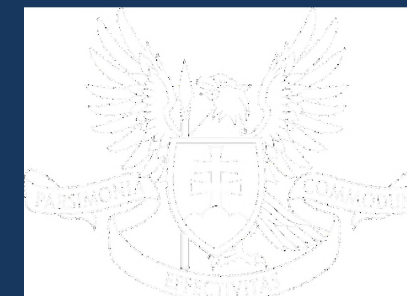


Využívanie systému eZdravie

Ing. Marek Bob
Bratislava 20.03.2023

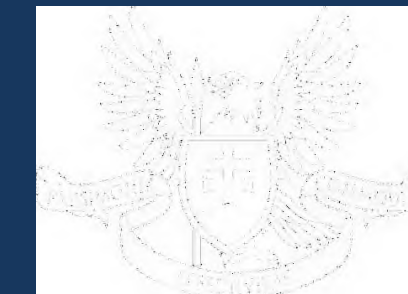
NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SR



Úvod

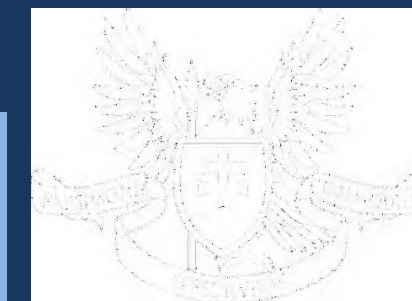
NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SR

Využívanie systému eZdravie



| | |
|---|---|
| Kontrolovali sme | Ministerstvo zdravotníctva SR, Národné centrum zdravotníckych informácií Pre získanie pohľadu do reálnej praxe sme preverili využívanie systému eZdravie u 6 vybraných PZS Bratislavského samosprávneho kraja:: Univerzitná nemocnica - Nemocnica svätého Michala, a. s., Univerzitná nemocnica Bratislava – Nemocnica Ružinov, Psychiatrická nemocnica Philippa Pinela Pezinok, Nemocnica Modra n. o., Národný ústav srdcových a cievnych chorôb, a. s., Národný ústav detských chorôb |
| Účel kontrolnej akcie a predmet kontroly | Účelom kontroly bolo preveriť funkčnosť systému eZdravie a rozsah jeho využívania. Zároveň získať primerané uistenie o aktuálnej funkčnosti a využívaní systému eZdravie a posúdenie, či kontrolovaný subjekt realizuje odporúčania NKÚ SR a prijíma opatrenia v záujme dosiahnutia hlavného cieľa, a to plne funkčného systému eZdravie. |
| Kontrolované obdobie | Roky 2019 až 2021 a súvisiace obdobia |

Využívanie systému eZdravie



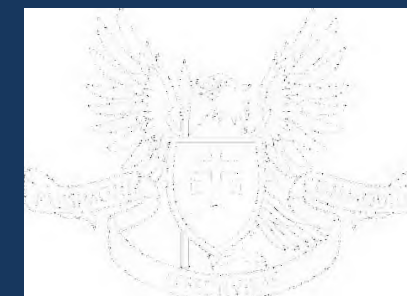
Prečo sme kontrolovali:

Uvedená KA Využívanie eZdravia realizovaná v roku 2022 nadväzovala na:

- kontrolnú akciu „Informačné systémy pre poskytovanie zdravotnej starostlivosti“, vykonanú a ukončenú NKÚ SR v rezorte zdravotníctva v roku 2015;
- kontrolnú akciu „Kontrola funkčnosti a využívania elektronického zdravotníctva“ vykonanú NKÚ SR v rezorte zdravotníctva v roku 2018 a ukončenú vo februári 2019. Účelom kontrolnej akcie v roku 2018 bolo preverenie stavu, funkčnosti a využívania vybraných častí systému eZdravie, vyhodnotenie nákladov na jeho zavedenie a prevádzku a kontrola opatrení z predchádzajúcich kontrol. Kontrolná akcia bola vykonaná na kontrolovaných subjektoch zodpovedných za systém elektronického zdravotníctva – MZ SR a NCZI.

KA Využívanie eZdravia realizovaná v roku 2022 bola v súlade s prioritami uvedenými v dokumente „Strategické oblasti zamerania kontrolnej činnosti NKÚ SR na roky 2021 – 2023“, v súlade s víziou úradu, definovanou v „Stratégii rozvoja úradu na roky 2020 až 2025“.

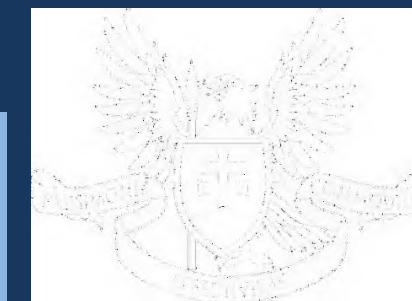
Základným cieľom elektronizácie zdravotníctva je zvýšiť kvalitu poskytovanej zdravotnej starostlivosti, hlavne prostredníctvom zdieľanej zdravotnej dokumentácie medzi jednotlivými zdravotníckymi pracovníkmi. V praxi to napríklad znamená, že ak lekár – špecialista zapíše záznam z vyšetrenia, všeobecný lekár má k záznamom svojich pacientov ihneď prístup a nedôjde k duplicitným vyšetreniam. Spustenie systému elektronického zdravotníctva znamená historicky najväčšiu kvalitatívnu zmenu v oblasti zdravotníctva. Systém eZdravie je centrálnym úložiskom zdravotných záznamov pacienta a je zdrojom dôležitých informácií o pacientovom zdravotnom stave, ktoré mu môžu zachrániť život.



Výsledky kontroly – MZ SR, NCZI a nemocnice

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SR

Využívanie systému eZdravie



Vodcovstvo

Po ukončení projektu eHealth - prevod správy majetku štátu delimitačnými zmluvami 27/2014 a 123/2017 na NCZI.

MZ SR riadi činnosť NCZI prostredníctvom zriaďovateľskej listiny MZ SR, menuje GR NCZI a členov do dozornej rady.

Za účelom dosahovanie cieľov eZdravia bol GR NCZI zriadený RV pre IS eZdravie – od 1.5.2019 sa však programový manažér za sekciu informatiky MZ SR na zasadnutiach RV nezúčastňoval, bol s ním rozviazaný pracovný pomer a nebol nikým nahradený. MZ SR ako zriaďovateľ nezabezpečilo dostatočný počet členov dozorného orgánu NCZI, čím sa ten stal v kontrolovanom období nefunkčným. MZ SR - rezignovalo na svoju riadiacu a kontrolnú funkciu a nemohlo disponovať informáciami o vývoji realizovania projektu eZdravie.

Strategické plánovanie

Strategický dokument: Strategické ciele eHealth – kľúčový nástroj informatizácie verejnej správy v oblasti zdravotníctva na Slovensku bol prijatý uznesením vlády SR č. 497/2008 dňa 16.07.2008. MZ SR spracovalo Program implementácie eHealth na Slovensku a ním vytvorilo systémový rámec budovania a implementácie príslušnej infraštruktúry a IS (2009). Oblasť strategického plánovania eHealth v kontrolovanom období nebola pokrytá aktuálnymi stratégiami. Monitorovacia komisia pre dohľad nad plnením úloh Strategického rámca starostlivosti o zdravie nezasadla ani raz počas kontrolovaného obdobia.

Právny rámec

Prijatie zákona o NZIS - legislatívny rámec pre informatizáciu zdravotníctva, umožňujúci vybudovanie a prevádzku NZIS ako jej základného piliera. Od 01.01.2018 boli PZS povinní najmä: viesť zdravotnú dokumentáciu podľa zákona o PZS, používať IS PZS, overený zhodou podľa zákona o NZIS, po poskytnutí ZS bezodkladne vytvoriť príslušný elektronický zdravotný záznam prostredníctvom IS PZS do EZK. Za porušenie týchto povinností uloží MZ SR alebo samosprávny kraj pokutu do výšky 663 eur. MZ SR - neudelilo pokutu za porušenie povinnosti viesť zdravotnú dokumentáciu podľa osobitného predpisu. MZ SR v rokoch 2020 a 2021 nevykonalo žiaden dozor nad dodržiavaním povinnosti viesť zdravotnú dokumentáciu, čím nepostupovalo v súlade so zákonom o PZS.

Využívanie systému eZdravie

Projekt eZdravie

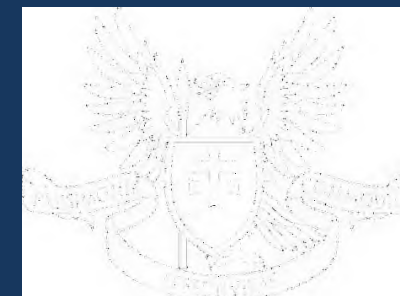
V rokoch 2018, 2020 a 2021 neboli k eZdraviu zo strany sekcie informatiky a programov realizované pracovné stretnutia. Ak sa aj uskutočnili, tak len na úrovni vedenia MZ SR a NCZI. Žiadne informácie, alebo zápisnice o ich priebehu a výsledkoch však neexistujú. Žiadne informácie, alebo zápisnice o ich priebehu a výsledkoch však neexistujú. Zo zápisníc zo stretnutia ministra 29.05.2019 a 30.09.2019 na tému eZdravie, vyplýva, že sa štatutárny zástupca MZ SR sa oboznámil s aktuálnym stavom systému eZdravie, s úlohami z predchádzajúceho stretnutia a štatistikou využívania systému eZdravie.

Harmonogram stanovených úloh v oblasti eZdravia na roky 2018 – 2021

MZ SR počas kontrolovaného obdobia nestanovovalo žiadne konkrétne úlohy pre NCZI v oblasti eZdravia a z uvedeného dôvodu ich ani nevyhodnocovalo. Kontrola NKÚ potvrdila, že NCZI si neurčilo zoznam úloh naplánovaných na dané roky a jediné dokumenty predložené zo strany NCZI boli len powerpointové prezentácie z riadiacich výborov, ktoré nebolo možné identifikovať a priradiť k jednotlivým funkcionalitám eZdravia.

Rozpočet eZdravia na roky 2018 – 2021

MZ SR uzatváralo s NCZI kontrakty na jednotlivé roky. Kontrakty neboli vyhodnotené v súlade s postupom, ktorý určilo MZ SR ako zriaďovateľ NCZI. MZ SR nevykonalo žiadny kontrolný deň, ani neprejavilo záujem vyhodnotiť činnosť NCZI. Kontrolóri zistili, že štatutárny orgán NCZI počas kontrolného obdobia nepredložil MZ SR návrh dlhodobej koncepcie rozvoja organizácie, plán činnosti organizácie na príslušný rozpočtový rok a plán kontrolnej činnosti na nasledujúci kalendárny rok - porušenie Zriaďovateľskej listiny. Vzhľadom na to, že MZ SR ani NCZI nevedlo oddelene účtovný prehľad vynaložených výdavkov na eZdravie, nebolo možné definovať objem vynaložených finančných prostriedkov od spustenia projektu do reálnej prevádzky. Zároveň nebolo možné definovať ani predpokladané výdavky a ich štruktúru na najbližšie tri roky. Tým, že MZ SR v rokoch 2018 - 2021 nedefinovalo v programovej štruktúre prvok pre IS eZdravie, nevytvorilo podmienky na hospodárne, efektívne a účinné financovanie NCZI.



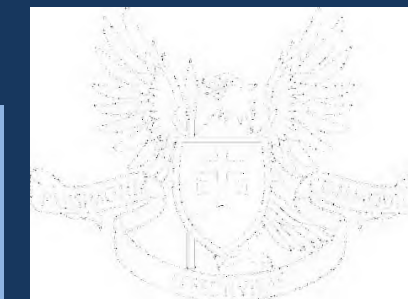
Využívanie systému eZdravie

Obmedzená funkcionálnosť systému eZdravie a príčiny jeho neplnohodnotného využívania

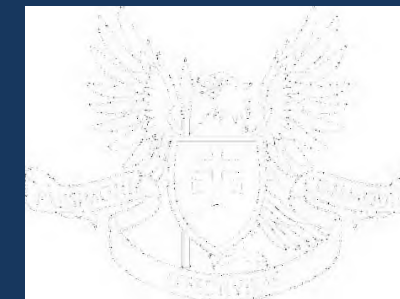
Kontrola NKÚ preverovala funkcionálnosť a reálne využívanie systému eZdravie vo vybranej vzorke 6 nemocníc BSK. Zistené bolo, že funkcionálnosť systému v lekárskej praxi trpí obmedzeniami a je nedostatočne využívaná a to nielen z dôvodu nedostatkov v riadení systému eZdravie. Stagnácia a slabé využívanie systému eZdravie aj na strane používateľov, predovšetkým lekárov a PZS, je odrazom viacerých vplyvov. Najväčšími prekážkami priaznivého rozvoja a využívania eZdravie boli nedostatky v riadení a implementácii projektu, v zlyhávajúcej komunikácii medzi prevádzkovateľom, realizátormi a distribútormi prvkov systému na strane ich tvorcov a na strane používateľov systému v lekárskej praxi a v zdravotníckych zariadeniach. Prejavovalo sa to v nedostatočnej komunikácii NCZI s odbornými zložkami zabezpečujúcimi funkčnosť systému, v nedostatočnom zaškolení zdravotníckych pracovníkov a v ťažkopádnej práci s produktmi systému eZdravie. Vyskytli sa aj komplikácie prepojenia systému eZdravie s nemocničnými informačnými systémami, prípadne nedostatočná ponuka vendorov. Ďalšie skutočnosti, ktoré vrstvilí problematiku nedostatočného využívania eZdravie, spočívali aj v ignorovaní vymáhania plnenia zákonnej povinnosti PZS voči eZdraviu. Rovnako tak aj v nenaplnení databáz dekurzami, správami z vyšetrení atď., bez ktorých sa stráca zmysel elektronizácie lekárskej správy. Je potrebné, aby ich okamžitá a trvalá dostupnosť pre lekárov rôznych špecializácií v starostlivosti o pacienta mala efekt najmä v urgentných situáciách ohrozujúcich život pacienta. Rovnako je potrebná dostupnosť správ pre lekárov špecialistov v dispenzárnej starostlivosti, pre všeobecne dobrý a efektívny manažment pacienta, jeho včasnú diagnostiku a efektívnu liečbu aj chronických a kombinovaných diagnóz.

Personálne zabezpečenie

Pre oblasť riešenia eZdravie bolo na MZ SR výrazne poddimenzované. Preto aj dohľad a participácia MZ SR pri zapájaní procesov implementácie eZdravie bola nedostatočná. Dôsledkom deficitu v personálnej oblasti bolo obmedzené plnenie úloh súvisiacich so zabezpečením koncepcie štátnej politiky a najmä nesystematický postup v realizácii eZdravie.



Využívanie systému eZdravie



Neuralgickým bodom pre zabezpečenie systému eZdravia bolo nastavenie odborných kompetencií NCZI pre projektové riešenia (projektový manažment) a s tým súvisiace získavanie odborníkov v IT špecializáciách. Nepriaznivú situáciu spôsobila nielen nekonceptnosť riadenia implementácie systému eZdravia, ale tiež časté personálne zmeny vo vedení NCZI. V rokoch 2018 – 2021 pôsobilo 6 riaditeľov NCZI a uskutočnilo sa 9 organizačných zmien, čoho dôsledkom bola neprehľadnosť činností jednotlivých organizačných útvarov. Štatutárny orgán NCZI zaslal oneskorene na MZ SR žiadosť o zmenu organizačnej štruktúry a organizačného poriadku v príslušných rokoch. Zo strany MZ SR bolo NCZI upozornené na nedostatky v predmetných žiadostiach, ktoré NCZI neodstránilo a organizačné zmeny uplatnilo v praxi. Keďže nedošlo k odstráneniu uvedených nedostatkov, žiadosti neboli schválené MZ SR a NCZI konalo v oboch prípadoch v rozpore so Zriaďovateľskou listinou.

Komunikácia

MZ SR delimitovalo celú oblasť na NCZI ako prevádzkovateľa NZIS, no komunikačné a marketingové stratégie NCZI ministerstvo nekoordinovalo a ani nevyhodnocovalo. Manažovanie komunikačných aktivít, vrátane zabezpečovania školení, primárne zabezpečovala Sekcia marketingu a komunikácie NCZI, avšak problematické bolo roztriešenie kompetencií medzi viacerými útvarmi NCZI v oblasti komunikácie s vendormi, nejasné boli aj konzekvencie pri nasadzovaní jednotlivých modulov systému do medicínskej praxe. Nekonceptnosť riadenia procesov komunikácie sa odrazila aj vo viacerých jej segmentoch, prerušili sa komunikačné kanály najmä smerom k PZS. Nízka bola aj informovanosť lekárov zo strany NCZI a taktiež nedostatočná starostlivosť o zaškoľovanie lekárov povinných využívať systém eZdravie, ktoré zostáva na pleciach vendorov, resp. prevádzkovateľov IS nemocníc. Pasivita v komunikácii NCZI s vendormi bola kritickým miestom v reťazci nasadzovania funkcionalít a neidentifikovania prekážok efektívneho využívania zložiek systému eZdravie, najmä pre absentujúcu spätnú väzbu v špecifických oblastiach úkonov a administratívnej prevádzky PZS. Výrazom nedostatočnej informovanosti odbornej verejnosti, nekonceptnosti, či neexistencie komunikačných kampaní je aj pomerne nízka zapojenosť zdravotníkov. V roku 2018 si povinnosť

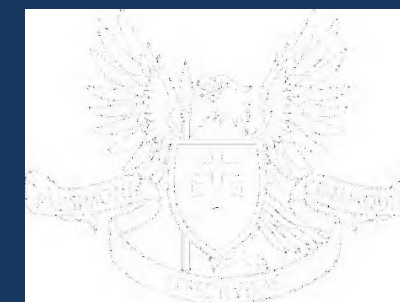
Využívanie systému eZdravie

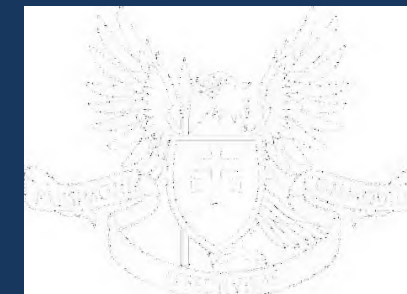
zapojiť sa do systému eZdravie splnilo 8 400 PZS, čo predstavovalo 46,32 % z celkového počtu. V nasledujúcich troch rokoch (2019 – 2021) ich počet stúpol len o 3 tisíc, teda na úroveň 61 %. Vedomosť občanov o možnosti využívať elektronickú zdravotnú knižku, teda sledovať zdravotnú dokumentáciu, či vpisovať si vlastné poznámky, napríklad o užívaní liekov a podobne, je taktiež mimoriadne nízka. Na prihlásenie sa občana do svojej EZK je nutné vlastniť eID, no napriek rastúcemu počtu vydaných eID sa percentuálny podiel unikátnych užívateľov EZK znižuje, v roku 2021 tvoril len 0,33 % z držiteľov eID.

Záver

Príčinami nedostatočnej funkčnosti a minimálneho využívania systému eZdravie boli absencia riadenia eZdravia zo strany MZ SR; chýbajúce aktuálne strategické materiály; časté personálne zmeny vo vedení a v organizačnej štruktúre NCZI; absencia harmonogramu úloh a jeho vyhodnocovania v oblasti eZdravia; slabá komunikácia s občanom a PZS, absencia cielených kampaní a chýbajúce školenia zo strany NCZI voči PZS. V kontexte týchto zistení možno konštatovať, že najväčšou prekážkou využívania eZdravia v reálnej praxi bolo nedostatočné riadenie jeho implementácie, ktoré v mnohých oblastiach vykazovalo znaky neefektivity a v konečnom dôsledku, z pohľadu aktuálneho stavu využívania eZdravia v podmienkach SR, aj jeho neúčinnosti.

Z pohľadu MZ SR je preto potrebné prehodnotiť prístup k riadeniu, koordinácii a kontrole systému eZdravia a rovnako aj zmeniť prístup NCZI z pasívneho k proaktívnemu hlavne v komunikácii smerom k PZS a občanom, a v zaškolovaní PZS v oblasti nasadzovania nových funkcionalít eZdravia.

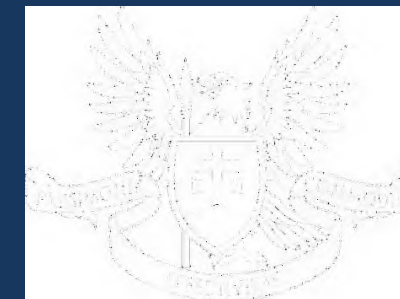




Odporúčania

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SR

Využívanie systému eZdravie



Odporúčania:

NKÚ odporučil **Výboru Národnej rady Slovenskej republiky** pre zdravotníctvo: požadovať od MZ SR pravidelné informácie o funkčnosti a využívaní systému eZdravie.

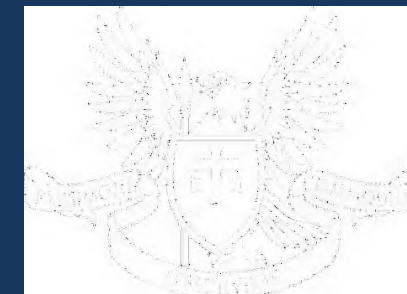
NKÚ SR kontrolovaným subjektom navrhol 17 odporúčaní.

MZ SR bolo určených 9 odporúčaní, napr. prijatie aktuálneho strategického dokumentu zastrešujúceho oblasť eZdravia; dokumentovať rokovania vedenia MZ SR, sekcie digitalizácie a informatiky a NCZI; zostavovať rozpočet NCZI v podrobnejšej programovej štruktúre; nastaviť merateľné ukazovatele programového rozpočtovania, sledovania a vyhodnocovania projektov eZdravia; stanoviť harmonogram konkrétnych úloh v oblasti eZdravia; personálne posilniť sekciu digitalizácie a informatiky MZ SR.

NCZI bolo určených 8 odporúčaní; napr. realizovať osobitnú komunikačnú kampaň s cieľom zvýšenia povedomia občanov o praktickom využívaní EZK; zaviesť priamu komunikáciu NCZI a vendorov, najmä zaviazať vendorov poskytovať všetky povinné moduly systému eZdravie pre PZS; iniciovať úpravu legislatívy tak, aby sa rozšíril rozsah prístupov, ako aj forma prístupu k elektronickým zdravotným záznamom.

Čo kontrola priniesla?

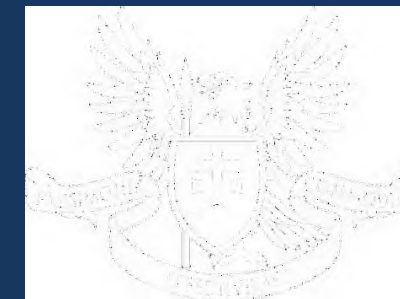
- objektívny obraz o stave kontrolovanej problematiky;
- zadefinovala nedostatky v oblasti eZdravia;
- ponúkla kontrolovaným subjektom riešenia vo forme odporúčaní.



Priebeh kontroly

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SR

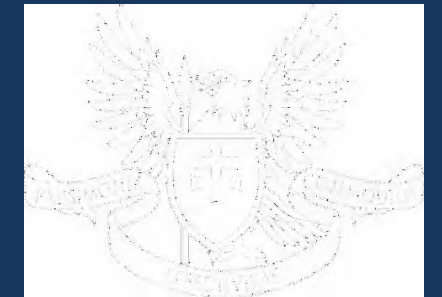
Využívanie systému eZdravie



Počas výkonu kontroly:

- Pracovné stretnutie na úrovni generálneho tajomníka služobného úradu MZ SR za účasti pracovníkov príslušných sekcií MZ SR zodpovedných za riadenie eZdravia a kontrolných skupín NKÚ SR;
- Prezentácia eZdravia za účasti kompetentných pracovníkov pôsobiacich v oblasti eZdravia zo strany NCZI, dodávateľa systému eZdravie a kontrolných skupín NKÚ SR;
- Problém s predkladaním dokumentácie k eZdraviu na MZ SR v súvislosti s odchodom pracovníkov MZ SR (okolo 50 % zamestnancov rezortu);
- Problém s predkladaním dokumentácie k eZdraviu na NCZI v súvislosti s odchodom pracovníkov NCZI (viac ako 50 % zamestnancov NCZI) vrátane kompletnej zostavy pracovníkov podieľajúcich sa na projekte eZdravia;
- Časté zmeny v organizačnej štruktúre a vo vedení NCZI – 6 riaditeľov za posledné 3 roky;
- Nemožnosť vyčíslit' náklady na eZdravie od dňa spustenia do ostrej prevádzky (01.01.2018).
- Kontroly boli ukončené protokolom o výsledku kontroly. MZ SR vznieslo námietku proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení, ktorá bola vysporiadaná a vyhodnotená ako neopodstatnená, pretože nesmerovala voči žiadnemu z kontrolných zistení uvedených v protokole. NCZI podalo pripomienky k protokolu o výsledku kontroly, ktoré nemali charakter námietok a týkali sa len formulácií uvedených v protokole.

Využívanie systému eZdravie



Ďakujem za pozornosť.

Ing. Marek Bob, kontrolór, NKÚ SR



NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SR