELA	3
 2. OPREDELITEV JAVNIH FINANC IN SISTEMA FINANCIRANJA ZDRAVSTVA KOT DELA JAVNIH FINANC	4
2.1. VLOGA IN POMEN JAVNIH FINANC	4
2.1.1. JAVNE FINANCE, JAVNI INTERES TER JAVNE DOBRINE	4
2.1.2. JAVNI ZAVODI	6
2.1.3.1. JAVNI ZDRAVSTVENI ZAVODI	7
2.2. ZDRAVSTVENO VARSTVO IN ZDRAVSTVENO ZAVAROVANJE V SLOVENIJI	9
2.2.1. ZAKONSKA UREDITEV ZDRAVSTVENE DEJAVNOSTI V SLOVENIJI	9
2.2.2. RAZVOJ ZDRAVSTVENEGA ZAVAROVANJA V SLOVENIJI IN MODELI SOCIALNE VARNOSTI	10
2.2.2.1. ORGANIZIRANOST ZDRAVSTVENE DEJAVNOSTI	12
2.2.2.2. ZAVOD ZA ZDRAVSTVENO ZAVAROVANJE SLOVENIJE	15
2.2.3. SISTEM FINANCIRANJE OBVEZNEGA ZDRAVSTVENEGA ZAVAROVANJA V SLOVENIJI	19
2.2.4. DELEŽ JAVNE PORABE ZA ZDRAVSTVENO DEJAVNOST	21
 3. REVIDIRANJE JAVNEGA SEKTORJA S Poudarkom NA ZDRAVSTVENI DEJAVNOSTI	23
3.1. REVIDIRANJE JAVNE PORABE	23
3.2. ZAKONSKA UREDITEV NADZIRANJA JAVNE PORABE	27
3.3. CILJI REVIDIRANJA JAVNE PORABE	29
3.4. NAČELA REVIDIRANJA JAVNE PORABE	30
3.5. NADZOR JAVNE PORABE NA PODROČJU ZDRAVSTVA	31
 4. MESTO IN VLOGA NOTRANJNH KONTROL V JAVNEM SEKTORJU	32
4.1. OPREDELITEV NOTRANJNH KONTROL IN NJIHOVE VLOGE	32
4.2. VRSTE NOTRANJNH KONTROL	35
4.3. CILJI NOTRANJNH KONTROL IN OMEJITVE SISTEMA NOTRANJNH KONTROL	39
4.4. SESTAVINE (USTROJ) NOTRANJNH KONTROL	40
4.4.1. KONTROLNO OKOLJE	40
4.4.2. RAČUNOVODSKI SISTEM	42
4.4.3. KONTROLNI POSTOPKI	43
 5. PREDLOG PRENOVE RAČUNOVODSKEGA SISTEMA ZAVODA ZA ZDRAVSTVNO ZAVAROVANJE	43
5.1. MESTO IN VLOGA RAČUNOVODSTVA IN FINANC V ZAVODU	46
5.1.1. MESTO IN VLOGA RAČUNOVODSTVA	46
5.1.1.1. FUNKCIJSKI SKLOPI RAČUNOVODSTVA	48
5.1.1.2. ORGANIZIRANOST IN DELOVANJE RAČUNOVODSTVA V ZAVODU	50
5.1.1.3. UGOTOVITVE IN POMANJKLJIVOSTI NA PODROČJU RAČUNOVODSTVA V ZAVODU	53
5.1.2. VLOGA IN MESTO FINANC	57

5.2. REFORMA JAVNIH FINANC IN NJEN VPLIV NA POSLOVANJE ZAVODA	58
5.2.1. NOVOSTI PRI SPREMLJANJU IN PRIKAZOVANJU JAVNOFINANČNIH SREDSTEV	58
5.2.1.1. INSTITUCIONALNA KLASIFIKACIJA UPORABNIKOV JAVNOFINANČNIH SREDSTEV	61
5.2.1.2. EKONOMSKA KLASIFIKACIJA JAVNOFINANČNIH TOKOV	62
5.2.1.3. FUNKCIONALNA KLASIFIKACIJA JAVNOFINANČNIH IZDATKOV	62
5.2.2. SISTEM ENOTNEGA ZAKLADNIŠKEGA RAČUNA	63
5.3. PREDLOG RAČUNOVODSKEGA MODELA	70
5.3.1. PREDLOG NOVEGA RAČUNOVODSKEGA MODELA	73
5.4. POSLOVODNO RAČUNOVODSTVO	78
6. UVAJANJA NOTRANJIH KONTROL NA PODROČJU FINANC IN RAČUNOVODSTVA ZAVODA ZA ZDRAVSTVENO ZAVAROVANJE SLOVENIJE V POVEZAVI Z DRUGIMI PODROČJI DELA NA ZAVODU	81
6.1. IZVAJANJE NADZORNIH DEJAVNOSTI	82
6.2. IZVAJANJE KONTROLIRANJA	86
6.3. UVAJANJE KARTICE ZDRAVSTVENEGA ZAVAROVANJA IN IZVAJANJE OBVEZNEGA ZDRAVSTVENEGA ZAVAROVANJA	87
6.4. UVAJANJE NOTRANJIH KONTROL	88
6.5. NOTRANJE REVIDIRANJE	95
6.5.1. RAZLIKE IN SODELOVANJE MED NOTRANJO IN ZUNANJO REVIZIJO	102
6.6. SISTEM NOTRANJIH KONTROL IN NJEGOVA UČINKOVITOST V RAZMERAH RAČUNALNIŠKEGA OBRAVNAVANJA PODATKOV	103
7. POVEZANOST RAČUNOVODSKEGA SISTEMA Z DRUGIMI PODROČJI	105
8. SKLEPNE UGOTOVITVE	107
9. LITERATURA	109
10. VIRI	113

Kazalo TABEL

Tabela 1: Vrste izvajalcev, zdravstvene dejavnosti in način poročanja o opravljenih storitvah	14
Tabela 2: Ocena izdatkov za zdravstvo v Sloveniji 1997-2001 v tekočih cenah in v odstotku od BDP*	22
Tabela 3: Ocena vseh javnih in zasebnih sredstev za zdravstveno varstvo v Sloveniji v letu 1999.....	22
Tabela 4: Pregled zakonske regulative javne službe za področje zdravstva	31
Tabela 5: Zunanji nadzor nad javnimi zavodi ustanovljenimi na področju zdravstva	32
Tabela 6: Primerjava finančnega in stroškovnega računovodstva s poslovnim računovodstvom.....	49
Tabela 7: Primerjava med načinom evidentiranja, vrednotenja in izkazovanja prihodkov, odhodkov, sredstev in virov sredstev oseb javnega prava pred 1. 1. 2000 (velja načelo fakturirane realizacije) in po 1. 1. 2000 (velja načelo plačane realizacije)	60
Tabela 8: Finančne posledice opravljenih nadzorov v letu 2001	85
Tabela 9: Nadzor nad bolniškim staležem v obveznem zdravstvenem zavarovanju v letu 2001	85
Tabela 10: Pregled možnih avtomatičnih kontrol na osnovi specifikacije v elektronski obliki	93
Tabela 11: Vloga notranjega revidiranja	97
Tabela 12: Primerjava starega in novega pristopa k notranjemu revidiranju na osnovi Standardov notranjega revidiranja.....	100

Kazalo SLIK

Slika 1: Vhodni in izhodni elementi v sistemu zdravstvenega zavarovanja.....	14
Slika 2: Zemljevid območnih enot ZZSZ	16
Slika 3: Mreža poslovalnic Zavoda	16
Slika 4: Organizacijska struktura ZZSZ	17
Slika 5: Zavod in okolje	19
Slika 6: Razmerje med posameznimi vrstami odhodkov v letu 2001	21
Slika 7: Prihodki po kategorijah zavezancev za plačilo prispevkov obveznega zdravstvenega zavarovanja in drugi prihodki v letu 2001	23
Slika 8: Ravni nadziranja porabe javnih sredstev.....	28
Slika 9: Prikaz vrst notranjih kontrol.....	38
Slika 10: Prikaz poteka oblikovanja predloga	45
Slika 11: Nastajanje računovodskih informacij.....	47
Slika 12: Povezanost finančnega, stroškovnega in poslovnega računovodstva	50
Slika 13: Računovodstvo kot osrednja informacijska dejavnost Zavoda	53
Slika 14: Nastajanje finančnih informacij	57
Slika 15: Podatkovni tok v okviru centralizacije plačilnega prometa	69
Slika 16: Bodoči računovodski informacijski sistem – pregled modulov	75
Slika 17: Bodoči računovodski informacijski sistem – pregled razčlenjevalnih in zbirnih evidenc ter medsebojne povezanosti.....	76
Slika 18: Model vloge nove aplikacije »Izdatki ZS«	77
Slika 19: Poslovodno računovodstvo	80
Slika 20: Obseg nadzora Zavoda po posameznih vsebinah v letu 2001	84
Slika 21: Proces upravljanja s tveganji.....	89
Slika 22: Piramida notranjih kontrol	91
Slika 23: Povezanost računovodskega sistema z drugimi področji v Zavodu.....	106

1. UVOD

V sistemu javnih financ, kot jih določa Zakon o javnih financah, so v Sloveniji tri javne blagajne. Poleg proračuna imamo še pokojninsko in zdravstveno, ki sta le malo manjši od proračunskih javnih financ, saj zajemata v 2001 letu 21,4% vseh javnih izdatkov¹ v bruto družbenem proizvodu (v nadaljevanju BDP). V delu se bom osredotočila na podrobnejši prikaz zdravstvene blagajne oz. organiziranosti njenega računovodstva s poudarkom na njegovi prenovi in pomembnosti delovanja notranjih kontrol v poslovanju zdravstvene blagajne, ki je, preko javnih pooblastil, določenih v Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju - edini nosilec in izvajalec obveznega zdravstvenega zavarovanja v Republiki Sloveniji.

1.1. PROBLEMATIKA – PODROČJE PROUČEVANJA

Vlada Republike Slovenije je že leta 1997 pričela s pripravami na reformo javnih financ in javne uprave ter opredelila ključne cilje področja reforme. Osnovna cilja reforme javnih financ v Sloveniji sta predvsem izboljšati upravljanje z javnimi financami in dosegati večjo učinkovitost in uspešnost. Gospodarnost, učinkovitost in uspešnost postajajo zato sestavni deli besednjaka javnih financ in temelj presoje smotnosti poslovanja, ki je podvrženo zunanjemu in notranjemu revidiranju. Prvine stroškovnega, poslovnega in finančnega računovodstva zato nezadržno prodirajo tudi na področje javnih financ in javnega financiranja.

S sprejetjem Zakona o javnih financah (1999) in Zakona o računovodstvu (1999), z vsemi podzakonskimi predpisi, izdanimi na temelju omenjenih dveh zakonov, se je v Sloveniji začela izvajati reforma javnih financ, v katero je neposredno vključena tudi zdravstvena blagajna in s tem Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju Zavod ali ZZZS).

Zakon o javnih financah (1999) celovito ureja vse elemente, potrebne za učinkovito upravljanje z javnofinančnimi izdatki v državi. Ker se nanaša na vse nosilce javnega financiranja - to je subjekte, ki sodijo v statistični sektor države, je z zakonskimi določili posegel na številna področja delovanja neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov in s tem tudi v delovanje Zavoda. Omenjeni zakon posredne uporabnike državnega in občinskih proračunov ter Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju ZPIZ) in ZZZS ureja v manjšem obsegu, kot to velja za neposredne uporabnike proračunov. Vendar pa tudi za njih določa sestavo, pripravo in predložitev njihovih finančnih načrtov, nadalje določa način poročanja o izvrševanju finančnih načrtov in o izvajanju nalog, računovodstvo, predložitev letnih poročil, nadzor (zunaj in notranji) ter analiziranje in ocenjevanje poročil. Hkrati je z zakonom dana tudi osnova za spremembo finančnega poslovanja državnega sektorja in na področju upravljanja z denarnimi sredstvi, zadolževanjem in dajanjem poroštev. Zakon je predvidel preoblikovanje sistema upravljanja z javnimi financami v smislu postavitve enotnega državnega zakladniškega sistema² po načelih enotnega državnega računa, ureditev sistema poročanja na osnovi vzpostavitve sistema glavne knjige države ter v zagotovitvi izvajanja

¹ Delež odhodkov državnega proračuna v bruto domačem proizvodu znaša 26,0%, delež odhodkov Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje 14,5% ter delež zdravstvene blagajne 6,9%.

² V Zakonu o javnih financah se uporablja izraz enotni zakladniški sistem kot prevod angleškega izraza »Integrated Treasury System«, v Pojmovniku računovodstva, financ in revizije (Turk, 2000, str. 1069) pa zasledimo prevod besede »treasury« v različnih besednih zvezah v smislu državni oziroma finančni.

javnofinančnih tokov preko Uprave za javna plačila. Namen oblikovanja takega državnega finančnega sistema je izboljšanje upravljanja z denarjem širšega sektorja države in ločitev denarnih tokov od informacijskih, ki so povezani s prenosi sredstev. Cilj je vzpostaviti in vzdrževati neodvisno poslovno in računovodsko pristojnost ter odgovornost posameznih proračunskih uporabnikov ob hkratni racionalizaciji sistema plačevanja njihovih obveznosti, prav tako pa vzpostaviti enotne standarde finančnega upravljanja in poročanja za celotni širši sektor države.

Drugi obsežen sklop sprememb v poslovanju Zavoda in evidentiranju poslovnih dogodkov je prinesel Zakon o računovodstvu (1999), ki je začel veljati s 1. 1. 2000 in pomeni eno izmed prelomnic v reformi javnih financ. Z njegovim sprejetjem so bili dani osnovni pogoji za ločeno prikazovanje prihodkov in odhodkov iz naslova opravljanja javne službe ter iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, spremljanje gibanja vseh javnofinančnih prihodkov in drugih prejemkov, odhodkov ter drugih izdatkov - saj so podatki v nekaterih računovodskih izkazih prikazani na skupnem imenovalcu (računovodsko načelo plačane realizacije). Nadalje je s sprejetjem zakona mogoče ugotoviti in knjigovodsko evidentirati vsa sredstva, ki so jih ustanovitelji dali v upravljanje oziroma last javnim zavodom, javnim skladom in javnim agencijam. Omenjeni zakon je tudi podlaga za pripravo premoženjskih bilanc vseh proračunskih uporabnikov ter s tem skupinske premoženjske bilance države in občin.

Tako postavljena celovita reforma javnih financ in pomanjkljivosti oziroma slabosti sedanjega računovodskega sistema Zavoda zahtevajo določene prilagoditve in spremembe na omenjenem področju - predvsem v smeri zagotavljanja pravočasnih in kvalitetnih informacij za odločanje in uvajanja notranjih kontrol v poslovanje. To želim prikazati tudi v predlaganem delu.

1.2. NAMEN

Namen magistrskega dela je predstaviti razloge, namen in model prenove računovodskega sistema Zavoda in vzpostavitev notranjih kontrol v njegovo delovanje. Potreba po prenovi računovodskega sistema in še večjega uvajanja notranjih kontrol v delovanje Zavoda izhaja iz nuje po učinkovitem in gospodarnem upravljanju s sredstvi, čeprav cilj delovanja Zavoda ni dobiček, temveč izpeljava nalog, ki so v javnem interesu in zadovoljujejo splošne potrebe. Pri izpeljavi nalog z omejenimi javnimi sredstvi sta gospodarno ravnanje in odločanje, na osnovi ustreznih informacij, pomembna za učinkovito uresničevanje ciljev ekonomske in socialne politike države.

V okviru prikaza modela prenove računovodskega sistema Zavoda želim prikazati mesto in vlogo računovodstva in financ v Zavodu, predstaviti notranje kontrole kot eno izmed temeljnih področji dela notranje revizije - s tem v zvezi pa tudi pomen, ki ga imajo notranje kontrole pri preprečevanju oziroma odpravljanju nepravilnosti ter posledično pri varovanju premoženja organizacije in opredelitvi tveganj. Poudariti želim tudi odgovornost posloводства za vzpostavitev notranjih kontrol ter pomen povezanosti računovodskega sistema z drugimi področji delovanja Zavoda.

Z omejenimi javnimi sredstvi bo tudi poslej potrebno skrbno gospodariti in jih namenjati tistim področjem, kjer je to potrebno. To je osrednje poslanstvo Zavoda: iskanje občutljivega ravnovesja med danimi sredstvi in možnostmi zdravstva. Kot samostojen mehanizem v sistemu zdravstvenega varstva solidarno zbranih prispevkov zavarovancev in delodajalcev,

mora pregledno, odgovorno in na osnovi dogovorjenih standardov učinkovito razporediti ta javna sredstva za kakovostno uresničevanje pravic do zdravstvenih storitev vseh zavarovanih oseb v državi.

1.3. CILJ

Da bi zadostili vse pogostejšim zahtevam po odgovornejši in gospodarnejši rabi sredstev javnih financ, potrebujejo tisti, ki poslovno politiko vodijo, načrtujejo in odločajo o financiranju zdravstva, in tudi davkoplačevalci, informacije o ustreznosti porabe sredstev, glede na opravljene naloge in dosežene cilje. Da lahko poslovodstvo in predstavniki vlade sprejemajo ustrezne odločitve potrebujejo kvalitetne in pravočasne informacije za odločanje, davkoplačevalci pa poštene in resnične podatke o porabi s prispevki zbranih sredstev.

Cilj magistrskega dela je sistematično analizirati obstoječi računovodski sistem, ugotoviti njegove slabosti in pomanjkljivosti ter na osnovi analize ter proučitve zakonskih zahtev in strokovne literature podati model novega računovodskega sistema, s poudarkom na prikazu uvajanja in delovanja notranjih kontrol.

V prvem delu magistrskega dela bom predstavila javne finance. V tem sklopu se bom osredotočila na sistem financiranja zdravstvenega zavarovanja v Sloveniji ter opisala značilnosti delovanja »trga zdravstvenih storitev«, ki je zelo specifično.

V drugem delu bom zaokrožila delo s prikazom predloga prenove računovodskega sistema v Zavodu. Le-ta bi naj z enovito informacijsko podporo zagotavljal elektronske prenose, evidence, obdelave in združevanje računovodskih podatkov ter informacij za celoten sistem poslovanja Zavoda, v katerem bo osnovni nosilec podatkov zavarovanec. Hkrati je v sistem potrebno vgraditi čim več notranjih kontrol, ki bodo zagotavljale proaktivno in sprotno kontrolo poslovanja.

V zadnjem poglavju bom predstavila pomen povezanosti računovodskega sistema kot osrednje poslovnoinformacijske dejavnosti Zavoda z ostalimi področij delovanja Zavoda.

1.4. METODA MAGISTRSKEGA DELA

Delo je zasnovano tako, da sem izhajala od splošnega k posebnemu - to je od teoretičnih izhodišč k obravnavanju posameznih problemskih sklopov - in jih oblikovala v model.

Pri izdelavi magistrskega dela sem uporabila nekajletne delovne izkušnje s področja državnega revidiranja in s finančnega in računovodskega področja v ZZZS ter pridobljenih novih znanj pri študiju izbranih predmetov magistrskega programa Poslovanje in organizacija, smer računovodstvo in revizija.

V delu se v največji možni meri opiram na strokovno literaturo tujih in domačih avtorjev, ki so že v preteklosti ali v novejšem času objavili aktualne knjige, članke in prispevke s področja javnih financ, financiranja zdravstvenega varstva, računovodstva, revidiranja in državnega revidiranja. Z analizo vseh teh virov sem predvsem deduktivno in s primerjavo skušala povzeti temeljna teoretična in zakonska izhodišča, pomembna za obravnavano problematiko, s primerjalno analizo pa pojasniti nekatere splošne zakonitosti, ki so odsev pravne ureditve, sistema, organizacije in delovanja.

Drugi del magistrskega dela sloni na kvalitativni in kvantitativni analizi sedanjega računovodskega sistema Zavoda ter delovanja notranjih kontrol, ki so osnova za oblikovanje bodočega modela. Sama analiza je narejena na osnovi kontekstnega diagrama pretoka računovodskih podatkov, identificiranja potreb po informacijah, posnetka organizacije računovodskega sistema v Zavodu ter opravljenih pogovorov in intervjujev.

2. OPREDELITEV JAVNIH FINANC IN SISTEMA FINANCIRANJA ZDRAVSTVA KOT DELA JAVNIH FINANC

2.1. VLOGA IN POMEN JAVNIH FINANC

2.1.1. Javne finance, javni interes ter javne dobrine

Javne finance sestavljajo subjekti javnega sektorja in javnofinančni tokovi ter se nanašajo na financiranje države in drugih oseb javnega sektorja s ciljem zadovoljevanja potreb v javnem – skupnem interesu (Žibert, 1993, str. 12). Pomen javnega sektorja v narodnem gospodarstvu je velik, saj predstavljajo sredstva, ki jih razvite družbe namenjajo za javne finance, celo polovico novo ustvarjene vrednosti posamezne družbe ali več. Pomembnost javnih financ se kaže skozi tri njihove osnovne funkcije (Musgrave, 1993, str. 32 in Rupnik, 1995, str. 2):

1. Alokacija produkcijskih tvorcev oziroma finančnih virov: razdelitev resursov na produkcijo javnih in produkcijo zasebnih dobrin in nadaljnja alokacija znotraj skupine javnih dobrin. Končni cilj je zadovoljevanje človekovih potreb, ki so v javnem interesu (produkcija javnih dobrin).
2. Prerazdelitev dohodka: s prerazdelitvijo dohodka javne finance praviloma popravljajo tržne izide, in to tako, da se prerazporeja dohodek od premožnejših k manj premožnim. Končni cilj je povečevanje socialne pravičnosti oziroma zmanjšanje dohodkovne neenakosti.
3. Stabilizacija: zasledovanje makroekonomskih ciljev, kot so nizka brezposelnost, nizka inflacija in visoka gospodarska rast s primernimi inštrumenti fiskalne in monetarne politike.

Država zagotavlja zadovoljevanje javnih potreb preko javnega sektorja, ki se ukvarja s preskrbo javnih dobrin.

Javne službe zagotavljajo dobrine v javnem interesu, ki so lahko proizvodi ali storitve, kadar tem dobrinam ni mogoče zadostiti v tržni proizvodnji, le-te pa so lahko čiste javne dobrine, pri katerih ni zaželeno, niti ni tehnično možna izključitev posameznika iz potrošnje, poraba dobrin ni konkurenčna in organizacija trga praktično ni možna, ter meritorne dobrine oziroma dobrine posebnega družbenega pomena. Gre torej za dobrine, za katere obstaja javni interes, čeprav so po svojih značilnosti take, da bi jih lahko zagotavljal tudi trg, vendar je pri njih značilno, da je potrebno zagotoviti posebno enakost pri oskrbi, ker bi v primeru, če bi odločitev prepustili posameznikom, bila njihova potrošnja manjša od družbeno zaželene; njihova potrošnja povzroča pozitivne zunanje učinke ter posameznik lahko uživa njihove koristi, ne glede nato, ali jih je plačal ali ne (Stanovnik, 1998, str. 133-134 in Žibert, 1993, str. 23). Pri njihovi oskrbi prihaja do izraza paternalizem države, ki je pogojen predvsem z zunanjimi vplivi, ki jih njihova potrošnja prinaša (Kamnar, 1999, str. 8). V tem primeru namreč država odloča, kaj je dobro za njene državljane in jim zato predpiše vrsto in obseg dobrin.

Takšne družbeno pogojene potrebe dobijo največkrat status javne potrebe. Oznaka »javne potrebe« pomeni, da se le-te zadovoljujejo nediferencirano, kolektivno in se zato potrebe ter pravice sčasoma izenačijo. To hkrati pomeni, da učinkovit obseg javne porabe in njena sestava ne moreta biti posledica želja in delnih interesov posameznih plasti družbene skupnosti, temveč jih določajo preference celotnega prebivalstva in dejavniki gospodarskega razvoja.

Potreba po »javni« in kolektivni akciji izhaja iz omejitev in omogoča alokacijo virov ter zagotavljanje socialne varnosti. Blaginja ni neposredno vezana le na lastništvo virov, pomembni so tudi psihološki, duhovni in distributivni dejavniki.

Zato država za produkcijo meritornih dobrin ustanavlja posebne organizacije (javna podjetja, javne zavode) ali/in daje koncesije zasebnikom, da proizvajajo oziroma nudijo tovrstne javne dobrine (na primer področje zdravstva).

V Sloveniji je javni sektor opredeljen v Zakonu o javnih financah (1999), ki ureja vse subjekte, kateri sodijo v statistični sektor države. Pri identifikaciji in razvrščanju le-teh se je zakonodajalec zgledoval po klasifikaciji, ki jo je vpeljala statistična Uredba o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije institucionalnih sektorjev (1998). Ta definira sektor države z namenom analiziranja vpliva sektorja države na druge štiri sektorje v gospodarstvu. V uredbi je definiran sektor države kot eden izmed temeljnih institucionalnih sektorjev v gospodarstvu države, ki ga tvorijo enote centralne ravni države, lokalne ravni države in skladi socialnega zavarovanja.

S sprejetjem le-tega je Ministrstvo za finance pričelo z izvajanjem reforme javnih financ oziroma reformo upravljanja javnih izdatkov, s katero država zasleduje dva cilja in sicer:

- uvedba instrumentarija javnofinančne politike, s katerim se povečuje učinkovitost, gospodarnost in smotrnost razpolaganja z javnimi sredstvi (to omogoča predvsem uvedba ekonomske in funkcionalne klasifikacije javnofinančnih izdatkov, ki nam pomagata spoznati, kaj plačujemo iz javnofinančnih virov in za kaj oziroma zaradi izvajanja katerih funkcij uporabljamo javnofinančne vire);
- vzpostavitev sistema javnofinančnega prava, ki na skladen način ureja javnofinančne institucije, enovita institucionalna klasifikacija pa pri tem odgovarja na vprašanje kdo porablja javnofinančna sredstva.

Tako javni sektor sestavljajo javni in drugi netržni proizvajalci, ki proizvajajo in ponujajo netržne proizvode za kolektivno in individualno porabo ter izvajajo transakcije, z namenom prerazdelitve nacionalnega dohodka in bogastva. Med subjekte javnega sektorja sodijo poleg javne uprave še zavodi, skladi, agencije in druge institucije, ki izvajajo naloge v imenu države in pod njenim nadzorom, ter seveda podjetja, ki so delno ali v celoti v lasti države. Vse našteje subjekte lahko na osnovi registra institucij razdelimo v naslednje štiri institucionalne sektorje države:³

1. neposredni uporabniki (državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava);

³ Kriteriji za klasificiranje posameznega subjekta ali pravne osebe med neposredne in posredne uporabnike so:

- način financiranja subjekta iz proračuna države oziroma občine (neposredno ali posredno);
- ali je ustanovitelj subjekta država ali občina;
- statusna oblika subjekta;
- cilji organizacije oziroma vrsta javne funkcije, ki jo subjekti opravljajo v družbi (upravne in druge naloge državnih organov, naloge samoupravnih lokalnih skupnosti, javna služba, dejavnosti v javnem interesu).

2. posredni uporabniki (javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država ali občina);
3. Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje;
4. druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje. Lahko gre za osebo zasebnega ali javnega prava. Če ima država ali občina večino delnic ali deležev, ima lahko ta pravna oseba kot samostojni nosilec pravic in obvez status pravne osebe zasebnega prava, za katero v celoti veljajo norme Zakona o gospodarskih družbah (1993 - v nadaljevanju ZGD), ali pa ima značilnosti ene od pravno-organizacijski oblik gospodarskih javni služb po Zakonu o gospodarskih javnih službah (1993).

Seznam neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov je bil določen z Odredbo o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (2000).

2.1.2. Javni zavodi

Javni zavodi so organizacije, ki opravljajo javno službo. Pojem javne službe se v teoriji uporablja in razlaga zelo neenotno; odvisno od tega, ali ga obravnavamo iz formalnega ali materialnega vidika. V skladu s tem govorimo o organizacijskem (izhodišče je organizacija ali služba) in o funkcionalnem pojmu (izhodišče je dejavnost) javne službe. Na splošno lahko javno službo opredelimo kot zbir tistih dejavnosti, ki so nujne za delovanje in razvoj družbe ter se zaradi družbenega pomena opravljajo z intervencijo države. Zanje velja posebna pravna ureditev. Dejavnosti, ki se opravljajo kot javne službe, so odvisne od stopnje razvoja družbe, zato so v posameznih državah kot javne službe opredeljene različne dejavnosti.

Javni zavodi niso pridobitne organizacije, preko katerih bi ustanovitelj na podlagi vloženih sredstev pridobival dobiček. Namen ustanovitve zavoda je predvsem zagotavljanje določenih storitev v skladu z interesi ali obveznostmi ustanovitelja. Tipične značilnosti nepridobitnih dejavnosti so (Freeman, Shoulders, 1993, str. 1):

- cilj njihovega delovanja ni ustvarjanje dobička, ampak zagotavljanje javnih dobrin in storitev;
- običajno so državna in ne zasebna last;
- njihovo delovanje se večinoma financira iz javnih sredstev in ne s prodajo blaga in storitev na trgu;
- temeljne cilje njihovega delovanja določi parlament.

V Sloveniji statusna vprašanja zavodov ureja Zakon o zavodih (1991), ki jih je opredelil kot organizacije, ki opravljajo dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega in invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti - če cilj opravljanja teh dejavnosti ni pridobivanje dobička, ampak zadovoljevanje javnih potreb. Javne zavode ustanovijo za opravljanje javnih služb in služb, ki se opravljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za javne službe, z zakonom pooblašcene javne pravne osebe (republika, občine). Javne službe lahko opravljajo tudi drugi zavodi na podlagi koncesije, po zakonu, odloku občine ali mesta, oziroma po odločbi pristojnega organa. Med koncedentom in koncesionarjem se sklene pogodba o koncesiji.

Zakon o zavodih (1991) - kot »lex generalis« - v svojih določbah postavlja krovni okvir oziroma določa splošne pogoje glede ustanovitve zavoda, imena, sedeža, dejavnosti, opravljanja javnih služb, organov zavoda, sprejemanja splošnih aktov, organizacije zavoda, sredstev za delo in odgovornosti za obveznosti zavoda, nadzora, statusnih sprememb in prenehanja delovanja zavoda. Posebni zakoni, »lex specialis«, procesno urejajo posamezna področja delovanja, ki jih zavodi obvladujejo.

Upravljanje zavoda je v Zakonu o zavodih (1991) zelo ohlapno opredeljeno. Tako ima ustanovitelj možnost, da v ustanovitvenem aktu in statutu natančneje opredeli pristojnosti in vpliv ustanovitelja. Ustanovitelj odloča o vrsti in obsegu dejavnosti, ki naj jo zavod opravlja, imenuje ali daje soglasje k imenovanju in razrešitvi direktorja ter k statutu zavoda.

Organ upravljanja zavoda je svet zavoda, ki je sestavljen iz predstavnikov ustanovitelja, uporabnikov in delavcev zavoda, in sicer v razmerjih, kot jih določa statut. Svet zavoda sprejema statut in pravila in splošne akte zavoda, programe dela in razvoja zavoda ter spremlja njihovo uresničevanje; določa finančni načrt in sprejema zaključni račun zavoda. Ustanovitelju in direktorju daje predloge ter mnenja o posameznih vprašanjih, predlaga spremembe ali razširitve dejavnosti.

Poslovodni organ zavoda je direktor, ki organizira in vodi delo ter poslovanje, ga predstavlja, zastopa in je odgovoren za zakonitost dela zavoda. Direktor vodi tudi strokovno delo zavoda in je odgovoren za strokovnost dela, če ni z aktom o ustanovitvi določeno, da sta poslovodna funkcija in funkcija upravljanja ločeni. Direktorja imenuje in razrešuje ustanovitelj, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi za to pooblaščen svet zavoda. V tem primeru daje ustanovitelj soglasje k imenovanju in razrešitvi direktorja: to je praviloma tedaj, ko funkciji poslovodenja in strokovnega vodenja nista ločeni.

2.1.3.1. Javni zdravstveni zavodi

Zavodi, ki so ustanovljeni in oblikovani po Zakonu o zavodih (1991), kot je bilo opredeljeno v predhodnem poglavju, so organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje javnih služb. Sem sodi tudi zdravstvena dejavnost. Najpomembnejši cilj poslovanja javnih zdravstvenih zavodov so zdravstveno varstvo prebivalstva, zagotavljanje enakih možnosti zdravljenja za vse, uresničevanje dogovorjenega programa z zdravstveno zavarovalnico in pozitivni izid poslovanja (Bohinc, 2000, str. 115).

Zakon o zdravstveni dejavnosti (1992) v 1. členu opredeljuje dejavnosti javnih zdravstvenih zavodov. Le-ta zajema ukrepe ter aktivnosti, ki jih po medicinski doktrini in ob uporabi zdravstvene tehnologije uporabljajo zdravstveni delavci pri varovanju zdravja, pri preprečevanju bolezni in poškodb ter pri odkrivanju in zdravljenju bolnikov ali poškodovancev. Država v ta namen ustanavlja izvajalce zdravstvenih storitev ali pa jim podeljuje koncesije. Večino sredstev za njihovo delovanje zagotavlja ZZSZ z obveznostjo plačevanja prispevkov za zdravstveno zavarovanje.

Zdravstvena dejavnost se opravlja na primarni, sekundarni in terciarni ravni. Na primarni ravni zdravstvena dejavnost obsega osnovno zdravstveno dejavnost in lekarniško dejavnost, na sekundarni ravni obsega specialistično ambulantno in bolnišnično dejavnost, na terciarni ravni pa dejavnost klinik in inštitutov. Zdravstveni programi, ki se izvajajo na tej ravni določi Ministrstvo za zdravje.

Na primarni ravni zdravstveno dejavnost opravljajo zdravstveni domovi, zdravstvene postaje in zasebni zdravstveni delavci. Sem se uvrščajo tudi socialnozdravstveni zavodi ter zavodi za usposabljanje in izobraževanje otrok ter mladoletnikov z motnjami v duševnem in telesnem razvoju, le-ti opravljajo zdravstveno nego in rehabilitacijo.

Zdravstveni dom se ustanovi na območju občine, več občin ali mesta ob upoštevanju obolevnosti prebivalstva, naseljenosti in prometnih povezav.

Specialistično ambulantno dejavnost kot nadaljevanje oziroma dopolnitev osnovne zdravstvene dejavnosti opravljajo bolnišnice, zdravilišča ali zasebni zdravniki specialisti posameznih strok. Specialistična bolnišnična dejavnost, ki obsega poglobljeno zdravljenje, se opravlja v splošnih in specialnih bolnišnicah.

Dejavnost na terciarni ravni obsega znanstveno raziskovalno delo in najzahtevnejše zdravstvene storitve. Opravljajo jih klinike in inštituti.

Poleg opisanih subjektov se z zdravstveno dejavnostjo v Sloveniji ukvarjajo še:

- naravna zdravilišča;
- lekarne, ki so lahko javni zavodi ali zasebne lekarne;
- zavodi⁴;
- domovi starejših občanov in posebni socialni zavodi.

Zdravstvena dejavnost kot javna služba se opravlja v okviru mreže javne zdravstvene službe. Merila za njeno postavitve se določajo s planom zdravstvenega varstva Republike Slovenije. Pri tem se upoštevajo naslednji kriteriji:

- zdravstveno stanje prebivalstva, število prebivalcev, starostna in socialna struktura;
- enake možnosti koriščenja zdravstvenih storitev;
- stopnja urbanizacije območij, posebnosti poselitve, dostopnosti na demografsko ogroženih območjih, onesnaženost okolja;
- gospodarske možnosti.

Zakon o zdravstveni dejavnosti (1992) v 26. členu posredno določa tudi postavitev mreže zdravstvene službe, in sicer jo na primarni ravni določa in zagotavlja občina oziroma mesto. Na demografsko ogroženih območjih sodeluje pri postavitvi mreže Republika Slovenija oziroma Ministrstvo za zdravje, ki tudi zagotavlja mrežo na sekundarni in terciarni ravni.

Javni zdravstveni zavod na primarni, sekundarni in terciarni ravni se lahko ustanovi, spremeni, razširi dejavnost ali preneha z delovanjem le s soglasjem Ministrstva za zdravje in po predhodnem mnenju ZZZS. Ministrstvo za zdravje predpiše strokovne in tehnične pogoje, ki jih javni zavod mora izpolnjevati. Ustanovitelj zdravstvenega zavoda mora zagotoviti ustrezne materialne pogoje za delo zavoda in za razširitev zmogljivosti.

Sredstva za delo pridobiva javni zdravstveni zavod:

- iz sredstev ustanovitelja v skladu z aktom o ustanovitvi;
- s plačili za storitve;
- po pogodbi z ZZZS;

⁴ V Sloveniji imamo 6 takšnih zavodov, to so Zavod Republike Slovenije za transfuzijo krvi, Zavod za rehabilitacijo mladine, Zavod za sodno medicino in patologijo, Zavod za rehabilitacijo Soča, Zavod za varstvo pri delu ter Zavod za farmacijo in preizkušanje zdravil.

- po pogodbi z Ministrstvom za zdravje za naloge, ki se financirajo iz republiškega proračuna;
- iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom, aktom o ustanovitvi in statutom zavoda.

Zdravstveno dejavnost kot javno službo pod enakimi pogoji opravljajo javni zdravstveni zavodi ter druge pravne in fizične osebe na podlagi sklenjene pogodbe – koncesije s koncedentom. V pogodbi koncesionar in koncedent uredita vsa razmerja in pogoje v zvezi z opravljanjem javne službe, tudi financiranje. Podrobneje se določijo predvsem vrsta zdravstvene dejavnosti, obseg izvajanja javne službe, začetek izvajanja koncesije, rok za odpoved koncesije in obseg sredstev, ki jih za opravljanje javne službe zagotavlja koncedent.

ZZZS vsem izvajalcem zdravstvene dejavnosti, s katerimi sklene pogodbe, zagotavlja sredstva za plače in prispevke ter druge prejemke v skladu s predpisi, kolektivnimi pogodbami in drugimi splošnimi akti, stroške materiala in storitev, amortizacijo predpisano z zakonom in druge zakonske obveznosti.

2.2. ZDRAVSTVENO VARSTVO IN ZDRAVSTVENO ZAVAROVANJE V SLOVENIJI

2.2.1. Zakonska ureditev zdravstvene dejavnosti v Sloveniji

Socialno zavarovanje je v Sloveniji obvezno, kar s stališča socialne varnosti pomeni visoko stopnjo urejenosti družbe. Obvezno zavarovanje je tako v interesu posameznika, kot tudi v interesu države, saj veljavna Ustava Republike Slovenije (1994) v 50. členu določa, da država ureja obvezno zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje ter skrbi za njihovo delovanje.

Ustava Republike Slovenije v 51. členu ureja pravico do zdravstvenega varstva. Vsakdo ima tako pravico do zdravstvenega varstva pod pogoji, ki jih določa Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (1992). Zakon določa pravice do zdravstvenega varstva iz javnih sredstev. K zdravljenju ni mogoče prisiliti nikogar, razen v primerih, ki jih določa zakon.

Poleg Ustave Republike Slovenije pravno urejajo zdravstveno dejavnost še številni zakoni in predpisi, kar ne preseneča - saj je sistem zdravstvenega varstva, katerega temeljni cilj je zdravje prebivalstva, izredno obsežen. Zdravstveno varstvo je razvejan, odprt in dinamičen družbeni sistem, je splet individualnih, skupinskih in družbenih ukrepov ter aktivnosti za krepitev, ohranitev ali povrnitev zdravja (Toth, 1999, str. 15). V nadaljevanju so predstavljeni le najpomembnejši zakoni, na katere se bom sklicevala tudi v nadaljevanju:

- Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (1992) je najpomembnejši zakon, ki ureja področje in sistem zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja. Z njegovim sprejetjem je bilo v Sloveniji ponovno uvedeno obvezno zdravstveno zavarovanje. Zakon določa nosilce družbene skrbi za zdravje in njihove naloge, zdravstveno varstvo v zvezi z delom in delovnim okoljem, ureja odnose med zdravstvenim zavarovanjem in zdravstvenimi zavodi ter uveljavljanje pravic iz zdravstvenega zavarovanja. Poleg tega zakon določa, da so vsi, ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji oziroma državljanstvo ali opravljajo na območju države pridobitno dejavnost, obvezno zdravstveno zavarovani. Člen 7 določa naloge, za katere

zagotavlja sredstva proračun Republike Slovenije. Prav tako država zagotavlja tudi naložbena sredstva javnim zavodom, ki jih je ustanovila. Členi od 45 do 60 določajo način zagotavljanja sredstev za obvezno zdravstveno zavarovanje; členi od 63 do 68 pa urejajo razmerja med Zavodom in zdravstvenimi zavodi ter zasebnimi koncesionarji.

- Zakon o zdravstveni dejavnosti (1992) ureja vsebino in opravljanje zdravstvene dejavnosti, javno zdravstveno službo ter povezovanje zdravstvenih organizacij in zdravstvenih delavcev v zbornice in združenja. Člen 27 opredeljuje zagotavljanje sredstev za materialne pogoje za delo zavoda, člen 42 pa podeljevanje koncesij.
- Zakon o lekarniški dejavnosti (1992) ureja lekarniško dejavnost, katere temeljna skrb je zagotavljanje preskrbe prebivalstva ter zdravstvenih zavodov in drugih organizacij z zdravili in je tudi del zdravstvene dejavnosti. Opravljajo jo lahko javni zavodi ali zasebniki.
- Enotni seznam zdravstvenih storitev in samoupravni sporazum o njegovi uporabi v svobodni menjavi dela (1982) – »zelena knjiga«, ki je zelo star in zastarel akt. Je enoten seznam zdravstvenih storitev (popis vseh zdravstvenih pregledov, oskrbe, preizkušanja in preiskav z natančnimi šiframi, opis zdravstvenih storitev ter kadrovskih in časovnih normativov), kjer so vse storitve ovrednotene s točkami. Ta dokument se še vedno uporablja pri obračunu opravljenih zdravstvenih storitev in pri kontroli pravilnosti obračuna.

Poleg omenjenih temeljnih predpisov urejajo dejavnost zdravstva še drugi predpisi. Tako morajo izvajalci pri svojem delu upoštevati tudi pravilnike o minimalnih pogojih za ureditev in delo ter pravilnike o strokovnih in tehničnih pogojih glede opreme in kadrov v zavodih, Sklep o predpisovanju zdravil, Zakon o evidencah na področju zdravstva, Pravilnik o pogojih za opravljanje lekarniške dejavnosti, Zakon o dajanju zdravil v promet, Pravilnik o načinu predpisovanja in izdajanja zdravil, Pravilnik o razvrščanju zdravil in drugo.

2.2.2. Razvoj zdravstvenega zavarovanja v Sloveniji in modeli socialne varnosti

Zavod za zdravstveno zavarovanje je javni zavod in je v skladu z Zakonom o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (v nadaljevanju ZZVZZ), ki je bil sprejet leta 1992, nosilec in izvajalec obveznega zdravstvenega zavarovanja v Republiki Sloveniji. S sprejetjem omenjene zakonodaje je bilo financiranje zdravstva izločeno iz proračuna Republike Slovenije in preneseno na Zavod. V proračunu je ostalo le financiranje investicij v zdravstvo (Čok et al., 2001, str. 51).

Vendar pojav zdravstvene blagajne pri Slovencih sega v leto 1889, ko je bila po Bismarckovem modelu socialnega zavarovanja z zakonom ustanovljena prva Okrajna bolniška blagajna v Ljubljani (Zdrava setev, plodna žetev, 1999, str. 4). Tej so kmalu sledile druge po vseh slovenskih mestih. S tem je bil po načelu solidarnosti omogočen skladen razvoj medicinske in zdravstvene oskrbe ter zdravstvenega zavarovanja vsem zaposlenim in njihovim družinam, kasneje pa vsemu slovenskemu prebivalstvu. V tem 113 - letnem obdobju je šel razvoj zdravstvenega zavarovanja skozi različne faze in organizacijske oblike. Nanj so močno vplivale politične in gospodarske razmere v tedanji Jugoslaviji. Leta 1952 so bili ustanovljeni okrajni zavodi za socialno zavarovanje, ki so združevali pokojninsko, invalidsko in zdravstveno zavarovanje. V naslednjih obdobjih so nato sledile številne organizacijske in vsebinske spremembe. Šele leta 1971 se je področje zdravstvenega

zavarovanja izločilo iz ostalega socialnega zavarovanja in postalo samostojno. Spremembe so se dogajale tudi v naslednjih letih. Leta 1972 so se izenačile pravice do zdravstvenega zavarovanja za vse prebivalce Slovenije. Vključeni so bili tudi kmetje. V tem času se je začel prehod v uveljavljanje sistema nacionalnega zdravstvenega varstva (Beveridgeov model). Nekaj let kasneje so bile ustanovljene tudi samoupravne interesne skupnosti (SIS) za zdravstveno varstvo (občinske, medobčinske, republiške). Te naj bi prevzele vse naloge zagotavljanja zdravstvenega varstva prebivalstva, vključno s financiranjem. Leta 1990 je bil ta model ukinjen in naloge financiranja je prevzela Republiška uprava za zdravstveno varstvo kot državni upravni organ v sestavi Ministrstva za zdravstvo.

Še danes zdravstveno zavarovanje v Sloveniji temelji na Bismarckovem modelu socialne varnosti, za katerega lahko ugotovimo, da zagotavlja relativno dobro zdravstveno oskrbo. Sredstva za financiranje zdravstvene dejavnosti se zagotavljajo s prispevki. Prispevki predstavljajo obligatorno dajatev, ki vključuje širši krog oseb za financiranje določene dejavnosti, ki je družbeno splošno koristna in od katere zavezanec plačila prispevka pričakuje neko neposredno korist (Stanovnik, 1998, str. 31; Žibert, 1993, str. 75-79).

Za ta model je značilno, da so prispevki delodajalcev in delojemalcev prevladujoči finančni vir socialnega zavarovanja. Obseg pravic je na sorazmerno visoki ravni in so pogojene s plačevanjem prispevkov. Vloga države je majhna, razen če gre za brezposelne osebe, begunce itd. za katere je država prevzela obveznosti plačevanja prispevkov ali pa je predvidela nekatere posebne rešitve. Obseg pravic, ki bi se zagotavljale državljanom na podlagi dohodkovnega in premoženjskega preizkusa, pa je zelo majhen.

Po Bismarcku imenovani sistem zdravstvenega zavarovanja je tipičen predstavnik partnerskega sistema zdravstvenega varstva. Država določi pravila na področju zdravstvenega varstva, predpiše obveznosti skoraj vseh državljanov, da se zdravstveno zavarujejo, in obveznosti vseh, ki imajo dohodke, da plačujejo prispevke. Prispevke pobira javna organizacija, ki ima vrsto pooblastil, da določa višino prispevne stopnje in pravice do zdravstvenih storitev. Pogaja se z združenji zdravnikov, farmacevtov, zobozdravnikov, bolnišnic. Bismarckov sistem z modifikacijami imajo danes predvsem Nemčija, Avstrija, Belgija, Francija, Luksemburg, Nizozemska in Slovenija.

Poleg Bismarckovega modela socialne varnosti lahko v literaturi zasledimo še tri druge tipe oz. modele - glede na to, kakšno kombinacijo dajatev (po vrstah in obsegu) uvaja država za skupne potrebe in kako se uveljavljajo pravice pridobitve sredstev iz teh virov (Stanovnik, 1998, str. 141-142; Strojin, 1998, str. 40) in sicer:

- Skandinavski model - zanj je značilen velik vpliv države, ki z davčnimi prihodki »napaja« sistem socialne varnosti. Obseg pravic je sorazmerno visok. Večina pravic je univerzalnih, kar pomeni, da pravice izvirajo že iz naslova državljanstva.
- Beveridgeov model - zanj je značilno, da davki (tako kot pri skandinavskem) predstavljajo relativno pomemben vir zagotavljanja pravic. Vendar je celotni sistem skromno zasnovan, s skromnim obsegom prispevkov in zelo skromnim obsegom pravic. Prispevki za pokojninsko zavarovanje so v fiksnem znesku in ne kot odstotek od plače, prav tako je enotna tudi pokojnina. Zdravstvena oskrba pa je univerzalna in financirana v celoti z davki. Tako sodi opisani sistem med državno vodene sisteme, saj so sredstva zagotovljena iz proračuna, država pa tudi določa pravice s področja zdravstvenega varstva, mrežo zdravstvenih zmogljivosti ter višino sredstev za izvajalce. Sistem NHS (National Health Service) imajo poleg Velike Britanije še Danska, Švedska, Irska, Španija, Grčija, Kanada, Avstralija in Nova Zelandija.

- Evropski model je predviden v Evropski uniji in še ni zaživel. Gre za kompromis med Bismarckovim (korporativističnim) modelom in skandinavskim (socialdemokratskim) modelom. Tej kombinaciji se bo morala ob vstopu v Evropsko unijo približati tudi Slovenija, ob upoštevanju svojih posebnosti in razpoložljivih sredstev.

2.2.2.1. Organiziranost zdravstvene dejavnosti

Zdravstvene storitve so najobsežnejše in med najdražjimi storitvami javnega sektorja v državi. Hkrati posegajo na zelo specifično področje tj. na področje zdravja. Vse to je vodilo do nenehnih sprememb na področju organiziranosti zdravstvene dejavnosti v preteklosti, kar je prikazano v predhodnem poglavju. Z osamosvojitvijo Slovenije je država nadaljevala z reformo sistema zdravstvenega varstva. Poleg Zakona o zavodih (1991), ki je uredil vrsto pravnih vprašanj na področju javnih služb, so bila osnovna načela, na katerih je temeljila zdravstvena reforma naslednja (Stepan et al., 1999, str. 147):

- Področje zdravstvenega zavarovanja in zdravstvenih storitev mora biti v delu, ki je zakonsko zagotovljen vsem prebivalcem, organizirano kot lahko dostopna, javna in nepridobitna dejavnost.
- Za ohranitev ravni zdravstvenih storitev je potrebno poiskati tudi druge vire sredstev in ne le sredstva iz javnih financ. Eden izmed takšnih virov bi naj bilo prostovoljno zdravstveno zavarovanje za storitve, ki niso predmet obveznega zavarovanja.
- Tudi na področju zdravstvenega zavarovanja je potrebno uvesti privatizacijo. To pomeni možnost opravljanja zdravstvene dejavnosti v obliki zasebnega dela.
- Upravljanje z ožjim sistemom zdravstvenega varstva, ki se nanaša na program zdravstvenih storitev, njegovo vrednotenje in pogoje izvajanja je potrebno organizirati na demokratičen način, kjer o teh vprašanjih odločajo interesno organizirani partnerji, ki so zanj odgovorni. Zato je bilo potrebno dotedanje državno urejanje zamenjati s pogajanjem med omenjenimi nosilci interesov.
- Vzpostaviti je potrebno sistem zdravstvenega varstva in zavarovanja, v katerem bo pravno in dejansko opredeljena odgovornost vsakega posameznika, njegove družine, lokalnih oblasti, delodajalcev, zdravstvene službe in države.
- Zdravstveno zavarovanje mora biti organizirano kot avtonomno področje, ki sicer deluje po načelih javnih služb in pod ustreznim nadzorom države, vendar ne sme biti zaradi dnevnih političnih interesov izpostavljeno poskusom destabilizacije njegovega delovanja oziroma financiranja. Zato naj z njim upravljajo predstavniki delodajalcev in zavarovancev, pri čemer so okviri za njihovo odločanje opredeljeni z zakonom.
- Sistem zdravstvenega zavarovanja mora biti centralno in enotno organiziran ter upravljan, izvajanje določenih nalog pa mora biti decentralizirano in približano prebivalstvu.

S sprejetjem ZZVZZ (1992) je bilo v začetku leta 1992 v Sloveniji ponovno uvedeno obvezno zdravstveno zavarovanje⁵, ki zagotavlja zavarovancem dve skupini pravic in sicer:

- Pravice do zdravstvenih storitev iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja, do katerih so upravičene vse zavarovane osebe in med njimi ni razlik. Med te storitve sodijo preventivni pregledi in storitve, storitve zdravljenja na primarni, sekundarni in terciarni ravni, zdravljenje in nega na domu ter v posebnih socialnih zavodih in domovih za starejše, prevozi z reševalnimi vozili, zdravila, uvrščena na listo in medicinsko tehnični pripomočki. Obvezno zdravstveno zavarovanje ne krije vseh navedenih storitev v celoti,

⁵ Obvezno zdravstveno zavarovanje obsega zavarovanje za primer bolezni in poškodb izven dela ter zavarovanje za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni.

zakon namreč določa najnižji odstotek⁶, ki ga mora le-to pokriti pri posameznih skupinah storitev. Razliko do polne cene mora plačati zavarovana oseba neposredno zdravstveni službi ob uveljavljanju svojih zahtev ali pa se za ta doplačila prostovoljno zavaruje.

- Pravice do denarnih prejemkov, to so nadomestila plače za časčasne zadržanosti od dela iz bolezenskih razlogov, povračila potnih stroškov, dnevnice, pogrebne in posmrtnine.

Hkrati z uvedbo obveznega zdravstvenega zavarovanja se je v Sloveniji spremenila tudi organiziranost zdravstva.

Ministrstvo za zdravje, ki je v skladu z določili Zakona o Vladi Republike Slovenije (1993), samostojni organ, je na vrhu organizacijske sheme. Njegovo delovno področje določa Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev (1994). Po tem zakonu opravlja Ministrstvo za zdravje zadeve, ki se nanašajo na zdravstvene dejavnosti, zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje, na zdravstvene ukrepe ob naravnih ali drugih hudih nesrečah, na varstvo prebivalstva pred nalezljivimi boleznimi, na zdravstveno neoporečnost živil in predmetov splošne rabe.

Kot organ v sestavi ministrstva deluje Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije, ki nadzoruje spoštovanje zakonov in drugih predpisov in splošnih aktov s področja zdravstva, ter Urad Republike Slovenije za sodelovanje s Svetovno zdravstveno organizacijo, Urad Republike Slovenije za zdravila in Urad Republike Slovenije za kemikalije.

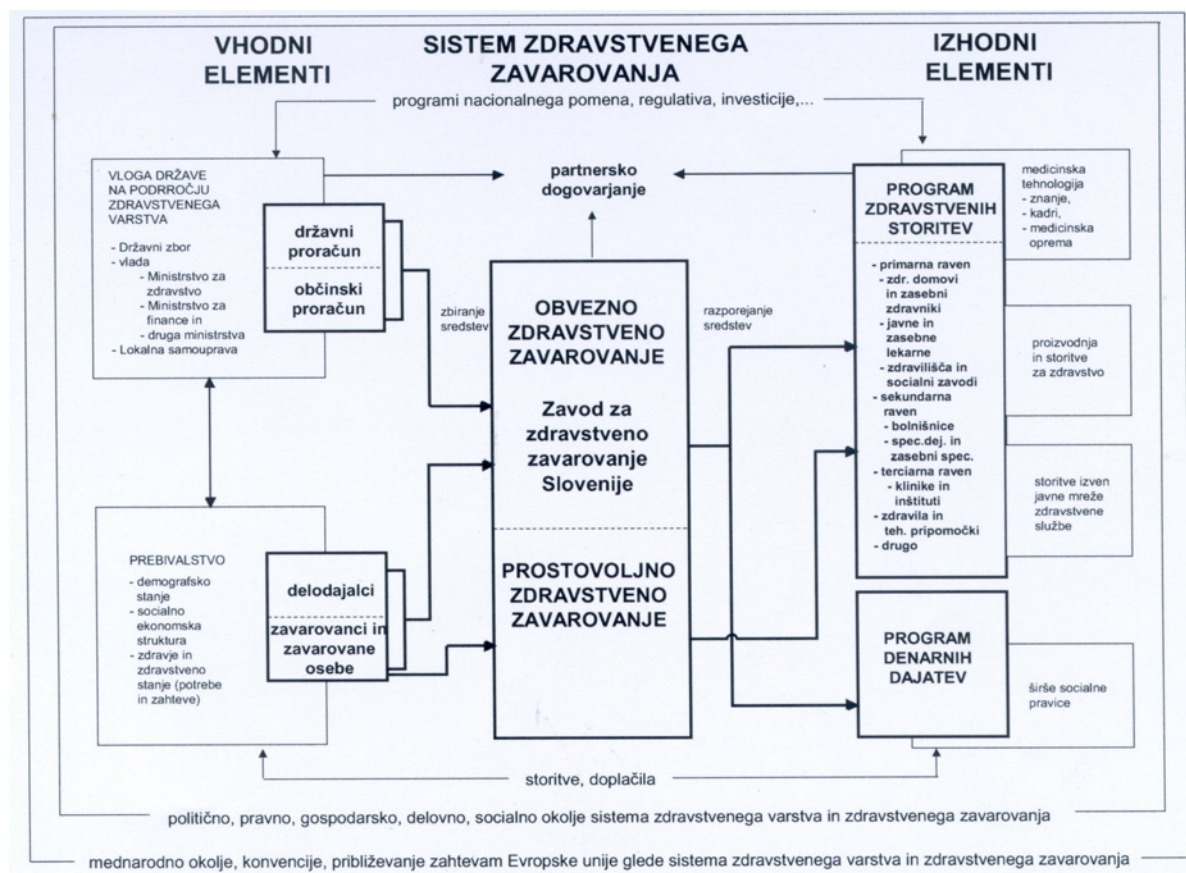
Za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja na območju Republike Slovenije je bil ustanovljen Zavod za zdravstveno zavarovanje kot javni zavod, kar je bilo opisano v predhodnem poglavju.

Strokovne podlage za oblikovanje zdravstvene politike in doktrinarna vprašanja usklajuje zdravstveni svet kot republiški strokovni kolegij, ki se oblikuje pri Ministrstvu za zdravje iz predstavnikov razširjenih strokovnih kolegijev, medicinske fakultete in pristojnih zbornic. Sestavo, način imenovanja in način dela zdravstvenega sveta določa minister.

V Zdravniško zbornico Slovenije se po Zakonu o zdravstveni dejavnosti (1992) obvezno združujejo zdravniki in zobozdravniki, ki opravljajo zdravstveno dejavnost in delajo neposredno z bolniki.

⁶ Odstotek kritja določi Zavod v soglasju z Vlado RS.

Slika 1: Vhodni in izhodni elementi v sistemu zdravstvenega zavarovanja



Vir: Strateški razvojni program ZZZS (2002 – 2007), 2002, str. 9

Tabela 1: Vrste izvajalcev, zdravstvene dejavnosti in način poročanja o opravljenih storitvah

	ZD	ZS	B	ZDR	SVZ	L	ZTK	IVZ	razno	Dob. MTP
osnovna zdr. dej.										
zobozdravstvena dej.										
specialistična amb. dej.										
specialistična boln. dej.										
nega v domovih in zavodih										
reševalni prevozi										
zdraviliška dej.										
lekarniška dej.										
preskrba s krvjo										
socialnomed., higienska in epidemiološka dejavnost										
letovanje in obnovitvena rehabilitacija										
MTP										

računi poročila zahtevki

Legenda:

ZD – zdravstveni domovi

ZS – zasebniki

B – bolnišnice

ZTK – Zavod za transfuzijo krvi Republike Slovenije

IVZ – Inštitut za varovanje zdravja

SVZ – socialno-varstveni zavodi

L – lekarne

MTP – medicinsko tehnični pripomočki

ZDR – zdravilišča

Vir: Interno gradivo ZZSZ: Projekt FINPOS, 2001, 2002

2.2.2.2. Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije

Zavod je na podlagi javnih pooblastil, določenih v ZZVZZ (1992) edini nosilec in izvajalec obveznega zdravstvenega zavarovanja in zastopa interese zavarovanih oseb v pogajanjih s partnerji v zdravstvenem varstvu. Z izvajanjem obveznega zdravstvenega zavarovanja zagotavlja Zavod vsem zavarovanim osebam v Sloveniji pravice do zdravstvenih storitev in denarnih dajatev po načelih solidarnosti, socialne pravičnosti in neprofitnosti.

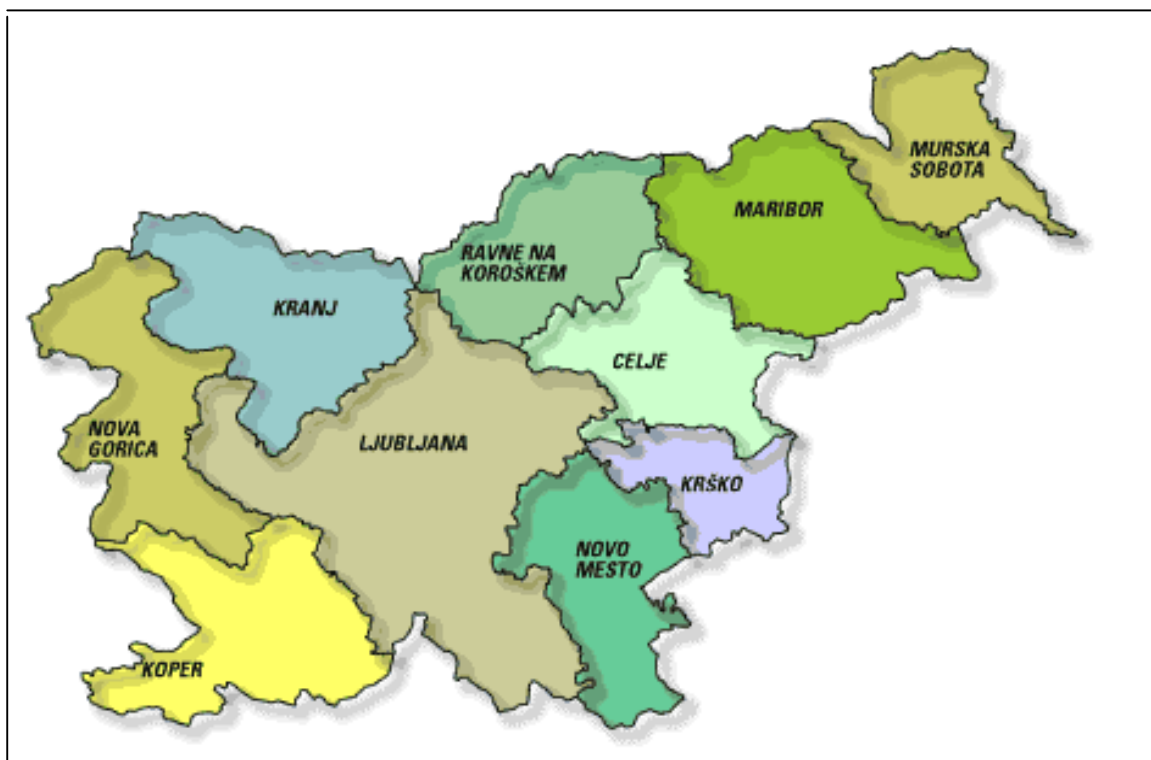
Številne naloge Zavoda določa ZZVZZ (1992), kot so:

- opredeljevanje pravic zdravstvenih zavarovancev in standardov storitev;
- zastopanje interesov zavarovancev in plačnikov prispevkov v pogajanjih s partnerji o programu zdravstvenih storitev, njihovem izvajanju in določanju cen le-teh;
- sklepanje pogodb z izvajalci zdravstvenih storitev in dobavitelji medicinsko-tehničnih pripomočkov;
- pripravljanje meril za obračunavanje zdravstvenih storitev in njihovo uresničevanje;
- iz sprejete prispevne stopnje oblikovanje predloga o deležu vrednosti storitev, ki jo zagotavlja zavarovanje;
- določanje višine pavšalnih prispevkov;
- predpisovanje obrazcev in listin za obvezno zdravstveno zavarovanje;
- sodelovanje pri načrtovanju slovenskega zdravstvenega varstva.

Njegovo osnovno poslanstvo je učinkovito upravljanje s sredstvi obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki po finančnem obsegu predstavljajo tretjo javnofinančno blagajno v državi. Pri tem ne gre le za obsežne tehnične, finančne in administrativne postopke izvajanja javnega zavarovalnega servisa za nekaj manj kot dva milijona zavarovanih oseb. Zavod namreč opravlja zahtevne strokovne, organizacijske, izvedenske in razvojne naloge pri zbiranju in razporejanju javnih sredstev v skladu z načeli solidarnosti in socialne pravičnosti, da bi zagotovil kar najbolj učinkovito in kakovostno uresničevanje pravic do zdravstvenih storitev in drugih pravic iz tega naslova. Takšno razvojno prilagajanje sistema zdravstvenega zavarovanja zdravstvenim potrebam in ekonomskim možnostim države na eni strani zaznamujejo prizadevanja za izboljšanje postopkov in dela z zavezanci za plačilo prispevkov in zavarovanci. Na drugi strani pa se za uglaseno razporejanje sredstev izvaja stalno strokovno usklajevanje na kompleksnem in občutljivem področju partnerskih oziroma pogajalskih odnosov z izvajalci zdravstvenih storitev in drugimi partnerji v sistemu zdravstvenega varstva.

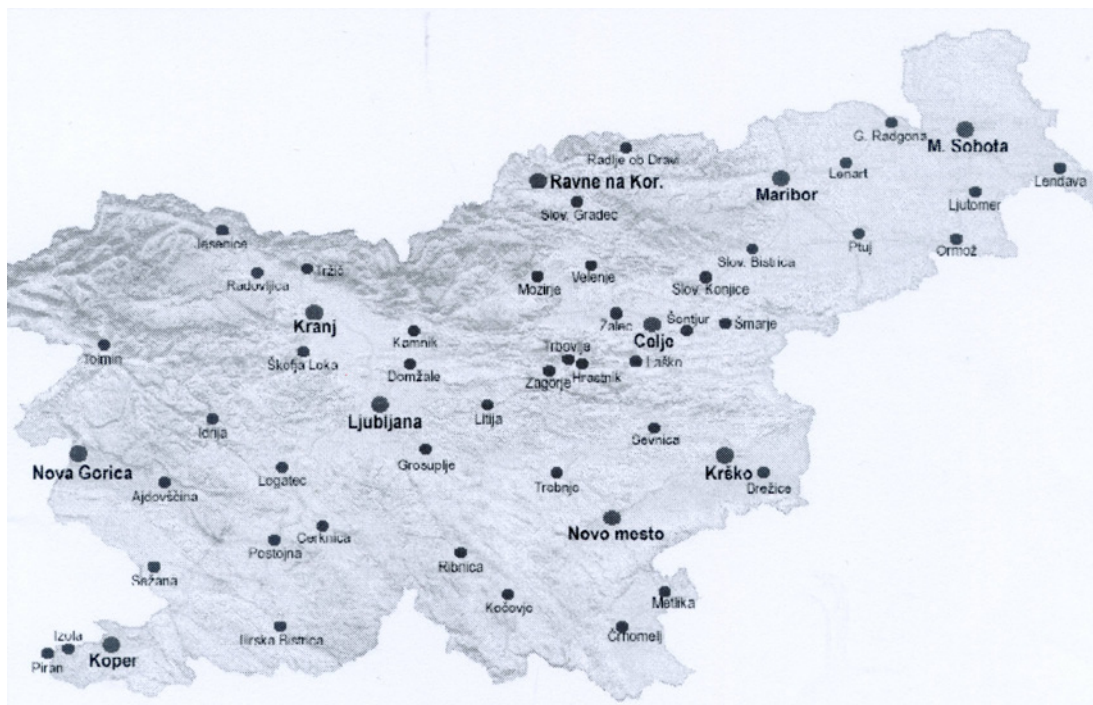
Zagotavljanje kakovostnih storitev zavarovanim osebam in izvajalcem zdravstvenih storitev je narekovalo razvejeno organizacijsko strukturo na območju celotne Slovenije. Zavod posluje preko 10 območnih enot s 45 izpostavami. Poleg tega ima še področno enoto - informacijski center ter Direkcijo, ki predstavlja najvišje vodstvo. Takšna organizacijska struktura omogoča, da je zavarovalna storitev v največji meri približana zavarovancem.

Slika 2: Zemljevid območnih enot ZZZS



Vir: URL: <https://www.zzzs.si/kzz/slo/slohtml/terminali/lokacije.htm>, 16.10.2002

Slika 3: Mreža poslovalnic Zavoda



Vir: Statut ZZZS, 1995, 2001

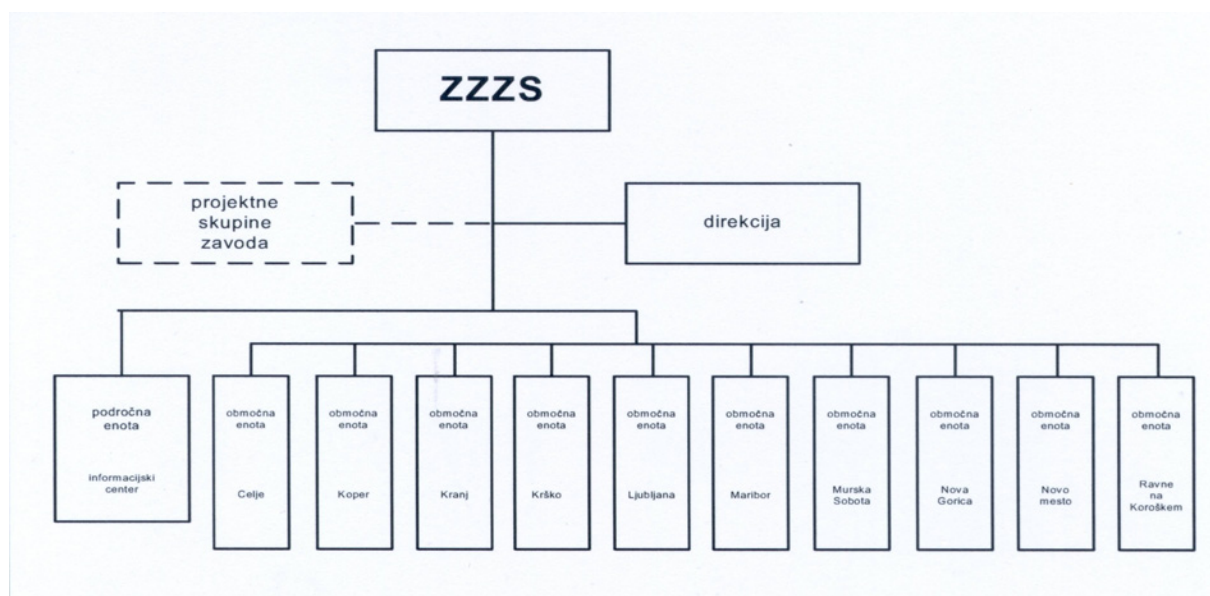
Statut Zavoda (1995, 2001) opredeljuje organe upravljanja. Zavod upravlja skupščina, ki je predstavnik ustanovitelja – države in ki jo sestavljajo predstavniki delodajalcev, zavarovancev in vlade, kot interesnih skupin plačnikov obveznih prispevkov. Upravni odbor je izvršilni organ skupščine, zato je za svoje delo njej tudi odgovoren. Skupščina in njeni izvršilni organi sprejemajo odločitve samostojno.

Generalni direktor je poslovodni organ Zavoda, odgovoren za strokovnost in zakonitost dela. Za svoje delo je odgovoren skupščini.

Območni sveti so posvetovalni organ organov upravljanja, spremljajo izvajanje zdravstvenega zavarovanja na svojem področju.

O določenih, za državo pomembnih, vsebinskih vprašanjih kot so na primer prispevna stopnja, opredeljevanje pravic in drugih pomembnejših pogojev za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja, mora Zavod pridobiti soglasje Državnega zbora, Vlade RS, Ministrstva za finance in Ministrstva za zdravje.

Slika 4: Organizacijska struktura ZZZS



Vir: Pravilnik o notranjih organizaciji ZZZS, 1995

Ustrezna organizacija in usposobljeni kadri so pogoj za kvalitetno opravljanje tako številnih in zahtevnih opravil. Pomemben element in značilnost zavodovega delovanja je zlasti sodoben mrežno zasnovan informacijski sistem, ki omogoča hitre in ažurne informacije znotraj in izven Zavoda. Z uporabo podatkovnih baz o zavarovancih, izvajalcih, zdravstvenih storitvah in komunikacijsko infrastrukturo, ki sledi razvoju celotnega področja zdravstvenega zavarovanja, ustvarja Zavod v zadnjih letih razmere dobrega, racionalnega in kakovostnega opravljanja svojih javnih funkcij. Zavod je na teh osnovah že pred leti med prvimi v državi prešel na elektronsko izmenjavo administrativnih in finančnih podatkov z zdravstvenimi zavodi in zasebnimi izvajalci zdravstvenih storitev. V letu 2000 je uspešno izvedel zamenjavo stare papirne zdravstvene izkaznice z elektronsko kartico zdravstvenega

zavarovanja (v nadaljevanju KZZ), ki so jo prejele vse zavarovane osebe v državi. S tem je bila dosežena nova razvojna stopnja v poslovanju Zavoda, ki danes zavarovancem, zdravnikom in drugim strankam ali partnerjem že zagotavlja višjo raven zdravstvenih storitev. To je dober temelj tudi za postopno uresničevanje razvojnih usmeritev elektronskega poslovanja in komuniciranja s strankami tudi v prihodnje.

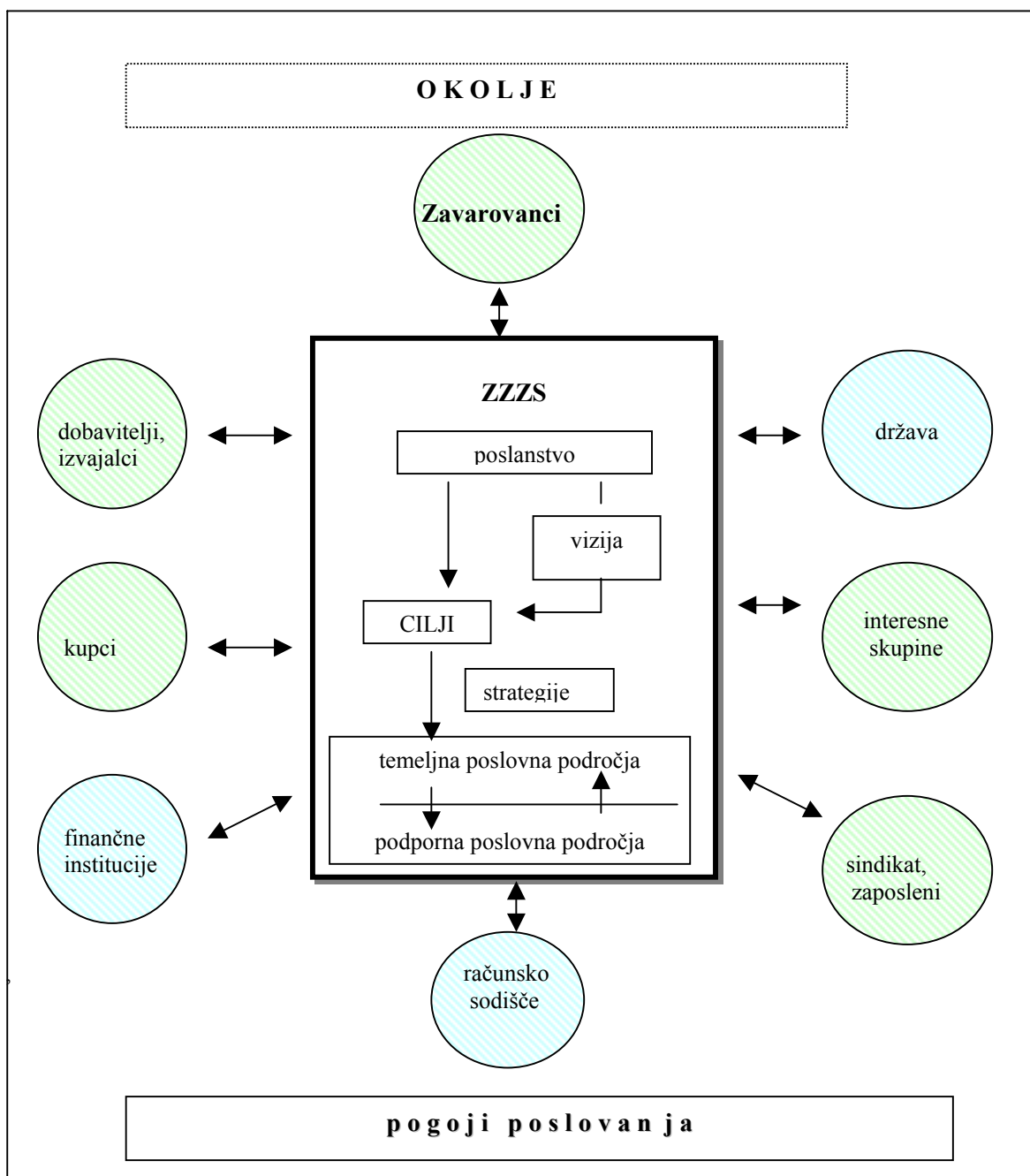
Poslanstvo Zavoda je določeno z javnim pooblastilom in je usmerjeno na pridobitev dokaj stalnih namenov glede področij in širine poslovne dejavnosti (Možina et al., 1994). Dejavnost Zavoda je osredotočena na:

- zbiranje sredstev iz naslova prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje, ki jih plačujejo zavarovanci, delodajalci in drugi zavezanci v skladu z ZZVZZ;
- financiranje zdravstvenega varstva in drugih pravic iz zdravstvenega zavarovanja, v skladu z ZZVZZ, ki ga Zavod izvaja tako, da plačuje:
 1. programe zdravstvenih storitev, do katerih imajo zavarovanci pravico po zakonu;
 2. nadomestila za začasno zadržanost od dela zaradi bolezni ali poškodbe nad 30 dni ter v primerih več zaporednih odsotnosti z dela zaradi iste bolezni ali poškodbe, ki ni povezana z delom, do 30 delovnih dni, pa traja v posameznem primeru prekinitev med eno in drugo odsotnostjo manj kot 10 delovnih dni (recidiv);
 3. pogrebnine, posmrtnine;
 4. povračila potnih stroškov zavarovancem, ki nastanejo zaradi zdravljenja zunaj stalnega prebivališča ali kraja zaposlitve.

Poslanstvo Zavoda z največjo težo postavlja okolje, ZZVZZ in Statut. Zato lahko Zavod le z vizijo postavlja za prihodnost hoteno podobo uresničevanja poslanstva v okolju (do zavarovanih oseb, države, dobaviteljev/izvajalcev, kupcev) in znotraj sebe (do zaposlenih, vzpostavljanje organizacijskih struktur in procesov). Vizija Zavoda je z odlično javno službo, ob podpori sodobne organiziranosti in tehnologije, na nacionalni in mednarodni ravni, avtonomno in pregledno upravljati s pravicami, sredstvi in obveznostmi iz obveznega zdravstvenega zavarovanja do vseh, ki so v te odnose vključeni.

Okolje, poslanstvo in vizija vodstvu Zavoda narekujejo postavljanje ciljev poslovanje ter ustrezno organizacijo poslovnih procesov oziroma strategij, s katerimi poslovodstvo zagotavlja uresničevanje namena obstoja in delovanja Zavoda v socialnoekonomskem sistemu države. Ta se s časoma spreminja in dopolnjuje, s spreminjanjem pogojev poslovanja, ki jih narekujejo spremembe v okolju in interesi različnih področij za poslovanje Zavoda, nenazadnje pa tudi nova videnja poslovodstva za razvoj Zavoda.

Slika 5: Zavod in okolje



Vir: Interno gradivo ZZZS: Projekt FINPOS, 2001, 2002

2.2.3. Sistem financiranje obveznega zdravstvenega zavarovanja v Sloveniji

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (1992) kot temeljni zakon določa poleg ostalega tudi kategorije zavarovancev (le-teh je 21), pri čemer so družinski člani teh zavarovancev lahko le njihovi otroci ter zakonci, ki sami ne morejo biti zavarovanci. Ta razmejitev je pomembna, ker so vsi zavarovanci dolžni plačevati prispevke za obvezno zdravstveno zavarovanje. Tako je za vsakim zavarovancem tudi plačnik prispevkov za zdravstveno zavarovanje. To je lahko zavarovanec sam, njegov delodajalec, osebe, ki opravljajo pridobitno, gospodarsko, kmetijsko, športno ali drugo dejavnost, občina

ali država. Slednja dva plačujeta prispevke za osebe, ki se ne ukvarjajo s pridobitno dejavnostjo in nimajo lastnih dohodkov (nezaposlene osebe, prejemniki socialne pomoči itd.). Med zavarovanci so tudi upokojenci, ki plačujejo prispevke od bruto pokojnine.

Glavne vire financiranja zdravstvene dejavnosti v Sloveniji tako razdelimo v dve skupini – javna in zasebna sredstva:

1. - *Prispevki delodajalcev in delojemalcev* za obvezno zdravstveno zavarovanje – so javna sredstva in predstavljajo glavni vir financiranja zdravstvene dejavnosti. Sredstva se stekajo v Zavod, s katerimi le-ta tudi upravlja, so večinska; ne pa tudi edina javna sredstva, ki jih namenjamo za financiranje zdravstvenih storitev in programov.
- Med javna uvrščamo poleg sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja še sredstva *republiških in občinskih proračunov* in predstavljajo manjši del sredstev. Namenjena so predvsem za kapitalske investicije in za izvajanje nacionalnega programa javnega zdravstva oziroma preventive (npr. plačilo zdravstvenih storitev za obsojence na prestajanju zaporne kazni, zdravstveno varstvo vojaških obveznikov na služenju vojaškega roka, nujno zdravstveno varstvo tujcev iz držav, s katerimi ni sklenjena mednarodna pogodba itd.).
2. - Naslednji pomemben vir sredstev za zdravstvo v državi so *zasebna sredstva*, ki jih predstavljajo premije za prostovoljno zdravstveno zavarovanje. Te plačujejo občani na podlagi lastne odločitve komercialnim zavarovalnicam (na slovenskem trgu sta v tem trenutku prisotni dve zavarovalnici in sicer Vzajemna zdravstvena zavarovalnica d.v.z. in komercialna zavarovalna družba Adriatic d.d., pričakuje pa se vstop še tretje zavarovalnice na trg dodatnega zdravstvenega zavarovanja).

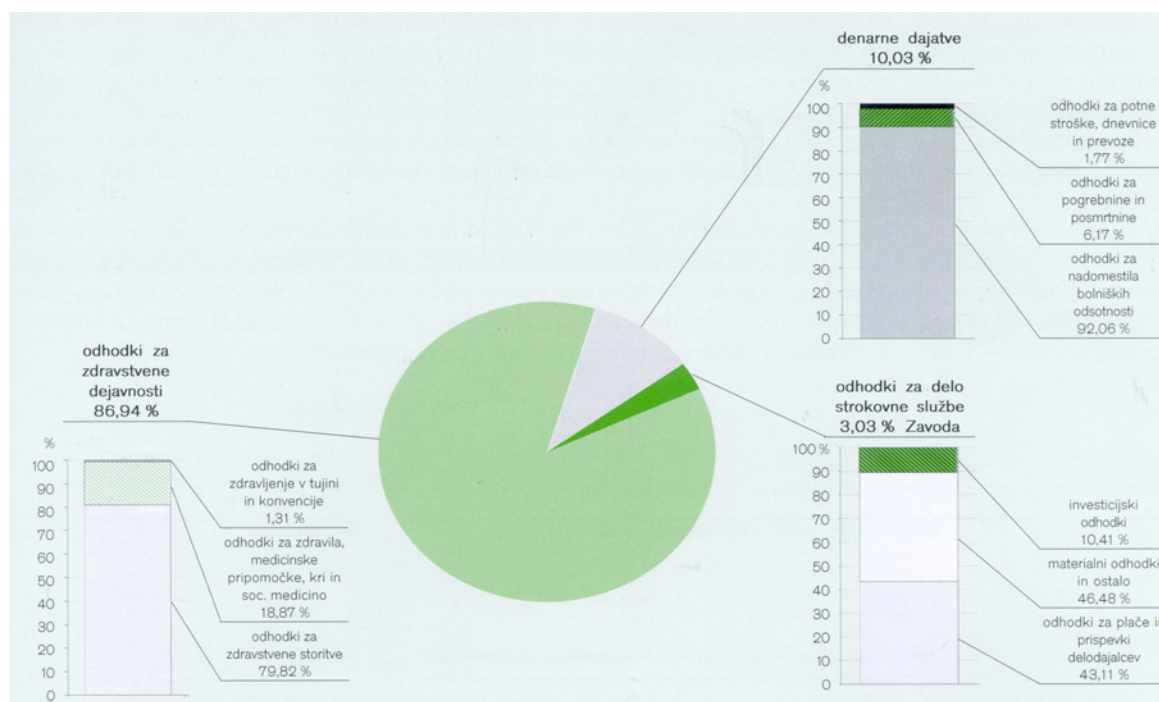
Vendar pa pri zasebnih virih ne gre le za sredstva prostovoljnih zavarovanj, temveč se v sistem zdravstvenega varstva stekajo tudi zasebna sredstva in predstavljajo najmanjši delež sredstev za zdravstvo, ki jih ljudje neposredno namenjamo za zdravstvo, zdravila in določeno storitve in sicer:

- kot doplačilo do polne vrednosti za opravljene zdravstvene storitve v primeru, ko koristnik storitve ni prostovoljno zdravstveno zavarovan;
- kot plačilo polne vrednosti za opravljene zdravstvene storitve, ki nimajo značaja javnih dobrin (npr. preventivni zdravstveni pregledi za opravljanje določenega poklica, managerski sistematski pregledi ipd.);
- plačilo storitev, ki imajo značaj nadstandardnih storitev - tudi ta oblika financiranja ni zanemarljiva, še posebej ne pri posameznih izvajalcih zdravstvenih storitev (npr. pri zasebnikih).

Vsa ta sredstva se zbirajo na vplačilnih računih prispevkov za zdravstveno zavarovanje, ki jih Zavod porabi za :

- financiranje zdravstvene dejavnosti po določenih in dogovorjenih postopkih in merilih, ki so opredeljena v splošnem dogovoru in medsebojnih pogodbah med Zavodom in izvajalci zdravstvenih storitev;
- izplačilo denarnih dajatev;
- za plačilo odhodkov za delo strokovne službe Zavoda.

Slika 6: Razmerje med posameznimi vrstami odhodkov v letu 2001



Vir: Poslovno poročilo Zavoda za leto 2001, str. 11

2.2.4. Delež javne porabe za zdravstveno dejavnost

Razvoj zdravstvene dejavnosti in rast sredstev za zdravstveno varstvo sledita demografskim spremembam prebivalstva, spremembam v načinu življenja in dela ter tehnološkemu razvoju. Tako se obseg sredstev, ki jih namenjamo za zdravstvo iz leta v leto povečuje.⁷

V tabeli 2 so tako na osnovi določenih podatkov in ocen predstavljeni trendi v javnih in zasebnih izdatkih za zdravstveno varstvo, ki so prikazani v absolutnih zneskih in v deležu BDP. Te ocene in podatki kažejo, da je znašala udeležba vseh sredstev za zdravstvo v bruto družbenem proizvodu v letu 2001 8,23%, od tega je znašal delež javnih sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja 6,90%, delež zasebnih sredstev prostovoljnega zavarovanja (upoštevana samo Vzajemna zdravstvena zavarovalnica) pa 1,06%.

⁷ Slovenija sodi z manj kot dvema milijonoma prebivalstva med manjše srednjeevropske države. Delež prebivalstva mlajšega od 14 let znaša 15,9% prebivalstva, delež starejšega od 65 let pa 14,1% in se iz leta v leto povečuje. Kazalci zdravstvenega stanja slovenskega prebivalstva so v primerjavi z drugimi evropskimi državami sorazmerno ugodni. Umrljivost dojenčkov je v letu 2000 znašala 4,9 na 1000 živorojenih otrok in je bila med najnižjimi v Evropi. Splošna umrljivost je bila 9,4 in prav tako kaže trende zniževanja. Le povprečna pričakovana življenjska doba je v Sloveniji nekoliko krajša kot v srednje- in zahodnoevropskih državah - saj je v letu 2000 znašala 78,7 leta za ženske in le 71,1 let za moške; pri tem je potrebno omeniti, da se podaljšuje, in sicer hitreje kot v državah, članicah Evropske unije (Poslovno poročilo ZZZS, 2001, str. 15).

Tabela 2: Ocena izdatkov za zdravstvo v Sloveniji 1997-2001 v tekočih cenah in v odstotku od BDP*

Vir in vrsta izdatkov	1997		1998		1999		2000		2001	
	mrd SIT	% BDP	mrd SIT	% BDP	mrd SIT	% BDP	mrd SIT	% BDP	mrd SIT	% BDP
1. Javni izdatki										
OBVEZ.ZDRAV.ZAV.	191,31	6,58	216,26	6,65	237,82	6,52	270,40	6,70	313,42	6,90
plačila za zdrav. storitve	166,52	4,59	148,78	4,57	166,09	4,55	190,37	4,72	217,48	4,79
plačila za zdravila in med. pripomočke	27,96	0,96	33,91	1,04	37,43	1,03	42,89	1,06	51,42	1,13
stroški ZZZS	4,30	0,15	4,78	0,15	5,00	0,14	7,85	0,19	9,48	0,21
ostali izdatki	25,53	0,88	28,79	0,88	29,30	0,80	29,29	0,73	35,04	0,77
PRORAČUNSKA SREDSTVA DRŽAVE	5,40	0,19	5,71	0,18	6,23	0,17	6,73	0,17	8,88	0,20
za zdravstvene programe in ostale izdatke	3,63	0,12	3,73	0,11	4,12	0,11	4,21	0,10	5,24	0,12
investicije	1,77	0,06	1,98	0,06	2,16	0,06	2,52	0,06	3,64	0,08
PRORAČUNI OBČIN*	2,07	0,07	2,54	0,08	3,05	0,08	3,33	0,08	3,32	0,07
2. Ostali izdatki										
PROSTOVOLJNO ZDRAV. ZAV.**	25,71	0,88	29,47	0,91	33,75	0,93	41,66	1,03	48,00	1,06
3. SKUPAJ	244,49	7,72	253,98	7,81	280,85	7,70	322,17	7,98	373,62	8,23
4. BDP *	2.906,7		3.253,8		3.648,4		4.035,5		4.540,5	

* Podatki za proračunska sredstva države in občin in za BDP za leto 2001 so ocena, ki temelji na vsakoletnih popravljenih ocenah Urada za makroekonomske analize in razvoj BDP za pretekla leta in na ocenah istega urada za tekoče leto.

** Tabela vsebuje podatke za obvezno zdravstveno zavarovanje po zaključnih računih Zavoda za vsa leta razen za leto 1999, kjer so podatki za prostovoljno zdravstveno zavarovanje Zavoda od 1. 1. do 31. 10. 1999 in ocena poslovanja Vzajemne za preostale mesece leta 1999.

Podatki ne vsebujejo sredstev za prostovoljno zdravstveno zavarovanje Adriatica in neposrednih plačil oseb oziroma t.i. »samoplačništva«.

Vir: Poslovno poročilo Zavoda za leto 2001, str. 12

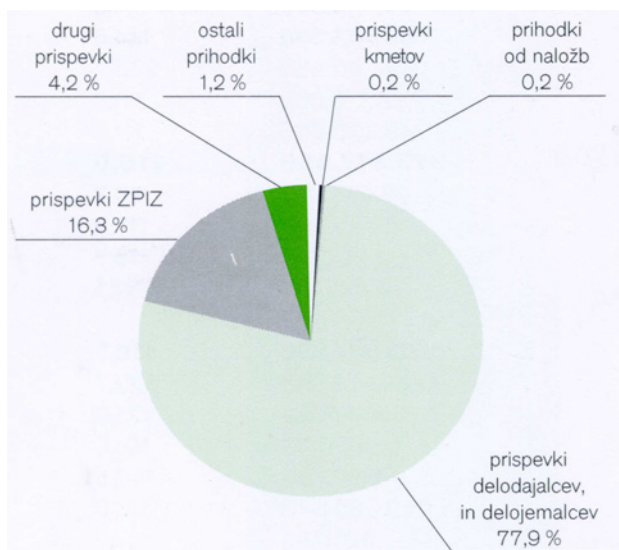
Ker se podatki o izdatkih gospodinjstev za zdravstveno varstvo v državi še ne zbirajo sistematično, je oceno dejanske udeležbe zasebnih sredstev Zavod podal v posebni študiji, ki jo je leta 1999 izvedel v okviru evropskega programa PHARE/CONCENSUS, kar je razvidno iz tabele 3. Ta in podobne ocene kažejo, da je udeležba zasebnih sredstev za zdravstvene programe v Sloveniji okoli petine, zato povsem na ravni držav evropske unije. Istočasno pa je več znakov, da je udeležba zasebnih sredstev že dosegla tisto povprečno raven finančne obremenjenosti posameznikov, ki jo določeni socialni sloji v državi že komaj zmorejo. Ob dodatnem prenašanju bremen na zasebna sredstva bi se lahko v bližnji prihodnosti raven zdravstvenega stanja določenih skupin prebivalstva zato bistveno poslabšala.

Tabela 3: Ocena vseh javnih in zasebnih sredstev za zdravstveno varstvo v Sloveniji v letu 1999

Financiranje vseh zdravstvenih programov	Struktura
država	2,4
javno zavarovanje	74,4
neposredna plačila	10,6
zasebno zavarovanje	12,6
drugi viri	0
Povprečne prispevne stopnje zdravstvenega zavarovanja	Stopnja
prispevna stopnja	13,25
delodajalec	6,90
zaposlenci	6,35

Vir: Projekt: »Razvoj slovenskega sistema zdravstvenega zavarovanja z vidika vključevanja v Evropsko unijo«, 1999.

Slika 7: Prihodki po kategorijah zavezancev za plačilo prispevkov obveznega zdravstvenega zavarovanja in drugi prihodki v letu 2001



Vir: Poslovno poročilo Zavoda za leto 2001, str. 48

3. REVIDIRANJE JAVNEGA SEKTORJA S POUDARKOM NA ZDRAVSTVENI DEJAVNOSTI

V predhodnih poglavjih je bila prikazana ureditev zdravstvenega zavarovanja v Sloveniji, značilnosti trga javnih dobrin in viri financiranja zdravstvene dejavnosti.

Kot smo spoznali so zdravstvene storitve v pretežni meri financirane s prispevki in delno tudi s sredstvi proračuna. Zavod, ki na osnovi javnega pooblastila skrbi za financiranje in zagotavljanje zdravstvenih storitev tako sodi v javni sektor in je kot tak potrjen tudi vsem zakonskim zahtevam glede revidiranja in zagotavljanja učinkovite, gospodarne in smotne porabe javnih sredstev, s katerimi razpolaga. Značilnosti revidiranja javnega sektorja s pregledom zakonskih osnov pa so prikazane v nadaljevanju pričujočega dela.

3.1. REVIDIRANJE JAVNE PORABE

V literaturi je revidiranje opredeljeno kot posebna vrsta nadziranja. Nadziranje je proces presojanja pravilnosti delovanja in odpravljanja nepravilnosti in je vključeno v vse tri upravljalne funkcije, med katere štejemo izvajalni, odločevalni in informacijski podsistem (Turk et al., 1994, str. 19). Nadziranje lahko po vsebini obravnavamo kot tri vrste postopkov:

- kontroliranje, ki je v glavnem preprečevalno vzporedno nadziranje in ga opravljajo v delovanje organizacije vključeni stalno delujoči organi;
- inšpiciranje, ki je pretežno popravilno naknadno nadziranje in ga opravljajo za to pooblaščen organi, ki niso vključeni v delovanje organizacije in imajo v zvezi s tem posebne pristojnosti ukrepanja;
- revidiranje, ki je korektivne narave in temelji na izvedenskem obnavljanju postopkov nadzorovane osebe in ga izvajajo organi, ki niso vključeni v nadziranje poslovanja.

Revizija je v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi (IFAC, 1994, str. 19) neodvisno preiskovanje računovodskih izkazov ali z njimi povezanih računovodskih informacij pravne

osebe, ne glede na to, ali je ta usmerjena v ustvarjanje dobička ali ne in ne glede na njeno velikost ali pravno obliko, če je cilj takšnega preiskovanja podati sodbo o njih.

Nekateri drugi avtorji (Taylor, Glezen, 1996, str. 32-34) opredeljujejo revidiranje širše, in sicer kot sistematični postopek nepristranskega pridobivanja verodostojnih dokazov v zvezi z uradnimi trditvami o gospodarskem delovanju in dohodkih, za ugotavljanje stopnje skladnosti teh uradnih trditev, z uveljavljenimi sodili in poročanje o izsledkih zainteresiranim uporabnikom. Tako citirana avtorja revidiranje, glede na predmet in cilje njegovega delovanja, razvrščata na:

- *Revidiranje računovodskih izkazov*, kjer revizor na osnovi zbiranja dokazov in njihovega preiskovanja preverja uradne trditve v računovodskih izkazih, pri čemer uporablja kot sodila splošno sprejeta računovodska načela (standarde). Tako je primarni cilj revizije, da revizor poda mnenje oziroma poročilo o poštenosti in resničnosti računovodskih izkazov; sekundarni pa, da revizor ob razumnem tveganju razkrije materialne nepravilnosti v izkazih, ki so posledica nepravilnosti in zajemajo napake, prevare, nepravilnosti in nezakonita dejanja.
- *Revidiranje skladnosti s predpisi*, katerega cilj je podati mnenje o pravilnosti poslovanja oziroma o usklajenosti poslovanja s sprejetimi zakoni, drugimi državnimi predpisi, notranjimi pravilniki in drugimi predpisi.
- *Revidiranje poslovanja* sodi v širše pojmovanje revidiranja in preiskuje celotno delovanje organizacije ali njegov del - v smislu ugotavljanja smotrnosti delovanje, njegove uspešnosti in učinkovitosti. Cilj te revizije je ocenitev dosežkov, ugotovitev možnosti za izboljšanje ter podaja priporočila za izboljšane ali nadaljnje delovanje.

Revidiranje lahko opredelimo tudi kot (Kelly, Boynton, Ziegler, 1989, str. 4-6) sistematični proces nepristranskega pridobivanja in vrednotenja uradnih trditev o gospodarskem ciljnem delovanju, pri čemer se ugotavlja stopnja skladnosti med uradnimi trditvami in vpeljanimi sodili ter sporoča rezultate zainteresiranim uporabnikom. Avtorji prav tako opredeljujejo tri vrste revizij, tj. revizijo računovodskih izkazov, revizijo skladnosti s predpisi in revizijo poslovanja.

Revizijski standardi INTOSAI (INTOSAI, 1994, str. 47-48), ki predstavljajo okvir za izvajanje in vodenje revizijskega dela pri državnih revizijah, opredeljujejo predvsem dve glavni vrsti revizij v državnem sektorju in sicer:

- Revidiranje pravilnosti poslovanja (regularity audit), ki obsega potrjevanje finančne odgovornosti, revidiranje računovodskega obravnavanja poslovnih dogodkov in notranjega kontroliranja, skladnosti poslovanja s predpisi pa tudi pravičnost in pravilnost upravnih odločitev.
- Revidiranje izvajanja nalog (performance audit), ki jo poznamo tudi pod nazivom revizija gospodarnosti izvajanja dejavnosti, učinkovitosti izrabe dejavnikov in uspešnosti doseganja ciljev. V okviru te revizije se oceni (če je to potrebno zaradi ciljev revizije) usklajenost z veljavnimi zakoni in drugimi predpisi. Revizor mora zasnovati revizijo tako, da poda primerno zagotovilo za odkrivanje nezakonitosti, ki bi lahko pomembno vplivali na cilje in izsledke revizije. Pridobiti je potrebno zadostne, ustrezne in razumne dokaze, s katerimi revizor podpre svojo sodbo in sklepe o organizaciji, programu, dejavnosti ali funkciji, ki jih revidira, dodana pa mora biti tudi analiza računovodskih izkazov.

Revizija izvajanja nalog lahko vsebuje tudi oceno tako imenovanih »3E«:

- gospodarnosti, varčnosti (economy) - je lastnost nekoga, da gospodarno rabi denar ali druge dobrine. Je največje možno zmanjšanje stroškov za vire, porabljene za posamezne aktivnosti ob upoštevanju ustrezne kakovosti (Turk, 2000, str. 133; INTOSAI, 1994, str. 78);
- učinkovitosti (efficiency) - je razmerje med dosežki v obliki proizvodov, storitev in drugih rezultatov ter med dejavniki, ki so bili porabljeni za njihovo pridobitev;
- uspešnosti (effectiveness) - je stopnja doseganja ciljev in razmerja med predvidenimi in dejanskimi vplivi določene dejavnosti (INTOSAI, 1994, str. 78).

Pri tako imenovanem komercialnem revidiranju gre v prvi vrsti za revidiranje računovodskih izkazov, katerega naloga je podati mnenje o resničnosti in poštenosti računovodskih izkazov in informacij, s katerimi se podjetje predstavlja svojemu okolju. Seveda pa se revidiranje lahko izvede tudi na preostalih dveh področjih, če za to obstaja interes organizacije. Revidiranje skladnosti s predpisi in revidiranje poslovanja pa je nasprotno - prvenstvena naloga tako imenovanega državnega revidiranja ali revidiranja javnega sektorja, v tem okviru je revidiranja računovodskih izkazov pomembna sestavina proučevanja zakonitosti in namenskosti porabe sredstev ter proučevanja izvajanja nalog.

V tuji literaturi (Jones, Bates, 1994, str. 21) zasledimo naslednje vrste revidiranja javnega sektorja:

- revidiranje zanesljivosti delovanja notranjih kontrol,
- revidiranje računovodskih izkazov;
- revidiranje spoštovanja predpisov;
- revidiranje dosežkov porabljenega denarja;
- revidiranje prevar in korupcij;
- revidiranje računalniških rešitev.

Zaradi svojih posebnosti je imelo nadziranje poslovanja že od nekdaj velik pomen. Iz tuje strokovne literature izvemo, da so se vse razvite države že zelo zgodaj zavedale pomena zunanjega in notranjega revidiranja javne porabe. V Sloveniji pa je revizijska stroka ena novejših in se je začela pospešeno razvijati po sprejemu Zakona o revidiranju (1994). Podlage za računovodstvo in revidiranje privatnega sektorja so bile dane s sprejetjem Zakona o gospodarskih družbah (1993), Slovenskih računovodskih standardov (1993) in z že omenjenim Zakonom o revidiranju. Z ustanovitvijo revizijskih hiš, uporabo domačega in prenosom tujega znanja in izkušenj, se je področje revidiranja gospodarskih subjektov začelo zelo hitro razvijati, predvsem z raziskovanjem različnih metod revidiranja za posamezna področja. Z ustanovitvijo Inštituta za revizijo pa je nastala strokovna institucija, ki skrbi za nadaljnji razvoj revizijske stroke.

V zadnjih letih so se tudi močno okrepile zahteve s strani javnosti in ustreznih institucij oziroma organov po vedno pozornejšem spremljanju finančnega poslovanja javnega sektorja. Hkrati se javni sektor vedno pogosteje srečuje z zahtevami po nenehnem izboljševanju javnih storitev in zmanjševanju stroškov poslovanja. Prav tako je dan vedno večji poudarek zagotavljanju zakonitosti, namenskosti, učinkovitosti in gospodarnosti razpolaganja z javnofinancijskimi sredstvi. Na eni strani želi javnost imeti pravočasne in dovolj natančne informacije o tem, kako država porablja sredstva davkoplačevalcev. Pojavljajo se zahteve po izboljševanju meril za ugotavljanje uspešnosti izpolnjevanja nalog javnega sektorja in v vedno ostrejših zahtevah po večji odgovornosti. Po drugi strani pa se pojavlja

težnja vlade po zmanjševanju državnega proračuna, uspešnem izpolnjevanju sprejetih nalog in povečevanju odgovornosti pri opravljanju storitev v javnem sektorju.

Vse opisane zahteve in spremembe so pripeljale do sprejetja Zakona o računskem sodišču (1994). Z njegovim sprejetjem je bil v Sloveniji narejen prvi korak k ustanovitvi strokovne institucije za nadziranje javne porabe. Revidiranje javnega sektorja v zadnjem času doživlja tudi vse več določenih metodičnih obdelav po posameznih področjih delovanja javnega sektorja predvsem iz razloga, da se v nekaterih točkah pomembno razlikuje od tako imenovanega komercialnega revidiranja. K razvoju državne revizije pa silijo tudi spremembe v državni upravi, stalno povečevanje zahtev in pričakovanj državnega zbora in vlade, vezanih na nadziranje porabe, sprejemanje obstoječih in predlaganje novih zakonov in standardov ter hiter razvoj računalniške podpore kot orodja pri revidiranju.

Res je, da imata komercialna in državna revizija določene skupne točke, predvsem vezane na standarde revidiranja ter metode in tehnike dela. Vendar pa ima revizija v javnem sektorju dodatne pristojnosti. Le-te se nanašajo predvsem na primernost, pravilnost, gospodarnost, učinkovitost in uspešnost poslovanja. Hkrati se državna revizija v dosti manjši meri ukvarja z vprašanji delujočega podjetja (going concern) kot komercialna, saj financiranje in s tem poslovanje praviloma nista ogrožena (Vidovič, 1999, str. 27).

Temeljne naloge državnih revizorjev pri finančnih revizijah so:

- z razumnimi zagotovili oskrbovati Državni zbor; tj. da so finančna poročila, ki so predmet revidiranja, resnična in verodostojna, pravilno predstavljena in so bila izdelana v skladu z ustreznimi računovodskimi in drugimi zahtevami ter da so bili poslovni dogodki, o katerih se v njih poroča, odobreni s strani pooblaščenih oseb;
- ugotavljanje, ocenjevanje in proučevanje tveganja glede pravilnosti, primernosti notranjega kontroliranja v javni upravi ter poročanje o pomembnih pomanjkljivostih njihovega delovanja Državnemu zboru;
- revidirancem dajati konstruktivne nasvete, ki jim pomagajo izboljšati kontroliranje, finančno poslovanje in poročanje.

Revizija poslovanja vsebuje tudi nekatere ocene, ki jih zasledimo tudi pri reviziji izvajanja nalog oziroma revidiranju dosežkov porabljenega denarja, kot prevajajo nekateri avtorji pri nas revizijo »value of money«. Te ocene se torej nanašajo na gospodarnost, učinkovitost in uspešnost poslovanja.

Tovrstne revizije zasledimo v velikem številu na avstrijskem računskem sodišču, ki glede na vsebino revizij loči le med finančno revizijo in revizijo poslovanja. Angleški državni revizorji tovrstne revizije ne opravljajo, ker izvajajo samo finančne revizije in revizije dosežkov porabljenega denarja. Slovensko računsko sodišče je prav tako že začelo izvajati revizije poslovanja, vendar še v manjšem obsegu.⁸

Naloge revizije izvajanja nalog uresničujemo s:

- samo revizijo izvajanja nalog, v okviru katere se proučuje izvajanje nalog določenih organizacij ali storitev in ugotavlja, kako dobro osebe javnega sektorja porabljajo sredstva za svoje programe, projekte in dejavnost;
- pregledom statističnih podatkov in kazalnikov izvajanja nalog. Na osnovi meril in kazalnikov, ki jih za posamezno področje pravilom izdajo in pripravijo posamezna

⁸ Revizija poslovanja Zavoda za gozdove Slovenije, Družbe za avtoceste Republike Slovenije, Centrov za socialno delo, Sklada za razvoj malega gospodarstva, lekarn in zdravstvenih domov idr.

ministrstva, revizor vrednoti izvajanje nalog (Vidovič, 1999, str. 34). Med revizijami računskega sodišča je kar nekaj opravljeni revizij izvajanja nalog.⁹

Revizija skladnosti poslovanja s predpisi prevladuje pri revizijah računskega sodišča. Prve revizije, ki se jih je računsko sodišče lotilo, je bilo revidiranje pravilnosti obračunavanja plač in drugih osebnih prejemkov. Tovrstne revizije so bile opravljene na vseh ministrstvih, ZZZS in nekaterih drugih proračunskih uporabnikih (lekarne, zdravstveni domovi, bolnišnice, agencije idr.) V okvir revizije skladnosti poslovanja s predpisi sodijo tudi revizije porabe proračunskih sredstev s posamezne proračune postavke.

3.2. ZAKONSKA UREDITEV NADZIRANJA JAVNE PORABE

Nadziranje javne porabe je v večini držav opredeljeno že v temeljnem pravnem aktu, to je v ustavi. Tudi *Ustava Republike Slovenije* (1994) vsebuje določilo o nadzoru javnega financiranja.

S sprejetjem *Zakona o javnih financah* (1999) bi se naj v Sloveniji začelo obdobje systemskega urejanja poslovanja z javnimi financami. Temeljna značilnost omenjenega systemskega zakona je, da celovito in enotno ureja vse elemente, potrebne za učinkovito upravljanje z javnofinančnimi izdatki v državi, kot so enotna sestava proračunov in finančnih načrtov posrednih uporabnikov, njihovo časovno usklajeno planiranje, skupno finančno planiranje in upravljanje z denarnimi sredstvi, računovodstvo, omejevanje zadolževanja, nadziranje porabe javnofinančnih sredstev, poročanje o doseženih ciljih in rezultatih ter merjenje učinkovitosti. Nanaša se na vse nosilce javnega financiranja.

Zakon o javnih financah (1999) ureja proračunski nadzor oziroma finančni nadzor¹⁰, ki je razdeljen na finančni nadzor pri neposrednih uporabnikih državnega in občinskih proračunov ter finančni nadzor pri organu za nadzor proračuna. Ta izvaja inšpiciranje porabe proračunskih sredstev ter opravlja naknadno računovodsko-finančno revizijo in revizijo učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti skupnih projektov različnih neposrednih uporabnikov državnega proračuna.

Prav tako Zakon o javnih financah (1999) v 92. členu zahteva imenovanje pooblaščenih računovodij, kateri poleg direktorja in pooblaščenih oseb lahko začasno zadržijo izplačilo, ki ni v skladu s predpisi.

Hkrati je omenjeni zakon posegel tudi na področje zunanjega revidiranja porabe javnih sredstev in sicer v dveh smereh. Opredelil je posamezne pojme, kateri niso bili definirani ali pa so bili različno pojmovani ter uporabljeni v teoriji in praksi. To velja za določitev neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov, javnega sektorja, finančnega načrta, prejemkov in izdatkov, državne pomoči itd. Zakon pa je uredil tudi sestavo, pripravo in izvrševanje proračuna Republike Slovenije in proračunov lokalnih skupnosti, zaključnega računa proračuna, upravljanje z denarnimi sredstvi in dolgovi države in občin, njihovo

⁹ Prva tovrstna revizija je obravnavala izvajanje nalog na področju pobiranja in nadziranja javnofinančnih prihodkov v obdobju od 1993 do 1996. Nadalje je bila opravljena zelo obsežna revizija izvajanja nalog sodišč ter revizije v nekaterih zavodih.

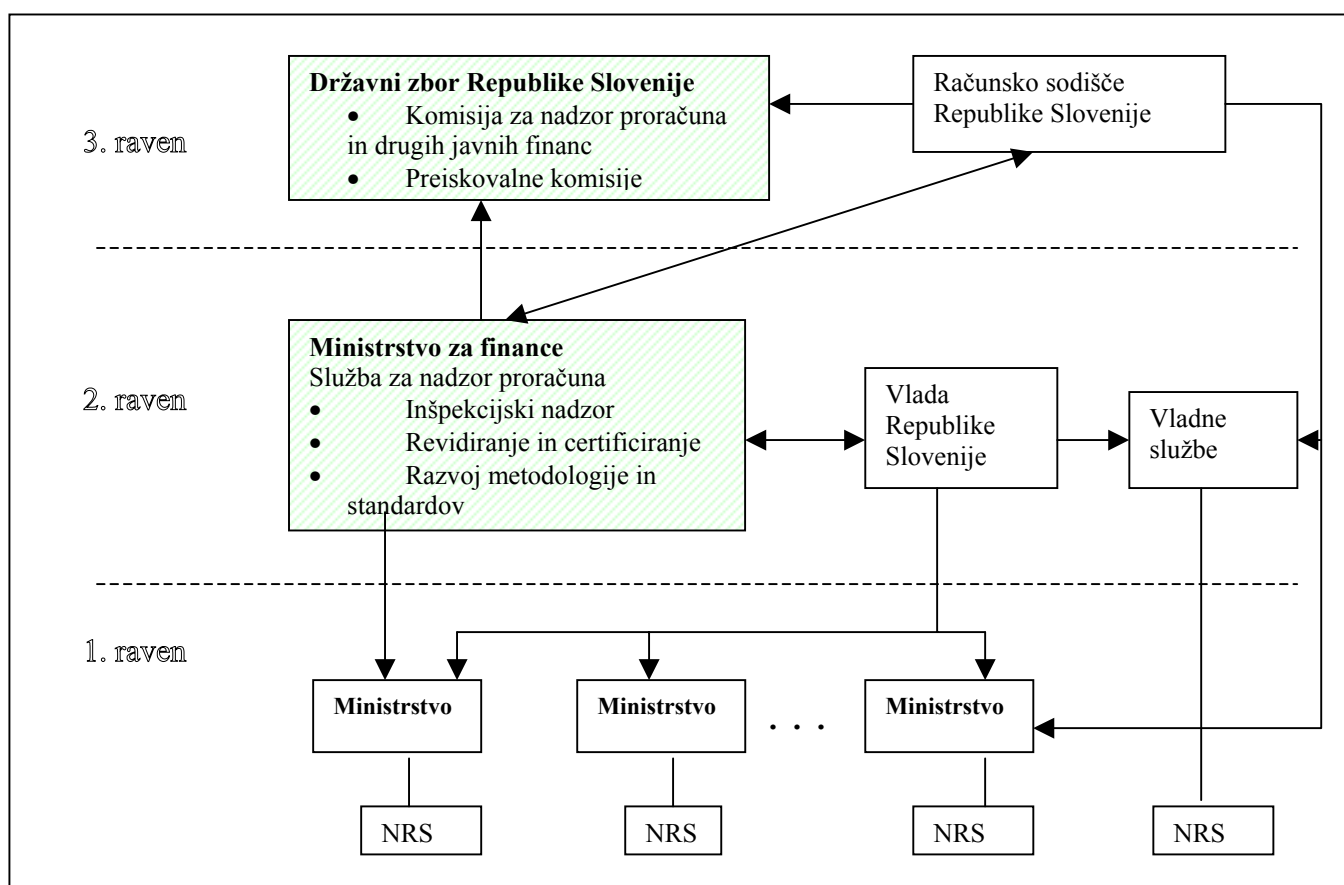
¹⁰ Proračunsko inšpiciranje je del upravnega nadzora nad izvajanjem Zakona o javnih financah in predpisov, ki urejajo finančno, materialno in računovodsko poslovanje uporabnikov državnega proračuna ter nad zakonitostjo in namenskostjo uporabe sredstev javnih financ in upravljanjem z državnim premoženjem.

zadolževanje in dajanje poroštEV, računovodstvo in proračunski nadzor (Korpič-Horvat, 2000, str. 46).

Nadzor, opredeljen v Zakonu o javnih financah (1999), pa se osredotoča tudi na merjenje učinkovitosti in kvalitete izvajanja javnih funkcij. Izvajati ga morajo pristojni organi, kot so ministrstva, za posredne uporabnike proračunov, Računsko sodišče Republike Slovenije in Državni zbor Republike Slovenije za neposredne uporabnike državnega proračuna. Kvaliteto izvajanja funkcij javne uprave v celoti nadzirajo državljani in druga javnost kot uporabniki storitev. Poleg navedenega zakon zavezuje posredne proračunske uporabnike, ZZZS in ZPIZ, oba v obveznem delu zavarovanja, da morajo pri sestavi svojih finančnih načrtov upoštevati izhodišča, ki veljajo za državni proračun (izhodiščne plače in druge prejemke, investicijske in druge izdatke itd.), hkrati pa v 62. členu uzakonja, da morajo omenjeni subjekti pripraviti tudi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih na področjih iz svoje pristojnosti v preteklem letu, ki ga morajo predložiti pristojnemu ministrstvu ter Ministrstvu za finance, ta pa Vladi. Vlada mora poročila, razen poročil javnih zavodov, predložiti Državnemu zboru skupaj z zaključnim računom proračuna.

Poročanje o izvrševanju finančnih načrtov posrednih uporabnikov proračuna, ZZZS in ZPIZ, je urejeno v 64. členu zakona. Ker sta ZPIZ in ZZZS ob državnem proračunu ključna za javnofinančna gibanja, zakonodajalec zavezuje omenjene institucije k poročanju Ministrstvu za finance o prejemkih, izdatkih, stanju na računih ter naložbah prostih denarnih sredstev, in sicer na način in v rokih, kot jih določijo.

Slika 8: Ravni nadziranja porabe javnih sredstev



Vir: Interno gradivo ZZZS: Projekt FINPOS, 2001,2002

Zakon o računovodstvu (1999) v 53. členu nalaga obveznost organiziranje službe notranjega revidiranja za posredne uporabnike, katerih prihodki iz javnih financ v proračunskem obdobju presegajo 100 milijonov tolarjev; oziroma je to obvezno, če je ustanovitvena vloga države ali lokalne samoupravne skupnosti višja od 500 milijonov tolarjev.

Zakon o zavodih (1991) nadziranje omenja le v 50. členu - in sicer pravi, da opravlja nadzor nad zakonitostjo dela zavoda pristojni državni organ, nad finančnim poslovanje zavoda pristojni državni organ oziroma pooblašene organizacije in nad strokovnostjo dela zavoda z zakonom odločeni strokovni organi.

3.3. CILJI REVIDIRANJA JAVNE PORABE

Mednarodni revizijski standardi (IFAC, 1994, str. 20) v standardu številka 1 podajajo temeljno razlago cilja revizije. Le-ta pravi, da je cilj revizije računovodskih izkazov omogočiti revizorju, da izrazi mnenje o njih. To velja za komercialno revidiranje, pri revidiranju javne porabe pa so zaradi njene raznolikosti cilji dosti širši in raznoliki. Med temeljne cilje vsake revizije vsekakor sodijo zagotavljanje zadovoljive odgovornosti, izboljšanje opravljanja storitev ter gospodarne uporabe sredstev.

Revizor javnega sektorja v Veliki Britaniji si v prvi vrsti prizadeva, da bi pridobil zagotovilo o zanesljivosti računovodskih izkazov revidirane osebe. Drugi cilj pri njegovem delu je dobiti zagotovilo o zakonitosti opravljanja nalog, tretji pa oceno o uspešnosti in učinkovitosti opravljanja nalog, kar pa ne velja za javna podjetja s področja industrije (Henley et al., 1992, str. 248).

Pri revidiranju zdravstvenih organizacij oziroma zavodov pa mora revizor oceniti učinkovitost računovodskega sistema in notranjih kontrol, oblikovati mnenje o računovodskih izkazih, potrditi verodostojnost izkazanih sredstev in virov sredstev, preiskati gospodarnost, učinkovitost in uspešnost, preveriti, ali so bili vsi opravljeni poslovni dogodki odobreni in preveriti ali so bile vse v plačilo dospele davčne obveznosti poravnane (Buttery, Simposn, 1990, str. 2).

Pri revidiranju javnega sektorja v Nemčiji¹¹ revizor zasleduje dva cilja, in sicer ugotavljanje pravilnosti in gospodarnosti porabe sredstev. Pri preverjanju pravilnosti revizor ugotavlja pravilnost obračunov in knjiženja, hkrati pa tudi zakonitost poslovanja, s preverjanjem ali so pristojne službe spoštovale veljavne predpise in navodila. Gospodarnost preverja z ugotavljanjem razmerja med približevanjem cilju in vloženimi sredstvi. Najugodnejše razmerje med ciljem in sredstvi se doseže, če se rezultat doseže s kar najmanj vloženimi sredstvi. Za preverjanje gospodarnosti tako revizor izdelava možne alternative, jih oceni ter izbere razmeroma najboljšo ob upoštevanju vseh okoliščin.

Cilje revizije povsod opredeljuje finančna in druga zakonodaja, le-ti pa morajo biti usklajeni tudi s cilji poročanja. V Sloveniji cilje javnofinanačne revizije določa Zakon o računskem sodišču. Tako revizor pri revidiranju javnega sektorja zasleduje naslednje cilje, in sicer ugotavlja pravilnosti in smotrnosti poslovanja ter revidira akt o preteklem in/ali načrtovanem poslovanju. Pri preverjanju pravilnosti poslovanja revizor poda mnenje o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev pri

¹¹ Interno gradivo Računskega sodišča.

svojem poslovanju. Pri preverjanju gospodarnosti poslovanja pa revizor poda mnenje o gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti poslovanja.

Cilji revidiranja javnih financ - kot jih opredeljuje strokovna literatura (Glogovšek, 1991 str. 48) - so:

- presoja namenske uporabe javnih sredstev;
- presoja učinkovitosti (gospodarnosti) poslovanja pravnih oseb, ki porabljajo sredstva javne porabe;
- presojanje uresničevanja ciljev na drugih področjih, za katera so bila javna sredstva predvidena in nato porabljena.

3.4. NAČELA REVIDIRANJA JAVNE PORABE

Temeljna načela revidiranja se nanašajo na revizorjevo strokovno odgovornost in opredeljujejo zahtevo po uporabi revizijskih postopkov in pravil poročanja. Obravnavajo splošno priznana pravila za delovanje revizijske stroke ter oblikujejo podlago za standarde in postopke revidiranja (Vidovič, 1995, str. 25).

Mednarodni revizijski standardi opredeljujejo kot temeljna načela revizije neoporečnost, nepristranskost in neodvisnost, zaupnost ter poklicno sposobnost, potrebno skrbnost in spoštovanje strokovnih standardov (IFAC, 1994, str. 19-24).

Prikazana načela se nanašajo na komercialno revidiranje, ki pa veljajo tudi za revidiranje javnih financ, vendar pri tem zasledimo nekatere posebnosti, zaradi katerih so nekatera načela bolj poudarjena oziroma nekoliko spremenjena ali pa povsem nova.

Revizor pri komercialnem revidiranju išče možne odmike od računovodskih standardov, revizor pri revidiranju javnega sektorja ugotavlja tudi morebitna nespoštovanja oziroma kršitve zakonskih določil in veljavnih predpisov, kar pomeni, da je načelo zakonitosti bolj v ospredju pri revidiranju v javnem sektorju.

Pri revidiranju javne porabe revizor preiskuje tudi:

- gospodarnost, kjer se ne opredeljuje le številčno razmerje med prihodki in odhodki, ampak kot kvalitativni odnos med njimi in se sledi vsebini in namenu porabljenih sredstev;
- učinkovitost, ki se v ekonomskem smislu kaže kot doseganje čim večjega učinka na enoto angažiranih sredstev, zato je učinkovitost potrebno presojati v kvalitativnem smislu, kot doseganje in (pozitivno) preseganje pričakovanih ciljev in
- namenskost uporabe javnofinančnih sredstev, ki pomeni usklajenost dejanske porabe sredstev za namene predvidene s proračuni oziroma finančnimi načrti in jo je razumeti predvsem v smislu preprečevanja porabe »kvalitetnih« sredstev za neupravičene namene.

K posebnim načelom revidiranja javnega sektorja štejemo tudi načelo izpolnitve načrtovanih ciljev oziroma nalog. O odmikih od sprejetega načrta mora revizor poročati in opozoriti na vzroke za neizpolnjevanje ciljev.

Temeljno načelo v javni reviziji, ki je še posebej pomembno, je načelo neodvisnosti, ki je zakonsko zagotovljena. Zato so tudi vse vrhovne institucije nadziranja javnih financ v svetu povezane s parlamentom in temu tudi odgovorne.

Poleg mednarodnih revizijskih standardov, ki jih revizorji uporabljajo pri svojem delu, je Mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucij, izdala posebne standarde za področje revidiranja javne porabe, z namenom, da jih uporabljajo vrhovne revizijske institucije, ki so organizirane kot računsko sodišča, kot je to v Sloveniji, Avstriji, Nemčiji oziroma kot vladne pisarne kot je to primer v Združenih državah Amerike in Veliki Britaniji. Standardi nimajo zakonske narave, odražajo pa največjo stopnjo soglasja med vrhovnimi revizijskimi institucijami različnih držav. Revidiranje javnih financ opredeljujejo kot del nadzornega sistema vsake države. Njihov temeljni cilj je zagotoviti take vsebinske podlage nadzora, ki bodo zagotovile zaupanje v upravljanje z javnimi sredstvi.

3.5. NADZOR JAVNE PORABE NA PODROČJU ZDRAVSTVA

Izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja in zagotavljanje zadovoljive zdravstvene oskrbe prebivalstva, je eden izmed poglavitnih družbenih ciljev vsake države. Za načrtovanje in izvajanje zdravstvenega varstva je pristojno Ministrstvo za zdravje. Država pa ima pravico in dolžnost, da z zakonom določa zagotovljeni obseg, kakovost in dostopnost zdravstvenega varstva za vse prebivalce in določa prednosti pri uresničevanju le-tega.

Kot je bilo predstavljeno že v predhodnih poglavjih tudi »zdravstvena blagajna« sestavlja del javnih financ. Tako da tudi na področju nadziranja poslovanja zdravstvenih zavodov in Zavoda veljajo vse opisane zakonske podlage. Nadzor nad smotnostjo porabe javnih sredstev za zdravstvo prav tako vršijo vse že predstavljene institucije.

Poleg tega pa specialni zakoni določajo katere vrste nadzora je še potrebno izvajati v zdravstvu, kot so to interni strokovni nadzor, strokovno inštruktažni nadzor zdravniške zbornice, upravni nadzor Ministrstva za zdravje in nadzor nad uresničevanjem pogodb, načinov in postopkov zdravstvenega zavarovanja, ki ga izvaja Zavod.

ZZVZZ (1992) opredeljuje nadziranje v členih od 76 do 83. Gre za nadzor nad strokovnostjo dela zdravstvenih delavcev in zavodov, oziroma za nadziranje izpolnjevanje pogodb, ki jih za opravljanje zdravstvene dejavnosti sklepa Zavod z javnimi zavodi in zasebniki. Tu Zavod namenja osrednjo pozornost t.i. finančnemu nadzoru nad uresničevanjem programov zdravstvenih storitev, ki se izvaja na osnovi pogodb. Poleg pogodb so pravni temelj za nadzor nad pogoji in postopki uveljavljanja pravic do zdravstvenih storitev tudi Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja. Pri nadzorih denarnih dajatev je največ pozornosti posvečeno laičnim nadzorom nad bolniškimi staleži. Vrste nadzorov, ki jih izvaja ZZVS bodo podrobneje predstavljene v nadaljevanju naloge.

Tabela 4: Pregled zakonske regulative javne službe za področje zdravstva

	<i>Z d r a v s t v o</i>
<i>Opredelitev dejavnosti</i>	<i>Dejavnost je opredeljena z vrstami zdravstvene dejavnosti in storitvami.</i>
<i>Javna služba</i>	<i>Javna služba je določena z mrežo; z vsakoletnimi dogovori med ministrstvom, zavarovalnico in predstavniki zavodov se določi letni program obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki pomeni javno službo za tisto leto.</i>
<i>Mreža javne službe</i>	<i>Merila za postavitev mreže javne zdravstvene službe se določijo s planom zdravstvenega varstva (nacionalni program); delitev zagotavljanja mreže med državo in občino.</i>

Vir: Kamnar H., 1999a, str. 77.

Tabela 5: Zunanji nadzor nad javnimi zavodi ustanovljenimi na področju zdravstva

	<i>Z d r a v s t v o</i>
<i>Upravni nadzor</i>	<i>Ministrstvo za zdravje, ZZSZ nad izvajanjem pogodb</i>
<i>Finančni nadzor, učinkovitost in uspešnost</i>	<i>Računsko sodišče, Proračunska inšpekcija Ministrstva za finance, DURS</i>
<i>Strokovni nadzor</i>	<i>Interni strokovni nadzor – delavci; Strokovni nadzor s svetovanjem – zbornica</i>
<i>Nadzor javnosti</i>	<i>Predstavniki v Svetu Zavoda</i>

Vir: Kamnar H., 1999a, str. 74.

Tudi za področje zdravstva velja, da ima za izvajanje svojih nalog na razpolago omejena javnofinančna sredstva. Zato bo ob enakih pravicah do zdravstvenega varstva, čim večjo dostopnost do zdravstvenih storitev mogoče vzdrževati le z obvladovanjem stroškov in širitvijo prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja. Zaradi tega je še toliko bolj pomembno, da se nadzira in spodbuja smotrno izvajanja zdravstvenih programov, zmanjševanje nepotrebnih storitev, razvoj strokovnosti in čimbolj gospodarno ravnanje s sredstvi.

Tudi »Nacionalni program zdravstvenega varstva Republike Slovenije – Zdravje za vse do leta 2004« je predvidel, da je potrebno zaostri pogoje in odgovornost vodilnih delavcev v zdravstvenih zavodih za gospodarjenje z vnaprej znanimi in dogovorjenimi sredstvi. Hkrati pa je smiselno zdravstvenim zavodom omogočiti, da bodo o morebitnih prihrankih odločali sami, hkrati pa bodo morali biti zagotovljeni mehanizmi vzpodbud za zdravstveno osebje. Tako bodo z racionalnim ravnanjem prispevali k zniževanju stroškov zdravstvenih zavodov. Zato bosta morala biti v prihodnjih sistemih plačevanja zdravstvenih programov ključna dejavnika učinkovitost izvajalcev in kakovost zdravstvene storitve, da bo opravljeno delo tudi učinkovito in transparentno.

4. MESTO IN VLOGA NOTRANJIH KONTROL V JAVNEM SEKTORJU

4.1. OPREDELITEV NOTRANJIH KONTROL IN NJIHOVE VLOGE

Potrebe po podatkih in informacijah so vedno zahtevnejše, vpliv okolja na delovanje organizacije vedno večji. Zelo pomembno je, kako deluje poslovodstvo ter kakšno vlogo ima vpliv okolja in njegove zahteve po informacijah, analizah in podatkih. Govorimo torej o okolju in notranjih kontrolah, ki že določajo in bodo v bodoče še bolj določale delovanje organizacij. Hkrati pa je razvoj računalništva in telekomunikacijske tehnologije poskrbel za večjo hitrost in zmogljivost ter nove načine obdelovanja podatkov. Obenem pa bo vedno težje zagotavljati revizijske dokaze oziroma preverjati točnost, popolnost in nespornost podatkov, ki jih pripravlja računovodski sistem. Zaradi uporabe računalnikov in drugih sodobnih tehnologij »klasičnih« dokazov ne bo več, oziroma jih bo veliko težje preverjati, posebej še iz daljše časovne razdalje. Ta problem bo še veliko večji pri povezanih in tudi računalniško povezanih podjetjih – velikih sistemih. Revizor se zato mora prepričati o popolnosti, točnosti in zanesljivosti delovanja računovodskega informacijskega sistema. Tako posredno dobi večje zaupanje v podatke v računovodskih izkazih. Večjo pozornost bo moral torej posvetiti delovanju sistema - in to ne samo računovodskega, ampak celotnega sistema delovanja organizacije. Ker je vsak dan več podatkov in informacij in ker je njih oblikovanje, prenašanje in obdelovanje sodobnejše, je bistveno delovanje sistema, ki ne bo dopuščal odmikov od začrtanih smeri.

Notranje kontrole so torej osnovna sestavina delovanja pravne osebe, ki zagotavlja dobro vodenje in osrednja točka revizije. Prav tako so sredstvo, ki pomaga organizaciji zgraditi in vzdrževati ustrezno raven odgovornosti posloводства. Pri postavitvi in vzdrževanju uspešnih notranjih kontrol nimajo ključne vloge le revizorji, ampak tudi najvišje posloводство.

Temeljno opredelitev notranjih kontrol podajajo smernice za standarde notranjih kontrol. Notranje kontrole so opredeljene kot orodje, ki ga uporablja vodstvo za pridobitev primernih zagotovil za doseganje svojih zastavljenih ciljev. Zato je vodstvo odgovorno za ustreznost in usklajenost ustroja notranjih kontrol (INTOSAI, 1992, str. 11). Novi standardi notranjega revidiranja pa k opredelitvi notranjih kontrol dodajajo še obvladovanje tveganja pri delovanju, pri poročanju in pri usklajenosti z zakonodajo.

Pri opredelitvi notranjih kontrol gre za organizacijo oz. organizacijske ukrepe ter usklajeno delovanje postopkov in metod, ki so potrebni v vsakdanjem delovanju oz. poslovanju družbe. Tako je zagotovljena največja možna točnost, urejenost in tudi učinkovitost v delovanju vseh struktur v organizaciji.

Pod delovanjem notranjih kontrol tako razumemo v delovanje organizacije načrtno in sistematično vgrajene postopke in metode, ki s svojim delovanjem (Menard et al., 1994, str. 11):

- zagotavljajo točnost, zanesljivost in popolnost evidenc;
- zagotavljajo pravilno in realno izdelavo računovodskih izkazov;
- omogočajo varovanje premoženja;
- preprečujejo in odkrivajo napake in prevare v delovanju družbe ter
- zagotavljajo spoštovanje in izvrševanje zakonov ter načel sprejetih v splošnih aktih družbe v okviru dogovorjene poslovne politike, ki jo posredno ali neposredno določajo lastniki kapitala (ustanovitelji).

Odbor za računovodske razsežnosti vodenja družb¹² je notranje kontrole opredelil kot celoten sistem kontrol - računovodskih in drugih, ki so postavljene z namenom, da bi priskrbele razumno zagotovilo za uspešno in učinkovito delovanje, notranjo računovodsko kontrolo ter usklajenosti z zakonskimi in drugimi predpisi (Papers for the International Conference on Internal Control, 1997, str. 2).

Standardi notranjega revidiranja¹³ (Jagrič, 2001, str. 135) opredeljujejo notranje kontrole kot skupek zasnov, delov, aktivnosti in zaposlenih, ki so povezani z doseganjem ciljev organizacije. Torej so kontrole kakršne koli aktivnosti, ki jih sproži posloводство, da bi doseglo zastavljene cilje.

Po COSO metodologiji¹⁴ (Jagrič, 2001, str. 136) pa so notranje kontrole opredeljene širše - kot proces, ki ga nadzorujejo nadzorni svet, uprava in zaposleni, načrtovan z namenom pridobitve utemeljenega zagotovila pri doseganju ciljev učinkovitega in uspešnega poslovanja, zanesljivega računovodskega poročanja in usklajenosti z zakonodajo in drugimi predpisi.

¹² Committee on the Financial Aspect of Corporate Governance.

¹³ IAA Standards for the Professional Practice of Internal Auditing.

¹⁴ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

Iz različnih opredelitev notranjih kontrol izhaja, da se njihovo delovanje ne nanaša zgolj na funkcijo računovodskega sistema, ker je le-to mnogo širše in posega tudi na delovanje drugih sistemov v organizaciji. Notranje kontrole tako vključujejo celotno organizacijo, njihovi procesi pa »spremljajo« dejavnost vseh zaposlenih v njej. Notranje kontrole ne moremo delegirati le na določen del organizacije, temveč morajo biti del organizacijske kulture.

Kot je že bilo poudarjeno je delovanje notranjih kontrol pomembno tako za revizorje kot za poslovodstvo, na kar napotujejo tudi Mednarodni revizijski standardi, Mednarodni standardi revidiranja in mednarodna stališča o revidiranju ter Smernice za standarde notranje kontrole INTOSAI.

Mednarodni revizijski standard 1 (IFAC, 1994, str. 20-21) postavlja pred revizorja nalogo, kjer mora spoznati računovodski sistem in sistem notranjega kontroliranja pri revidirani enoti, da bo lahko tako uspešno načrtoval revizijo in uporabil učinkovite revizijske metode ter tako tudi učinkovito, uspešno in pravočasno opravil revizijo. Hkrati pa razumevanje računovodskega sistema in sistema notranjega kontroliranja skupaj z oceno tveganja pri delovanju (tj. tveganje da bo prišlo do bistveno napačnih navedb) in oceno tveganja pri kontroliranju (tj. tveganje da naročnikov sistem notranjega kontroliranja ne bo preprečil ali odkril takšnih napačnih navedb) omogočijo revizorju, da ugotovi vrste možnih bistvenih napačnih navedb, ki se utegnejo pojaviti v računovodskih izkazih, pretehta dejavnike, ki vplivajo na tveganje bistveno napačnih navedb in oblikuje ustrezne postopke preizkušanja podatkov. Hkrati pa novi standardi notranjega revidiranja nalagajo notranjim revizorjem nalogo neprestanega vrednotenja uspešnosti in učinkovitosti notranjih kontrol, ki tudi neprestano pospešuje njihovo izboljševanje. Pri tem standardi uvajajo matriko tveganj in kontrol, ki zelo nazorno prikaže nujnost povezovanja tveganj s cilji delovanja, poročanja in usklajenosti z zakonodajo in šele na teh temeljih iskanje primernosti postavljenih kontrol.

Tako je preizkušanje delovanja notranjih kontrol eno temeljnih revizorjevih opravil in hkrati začetna faza v procesu pridobivanja revizijskih spoznanj. Glavni namen proučevanja in ovrednotenja sistema notranjih kontrol je ugotavljanje stopnje zanesljivosti, v smislu zmožnosti preprečevanja, odkrivanja in odpravljanja nepravilnosti poslovanja sistema notranjih kontrol kot celote, oziroma posameznih notranjih kontrol, na katere se namerava revizor opreti, če bo ugotovljena zadostna stopnja njihove zanesljivosti.

Ocena učinkovitosti kontrol, ki je lahko začetna ali razširjena ocena, omogoča zmanjšanje obsega preizkušanja podatkov za posamezne revizijske cilje in vpliva na nadaljnji potek revizije. Učinkovitost notranjih kontrol lahko opredelimo kot mejo, do katere revidirančeve notranje kontrole preprečujejo in pravočasno odkrivajo pomembno napačne predstavitve, ki izhajajo iz vgrajenih tveganj in prevar (Vrdoljak, Šager, 1993, str. 31).

Smernica za revidiranje številka 3 pred poslovodstvo postavlja odgovornost za obstoj ustreznega računovodskega sistema, ki vključuje tudi različne oblike notranjega kontroliranja, le-ta mora ustrezati velikosti in vrsti naročnikovega poslovanja. Standardi notranjih kontrole INTOSAI (INTOSAI, 1994, str. 21) določajo, da obstoj ustreznega sistema notranjega kontroliranja kar najbolj zmanjšuje tveganje, da bo prišlo do napak in nepravilnosti. Hkrati pa standardi nalagajo revidirani enoti tudi dolžnost razviti ustrezen sistem notranjega kontroliranja za zaščito svojih dejavnikov; zagotoviti, da so kontrole na svojem mestu in da delujejo ter na ta način pomagajo zagotavljati usklajenosti poslovanja z

veljavnimi zakoni in drugimi predpisi, in skrbeti, da sta pri sprejemanju odločitev upošteva pravičnost in primernost.

Mednarodni revizijski standardi opredeljujejo tudi odgovornost posloводства in sicer, da le-to mora vključevati tudi vodenje poslovnih knjig ter delovanje notranjih kontrol, izbiranje in uporabljanje računovodskih usmeritev ter varovanje premoženja organizacije. Revidiranje računovodskih izkazov ne razbremenjuje posloводства njegovih dolžnosti (IFAC, 1994, str. 20). Posloводство podjetja je odgovorno predvsem za pripravljanje in predstavljanje računovodskih izkazov svoje organizacije in je sposobno določiti obliko in vsebino dodatnih informacij, potrebnih za zadovoljevanje svojih potreb. Odgovorno je torej za obstoj računovodskega sistema, ki vključuje različne oblike notranjega kontroliranja in ki mora ustrezati velikosti in vrsti poslovanja. Zagotavljati mora, da so v njegovem okviru evidentirane vse računovodske informacije, katere je glede na njihovo naravo potrebno evidentirati.

Odgovornosti za računovodske izkaze se posloводство nikakor ne more izogniti, lahko pa jo posredno zmanjša tako, da zagotovi delovanje računovodskega sistema. V tem primeru mora najprej poskrbeti za ustrezno delovanje notranjih kontrol. Računovodski sistem, ki ga dopolnjujejo uspešne notranje kontrole, namreč zagotavlja poslovodu, da je premoženje zavarovano pred nepooblaščenim uporabljanjem ali razpolaganjem in da so računovodske evidence dovolj zanesljive za pripravljanje računovodskih informacij.

Posloводство svoje obveznosti v povezavi z notranjimi kontrolami izpolni s planiranjem, organiziranjem in usmerjanjem aktivnosti; le-te morajo utemeljeno zagotavljati, da bodo smernice in cilji doseženi (Jagrič, 2001, str. 135).

Dobro vodenje je torej bistvena sestavina zanesljivosti organizacij zasebnega in javnega sektorja, na kateri temelji zaupanje javnosti.

4.2.VRSTE NOTRANJIH KONTROL

Smernice za standarde notranje kontrole INTOSAI razčlenjujejo notranje kontrole glede na njihovo vlogo v organizacijskem ustroju na vodstvene, administrativne in računovodske kontrole. Vodstvene kontrole pogosto opredeljujejo kot tiste, katere vključujejo tudi vse druge vrste kontrol. Administrativne kontrole sestavljajo postopki in dokumenti, ki se nanašajo na procese odločanja; na njihovi osnovi uslužbenci izvajajo dejavnosti, za katere so pooblaščen pri uresničevanju ciljev organizacijske enote. Računovodske kontrole obsegajo postopke in dokumentacijo, ki se nanaša na varovanje sredstev in verodostojnost računovodskih poročil (INTOSAI, 1992, str. 15-16).

Iz podanih opredelitev notranjih kontrol lahko vidimo, da se delovanje notranjih kontrol ne nanaša zgolj na funkcijo delovanja računovodskega sistema, ampak je njihovo delovanje mnogo širše - posegajo tudi v delovanje drugih sistemov v organizaciji.

Glede na podano opredelitev notranjih kontrol in glede na cilje, ki jih z njihovo vzpostavitvijo lahko dosežemo, ločimo (Odar, 1995, str. 2):

- a) notranje kontrole, ki se nanašajo na organizacijo poslovanja organizacije (splošne notranje kontrole);
- b) notranje kontrole, katerih delovanje oziroma nedelovanje neposredno vpliva na točnost in zanesljivost ter popolnost računovodskih evidenc (notranje računovodske kontrole).

Splošne notranje kontrole predstavljajo podlago sistema organizacije družbe ter vgrajene metode in postopke v njeno delovanje, katerih namen je:

- zagotavljati temeljne organizacijske pogoje (splošni akti – statut, pravila, pravilnik o računovodstvu, organizacijske sheme, interna navodila itd.);
- spremljati učinkovitost, zanesljivost in popolnost delovanja računovodskega sistema kot celote in nadzirati njegovo delovanje (notranja revizija);
- zagotoviti in določiti način izdelovanja notranjih poročil, informacij in analiz potrebnih za planiranje in opravljanje planskih nalog in s tem zagotoviti zadosti uporabnih podatkov ter informacij za spremljanje strateških in operativnih poslovnih odločitev.

Splošne notranje kontrole neposredno ne vplivajo na točnost in zanesljivost ter popolnost evidenc in podatkov, izkazanih v teh evidencah in računovodskih izkazih. Od delovanja teh kontrol je posredno v mnogo čem odvisno delovanje notranjih računovodskih kontrol.

Notranje računovodske kontrole predstavljajo del sistema notranjih kontrol, le-te imajo neposreden vpliv na točnost, zanesljivost ter popolnost računovodskih evidenc in računovodskih izkazov.

Notranje računovodske kontrole zagotavljajo, da

- se poslovne spremembe izvajajo v skladu s standardi, zakoni, pravilniki in navodili;
- se stanje sredstev v poslovnih knjigah primerja z dejanskim stanjem ter da se sprejmejo ustrezni ukrepi za ugotavljanje razlik med stanji;
- se poslovne spremembe evidentirajo tako, da:
 - a) zagotavljajo točno, pravilno in realno izkazovanje sredstev in obveznosti do njihovih virov in tudi rezultatov poslovanja;
 - b) omogočajo izdelavo računovodskih izkazov v skladu s standardi in predpisi;
- je pristop k sredstvom dovoljen le osebam, ki so za to pooblašcene.

Sistem notranjih računovodskih kontrol mora zagotoviti, da se v delovanju sistema:

- inicirajo, odobrijo, izvršijo in evidentirajo samo resnične in pravilne poslovne spremembe;
- poslovne spremembe izvršijo in evidentirajo tako, kot so bile odobrene;
- možne napake v izvrševanju in evidentiranju odkrijejo čimprej, da se lahko sprejmejo ustrezni ukrepi.

Notranje računovodske kontrole sestavljajo:

1.) temeljne kontrole, ki obsegajo kontrolne postopke neposredno povezane s poslovnimi dogodki:

1.1) - *Kontrola pravilnosti podatkov* zagotavlja pravilnost podatkov tako, da se pravilnost enega podatka primerja z drugim podatkom.

Oblike kontrol pravilnosti podatkov so:

- odobritev, ki je temeljna kontrola in vpliva na pravilno delovanje sistema ter zagotavlja, da se lahko izvršijo le tiste poslovne spremembe, ki so pravilno odobrene v skladu z vpeljanim računovodskim sistemom in sistemom notranjih kontrol;
- primerjanje;
- preveritev pravilnosti - primerjanje pravilnosti delovanja ene notranje kontrole z drugo. S primerjavo dveh različnih notranjih kontrol, ki zagotavljajo kontrolo nad isto poslovno spremembo, se lahko prepričamo o upravičenosti, resničnosti, pravilnosti in točnosti poslovne spremembe.

1.2.) - *Kontrola popolnosti obdelave podatkov*. Namen teh kontrol je, da so vsi podatki o nastalih poslovnih spremembah, ki morajo biti vsebovani v računovodskih evidencah in računovodskih izkazih, tudi dejansko evidentirani. Pojavljajo se v naslednjih oblikah:

- kontrola oštevilčenja dokumentov;
- kontrola popolnosti obdelave s pomočjo kontrolnega zbira vsote;
- kontrola nad odprtimi postavkami – neobdelanimi dokumenti.

1.3.) - *Kontrola ponovnega opravljanja nekaterih postopkov* – sem sodijo postopki, s katerimi določen delavec ponovno opravi postopke, ki jih je pred njim že opravil drug delavec.

2.) Kontrole delovanja temeljnih kontrol ali poslovodne kontrole, ki imajo za nalogo nadzirati neprestano in pravilno delovanje temeljnih kontrol. Vrste poslovodnih kontrol so:

2.1.) - *Razmejitev dolžnosti*: razumemo opredelitev in razdelitev opravil in nalog na način, ki onemogoča, da bi bila celotna izvršitev določene poslovne spremembe v pristojnosti ene osebe. S tako razdelitvijo del in nalog je zmanjšanje tveganj napak in prevar.

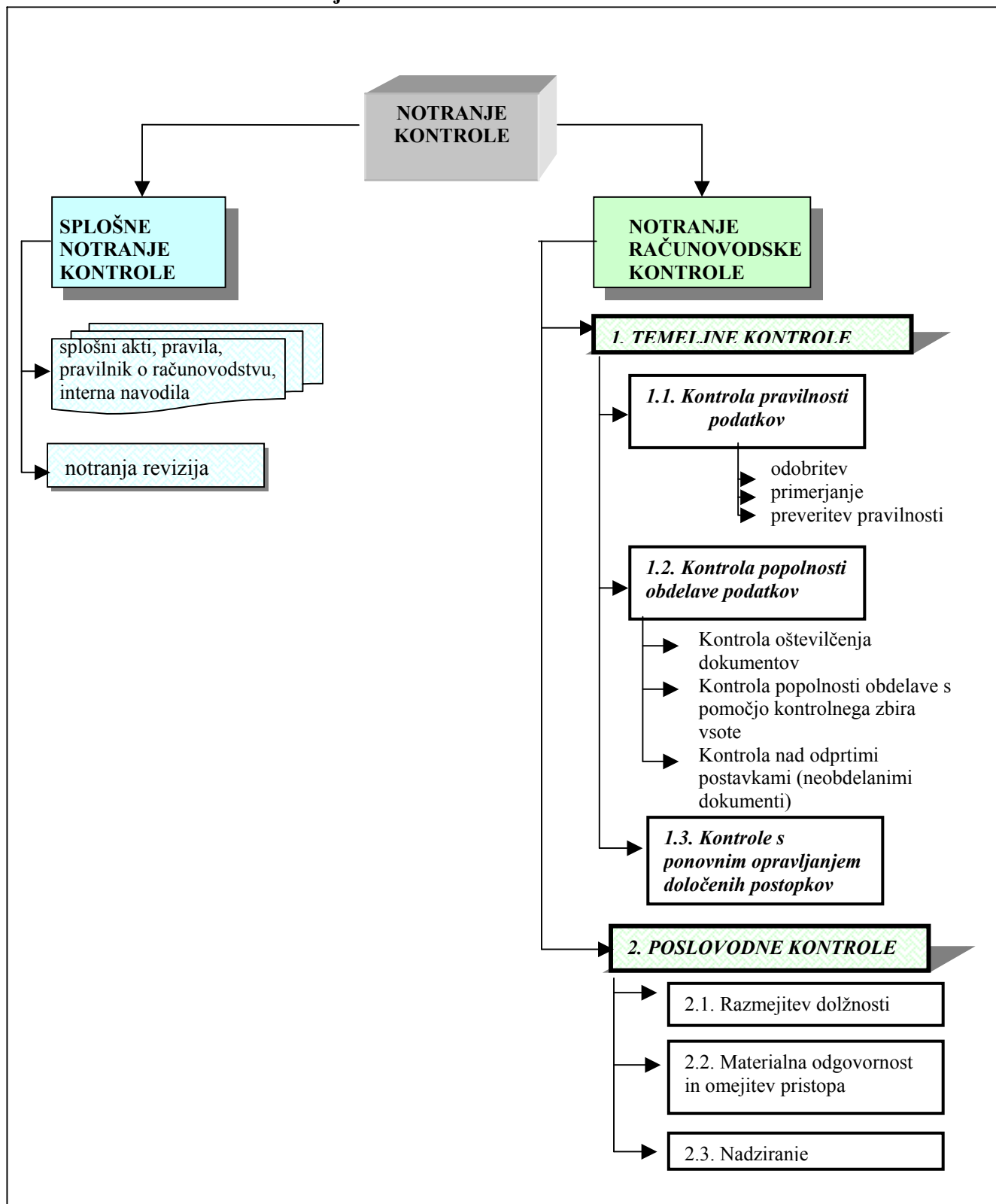
2.2.) - *Materialna odgovornost in omejitev pristopa*: te kontrole omejujejo in preprečujejo rokovanje z določenimi sredstvi, listinami, podatki in so pogostejše pri likvidnejših sredstvih in sredstvih, ki se najlažje uporabijo za osebno porabo. Sem sodijo tudi kontrole, ki preprečujejo dostop nepooblaščenim osebam k raznim listinam (npr. poslovna skrivnost) in podatkom.

2.3.) - *Nadziranje*: je vgrajeno v sistem notranjih kontrol, njegova funkcija pa je nadziranje pravilnosti, popolnosti in točnosti dela delavcev, ki opravljajo temeljne kontrole. Ločimo:

- v sistem notranjih kontrol vgrajeno nadziranje: to pomeni, da določene poslovne spremembe ni mogoče izpeljati do konca, če niso izpolnjeni določeni pogoji;
- neposredno nadziranje: takšna sistemizacija razdelitve del in nalog, da imajo določeni delavci nalogo in dolžnost nadzirati delo drugih delavcev.

Predhodno predstavljene vrste notranjih kontrol so tako imenovane trde notranje kontrole. Potreba po njih se z razvojem informacijske tehnologije zmanjšuje in narašča pomen mehkih notranjih kontrol. Mehke notranje kontrole so neformalne in neotipljive kontrole, kot so etične vrednote, slog vodenja, medsebojno sodelovanje zaposlenih in komuniciranje. Teh kontrol ne moremo natančno opredeliti, so del organizacijske kulture in so specifične za vsako posamezno organizacijo. Vendar pa je preverjanje mehkih notranjih kontrol težje in zahteva sodelovanje revizorjev in revidirancev na partnerski način.

Slika 9: Prikaz vrst notranjih kontrol



Vir: Interno gradivo ZZZS. Projekt FINPOS, 2001, 2002

4.3. CILJI NOTRANJIH KONTROL IN OMEJITVE SISTEMA NOTRANJIH KONTROL

Smernice za standarde notranjih kontrol INTOSAI (INTOSAI, 1992, str. 15) v okviru ustroja notranjih kontrol opredeljujejo tudi cilje njihovega delovanja:

- pospeševanje urejenega, gospodarnega, učinkovitega in uspešnega poslovanja ter zagotavljanja kakovostnih proizvodov in storitev v skladu z nalogami posamezne organizacije;
- varovanje sredstev pred izgubo zaradi malomarnosti, zlorab, slabega upravljanja, napak, poneverb ter drugih nepravilnosti;
- poslovanje po zakonskih in drugih predpisih ter navodilih posloводства;
- razvijanje in ohranjanje zanesljivih računovodskih in drugih podatkov ter pošteno prikazovanje teh podatkov v poročilih.

Standardi cilje notranjih kontrol opisujejo kot pozitivne učinke, ki jih skuša doseči posloводство ali pa kot dejavnike in negativne učinke, katerim se poskuša izogniti.

Po opredelitvah Standardov notranjega revidiranja (Jagrič, 2001, str. 134) – standard 300.05 je osnovni cilj notranjih kontrol zagotoviti:

- zanesljivost in celovitost informacij;
- usklajenost z usmeritvami, postopki, plani, zakonodajo in predpisi;
- varovanje sredstev;
- ekonomično in učinkovito uporabo sredstev in
- doseganje zastavljenih ciljev poslovanja.

Vendar se je potrebno zavedati, da noben ustroj notranjih kontrol - naj bo še tako podrobno in izčrpno opredeljen - ne more sam po sebi zagotoviti uspešnega upravljanja in natančnih evidenc; saj obstaja vrsta omejitev, ki so povezane z naravo notranjega kontroliranja.

Na omejitve uspešnosti delovanja notranjih kontrol opozarja Mednarodni revizijski standard številka 6 (IFAC, 1994, str. 43), ki omejitve razvršča v 6 skupin:

- zahteva posloводства po gospodarnem in učinkovitem kontroliranju, da stroški posameznega kontrolnega postopka niso nesorazmerni z možnimi izgubami, ki bi bile posledica prevare ali napake;
- dejstvo, da je večina kontrol usmerjenih na vnaprej pričakovane vrste poslovnih dogodkov in ne na neobičajne poslovne dogodke;
- možnost človeških napak, ki so posledica neprevidnosti, raztresenosti, neustrezne presoje ali napačnega razumevanja navodil;
- možnost izogibanja nadzoru, predvsem na osnovi skrivnih dogovorov z zunanjimi dejavniki ali celo z zaposlenimi v organizaciji;
- možnost zlorabe zaupanja s strani posameznika, ki je odgovoren za kontroliranje;
- možnost, da zaradi sprememb okoliščin, postanejo kontrolni postopki neustrezni in se poslabša njihova učinkovitost.

Tudi Smernice za standarde notranje kontrole (INTOSAI, 1992, str. 17) opozarjajo na omejitve, ki lahko zmanjšujejo uspešnost notranjih kontrol. Po vsebini bi jih lahko prav tako razvrstili v enake sklope, kot jih razvrščajo mednarodni revizijski standardi. Hkrati pa standardi še dodatno izpostavljajo odnos vodstva in njihovo stališče, ki bistveno vpliva na uspešnost ustroja notranjih kontrol ter na ljudi, ki jih izvajajo. Zato je še toliko bolj

pomembno, da poslovodstvo kontrole stalno in tekoče pregleduje in izpopolnjuje ter o uvedenih spremembah obvešča osebje in samo daje zgled z njihovim upoštevanjem.

4.4. SESTAVINE (USTROJ) NOTRANJIH KONTROL

Po sodobni angloameriški literaturi (Taylor, Glezen, 1996, str. 362) in Mednarodnih revizijskih standardih (IFAC, 1994, str. 42) sodijo v ustroj notranjih kontrol:

- kontrolno okolje;
- kontrolni postopki;
- računovodski sistem oziroma načrt organizacije ter metode in postopki, ki jih je poslovodstvo sprejelo, da bi mu bili v pomoč pri zagotavljanju čim bolj urejenega in učinkovitega vodenja poslovanja, varovanja premoženja, preprečevanja in odkrivanja napak in prevar, točnosti in popolnost računovodskih evidenc ter pravočasnega pripravljanja zanesljivih računovodskih informacij.

Sistem notranjega kontroliranja presega zadeve, ki se nanašajo neposredno na delovanje računovodskega sistema (Odar, 1997, str. 11).

Po drugačnem kriteriju razvrščanja sestavljajo notranje kontrole organizacijski ustroj, postopki, evidence, poročila, standardi dela in notranja revizija (Cadmus, Child, 1959, str. 15-31).

Ameriški integralni okvir notranjih kontrol (US Internal Control – Integrated Framework; Papers for the International Conference of Internal Control, 1997, str. 3-4) opredeljuje kot ključne sestavine notranjih kontrol naslednje elemente:

- okolje kontroliranja, v katerega sodijo popolnost, etične vrednote, izvajanje pristojnosti, filozofija posloводства in stil delovanja, organizacijska sestava, dodeljevanje pristojnosti ter človeški dejavniki, ki se nanašajo na politiko in prakso;
- ocena tveganja, ki se nanaša na naloge in cilje, postavljene za vsa področja izvajanja nalog v organizaciji, razpoznavanje ključnih dejavnikov uspeha, razpoznavanje in analiziranje tveganja in sprememb, ki jih uvaja ravnateljstvo;
- dejavnost kontrol, zajema preglede na najvišji ravni - kot so predračunavanje in načrtovanje, dejavnost posloводства, informacijski procesi, fizično in sistemsko varovanje, kazalniki izvajanja nalog skupaj z analizami, preiskovanje in popravljalni ukrepi ter delitev dolžnosti;
- informiranje in komuniciranje zajema notranje in zunanje vire informacij, notranje in zunanje komuniciranje ter sredstva za komuniciranje;
- nadziranje - v smislu stalnega nadziranja delovanja in potrjevanja pravilnosti po vrstah, posamezno vrednotenje v okoliščinah ocenjevanja in revidiranja, poročanje o pomanjkljivostih in možnih izboljšavah.

Notranje kontrole enakovredno vključujejo tako ročne kot avtomatske sisteme kontrol in zajemajo vse aktivnosti posloводства za povečanje možnosti za doseganje postavljenih nalog in ciljev. Poslovodstvo pa lahko porazdeli odgovornost za notranje kontrole z načrtovanjem, organiziranjem in usmerjanjem izvajanja nalog (Vidovič, 1998, str. 16).

4.4.1. Kontrolno okolje

S kontrolnim okoljem se običajno opredeljuje organiziranost podjetja pa tudi celotni odnos, zavest in delovanje posloводства. Dejavniki, ki se kažejo v kontrolnem okolju, vključujejo

način razmišljanja posloводства in njegov slog delovanja; organizacijski ustroj in metode določanja pooblastil in odgovornosti; poslovodni sistem odločanja, službo notranjega revidiranja; funkcije upravnega odbora, kadrovske politike, postopke ter zunanje vplive (Odar, 1997, str. 13).

Tako je mogoče dejavnike, ki vplivajo na delovanje notranjih kontrol v vsaki organizaciji, strniti v štiri sklope (Chambers, 1992, str. 89):

1. organizacijska struktura pravne osebe oziroma ustrezen sistem organizacije, s katerim se jasno določajo pravice in odgovornosti ter razmejujejo funkcije poslovanja, knjigovodstva in nadzora;
2. ustrezna računovodska struktura, v okviru katere razumemo planiranje in sistem obračunavanja stroškov, kontni okvir, postopke ter plan tokov transakcij;
3. oddelek notranjega revidiranja – kot štabni organ posloводства, katerega naloga je neodvisno in nepristrano preizkušanje; ocenjevanje in poročanje o delovanju sestava računovodenja ter sestava notranjega kontroliranja in uresničevanju postavljenih ciljev, ki so usmerjeni k doseganju največje učinkovitosti;
4. kadri oziroma zaposlenci, ki so sposobni in izkušeni, da zadovoljivo izvršujejo naloge, ki so jim dodeljene.

Sodobna anglo-ameriška literatura kot elemente, ki jih je potrebno pri spoznavanju kontrolnega okolja, obravnava (Taylor, Glezen, 1996, str. 362-365):

- način razmišljanja in delovanja posloводства, ki se lahko zelo razlikuje v posameznih organizacijah (v nekaterih prevladuje posloводство, kot posamezniki, pri drugih je poslovoidenje bolj decentralizirano);
- organizacijski ustroj v smislu porazdelitve pristojnosti in odgovornosti;
- delovanje upravnega sveta/odbora in revizijskega odbora – dejaven upravni odbor lahko namreč prepreči pretirano koncentracijo odločanja v rokah posloводства. V nekaterih organizacijah v zahodnem svetu pa so ustanovili tudi revizijske odbore¹⁵, ki nadzirajo aktivnosti posloводства in so organi, ki razpravljajo o zadevah skupnega vodenja organizacije;
- metode poslovoidskega obvladovanja poslovanja preko preverjanja uporabe predračunov in standardov s strani posloводства ter delovanje notranje revizije z usposobljenim osebjem in ustrezno stopnjo pristojnosti;
- metode odločanja o osebju – vključevanje dovolj sposobnih posameznikov v računovodsko poročanje;
- kontrolna zavest – posloводство mora ustvariti takšno okolje kontroliranja, v katerem so ljudje motivirani za spoštovanje kontrol in ne za njihovo neupoštevanje.

V slovenski strokovni literaturi pa so elementi, na katere je potrebno biti pozoren pri spoznavanju kontrolnega okolja, sledeči (Menard et al., 1994, str. 12-17):

- učinkovitost organiziranosti podjetja oziroma organizacije – spoznavanje njene organizacijske strukture v smislu omogočanja učinkovitega nadzora in vodenja

¹⁵ Glavne naloge revizijskih odborov so:

- pomagati pri pospeševanju in uveljavljanju visokih standardov o pravilni porabi javnih sredstev ter spodbujanje odgovornosti za uporabo teh sredstev;
- izboljševati kakovost računovodskega poročanja s pregledovanjem notranjih in zunanjih računovodskih poročil;
- pospeševati finančno disciplino in kontrole, ki bodo zmanjšale možnosti za slabo finančno vodenje;
- pospeševati razvoj ustroja notranjih kontrol, ki bo zagotavljal doseganje ključnih nalog in ciljev ter delovanje organizacije v skladu z zakonskimi zahtevami uporabe javnih sredstev znotraj podeljenih pooblastil in sicer tako, da je poraba razpoložljivih sredstev kar najbolj gospodarna in učinkovita.

poslovanja ter v smislu natančne opredelitve nosilcev posameznih opravil in s tem njihove odgovornosti ter razmejitev nezdružljivih nalog;

- vloga posloводства ter upravnega in nadzornega odbora – preko njihove aktivnosti;
- način dela odbora za revizijo in oddelka notranjega revidiranja – pri tem je pomembno predvsem komu je ta oddelek podrejen in strokovno odgovoren ter komu poroča o svojih ugotovitvah;
- uresničljivost načrtov podjetja in predračunov – pomembno je, da so načrti organizacije uresničljivi ter sprotno spremljanje njihovega uresničevanja, ugotavljanje odmikov od njih in ustrezno ukrepanje;
- ustreznost in zanesljivost informacijskega sistema – ki mora poslovodstvu posredovati pravočasne in zanesljive informacije, in sicer v takšni obliki, ki so za poslovodsko raven odločanja nujno potrebni;
- zanesljivost ocen posloводства, ki se kažejo v računovodskih izkazih;
- obstoj primernih usmeritev in postopkov za kontroliranje poslovanja, le-te najdemo v različnih normativnih aktih, ki urejajo poslovanje in notranje kontroliranje;
- nevarnost, da bi poslovodstvo namerno opustilo kontrolne postopke in namerno izkrivilo računovodske izkaze;
- učinkovitost nadziranja delovanja računalniške službe - v smislu ukrepov, ki omejujejo dostop do podatkov, podatkovnih baz, programov in ustrezna organiziranost oddelka;
- druga ravnanja posloводства, predvsem v smislu hitrega menjavanja ključnih strokovnjakov, neustrezne kadrovske usmeritve, neodpravljanje napak v delovanju kontrolnih postopkov;
- ustreznost kadrovske usmeritve organizacije;
- tehnična opremljenost organizacije – tehnološko stanje opreme, njihovo vzdrževanje, investicije v opremo.

Okolje, v katerem delujejo notranje kontrole, tako vpliva na uspešnost posameznih kontrolnih postopkov. Močno kontrolno okolje lahko pomembno dopolnjuje posamezne kontrolne postopke. Vendar pa močno kontrolno okolje samo po sebi še ne zagotavlja uspešnosti celotnega sistema notranjega kontroliranja; je zgolj nujno potrebni neposredni pogoj za zagotovitev temeljnih pogojev za njihovo delovanje.

4.4.2. Računovodski sistem

Računovodski sistem je v skladu z mednarodnim revizijskim standardom št. 6 (IFAC, 1994, str. 42) mogoče opredeliti kot niz nalog v podjetju, pri katerih so poslovni dogodki obravnavani kot podlaga za vnašanje v računovodske evidence.

Računovodski sistem sestavljajo poslovne knjige, knjigovodske listine in postopki, ki omogočajo izkazovanje, združevanje, analiziranje, razvrščanje ter evidentiranje dogodkov in listin (Menard et al., 1994, str. 17). Postopki in listine pa omogočajo in ohranjajo knjigovodsko prikazovanje sredstev in obveznosti podjetja ter sestavljanje računovodskih izkazov.

Računovodski sistem je del informacijskega sistema, zato mora revizor poznati tudi uveden računalniški sistem in potek poslovnih dogodkov.¹⁶

¹⁶V računovodskem sistemu se obravnavajo stalni, ki se uporabljajo večkrat med obravnavanjem (na primer stopnja amortizacije za osnovna sredstva, stopnja prispevkov itd.) in sprotni poslovni podatki, ki se nanašajo na posamezne poslovne dogodke (na primer število delovnih ur posameznega zaposlenega v

Računovodski sistem, ki ga dopolnjujejo uspešne notranje kontrole, zagotavlja poslovodstvu, da je premoženje zavarovano pred nepooblaščenim uporabljanjem ali razpolaganjem in da so računovodske evidence dovolj zanesljive za pripravljanje računovodskih informacij.

4.4.3. Kontrolni postopki

Kontrolne postopke lahko v skladu z mednarodnim revizijskim standardom št. 6 (IFAC, 1994 str. 42) opredelimo kot postopke in usmeritve, ki jih je uvedlo poslovodstvo kot dopolnilo kontrolnega okolja, da bi zagotovilo sprejemljivo jamstvo za uresničevanje ciljev podjetja. Posebni postopki notranjega kontroliranja, ki so namenjeni doseganju ciljev, lahko vključujejo usklajevanje, preverjanje računske točnosti poslovnih knjig, kontrole računalniških programov in okolja, vzpostavljanje sintetičnih kontov in poskusnih bilanc, primerjanje izidov štetja gotovine in zalog s stanjem v poslovnih knjigah, omejevanje neposrednega fizičnega dostopa do sredstev in poslovnih knjig pa tudi primerjanje dosežkov s predračuni.

Kontrolni postopki imajo tako neposreden vpliv na točnost, zanesljivost in popolnost računovodskih evidenc in s tem tudi računovodskih izkazov.

Za termin »kontrolni postopek« lahko v literaturi zasledimo različne izraze. Mednarodni revizijski standardi uporabljajo izraz »notranje kontrole«, isti izraz uporablja tudi Metodološko navodilo za oceno zaključnih računov in periodičnih obračunov (Glasnik SDK, 1985). Medtem ko Taylor in Glezen (Taylor, Glezen, 1996, str. 366) uporabljata izraz »kontrolni postopki«, Odar kontrolne postopke imenuje »notranje računovodske kontrole« (Odar, 1997, str. 18). V pojmovniku računovodstva, financ in revizije (Turk, 2000, str. 227 in 359) sta opredeljena oba pojma in sicer »kontrolni postopki« kot postopki, ki jih vzpostavi poslovodstvo v okviru notranjih kontrol zunaj računovodstva, da bi zagotovilo uresničevanje ciljev podjetja, medtem ko so »notranje kontrole« opredeljene kot posamezen posel kontroliranja, ki ga opravi organ ali oseba v okviru iste organizacije.

Urejeno kontrolno okolje je nujno potrebno za delovanje kontrolnih postopkov. To tezo lahko še dopolnimo: le urejeno kontrolno okolje omogoča pravilno delovanje kontrolnih postopkov, zato je revizorjevo poznavanje kontrolnega okolja toliko pomembnejše. Hkrati pa tudi preizkušanje kontrolnih postopkov brez poznavanja kontrolnega okolja ne more biti zadovoljivo.

5. PREDLOG PRENOVE RAČUNOVODSKEGA SISTEMA ZAVODA ZA ZDRAVSTVNO ZAVAROVANJE

Ob upoštevanju prikazanih teoretičnih izhodišč v predhodnih poglavjih in zavedanja pomena delovanja notranjih kontrol se bom v nadaljevanju poslužila analize kot metodološkega orodja. Z njeno pomočjo bom opredelila vlogo in mesto računovodstva v Zavodu, ki je tudi predmet proučevanja in na tej osnovi podala predlog modela prenove računovodskega sistema Zavoda; ob hkratnem upoštevanju znanih zahtev, ki prihajajo iz okolja. Ob tem velja poudariti, da sem pri analizi upoštevala sedanjo organizacijo Zavoda.

tekočem mesecu). Napake pri stalnih podatkih se težje odkrivajo, saj se predvideva, da so pravilni, in niso podvrženi neprestani kontroli. Praviloma nastajajo pri stalnih podatkih pomembnejše napake kot pri sprotnih podatkih, saj se ponovijo pri vsakem obravnavanju poslovnih dogodkov. Stalni podatki imajo večjo vlogo pri računalniško vodenem kot pri ročno vodenem računovodstvu.

Ta je linijsko-funkcionalna in najbolj ustreza lokacijski razpršenosti organizacijskih enot. Delitev dela ter odločanju po linijski hierarhiji, neposredna strokovna povezanost strokovnih področij omogoča decentralizacijo v izvajanju dejavnosti ter delegiranju dolžnosti, obveznosti in odgovornosti. Hkrati pa je s funkcionalno povezanostjo strokovnih področij omogočeno poenoteno delovanje. Gre za koncept, ki mu tudi organizacijska veda daje prednost.

Čas pomembnih sprememb na vseh področjih delovanja sili k nenehnemu prilagajanju spremenjenim razmeram, ki pa je lahko bolj ali manj uspešno. Odvisno je od odločitev posloводства, le-to sprejema poslovne odločitve na osnovi informacij, katere pridobi in jih ima na razpolago, njihovih kvalit in časovnih komponent. Temelj v procesu odločanja v organizaciji predstavljajo informacije, in sicer pravočasne in pravilne informacije iz sistema pa tudi tiste iz okolja organizacije.

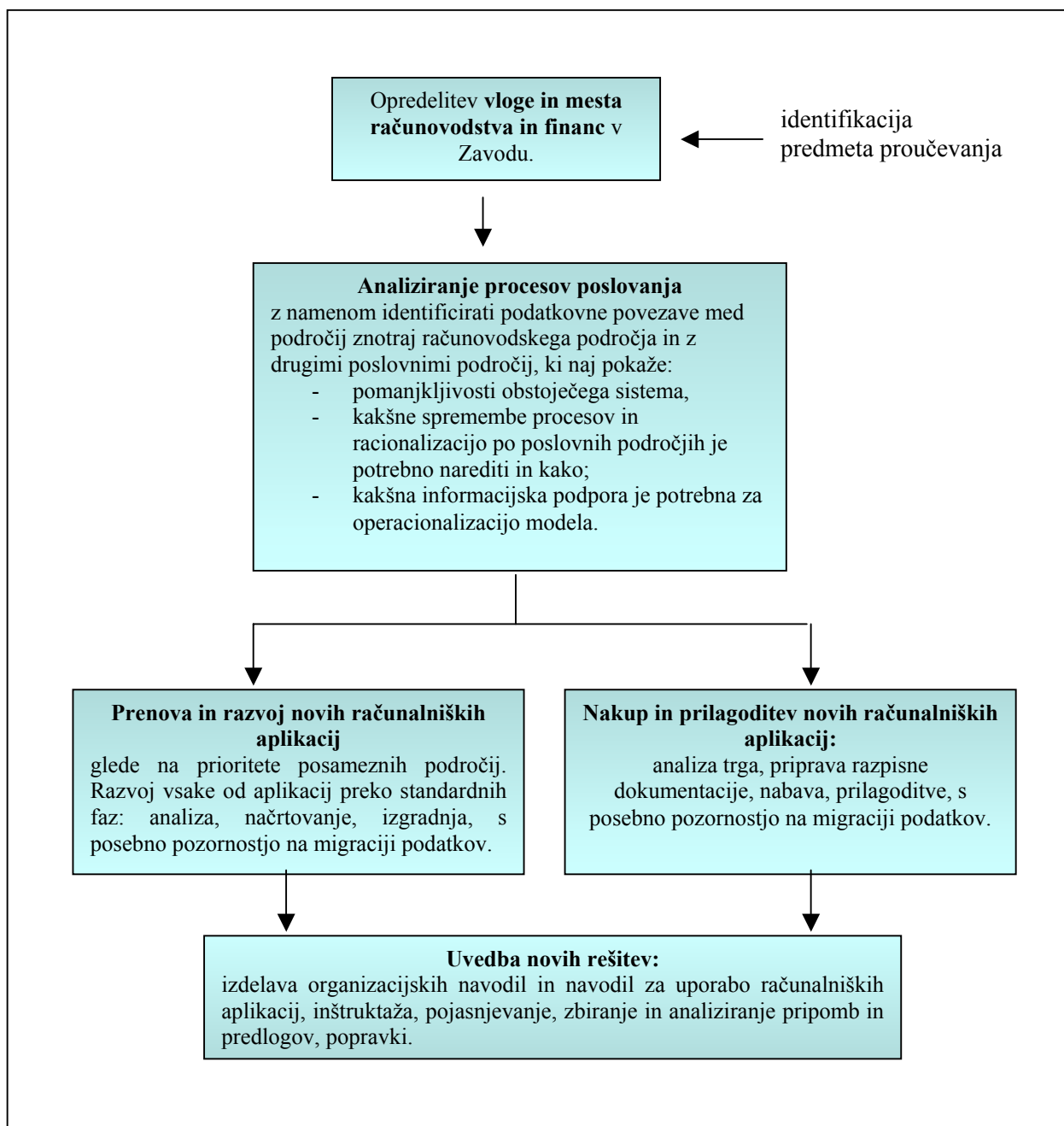
Evidenca poslovnih sprememb, ki vplivajo na stanje premoženja, se vodi že nekaj sto let. Skozi čas se je le-ta izpopolnjevala. Želja po informiranosti, ki vodi evidentiranje, pa je trajna. Spremembe evidentiranja, obsežnosti, kompleksnosti in podrobnosti so bile tehnološke, vsebinske in organizacijske narave. Razvoj informacijske tehnologije je omogočil hitrejši prenos in shranjevanje velikega števila podatkov. Vendar se je potrebno zavedati, da so številne pomanjkljivosti, kot so podvajanje vnosov in s tem možnost napak pri vnosu, izguba ter neusklajenost podatkov, napačne predstavitve podatkov ipd. dejstva, ki lahko uporabnika informacij privedejo do nesmotrne odločitve.

V nekaterih organizacijah se že zavedajo, da predstavljajo pravilno urejeni in interpretirani podatki, zbrani v eni (podatkovno skladišče) ali več bazah podatkov, edino konkurenčno prednost, ki izvira iz notranjih prednosti organizacije. To pa pomeni, da imajo uporabniki omogočen vpogled v tiste podatke, ki jih za svoje delo potrebujejo; in sicer v obliki, ki jo razumejo, in v trenutku, ko jih potrebujejo - kar omogoča dober računovodski sistem organizacije.

Pristop k spremembam ali prenovi procesov mora biti načrtovan, sistematičen in organiziran zaradi povezanosti posameznih procesov, ki bodo zagotavljali uresničevanje poslanstva in vizije organizacije.

V tem smislu je tudi oblikovan predlog prenove računovodskega sistema, saj je bil z opredelitvijo mesta in vloge računovodstva in financ v Zavodu postavljen predmet proučevanja. Opravljena analiza pretoka računovodskih podatkov in posnetek organizacije računovodskega sistema Zavoda pa je pokazal na določene pomanjkljivosti v obstoječem sistemu.

Slika 10: Prikaz poteka oblikovanja predloga



Vir: Prirejeno po internem gradivu ZZZS: Projekt FINPOS, 2001, 2002

Pri oblikovanju predloga prenove računovodskega sistema v Zavodu sem sledila naslednjim korakom:

- opredelitev mesta in vloge računovodstva in financ v Zavodu, s čimer je bil opredeljen predmet proučevanja in opravljena analiza procesov poslovanja, ob hkratni zaznavi potrebnih sprememb v računovodstvu (spremenjena vloga računovodstva ter njegove organizacijske spremembe po uvedbi novega modela) in proučitvi dejavnosti Zavoda, kot tudi odločitev, ki jih posamezna dejavnost zahteva. Določiti je bilo potrebno tudi vrsto informacij, ki bodo podlaga za sprejemanje

- odločitev, kajti le vnaprejšnja natančna proučitev nam omogoča izdelavo takšnega računovodskega informacijskega sistema, ki bo izpolnil zahteve organizacije;
- opredelitev vseh potrebnih računalniških aplikacij, ki so potrebne ne samo na računovodskem področju, ampak tudi na drugih področjih poslovanja Zavoda, le-te predstavljajo vhodne elemente v računovodski sistem;
- implementacija oblikovanega modela, z upoštevanjem:
 - a) približevanja računovodskega informacijskega sistema uporabnikom njegovih outputov – računovodskih informacij, še posebej poslovodstvu, ki na osnovi obstoječe baze podatkov za svoj nivo odločitev v izbranem trenutku sami izberejo željeno obliko informacij;
 - b) približevanja računovodskega informacijskega sistema uporabnikom, ki skrbijo za inpute – podatke, ki jih računovodski sistem obdela in predstavi v svojih poročilih;
 - c) izobraževanje uporabnikov, ki polnijo baze podatkov s podatki o poslovnih dogodkih v smeri računovodskih predpisov in zakonodaje.

5.1. MESTO IN VLOGA RAČUNOVODSTVA IN FINANC V ZAVODU

5.1.1. Mesto in vloga računovodstva

Pri opredelitvi računovodstva in njegove organiziranosti si ne moremo neposredno pomagati s Slovenskimi računovodskimi standardi, saj ti opredeljujejo samo vsebino dela, ki neposredno ali posredno vpliva na organiziranost računovodske službe. Ta vpliv se kaže predvsem z določili standardov (Bizjak, 1998, str. 194):

- SRS 20 - Računovodsko predračunavanje in računovodski predračuni;
- SRS 22 – Poslovne knjige;
- SRS 23 – Računovodsko obračunavanje in računovodski obračuni;
- SRS 28 – Računovodsko nadziranje;
- SRS 29 – Računovodsko proučevanje (računovodsko analiziranje);
- SRS 30 – Računovodsko informiranje.

Tudi Zakon o gospodarskih družbah (1993) ne opredeljuje računovodstva, temveč samo zahteva, da morajo družbe voditi poslovne knjige in izdelati letno poročilo v skladu z določili tega zakona in drugimi predpisi in ob upoštevanju računovodskih standardov.

Računovodstvo opredeljuje kodeks računovodskih načel kot temeljno informacijsko dejavnost v organizaciji, ki obsega sistemsko celoto računovodskega informiranja na podlagi knjigovodstva, računovodskega predračunavanja, računovodskega nadziranja in računovodskega analiziranja sredstev, obveznosti do njihovih virov, prihodkov, stroškov in odhodkov (Kodeks računovodskih načel, 1995, 3. člen).

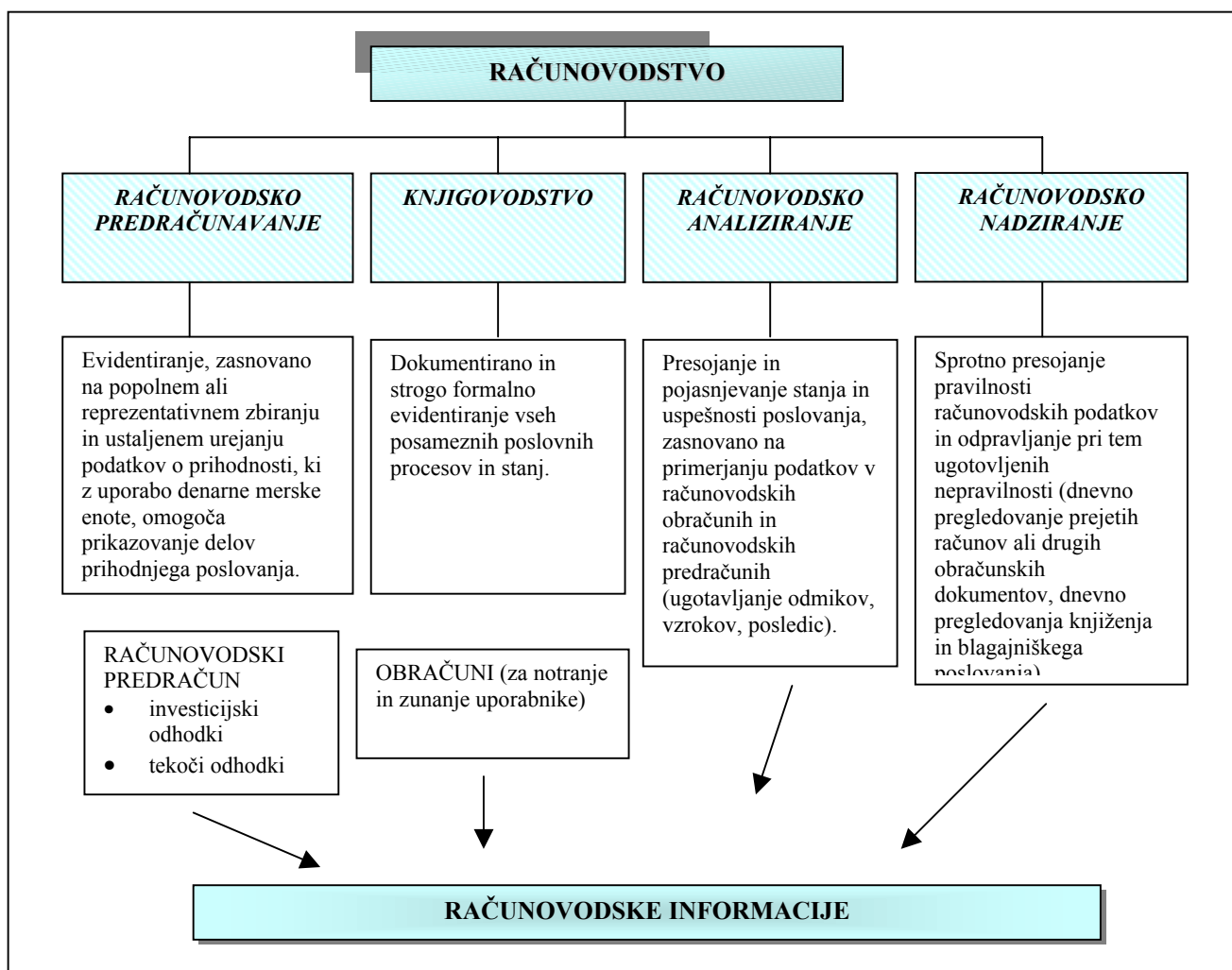
Turk opredeljuje računovodstvo kot ustroj računovodskega spremljanja in presojanja sredstev, obveznosti do virov sredstev, prihodkov in odhodkov, ki ga sestavljajo knjigovodenje, računovodsko predračunavanje, računovodsko nadziranje in računovodsko proučevanje, iz katerih izhaja računovodsko informiranje (Turk, 2000, str. 619).

Računovodstvo je dejavnost ugotavljanja, merjenja in posredovanja v denarni merski enoti izraženih pojavov, ki se nanašajo na poslovanje določenega poslovnega sistema. Zagotavlja torej informacije, ki omogočajo analizo preteklega poslovanja ter na podlagi tega tudi sprejemanje odločitev o prihodnjem poslovanju (Arnold, Turley, 1996, str. 5).

Računovodstvo lahko pojmuje tudi kot visoko produktivno (racionalno in učinkovito) temeljno informacijsko dejavnost organizacije, ki podpira notranje in zunanje uporabnike informacij z resničnimi in poštenimi usmerjevalnimi in usklajevalnimi sprotnimi (operativnimi) in dolgoročnimi (strateškimi) spoznavnimi podlagami (informacijami) (Koletnik, 1998, str. 131).

Iz zgoraj navedenih definicij lahko povzamemo, da je računovodstvo osrednja poslovno informacijska dejavnost vsakega poslovnega subjekta. Je celota delov informacijske dejavnosti, znotraj katere se zbirajo, urejajo, obdelujejo, prikazujejo in shranjujejo podatki ter prikazujejo in shranjujejo informacije o preteklih in prihodnjih pojavih. Ukvarja se torej z vrednostnim spremljanjem in proučevanjem vseh poslovnih dogodkov (prihodki in odhodki) in stanj (sredstva, obveznosti). Evidenco o tem dopolnjujejo količinski podatki o sredstvih, stroških, proizvodih, storitvah in drugem. Vsa ta spremljanja in proučevanja so potrebna zaradi oskrbovanja notranjih in zunanjih uporabnikov s kakovostnim informacijami.

Slika 11: Nastajanje računovodskih informacij



Vir: Interno gradivo ZZZS: Projekt FINPOS, 2001, 2002

Računovodske informacije so tako problemsko usmerjene in so podlaga za odločanje, medtem ko računovodski podatki nepristransko izražajo dejstva. O kakovostnih informacijah¹⁷ in podatkih pa lahko govorimo tedaj, če le-ti dajejo uporabniku novo vedenje oziroma so zanj relevantni (pravočasni in z izrazno vrednostjo) in zanesljivi (nevtralni in preizkušeni).

Že sama opredelitev računovodstva nam tako nakazuje njegovo povezanost z informacijskimi funkcijami v organizaciji, saj je računovodstvo del informacijske ureditve v organizaciji, ki je posrednik med izvajalnim in odločevalnim sestavom.

Računovodstvo obsega sistemsko celoto ustvarjanja računovodskih informacij na podlagi računovodskega predračunavanja, knjigovodenja, računovodskega proučevanja in računovodskega nadziranja. Računovodski podatki in informacije se vedno nanašajo na poslovno celoto (npr. Zavod) ali na enoto računovodskega obravnavanja (npr. območne enote, področna enota).

5.1.1.1. Funkcijski sklopi računovodstva

Znotraj računovodstva Zavoda ločimo dva funkcijska sklopa: finančno računovodstvo in stroškovno računovodstvo.

Finančno računovodstvo je računovodstvo, ki sporoča podatke o poslovanju zunanjim uporabnikom oz. spremlja in proučuje poslovanje poslovnega sistema, ki je povezano z drugimi (računovodstvo dobaviteljev, kupcev, posojil in kreditov, računovodstvo za davčne potrebe, vodenje glavne knjige in javnofinančnih evidenc države, sestavljanje računovodskih izkazov). Ukvarja se predvsem s potrebami lastnikov, investitorjev, kreditorjev in države ter nam omogoča spoznati vrednostno izraženo prihodnje, sedanje in preteklo poslovanje organizacije. Urejeno je z državno zakonodajo in s pravili stroke. Če povzamemo je finančno računovodstvo računovodstvo celotnega poslovanja, ki se ukvarja z računovodskim spremljanjem in presojanjem sredstev, obveznosti do virov sredstev, prihodkov in odhodkov, vendar podrobneje le z razmerji dane enote računovodskega obravnavanja z drugimi (Turk, 2000, str. 128).

V okvir finančnega računovodstva sodi (Turk et al., 2001, str. 5):

- glavno – zbirno računovodstvo, ki je usmerjeno k računovodskim izkazom,
- razčlenjevalna knjigovodstva denarnih sredstev, terjatev, finančnih naložb, kapitala, dolgoročnih rezervacij in dolgov.

Stroškovno računovodstvo je notranje, analitično in je povezano s poslovanjem organizacije. Je razčlenitveno računovodstvo notranjega področja poslovanja, ki računovodsko spremlja in proučuje prvine poslovnega procesa od trenutka, ko so že na voljo, stroške in učinke pri poslovnem procesu, poslovni izid posameznih delov celote in poslovanje organizacijskih enot (osnovna sredstva, plače, material, storitve drugih, stroške po mestih nastanka in po namenih – dejavnostih) (Turk, 2000, str. 732).

¹⁷ Značilnosti koristnih informacij so pomembnost, zanesljivost, popolnost, pravočasnost, razumljivost in verodostojnost (Romney, Steinbart, 2000, str. 15).

Poslovodno računovodstvo izhaja iz finančnega in stroškovnega računovodstva, vendar pa ne predstavlja tretjega funkcijskega sklopa računovodstva. Gre namreč za preoblikovani del finančnega in stroškovnega računovodstva, ki se ukvarja izključno z oblikovanjem računovodskih informacij za potrebe odločanja posloводства. Tako je poslovodno računovodstvo, računovodstvo za potrebe po računovodskih informacijah pri poslovedenju v organizaciji, v katerem je poseben poudarek na računovodskem predračunavanju in računovodskem proučevanju, pri slednjem pa zlasti pri predstavljanju odmikov od predračunov in standardov po področjih odgovornosti (Turk, 2000, str. 495).

Bistvena značilnost razlikovanja med finančnim in stroškovnim ter poslovodnim računovodstvom je zorni kot informacije. Finančno in stroškovno računovodstvo izhajata iz podatka, ki omogoča informacijo, medtem ko je pri poslovodnem računovodstvu izhodišče poslovna odločitev, ki zahteva določeno informacijo.

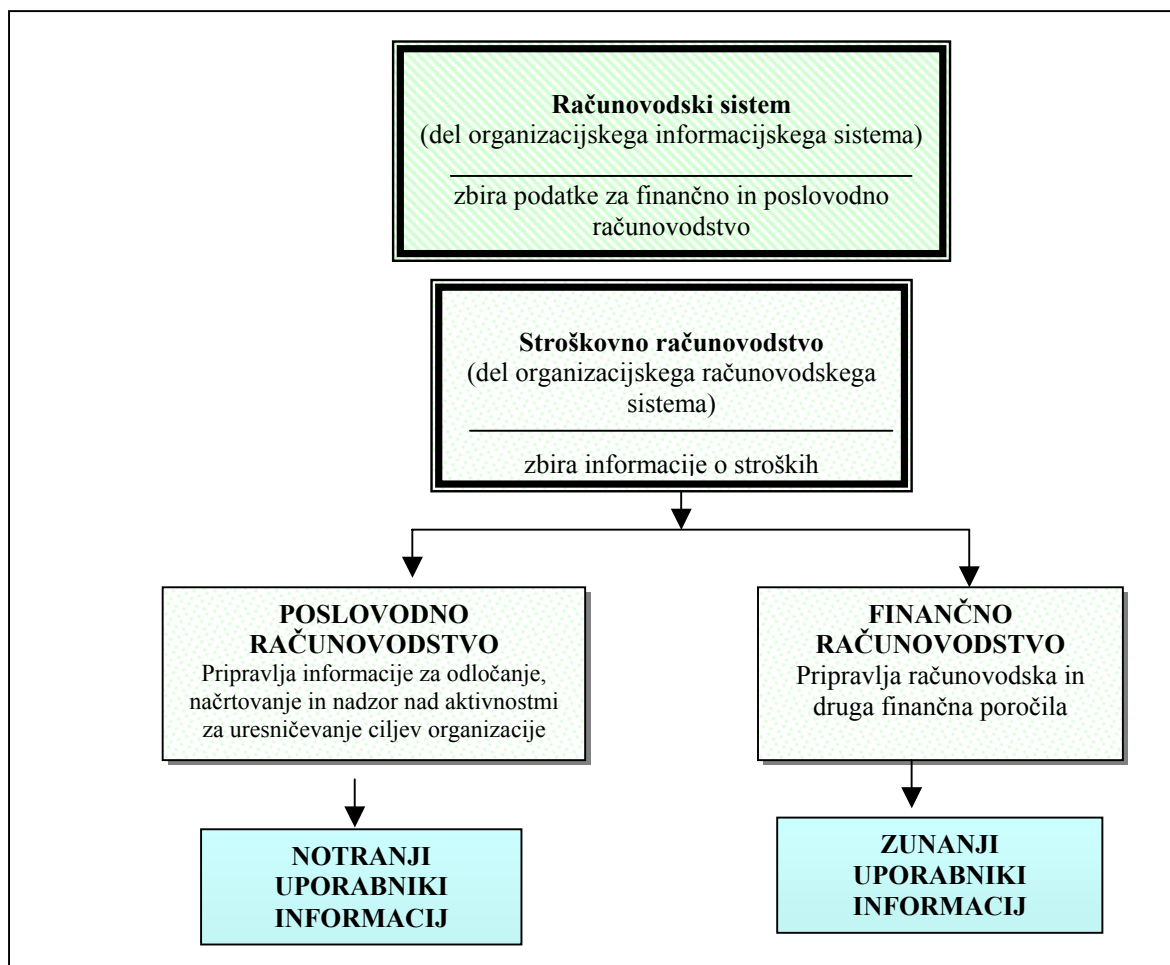
Učinkovitost poslovodnega računovodstva in na njegovih temeljih izvajano odločanje posloводства v organizaciji je vezano in pogojeno s pravočasnimi zahtevami in definicijami posloводства, in to na vseh ravneh, po potrebnih informacijah (kdaj, katere informacije, za kakšen namen itd.). Samo poslovodno računovodstvo ter njegov pomen bo podrobneje obravnavan v nadaljevanju dela.

Tabela 6: Primerjava finančnega in stroškovnega računovodstva s poslovodnim računovodstvom

	<i>Kriterij</i>	<i>Finančno in stroškovno računovodstvo</i>	<i>Poslovodno računovodstvo</i>
1	<i>nujnost</i>	zbiranje podatkov na podlagi zakonodaje	ni predpisano, zbiranje informacij na zahtevo posloводства
2	<i>namen</i>	izdelovanje računovodskih poročil za zunanje uporabnike	za posloводство, za načrtovanje, usklajevanje in nadziranje
3	<i>uporabniki</i>	zunanj – »neznani« (potrebe po informacijah je mogoče le predvidevati)	znani – posloводство (potrebe po informacijah so bolj znane)
4	<i>računovodski standardi in zakon o računovodstvu</i>	računovodska poročila pripravljena v skladu s standardi in zakonodajo	računovodske informacije za upravljanje so koristne za odločanje
5	<i>enota</i>	finančno računovodske informacije so izražene v denarnih enotah	upravljalne informacije so izražene v denarnih in drugih enotah
6	<i>natančnost informacij</i>	natančne informacije	hitre in približne informacije
7	<i>pogostost poročanja</i>	enkrat letno oz. v skladu z zakonodajo	mesečno, po potrebi dnevno in tedensko
8	<i>obseg poročila</i>	informacije za dejavnost Zavoda v celoti	informacije tudi za manjše dele dejavnosti, organizacijske enote Zavoda
9	<i>odgovornost</i>	vodstvo Zavoda	pripravljalci informacij

Vir: Interno gradivo ZZZS: Projekt FINPOS, 2001, 2002

Slika 12: Povezanost finančnega, stroškovnega in poslovnega računovodstva



Vir: R. W. Hilton, Managerial Accounting, 1994, str. 8

5.1.1.2. Organiziranost in delovanje računovodstva v Zavodu

Dejavnost Zavoda je organizacijsko porazdeljena v izvajanje na Direkciji, po posameznih območnih enotah (v nadaljevanju OE) in poslovni enoti (v nadaljevanju PE) ter izpostavah. V skladu z izvajalnim procesom je organizirano tudi računovodstvo v Zavodu – decentralizirano. Torej se računovodska dejavnost izvaja v OE in PE ter na Direkciji. Posebnost na Direkciji je, da združuje delne računovodske rezultate OE in PE in oblikuje združene (uskupinjene) računovodske informacije, ki se nanašajo na poslovanje celotnega Zavoda.

Decentralizirana organizacija zagotavlja zajemanje poslovnih dogodkov čim bližje mestu nastanka in omogoča učinkovitejše reševanje morebitnih reklamacij. Zahteva pa, da računovodstvo v vseh enotah Zavoda temelji na enotnih računovodskih usmeritvah razumevanja, vrednotenja, načina zajemanja in evidentiranja poslovnih dogodkov. Zato je potrebna uporaba enotnih šifrantov, ki veljajo za celoten Zavod. Le tako bo zagotovljena podatkovna primerljivost organizacijskih enot Zavoda in verodostojno uskupinjevanje računovodskih izkazov. Vedno pa bodo obstajale naloge s področja računovodstva, ki jih je treba nujno opraviti na ravni Zavoda kot celote (npr.: sestavitev temeljnih računovodskih izkazov, koordinacija dela v računovodstvu itd.).

Kot je bilo prikazano v predhodnih poglavjih, računovodstvo ni samo sebi namen, temveč je njegov namen oblikovanje poslovnih informacij¹⁸ o delovanju Zavoda za notranje in zunanje uporabnike. To zagotavlja z:

- izdelovanjem obračunov, ki razkrivajo poslovanje Zavoda v določenem (obračunskem) obdobju in presojanje poslovnih izidov v daljših časovnih obdobjih;
- vrednostnim evidentiranjem vseh ekonomskih kategorij stanj in procesov v celoti (ne na podlagi izbora kot statistika), na temelju veljavno sestavljenih in preverjenih listin. Kot dopolnitev vrednostnemu izražanju pa se upoštevajo še količinske merske enote (sintetiziranje različnih ekonomskih kategorij), ki so prav tako osnova za finančno načrtovanje posameznih ekonomskih kategorij;
- poenotenim izkazovanjem ekonomskih kategorij (po vsebini in metodiki – enotni kontni načrt) zaradi omogočanja primerljivosti poslovnih celot (OE, PE, Direkcija, Zavod, proračun itd.) ter enotnega načrtovanja in analiziranja;
- spremljanjem vpliva sprememb katerekoli ekonomske kategorije na druge ekonomske kategorije – medsebojna povezanost ekonomskih kategorij;
- podajanjem podatkov in informacij ter njihovem izkazovanju na primerno urejen, strnjen in uporabniku razumljiv način, pri čemer uporabnik definira potrebo po računovodskih podatkih;
- zagotavljanjem verodostojnih računovodskih listin, poslovnih knjig in računovodskih izkazov ter poročil, oblikovanih v skladu s predpisi, ob upoštevanju strokovnih stališč nadzora notranje in zunanje revizije in proračunske inšpekcije;
- ažurnim oz. tekočim (v rokih) in objektivnim informiranjem uporabnikov računovodskih informacij, ki omogoča pravočasne poslovne odločitve;
- spremljanjem in uporabljanjem najnovejših spoznanj, metod, tehnik in sredstev na področju računovodstva;
- upoštevanjem razmerij med koristmi od računovodskih informacij in stroški za njihovo pridobitev;
- oblikovanjem in dopolnjevanjem metod organizacije in sistema zajemanja in evidentiranja ekonomskih kategorij (pravilnik o računovodstvu, organizacijska navodila);
- zagotavljanjem realnega izkazovanja ekonomskih kategorij (inventura, tržne cene);
- sprotnim presojanjem pravilnosti računovodskih podatkov in odpravljanjem pri tem ugotovljenih nepravilnosti (odmiki, notranja kontrola);
- vključevanje v javnofinančni računovodski informacijski sistem (posredovanje podatkov).

Računovodstvo ni aktivni udeleženec pri sprejemanju odločitev, ampak je strokovna dejavnost, ki odgovornim na raznih nivojih odločanja posreduje informacij z namenom omogočiti učinkovito odločanje.

Vloga vsakega računovodstva, tako tudi računovodstva v Zavodu, temelji na spoznanjih iz Kodeksa računovodskih načel, ki ga je sprejel Slovenski inštitut za revizijo in je usklajen s 4. smernico evropske skupnosti in mednarodnimi računovodskimi standardi. Kodeks med drugim določa, da računovodstvo oblikuje informacije za potrebe odločanja in izvajanja v okviru poslovne celote ter za potrebe zunanjih uporabnikov.

¹⁸ V literaturi se kot cilji oblikovanja računovodskih informacij v javnem sektorju navajajo (Glynn, 1993, str. 8-9): - za dokazovanje odgovornosti in skrbnosti pri poslovanju,

- za ocenitev vodenja in organizacije javnega sektorja pri izpolnjevanju nalog,
- za planiranje in pripravo finančnih načrtov ter
- kot podlaga za nadzor nad spoštovanjem predpisov, pogodb in finančnih načrtov.

Računovodsko predračunavanje predstavlja le predračunavanje javnofinančnih izdatkov za blago in storitve ter plače, ki se nanaša na delovanje službe Zavoda, ostalo predračunavanje v Zavodu pa je del finančne funkcije, kot nosilke oblikovanja finančnega načrta.

Končni rezultat knjigovodstva so izdelani mesečni in letni obračuni poslovanja za poslovno celoto, enote računovodskega obravnavanja ali za posamezne dejavnosti v Zavodu. Obračuni se sestavijo na osnovi knjigovodskega evidentiranja vseh poslovnih dogodkov v poslovne knjige po načelu dvostavnega knjigovodstva in predpisanega kontnega načrta.

Računovodsko analiziranje se ukvarja z ugotavljanjem odmikov in vzrokov med računovodskimi predračuni in obračuni, pri čemer se celovita analiza poslovanja Zavoda na osnovi obračuna pripravi v oddelku za finance in revizijo na Direkciji.

Računovodsko nadziranje, ki je organizirano znotraj računovodstva, se ukvarja s sprotnim preverjanjem pravilnosti računovodskih podatkov in odpravljanjem ugotovljenih napak, medtem ko je notranje revidiranje organizirano zunaj računovodstva (neposredna podrejenost generalnemu direktorju) in ugotavlja napake za pretekla obdobja.

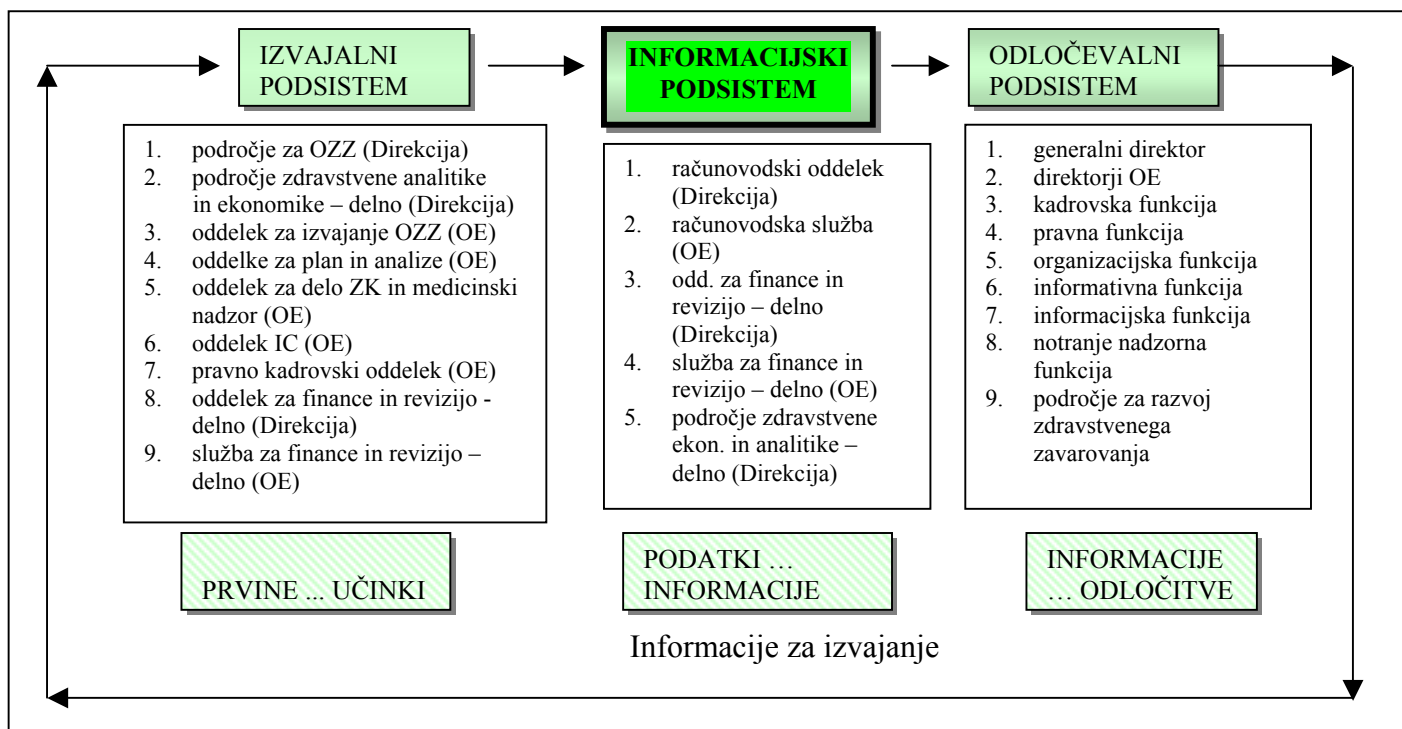
Vsak posamezni poslovni sistem je mogoče razčleniti na odločevalni in izvajalni podsistem ter na informacijski, ki je posrednik med njima. Izvajalni, odločevalni in informacijski sistem so medsebojno povezani s tokovi podatkov in informacij (Turk, Kavčič, Kokotec-Novak, 1994, str. 37). S tokovi podatkov in informacij se celotna organizacija kot poslovni sistem povezuje tudi z okoljem.

Računovodski sistem je del informacijskega sistema in računovodstvo je v vsaki organizaciji najpomembnejši kvantitativni informacijski sistem (Kavčič, 1994, str. 69). Informacije, ki jih daje računovodstvo, naj bi:

- z notranjim poročanjem omogočile poslovodstvu gospodarjenje s stroški ter načrtovanje in nadziranje poslovanja;
- s posebnim – notranjim poročanjem pomagale poslovodstvu pri strateških in tudi taktičnih odločitvah;
- s posebnimi poročili – zaključnim računom sporočale lastnikom, investitorjem, vladi in drugim zunanjim partnerjem o finančnem položaju organizacije.

Računovodski informacijski sistem lahko opredelimo kot infrastrukturo, ki omogoča proizvodnjo in dostavo računovodskih informacij. Njegov cilj je zbiranje in shranjevanje podatkov računovodskih transakcij z namenom oblikovati uporabne izločke za sprejemanje odločitev na različnih ravneh (Wood, Sangster, 1999, str. 202). Računovodski informacijski sistem je del poslovnega informacijskega sistema (Glautier, Underdown, 1997, str. 388), katerega osnovna naloga je zagotavljanje informacij za poslovodsko odločanje.

Slika 13: Računovodstvo kot osrednja informacijska dejavnost Zavoda



Vir: Interno gradivo ZZZS: Projekt FINPOS, 2001,2002

5.1.1.3. Ugotovitve in pomanjkljivosti na področju računovodstva v Zavodu

Na osnovi in ob upoštevanju teoretičnih izhodišč, ki so bila izpostavljena v predhodnih poglavjih, je bil izdelan posnetek obstoječega stanja računovodstva Zavoda s popisom vseh poslovnih dogodkov in izdelan grob in globalen potek procesov računovodskega področja v Zavodu na vseh nivojih.

Na osnovi opravljene analize in inventarizacije procesov so bile podane naslednje ugotovitve in pomanjkljivosti za področje računovodstva, katere so prikazane po posameznih sklopih računovodstva, ter splošne ugotovitve in ugotovitve, ki se nanašajo na računalniške programe.

1. Pri računovodskem predračunavanju, ki ga Slovenski računovodski standardi (v nadaljevanju SRS) definirajo kot obdelovanje podatkov o načrtovanih gospodarskih kategorijah poslovnih procesov in stanj, izraženih v denarni merski enoti in ne zajema celotnega predračunavnaja, ki je potrebno pri delovanju organizacije (SRS, 2002, str. 146), so bile ugotovljene naslednje pomanjkljivosti:

Priprava finančnega načrta Zavoda je zelo kompleksen proces, v katerem je potrebno upoštevati dejavnost, ki jo Zavod izvaja, njegovo organiziranost – razpršenost organizacijskih enot in matrično organizacijsko strukturo ter sprejeta izhodišča ter proračunski memorandum. Finančni načrt ima dva dela: prvi obsega odhodke za dejavnost obveznega zdravstvenega zavarovanja, drugi pa plan stroškov za delovanje službe Zavoda (režijski stroški).

Za realno pripravo prvega dela finančnega načrta je zelo pomembno aktivno sodelovanje področja za zdravstveno analitiko in ekonomiko ter področja za obvezno zdravstveno zavarovanje, ki morata pravočasno podati izhodišča glede obsega opravljenih zdravstvenih storitev, na osnovi sklenjenih pogodb z izvajalci zdravstvenih storitev in drugih stroškov, kateri izhajajo iz uveljavljanja pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Kajti le na osnovi realnih in pravočasno pripravljenih izhodišč lahko področje za finance in računovodstvo pripravi realen finančni načrt.

Priprava drugega dela finančnega načrta - načrta stroškov službe bi morala slediti logičnemu zaporedju izdelave finančnega načrta Zavoda, v smislu predhodno pripravljenega načrt dela Zavoda, plana kadrov, načrta izobraževanja in načrta investicij, ker imajo vsi ti plani finančni učinek na plan stroškov službe.

2. Ugotovljene pomanjkljivosti na področju knjigovodstva, ki ga razumemo v smislu popolnega zbiranja ter ustaljenega kronološkega in stvarnega urejanja podatkov zasnovano dokumentirano in strogo formalno evidentiranje vseh nastalih, posamično utemeljenih poslovnih procesov in stanj, izraženih v denarni merski enoti (Turk, Kavčič, Kokotec-Novak, 2001, str. 46), so naslednje:
 - a. Evidentiranje prejetih računov za stroške službe je še ročno kot tudi kontrola in podpisovanje računov. Zaradi takšnega postopka obstaja možnost napačne odobritve stroškov za plačilo, izgube računa itd. To bi se lahko zelo kvalitetno rešilo z ustreznim računalniškim programom, ki bi vsak prejeti račun s pomočjo optičnega čitalca spremenil v digitalno obliko. S tem bi se zagotovilo arhiviranje vseh prejetih računov na enem mestu, elektronsko posredovanje dokumentov v pregled in odobritev, vodstvo pa bi v vsakem trenutku dobilo informacijo, kje se določeni dokumenti nahajajo in kdo je v določenem trenutku za njih odgovoren. S tem se zmanjša možnost zamude pri odobritvah računov in s tem zamude plačila.
 - b. Postopek knjiženja je predolg in obstaja verjetnost napak zaradi ročnih knjiženj – ročno prepisovanje podatkov iz aplikacije v aplikacijo – npr.: iz razčlenjevalnega knjigovodstva dobaviteljev dejavnosti v glavno knjigo, iz blagajne v glavno knjigo itd. Določeni obračuni še niso računalniško podprti, zato se obračuni in knjiženje izvajajo ročno, kot npr. nadomestila za pravne osebe, obračun povračil stroškov zdravstvenih storitev, obračun pogrebnin, posmrtnin itd. Te evidence še niso oblikovane v smislu računovodskih razčlenjevalnih evidenc.
 - c. Poraba časa za kontrolo vseh prejetih dokumentov za zdravstvene storitve je zelo velika. Razmerje porabe časa za kontrolo vseh prejetih dokumentov za zdravstvene storitve proti vnosu je 70% : 30% za izvajanje kontrole. Vsa kontrola se namreč izvaja »ročno«, ker obstoječi programi ne omogočajo primerjave podatkov, ki so zapisani v različnih bazah Zavoda (baza zavarovanih oseb, baza potrditve zobnoprotetičnih načrtov, baza odobritev zdraviliškega zdravljenja, baza pogodb z izvajalci zdravstvenih storitev, baza odobrenih medicinsko tehničnih pripomočkov itd.)

Preveč poudarka je na iskanju posamičnih nepravilnosti namesto na sistemskem odkrivanju napak in ukrepanju.

- d. Aplikacija dobaviteljev dejavnosti (»Stroški ZV«), ki služi kot informacijska podpora razčlenjevalnemu knjigovodstvu dobaviteljev, se z novimi, nujnimi zahtevami dopolnjuje (npr. uvedba davka na dodano vrednost, uvedba KZZ...); večjih posegov, kot je možnost primerjanja podatkov pa ne dovoljuje. Omenjeno aplikacijo je

potrebno nujno vsebinsko in tehnološko predelati, saj sedaj dejansko združuje razčlenjevalno knjigovodstvo dobaviteljev dejavnosti in statistiko – količinsko evidenco o opravljenih zdravstvenih storitvah po izvajalcih. Pri prenovi je potrebno upoštevati tudi bodoče spremembe, ki jih bo prinesla domača zakonodaja in usmeritve Evropske unije (v prihodnosti se pričakuje, da bo potrebno spremljati stroške zdravstvenih storitev po zavarovanih osebah) ter uvedba računalniško podprtih notranjih kontrol.

- e. Šifrant zdravstvenih dejavnosti, ki je določen z Navodilom za obračunavanje zdravstvenih storitev (Občasnik¹⁹ št. 1/97), ni usklajen z veljavnim kontnim načrtom (ki velja od 1. 1. 2000 dalje) in to povzroča težave pri usklajevanju zbirnih in razčlenjevalnih evidenc. Razčlenjevalna evidenca obveznosti do dobaviteljev dejavnosti je s križnim šifrantom povezana oz. usklajena s funkcionalno klasifikacijo, ki jo zahteva zakonodaja, vendar pa aplikacija ni usklajena s kontnim načrtom.
- f. Zavod od leta 1994 uvaja sprejem dokumentov od dobaviteljev zdravstvenih storitev v elektronski obliki preko računalniške izmenjave podatkov (v nadaljevanju RIP²⁰), kar je podrobneje opisano v nadaljevanju dela v poglavju 6.6. Poleg prednosti, ki jih prinaša takšna oblika je pomanjkljivost v tem, da se v elektronski obliki trenutno lahko sprejemajo samo zbirni računi, zahtevki, obračunski računi in poročila²¹, specifikacije in priloge (naročilnice za tehnične pripomočke, nalogi za prevoz itd.), ki so podlaga za izvajanje natančnejših kontrol, so še vedno v papirni obliki. Zaradi tega je potrebno kontrolo izvajati ročno. Dodatna težava je tudi v tem, da je potrebno za knjiženje imeti pošiljko v elektronski obliki in papirni seznam elektronskih dokumentov. Velikokrat pride do časovnega zamika med elektronsko pošiljko in papirnim seznamom, zato se dokument ne more poknjžiti. Dolžniško-upniško razmerje začne teči ob sprejemu pošiljke po elektronski pošti, evidentira pa se šele, ko se prejmejo tudi papirni dokumenti. Problem je zagotovitev plačila v roku v primeru, ko zamuja papirni dokument.
- g. Zaradi kontrole in racionalizacije dela je potrebno vzpostaviti pregled elektronskih pošiljk, ker obstaja nevarnost dvakratnega knjiženja računa, če izvajalec pošlje račune v elektronski obliki in nato še v papirni obliki po pošti.
- h. Ni enotnega sistema izstavljanja in evidentiranja računov za stroške dejavnosti, saj niso vsi prejeti računi zajeti v razčlenjevalni evidenci dobaviteljev (tako niso zajeti

¹⁹ Občasnik je glasilo Zavoda, ki je namenjen zlasti informiranju izvajalcev zdravstvenih storitev in drugih partnerjev Zavoda o aktih in izvedbenih navodilih za izvajanje programov zdravstvenih storitev ter aktualnih informacijah in strokovnih poročilih s področja obveznega zdravstvenega zavarovanja

²⁰ Računalniško izmenjavanje podatkov – RIP (Electronic Data Interchange – EDI) je elektronsko izmenjavanje poslovnih podatkov v standardizirani obliki med računalniškimi informacijskimi sistemi, v standardni obliki, ki jih lahko avtomatično obdelata računalniški sistem.

²¹ Za zdravstvene dejavnosti obstajajo pravila, ki jih je predpisal Zavod, glede evidentiranja in obračunavanja zdravstvenih storitev oz. o načinu poročanja o opravljenem obsegu dela. Zdravstvene dejavnosti lahko glede na ta pravila razdelimo v tri skupine (glej tudi Tab.1, na str. 14):

- obračunavanje zdravstvenih storitev na osnovi mesečnega poročila in trimesečnega obračunskega računa (v to skupino uvrščamo osnovno zdravstveno dejavnost, zobozdravstveno dejavnost, specialistično ambulantno in specialistično bolnišnično dejavnost, dejavnost reševalnih prevozov);
- obračunavanje zdravstvenih storitev na osnovi mesečnih računov. Takšen sistem velja za dejavnost zdravstvene nege v domovih za starejše občane, v posebnih in vzgojnih zavodih, za zdraviliško dejavnost, dejavnost preskrbe s krvjo in krvnimi derivati, socialnomedicinska, higienska in epidemiološka dejavnost, letovanje in obnovitvena rehabilitacija, nabava medicinsko tehničnih pripomočkov;
- obračunavanje storitev na osnovi zahtevka za plačilo, ki se lahko izda večkrat na mesec in se uporablja pri lekarniški dejavnosti – zahtevek za plačilo je podoben dokument kot račun, razlika je le v tem, da za storitve v lekarniški dejavnosti račun prejme zavarovana oseba, izvajalec te dejavnosti pa posreduje Zavodu zahtevek za plačilo izdanih zdravil, ki se krijejo v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja.

izdatki za obnovitveno rehabilitacijo, helikopterske prevoze, podatki o zdravstvenih storitvah in zdravilih, ki jih plačajo zavarovanci sami, nato pa jih dobijo povrnjene iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja). Hkrati pa se izdani računi za povračilo stroškov dejavnosti vodijo samo v izvenbilančni evidenci (zaračunavanje nevtrjenih tehničnih pripomočkov, tj. izterjava ugotovljenih nepravilnosti na osnovi kontrole prejetih specifikacij ipd.).

- i. Aplikacija »Glavna knjiga« je nameščena lokalno po območnih enotah, tako da Direkcija – področje za finance in računovodstvo nima ažurnih informacij o stanju stroškov, ampak pridobi te informacije enkrat mesečno z združevanjem glavnih knjig območnih enot in poslovne enote.
3. Na področju računovodskega nadziranja, ki je na osnovi podatkov v knjigovodskih listinah in poslovnih knjigah zasnovano presojanje pravilnosti in odpravljanje nepravilnosti pri poslovnih procesih in stanjih ter njihovem knjigovodskem kontroliranju (Turk, Kavčič, Kokotec-Novak, 2001, str. 47), je bilo ugotovljeno:

Zaradi zagotovitve resničnih in pravih podatkov je potrebno vgraditi čim več kontrol v sam informacijski računovodski sistem (avtomatizacija kontrol, kjer je mogoče). Nujno je, da se zagotovijo računalniški prenosi podatkov med tremi ključnimi področji v Zavodu; to so področje za obvezno zdravstveno zavarovanje, področje za zdravstveno ekonomiko ter finančno-računovodsko področje z namenom vzpostavitve čim kvalitetnejših notranjih kontrol na področju razčlenjevalnega knjigovodstva dobaviteljev dejavnosti, saj ti izdatki predstavljajo kar 86,94% vseh izdatkov Zavoda v letu 2001. V sedanjem trenutku je računovodsko nadziranje, kljub obstoju oddelka za notranje revidiranje premalo razvito in izpostavljeno tveganju, da se odobrijo in tako plačajo napačne zdravstvene storitve.

4. Na področju računovodskega analiziranja (proučevanja), kjer se presoja ugodnosti na podlagi primerjanja podatkov v računovodskih obračunih in predračunih ter oblikovanje predlogov za izboljšave pri poslovnih procesih in stanjih (Turk, Kavčič, Kokotec-Novak, 2001, str. 47), je bilo ugotovljeno, da se za kvalitetnejše analiziranje čuti pomanjkanje uvajanja stroškovnih mest v Zavodu ter nepovezanost posameznih aplikacij. To bi še izboljšalo podlago za sprejemanje poslovnih odločitev tako o nadziranju, kakor tudi o načrtovanju kot odločevalnih funkcijah.

Ker je računovodski sestav le del, čeprav zelo pomemben, celotnega informacijskega sestava Zavoda, so bile pri analizi le-tega ugotovljene tudi pomanjkljivosti, ki se nanašajo na druga področja poslovanja Zavoda in neposredno vplivajo na računovodsko področje in so predstavljene v nadaljevanju:

- a. Krogotok pošte ni enoten po OE. Vsa pošta ni zavedena na enem mestu in s tem ni pregleda nad dospelo pošto. Potrebno je poenotiti in točno opredeliti krogotok pošte in dokumentov, prispelih po pošti in preko elektronske pošte.
- b. Izobraževanje uporabnikov o uporabi posameznih aplikacij se ni izvajalo. Tehničnim distribucijam dopolnitev programov ne sledijo dosledno tudi vsebinska navodila za uporabo.
- c. V Zavodu je potrebno okrepiti vlogo poslovnega računovodstva. Poslovodstvo naj bi pravočasno opredelilo zahteve po računovodskih informacijah, računovodstvo pa naj bi v skladu z zahtevami pripravilo kvalitetne informacije za odločanje poslovodstva.

- d. Za zagotavljanje kakovostnih in pravočasnih informacij ter za nadaljnji razvoj poslovnega računovodstva je potrebno izboljšati računalniško podporo in okrepiti računalniško nadziranje preko uvajanja notranjih kontrol na vseh področjih poslovanja Zavoda in ne samo na računovodskem.
- e. Potrebno bo posvetiti tudi večjo pozornost področju izterjave prispevkov in eksterni reviziji ter zagotoviti večje usklajevanje dela na tem področju znotraj Zavoda.

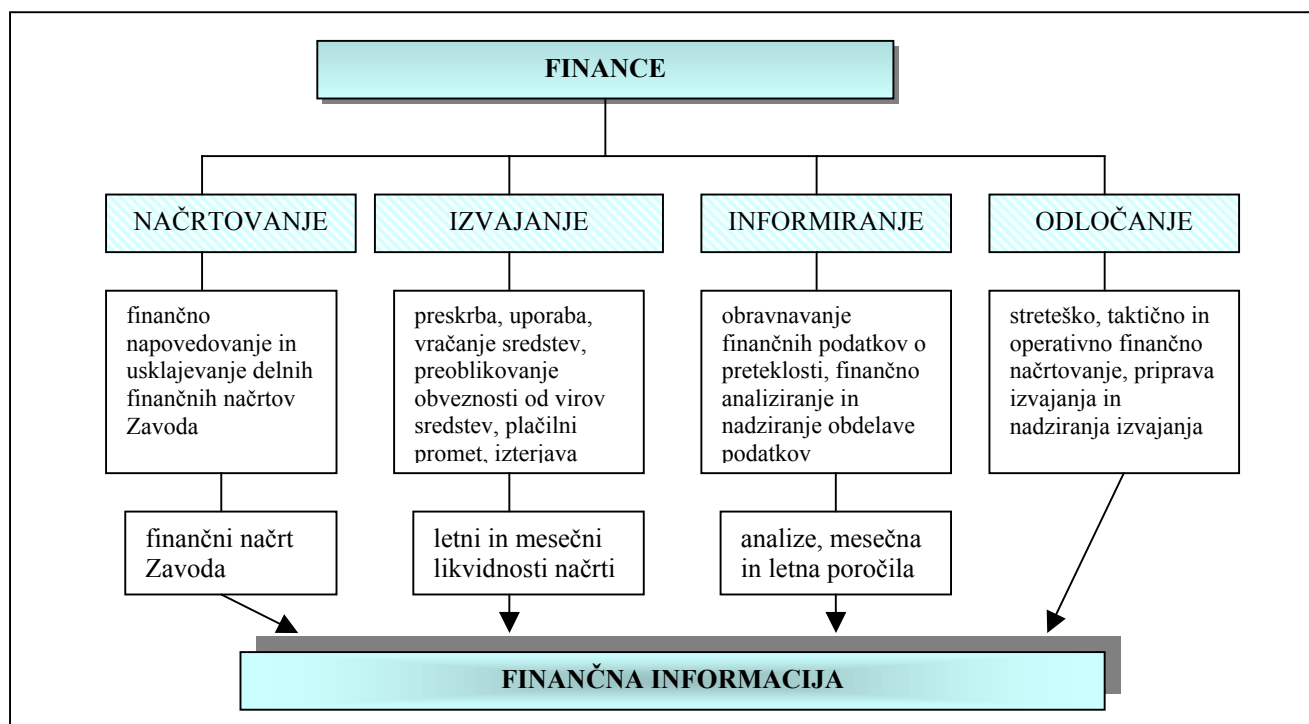
5.1.2. Vloga in mesto financ

Finančna funkcija je ena temeljnih poslovnih funkcij Zavoda. Njen razvoj je odvisen od potreb, ki izhajajo iz poslovanja Zavoda ter od sprememb, ki se dogajajo v zunanem okolju. Razlog za preoblikovanje finančne funkcije tako pogojujejo:

- potrebe za uspešno poslovanje Zavoda;
- predpisi (Zakon o javnih financah (1999), Zakon o finančnem poslovanju podjetij (1999), Zakon o plačilnem prometu (2002) in ostali predpisi, ki urejajo finančno poslovanje v sistemu enotnega zakladniškega računa države).

Finančno poslovanje Zavoda obsega finančno načrtovanje (priprava finančnega načrta Zavoda), izvajanje (preskrba, uporaba, vračanje sredstev, preoblikovanje obveznosti do virov sredstev, plačilni promet, izterjava prispevkov in drugih terjatev), informiranje (obravnavanje finančnih podatkov o preteklosti, finančno analiziranje in nadziranje obravnavanja podatkov) in odločanje (strateško, taktično in operativno finančno načrtovanje, priprava izvajanja in nadziranje izvajanja), kar predstavlja štiri delne sisteme finančne funkcije.

Slika 14: Nastajanje finančnih informacij



Vir: Interno gradivo ZZZS: Projekt FINPOS, 2001,2002

Organiziranost financ v Zavodu ne sledi v celoti decentralizaciji izvajalskih procesov, kot to velja za računovodstvo. Strateško pomembni del se izvaja centralno na Direkciji Zavoda (področje načrtovanja in informiranja), operativni del (predvsem s področja izvajanja – plačilni promet) pa se je do 1. 7. 2002 izvajal decentralizirano na nivoju organizacijskih in poslovnih enot.

Organiziranost finančne funkcije v Zavodu bo postavljena glede na:

1. strukturo in obseg nalog, ki so odvisne od:
 - temeljnih razvojnih ciljev in vizije Zavoda, organiziranost pa mora učinkovito podpirati uresničevanje postavljenih ciljev;
 - posebnosti poslovanja Zavoda;
 - notranje organizacijske strukture, pri čemer je potrebno vedno zagotoviti celovitost finančne funkcije glede na izvajanje, informiranje in odločanje s čimer je opredeljena tudi porazdelitev nalog finančne funkcije;
 - prostorske razvejanosti Zavoda, ki zahteva določeno decentraliziranost, ki pa ne sme zmanjšati učinkovitosti finančne funkcije;
 - informacijske tehnologije in tehnološke opremljenosti Zavoda, ki omogoča decentraliziranost finančne funkcije, hkrati pa tudi boljši nadzor, torej njeno večjo učinkovitost;
2. zakonsko predpisane systemske oblike, v katere se je moral vključiti Zavod; še posebej na področju javnih financ države (poročanje, pogoji zadolževanja, sistem enotnega zakladniškega računa);
3. strukture virov financiranja (glavni vir prihodkov so prispevki);
4. gospodarnosti in učinkovitosti izvajanja finančne funkcije;
5. od razpoložljivih kadrov in obstoječe ravni znanja;
6. posebnosti ožjega in/ali širšega okolja Zavoda;
7. povezanosti z drugimi poslovnimi funkcijami, saj imajo njihove poslovne odločitve finančne posledice.

5.2. REFORMA JAVNIH FINANC IN NJEN VPLIV NA POSLOVANJE ZAVODA

5.2.1. Novosti pri spremljanju in prikazovanju javnofinančnih sredstev

Neprofitne organizacije oz. organizacije, ki uporabljajo javnofinančna sredstva, morajo biti pri evidentiranju prihodkov in odhodkov zelo dosledne. V ZDA se je do leta 1994 v neprofitnih organizacijah (javnofinančnih ustanovah) uporabljalo t.i. računovodstvo skladov (fund accounting). Pod tem pojmom se razumejo različne, nepovezane računovodske metode različnih skupin neprofitnih organizacij, ki pa so vse postale zelo zapletene in zelo težko obvladljive. Z letom 1994 so z izdajo standardov (FASB 117) dosegli obvladljivo in medsebojno primerljivo računovodstvo neprofitnih organizacij (McLaughlin, 1995, str. 61).

V Sloveniji je Ministrstvo za finance v letu 1998 pričelo, v letih 1999 in 2000 pa intenzivno nadaljevalo, z nalogami in aktivnostmi pri pripravi in izvedbi celovite reforme sistema javnega financiranja. Cilj reforme je bolj učinkovito upravljanje z javnimi financami in lažji nadzor nad porabo javnofinančnih sredstev oziroma izboljšanje izvajanja nalog in odgovornosti. Razviti javne službe, ki bodo usmerjene k uporabniku, izkoristiti zmogljivosti moderne tehnologije ter izboljšati kakovost pravne regulative.

Pravne osebe, organi in organizacije, ki poslujejo s sredstvi javnih financ, zbranimi na podlagi davkov in prispevkov, taks, ipd., morajo voditi poslovne knjige in sestavljati letna

poročila tako, da zagotovijo davkoplačevalcem preglednost upravljanja in gospodarjenja s sredstvi javnih financ.

Pravni okvir reforme upravljanja z javnimi financami predstavljajo trije sistemski, med seboj usklajeni zakoni, ki veljajo za vse osebe javnega prava. Le-te so uvrščene v institucionalni sektor države, v določenem delu pa tudi za pravne osebe, ki so zajete v pojmu javni sektor. To so Zakon o računovodstvu, Zakon o javnih skladih in Zakon o javnih financah ter vrsta podzakonskih predpisov, ki jih je prepisal minister za finance na osnovi omenjenih zakonov.²²

Temeljni zakon za uresničevanje ciljev reforme oziroma uspešnega upravljanja z javnimi financami je Zakon o javnih financah, ki pravno ureja pogoje za doseganje makroekonomske stabilnosti in za zagotavljanje trajnega in stabilnega narodnogospodarskega razvoja. Zakon celovito ureja ali določa temelje za nadaljnje urejanje za naslednja področja javnih financ:

- pravno formalni in institucionalni okvir;
- nove klasifikacije javnofinančnih prihodkov in odhodkov;
- sistem enotnega zakladniškega računa;
-  enotni računovodski sistem, ki temelji na enotni glavni knjigi;
- izvajanje, evidentiranje in nadzorovanje javnofinančnih tokov;
- računalniška oz. informacijska podpora;
- notranjih nadzor;
- potrebne statistike na makroekonomski ravni.

Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava opredeljuje dve vrsti pravnih oseb:

- določeni uporabniki enotnega kontnega načrta; to so tiste pravne osebe javnega prava, ki pridobivajo prihodke tudi iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu; sem sodijo javni zdravstveni zavodi,
- drugi uporabniki enotnega kontnega načrta, kamor nesporno sodi tudi ZZZS.

Na teh osnovah se je tudi Zavod vključil v reformo javnih financ v Sloveniji. Oba zakona s podzakonskimi akti sta s 1. 1. 2000 spremenila način načrtovanja, merjenja in razčlenjevanja prihodkov in odhodkov, ugotavljanja izida poslovanja, vrednotenja sredstev in virov sredstev ter računovodske izkaze. Z njimi se računovodsko izkazuje poslovanje Zavoda od leta 2000 dalje in tako ni omogočena neposredna primerjava računovodskih izkazov z letom 1999.

²² Podzakonski akti, ki konkretizirajo vsebino omenjenih zakonov so:

- Odredba o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov uporabnikov enotnega kontnega načrta (1999);
- Navodilo o načinu in stopnjah rednega odpisa neopredmetenih dolgoročnih in opredmetenih osnovnih sredstev (1999);
- Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun in proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (1999);
- Navodilo o uskladitvi računovodskih evidenc za uporabnik enotnega kontnega načrta z Zakonom o računovodstvu (1999);
- Pravilnik o vsebini, členitvi in obliki računovodskih izkazov za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (2000);
- Odredba o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov proračunov (2000).

Tabela 7: Primerjava med načinom evidentiranja, vrednotenja in izkazovanja prihodkov, odhodkov, sredstev in virov sredstev oseb javnega prava pred 1. 1. 2000 (velja načelo fakturirane realizacije) in po 1. 1. 2000 (velja načelo plačane realizacije)

Zaračunana prodaja (pred 1. 1. 2000)	Plačana prodaja (po 1. 1. 2000)
- priznavanje prihodkov in odhodkov je temeljilo na načelu zaračunane prodaje (fakturirana realizacija) ²³ ;	- prihodki in odhodki uporabnikov enotnega kontnega načrta se priznavajo v skladu z računovodskim načelom denarnega toka (plačana realizacija);
- plačani oziroma prejeti avansi so le izdatki oziroma prejemki, niso pa tudi odhodki oz. prihodki;	- plačani oziroma prejeti avansi se všttevajo med prihodke oziroma odhodke obračunskega obdobja, v katerem so bili (iz)plačani;
- stroškovna obraba osnovnih sredstev (amortizacija) se nadomešča v breme prihodkov kot odhodek obračunskega obdobja;	- stroškovna obraba osnovnih sredstev (amortizacija) se izkazuje kot popravek vrednosti sredstev neposredno v breme vira sredstev (splošni sklad);
- revalorizacija sredstev je bila obvezna;	- revalorizacija sredstev se ne opravlja več, razen za opredmetena in neopredmetena osnovna sredstva ter kapitalske naložbe v gospodarske družbe in druge pravne osebe, ki vodijo poslovne knjige po določbah zakona o gospodarskih družbah in zakona o gospodarskih javnih službah;
- obveznosti do virov sredstev so se morale obvezno revalorizirati;	- obveznosti do virov sredstev se ne revalorizirajo, razen če je tako določeno s posebnimi predpisi ali pogodbami;
- revalorizacijski učinki so bili prihodki oziroma odhodki obračunskega obdobja;	- revalorizacijski učinki povečujejo oziroma zmanjšujejo lastni vir sredstev (splošni sklad);
- razčlenjevanje prihodkov na poslovne in izredne prihodke ter prihodke iz financiranja;	- drugačen način razčlenjevanje prihodkov (na davčne, nedavčne, kapitalske in transferne prihodke);
- razčlenjevanje odhodkov na poslovne in neposlovne odhodki ter odhodke iz financiranja;	- drugačno razčlenjevanje odhodkov (na tekoče, transferne in investicijske odhodke);
	- drugačna oblika izkaza prihodkov in odhodkov (izid poslovanja sooblikujejo rezultati v treh izkazih: izkaz prihodkov in odhodkov, izkaz računa finančnih terjatev in naložb ter izkaz računa financiranja. Višina ugotovljenega izida poslovanja pa povečuje (v primeru presežka) oziroma zmanjšuje (v primeru primanjkljaja) lasten vir sredstev (splošni sklad) in ni več predmet razporejanja organov upravljanja po zaključnem računu;
- do 28.2. je bilo potrebno pooblaščenim institucij predati le ustrezne bilance;	- do 28.2. je potrebno, poleg bilančnih izkazov, pooblaščenim institucij predati tudi poslovno poročilo in sklep organa upravljanja;
- notranje revidiranje ni bilo predpisano;	- obvezna vzpostavitev notranjega revidiranja pri tistih organizacija, ki prejemajo za več kot 100 mio SIT prihodkov iz javnih financ oziroma če je

²³ Posledica prehoda iz zaračunane na plačano prodajo se je v Zavodu odrazila v:

- izkazanih dodatnih odhodkih v znesku 8.530.283 tisoč SIT. Gre za izkazovanje stroškov, ki so nastali v letu 1999 in bili plačani v letu 2000 ter
- dodatnih prihodkih v znesku 355.145 tisoč SIT. Gre za izkazovanje v letu 2000 prejetih prejemkov za storitve, ki so bile opravljene že v letu 1999.

	ustanovitvena vloga države oziroma lokalne skupnosti večja kot 500 mio SIT;
- pravica ustaviti posamezno izplačilo, ki ni v skladu s predpisi, je bila dana le generalnemu direktorju in drugim pooblaščenim osebam (iz naslova odgovornosti za zakonitost poslovanja);	- imenovati je potrebno pooblaščenega računovodjo, ki lahko začasno zadrži izplačilo, ki ni v skladu s predpisi, poleg generalnega direktorja in drugih pooblaščenih oseb;
- neporabljena sredstva za določene namene v tekočem obdobju so se rezervirala za bodočo porabo preko rezervacij (z vnaprejšnjim vračunavanjem stroškov oziroma razmejevanjem prihodkov);	- prenos neporabljenih, namenskih sredstev iz preteklega obdobja v prihodnje se izvede preko poslovnega izida in razporeditvijo tega na splošni sklad, v breme katerega se nato zagotavlja finančna pokritost odhodkov, ker se dolgoročne rezervacije ne smejo vzpostavljati z vnaprejšnjim vračunavanjem stroškov ali odhodkov oziroma z dolgoročnim razmejevanjem prihodkov v breme javnih financ.

Vir: Interno gradivo ZZZS: Projekt FINPOS, 2001, 2002

Na vsebinsko metodološkem področju je bilo dosedanje delo v okviru omenjene reforme osredotočeno na oblikovanje novih metodoloških rešitev in njihovo prilagajanje mednarodnim standardom. Potrebno je bilo enotno identificiranje oseb javnega prava, ki morajo načrtovati in izvrševati proračun po enotnih načelih, enotno evidentirati in računovodsko obravnavati proračunsko porabo in o tem enotno poročati. Osnova so bili odgovori na tri ključna vprašanja:

- kdo (u)porablja javnofinančna sredstva, to je katere institucionalne enote države v širšem smislu (proračunski uporabniki) uporabljajo in trošijo javnofinančna sredstva;
- kako se (u)porabljajo javnofinančna sredstva, to je za kakšne ekonomske namene se sredstva trošijo;
- za kaj se trošijo javnofinančna sredstva, to je za kakšne funkcionalne namene se porabljajo sredstva davkoplačevalcev.

Odgovor na prvo vprašanje daje »institucionalna klasifikacija uporabnikov javnofinančnih sredstev«, na drugo »ekonomska klasifikacija javnofinančnih tokov«, na tretje pa »funkcionalna klasifikacija javnih izdatkov«.

5.2.1.1. Institucionalna klasifikacija uporabnikov javnofinančnih sredstev

Prizadevanja pri razvrščanju uporabnikov javnofinančnih sredstev so tekla v smeri, da se Slovenija čimbolj približa mednarodno sprejeti klasifikaciji sektorja države.

Institucionalna klasifikacija uporabnikov javnofinančnih sredstev razvršča pravne osebe na neposredne in posredne uporabnike proračunov države ali občine. Pri določanju teh subjektov je bila upoštevana statistična Uredba o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije institucionalnih sektorjev (1998). Ta klasifikacija temelji na določbah tretje izdaje Evropskega sistema računov, ki je obvezen statistični standard Evropske unije.

Razlog definiranja sektorja države in določitve enot, ki se uvrščajo vanj, je v tem, da se njegova poraba odraža kot delež javne porabe v bruto domačem proizvodu.

Osnovni kriteriji za klasificiranje posameznega subjekta so:

- način financiranja subjektov, ki je lahko: neposredno ali posredno financiranje iz proračunov države, občine oz. skladov socialnega zavarovanja;
- ustanovitelj subjekta: država ali občina;
- statusna oblika subjekta: javni zavod, javni sklad, agencija, državni upravni organ idr.;
- vrsta javne funkcije, ki jo subjekt opravlja.

Zavod je s tega vidika posebna institucija, tako kot ZPIZ in predstavlja samostojno blagajno javnega financiranja. V klasifikaciji je razvrščen med posredne uporabnike proračuna v okviru skladov in drugih izvajalcev obveznega socialnega zavarovanja.

Ta delitev subjektov je pomembna tudi z računovodskega vidika. Na tej podlagi se ločeno izkazujejo terjatve in obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava, na kontih skupin 14 in 24, od drugih, ki ne spadajo med uporabnike enotnega kontnega načrta in jih izkazujemo na kontih skupine 12 in 22.

5.2.1.2. Ekonomska klasifikacija javnofinančnih tokov

Namen ekonomske klasifikacije je, da vsi uporabniki javnofinančnih sredstev prikazujejo javnofinančne tokove po enakih kriterijih, in da je zagotovljena njihova medsebojna primerljivost. Ta klasifikacija omogoča izkazovanje transparentnih in mednarodno primerljivih bilanc javnega financiranja, saj je usklajena s standardi, ki jih uporablja Mednarodni denarni sklad in države razvitega sveta.

Na podlagi nove ekonomske klasifikacije je mogoča bistveno kvalitetnejša priprava globalne bilance javnega financiranja kot skupinskega izkaza javnofinančnih tokov v Sloveniji, v katerem se izkazujejo uskupinjeni tokovi prihodkov in odhodkov, danih in vrnjenih posojil ter zadolževanja in odplačil dolga za vse institucije javnega financiranja. Ta klasifikacija je tako podlaga za enotno proračunsko in računovodsko načrtovanje, evidentiranje in spremljanje javnofinančnih prihodkov in odhodkov.

Na temelju ekonomske klasifikacije javnofinančnih tokov je predpisan enotni kontni načrt, ki ga za evidentiranje poslovnih dogodkov, morajo uporabljati določeni in drugi uporabniki. Pravne osebe zasebnega prava pa uporabljajo kontni okvir, ki ga je predpisal Slovenski inštitut za revizijo (Zakon o računovodstvu, 1999).

5.2.1.3. Funkcionalna klasifikacija javnofinančnih izdatkov

Revizija celotnega sistema in metodologije javnega financiranja v Sloveniji je zasnovana na uveljavitvi funkcionalne klasifikacije javnofinančnih izdatkov, ki v celoti sledi mednarodno uveljavljeni klasifikaciji. V začetku aprila 1999 je Statistična komisija združenih narodov v sodelovanju z OECD sprejela novo, revidirano in dopolnjeno funkcionalno klasifikacijo²⁴, ki je začela veljati z letom 2000.

Za razliko od dosedanje, ki je razvrščala celotne javnofinančne izdatke v 14 funkcionalnih področij, nova funkcionalna klasifikacija razčlenjuje izdatke v 10 funkcionalnih področij, ki

²⁴Gre za tako imenovano standardno klasifikacijo funkcij države, imenovano COFOG (Clasification of the Functions of Government) in je standardiziran kodiran sistem za identifikacijo funkcij in storitev države.

so: 1) javna uprava, 2) obramba, 3) javni red in varnost, 4) gospodarske dejavnosti, 5) varstvo okolja, 6) stanovanjska dejavnost, 7) zdravstvo, 8) rekreacija, kultura in dejavnosti neprofitnih organizacij, društev, združenj in drugih institucij, 9) izobraževanje ter 10) socialna varnost.

Funkcionalna klasifikacija razčlenjuje celotno porabo državnih in občinskih organov, skladov socialnega zavarovanja, javnih skladov ter drugih oseb javnega prava, ki se financirajo iz javnofinančnih sredstev po posameznih funkcionalnih namenih porabe in je tako podlaga za enotno strukturiranje vsebine posameznih izdatkov države.

Eno izmed desetih področij je zdravstvo, katerih izdatki se dalje delijo v šest skupin:

- oskrba z zdravili, farmacevtskimi izdelki in ortopedskimi pripomočki;
- izvenbolnišnične zdravstvene storitve;
- bolnišnične zdravstvene storitve;
- storitve splošnega zdravstvenega varstva;
- raziskave in razvoj na področju zdravstva;
- druge dejavnosti na področju zdravstva.

Vsaka skupina se nadalje razčlenjuje na več podskupin, npr. bolnišnične zdravstvene storitve na: storitve splošnih bolnišnic, storitve specializiranih bolnišnic, storitve zdravstvenih centrov in porodnišnic in na storitve ustanov za bolniško nego in rehabilitacijo.

5.2.2. Sistem enotnega zakladniškega računa

Banka Slovenije je že leta 1992 pričela s pripravami na reformo plačilnega prometa in postavila osnovna izhodišča, na katerih mora temeljiti nov sistem plačilnega prometa. Eno izmed izhodišč je, da je plačilni promet gospodarska dejavnost, ki mora biti podvržena konkurenci. To pomeni, da se morajo funkcije sedanjega plačilnega prometa kot javnopravne storitve prenesti v konkurenčno bančno okolje. Reforma je nujna za nadaljnji razvoj tržnega gospodarstva, finančnih trgov ter vključevanja Slovenije v Evropsko unijo. Za področje javnih financ se kot osnovni cilji reforme izpostavlja izboljšanje integritete, odgovornosti in učinkovitosti porabe javnofinančnih sredstev, zmanjšanje javnega dolga, izboljšanje finančnih poročil za javnofinančni sektor ter izboljšanje preglednosti in večji vpogled javnosti v javnofinančne transakcije (Last, 2002, str. 175). V tem smislu je nastal in bil sprejet tudi Zakon o javnih financah, ki v 61. členu izrecno nalaga Ministrstvu za finance vzpostavitev sistema enotnega zakladniškega računa, kot mehanizma izvajanja državnega in občinskih proračunov.

Zakon tako daje Ministrstvu za finance pristojnosti, da lahko vključi v sistem enotnega zakladniškega računa države vse osebe širšega sektorja države²⁵.

Način prehoda iz obstoječega v reformirani plačilni sistem je bil določen v šestih fazah:

1. prenos računov obvezne rezerve v Banko Slovenije;
2. prenos računov bank v Banko Slovenije in vpeljava sistemov bruto poravnave v realnem času in žiro kliringa za medbančna plačila;
3. banke postopoma prevzemajo plačilni promet lastnih komitentov;

²⁵ Kot širši sektor države je mišljen javni sektor, ki vključuje vse proračunske uporabnike državnega oziroma občinskih proračunov, kakor tudi obe blagajni javnega financiranja: ZPIZ in ZZZS.

4. posamezne banke ukinejo račune pri Agenciji za plačilni promet (v nadaljevanju APP);
5. podružnice Agencije za plačilni promet brez komitentov ugasnejo;
6. banke imajo svoj plačilni promet.

Prvi dve fazi sta bili realizirani do sredine leta 1998, medtem ko so ostale faze bile dokončane do 30. 6. 2002. Glede na to, da je APP po Zakon o plačilnem prometu (2002) nehala opravljati vse storitve plačilnega prometa, razen razporejanja javnofinančnih prihodkov do konca leta 2002, se je moral v to reformo vključiti tudi javni sektor in sicer na način, kot ga v osnovi določa Zakon o javnih financah (1999).

Interes po vzpostavitvi učinkovitega in racionalnega sistema upravljanja z javnofinančnimi sredstvi je izhajal iz omejitev stanja, kakršnega smo poznali pred 1. 7. 2002. Analiza²⁶ prostih denarnih sredstev proračunskih uporabnikov, je namreč pokazala, da je bilo povprečno dnevno stanje prostih denarnih sredstev na žiro računih proračunskih uporabnikov širšega sektorja države okrog 30 milijard tolarjev; poleg tega pa so le-ti imeli v povprečju 90 milijard tolarjev dnevno vezanih depozitov različnih ročnosti pri poslovnih bankah.

Pri tem je pomembno dejstvo, da denarna sredstva, ki ležijo na vpogled na žiro računih proračunskih uporabnikov, niso obrestovana, vezana sredstva pa so sicer obrestovana, vendar po nižjih obrestnih merah, kot jih Zakladnica plačuje na izposojena sredstva poslovnim bankam.

Pri tem so bili opredeljeni, kot najpomembnejši cilji reforme (Mavec, 2001, str. 64):

- izboljšanje upravljanja z denarnimi tokovi, kar pomeni, da je potrebno zagotoviti ustrezen donos na presežna denarna sredstva v sistem enotnega zakladniškega računa vključenih uporabnikov, pri tem pa občutno znižati potrebo po zadolževanju tega sektorja kot celote;
- zagotoviti tekoče poročanje o agregatnih javnofinančnih tokovih celotnega širšega sektorja države in zagotoviti redne spremljave;
- jasno ločiti denarne in informacijske tokove, ki so povezani s prenosi sredstev znotraj samega širšega sektorja države kakor tudi z drugimi sektorji, pri čemer je potrebno zasledovati cilj vzpostavitve neodvisne poslovne in računovodske pristojnosti in odgovornosti posameznih proračunskih uporabnikov, ob hkratni racionalizaciji sistema plačevanja njihovih obveznosti;
- vzpostaviti in uveljaviti enotne standarde finančnega upravljanja in poročanja za celotni širši sektor države.

Koncept vzpostavitve sistema enotnega zakladniškega računa je zelo kompleksen, tako so temeljna področja njegove izvedbe:

- a) Organizacija integralne zakladniške funkcije in ureditev bančnih odnosov širšega sektorja države po načelih zakladniškega računa.

Pri tem se kot ena bistvenih značilnosti enotnega zakladniškega sistema izpostavlja dejstvo, da ob doseženi racionalizaciji upravljanja z denarjem in visoki učinkovitosti sistema opravljanja transakcij, posamezni proračunski uporabnik v vseh ostalih vidikih

²⁶ Analiza prostih denarnih sredstev proračunskih uporabnikov je bila nazadnje opravljena v letu 2001 s strani Ministrstva za finance.

ohranja oziroma celo pridobiva dodatno poslovno neodvisnost ter računovodsko pristojnost in odgovornost. Hkrati pa je temeljno načelo tega sistema nevtralnost državne zakladnice z vidika ostalih poslovnih odločitev proračunskih uporabnikov, povezanih s pridobivanjem in razpolaganjem z njihovimi sredstvi, kar še posebej velja za sredstva iz lastne dejavnosti.

- b) Ureditev sistema evidentiranja in poročanja o agregatnih javnofinančnih operacijah, tokovih in stanjih na osnovi vzpostavitve sistema glavne knjige zakladnice.

Sestavni del ureditve enotnega zakladniškega sistema je vzpostavitev sistema zakladniškega računovodstva oziroma glavne knjige zakladnice, pri kateri gre za vzpostavitev jasno določenih pravil in postopkov ter metod za vodenje preglednih zbirnih evidenc finančnih tokov (prihodkov, odhodkov, prilivov in odливov, internih transferjev ipd.) in stanj sredstev proračunskih uporabnikov, ki so vključeni v sistem enotnega zakladniškega računa.

Hkrati pa glavna knjiga zakladnice omogoča spremljanje posojenih (deponiranih) oziroma izposojenih sredstev, tako znotraj sistema enotnega zakladniškega računa kot tudi navzven z bančnim sektorjem (Last et al., 2001, str. 6). Prav tako se s tem zagotovi tudi ažurno obračunavanje dodatnih prihodkov in odhodkov posameznih proračunskih uporabnikov iz naslova upravljanja z njihovimi prostimi denarnimi sredstvi. Ta način in postavitev ustrezne politike obrestovanja znotraj sistema enotnega zakladniškega računa je osnova, za korektno in nediskriminatorno obravnavanje vseh udeležencev in stimuliranje njihove aktivne udeležbe v sistemu.

- c) Zagotovitev tekočega, racionalnega in transparentnega izvajanja javnofinančnih tokov preko Uprave za javna plačila (v nadaljevanju UJP), ki je organ v sestavi Ministrstva za finance in se je izoblikovala iz manjšega dela APP.

UJP bo postala skupna služba za evidentiranje internih in eksternih transakcij proračunskih uporabnikov. Vodila bo register proračunskih uporabnikov, sprejemala bo njihova plačilna navodila, pripravljala in posredovala plačilne naloge izvajalcem plačilnega prometa. Vsakemu posameznemu proračunskemu uporabniku bo zagotavljala podatke, potrebne za spremljanje in poročanje o njihovih finančnih tokovih in stanjih sredstev. Hkrati pa bo zagotavljala agregatne podatke o dogajanju v javnofinančni sferi, za potrebe Glavne knjige zakladnice²⁷ poleg tega bo državni zakladnici zagotavljala potrebne informacije za načrtovanje in upravljanje likvidnosti. Na ta način je omogočeno Zakladnici, da uskladi in konsolidira plačilne operacije vseh javnofinančnih uporabnikov, hkrati pa bo polno odgovorna za upravljanje z vsemi denarnimi sredstvi preko sistema enotnega zakladniškega računa.

²⁷ Ker je sistem Glavne knjige zakladnice (v nadaljevanju GKZ) še vedno v fazi konceptualizacije in se ocenjeni čas za njeno dejansko uvedbo lahko meri v letih, jo na tem mestu samo omenjen. Njene osnovne naloge pa bi naj bile:

- GKZ bo omogočala učinkovito upravljanje z denarjem ob hkratnem učinkovitem izvrševanju proračuna;
- GKZ bo vsak trenutek nudila informacije o točnem stanju denarnih sredstev, ki so na bančnih računih ter o točnem stanju proračunskih sredstev po virih (o zbranih prihodkih po vrstah prihodkov, o dodeljenih generalnih (na nivoju proračunskega uporabnika) ali specifičnih (na nivoju ekonomske klasifikacije) pravicah porabe, kot tudi o porabi pravic na nivoju ekonomske klasifikacije.

UJP bo tako služila vsem javno finančnim porabnikom in bo prevzela vse pozitivne značilnosti APP ter jih prilagodila potrebam te posebne skupine uporabnikov. Prevzem in smiselna nadgradnja posameznih funkcij APP za potrebe širšega sektorja države predstavlja eno bistvenih konkurenčnih prednosti Slovenije pri izgradnji racionalnega in učinkovitega sistema upravljanja z javnimi financami.

Enotni zakladniški račun države (v nadaljevanju EZR) pri Banki Slovenije je odprlo Ministrstvo za finance. Proračun države, ZZZS in ZPIZ ter vsi posredni in neposredni proračunski uporabniki (v nadaljevanju proračunski uporabniki) pa imajo svoje podračune v okviru enotnega zakladniškega računa, kot to določa Zakon o javnih financah. Računi občin pa se lahko na predlog župana prav tako vključijo v ta sistem. Ti računi so z vidika statusno pravnih, obligacijskih, davčnih in računovodskih predpisov ter predpisov o izvršbi in zavarovanju, enakovredni transakcijskim računom drugih pravnih oseb. Številke teh računov se vodijo v registru transakcijskih računov. Napajajo se iz izvirnih prilivov oziroma iz proračunskih sredstev ter iz morebitnih prilivov iz lastne dejavnosti. S stanji na teh računih posamezni imetniki prosto razpolagajo, v okviru svojih zakonskih pristojnosti in na predpisan način.

EZR države pri Banki Slovenije ima značaj poravnalnega računa, plačila med uporabniki imajo značaj internega plačilnega prometa in ne obremenjujejo plačilnih sistemov, temveč predstavljajo le preknjižbe sredstev na računih.

Banka Slovenije vodi enotni zakladniški račun države ter izvršuje plačilne naloge, ki jih prejme od UJP, v breme EZR ter v dobro poravnalnega računa Banke Slovenije v okviru internega plačilnega prometa oziroma v dobro poravnalnih računov bank ali hranilnic preko plačilnih sistemov bruto poravnave v realnem času oziroma žiro kliringa. Za vsa plačila, izvršena preko plačilnih sistemov, Banka Slovenije zagotavlja obvestila (obvestila o obremenitvi računa, izpiske o prometu in stanju na računu), ki jih na dogovorjen način ter v predpisani obliki in v rokih posreduje UJP.

Na strani vplačil na EZR države oziroma na podračune proračunskih uporabnikov, prejetih bodisi s strani Banke Slovenije bodisi s strani poslovnih bank in/ali hranilnic, Banka Slovenije zagotavlja izvrševanje le-teh v dobro EZR ter posredovanje obvestil o prejetih plačilih UJP.

Proračunski uporabniki s podračuni v okviru EZR, bodo gotovinsko poslovanje opravljali preko poslovnih bank, s katerimi je Ministrstvo za finance poprej sklenilo ustrezni dogovor (protokol) o osnovnih pravilih in postopkih ter minimalnih pogojih pri tem. Posamezni proračunski uporabnik se je na tej osnovi lahko podrobneje dogovoril z individualno izbrano poslovno banko, glede zanj specifičnih vidikov polaganja oziroma dviganja gotovine preko računa z ničelnih stanjem.

Zaradi kompleksnosti sistema se bo sistem EZR oblikoval postopoma oziroma vsaj v dveh fazah:

Aktivnosti in značilnosti prve faze (ki je časovno predeljena nekje med 1.7.2002 do 1.1.2004):

- S 1.7. 2002 so vsi žiro računi proračunov in proračunskih uporabnikov ter vsi evidenčni in prehodni računi za javnofinančne prihodki, ki jih je do sedaj vodila APP, postali podračuni v sistemu enotnega zakladniškega računa države oziroma občin pri Banki

Slovenije, s svojo novo številko v predpisani obliki in strukturi številke transakcijskega računa, pri čemer ima vsak uporabnik lahko le en račun, kar določa tudi Zakon o plačilnem prometu (2002) in navodila o izvajanju plačilnega prometa v sistemu EZR.

- Zaradi potrebe po sistemski razrešitvi vprašanja evidentiranja in razporejanja javnofinančnih prihodkov, so tudi tako imenovani vplačilni (prehodni) računi ostali nespremenjeni oz. so prav tako vključeni v EZR države, z novo, spremenjeno številko računa, ki je strukturirana kot transakcijski račun.
- Uporabniki svoje finančno poslovanje opravljajo preko UJP, in sicer na način kot so to izvajali do julija 2002 (predlaganje sedaj veljavnih plačilnih nalogov v papirni ali elektronski obliki).
- UJP bo skrbela za prerazporejanje denarja iz vplačilnih računov na račun končnega uporabnika, vodila bo analitiko stanja po podračunih uporabnikov, pošiljala plačilne naloge v Banko Slovenije.
- GKZ še ne bo zagotavljala vseh informacij, temveč le informacije o prilivih in odlivih na vseh računih v okviru sistema EZR države, kar naj bi že v tej fazi omogočilo enotno upravljanje z likvidnostnimi sredstvi vseh uporabnikov.

Celotno poslovanje vseh uporabnikov bo v prvi fazi praktično potekalo po istih tehničnih pravilih in postopkih, kot v sistemu APP, le da se bodo sredstva na koncu stekala na podračune uporabnikov v okviru sistema EZR države pri Banki Slovenije. Tako bodo že v tej fazi zagotovljeni optimalni pogoji za najbolj racionalno upravljanje z denarnimi sredstvi in ob neokrnjeni pravici razpolaganja za posamezne uporabnike.

Aktivnosti in značilnosti druge faze (od 1.1.2004):

- Po sistemski rešitvi javnofinančnih vplačil bodo ukinjeni vplačilni računi in uveden bo nov sistem plačevanja javnofinančnih prihodkov.
- Uporabniki bodo za opravljanje finančnih poslov plačilnega prometa namesto sedanjih plačilnih inštrumentov uporabljali tako imenovana plačilna navodila, ki bodo predstavljale naloge za izplačilo, ne bodo pa predmet plačilnega prometa (UJP bo informacije iz plačilnega navodila preoblikovala v plačilni nalog, ki se uporablja pri izvajanju plačilnega prometa); hkrati pa bo z njimi uporabnik podal standardizirano računovodsko informacijo za vsako plačilo.²⁸ Za različne vrste finančnih transakcij bodo predpisane različne vrste plačilnih navodil (navadno plačilo, gotovinski dvig ali polog, devizno plačilo, preknjižba iz konta na konto, ipd.).
- GKZ bo vzpostavila tudi sistem spremljanja prihodkov in odhodkov vseh uporabnikov z namenom tekočega pridobivanja informacij o poslovnih rezultatih uporabnikov.

Zaradi zgoraj opisanih zakonskih sprememb v okolju – uvedbe sistema enotnega zakladniškega računa, so in bodo potrebne določene sistemske in organizacijske prilagoditve v sami organizaciji izvajanja finančne funkcije znotraj Zavoda, kot tudi spremembe v informacijski podpori.

Z vključitvijo Zavoda v sistem EZR in z ustrezno reorganizacijo dela znotraj Zavoda bo dosegel naslednje cilje:

- prilagodil izvajanje plačilnega prometa določilom Zakona o plačilnem prometu (2002) in Zakona o javnih financah (1999),

²⁸ Plačilna navodila bodo poleg podrobnosti glede izvrševanja plačila vsebovala tudi institucionalne, funkcionalne in ekonomske klasifikacije, po katerih je potrebno posamezno transakcijo poknjižiti, kot tudi vir sredstev, iz katerega je bilo izplačilo izvedeno (državni ali občinski proračun, sklad ali lastna sredstva).

- gospodarnejše ravnanje s finančnimi sredstvi zaradi centralizacije vseh prilivov in odlivov,
- doseganje večjih donosov zaradi boljšega likvidnostnega upravljanja z denarnimi sredstvi,
- okrepljen nadzor in preglednost nad denarnimi tokovi v Zavodu,
- optimalno porabo denarnih sredstev in s tem nižje stroške v primeru potrebe po zadolževanju,
- točnost in ažurnost evidenc Zavoda o prilivih in odlivih.

Zaradi vseh opisanih sprememb in priporočil Ministra za finance za prehod na elektronsko poslovanje na področju plačilnega prometa se je Zavod odločil, da bo izvedel centralizacijo plačilnega prometa, kar je pomenilo, da je bilo potrebno do 1. 7. 2002 delno spremeniti organizacijo izvajanja plačilnega prometa na Zavodu ter zagotoviti informacijsko podporo za njegovo izvajanje.

S 1. 7. 2002 so bili ukinjeni vsi podračuni organizacijski enot, ki so jih vodile regionalne APP in odprt samo en podračun Zavoda v okviru EZR države. S tem se je spremenil tudi sam sistem izvajanja plačilnega prometa znotraj Zavoda.

Po novem sistemu so v izvajanje plačilnega prometa prav tako vključene vse organizacijske enote Zavoda. Bistvena razlika je, da je denarni tok v Zavodu sedaj koncentriran glede pridobivanja in razpolaganja s sredstvi na podračunu ter decentraliziran glede odločitev o odobritvi posamičnega izplačila v plačilnem prometu Zavoda, skladno z likvidno sposobnostjo. Informacijski tok se na Zavodu izvaja decentralizirano, skladno z internimi računovodskimi akti preko internih razmerij. Koncentriranost plačilnega prometa pomeni pridobivanje in razpolaganje z denarnimi sredstvi na oziroma iz podračuna Zavoda, zagotavljanje likvidne sposobnosti v sistemu EZR države, nakazovanje denarnih sredstev na gotovinske račune organizacijskih enot ter enoten finančni nastop Zavoda do okolja ter pregled in nadzor nad izvajanjem celotnega plačilnega prometa, ki ga izvaja finančno področje Direkcije.

Decentralizacija plačilnega prometa pomeni pripravo plačilnih nalogov, odrejanje izplačil s strani organizacijskih enot na osnovi odobrenih limitov denarnih odlivov, gotovinsko blagajniško poslovanje, v skladu s predpisi, evidentiranje in razčiščevanje informacijskega toka plačilnega prometa na temelju prejetih obvestil UJP ter vzpostavitev internih razmerij med organizacijskimi enotami, v skladu z računovodskimi standardi. Izvaja se na temelju načrtovanih denarnih odlivov organizacijskih enot, pravočasno popravljenih in usklajenih s finančnim področjem Direkcije, dnevnim usklajevanjem med finančnimi službami organizacijskih enot in finančnim področjem Direkcije, glede na dnevno likvidno sposobnost Zavoda.

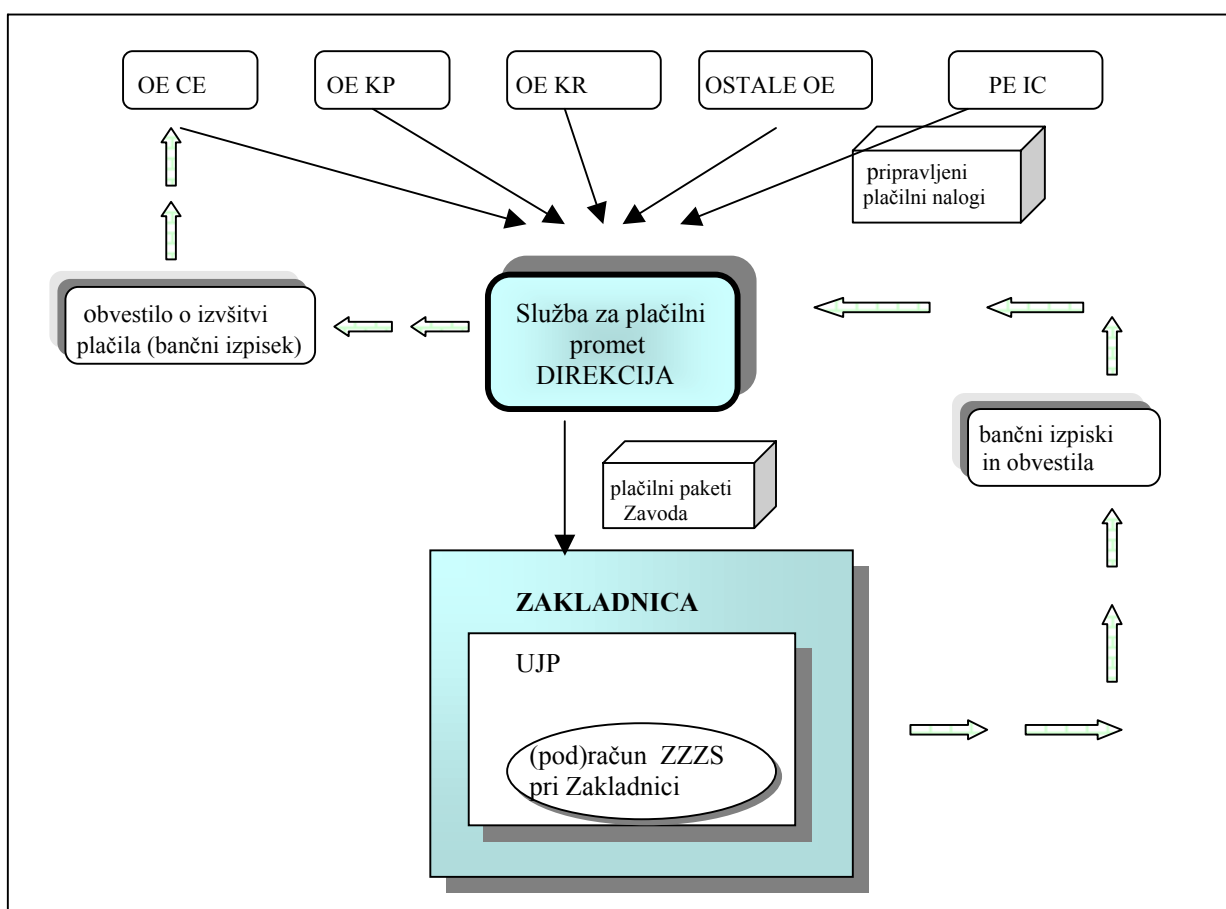
Ker so organizacijske enote Zavoda lokacijsko razporejene po celotnem ozemlju Slovenije, je bilo potrebno zagotoviti tudi ustrezno računalniško aplikacijo. Le-to je razvil Zavod sam in zagotavlja:

- avtomatski prevzem in oblikovanje plačilnih navodil iz tistih področij poslovanja, katere podpirajo računalniške aplikacije; to je področje poravnavanja nastalih obveznosti do izvajalcev zdravstvenih storitev, področje obračunavanja in izplačevanja nadomestil fizičnim osebam v okviru pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja;

- prenos pripravljenih plačilnih paketov iz drugih aplikacij (področje plač in poravnavanje obveznosti iz naslova stroškov službe Zavoda);
- ročni vnos plačilnih nalogov za vsa ostala področja, ki še niso računalniško podprta (to je področje izplačil refundacij nadomestil pravnim osebam ter drugih denarnih povračil in nakazil na osnovi pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja ter nakazil v tujino).

V elektronski obliki se sedaj izvaja celotni plačilni promet na Zavodu - izpolnjevanje plačilnih navodil, prenos plačilnih nalogov iz organizacijskih enot na Direkcijo, oblikovanje datotek s plačilnimi nalogi in njihovo posredovanje na UJP, prejem obvestil UJP o izvršenih plačilih na in iz podračuna Zavoda ter razpošiljanje obvestil UJP na organizacijske enote.

Slika 15: Podatkovni tok v okviru centralizacije plačilnega prometa



Vir: Interno gradivo ZZZS: Projekt FINPOS, 2001, 2002

Sprejet je bil tudi Pravilnik o izvajanju plačilnega prometa (v nadaljevanju Pravilnik), ki ureja uresničevanje tistega dela finančne funkcije, ki zadeva izvajanje plačilnega prometa organizacijskih enot Zavoda. S Pravilnikom je tako bil določen način izvajanja plačilnega prometa, obvezna uporaba šifrantov²⁹ za uspešno, učinkovito ter pravilno izvajanje

²⁹ Postavljeni so bili naslednji enotni šifranti:

- šifrant namenov (ki razvršča vse možne odlive in prilive v sorodne skupine)
- šifrant oblikovanja sklicev za prilive
- šifrant organizacijskih enot Zavoda, ki je usklajen s šifrantom iz Pravilnika o notranji organizaciji Zavoda.

plačilnega prometa ter za zagotavljanje ustreznih računovodskih evidence, organizacija za njegovo izvajanje ter roki, enotna informacijska podpora za izvajanje ter pooblašcene in odgovorne osebe.

Pooblašcene osebe v organizacijski enoti imajo nadzor in odgovornost za celovitost plačilnih navodil - to je prevzem in vnos vseh nalogov, pravilnost, odpravo napak ter potrjevanje plačilnih navodil v okviru dodeljenega limita v skladu z dodeljeno avtorizacijo in roki.

5.3. PREDLOG RAČUNOVODSKEGA MODELA

Analiza obstoječega stanja računovodskega sistema v Zavodu je pokazala na določene slabosti in pomanjkljivosti obstoječega sistema. To nakazuje na potrebo po prenovi le-tega in po še večjem uvajanju notranjih kontrol v samo delovanje Zavoda. Vse to z namenom po učinkovitem in gospodarnem upravljanju s sredstvi; čeprav cilj delovanja Zavoda ni dobiček, ampak izpeljava nalog, ki so v javnem interesu in zadovoljujejo splošne potrebe. Hkrati se v zunanjem okolju izvaja tudi reforma javnih financ, ki prav tako vpliva na poslovanje Zavoda. To je bilo delno prikazano že v predhodnih poglavjih in tako zahteva določene prilagoditve in spremembe na omenjenem področju, predvsem v smeri zagotavljanja pravočasnih in kvalitetnih informacij za odločanje in uvajanje notranjih kontrol v poslovanje.

Razloge za prenovu lahko strnemo v štiri skupine. Prva skupina razlogov izhaja iz spoznanj o neustreznih dosedanjih sistemskih rešitvah in možnostih vključevanja novitet v nekatera podporna poslovna področja, še posebej tista, ki zagotavljajo informacijsko funkcijo v Zavodu – računovodstvo in informatika. Druga skupina izhaja iz okolja. Tretja skupina razlogov izhaja iz potreb po usmerjanju sprememb. Četrta skupina razlogov za spremembe pa je vezana na vstop Slovenije v Evropsko unijo.

1. Vzpostavitev celovite in enotne računalniške podpore z namenom oskrbovanja uporabnikov z vsemi informacijami v realnem času, kar bi omogočilo odpravo pomanjkljivosti oz. slabosti sedanjega računovodskega področja.

V Zavodu ni zaznati večjih procesnih problemov poslovanja na računovodskem področju (npr. knjigovodske listine in njihova vsebina, krogotok in likvidacija dokumentov itd.). Povsem drugače pa velja za programsko podporo temu področju. Ta sicer obstaja, a je ne celovita, neenotna in marsikje pomanjkljiva. Necelovitost se kaže v uporabi vrste istih programskih aplikacij za posamezno računovodsko področje po OE oz. PE, ki niso mrežno povezane (npr. glavna knjiga, razčlenjevalne evidence kupcev). Posledica tega so potrebna združevanja podatkov z relativno dolgimi pretočnimi časi, dodatnimi programskimi obdelavami za pridobitev združenih izkazov na nivoju Zavoda ter opravljanjem dodatnih kontrol pravilnosti dobljenih konsolidiranih podatkov.

Na nekaterih področjih so v uporabi neenotni šifranti (npr. šifrant analitične evidence kupcev in dobaviteljev za poslovanje službe Zavoda, šifrant osnovnih sredstev in šifrant drobnega inventarja), kot posledica dosedanjega decentraliziranega razvoja nekaterih razčlenjevalnih računovodskih evidenc po organizacijskih enotah. Enotnost šifrantov pa narekujejo tudi nekateri novi načini nudenja storitev zavarovanim osebam in izvajalcem (prodaja storitev preko Interneta).

Neenotnost v programski podpori je posledica različnih tehnoloških okolij in metodologij v katerih so programi narejeni za posamezne računovodske aplikacije, kar otežkoča njihovo neposredno povezovanje in elektronski pretok podatkov med njimi. Posamezni programski paketi so se kupovali glede na nastale potrebe, vrsto programov pa je Zavod razvil sam. V nekaterih primerih elektronskih povezav med programi ni mogoče vzpostaviti in je potrebno rezultate obdelave iz enega računalniškega programa vnesti v drugo aplikacijo z izdelavo internega računovodskega dokumenta.

Nezadostna je računalniška podpora zlasti na področju mogočih avtomatskih kontrol pravilnosti vhodnih dokumentov (npr. pravilna cena, status zavarovane osebe ipd.), ki povzroča neracionalno porabo delovnega časa in angažiranja ne tako malega števila zaposlenih za te naloge.

Vhodna kontrola prejetih obračunskih in drugih dokumentov temelji na vzorčno pregledanih papirnih vhodnih dokumentih. Hkrati pa se soočamo z revizijskimi zahtevami po vse obsežnejših kontrolnih mehanizmi. Rezultati razvoja računalniškega sistema Zavoda, kot so računalniška izmenjava podatkov, kartica zdravstvenega zavarovanja, že omogočajo nekatere 100% kontrole pravilnosti podatkov na vhodnih dokumentih. Zato je potrebna dograditev programskih aplikacij z avtomatskimi računalniškimi kontrolami tudi na drugih področjih obdelave vhodnih dokumentov, kot tudi v notranje procese Zavoda.

V ta sklop moramo uvrstiti tudi neustrezno (neposredno) povezanost letnega finančnega načrta Zavoda s področjem obračunavanja storitev in sklepanja pogodb z izvajalci zdravstvenih storitev. Premajhen je tudi vpliv posamezni poslovnih področij v Zavodu na načrtovanje posameznih prihodkov in odhodkov, saj ti najbolj poznajo materialne potrebe za izvajanje posamezne dejavnosti, ki jih financira Zavod. Prav njihovi argumenti (v procesu oblikovanja finančnega načrta Zavoda) lahko pripomorejo k večji moči pri utemeljevanju predvidene in nato realizirane porabe sredstev za zagotavljanje zdravstvenega varstva pri vladnih institucijah. Z večjim vplivom poslovnih področij na oblikovanje finančnega načrta

In končno ne gre zanemariti uporabo novih komunikacijskih metod, ki se počasi, a vse bolj uvajajo pri poslovanju Zavoda (Internet, elektronska pošta itd.). Ta narekuje spremembe v organizaciji poslovanja, uporabi dokumentov, nenazadnje pa tudi v prestrukturiranju kadrov.

2. Spremembe v finančnih in računovodskih predpisih, ki so posledica začete reforme javnih financ; le-ta rezultira v že sprejetih predpisih (Zakon o računovodstvu, Zakon o javnih financah in Zakona o plačilnem prometu z vsemi podzakonskimi akti), zahteva določene prilagoditve in spremembe na računovodskem področju. Že sedaj lahko ugotavljamo, da država poslovanje javnega sektorja vse bolj normira in predpisuje vrsto evidenc in obrazcev, ki jih je potrebno sporočati. Ocenjujemo, da se bodo te tendence v prihodnosti žal še povečevale.

Nekatere upoštevamo že sedaj (npr. uporaba novega kontnega načrta, vključitev v sistem EZR države), druge bomo morali upoštevati v bližnji prihodnosti (npr. obveza izkazovanja izdatkov tudi po funkcionalni klasifikaciji, poročanje o uresničitvi načrtovanih ciljev in nalog), nekatere pa v tem trenutku še v daljni prihodnosti (npr. ugotavljanje javnofinančnih izdatkov po državljanih). Zaradi necelovitosti in neenotnosti programske podpore računovodskemu področju Zavoda, vedno težje zagotavljamo ustrezne programske podpore za vse nastajajoče spremembe. Še več, odzivnost na potrebne spremembe ali dograditve programske podpore računovodskemu področju, ki jih narekujejo novi predpisi, so

necelovite. V ta sklop razlogov za prenovu računovodskega sistema moramo uvrstiti tudi spremembe v izkazovanju in obrazložitvi javnofinančnih prihodkov in odhodkov za zdravstveno varstvo. Zakonodaja predvideva metodološke izenačitve oblike finančnega načrta in izkaza prihodkov in drugih prejemkov ter odhodkov in drugih izdatkov, ugotovljena odstopanja pa je potrebno v letnem poročilu pojasniti. To še posebej velja za doseganje ciljev in rezultatov, ki postajajo tudi predmet revizije računskega sodišča za ugotavljanje gospodarne rabe javnih sredstev. Zato je potrebna drugačna zasnova aplikacijskih programov in sicer modulska, ki bo omogočala takojšnje prilagoditve posameznih računalniških programov novim zahtevam, ne da bi zato bilo potrebno spremeniti ali nadgraditi celotne programske algoritme drugih aplikacij.

Poleg tega pa tudi Zakon o davku na dodano vrednost in Zakon o prispevkih za socialno varnost, narekujeta, naj bo obračunska enota opravljenih storitev postala zavarovana oseba. Postavlja se torej potreba po povsem novi temeljni enoti za zbiranje podatkov, iz katere je nato mogoče izpeljati vrsto drugih evidenc. Ob tem velja omeniti, da so usmeritve v Evropski skupnosti prav tako usmerjene v takšne evidence, ki bodo zagotavljale podatke o javnofinančnih odhodkih za posameznega državljana.

3. Potrebe po usmerjenih spremembah, ki bodo vodila managementa XXI. stoletja in bodo narekovala spoznanja celovitega obvladovanja kakovosti, kajti spremembe postajajo vse bolj pravilo. Njihova izvedba je boleča in tvegana naloga, ki zahteva veliko trdega dela. Toda zavedati se je potrebno, da bo moral tisti, ki bo v bodoče hotel preživeti, celo spodbujati spremembe (Drucker, 2001, str. 19). Ker je spremembe možno predvideti, lahko usmerjevalec sprememb vidi v spremembah tudi priložnost (ker ve, kako bo odkril koristne spremembe, kako jih bo naredil učinkovite).

Seveda je Zavod pri uveljavljanju sprememb mnogo bolj omejen, kot na primer izvajalci zdravstvenih storitev ali država pri določanju pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Vendar jih bo v svojih odločitvah moral upoštevati, da bo lahko zagotavljal svoje poslanstvo (na primer pri izbiranju kakovostnih programov, spreminjanju pogojev za uveljavljanje posamezni pravic in podobno). Torej iz tega področja Zavod povsem upravičeno pričakuje vse več sprememb, ki jim bo moral slediti in prilagajati svojo informacijsko funkcijo. Zato je potrebno vzpostaviti takšen informacijski sistem Zavoda, ki bo zagotavljal relativno hitre in cenovno sprejemljive prilagoditve bodočim spremembam (na primer spremljanje odhodkov po stroškovnih mestih in po namenih porabe prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje, namensko porabo stroškov službe Zavod in podobno).

Celovito obvladovanje kakovosti, ki rezultira v poslovni odličnosti, zadeva tudi Zavod in mu narekujejo nenehne izboljšave procesov. Zato bo moral biti Zavod vse bolj odziven na spremembe - tiste, ki jih bo pogojevalo okolje in tiste, ki bodo izhajale iz zahtev za izboljšanje celovitega obvladovanja kakovosti Zavoda.

4. Predvidene spremembe, vezane na vstop Slovenije v Evropsko skupnost so ta trenutek še neznane. Prav področje zdravstvenega varstva je v Evropski skupnosti še najbolj prepuščeno posameznim državam članicam. Vendar nekaj razsodb Evropskega sodišča s področja uveljavljanja zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja v Evropski skupnosti že nakazuje na potrebno izvedbo reforme tudi na tem področju in »evropski globalizaciji« tudi

na področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja³⁰. Zato tudi ta vidik, vsaj načeloma, ta trenutek ne velja zanemariti; še posebej z vidika razvoja glavnih področij poslovanja in njim prilagojenega informacijskega sistema Zavoda.

5.3.1. Predlog novega računovodskega modela

Zaradi vseh zgoraj opisanih zakonskih sprememb in sprememb v okolju, pomembnosti gospodarnega in učinkovitega upravljanja z javnim sredstvi in zavedanja posloводства Zavoda, da je le-to odgovorno za obstoj ustreznega računovodskega sistema, ki vključuje tudi različne oblike notranjega kontroliranja in ki mora ustrezati velikosti in vrsti poslovanja ter zagotavlja evidentiranje vseh računovodskih informacij, je bilo potrebno preanalizirati sedanje stanje vključno z organizacijo dela v računovodstvu in financah ter na novo opredeliti mesto in vlogo računovodstva in financ v Zavodu. To je bilo prikazano že v predhodnjih poglavjih, hkrati pa je treba pristopiti tudi k prenovi informacijske podpore računovodskemu sistemu, v katerega je potrebno v večji meri vključiti notranje kontrole.

Na osnovi analize obstoječega stanja, ki se je osredotočila na analiziranje notranjega okolja računovodskega področja in na neposredne povezave z ostalimi področji in zunanjimi partnerji ter ob upoštevanju ugotovljenih pomanjkljivosti, zakonskih zahtev in ciljev³¹, ki jih mora doseči informacijski sistem, je v nadaljevanju podan predlog za bodočo organiziranost in informacijsko podporo računovodskemu področju, ki predstavlja računalniške aplikacije in podatkovne tokove med procesi znotraj računovodskega področja, med njim ter drugimi poslovnimi področji Zavoda ter podatkovne tokove z zunanjimi partnerji oz. institucijami.

Predlog novega računovodskega sistema in informacijska podpora morata zagotavljati doseganje naslednjih ciljev:

- vzpostaviti takšen računovodski informacijski sistem, ki bo omogočal sprotno spremljanje odhodkov in prihodkov po namenih in stroškovnih mestih;
- vzpostaviti poslovodno računovodstvo;
- zagotoviti povezanost vseh računalniških aplikacij znotraj Zavoda in tudi z drugimi informacijskimi sistemi;
- vzpostaviti organiziran načina planiranja odhodkov in prihodkov;
- vzpostaviti in vzdrževati enotne šifrate v enovitih bazah podatkov;
- oskrbovati uporabnike informacij z vsemi potrebnimi podatki in informacijami v realnem času;
- izboljšanje hitrosti in zanesljivosti pretoka podatkov;
- zagotoviti sprotne avtomatizirane kontrole podatkov na vhodnih dokumentih v čim večji možni meri;
- zagotoviti enkratni vnos podatkov ob nastanku, v nadaljevanju samo elektronski prenosi;
- povečati prijaznost informacijskega sistema in servisa uporabnikom;
- prenoviti specifične aplikacije, izdelati nove oziroma nabaviti in uvesti kupljene informacijske rešitve.

Poleg naštetega je zelo pomembno, da na samem začetku opredelimo uporabnikove konkretne zahteve po finančnih in poslovodnih informacijah, to smo v nadaljevanju tudi

³⁰ Glej npr. Scientific Evaluation of the Effects of the Intrudiction of Market Forces into Health Systems, European Health Management Association, Dublin, March 2000

³¹ V strokovni literaturi zasledimo opredeljene kot cilje informacijskega sistema (Cushing, Rommney, 1994, str. 353) zanesljivost, uporabnost, ekonomičnost, razpoložljivost, pravočasnost, zmogljivost, enostavnost uporabe, fleksibilnost, prožnost in varnost.

storili, in sicer v obliki postavljenih ciljev. Prav tako moramo upoštevati tudi temeljne zahteve za dobre računalniške rešitve, ki so:

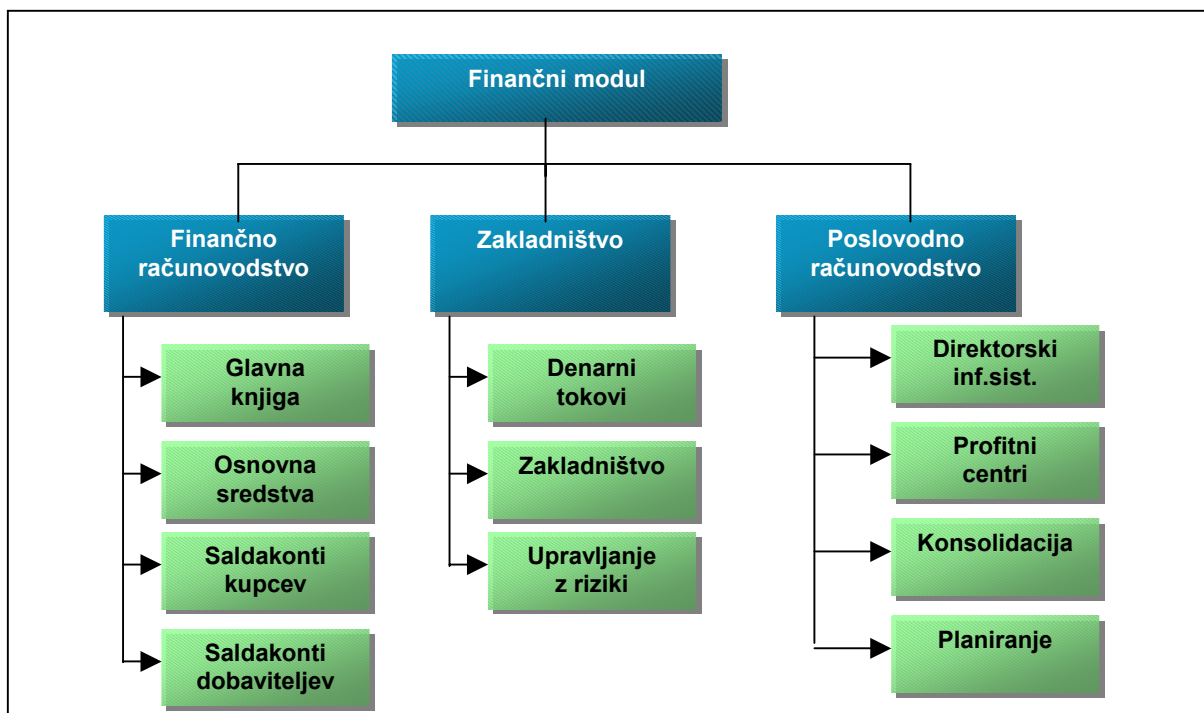
- sposobnost podpiranja računovodskih nalog, za katere je bila rešitev zasnovana (to pomeni, da mora računovodska računalniška rešitev izvajati naloge, ki jih zahteva uporabnik, jih glede na svojo zasnovo mora izvajati, jih zahteva zakon, sodijo v dobro računovodsko prakso ter dajejo uporabniku zadostne informacije, da izpolnjujejo zahteve po razkrivanju, ki so jih predpisali pristojni organi);
- omogočati mora zagotavljanje popolnosti, natančnosti in trajne celovitosti računovodskih nalog - to pomeni, da rešitev vzdržuje popolno računovodsko evidenco, računovodske kontrole, varnost in nepretrganost delovanja;
- vključevati mora učinkovito strokovno pomoč in vzdrževanje sistema v vsej svoji dobi koristnosti (predvsem prilagodljivost računalniške rešitve zaradi sprememb okoliščin pri uporabniku, zaradi zunanjih dejavnikov, zaradi sodobnejše računalniške opreme in podobno);
- da je računalniška rešitev lahka za učenje, razumevanje in usposabljanje (dobra računalniška rešitev mora zagotavljati interaktivno delovanje, zanjo mora obstajati tudi uporabniška dokumentacija),
- pri delovanju kar najbolje izkorišča razpoložljiva sredstva, v okviru omejitev, ki jih vsiljujejo drugi dejavniki;
- omogoča manjše spremembe v skladu s posebnimi potrebami uporabnika - to pomeni, da mora omogočati povezljivost, prilagodljivost pri izdelavi poročil in uporabnost parametrov in tabel (Dobre računovodske računalniške rešitve in vprašalnik za presojanja računovodskih računalniških rešitev, 1998, str. 7).

V skladu z opravljenimi analizami se pri postavitvi nove informacijske podpore računovodskemu sistemu izhaja iz same postavitve financ in računovodstva v Zavodu:

1. Zavod izvaja svojo dejavnost na Direkciji, po posameznih območnih enotah in področni enoti ter izpostavah. V skladu s tako postavljenim izvajalnim procesom je organizirano tudi računovodstvo v Zavodu – decentralizirano; kar pomeni, da se računovodska dejavnost v celoti izvaja v območnih in področni enoti. To je podrobneje predstavljeno v poglavju 5.1.1.2.
2. Organiziranost financ v Zavodu ne sledi v celoti izvajalnemu procesu (decentralizacija), tako kot to velja za računovodstvo. Finančna funkcija je v Zavodu organizirana po načelu kombinirane organiziranosti, ki predstavlja vmesno rešitev med centraliziranim in decentraliziranim načelom; koncentrirano glede pridobivanja in zagotavljanja avtonomnosti razpolaganja z javnofinančnimi sredstvi za zdravstveno zavarovanje in decentralizirano glede odločitev o denarnem poravnavanju obveznosti, kar je bilo obravnavano v pričujočem delu v poglavju 5.2.2.

Iz prikazanega sledi, da je Zavod zelo specifičen glede evidentiranja poslovnih dogodkov, za katere ne obstajajo vse programske rešitve na trgu, ampak bo del informacijske podpore za del dejavnosti potrebno razviti kar v okviru Zavoda (kot na primer za evidentiranje opravljenih zdravstvenih storitev – program »Izdatki ZS«, obračun nadomestil – program »Nadomestila«, obračun refundacij nadomestil in povračil potnih stroškov in dnevnic).

Slika 16: Bodoči računovodski informacijski sistem – pregled modulov



Vir: Interno gradivo ZZZS: Projekt FINPOS, 2001, 2002

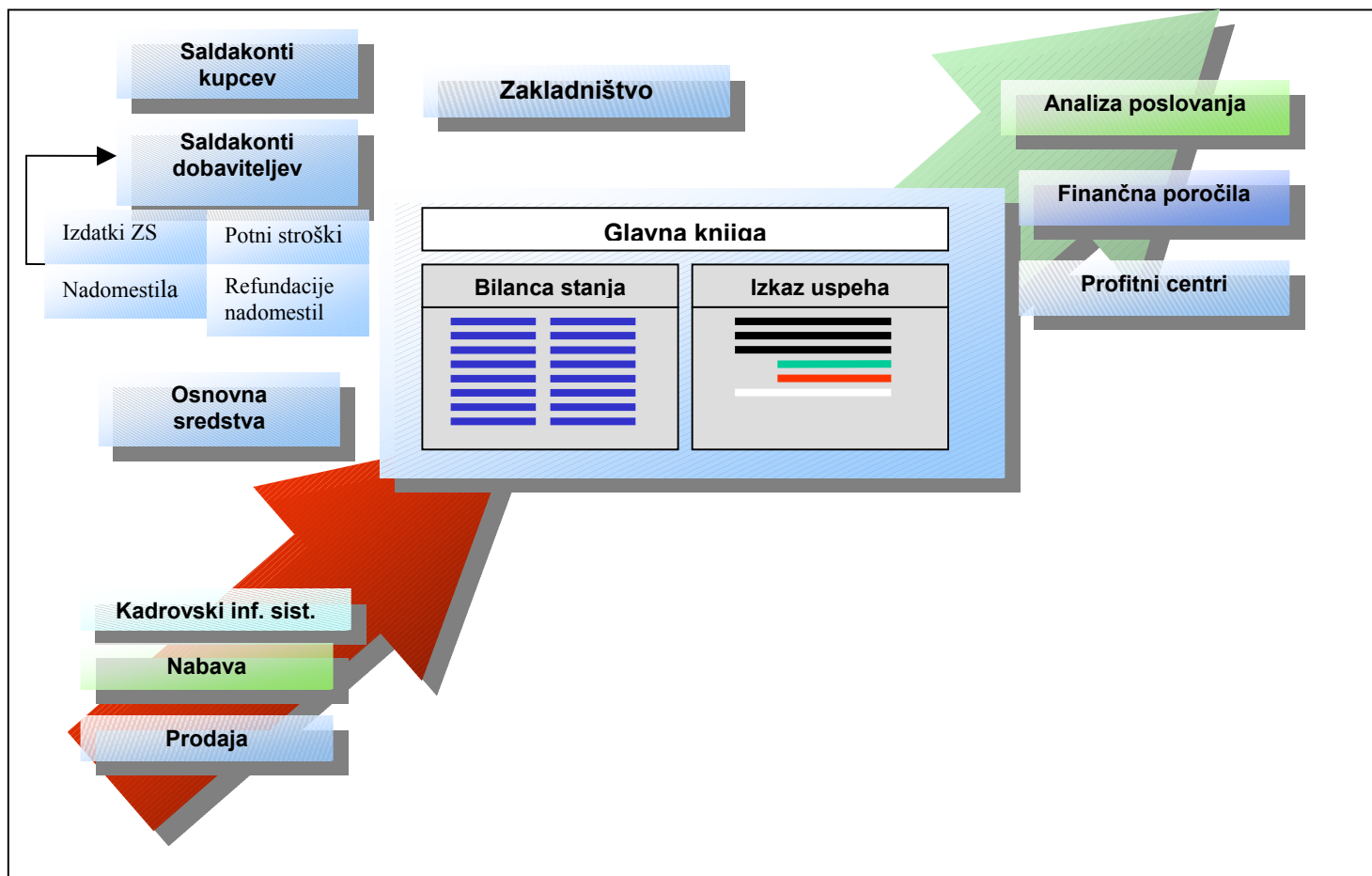
Vendar je računovodski informacijski sistem le del informacijskega podsistema v poslovnem sistemu, čeprav izredno pomemben del. Na njega je potrebno gledati kot na strokovno specifičen splet funkcij informacijskega podsistema, to je na obravnavanje računovodskih podatkov o prihodnosti in preteklosti, njihovo analiziranje in nadziranje njihovega zbiranja, obdelovanja in predstavljanja v računovodska poročila.

Posebnosti, ki računovodski informacijski sistem loči od drugih informacijskih sistemov, je ta, da procese in stanja poslovnega sistema in njegovega okolja izraža v denarni obliki.

Sodobno pojmovanje računovodskega informacijskega sistema ni več omejeno zgolj na zbiranje, urejanje, obdelovanje in predstavljanje knjigovodskih podatkov oziroma dogodkov. V sodobnem računovodskem sistemu knjigovodstvo ni samo sebi namen, niti ni organizirano samo zaradi vestnega prikazovanja preteklosti. Od samega začetka mora biti usmerjeno k potrebam nadzora in analize ter metodološko usklajeno s predhodnim računovodskim načrtovanjem. Le tako smotrno grajen računovodski informacijski sistem je lahko učinkovito orodje za sprejemanje odločitev (Turk, 1993, str. 35).

Tako je računovodski informacijski sistem sistematična celota knjigovodstva, računovodskega načrtovanja, nadzora in računovodske analize sredstev, obveznosti do letih, prihodkov in odhodkov ter iz njih izvedenih računovodskih in drugih kategorij.

Slika 17: Bodoči računovodski informacijski sistem – pregled razčlenjevalnih in zbirnih evidenc ter medsebojne povezanosti



Vir: Interno gradivo ZZS: Projekt FINPOS, 2001, 2002

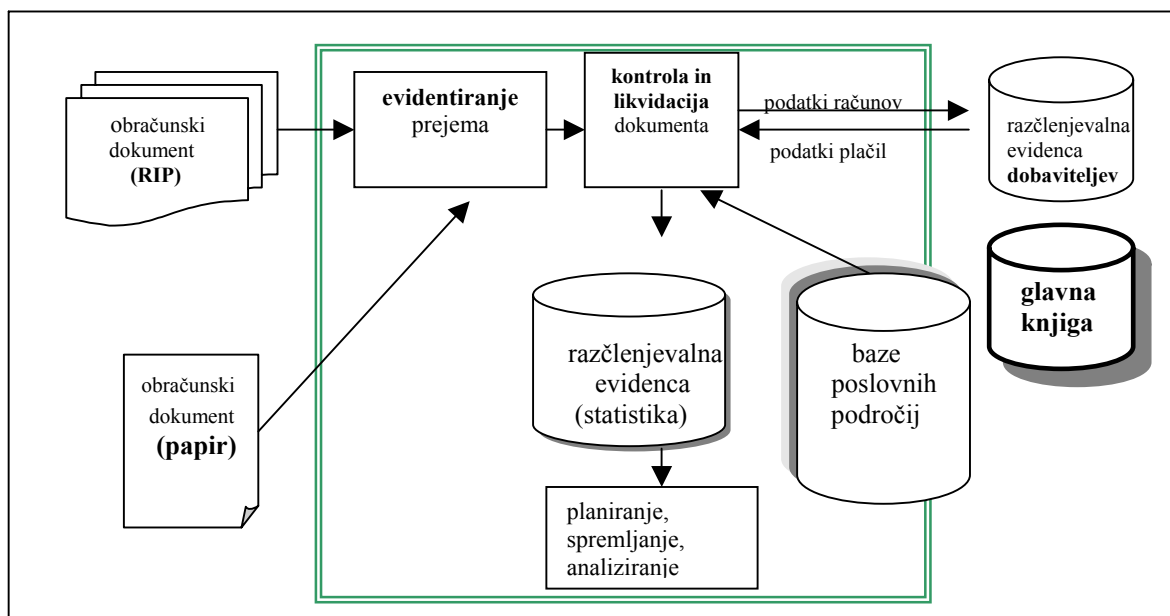
Bodoči računovodski informacijski sistem Zavoda bi naj zadostil naslednjim uporabam:

- predstavljati mora računovodsko integracijo med vsemi moduli (poslovnimi funkcijami);
- nuditi mora kakovostne, pravočasne in točne računovodske informacije za odločanje na vseh nivojih;
- nuditi mora možnost spremembe organizacijske strukture organizacije in organizacije poslovanja znotraj poslovnih funkcij;
- omogočiti mora učinkovito zasledovanje stroškov, odhodkov in prihodkov;
- omogočiti mora planiranje in spremljanje stroškov glede na sprejeti finančni načrt;
- omogočiti mora planiranje in spremljanje denarnih in finančnih tokov na nivoju posameznik delov (organizacijskih enot), kot tudi celotnega Zavoda;
- omogočiti mora spremljanje nastalih stroškov po stroškovnim mestih, izdelavo delnih izkazov poslovnega izida;
- na nivoju Zavoda se morajo izdelovati računovodski izkazi in poročila v skladu z zakonskimi zahtevami in standardi.

Uporabnike mora preskrbovati z računovodskimi informacijami v različnih oblikah. Tako lahko predstavlja pretekle dogodke, prihodnost poslovnega sistema, rezultate analiz in/ali

nadzora izvajanja. Vrsta informacij, ki jih daje računovodski informacijski sistem je odvisna od tega, katera komponenta informacijskega sistema je prevzela pripravo računovodskih informacij.

Slika 18: Model vloge nove aplikacije »Izdatki ZS«



Vir: Interno gradivo ZZZS: Projekt FINPOS, 2001, 2002

Nov računovodski informacijski sistem mora biti zasnovan tako, da onemogoča posamezniku podrejanje sistema in povezovanje nezdružljivih funkcij.

Pred uvajanjem novega računovodskega informacijskega sistema v nek poslovni sistema, ga je potrebno obvezno testirati glede logičnih napak v programski opremi, ki so lahko posledica nerazumevanja programskih specifikacij ali napak v sami programski kodi. Prav tako je potrebno sistem testirati tudi ob prenosu v uporabo, kjer je potrebno ugotoviti, ali sistem daje rezultate, ki so bili tudi pričakovani. Pri tem je potrebno pridobiti odgovore predvsem glede:

- prenosljivosti podatkov, kar pomeni, da morajo biti le-ti dobljeni pri obdelavi v enem modulu, prenosljivi v druge module;
- povezljivost podatkov, omogoča, da se podatki iz enega modula povežejo s tistimi v drugem ali drugih modulih, ob uporabi istovrstnega imena;
- zmogljivost datotek, ki mora ustrezati uporabnikom sistema;
- doseganja podatkov - podatki morajo biti shranjeni v ustreznem zaporedju in dosegljivi pooblaščenim uporabnikom. Morebitna ponovna sortiranja in indeksiranja ne smejo porušiti osnovnih povezav med podatki.

Dobro zasnovan računovodski sistem, ki ga mora podpirati tudi ustrezno zasnovan informacijski sistem (skladiščenje podatkov, povezanost sistema ter hitra odzivnost na poslovne dogodke v sistemu in izven njega) bi naj omogočil, da poslovodstvo dobi na razpolago kakovostne računovodske informacije.

Kakovost je relativen pojem, saj je ne moremo posplošiti, in je odvisna od tega, kaj pomeni uporabniku. Če uporabnik neko informacijo dobi po vsebini in v obsegu ter v času, ko jo potrebuje za odločitev, lahko rečemo, da je ta informacija zanj zelo kakovostna. Kakor hitro informaciji manjka katera od naštetih lastnosti, to zmanjšuje njeno kakovost, ki je odločujoča in ima za uporabnika izrazno oziroma uporabno vrednost. Ravno pri izdelavi kakovostnih informacij je smisel zasnove poslovnega računovodstva, kar je predstavljeno v naslednjem poglavju.

5.4. POSLOVODNO RAČUNOVODSTVO

Kot je bilo v delu že omenjeno je zelo pomembno, ker gre v primeru Zavoda za upravljanje z javnimi sredstvi, ki so redka dobrina, da se z njimi ravna gospodarno. Tako je tudi v tem primeru naloga poslovnega organiziranja kakovostnih procesov, notranjega kontrolnega sistema in odločitveno naravnega informacijskega sistema. Poslovodstvo lahko sprejema kvalitetne odločitve ter organom upravljanja, ustanoviteljem in drugim institucijam posreduje dobre predloge, če ima na razpolago kakovostne informacije o poslovnih tokovih. Za kakovostno vodenje je pomembno, da ima poslovodstvo stalen pregled nad njenim ekonomskim položajem, pa tudi dober zunanji in notranji kontrolni mehanizem, ki nastale nepravilnosti zaznava, jih odpravlja in preprečuje pojavljanje novih (Koletnik, 1996, str. 145).

Da se poslovodstvo lahko odloča potrebuje informacije, katere mu zagotavlja poslovodno računovodstvo, s tem označujemo tisti del celotnega računovodstva, ki pripravlja računovodske informacije, potrebne pri odločanju (Turk, Kavčič, Kokotec-Novak, 2001, str. 18) oziroma gre v tem primeru za računovodstvo za potrebe po računovodskih informacijah pri poslovanju v organizaciji. Tu je poseben poudarek na računovodskem predračunavanju in računovodskem proučevanju, pri tem pa zlasti pri predstavljanju odmakov od predračunov in standardov po področjih odgovornosti. Gre za preoblikovani del stroškovnega računovodstva in tudi finančnega računovodstva - težišče je na oblikovanju računovodskih informacij za sprotno poslovno odločanje (Turk, 2000, str. 495). V povezavi s poslovodnim računovodstvom je potrebno upoštevati tudi SRS 29, ki govori o analitskih poročilih za odločanje, ki je zasnovano na (Kavčič, 2002, str. 108):

- vnaprejšnji podrobnejši proučitvi problema, na katerega se poročila nanašajo;
- mogoči rešitvi le-tega;
- prednostih in pomanjkljivostih vsake od rešitev;
- načinu oblikovanja računovodskih informacij, ki so podlaga za ustrezno odločitev.

Takšno računovodsko proučevanje upošteva poslovodno vlogo računovodstva in se širi tudi na področje zunaj njega, torej poslovodno računovodstvo dopolni informacije, ki jih pridobi iz stroškovnega in finančnega računovodstva, z informacijami, ki sicer niso predmet računovodskega spremljanja. Na takšno obravnavanje poslovnega računovodstva vse bolj opozarja tudi tuja strokovna literatura, ki ob poslovnem računovodstvu obravnava metode, pri katerih se upoštevajo tudi neračunovodski podatki³², iz tega lahko zaključimo, da sodobno računovodstvo ni več vezano na ozke knjigovodske podatke, kot je bilo to pogosto v preteklosti, in da tudi pri računovodskem proučevanju niso več obravnavani le računovodski podatki (Kavčič, 2002, str. 108).

³² Med takšne metode sodijo: teorija omejitev (Theory of Constraints), metoda ciljnih stroškov (Target Costing), primerjalna presoja (Benchmarking), uravnoteženo merjenje uspešnosti (Balanced Scorecard), analiza dobičkovnosti kupcev (Customer, Account Profitability).

Informacije morajo tako biti pomembne za tistega, ki jih potrebuje, stabilne ter popolne. Torej je naloga poslovnega računovodstva, da mora dajati prave informacije pravi osebi v pravem obsegu in pravočasno ter ob najmanjših stroških (Turk, Kavčič, Kokotec-Novak, 2001, str. 33). Informacije morajo biti:

- ustrezne, to je prilagojene potrebam pri odločanju in nosilcem odločanja;
- pravočasne - morajo biti na voljo tedaj, ko je še mogoča odločitev;
- hkrati pa se je oblikovanja informacij potrebno lotiti potem, ko je znano, kakšne informacije so potrebne v okviru odločevalskega sestava.

Ker pa je mogoče kakšne odločitve programirati ali zanje izdelati odločevalne modele, ki so izvirni predmet odločanja, lahko računalnik uporabimo tudi v odločevalnem in ne samo v informacijskem sestavu. Ne glede na to kakšna sredstva uporablja odločevalec v želji, da bi bila odločitev najboljša, je potrebno upoštevati, da je količina informacij, ki pomagajo k boljši odločitvi, omejena le na odločujoče informacije (Bodnar, 1980, str. 453).

Tako direktorski informacijski sistem ali kot ga imenuje Turk (Turk, 2000, str. 40) odločevalni informacijski sestav (decision taking information system), na podlagi sprejete odločitve o prihodnjem delovanju že sproži izvajanje.

Poslovno računovodstvo ali kot ga nekateri imenujejo tudi odločitveno naravnano računovodstvo (Koletnik, 1996, str. 143) zahteva visoko razvito podjetniško kulturo z razvitim načrtovanjem in nadziranjem, odločevalno naravnano (računovodsko) informacijsko dejavnost, svojsko organizacijo in sistem vodenja. Gre za ciljno in decentralizirano vodenje in v tej zvezi tudi za delegiranje pristojnosti in pravic ter dolžnosti.

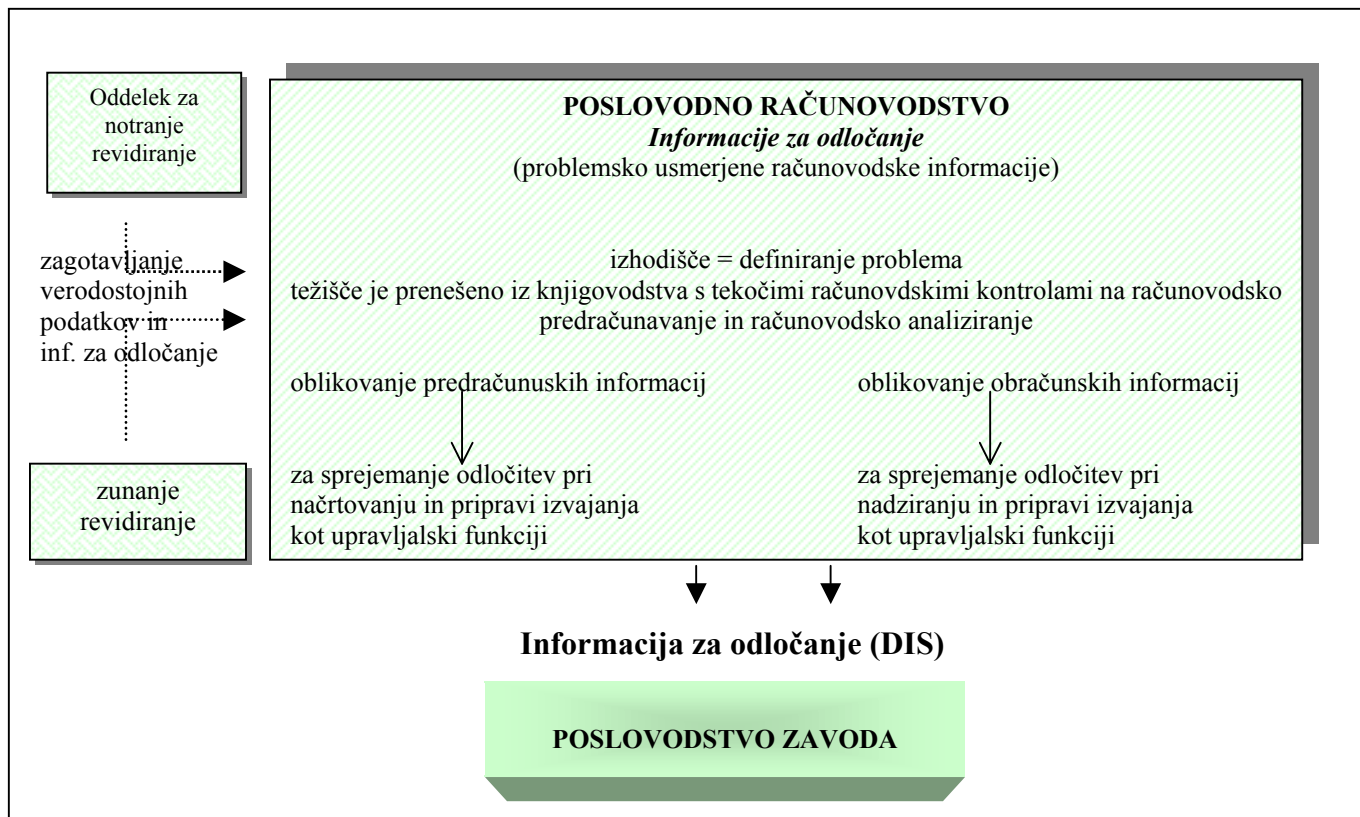
Za učinkovito poslovno računovodstvo sta potrebni dve predpostavki (Koletnik, 1996, str. 148):

1. popoln interes po obvladovanju ekonomskega položaja in razvojnih možnosti organizacije,
2. izgrajen sistem rednih informacij za podporo zdravemu položaju in rasti organizacije.

Te dimenzije računovodstva se zaveda tudi vrhovno posloводство Zavoda - saj izkazuje velik interes za nenehno aktualizacijo strateških in operativnih poslovnih ciljev, posebej še ciljev o željeni poslovni in finančni uspešnosti. Zato je v Zavodu uveden centraliziran stil vodenje, kjer se vrhovno posloводство (generalni direktor, pomočniki generalnega direktorja za posamezna področja ter direktorji območnih enot ter poslovne enote) ukvarja predvsem s strateškimi vprašanji, med tem ko se s poslovno-operativnimi nalogami ukvarjajo nižje odločitvene ravni.

Sodobno poslovno računovodstvo je »lovec na strateške in operativne cilje« (Koletnik, 1996, str. 148), ki od vodstva organizacije zahteva, da postavi jasne, obvezne, dosegljive, realne cilje v razumljivi formulaciji. To vodstvo Zavoda tudi pripravi v obliki strateškega razvojnega programa, kjer so opredeljene ključne razvojne aktivnosti in določeni strateški cilji po posameznih poslovnih področjih za 5-letno obdobje ter v obliki poslovnega plana za tekoče leto, kjer so opredeljena izhodišča (analiza stanja), predvidevanje okolja oziroma usmeritve ter jasno opredeljeni operativni cilji in poti za doseganje le-teh.

Slika 19: Poslovodno računovodstvo



Vir: Interno gradivo ZZZS: Projekt FINPOS, 2001, 2002

Poslovodno računovodstvo s pomočjo usmerjevalnih in usklajevalnih informacij nudi vrhovnemu vodstvu strokovno pomoč pri izbiri strategij in tekoči uporabi in izrabi potencialov v organizaciji. Ob zavedanju le-tega je Zavod v letu 1999 pristopil k poskusni izdelavi direktorskega informacijskega sistema (v nadaljevanju DIS), ki bi naj zagotovil orodje za podporo odločanju in vodenju za končne uporabnike – poslovodstvu. Model sestavljajo informacijsko povezani moduli, ki omogočajo planiranje, spremljanje in analiziranje poslovanja. Model je bil osredotočen predvsem na področje dela izvajanja obveznega zdravstvenega zavarovanja ter računovodsko-finančni nadzor poslovanja na osnovi integracije informacij na strateškem nivoju. Predlagana arhitektura modela je bila postavljena kot zaključena povratna zanka, ki začenja na strateški ravni, regulira in spremlja poslovanje na operativni ravni ter nato nadzira dejansko doseganje zastavljenih ciljev. To bi pomenilo, da je potrebno posamezne module povezati z že obstoječimi ali nastajajočimi računalniškimi aplikacijami. Pri tem se je ugotovilo, da nekatere ključne primarne baze še niso v primerni obliki z vidika informatike za potrebe DIS.

Zaradi ugotovljenih pomanjkljivosti v okviru analize računovodskega sistema, sprememb v zunanjem okolju ter zavedanja poslovodstva o pomenu kvalitetnih informacij, se je pristopilo k prenovi računovodskega sistema. Ta naj bi poslovodstvu omogočil posredovanje pravih informacij, pravočasno in s tem razviti poslovodno računovodstvo, saj le-to daje strokovno podporo poslovodstvu, z namenom zvišati raven uspešnosti poslovanja in pomagati pri oblikovanju vizije, poslanstva, ciljev ter strategije.

6. UVAJANJA NOTRANJIH KONTROL NA PODROČJU FINANC IN RAČUNOVODSTVA ZAVODA ZA ZDRAVSTVENO ZAVAROVANJE SLOVENIJE V POVEZAVI Z DRUGIMI PODROČJI DELA NA ZAVODU

Kot je bilo v nalogi že večkrat izpostavljeno, se v novejšem času daje vedno večji poudarek preglednosti izvajanja javnih pooblastil ter odgovornosti neposrednih vodstev državnih organov in drugih državnih institucij ter njihovem zasledovanju petih temeljnih načel dobrega upravljanja (angl. Governance) pri opravljanju poslanstva - to je transparentnosti (preglednosti), odgovornosti, učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti. Upoštevanje teh načel in njihovo izvajanje v praksi zagotavlja smotrno in transparentno porabo javnih sredstev.

Izkazalo se je, da lahko izsledki revizij, tako notranjih kot zunanjih, ki ocenjujejo ustreznost finančnega poslovanja in notranjih kontrol in ki so na razpolago tem vodstvom, izredno veliko pripomorejo k izboljšanju učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti izvajanja javnih funkcij in uspešni realizaciji njihovih nalog. Tako notranja revizija s svojimi strokovnimi ugotovitvami in priporočili, kot tudi dobro vzpostavljen sistem notranjih kontrol, pomagajo poslovodstvu, da lažje prevzema in nosi odgovornost za delovanje notranjih kontrol. S tem pa tudi pomembno prispevajo k zmanjševanju odpora do transparentnosti in finančne odgovornosti na vseh ravneh odločanja znotraj posameznega poslovnega subjekta.

Cilji notranjih kontrol, kot jih opredeljujejo INTOSAI standardi so spodbujati urejenost, ekonomičnost, učinkovitost in uspešnost poslovanja, varovati sredstva pred izgubo, zapravljanjem, zlorabo, slabim upravljanjem, napakami in podkupovanjem, upoštevati zakone in predpise, smernice in navodila poslovodstva ter mu zagotavljati zanesljive informacije.

Pomembnosti gospodarnega ravnanja z javnimi sredstvi ter zagotavljanja skladnosti zahtev zakonodaje in predpisov ter pričakovanj zavarovancev, pogodbenih partnerjev in drugih strank, z uveljavitvijo načela preglednosti svojega poslovanja ter dobro izdelanega sistema notranjih kontrol, se zaveda tudi poslovodstvo Zavoda, kar se odraža že v preteklosti sprejetih ukrepih, in sicer v:

- ustanovitvi oddelka notranjega revidiranja, v letu 1999;
- izvajanju različnih nadzornih dejavnosti;
- izvajanju kontroliranja, uvajanju kartice zdravstvenega zavarovanja, širitve nabora podatkov zapisanih na KZZ in z 22. 6. 2002 blokade le-te za določene podlage zavarovanja;
- aktiviranju projekta »informacijska podpora računovodskemu poslovanju«, katerega cilj je vzpostaviti enovito informacijsko podporo omenjenemu področju poslovanja, z vgrajenimi dobrimi notranjimi kontrolami ter povezati računovodske aplikacije v celovit sistem poslovanja Zavoda, v katerem bo zavarovanec osnovni nosilec podatkov in ki bo omogočal sprotno spremljanje odhodkov in prihodkov po namenih in stroškovnih mestih, na temelju katerih bo mogoča še racionalnejša poraba sredstev in priprava kakovostnih računovodskih poročil ter s tem uvedba tudi poslovnega vidika računovodstva v Zavod.

Poleg tega tudi Zakon o javnih financah uvaja dodaten nadzor nad porabo proračunskih sredstev, to je ustroj notranjih kontrol in ureditev notranjega revidiranja. Ustroj notranjih kontrol je organiziran kot ustroj postopkov in odgovornosti zaposlenih pri proračunskem

uporabniku. Notranja revizija pa je poznejša računovodsko-finančna revizija ter revizija učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti (Lesjak, 2000, str. 10).

Če izhajamo iz podane opredelitev notranjih kontrol v poglavju 4 in ciljev, ki jih z njihovo vzpostavitvijo dosežemo, lahko za Zavod ugotovimo:

1. pri splošnih notranjih kontrolah, da:
 - del notranjih splošnih kontrol, ki se nanašajo na zagotavljanje temeljnih organizacijskih pogojev v smislu splošnih aktov, pravil, pravilnikov, navodil deluje dobro - saj se vse spremembe v okolju odražajo v sprejetih internih aktih, ki so lahko v obliki pravilnikov, navodil, okrožnic. Da bodo informacije v obliki navodil še dostopnejše tako delavcem, kot tudi izvajalcem, se je v letu 2002 začela izgrajevati posebna baza. Ta je dostopna preko interneta in intraneta delavcem Zavoda ter zunanjim izvajalcem. V prvi fazi vsebuje predvsem pravila, navodila in okrožnice za pravilno obračunavanje zdravstvenih storitev (kot na primer »Navodilo o beleženju in obračunavanju zdravstvenih storitev«, Občasnike, cenike in podobno). S tem se je povečala dostopnost do pravočasnih in kvalitetnih informacij, kar posledično pomeni tudi manj napak pri delu - tako s strani delavcev Zavoda kot tudi izvajalcev.
 - prav tako dobro deluje tudi tisti del notranjih splošnih kontrol, ki se nanaša na organiziranje in delovanje oddelka za notranje revidiranje.
 - pomanjkljive so predvsem notranje kontrole, katerih namen je zagotoviti in določiti način izdelovanja notranjih poročil, informacij in analiz potrebnih za planiranje in opravljanje planskih nalog - s tem pa zagotoviti zadosti uporabnih podatkov ter informacij za spremljanje strateških in operativnih poslovnih odločitev. Del teh kontrol je vgrajen v sistem delovanja Zavoda. Vendar se lahko z vzpostavitvijo integralnega računovodskega sistema to področje bistveno izboljša, predvsem v smislu boljših in hitrejših oziroma sprotnih analiz; le-te bodo predstavljale dobro informacijsko osnovo za operativne in taktične odločitve poslovodstvu.
2. pri notranjih računovodskih kontrolah ugotavljamo da:
 - se lahko delovanje temeljnih kontrol - predvsem v smislu kontrol pravilnosti podatkov in kontrol popolnosti obdelave podatkov - še izboljša, predvsem s pomočjo dobre informacijske podpore;
 - so nadzorne kontrole v sam računovodski sistem dobro vgrajene, predvsem z uvedbo kombiniranih delovnih mest in z razmejevanjem dolžnosti, in sicer na vseh tistih področjih, kjer se izvajajo opravila, ki imajo finančne posledice (predvsem na področju izvajanja obveznega zdravstvenega zavarovanja ter računovodskem področju). Prav tako je vsaj delno vzpostavljena tudi kontrola neposrednega nadziranja.

Zato je zagotovitev boljših notranjih kontrol in njihovo delovanje cilj novega računovodskega informacijskega sistema.

6.1. IZVAJANJE NADZORNIH DEJAVNOSTI

Zavod izvaja nadzorne dejavnosti z namenom preverjati pravilnost upoštevanja internih in zunanjih predpisov in izvedbenih navodil, pravilnosti dokumentiranja posameznih procesov in njihove odobritve in izvršitve, tako na strani izvajalcev kot tudi znotraj Zavoda. Zato izvaja naslednje vrste nadzornih dejavnosti:

1. nadzor nad programi zdravstvenih storitev

Osnovni finančni okvir za javna sredstva obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki so potrebna za izvedbo zdravstvenih programov, na primarni, sekundarni in terciarni ravni zdravstvenih dejavnosti so podani s sprejetjem Splošnega in Področnih dogovorov za tekoče leto. V njih je opredeljen tudi način razporejanja sredstev na makro ravni oziroma metode načrtovanja, evidentiranja in obračunavanja zdravstvenih storitev za različne zdravstvene dejavnosti. Poleg finančnih okvirov so podane tudi ustrezne formalne opredelitve, ki se nanašajo na pogoje in načine uresničevanja pravic pri izvajalcih zdravstvenih storitev.

Nadzor pri izvajalcih zdravstvenih storitev zajema preverjanje dokumentiranja, evidentiranja in obračunavanja zdravstvenih storitev in materialov, pri čemer se preverja tudi ustreznost uresničevanja pravic zavarovanih oseb iz zdravstvenega zavarovanja in spoštovanje pogodbenih obveznosti izvajalcev. Takšna vrsta nadzora pomeni zahtevno ugotavljanje stanj, le-to pa terja dobro poznavanje načel vodenja medicinske dokumentacije, zavarovalniških pravil, pravnih načel, s temeljnim znanjem medicinske stroke.

Nadzore tako delimo na:

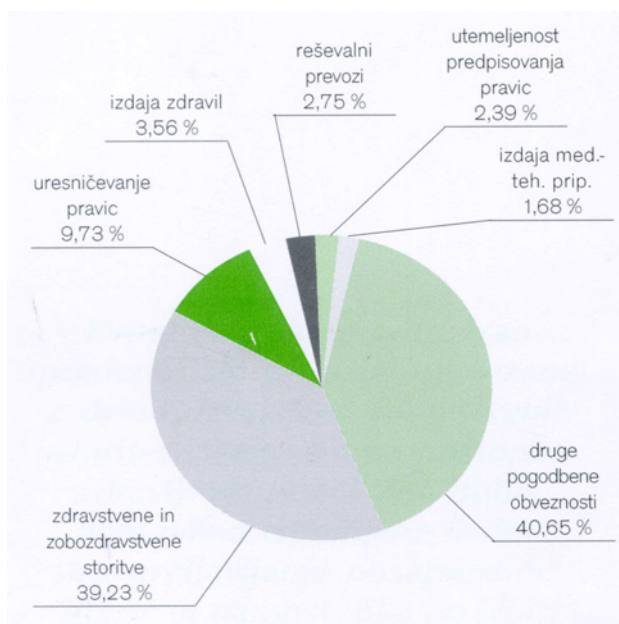
- finančno-medicinske - ki se izvajajo pretežno pri izvajalcih na osnovi strokovno medicinske in finančne dokumentacije. Nadzor izvajajo nadzorni zdravniki, ki imajo v imenu Zavoda pravico proučevati vsebino teh dokumentov in jih med seboj primerjati. Iz prvega dela dokumentacije preverjajo ustreznost evidenc in obračuna, iz drugega pa ustreznost dokumentiranja opravljenega dela, če so bile obračunane storitve dejansko opravljene in to utemeljeno, na način in v obsegu, ki ga narekujejo standardi, Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja (v nadaljevanju Pravila OZZ) in medicinske doktrine, zakon in ostale dogovorjene podlage ter ugotavljajo morebitne kršitve s tega področja, ki imajo finančne posledice.
- administrativne – v okviru njih se preverja izpolnjevanje tistih pogodbenih obveznosti, ki se nanašajo na specifičen pogodbeni odnos med partnerjema in na izpolnjevanje določil Dogovorov. Administrativni nadzori se ne nanašajo na finančno ali finančno-medicinsko področje. Kršitve, ki jih ugotavlja administrativni nadzor, razen morebitnega izreka pogodbene kazni, praviloma nimajo neposrednih finančnih posledic. Izvajanje koordinira plansko-analitski oddelek, izvajajo pa ga pooblašeni delavci Zavoda.
- finančne - ti se izvajajo kot naknadni nadzori v okviru finančno-računovodskih oddelkov, na osnovi prejetih obračunskih dokumentov. To so poročila in računi ter specifikacije opravljenih storitev. Medicinska dokumentacija se praviloma ne preverja. Finančni nadzor je tako postopek, v katerem se k običajnemu preverjanju dokumentov v službi poravnave računov dograjujejo kompleksnejša dejanja finančnega nadzornega postopka z vključevanjem analitikov ali poznavalcev medicinske stroke, ne poteka pa pri pogodbenem izvajalcu.
- nadzore kršenja Pravil OZZ oziroma pravic - to je postopek, kjer poleg običajnega preverjanja finančno-medicinske dokumentacije in druge dokumentacije ter ob tekočih nalogah svetovanja zavarovanim osebam, delodajalcem in izvajalcem ter ob vodenju upravnega postopka v primeru pritožb, oddelki za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja opravijo celovita ugotavljanja spoštovanja Pravil OZZ.

Prožilec takšnih poizvedb oziroma nadzorov so lahko oddelki sami – in sicer na osnovi ugotovitev povečanega obsega nepravilnosti, pritožb zavarovanih oseb ali rezultati nadzora iz drugih poslovnih področij.

Pogosto je težko začrtati ostro mejo med zgoraj definiranimi nadzori. Pri izvajanju ene vrste nadzora je včasih nujno sodelovanje drugih služb. Lahko pride tudi do kršitve temeljnih aktov in zakonov, včasih pa izvajalec celo ne dopustiti ali onemogoči izvedbo nadzora. V takih primerih se zadeva odstopi v reševanje pristojni pravni službi.

V zadnjih dveh letih je Zavod dopolnil nadzorno metodologijo ter jo tudi računalniško podprl. Obseg opravljenih nadzorov v letu 2001 po posameznih vsebinah je razviden iz slike 20.

Slika 20: Obseg nadzora Zavoda po posameznih vsebinah v letu 2001



Vir: Poslovno poročilo Zavoda za leto 2001, str. 66

Najpogosteje se še vedno nadzirajo zdravstvene storitve in pogodbene obveznosti, najmanj pa področje predpisovanja medicinsko-tehničnih pripomočkov. Po ocenah in analizah bi bilo potrebno okrepiti tudi nadzor nad predpisovanjem določenih zdravstvenih pravic, kot so zdravila, prevozi, zdravstvena nega itd.

Doslej je bila vsa leta izkazana stalna rast števila opravljenih nadzorov³³, hkrati se je povečalo število nadzorov pri tistih izvajalcih oziroma dejavnostih, ki so bili v prejšnjih letih manj nadzirani, to so lekarne, socialni zavodi, bolnišnice.

V primerjavi z letom 2000 se je vrednost dobropisov Zavodu na račun napačno zaračunanih storitev pri izvajalcih povečala za več kot sto odstotkov; finančne posledice za izvajalce po opravljenih nadzorih v letu 2001 prikazuje tabela 8.

³³ V letu 1995 je bilo, s strani ZZZS pri izvajalcih zdravstvenih storitev, opravljenih 384 nadzorov, v letu 2001 pa 1017.

Tabela 8: Finančne posledice opravljenih nadzorov v letu 2001

vrsta nadzora	število nadzorov	odbitki za obvezno zdravstveno zavarovanje	odbitki za prostovoljno zdravstveno zavarovanje	pogodbene kazni	povprečje odbitkov za obvezno zdrav. zavar.	povprečje odbitkov za prostovoljno zdrav. zavar.	povprečje pogodbenih kazni
medobmočni	464	111.268.138	6.977.204	13.763.928	239.802	15.037	29.664
območni	307	10.150.526	1.615.779	5.325.372	33.064	5.263	17.346
administrativni	247	0	0	629.200	0	0	2.547
finančni	128	3.636.462	788.438	770.288	28.190	6.112	5.971
pravice	112	0	0	382.800	0	0	3.418
s k u p a j	1.258	125.055.126	9.381.421	20.871.588	100.352	8.804	11.790

Vir: Poslovno poročilo Zavoda za leto 2001, str. 68

Tu je potrebno poudariti, da Zavod nima v zadostni meri vgrajenih kontrolnih postopkov oziroma razvitega spremljanja uresničevanja zdravstvenega varstva zavarovanih oseb s pomočjo računalniških avtomatičnih kontrol. To je tudi eden izmed razlogov, ki so privedli do odločitve o prenovi računovodskega sistema v Zavodu, kar je predstavljeno v poglavju 6.4.

2. nadzor nad začasno nezmožnostjo za delo

To obliko nadzora opravlja za Zavod, na področju celotne Slovenije, pooblaščen zunanji izvajalec. Nadzori so zajeli vse kategorije zavarovancev. Za oceno kršitev so bili upoštevani kriteriji spoštovanja navodil osebnega zdravnika ali zdravniške komisije Zavoda v času bolezni, odsotnost v času nadzora, ocenjevanje ravnanj ob obisku oziroma nadzoru. V vseh ugotovljenih primerih kršitev so zdravniške komisije povabile zavarovane osebe na ponovno obravnavo in jim začasno nezmožnost za delo zaključile; in sicer v primerih, ko so ugotovile, da le-ta ni več utemeljena.

Tabela 9: Nadzor nad bolniškim staležem v obveznem zdravstvenem zavarovanju v letu 2001

OE	št. primerov	kmet	samozaposlen	delavec	št. obiskov	% odsotnih	% kršitev
Celje	245	14	86	145	251	23,2	20,0
Koper	224	0	32	192	229	21,4	17,8
Kranj	126	0	11	115	132	18,2	16,6
Krško	210	3	25	182	218	16,6	15,3
Ljubljana	207	6	48	153	214	23,2	19,8
Maribor	142	1	39	119	148	29,5	26,7
Murska S.	225	23	50	135	231	15,5	16,4
Nova Gorica	70	0	15	55	74	18,6	15,7
Novo mesto	299	14	69	216	306	25,6	23,4
Ravne na Kor.	451	27	69	355	462	18,4	15,7
S k u p a j	2.199	88	444	1.667	2.265	21	18,7

Vir: Poslovno poročilo Zavoda za leto 2001, str. 68

Velik problem za izvajalca (tako imenovanih laičnih nadzorov) predstavlja nejasnost zdravniških navodil o ravnanju v času začasne nezmožnosti za delo. Ta problem se je v letu

2002 odpravil z izdajo priročnika »Priporočila za ocenjevanje delanezmožnosti«. Izdal ga je Zavod in vsebuje usklajena strokovna izhodišča ter priporočila za ugotavljanje začasne nezmožnosti za delo.

3. izvajanje lastnih internih pregledov znotraj posamezne organizacijske enote

Predstojnik organizacije in tudi predstojniki organizacijskih enot morajo tekoče vrednotiti ugotovitve in priporočila notranje revizije ter določiti primerne aktivnosti za reševanje ugotovitev in priporočil, hkrati pa tudi časovno opredeliti izvedbo popravljalnih aktivnosti.

Zato je poslovodstvo Zavoda pri ustanovitvi oddelka za notranje revidiranje in po izvedbi prvih notranjih revizij sprejelo odločitev, da morajo vse organizacijske enote pripravljati na osnovi zapisnikov oddelka za notranje revidiranje akcijske načrte. V njih na osnovi ugotovitev revizije opravljene v eni organizacijski enoti oziroma oddelku ugotovijo morebitne pomanjkljivosti v svoji organizacijski enoti in opredelijo ukrepe, odgovorne osebe ter roke za odpravo le-teh. Ti akcijski načrti se posredujejo področnim vodjem ter oddelku za notranje revidiranje, s katerimi si le-ta pomaga pri izvajanju nadaljnjih revizij ter ocenjevanju delovanja notranjih kontrol v posamezni organizacijski enoti.

6.2. IZVAJANJE KONTROLIRANJA

Kontroliranje v Zavodu ne poteka formalizirano preko oddelka oziroma področja za kontroliranje, ampak se izvaja na sestankih (kolegij Zavoda, kolegij Direkcije, *kolegiji vodij področji z vodij* oddelkov po območnih enotah, kolegiji direktorjev območnih enot z vodij oddelkov v območni enoti), preko poročil, letnega planiranja, uporabe sistema kazalnikov za kontroliranje dela območnih enot. Vse je prilagojeno organizacijski zasnovi Zavoda, ki je kompleksna: posamezni deli so medsebojno soodvisni, decentralizirani in diferencirani glede na različnost njenih delov.

Planiranje v Zavodu je načrtovanje delovanja Zavoda kot celote in usklajevanje decentraliziranih poslovnih enot. Zaradi posebnosti, ki izhajajo iz statuta Zavoda, položaja v državi, dejavnosti, ki jo Zavod izvaja in njegove organiziranosti, je proces planiranja zelo kompleksen. Sprejeti letni plan Zavoda tako predstavlja osnovo za spremljanje in kontroliranje uresničevanja le-tega (primerjava med izvedenim in načrtovanim) na vseh hierarhičnih nivojih in podatkih iz okolja.

Vendar sam proces izdelava letnega plana ni celovito informacijsko podprt, kar bi lahko skrajšalo proces planiranja in zagotovilo enovitejše prilagajanje plana razmeram že pred sprejemom in tudi rebalansiranje med letom. Ob enem pa bi bilo lažje tudi kontroliranje doseganja planskih ciljev in odmikov od njih; posledica pa bi bilo ustrezno ukrepanje ali sprememba taktike in tudi strategije Zavoda kot celote. S tem bi Direkcija preko kontroliranja imela možnost boljšega in natančnejšega usmerjanja dela vseh enot. Enotna metodologija poročanja bi področnim vodjem zagotavljala pregled nad izvajanjem nalog in doseganjem ciljev ter dobro podlago za korektivne ukrepe.

Kontroliranje bi tako pridobilo na vsebini in bi pomenilo sodobno obvladovanje organizacije. Pomenilo bi spremljanje dogajanja v časovnem, poročevalskem obdobju in možnost primerjave med območnimi enotami, v času in glede na plan. Koristno naj bi služilo vodjem področij na Direkciji in vodjem na OE. Smiselno bi bilo, če bi iz razvidnih razlik v

podatkih med OE analizirali vzroke za tako stanje ter jih odpravljali. Pomembnem cilj bi moral biti tudi enotno delovanje na vseh enotah.

6.3. UVAJANJE KARTICE ZDRAVSTVENEGA ZAVAROVANJA IN IZVAJANJE OBVEZNEGA ZDRAVSTVENEGA ZAVAROVANJA

V letu 1999 je Zavod začel z nacionalno uvedbo kartice zdravstvenega zavarovanja, ki jo je zaključil v letu 2000. KZZ predstavlja identifikacijski dokument na osnovi katerega zavarovane osebe lahko uveljavljajo pravice iz obveznega in prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja. S pomočjo podatkov na KZZ lahko zdravstveni delavci takoj preverijo ali so osebe upravičene do koriščenja zdravstvenih storitev v breme Zavoda ali pa so samoplačniki. S tem je bila uvedena kontrola upravičenosti zaračunavanja zdravstvenih storitev v breme obveznega in prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja, in sicer na osnovi podatkov o urejenosti obveznega zdravstvenega zavarovanja ter urejenosti pa tudi plačila prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja.

Ker pa se lahko pojavijo situacije, ko izvajalci podatkov na KZZ ne morejo prebrati³⁴, je Zavod predpisal, da morajo v takšnih primerih izvajalci posredovati k poročilom oziroma računom kot obvezno prilogo poimensko specifikacijo oseb, katerim so bile kljub temu nudene zdravstvene storitve. Zavod za vse navedene osebe preveri urejenost obveznega zdravstvenega zavarovanja v svojih bazah podatkov in v primeru ugotovljenih napak (neustrezno zavarovanje, neupravičeno zaračunane storitve, nepravilen obračun) zahteva od izvajalca popravke poročil oziroma dobropise za račune.

Spremembe in dopolnitve ZZVZZ, ki so bila sprejeta 27. 11. 2001 in so začele veljati 22. 6. 2002, med drugim kot novost uvajajo tudi ukrepe zoper samostojne zavezance, ki so neredni plačniki prispevkov za zdravstveno zavarovanje in njihove družinske člane.³⁵ Navedenim osebam se v času, ko nimajo poravnanih prispevkov, zadržijo pravice do zdravstvenih storitev in denarnih dajatev, upravičeni so samo do nujnega zdravljenja.

S tem se je uvedla še dodatna kontrola glede upravičenosti koriščenja zdravstvenih storitev v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja - saj ni več pogoj samo urejeno zavarovanje, ampak tudi plačilo prispevkov. Osnova za blokado KZZ so podatki Davčne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju DURS), ki na osnovi sklenjene pogodbe med Zavodom in DURS, vodi evidence o plačilih prispevkov za zdravstvo ter tudi njihovo izterjavo ter lastni podatki Zavoda za samoplačnike. Ti podatki se enkrat mesečno prepišejo v posebno bazo dolžnikov, na osnovi katere se ob potrditvi KZZ na samopostrežnem terminalu blokira pravica koriščenja storitev.

³⁴ Z »Navodilom za obračunavanje zdravstvenih storitev po uvedbi KZZ« je določeno, da je specifikacija obvezna priloga k dokumentom (oznaka: kriterij za priloge 7), kadar:

- zavarovana oseba obišče zdravnika prvič ali je njeno zavarovanje že poteklo, kar zdravnik ugotovi iz prej prevzetih podatkov in kartice ni mogoče prebrati iz tehničnih razlogov;
- zavarovanje je že poteklo, zavarovana oseba pa ne more ažurirati kartice, ker samopostrežni terminal ne dela;
- zavarovana oseba kartice nima s sabo, izvajalec pa nima podatkov o zavarovani osebi in ne ve, ali je njeno zavarovanje še veljavno;
- dojenček, star manj kot 60 dni, ki še ni prejel KZZ in nima začasnega potrdila.

³⁵ Pravica do koriščenja zdravstvenih storitev se zadrži zavarovanim osebam iz 4.,5.,6.,7.,8.,11.,12.,13.,14., in 20. točke 15. člena ZZVZZ ter njihovim družinskim članom.

Do sedaj so imele zavarovane osebe kljub nerednemu plačevanju prispevkov zagotovljene vse pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Z izvajanjem te zakonske spremembe je mogoče povečati disciplino glede poravnavanja obveznosti, hkrati pa ohraniti načelo enakih pravic in obveznosti. Z izvajanjem omenjenih ukrepov je ocenjeno povečanje prihodkov Zavoda v višini 200 mio SIT.

S to zakonsko spremembo se je omejila pravica koriščenja zdravstvenih storitev v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja le za naštete kategorije zavarovanih oseb. Še vedno pa lahko (kljub neplačanim prispevkom) koristijo storitve osebe, ki so zaposlene v podjetjih (kategorija zavarovanja – delavci). V tem primeru namreč ni mogoče blokirati KZZ glede na plačilo, saj država ne razpolaga s točnimi podatki o javnofinančnem dolgu³⁶. Zakon o prispevkih za socialno varnost namreč določa, da pravne osebe izkazujejo neplačane obveznosti za plačilo prispevkov (tj. javnofinančne terjatve), šele ob prvem naslednjem izplačilu plač; medtem ko so samozaposleni in kmetje dolžni dostaviti obračun prispevkov za socialno varnost davčnemu organu najpozneje do 15. v mesecu. To pomeni, da neplačani prispevki za pravne osebe niso izkazani v dejanski višini, kajti ob neizplačilu plač se tudi obveznost za plačilo prispevkov ne evidentira - za razliko od samozaposlenih in kmetov.

6.4. UVAJANJE NOTRANJIH KONTROL

Analiza obstoječega stanja na področju informacijske podpore računovodskemu poslovanju je pokazala določene pomanjkljivosti, ki so bile prikazane v poglavju 5. Poleg tega tudi spremembe v okolju ter ugotovitve računskega sodišča pri revidiranju Zavoda zahtevajo določene prilagoditve omenjenega področja, predvsem na področju notranjih kontrol.

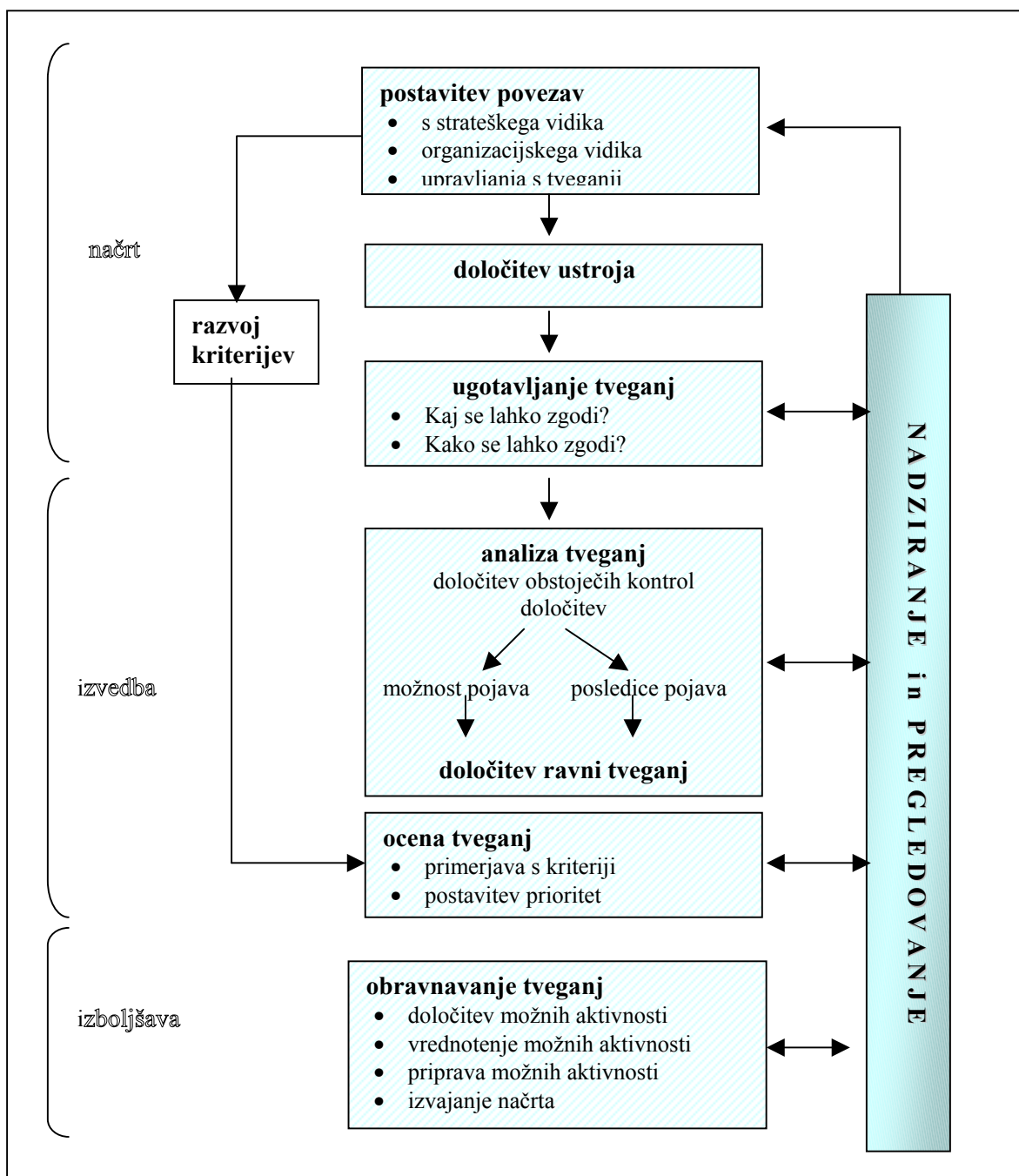
Notranje kontrole so neprestan proces; ljudje pa so tisti, ki omogočajo njihovo delovanje. Notranje kontrole dajejo le sprejemljivo zagotovilo, da bodo postavljeni cilji doseženi uspešno in učinkovito.

Poslovodstvo mora vzpostaviti in vzdrževati ustrezno kontrolno okolje, ki bo omogočilo delovanje notranjih kontrol. To bo doseglo predvsem z neoporečnostjo in etičnimi vrednotami, z delovanjem na temelju danih pristojnosti, s pravo filozofijo in s stilom delovanja, z organizacijsko strukturo, z delegiranjem pooblastil in odgovornosti ter s kadrovske politiko.

Notranje kontrole morajo biti vgrajene v sistem tako, da odgovorne oskrbijo z oceno tveganja, ki jim je organizacija izpostavljena tako iz notranjih kot iz zunanjih virov. Ocena tveganja torej predstavlja odkrivanje in analiziranje možnih tveganj pri doseganju ciljev ter možnosti obvladovanja tveganj. Predhodno je potrebno natančno poznavanje ciljev delovanja ter opredelitev kritičnih faktorjev uspeha oziroma stvari, ki se morajo izvesti ali potekati pravilno, da se bo cilj dosegel ter katera sredstva in informacije moramo varovati.

³⁶ Po evidencah DURS in APP je vrednost neplačanih prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje po stanju na dan 31. 12. 2001 znašala 8,313 mlrd SIT, pri čemer je dolg samozaposlenih in kmetov znašal 7,932 mlrd SIT, pravnih oseb pa 0,381 mlrd SIT.

Slika 21: Proces upravljanja s tveganji



Vir: Australian National Audit Office: Better Practice Guide to Effective Controls, 1997, str. 13

Sprejeti novi standardi notranjega revidiranja posebno pozornost posvečajo vprašanju tveganja in aktivnostim, ki jih mora notranji revizor udeležiti, če želi doprinesiti k obvladovanju tveganj, katerim je izpostavljena organizacija. V ta namen je potrebno prepoznati in ovrednotiti tista mesta v organizaciji, ki so pomembno izpostavljena tveganjem. S svojim prispevkom mora notranji revizor izboljšati obstoječi nivo obvladovanja tveganj, nadzirati in vrednotiti mora celovit sistem obvladovanja tveganj.

Notranje kontrolne aktivnosti morajo prispevati k uspešnemu in učinkovitemu doseganju ciljev organizacije. Prav tako morajo obvladovati tveganja pri delovanju, pri poročanju in pri usklajenosti z zakonodajo - da bodo lahko postavljeni cilji doseženi ob najnižjih stroških oziroma ob največji doseženi koristi. Zato je potrebno izdelati odprt, prilagodljiv kontrolni sistem, ki bo omogočal primerno zaznavanje sprememb v okolju, njih primerjavo z drugimi okolji zaradi ugotavljanja pomembnosti in oblikovanja potrebnih sprememb kontrolnih postopkov, aktiviranja sprememb in hkratne sprožitve povratnih informacij v upravljanem sistemu, ki bo lahko na ta način presojal ustreznost delovanja notranjih kontrol (Jagrič, 2002, str. 47). Tako zajemajo usmeritve, postopke in navodila, uporabljajo se plani, odobritve posloводства, pooblaščenje, preverjanje, usklajevanje, izvajanje pregledov, vzdrževanje varnosti, omejevanje dostopov, členitev zadolženosti, dokumentiranje transakcij in dogodkov.

Zato mora posloводство in vodje oddelkov:

- razporejati naloge in pripraviti pisna navodila za realizacijo nalog;
- sistematično zasledovati delo vsakega zaposlenega;
- odobravati delo na kritičnih točkah, da se zagotovi kvaliteta in točnost;
- zagotavljati vodenje in usposabljanje, če je to potrebno;
- dokumentirati izveden nadzor;
- primerno izvesti členitev pooblastil oziroma transparentno predstaviti nezdružljivost dela;
- kontrolirati dostop do sredstev oziroma virov.

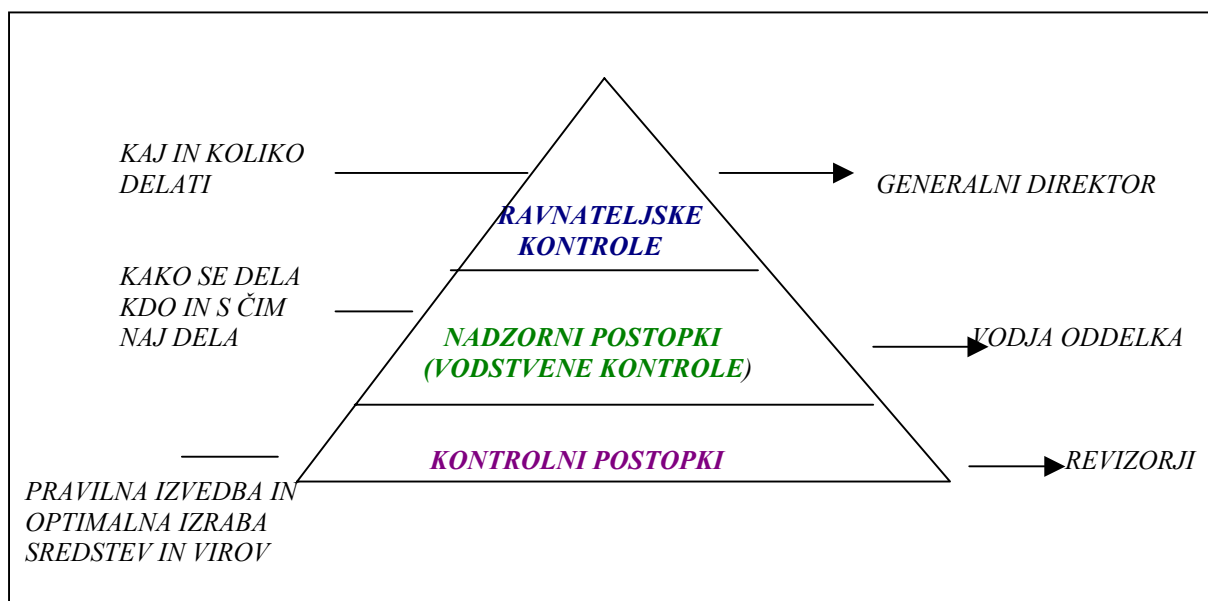
Notranje kontrole bodo vzdržale presojo učinkovitosti, če ima posloводство utemeljeno zagotovilo da:

- so delovni cilji doseženi;
- so pripravljena računovodska in druga poročila za zunanje in notranje potrebe zanesljiva;
- je dosežena usklajenost delovanja z zakoni in predpisi.

Notranje kontrole bodo dosegle svoj namen, če bodo pregledne v celovitem upravljalnem sistemu. Ni namreč dovolj, da so kontrole le prisotne ali ustrezno povezane s pomembnimi tveganji, njihovo delovanje mora poznati upravljalni sistem. Šele takrat bodo dobile ustrezno veljavo in s tem potrebno učinkovitost.

Odgovornost v povezavi z notranjimi kontrolami je porazdeljena glede na nivoje v organizacijski strukturi. Ravnatelj organizacije oziroma organizacijske enote je odgovoren za vse aktivnosti, vključno s sistemom notranjih kontrol. Zaposleni igrajo določeno vlogo pri vzpostavljanju, vzdrževanju in zagotavljanju delovanja notranjih kontrol. Vodja oddelka za notranje revidiranje vrednoti sistem notranjih kontrol, daje priporočila poslovodstvu za njihovo trajno delovanje ter predloge sprememb in dopolnitev notranjih kontrol. Tako revizor vrši oblikovanje in implementacijo notranjih kontrol v obliki svetovanja.

Slika 22: Piramida notranjih kontrol



Vir: Interno gradivo ZZS: Projekt FINPOS, 2001, 2002

Vrednotenje notranjih kontrol je temeljna odgovornost predstojnika in oddelčnih vodij, notranja revizijska služba je strokovni izvajalec te naloge. Vrednotenje zajema podroben pregled aktivnosti posameznih oddelkov, da bi se ugotovila prisotnost notranjih kontrol in njihovo delovanje ter potrebe po dopolnitvah. Pred samim vrednotenjem notranjih kontrol je potrebno:

- pregledati cilje področij ter posameznih oddelkov;
- opredeliti tveganja, ki se nanašajo na doseganje posameznih ciljev in smernic;
- opredeliti najpomembnejše in najranljivejše cilje;
- pripraviti prioriteto aktivnosti, s pričetkom pri tistih, ki so v najslabšem kontrolnem okolju in ki imajo največjo stopnjo tveganja pri poslovanju.

Največji delež odhodkov Zavoda predstavljajo odhodki za zdravstveno dejavnost³⁷ in to kar 86,94% vseh odhodkov v letu 2001. To področje zato predstavlja tudi največje tveganje za Zavod, da so poslovni dogodki, ki imajo finančne posledice, tudi pravilno odobreni, kontrolirani itd.

Vsi ti odhodki se evidentirajo preko aplikacije »Stroški ZV«, ki nudi informacijsko podporo spremljanju stroškov zdravstvenih storitev na naslednjih področjih:

- knjigovodstvo (razčlenjevalno knjigovodstvo dobaviteljev obveznega zdravstvenega zavarovanja in dobaviteljev prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja za Vzajemno d.v.z.);
- izvenknjigovodska evidenca poročil izvajalcev o opravljenih zdravstvenih storitvah za potrebe spremljanja izvajanja pogodb (fizični in finančni podatki);
- finančno poslovanje (razčlenjevalna evidenca avansov, oblikovanje plačilnih dokumentov, knjige prejetih računov);

³⁷ V tej postavki so zajeti odhodki za plačilo zdravstvenih storitev, zdravil in medicinsko tehničnih pripomočkov.

- navezava na sistem računalniškega izmenjevanja podatkov z izvajalci zdravstvenih storitev na področju zaračunavanja zdravstvenih storitev;
- vzdrževanje osnovnih in kontrolnih podatkov.

V letu 2001 je bilo preko omenjene aplikacije evidentiranih 2.973.959 poslovnih dogodkov. Zavod je približno 70% teh dogodkov prejel preko računalniške izmenjave podatkov, ostalo predstavljajo papirni dokumenti. Sistem obračuna je namreč takšen, da Zavod prejme samo zbirne dokumente³⁸, na katerih se izvede sprotne kontrole, ki zajema predvsem računsko kontrolo ter kontrola pravilnosti zajema podatkov, ki se izvaja dnevno in mesečno. Namen dnevne kontrole je preveriti pravilnost vnosa in s tem zagotoviti pravilne podatke o dolžniško-upniških razmerjih – le-ta je obvezna. V okviru mesečne kontrole se usklajujejo analitični podatki s poslovnimi partnerji matične območne enote s ciljem hitrejšega odkrivanja napak in usklajenosti knjiženja z izvajalci zdravstvenih storitev. Bolj natančna kontrola se izvaja samo na preskok in na osnovi vzorcev. Te kontrole in vzorci so glede na količino poslovnih dogodkov zelo majhni - saj je v obstoječem sistemu potrebno ročno preverjanje. Avtomatske povezave z drugimi bazami, s katerimi razpolaga Zavod namreč niso omogočene.

Bistveno izboljšanje notranjih kontrol bi pomenila uvedba specifikacij v elektronski obliki - kot obveznih prilog k vsem obračunskim dokumentom ter računalniška povezava z bazami podatkov, ki jih uporabljajo druga področja³⁹ v okviru Zavoda. S tem bi bile omogočene naslednje avtomatske kontrole:

- kontrola šifre izvajalca, ki je navedena na specifikaciji s šifrantom dobaviteljev v aplikaciji;
- avtomatska povezava med specifikacijo in pripadajočim obračunskim dokumentom in kontrola skupnih zneskov;
- kontrola obdobja, navedenega na specifikaciji, z datumom opravljenih storitev pri posamezni osebi, kar predstavlja kontrolo znotraj same specifikacije;
- avtomatsko preverjanje urejenosti obveznega zdravstvenega zavarovanja, s primerjavo podatkov z bazo zavarovancev obveznega zdravstvenega zavarovanja;
- kontrola pravilnosti navedenih cen na obračunskih dokumentih s primerjavo podatkov iz aplikacije »Pogodbe«;
- preverjanje pravilnosti obračuna, v smislu preverjanja šifre dejavnosti in podskupine z dovoljenimi konti pri posameznem izvajalcu ter avtomatska kontrola izračuna doplačila;
- kontrola številke predloga za zobnoprostetično delo z aplikacijo »zdravniške komisije«;
- kontrola odobritve zdraviliškega zdravljenja po posameznih osebah z računalniško evidenco zdravniške komisije.

³⁸ Izjemo od tega pravila predstavljajo samo poškodbe po tretji osebi, nesreče pri delu, konvencije ter zaračunavanje medicinsko tehničnih pripomočkov, kjer se poleg zbirnega dokumenta zahteva tudi specifikacije opravljenih storitev oziroma naročilnica za izdajo medicinsko-tehničnega pripomočka.

³⁹ Tu so mišljena predvsem področja za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja, za plan in analize ter zdravniške komisije.

Tabela 10: Pregled možnih avtomatičnih kontrol na osnovi specifikacije v elektronski obliki

vrsta kontrole (podatek, ki ga je potrebno preveriti)	primerjava z ustrežno bazo ali šifrantom
Veljavnost OZZ: - ZZZS številko; - priimek in ime zavarovane osebe; - naslov; - datum rojstva; - spol; - registrska številka; - podlaga zavarovanja; - veljavnost OZZ do...; - tip zavarovanja.	datum storitve ⇔ baza zavarovancev OZZ Kontrola je smiselna, kadar ni šlo za elektronski prenos podatkov iz kartice (šifra pridobivanja podatkov je različna od 1).
Veljavnost PZZ: - priimek in ime zavarovane osebe; - naslov; - datum rojstva; - spol; - št.police PZZ; - veljavnost police.	datum storitve ⇔ baza zavarovancev PZZ Kontrola je smiselna, kadar ni šlo za elektronski prenos podatkov iz kartice (šifra pridobivanja podatkov je različna od 1).
Šifra izvajalca	šifrant dobaviteljev v aplikaciji Stroški
Šifra dejavnosti in podskupine	baza Pogodbe
Datum storitve	obdobje navedeno na sami specifikaciji
Šifra in opis storitve	baza veljavnih storitev, ki vključuje tudi pravilnost fakturiranja (po dejavnostih, izključujoče storitve...) - baza še ne obstaja
Količina storitev	logična kontrola pri posameznih vrstah storitev, ki so možne npr. v enem dnevu - urediti ustrežno bazo
Cena storitve	veljavni ceniki: baza Pogodbe
Celotna vrednost storitev	računska kontrola
Znesek za obvezno zavarovanje	šifranti: razlog obravnave, tip zavarovane osebe, vsebina obravnave
Doplačilo za Vzajemno	veljavnost police ⇔ šifranti: razlog obravnave, tip zavarovane osebe, vsebina obravnave
Kategorija zavarovanja	podlaga zavarovanja na specifikaciji ⇔ baza OZZ
Število točk ali količnikov	veljavni šifrant storitev+vezano na starost
Številka predloga za izdelavo zobnoprostetičnega pripomočka	štev. predloga ⇔ aplikacija ZK
Zdraviliško zdravljenje	odobritev v aplikaciji ZK
Zdravilišča: standardi, tipi, število storitev	baza Pogodbe
Posebej zaračunljiv material	baza Pogodbe + šifrant materiala (ga še ni)
Medicinsko tehnični pripomočki	dobavitelj, pogodbe, šifrant TP, cenik: standard ali manj
Pridobivanje podatkov: šifra 4	baza delovanja SST
Izbrani zdravnik	baza IOZ

Vir: Prirejeno po internem gradivu ZZZS: Projekt FINPOS, 2001, 2002

Na osnovi izvedenih avtomatskih kontrol bi pridobili samo spisek napak, ki bi ga odgovorni delavci preverili in skladno z ugotovitvami ukrepali. Tako bi lahko večjo pozornost namenili sami kontroli.

Vsekakor so v samo aplikacijo »Stroški ZV« določene kontrole že vgrajene, predvsem v smislu dovoljenih kontov glede na sklenjeno pogodbo izvajalca z Zavodom, obveznega vnosa zneskov in določenih podatkov. Vendar se kot glavna pomanjkljivost kaže

nepovezanost posameznih aplikacij, ki obstajajo znotraj Zavoda in s tem tudi pomanjkljivih avtomatskih notranjih kontrol.

Zavod je z uvajanjem računalniškega izmenjavanja podatkov z izvajalci in uvedbo KZZ pripravil vse možnosti za povezavo vseh udeležencev v zdravstvu in posodobitev poslovnih procesov tako znotraj Zavoda kot tudi z izvajalci.

Prvi poizkus obsežnejše kontrole podatkov - in s tem pravilnosti obračuna - s pomočjo izmenjave podatkov v elektronski obliki se izvaja pri obračunu zdravil na testnem vzorcu lekarn. Le-ta je sestavljen tako, da so zajete vse programerske hiše ter vključena vsaj po ena lekarna s področja vsake območne enote. Na osnovi vseh prejetih receptov se izvaja primerjava prejetih podatkov z različnimi bazami v obliki avtomatske kontrole:

- zdravnikov, ki so izdali recepte;
- usklajenost razvrstitve zdravil na posamezne liste, z veljavno listo zdravil, kar vpliva na pravilnost obremenitve obveznega in prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja;
- urejenost obveznega zdravstvenega zavarovanja, oseb, katerim je bilo izdano zdravilo;
- usklajenosti zneska na zbirnih dokumentih z vsoto posameznih receptov, ki so obračunani na zbirnem dokumentu;
- pravilna uporaba KZZ.

Po obdelavi vseh podatkov se izpišejo različne liste napak, ki se nato razčistijo s posamezno lekarno. Ker gre za testiranje, ugotovljene napake trenutno še ne pomenijo finančnih posledic za izvajalce.

Uvedba računalniškega izmenjavanja podatkov na računovodskem področju vsekakor kaže pozitivne rezultate, saj se s takšnim načinom poslovanja izognemo napakam pri (ponovnem) vnosu podatkov. Ključno vlogo igra tudi čas, v katerem so dokumenti obdelani. Ta je bistveno krajši v primerjavi s časom, potrebnim za ročni vnos - še posebej pri obsežnejših dokumentih. Hkrati je to dobra osnova za vgraditev zgoraj opisanih kontrolnih postopkov in kontrol v sam proces evidentiranja poslovnih dogodkov.

Na tem področju so uvedene nadzorne kontrole v smislu razmejitve dolžnosti, saj je faza kontrole ločena od faze zajema podatkov; kar ne velja pri dokumentih prispelih v elektronski obliki, saj tu odpade faza zajema podatkov.

Drugo največjo skupino odhodkov predstavljajo denarne dajatve, ki zajemajo odhodke za nadomestila bolniške odsotnosti, za pogrebne in posmrtnine ter za potne stroške in dnevnice. Ti odhodki so v letu 2001 predstavljali 10,03% vseh odhodkov Zavoda.

To področje je v Zavodu najslabše informacijsko pokrito - to pomeni, da samo obračun nadomestil za samostojne podjetnike in pri njih zaposlene delavce ter kmete poteka s pomočjo računalniške aplikacije. Vsi ostali obračuni pa se izvajajo ročno in vodijo ročne evidence.

Zaradi tega na tem področju obstaja veliko tveganje, da se ne odobrijo niti ne izvršijo ter evidentirajo samo pravilne poslovne spremembe, in sicer tako kot so bile odobrene. Hkrati obstaja verjetnost, da se možne napake ne odkrijejo pravočasno oziroma, da se sploh ne odkrijejo.

Deloma so se v zadnjih dveh letih na tem področju začele uvajati notranje računovodske kontrole predvsem v smislu kontrole pravilnosti podatkov in ponovnega opravljanja nekaterih postopkov na osnovi vzorcev ter nadzorne kontrole v smislu razmejevanja dolžnosti.

Bistvenega pomena je, da se ta področja podprejo z računalniškimi programi. Ti bodo omogočali vodenje razčlenjevalnih knjigovodstev, v katere bodo vgrajene določene avtomatske notranje kontrole. Nikakor pa se ne sme opustiti izvajanje že utečenih notranjih kontrol ter izboljšanje le-teh.

V okviru uvedbe integriranega računovodskega informacijskega sistema je potrebno izvajati vsaj naslednje kontrole:

- kontrolo dostopa, ki preprečuje nepooblaščenim dostop do računovodskega sistema - uporabniki se morajo zavedati pomembnosti potrebe po varovanju podatkov;
- programske kontrole, ki omogočajo, da nepooblašчени uporabniki ne morejo vnašati sprememb v osnovno računalniško dokumentacijo;
- varnost podatkov, ki morajo biti zavarovani pred nepooblaščenimi uporabniki;
- vhodne kontrole, ki so zelo pomembne in si jih uporabniki v veliki večini pripravijo sami, saj računalniški operacijski sistemi ne znajo kontrolirati in odkrivati napak narejenih pri vnosih vhodnih dokumentov;
- kontrole procesov;
- izhodne kontrole, zaradi preprečevanja dvojnih vnosov;
- kontrola računovodskih postavk; najbolj učinkovito kontrolo predstavljajo kronološki zapisi sprememb, skupaj z navedbo imena osebe oziroma uporabnika, ki je spremembo vnesel.

Vse te kontrole so pomembne tako z vidika celovitosti kot tudi zaupnosti informacije, ki jo računovodstvo obdeluje in posreduje odločevalnim ravnam v organizaciji in izven.

6.5. NOTRANJE REVIDIRANJE

Na zanesljivost in kakovost informacij v poslovnem sistemu vpliva tudi kontroliranje v izvajalnem podsistemu in računovodsko kontroliranje v informacijskem podsistemu, od tega pa je odvisna tudi kakovost odločitev. Tako se je posebna neodvisna služba za notranje revidiranje razvila iz potreb po izboljšanju informacij za poslovno odločanje. V izvajanje poslovnih dejavnosti ni neposredno vključena, temveč jih le ocenjuje.

Notranje revidiranje pomeni strokovno nadziranje kontroliranja poslovanja in nadziranja obravnavanja podatkov. Njegova vloga je, da (Turk et al., 1994, str. 26-27):

- Zagotavlja pravilnost podatkov, ki vstopajo v informacijski podsistem, so v njem obravnavani in iz njega izstopajo v okviru izvajalnega podsistema in informacijskega podsistema. Pri tem presoja delovanje kontrol, vgrajenih v poslovne funkcije izvajalnega podsistema. V kolikor pri tem ugotovi pomanjkljivosti, nanje opozori in poda predloge za izboljšanje. Tako zagotavlja pravilnost podatkov prejetih v informacijski podsistem.

Presoja tudi delovanje informacijskih funkcij in kontrol v zvezi z obdelavo podatkov v informacijskem podsistemu ter ukrepa za odstranjevanje ugotovljenih pomanjkljivosti pri delovanju tega podsistema. Sem sodi presojanje računovodskih obračunov, računovodskih predračunov in analiz.

- Zagotavlja zanesljivost in popolnost informacij, potrebnih za odločanje v upravljalnem podsistemu.

Namen notranjega revidiranja je presoditi ukrepe za varstvo sredstev ter dobro gospodarjenje s sredstvi in poslovnim izidom, oblikovanje predlogov za odpravljanje odkritih nesmotnosti, nepravilnosti in možnosti za osebno okoriščenje. Predlogi se nanašajo na delovanje informacijskega podsistema, kontroliranja v okviru izvajalnega podsistema in lahko tudi na odločanje v okviru *odločevalnega* podsistema.

Notranje revidiranje lahko torej na splošno opredelimo kot neodvisno presojanje poslovnih procesov in stanj, ki je pri poslovnem subjektu zasnovano kot notranja storitvena dejavnost. Je oblika posrednega (vodstvenega) nadzora, ki ugotavlja in vrednoti primernost in uspešnost vseh drugih kontrol. Temeljni namen notranjega revidiranja je strokovno presojanje ukrepov za varovanje sredstev ter za dobro gospodarjenje s sredstvi in poslovnim izidom, odkrivanje nesmotnosti in nepravilnosti pri poslovanju. Ti se kažejo pri delu, sredstvih in poslovnem izidu ter pri oblikovanju predlogov za njihovo izboljšanje.

Novejša opredelitev notranjega revidiranja, ki izhaja iz Standardov strokovnega ravnanja Inštituta notranjih revizorjev iz ZDA, pa definira notranje revidiranje kot neodvisno in nepristransko dejavnost dajanja zagotovil in svetovanja. Namenjena je povečanju koristi in izboljševanju delovanja organizacije. Organizaciji pomaga uresničevati njene cilje s spodbujanjem premišljenega, urejenega načina ovrednotenja in izboljševanja uspešnosti postopkov ravnanja s tveganjem ter njegovega obvladovanja in upravljanja (Standardi strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju, 2001, str.1).

Temeljni namen notranjega revidiranja je opredeljen kot (Turk, 1998, str. 9):

- dajanje ravnateljstvu in drugemu poslovodstvu podlage za njegove usmeritve in postopke;
- zagotavljanje ravnateljstvu in drugemu poslovodstvu priporočila, povezana z delovanje organizacije;
- dajanje pobud za spremembe, ki bi izboljšale obvladovanje organizacije in uspešnost ter učinkovitost delovanja posloводства.

Iz naštetega sledi, da je notranje revidiranje usmerjeno k preverjanju:

- izvajanja iz zornega kota njegove skladnosti s postavljenimi cilji in nalogami;
- zanesljivosti in neoporečnosti računovodskih in drugih informacij;
- gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti poslovanja.

Kodeks računovodskih načel (1995, str. 69) v 150. členu opredeljuje revidiranje (ki je lahko organizirano kot notranje ali zunanje) kot proces, s katerim se preverjajo in ocenjujejo organiziranost in delovanje računovodskega kontroliranja ter način sestavljanja računovodskih obračunov in predračunov, da bi se zagotovile zanesljive računovodske informacije. Prav tako se v razmerah računalniško podprtega računovodstva z revidiranjem preverjajo in ocenjujejo računalniški programi in zavarovanje le-teh pred nedovoljenimi posegi na računalniških nosilcih podatkov.

Tabela 11: Vloga notranjega revidiranja

<i>Vloga</i>	<i>Običajni »čuvaj reda«</i>	<i>Neodvisni svetovalec</i>
<i>Dejavnosti</i>	- osredotočenje na revizije skladnosti in pravilnosti z namenom, da se ravnateljstvu pridobi zagotovilo o delovanju ključnih notranjih kontrol	- osredotočenje na učinkovitost in uspešnost ter višja raven ravnateljskih kontrol - poudarek dajanju pomoči ravnateljstvu s pospeševanjem procesov izboljšav in izvajanja sprememb
<i>področja s poudarkom</i>	- dejavnosti organizacije - finančne in računovodske kontrole	- programske dejavnosti, procesi in postopki
<i>pristop za preskušanje</i>	- ciklično pokritje - temelječe na poslovnih dogodkih (transakcijah) - inšpekcija in nadziranje - poročila in priporočila	- na tveganjih temelječe načrtovanje - preskušanje temelječe na procesih - razprava in opazovanje - pregled in svetovanje

Vir: Interno gradivo ZZS: Projekt FINPOS, 2001, 2002

Notranja revizija tako ne sodi več med naloge računovodstva, temveč se pojavlja kot inštrument preverjanja ali računovodski obračuni, predračuni, računovodske kontrole in analize ustrezajo potrebam notranjih uporabnikov, zlasti poslovodstvu (Turk, 1998, str. 11).

Ameriški inštitut notranjih revizorjev (Poboljšaj, 1995, str. 103-104) opredeljuje oddelek za notranje revidiranje kot sestavni del poslovnega sistema in notranje revidiranje kot neodvisno ocenjevalno dejavnost. Notranja revizija je nadzor, ki preizkuša in vrednoti dejavnost poslovnega sistema ter primernost in uspešnost vseh drugih kontrol tako, da je v pomoč vodstvu. Vendar poslovodstva ne razrešuje odgovornosti za pravilno in urejeno poslovanje ter za učinkovito ureditev notranjega kontroliranja.

Po stališčih ameriškega Inštituta notranjih revizorjev so v poslovnem sistemu cilji notranjega revidiranja naslednji (Poboljšaj, 1995, str. 105-106):

- zagotoviti poslovodstvu zanesljive in popolne računovodske in operative informacije s preverjanjem načina oblikovanja informacij in zagotavljanjem ustreznih poročil. V tem primeru je odgovornost notranje revizije veliko večja od odgovornosti zunanje revizije, ki preverja notranje kontrole, povezane z revidiranjem računovodskih poročil; medtem ko notranji revizorji preverjajo tudi kontrole uspešnosti in učinkovitosti odločitev poslovodstva;
- usklajenost delovanja poslovnega sistema z operativnimi cilji, načrti, postopki, zakoni in drugimi pravili. Notranji revizor preverja, koliko zaposleni upoštevajo navodila, smernice, pravila, načrte. V primeru odmikov navedejo vzroke, stroške, ki so ob tem nastali ali celo predlagajo odpravljanje odmikov;
- varovanje in evidentiranje premoženja;
- preverjanje izpolnjevanja delovnih programov;
- presojanje primernosti in učinkovitosti notranjega kontrolnega sistema;
- ugotavljanje rizičnih področji - revizor ugotavlja področja delovanja, kjer obstajajo največje verjetnosti tveganja;
- zaščita pred prevarami in odkrivanje prevar.

Tem ciljem pa lahko v javnem sektorju pripišemo še nekatere nove naloge (Vidovič, 1998, str. 22):

- razvijanje predlogov za racionalizacijo poslovanja;
- splošno spremljanje poročil, ki jih izda vrhovna revizijska institucija;
- sodelovanje pri izdajanju organizacijskih predpisov in pomembnih ukrepov;
- vrednotenje in ocenjevanje izvajanja nalog prek kazalnikov;
- kontroliranje skladnosti delovanja s predpisi, izvajanja nalog glede na gospodarnost, učinkovitost in uspešnost, uspešnosti doseganja ciljev, sprejemanja odločitev ter spoštovanja zakonitosti in etičnih standardov.

Tako je mogoče reči, da je cilj ravnateljstva pri organiziranju notranjega revidiranja zagotoviti neodvisno in nepristransko preizkušanje, ocenjevanje in poročanje o delovanju sestava računovodenja in sestava notranjega kontroliranja in uresničevanja postavljenih ciljev, ki so usmerjeni k doseganju kar največje učinkovitosti poslovanja organizacije (Spremič, 1997, str. 7).

Pri vzpostavitvi notranje revizijske službe je potrebno poleg velikosti, organizacijskega ustroja poslovnega sistema in njegove dejavnosti upoštevati tudi načelo neodvisnosti službe notranjega revidiranja od drugih služb. To pomeni, da notranja revizija ne sme biti organizacijsko vključena v kako drugo službo, zlasti ne tako, ki bi jo morala preučevati, če želimo, da je neodvisna (Turk et al., 1994, str. 215 in Beale, Bradford, 1993, str. 14-17).

Prav tako je potrebno upoštevati tudi Standarde notranje revizije, ki jih je izdal Ameriški inštitut za notranjo revizijo in so razvrščeni na pet glavnih področji (Robertson, Davis, 1988, str. 187-189 in Chambus et al., 1994, str. 325-342):

- neodvisnost: - notranji revizorji morajo biti pri izvajanju revizij neodvisni in nepristranski, kar jim zagotovimo z ustreznim organizacijskim položajem oddelka za notranje revidiranje;
- strokovnost: - notranjo revizijo je potrebno opraviti strokovno in profesionalno, kar lahko dosežemo s pridobitvijo znanj in usposobljenosti ter poznavanjem področij ter nenehnim izobraževanjem revizorjev;
- delovno področje: - notranja revizija mora obsegati preiskovanje in ocenjevanje primernosti in učinkovitosti tako sestava notranjega kontroliranja kot tudi opravljanja prevzetih nalog;
- opravljanje notranjih revizij: - revizija mora obsegati načrtovanje, preiskovanje in ocenjevanje informacij ter sporočanje izsledkov in popravljanje s sprejemom ustreznih ukrepov;
- vodenje notranje revizije: - vodja oddelka je pooblaščen za doseganje ciljev in izpolnjevanje nalog ter za dajanje postopkov in usmeritev notranjim revizorjem ter za sodelovanje z zunanjo revizijo.

Zakon o javnih financah v 113. členu določa, da morajo proračunski uporabniki ustanoviti ustrezne oblike notranje kontrole in revizije najkasneje do 1. januarja 2001, s čimer je omenjeni zakon uvedel notranjo revizijo kot obveznost tudi na področju širšega sektorja države. Nadalje Zakon o javnih financah določa, da predstojnik proračunskega uporabnika odgovarja za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost razpolaganja z javnimi sredstvi. V 100. členu pa določa predstojnika proračunskega uporabnika tudi kot osebo, ki je odgovorna za vzpostavitev finančnega nadzora in s tem tudi za vzpostavitev notranjerevizijske službe. Po zakonu bi naj bila naloga notranjih revizorjev opravljanje

naknadne, računovodsko-finančne revizije in revizije učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti (Kamnar, 2000, str. 140).

Zadnja desetletja prejšnjega stoletja so prinesla v sodobno družbeno, gospodarsko in politično okolje spremembe, ki so zahtevale nadaljnji razvoj notranjerevizijske stroke. Ameriški inštitut notranjih revizorjev je zato sprejel nove standarde notranjega revidiranja, ki so stopili v veljavo v začetku letošnjega leta.

Notranje revidiranje se je do sedaj enačilo z zagotavljanjem delovanja notranjih kontrol. S sprejetjem novih standardov se tradicionalna vloga tako opredeljenega notranjega revidiranja širi na obvladovanje vseh vrst tveganj pri poslovanju in na področje upravljanja organizacije.

Tako novi standardi strokovnega ravnanja opredeljujejo notranje revidiranje kot neodvisno in nepristransko dejavnost dajanja zagotovil in svetovanja; namenjeno je povečevanju koristi in izboljšanju delovanja organizacije (Majič, 2002, str. 6).

Poslanstvo notranjerevizijske službe je poskrbeti za neodvisno in objektivno revidiranje (dajanje zagotovil) in svetovanje z namenom, da se ustvari dodana vrednost in izboljša poslovanje organizacije. Organizaciji pomaga izpolnjevati njene naloge z uvajanjem sistematičnega in urejenega načina ocenjevanja in izboljšanja postopkov za učinkovito obvladovanje tveganj, nadzor in upravljanje s tveganji.

Na osnovi novih standardov so tako notranji revizorji vzpodbujeni, da svojo pozornost - ki so jo v preteklosti usmerjali na klasične kontrolne mehanizme - razširijo tudi na mehkejša kontrolne vidike, katere prinašajo novi organizacijski pristopi in razvoj informacijske tehnologije. Pri tem notranji revizorji širijo svoje pristope od inšpekcijsko naravnanih ocen kvalitete notranjega kontrolnega sistema v smeri aktivnega vključevanja revidirancev, katerega omogočajo samoocenitveni vprašalniki za oceno celovitosti in kvalitete delovanja kontrolnega sistema. Svojo pozornost preusmerjajo oziroma širijo od kontrol tudi na tveganja, ki naj bi jih kontrolni sistemi pomagali preprečevati oziroma odkrivati. Nekdanji kurativni, detekcijski pregledi, usmerjeni v preiskavo preteklega poslovanja, se vse bolj spreminjajo v preventivne preglede, ki pristojnemu poslovodstvu pomaga odkrivati in preprečevati udejanjanje različnih poslovnih tveganj.

Tako se notranji revizorji vse bolj spreminjajo iz nekdanjih inšpektorjev v svetovalce poslovodstvu. Pri čemer svojo neodvisnost uporabljajo tudi za to, da s strokovnim znanjem in nepristranskim pogledom – tega jim omogoča status, ki ga imajo v instituciji - pomagajo k ustvarjanju nove vrednosti, oziroma koristi za organizacijo.

Tabela 12: Primerjava starega in novega pristopa k notranjemu revidiranju na osnovi Standardov notranjega revidiranja

	Star pristop	Nova priporočila
1	klasični kontrolni mehanizmi	sodobne – mehke kontrole
2	ocenjevanje kontrol s strani revizorjev	samoocenjevanje s strani revidirancev
3	osredotočenost na kontrole	osredotočenost na tveganja
4	osredotočenost na preteklo poslovanje	osredotočenost na prihodnje poslovanje
5	kurativni – detekcijski pregledi	preventivni pregledi
6	notranji revizor – inšpektor	notranji revizor – svetovalec
7	revizijska znanja in veščine	poslovodska znanja
8	operativne kontrole	poslovodski kontrolni mehanizmi
9	preverjanje transakcij	ocenjevanj poslovnih procesov

Vir: Turk Metka: Standardi notranjega revidiranja. Zbornik referatov 5. letne konference notranjih revizorjev, SIR, 2002 (str. 19-39)

Področje in obseg dela notranjerevizijske službe je ugotoviti, ali je sklop prizadevanj organizacije za postopke obvladovanja tveganj, nadzor in upravljanje, kot ga je zasnovalo in ga zastopa poslovodstvo, ustrezno in deluje tako, da zagotavlja (Majič, str. 8, 2002):

- da so tveganja ugotovljena in obvladovana;
- da različne skupine vodenja in upravljanja med seboj delujejo povezano in usklajeno;
- da so pomembne finančne, poslovodne in poslovne informacije točne, zanesljive in pravočasne;
- da so dejanja zaposlenih skladna z usmeritvami, standardi, postopki in veljavnimi zakoni in predpisi;
- da so viri gospodarno pridobljeni, učinkovito uporabljeni in ustrezno zavarovani;
- da se programi, načrti in naloge uresničujejo;
- da se pospešuje kakovost in se nenehno izboljšujejo postopki organizacije za nadzor;
- da so prepoznane pomembne zakonodajne in upravne zadeve, ki vplivajo na organizacijo, in da je odzivanje nanje ustrezno.

Predstojnik notranjerevizijske službe je pri opravljanju svojih nalog odgovoren, da vodstvu in nadzornemu svetu:

- vsako leto predloži oceno ustreznosti in učinkovitosti postopkov organizacije za nadziranje njenih dejavnosti in obvladovanje tveganj na področjih, navedenih v njenem poslanstvu ter področju in obsegu dela;
- poroča o pomembnih zadevah v zvezi s postopki za nadziranje dejavnosti organizacije in njenih podružnic in ob tem navede tudi možne izboljšave teh postopkov;
- redno dajanje informacij o stanju in dosežkih letnega revizijskega načrta in o zadostnosti virov, ki jih ima služba na voljo;
- daje pregled nad drugimi nalogami nadziranja in spremljanja (obvladovanje tveganj, skladnosti s predpisi, varnosti, pravna, etična in okoljska vprašanja, znanja revizij) ter jih z njimi usklajuje.

Merjenje oziroma ocenjevanje učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti ter obvladovanje tveganj je za javni sektor izjemnega pomena tudi ali še posebej zato, ker je nepridobiten in torej ni stopnja dobičkonosnosti tista, ki kaže na uspeh izvrševanja nalog. Podjetje bo prenehalo obstajati, če njegovi prihodki dolgoročno ne bodo pokrivali vsaj vse nastale stroške. Državne organizacije nimajo vgrajenega tega mehanizma in posledica je, da te

organizacije lahko leta in leta negospodarno delujejo z zelo nizko uspešnostjo in so tudi neučinkovite. Če se temu pridruži še državni monopol, se lahko stanje še poslabša. Zato prav revizija izvajanja nalog pomeni način institucionalizacije formalne kontrole nad njihovimi rezultati (Jones, Bates, 1994, str. 223).

Zavod opravlja nepridobitno dejavnost in zato njegovo delovanje ni izpostavljeno tveganjem, ki se pojavljajo pri gospodarskih družbah, vendar se kot uporabnik javnih sredstev spopada s povsem specifičnimi tveganji.

Načrtovan in premišljen prijem na osnovi ključnih kazalcev tveganja, kot je analiziranje tveganj, pri katerem se razčlenjujejo in dokumentirajo tveganja in kontrole, ki tveganja zmanjšujejo, v Zavodu še ni razvit (Pogačar, 2000, str. 48).

Vendar se poslovodstvo zaveda tveganj, ki se pojavljajo pri poslovanju, kar dokazujejo številni nadzori, ki jih izvaja Zavod nad:

- uveljavljanjem pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja;
- obračunavanjem zdravstvenih storitev;
- obračunavanjem denarnih dajatev;
- uresničevanjem pogodb z izvajalci zdravstvenih storitev;
- obračunavanjem, plačevanjem in izterjevanjem prispevkov;

in s katerimi želi omejiti poslovno-operativna tveganja oziroma zmanjšati možnost škodljivega delovanja zavarovancev, izvajalcev zdravstvenih storitev in zavezancev za plačilo prispevkov.

Nadalje Zavod namenja veliko pozornost tveganju zaradi sprememb zakonodaje, ki lahko v kratkem času ogrozi njegovo delovanje. Zato se na predloge za spremembe hitro odziva ter ovrednoti vplive takšnih sprememb na poslovni izid.

Zaradi prepoznavanja obstoja tveganj in odgovornosti poslovodstva po gospodarnem ravnanju z javnimi sredstvi je v marcu 1999 na Zavodu začel delovati oddelek notranjega revidiranja, ki je neposredno podrejen in odgovoren generalnemu direktorju Zavoda. Njegova naloga je med drugim tudi, da pomaga prepoznavati tveganja. Hkrati se Zavod zaveda tudi drugih koristi, ki jih prinaša notranja revizija, kot so:

- zagotavljanje stalnosti nadziranja, saj notranji revizorji vrednotijo, priporočajo in poročajo poslovodstvu skozi celo leto, kar omogoča le-temu, da pravočasno uvaja popravljalne ukrepe in izboljšave preko pripravljenih akcijskih načrtov posameznih organizacijskih enot – in sicer za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti ugotovljenih z notranjo revizijo;
- notranja revizija razpolaga z zadovoljivim znanjem o organizaciji, saj ima dober vpogled v organizacijo in njeno delovanje. To je še posebej pomembno za Zavod, ki kot edina organizacija v državi opravlja zelo specifično dejavnost – financiranje zdravstvenih storitev;
- prispevanje k zagotavljanju kakovosti organizacije, preko obdobjnega nadziranja usklajenosti delovanja s sprejetimi notranjimi postopki, predpisi in drugimi akti, kar je še posebnega pomena glede na teritorialno razpršenost posameznih organizacijskih enot in s tem tudi izvajanja nalog;
- pomoč organizaciji, v smislu oskrbovanja upravnega odbora in najvišjega ravnateljstva Zavoda s potrebnimi analizami, ocenami in priporočili.

Zelo pomembno je, da se notranji revizorji zavedajo, da morajo biti predvsem dobri sogovorniki z zaposlenimi in da najnovejša definicija notranje revizije zahteva, da revizorji s

svojim strokovnim znanjem podprejo posloводство in prek njih tudi druge vodstvene ravni. Pri tem pa pripomorejo k ustvarjanju nove vrednosti s tekočim revidiranjem delovanja vseh kontrolnih mehanizmov, ki jih mora vzpostaviti uprava. Z njimi namreč obvladuje in preprečuje uresničitev vseh oblik poslovnih tveganj, ki ogrožajo organizacijo.

6.5.1. Razlike in sodelovanje med notranjo in zunanjo revizijo

Kot je bilo predstavljeno v predhodnem poglavju notranje revidiranje zagotavlja pravilnost podatkov, ki vstopajo v informacijski sistem in kateri so v njem obravnavani; pravilnost informacij, ki iz njega izstopajo; hkrati pa zagotavlja tudi zanesljivost in popolnost informacij, ki so potrebne pri odločanju v okviru upravljalnega sistema. Vloga notranjega revidiranja je tudi v tem, da presoja delovanje notranjih kontrol temeljnih poslovnih funkcij v okviru izvajalnega podsistema in ukrepa za odstranjevanje ugotovljenih pomanjkljivosti. Pri tem pa kritično presoja metodike sestavljanja računovodskih obračunov, računovodskih predračunov in analiz.

Kot primarna naloga notranje revizijske službe je opredeljeno tudi kontroliranje delovanja notranjih kontrol. Ravno na tem segmentu so notranjim revizorjem dodeljene dodatne naloge v primerjavi z zunanjimi saj je njihovo preiskovanje širše in podrobnejše kot pri zunanji reviziji. Notranja revizija se ukvarja z revidiranjem vseh funkcij organizacije in jo lahko imenujemo tudi operativna revizija (Meigs, 1989, str. 11).

Zunanja revizija izhaja iz splošnega stališča, navadno iz zaključnega računa. Poudarek notranje revizije pa je na kontroliranju pravilnega funkcioniranja ureditve poslovanja in s tem tudi na uspešni organizaciji vzpostavitve notranjih kontrol. Zunanji revizorji imajo večje pristojnosti, večjo neodvisnost, vendar so časovno bolj omejeni.

Običajno je, da organi notranje in zunanje revizije sodelujejo - ne samo glede delitve dela in medsebojnega dopolnjevanja pri njem, temveč tudi glede strokovne rasti notranje revizije ob pomoči zunanje.

Prav tako se zunanja revizija opira na ugotovitve notranje revizije, predvsem v delu preverjanja delovanja notranjih kontrol, saj se na tej podlagi zunanji revizorji odločajo o obsegu preizkušanja podatkov. Če notranje kontrole pri revidirani osebi ne delujejo oziroma delujejo nezadovoljivo, mora revizor izdelati obsežnejši in temeljitejši načrt preizkusa podatkov kot tam, kjer le-te delujejo zadovoljivo. S preizkušanjem kontrol si revizor prizadeva dobiti dokaze o uspešnosti zasnove in delovanja računovodskega sistema in sistema notranjega kontroliranja. Odmiki, ki jih pri preizkušanju kontrol lahko ugotovi, namreč povzročijo višjo ocenjeno raven tveganja pri kontroliranju. To vpliva na spremembo vrste, trajanja in obsega načrtovanih postopkov preizkušanja podatkov (Mednarodni revizijski standardi IFAC, 1994, str. 47).

Zavod v skladu z Zakonom o računskem sodišču revidira vrhovna revizijska institucija. Računsko sodišče revidira zaključni račun Zavoda, preko katerega preverja pravilnost in smotrnost poslovanja. Preverjanje pravilnosti poslovanja zajema preverjanje skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora pri svojem poslovanju upoštevati Zavod; hkrati se preverja tudi verodostojnost računovodskega izkaza in preveritev poročila o poslovanju. Pri revizijah smotrnosti poslovanja revizorji računskega sodišča preverjajo gospodarnost, ki zajema varčnost, učinkovitost in uspešnost (Korpič, 2000, str. 50).

6.6. SISTEM NOTRANJIH KONTROL IN NJEGOVA UČINKOVITOST V RAZMERAH RAČUNALNIŠKEGA OBRAVNAVANJA PODATKOV

Z razvojem informacijske tehnologije se papir kot sredstvo prenosa podatkov in način arhiviranja umika sodobni tehnologiji. Tako se z računalniškim obravnavanjem in izmenjavanjem podatkov spreminja obdelovanje in hranjenje računovodskih informacij ter vpliva na organiziranost in postopke, ki jih uporablja družba, da bi zadostila zahtevam po ustreznosti sistema notranjih kontrol. Prav tako računalniški informacijski sistemi vplivajo na računovodske postopke, ki so pomembni za revidiranje in s tem tudi na delo revizorjev.

Za revizijsko stroko je tehnologija računalniškega izmenjavanja podatkov pomembna predvsem zaradi:

- večje odvisnosti od avtomatiziranih procesov za kontrolo poslovanja;
- spremenjenih razmerji med poslovnimi partnerji, hkrati pa predpostavlja večjo stopnjo zaupanja do informacijskih sistemov partnerjev;
- odprave potrebe po papirnih listinah pri izkazovanju transakcij ter odpravi nekaterih transakcij (Vestage, 1995, str. 229).

Uvajanje elektronskega poslovanja, ki kombinira tehnologije – le-te omogočajo izmenjavo podatkov (kot e-pošta in RIP), dostop do podatkov (skupna uporaba baz podatkov) in avtomatično zajemanje podatkov - pomeni, da se spremeni delo ljudi; spremeni se način, kako nekaj naredijo; spreminja se tisto, kar delajo; spreminjajo pa se tudi delovni procesi. To pomeni, da je takšno uvajanje povezano z reorganizacijo procesov, katerega cilj je poenostavljanje organiziranosti in odpravljanje vseh tistih sestavin nekega procesa, ki ne prispevajo k njegovemu zelenemu rezultatu. S poenostavljanjem procesov naj bi tudi zmanjšali zapletenost (kompleksnost) organizacije; to pa naj bi prispevalo k povečanju njene učinkovitosti in uspešnosti (Gričar, 1995, str. 5).

V teoriji naj bi RIP zmanjšal tveganje napak pri delovanju, ker se ne zahteva ponovnega ročnega vnosa podatkov - omogočil bi naj krajši čas za izmenjavo podatkov ter tudi manjše stroške, boljše storitve in možnost razvoja novih ter boljše informacije za poslovanje. Hkrati pa RIP prinaša tudi nekatere omejitve pri uporabi, kot so zahteve po visoki stopnji kontrole, prevedbi sporočenih podatkov, povečanje odvisnosti od računalniških sistemov ter partnerjev in izvajalcev storitev RIP, povečanje tveganja zaradi uporabe računalniškega informacijskega sistema, dodatno delo in dodatne zahteve pri razvijanju obdelav (EDIFICAS-EUROPE, 1997, str. 12).

Ker se z uvajanjem RIP ukinjajo listine v papirni obliki in se uvajajo le-te v elektronski obliki, je potrebno, da organizacije zagotovijo, da so elektronski zapisi zakonsko veljavni in obravnavni v pogodbah med poslovnimi partnerji - s tem zajeti v sistem notranjega kontroliranja in sprejeti kot zaupanja vredni dokumenti. Zahteve po vse hitrejši odzivnosti v okolju RIP in nadomestitev papirnih sporočil z elektronskimi bodo skrčile obseg ročnega kontroliranja in povečale zahteve po samodejnih kontrolah.

Možnost opravljanja RIP transakcij omogoča, da se uporabnik posveti pomembnim transakcijam. Zato se močneje naslanja na logične kontrole dostopa pri izvajanju kontrol. Prav tako bo preverjanje veljavnosti in odobravanje transakcij potekalo z računalniškim ovrednotenjem, podprtim z ročnim pregledovanjem informacij, vendar na kasnejših stopnjah transakcijskega cikla.

Zaradi vse večjega opiranja posloводства na vsakodnevne postopke računalniškega sistema - ne samo z namenom izvajanja poslovanja, temveč tudi kot možnosti njegovega kontroliranja - se izraža vse večja zahteva po upoštevanju računalniškega okolja, kjer razvijajo, vzdržujejo in zagotavljajo delovanje računalniških programov.

Ob zavedanju vseh opisanih prednosti in omejitev, ki jih prinaša RIP je Zavod leta 1994 pričel s prvimi koraki pri uvajanju elektronskega poslovanja z računalniškim izmenjavanjem podatkov s prvimi pogodbeni partnerji – izvajalci zdravstvenih storitev. Danes rezultati RIP poslovanja potrjujejo pravilnost te odločitve, saj večina izvajalcev zdravstvenih storitev že posluje preko RIP. Hkrati je Zavod začel uvajati RIP tudi na drugih področjih, kot je področje obveznega zdravstvenega zavarovanja – izbira osebnega zdravnika.

Naslednji velik korak uvajanja elektronskega poslovanja bo storjen ob prenovi računovodskega sistema, ki predpostavlja elektronski prenos podatkov med posameznimi računovodskimi aplikacijami in drugimi informacijskimi bazami (direktorski informacijski sistem, pogodbe z izvajalci itd.), vsekakor ob predhodni preučitvi tveganja zaupnosti in neoporečnosti sporočil, katere jih izmenjuje, ter določitvi kontrol - te lahko učinkovito zmanjšajo zaznana tveganja, ki grozijo organizaciji pri uporabi RIP. Zaznana tveganja so (EDIFICAS-EUROPE, 1997, str. 18-19):

- posloводство in organizacija

Ker RIP predstavlja nov način poslovanja mora posloводство oceniti njegov vpliv na obstoječe kontrolno okolje in zagotoviti z natančnim nadzorom projekta, pogodb s poslovnimi partnerji in podobni, da so možna nova tveganja ustrezno obvladana.

- točnost in popolnost

Ker se z RIP pojavljajo različne možnosti nastajanja netočnih in/ali nepravilnih transakcij, je potrebno kontrole za zagotovitev neoporečnosti podatkov zasnovati že na vhodu v sistem RIP. Tako bodo transakcije točne in popolne na mestih izmenjave, v funkcijskih skupinah in na ravneh sestavljenih transakcij.

- varnost

Ker RIP prinaša tveganja neodobrenih transakcij in nepravilne uporabe ter razkrivanja poslovnih informacij, morajo kontrole zagotavljati, da so vse računalniške rešitve in vsi podatki ustrezno zaščiteni pred neodobrenimi razkritji ali spremembami med hranjenjem ali prenašanjem, da je omejen fizični dostop ter da se uporablja stroškovno najučinkovitejša rešitev.

- sledi pri revidiranju

Ker se pri RIP izgublja papirna sled pri revidiranju, morajo kontrole zagotavljati, da se vzdržujejo ustrezne sledi pri revidiranju o transakcijskih podatkih ter možnosti vnaprejšnjega preverjanja in ustreznega spremljanja kontrole elektronskega odobravanja in tudi kontrol za zagotovitev neoporečnosti obdelav. Samodejne kontrole in usmeritve shranjevanja ter kopiranja morajo biti določene ter vzdrževane.

- pravočasnost in obujanje (recoverability)

Obstaja tveganje razpadov in zamud pri obdelavah ali prenosih, povečana odvisnost in ranljivost delovanja ter učinek »domino«. Zato je zelo pomembno, da kontrole zagotavljajo ustrezno shranjevanje in varnostne načrte, da bi preprečili učinke »drsne lestvice« v prekinitev delovanja sistema ali ob izgubljenih transakcijah v obstoječem sistemu ter pri poslovnih partnerjih. Le-to lahko dosežemo s postopki obujanja ob prekinitev (shranjevanje systemske programske opreme in prenesenih informacij po RIP, priprava izbirnih pripomočkov za prenašanje informacij po RIP), s postopki sledenja, opredelitvijo shranjevanja in podobno.

7. POVEZANOST RAČUNOVODSKEGA SISTEMA Z DRUGIMI PODROČJI

Računovodstvo predstavlja osrednjo poslovno informacijsko dejavnost v organizaciji, kot je bilo predstavljeno že v poglavju 5.1.1., in je vezni člen med izvajalnim in odločevalnim podsistemom. Tako računovodski sistem predstavlja ustroj računovodskega spremljanja in presojanja sredstev, obveznosti do virov sredstev, prihodkov in odhodkov. Sestavlja ga niz nalog v organizaciji, pri katerih se poslovni dogodki obravnavani kot podlaga za vnašanje v računovodske evidence. Tak sistem naj bi prepoznaval, preračunaval, razvrščal, knjižil in povzemal poslovne dogodke ter poročal o njih ter s potrebnim gradivom za sprejemanje odločitev servisiral odločitvene ravni v organizaciji. Računovodstvo - za razliko od ostalih delov informacijskega sistema - pokaže vpliv na premoženje poslovnega sistema.

Od sodobno organiziranega in pojmovanega računovodstva se tako lahko pričakuje (Kavčič, 2002, str. 108):

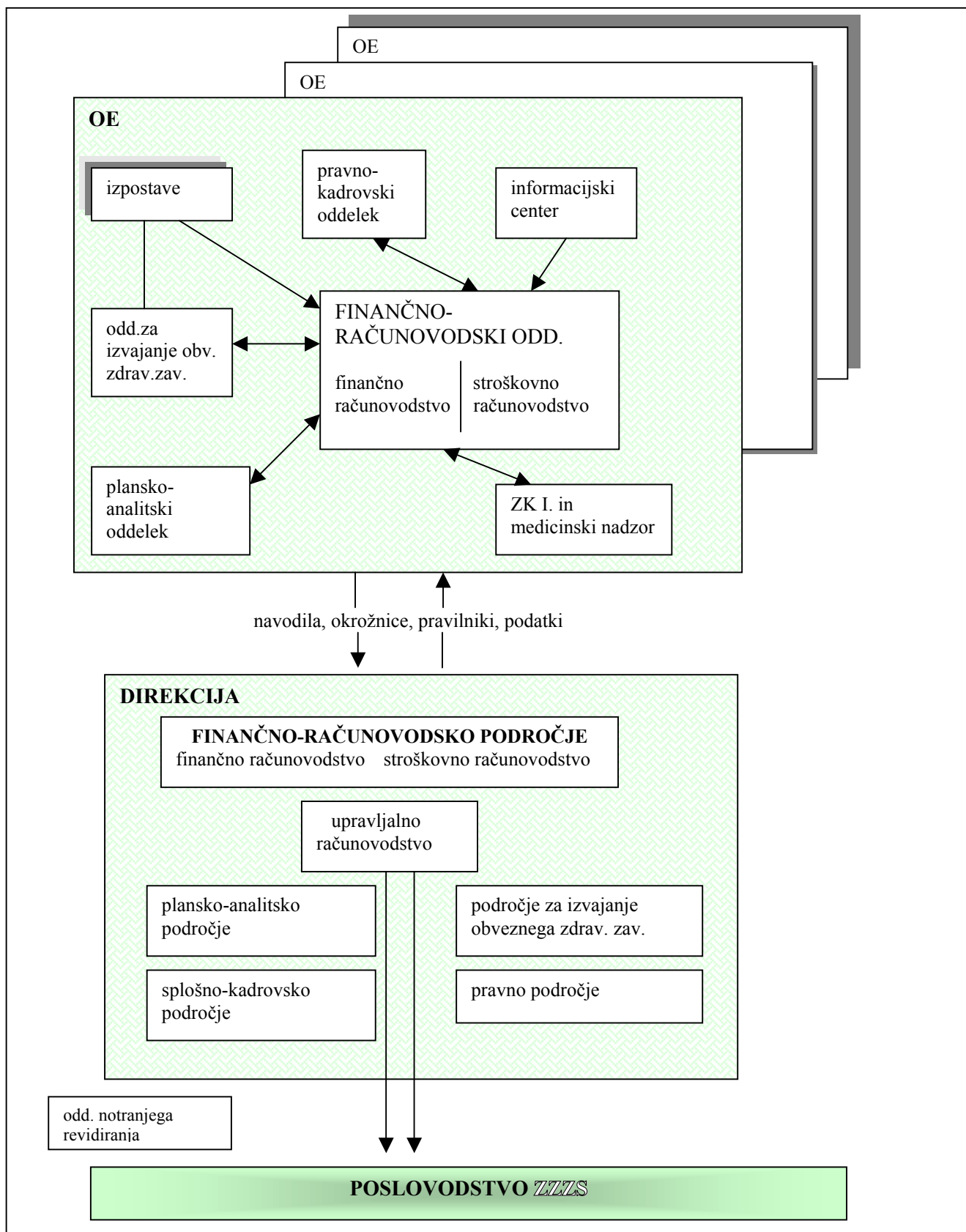
- spremljanje vseh poslovnih dogodkov v organizaciji, pripravo predračunskih, obračunskih ter analitskih podatkov in informacij ter poročil o delovanju celotne organizacije, njenih delov in njenih izločkov za različne uporabnike računovodskih informacij. Za računovodske podatke je značilno, da so izražene v denarnih merskih enotah, kar omogoča njihovo preračunavanje. Kadar pa računovodstvo daje informacije za potrebe poslovnega računovodstva, pa so le-te dopolnjene z neračunovodskimi podatki, ki olajšajo odločanje;
- računovodski podatki in informacije morajo izkazovati resnično stanje in so pripravljeni po predpisih oziroma so verodostojni, kar zagotavlja računovodsko nadziranje v najširšem pomenu besede;
- uporabniki računovodskih poročil se morajo odločati na osnovi verodostojnih podatkov in poročil, kar bi naj zagotavljalo notranje in zunanje revidiranje. Z obema procesoma se preverja, ali so trditve v računovodskih poročilih resnične in v skladu s predpisi.

Iz tako organiziranega in pojmovanega računovodstva razberemo, da le-to ni vzpostavljeno z namenom samozadostnosti ampak je povezano z vsemi področji v nekih organizaciji - saj od njih pridobiva podatke o nastalih poslovnih dogodkih, ki jih evidentira ter različnim odločevalskim ravнем posreduje podatke in informacije.

Takšna organizacijska in funkcijska povezanost velja tudi za računovodsko področje Zavoda z ostalimi organizacijskimi enotami in področji Zavoda na več nivojih (izpostave, območne enote, področna enota, Direkcija), kar prikazuje slika 29. Iz slike je razviden tok oziroma smer podatkov in informacij, ki jih računovodsko področje sprejema znotraj Zavoda in jih v okviru svojega procesa preoblikuje v informacije, ki jih uporabljajo notranji in zunanji uporabniki.

Organizacijski povezanosti sledi tudi podatkovna in informatizacijska povezanost. Povezave so potrebne znotraj računovodskega področja (med posameznimi aplikacijami znotraj ene organizacijske enote, med posameznimi aplikacijami med organizacijskimi enotami) in med področji. Trenutno neposrednih povezav med obstoječimi aplikacijami ni oziroma niso možne zaradi različnih podatkovnih modelov in načinov programiranja posameznih aplikacij. Vsaka aplikacija sama zase služi svojemu namenu, vendar so to le parcialne rešitve, ki med seboj niso povezane v enoten informacijski sistem financ in računovodstva, kar je bilo prikazano v predhodnih poglavjih.

Slika 23: Povezanost računovodskega sistema z drugimi področjih v Zavodu



Vir: Interno gradivo ZZZS: Projekt FINPOS, 2001, 2002

8. SKLEPNE UGOTOVITVE

Javnemu sektorju so zaupana javna sredstva za izvajanje programov in storitev v korist prebivalstva. Davkoplačevalci iščejo neodvisna zagotovila o tem, ali so bila javna sredstva porabljena pravilno, namensko in primerno ter gospodarno, učinkovito in uspešno; hkrati pa je tudi pravica prebivalstva, da se izvaja kontrola nad zbiranjem in porabo javnih sredstev. To pravico je država tudi podprla s sprejetjem različnih zakonov in podzakonskih aktov ter z ustanovitvijo različnih institucij, ki opravljajo nadzor nad porabo javnih sredstev.

Zunanji nadzor nad javnimi financami je v Sloveniji zaupan:

- Državnemu zboru Republike Slovenije;
- Službi za nadzor proračuna in drugih javnih financ Državnega zbora Republike Slovenije;
- Računskemu sodišču Republike Slovenije;
- Proračunski inšpekciji Ministrstva za finance.

Obenem zakoni obvezujejo določene subjekte javnega sektorja, da organizirajo tudi notranji nadzor oziroma kontrole, ki zagotavljajo pravilnost in zakonitost njihovega poslovanja, z ustanovitvijo oddelka/službe notranjega revidiranja ter z zagotovitvijo vgraditve in delovanja notranjih kontrol v sam sistem poslovanja organizacije. Ob tem je potrebno poudariti, da se v sodobnem poslovanju in tako tudi v poslovanju Zavoda, srečujemo s procesi delovanja, katerih uspešnost je vse bolj odvisna od tega, ali obstajajo mehke kontrole. Pojavljajo se novi programi poslovanja, kot so na primer celovito obvladovanje kakovosti, samousmerjajoče delovne skupine, reorganizacije poslovnih procesov in drugi, ki odstranjujejo staro hierarhično vodstveno linijo in kontrolne sisteme, utemeljene na usmeritvah in postopkih. V takšnih okoljih so se trde kontrole, kot so določevanje zadolževanja, nadziranje zaposlenih, usmeritve in pravila, omejeno sodelovanje in usposabljanje, odobritve, procesiranje podatkov, fizično preverjanje in druge, preoblikovale v mehke kontrole dajanja pooblastil, izpostavljanja odgovornosti, pospeševanja neprestanega izboljševanja delovanja, udeležbe zaposlenih in njihovega usposabljanja, kontroliranja vseh nivojev delovanj, aktivnega razvijanja kulture organizacije in drugo. Na področju notranjega revidiranja so se temu ustrezno temeljito in drastično spremenili metodični pristopi vrednotenja notranjih kontrol. Zato je v takšnem okolju potrebno vlogo notranjerevizijskih služb preoblikovati in okrepiti z novimi pristopi nadzorovanja notranjih kontrol.

Računovodstvo je pomemben vir informacij, v kolikor je organizirano celovito in vključuje vse dejavnosti. Ne glede na način organiziranja računovodstva je pomembno, da je informacijski sistem v Zavodu zastavljen tako, da omogoča oblikovanje kakovostnih baz podatkov, na osnovi katerih se nato izdelujejo informacije in na njihovi osnovi sprejemajo odločitve.

Načrtovanje in razvoj računovodskega informacijskega sistema je kompleksen in dolgotrajen proces, ki se odraža v potrebi in sodelovanju različnih strokovnjakov. Vsekakor pa je potrebno vnaprej temeljito premisliti ter predvideti vse možne situacije, kot pa izvajati popravke na že vzpostavljenem informacijskem sistemu. Zato je pri oblikovanju njegove širine in globine smiselno določiti potrebe po informacijah, mesta, kjer nastajajo podatki, mesta kamor se prenašajo informacije, pot prenašanja podatkov in število baz podatkov.

Le ob skrbni izvedbi načrtovanja računovodskega informacijskega sistema je mogoče zagotoviti uresničitev njegovih funkcij, ki se zrcalijo v učinkovitem in uspešnem zbiranju,

shranjevanju in obdelavi podatkov; pripravi in posredovanju informacij ter zagotavljanju primerne nadzora nad evidentiranjem, obdelavo in shranjevanjem podatkov in informacij.

Informacijski sistemi morajo biti dovolj fleksibilni, da omogočajo izdelavo tako standardnih poročil kot tudi poročil, ki so specifična za dejavnosti, s katero se Zavod ukvarja. Namen tako oblikovanega informacijskega sistema je povečati nadzor posloводства nad delovanjem organizacije. Vsekakor pa je na tem mestu potrebno poudariti, da so poročila in informacije, ki jih pridobimo iz računalniško podprtega informacijskega sistema, kakovostne toliko, kot so kakovostni podatki, iz katerih so poročila in informacije pridobljene. Ker računalniki omogočajo stalen in takojšen dostop do podatkov in izdelavo mnogih poročil, je potrebno vzpostaviti nadzor nad številom izdelanih poročil, saj se lahko pojavi situacija, ko ima naročnik preveč informacij, zaradi česar je zamegljena slika problema in otežkočen ali celo onemogočen sprejem odločitev.

Prav prenova in dopolnitev informacijskega računovodskega sistema Zavoda, bo pripomogla k učinkovitejšemu planiranju in kontroliranju, saj gre za velik in kompleksen poslovni sistem. Omogočen bo enkraten zajem podatkov in oblikovanje informacij za posloводство, s čimer bo dana možnost hitrejšega in kvalitetnejšega sprejemanja odločitev. Tu se kaže pomembnost poslovodnega računovodstva, katerega glavna naloga je, podatke finančnega in stroškovnega računovodstva pretvoriti v podlago za odločanje.

Vsekakor pa se je potrebno zavedati, da »popolnega« informacijske sistema v poslovnem okolju ni, ampak bo sistem dober toliko kolikor dobrega si bomo naredili.

9. LITERATURA

1. Arnold John, Turley Stuart: Accounting for Management Decisions. London: Printice Hall, 1996. 481 str.
2. Beale Ian, Bradford Roy H.: Managing the Internal Audit. London: Kogan Page, 1993. 161 str.
3. Bizjak Kosta: Organiziranje računovodske službe v podjetju. Zbornik referatov 30. simpozija o sodobnih metodah v računovodstvu in poslovnih financah. Portorož: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1998, str. 193–203.
4. Bodnar H. George: Accounting Information Systems. Boston. Allyn and Bacon, Inc., 1980. 469 str.
5. Bohinc Franc: Sprotno spremljanje poslovanja – kontroling v javnem zdravstvenem zavodu. Zbornik VI. strokovnega posvetovanja o sodobnih vidikih analize poslovanja in organizacije. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije, 2000, str. 114–120.
6. Boynton William C.: Modern Auditing, Sixth edition. New York (etc.): John Wiley & Sons. Inc., 2001. 1044 str.
7. Buttery Roger, Simpson L. Robert: Audit in the Public Sector, Second Edition. Cambridge: Woodhead-Faulkner, 1990. 297 str. (5 pril.)
8. Cadmus Bradford, Child Arthur J.E.: Internal Control against Fraud and Waste. New York: Printice-Hall, 1959. 318 str.
9. Carmichael Douglas R.: Auditing Concepts and Methods. New York: McGraw-Hill, 1996. 656 str.
10. Caushing E. Barey, Romney B. Marshall: Accounting Information Systems. New York: Addison Wesley Publishing Company, Inc., 1994. 1053 str.
11. Chambers Andrew D.: Effective Internal Audits. London: Financial Times, Pitman Publishing, 1992. 210 str.
12. Chambers Andrew D. et al.: Internal Auditing, Second Edition. London: Pitman Publishing, 1994. 439 str.
13. Cosserat Graham W.: Modern Auditing. Chichester (etc.): J. Wiley Cop., 2000. 693 str.
14. Čok et al.: Javne finance v Sloveniji. Tretja dopolnjena izdaja. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2001. 89 str.
15. Douglas Patricia: Governmental and Nonprofit Accounting, Second Edition. Orlando: The Dryden Press, Harcourt Brace College Published, 1995. 766 str.
16. Drucker P.: Managerski izziv v 21. stoletju. Ljubljana: GV Založba, 2001. 196 str.
17. Freeman J. Robert, Shoulders D. Craig: Governmental and Nonprofit Accounting. New Jersey: Printice & Hall, 1993. 809 str.
18. Glaser Keneth M.: Auditing, Second Edition. Oxford (etc.): Butterworth-Heinemann Ltd., 1993. 450 str.
19. Glautier M.W.E., Underdown B.: Accounting. Theoriy and Practice. London: Pitman Publishing, 1997. 746 str.
20. Glogovšek Jože: O funkciji javnih financ in nadzoru v javnih financah drugje in pri nas. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta, 1991. 52 str.

21. Glynn J. John: Public Sector Financial Control and Accounting, Second Edition. Oxford: Blackwell Business, 1993. 283 str.
22. Gričar Jože: Problem revidiranja v pogojih računalniške obdelave podatkov. Zbornik referatov 27. simpozija o sodobnih metodah v računovodstvu in poslovnih financah. Portorož: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1995, str. 199-209.
23. Gričar Jože: Vpliv računalniškega izmenjavanja podatkov na knjigovodske listine. Zbornik referatov 28. simpozija o sodobnih metodah v računovodstvu in poslovnih financah. Portorož: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1996, str. 195-204.
24. Henley Douglas et al.: Public Sector Accounting and Financial Control, Fourth Edition. London: Chapman & Hall, 1992. 336 str.
25. Hilton Ronald W: Managerial Accounting, Second Edition. New York: McGraw-Hill, 1994. 982 str.
26. Hočevar Marko: Oblikovanje računovodskih informacij za poslovodsko nadziranje po mestih odgovornosti. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1995. 274 str.
27. Hočevar Marko: Revidiranje notranjih kontrol podjetja. Revizor, Ljubljana 2 (1991), 1, str. 56-70.
28. Howard Leslie R.: Auditing. London: Longman Group UK Ltd., 1992. 340 str.
29. Jagrič Milan: Vpliv ustroja notranjih kontrol na doseganje poslovne učinkovitosti in uspešnosti. Zbornik referatov 33. simpozija o sodobnih metodah v računovodstvu in poslovnih financah. Portorož: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 2001, str. 133-150.
30. Jagrič Milan: Standardi notranjega revidiranja 2100. Zbornik referatov 5. letne konference notranjih revizorjev. Otočec: Slovenski inštitut za revizijo, 2002, str. 41-50.
31. Jones Peter C., Bates Jonathan G.: Public Sector Auditing, Second Edition. London: Champan & Hall, 1994. 404 str.
32. Jones Rowan, Pendlebury Maurece: Public Sector Accounting, Third Edition. London: Pitman Publishing, London, 1992. 253 str.
33. Kamnar Helena: Sistem javnih financ v Sloveniji. Zbornik referatov I. seminarja o javnih financah in državnem revidiranju. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije, 1999, str. 7-18.
34. Kamnar Helena: Državno upravljanje javnega zavoda. Zbornik referatov I. seminarja o javnih financah in državnem revidiranju. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije, 1999a, str. 65-81.
35. Kamnar Helena: Merjenje gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti opravljanje javne službe. Zbornik referatov II. Seminarja o javnih financah in državnem revidiranju. Portorž: Zveza ekonomistov Slovenije, 2000, str. 137-149.
36. Kavčič Slavka: Upravljalno računovodstvo danes in jutri. Zbornik referatov 26. simpozija o sodobnih metodah v računovodstvu in poslovnih financah. Portorož: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1994.
37. Kavčič Slavka: Računovodske informacije za zunanje uporabnike. Zbornik referatov 29. simpozija o sodobnih metodah v računovodstvu in poslovnih financah. Portorož: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1997, str. 143-153.
38. Kavčič Slavka: Pomen računovodstva za pripravo in spremljanje uresničevanja finančnih načrtov uporabnikov proračuna. Zbornik referatov IV. seminarja o javnih financah in državnem revidiranju. Porotož: Zveza ekonomistov Slovenije, 2002, str. 99-115.

39. Kay Robert S.: Handbook of Accounting and Auditing, Second Edition. Boston, New York: Warren, Gorham&Lamont, 1990. 1 zvezek.
40. Kelly Walter G., Boynton William C., Ziegler Richard E.: Modern Auditing. New York: John Wiley and Sons, 1989.
41. Koletnik Franc: Računovodstvo za notranje uporabnike informacij. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1996. 453 str.
42. Koletnik Franc: Računovodska podpora tekočim poslovnim odločitvam. Zbornik referatov 28. simpozija o sodobnih metodah v računovodstvu in poslovnih financah. Portorož: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1996a, str. 143-160.
43. Koletnik Franc: Sedanji izzivi za slovensko računovodsko prakso. Zbornik referatov 30. simpozija o sodobnih metodah v računovodstvu in poslovnih financah. Portorož: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1998, str. 131-152.
44. Korpič-Horvat Etelka: Zunanja revizija porabe javnih sredstev po reformi upravljanja z javnimi finanacami. Zbornik referatov 2. seminarja o javnih financah in državnem revidiranju. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije, 2000, str. 45-55.
45. Last Duncan: Nov javnofinančni plačilni sistem: vloga Uprave za javna plačila znotraj novega Enotnega zakladniškega sistema. Zbornik referatov IV. seminarja o javnih financah in državnem revidiranju. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije, 2002, str. 179-185.
46. Lesjak Mira: Ustroj notranjih kontrol in ureditev notranjega revidiranja pri neposrednih uporabnikih državnega proračuna. Revizor, Ljubljana 11 (2000), 12, str. 9-22.
47. Lhoward Leslie R.: Auditing. London: Logman Groupe UK Ltd., 1992. 340 str.
48. Majič Mojca: Standardi notranjega revidiranja 1000,1100-1130. Zbornik referatov 5. letne konference notranjih revizorjev. Otočec: Slovenski inštitut za revizijo, 2002, str. 5-17.
49. Mavec Anda: Uvajanje enotnega zakladniškega računa za širši sektor države. Zbornik referatov III. Seminarja o javnih financah in državnem revidiranju. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije, 2001, str. 63-70.
50. McLaughlin Thomah: Financial Basics For Nonprofit Managers. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1995. 222 str.
51. Meigs Walter B.: Principles of Auditing, Ninth Edition. Boston: Irwin, 1989. 732 str.
52. Menard Vera et al.: Revidiranje notranjih kontrol podjetja. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, Slovenski inštitut za revizijo, 1994. 119 str.
53. Možina Stane et al.: Management. Radovljica: Didakta, 1994. 1072 str.
54. Musgrave Richard: Javne financije u teoriji i praksi. Zagreb: Inštitut za javne financije, 1993. 32 str.
55. Odar Marjan: Gradivo za izobraževanje za pridobitev strokovnega naziva »revizor« - predmet: revizija. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 1995, str. 1-14.
56. Odar Marjan: Pomen notranjih kontrol in predvsem kontrolnega okolja pri revidiranju. Revizor, Ljubljana 8 (1997), 6, str. 7-19.
57. Odar Marjan: Pogled na razvoj slovenske teorije in prakse revidiranja v obdobju naših 30 simpozijev. Zbornik referatov 30. simpozija o sodobnih metodah v računovodstvu in poslovnih financah. Portorož: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1998, str. 207-224.
58. Pobiljšaj Marina: Notranja revizija po stališčih Ameriškega inštituta notranjih revizorjev. Revizor, Ljubljana, 6 (1995), 2-3, str. 103-126 in 4, str. 48-65.

59. Pogačar Biserka: Ozaveščenost posloводства glede pomena notranje-revizijske službe pri uporabnikih javnih sredstev. *Revizor*, Ljubljana, 11 (2000), 2, str. 47-52.
60. Robertson Jack C., Davis Frederick G.: *Auditing*, Forth Edition. Plano (Texas): Business Publ., 1988. 794 str.
61. Romney Marshall B., Steinbart Paul J.: *Accounting Information System*. New Jersey, Printice Hall, 2000. 730 str.
62. Rupnik Lado: *Javne finance*, 1. del: *Javne finance v svetu*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, 1995. 196 str.
63. Slovenski računovodski standardi. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1993. 209 str.
64. Slovenski računovodski standardi. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije ter Slovenski inštitut za revizijo, 2002. 319 str.
65. Spremič Ivo: *Notranja revizija*. *Revizor*, Ljubljana, 8 (1997), 2, str. 7-21.
66. Stanovnik Tine: *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 1998. 203 str.
67. Stepan Adolf et al.: *Sistemi financiranja v zdravstvu*. Ljubljana: Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, 1999. 170 str.
68. Stojin Tone: *Uvod v zdravstveno pravo*. Ljubljana: ČZ Uradni list RS, 1998. 199 str.
69. Taylor Donald H., Glezen William G.: *Revidiranje: zasnove in postopki*. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo in Zveza računovodij finančnikov in revizorjev Slovenije, 1996. 1078 str.
70. Turk Ivan: *Podatki in informacije v poslovnem sistemu*. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1993. 314 str.
71. Turk Ivan et al.: *Notranje revidiranje poslovanja*. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1994. 282 str.
72. Turk Ivan: *Notranje revidiranje, notranja revizija in notranjerevizijska služba*. *Revizor*, Ljubljana, 9 (1998), 11, str. 7-13.
73. Turk Ivan: *Pojmovnik računovodstva, financ in revizije*. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije ter Slovenski inštitut za revizijo, 2000. 1083 str.
74. Turk Ivan, Kavčič Slavka, Kokotec-Novak Majda: *Upravljalno računovodstvo*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, 1994. 303 str.
75. Turk Ivan, Kavčič Slavka, Kokotec-Novak Majda: *Poslovodno računovodstvo*. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 2001. 620 str.
76. Turk Ivan et al.: *Finančno računovodstvo*. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 2001. 841 str.
77. Turk Metka: *Standardi notranjega revidiranja 1200-1230, 1300-1340, 200-2060*. Zbornik referatov iz 5. letne konference notranjih revizorjev. Otočec: Slovenski inštitut za revizijo, 2002, str. 19-40.
78. Verstage Peter D.: *Revidiranje kontrol in podatkov pri računalniškem izmenjavanju podatkov*. Zbornik referatov 27. simpozija o sodobnih metodah v računovodstvu in poslovnih financah. Portorož: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1995, str. 225-238.
79. Vidovič Zdenka: *Revidiranje zdravstvenih zavodov*. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1995. 170 str.
80. Vidovič Zdenka: *Revidiranje javne porabe s poudarkom na javnih podjetjih*. Zbornik referatov 28. simpozija o sodobnih metodah v računovodstvu in poslovnih financah. Portorož: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1996, str. 251-270.
81. Vidovič Zdenka: *Notranje kontrole in notranja revizija v javnem sektorju*. *Revizor*, Ljubljana, 9 (1998), 2, str. 7-4.

82. Vidovič Zdenka: Državna revizija. Zbornik referatov I. seminarja o javnih financah in državnem revidiranju. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije, 1999, str. 19-45.
83. Vidovič Zdenka: Ozaveščenost posloводства glede pomena notranje revizije pri uporabnikih javnih sredstev. Zbornik referatov 32. simpozija o sodobnih metodah v računovodstvu in poslovnih financah. Portorož: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 2000, str. 307-323.
84. Vrdoljak Sašo, Šager Jure: Organizacijske rešitve pri reviziji računovodskih izkazov. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, Inštitut za revizijo, 1993. 184 str.
85. Wallace Wanda A.: Auditing, Second Edition. Boston: PWS – Kent Publishing Company, 1991. 1193 str.
86. Wood Frank, Sangster Alan: Business Accounting 2. London: Prentice Hall Inc., 1999. 775 str.
87. Žiber Franc: Teorija javnih financ. ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 1993. 206 str.

10.VIRI

1. Australian National Audit Office: Better Practice Guide to Effective Controls, 1997, 13 str.
2. Diamond J., Prakash T., Last D., Martinez-Mendez P.: Slovenia: Establishing an Integrated Treasury System. International Monetary Fund, 1998. 80 str.
3. Dobre računovodske računalniške rešitve in vprašalnik za presojanje računovodskih računalniških rešitev. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1998. 44 str.
4. Enotni seznam zdravstvenih storitev in samoupravni sporazum o njegovi uporabi v svobodni menjavi dela. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za zdravstveno varstvo, 1982. 219 str.
5. INTOSAI Internal Control Standards Committee: Papers for the International Conference on Internal Control. Budimpešta, 1997.
6. INTOSAI: Smernice za standarde notranje kontrole. Mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucij, 1992. 38 str.
7. Interno gradivo Računskega sodišča.
8. Interno gradivo Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije: Projekt FINPOS, 2001 in 2002.
9. Interno gradivo Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije: Projekt – »Razvoj slovenskega sistema zdravstvenega zavarovanja z vidika vključevanja v EU«. Ljubljana: ZZZS, 1999.
10. Kodeks računovodskih načel. Revizor, Ljubljana, 6 (1995), 2-3, str. 43-76.
11. Last Duncan, Komatar Primož, Mavec Anda, Umek Igor: Strategija izvedbe koncepta enotnega zakladniškega sistema v Republiki Sloveniji. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 2001. 15. str.
12. Mednarodno združenje računovodij: Mednarodni revizijski standardi - IFAC. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije ter Slovenski inštitut za revizijo, 1994. 313 str.
13. Mednarodni standardi revidiranja in mednarodna stališča o revidiranju. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 1997.
14. Metodološko navodilo za oceno zaključnih računov in periodičnih obračunov. Ljubljana: Glasnik SDK, 1985.

15. Nacionalni program zdravstvenega varstva Republike Slovenije – zdravje za vse do leta 2004 (Uradni list RS, št. 49/00).
16. Navodila za uskladitev računovodskih evidenc za uporabnike enotnega kontnega načrta z zakonom o računovodstvu (Uradni list RS, št. 110/99, 26/00, 27/00).
17. Navodilo za obračunavanje zdravstvenih storitev po uvedbi KZZ. Ljubljana: ZZZS, 1999.
18. Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 91/00 in 122/00).
19. Navodilo o načinu in stopnjah rednega odpisa neopredmetenih dolgoročnih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev (Uradni list RS, št. 86/99).
20. Navodilo o vrstah računov ter načinu in pogojih, pod katerimi Uprava Republike Slovenije za javna plačila odpira in zapira račune neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 49/02).
21. Navodilo za obračunavanje zdravstvenih storitev. Občasnik, Ljubljana, 5 (1997), 1. 52 str.
22. Obvladovanje informacij in ravnanje z njimi. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1995. 24 str.
23. Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov (Uradni list RS, št. 43/00)
24. Odredba o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 13/00, 97/01).
25. Odredba o načinu in postopku vodenja računov neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov pri Upravi Republike Slovenije za javna plačila (Uradni list RS, št. 54/02).
26. Odredba o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov uporabnikov enotnega kontnega načrta (Uradni list RS, št. 86/99 in 110/99)
27. Odredba o vzpostavitvi sistema enotnega zakladniškega računa (Uradni list RS, št. 54/02)
28. Okvir za revidiranje sistemov računalniškega izmenjavanja podatkov – EDIFICAS – EUROPE. Revizor, Ljubljana, 8 (1997), 3, str. 7-21.
29. Poslovno poročilo Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za leto 2001. Ljubljana: ZZZS, 2002. 104 str.
30. Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št. 79/94, 73/95, 39/96, 70/96, 47/97, 3/98, 90/98, 61/00, 59/02).
31. Pravilnik o notranji organizaciji ZZZS. Ljubljana: ZZZS, 1995.
32. Pravilnik o vsebini, členitvi in obliki računovodskih izkazov ter pojasnilih k izkazom za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 48/00, 106/01).
33. Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 86/99, 110/99, 23/00, 37/00, 54/02).
34. Proračun Republike Slovenije za leto 2001 (Uradni list RS, št. 32/01).
35. Reforma javne uprave, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 11/I, 1999.
36. Revizijski standardi INTOSAI. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 1994. 79 str.
37. Standardi strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo 2001.
38. Statut Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (Uradni list RS, št. 33/95, 87/01, 6/02).
39. Strateški razvojni program ZZZS (2002 – 2007) – »Tradicija, solidarnost in spremembe po meri zavarovancev«. Ljubljana: ZZZS, 2002. 87 str.
40. Temeljna načela revidiranja. Revizor, Ljubljana, 5 (1994), 1, str. 58-62.

41. Toth Martin: Pogled na razvoj zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja v Sloveniji v luči ureditve Evropske unije. Ljubljana: ZZZS, 1999. 15 str.
42. Uredba o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije institucionalnih sektorjev (Uradni list RS, št. 56/98).
43. Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. I-33/94).
44. US Internal Control – Integrated Framework Papers for the International Conference of Internal Control, 1997.
45. URL: <http://www.zzzs.si/kzz/slo/slohtml/terminali/lokacije.htm>; 16.10.2002
46. Zakon o davku na dodano vrednost (Uradni list RS, št. 89/98, 17/00, 30/01, 67/02).
47. Zakon o finančnem poslovanju podjetij (Uradni list RS, št. 54/99, 110/99, 97/00, 50/02, 93/02).
48. Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 30/93, 29/94, 82/94, 20/98, 32/98, 84/98, 6/99, 45/01, 59/01).
49. Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98).
50. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02).
51. Zakon o lekarniški dejavnosti (Uradni list RS, št. 9/92, 38/99, 86/02).
52. Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/94, 47/97, 60/99, 119/00, 52/02).
53. Zakon o plačilnem prometu (Uradni list RS, št. 30/02, 75/02).
54. Zakon o prispevkih za socialno zavarovanje (Uradni list RS, št. 5/96, 34/96, 18/96, 87/97, 3/98, 7/98, 81/00, 97/01).
55. Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99, 30/02).
56. Zakon o revidiranju (Uradni list RS, št. 11/01).
57. Zakon o računskem sodišču (Uradni list, št. 48/94, 11/01).
58. Zakon o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 4/93, 23/96, 47/97).
59. Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00).
60. Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 9/92, 13/93, 9/96, 29/98, 6/99, 56/99, 99/01, 42/02, 60/02).
61. Zakon o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 9/92, 26/92, 37/95, 8/96).
62. Zdrava setev plodna žetev. Ob 110-letnici zdravstvenega zavarovanja pri Slovencih. Ljubljana: ZZZS, 1999. 20 str.
63. Zdravstveni statistični letopis Slovenije 1999. Ljubljana: Inštitut za varovanje zdravja Republike Slovenije, 2000. 380 str.