



Správa o výsledku kontroly 2024

Odporúčania NKÚ SR z kontroly verejných financií a majetku zdravotníckych zariadení

Najvyšší kontrolný úrad SR
Ľubomír Andrassy, predseda

Kontrolovali sme

Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky

MZ SR je ústredným orgánom štátnej správy pre zdravotnú starostlivosť, ochranu zdravia, verejné zdravotné poistenie, ďalšie vzdelávanie zdravotníckych pracovníkov, prírodné liečebné kúpele, prírodné liečivé zdroje, prírodné minerálne vody, cenovú politiku v oblasti cien výrobkov, služieb a výkonov v zdravotníctve, v oblasti cien nájmu nebytových priestorov v zdravotníckych zariadeniach a pre kontrolu zákazu biologických zbraní.

MZ SR zriaďuje rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, neziskové organizácie, štátne podniky, akciové spoločnosti a zdravotnícke zariadenia, ktorých predmetom činnosti je poskytovanie zdravotnej starostlivosti alebo plnenie osobitných úloh v zdravotníctve.

Ako sme postupovali

Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom o NKÚ a so štandardami, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI). Kontrolovaným obdobím boli roky 2018 až 2023 a súvisiace obdobia. Potvrdené boli významnejšie riziká definované na úvod kontroly, t. j. nedostatočné prijímanie opatrení na zlepšenie hospodárenia podriadených zdravotníckych zariadení, neekonomické nakladanie s nehnuteľnosťami a nedostatočné zabezpečenie postupov pri odporúčaných činnostiach.

Prečo sme kontrolovali

V rokoch 2016 – 2017 vykonal NKÚ SR kontrolnú akciu Verejné financie a majetok zdravotníckych zariadení, jej výsledkom bolo vypracovanie troch čiastkových a jednej záverečnej správy. Súčasťou prvej a druhej čiastkovej správy bolo spolu 17 odporúčaní NKÚ SR smerovaných na MZ SR. Aktuálna kontrola preverila vývoj v piatich oblastiach, v ktorých boli v minulosti identifikované nedostatky - hospodárenie zdravotníckych zariadení, koncesné zmluvy, náklady spojené so správou stavieb, verejné obstarávanie a posilnenie zodpovednosti manažmentu za dosahované výsledky.

Čo sme zistili

Fungovanie a hospodárenie zdravotníckych zariadení je dlhodobým problémom. MZ SR ako kompetentný orgán v tejto oblasti predkladal a realizoval návrhy čiastkových riešení vzniknutých problémov.

NKÚ SR vykonal kontrolu, v ktorej sa zameril na postupy MZ SR v oblastiach, ku ktorým vydal v predchádzajúcom období odporúčania. Výsledky sú uvedené v tomto texte. Časť odporúčaní bola naplnená, k systémovým zmenám v popisovaných oblastiach, ktoré by indikovali stabilizáciu nedošlo a je nevyhnutné konštatovať, že zdravotnícke zariadenia naďalej generujú straty a zadlžovanie.

Kontrolou uskutočnených postupov bolo zistené:

- V kontrolovanom období čelilo MZ SR mnohým organizačným zmenám. Štatutár organizácie bol zmenený deväťkrát, organizačné zmeny súvisiace so vznikom, transformáciou a zánikom útvarov sa uskutočnili 36-krát. Pri takýchto zásadných a neustálych zmenách bolo potrebné zabezpečiť, aby boli plnené úlohy, ktoré už boli rozpracované a ku ktorým sa ministerstvo zaviazalo. Kontinuita plnenia úloh však v niektorých prípadoch nebola zabezpečená.
- Zámerom zriadenia Úradu pre riadenie podriadených organizácií bolo lepšie a objektívnejšie porovnanie efektívnosti fungovania organizácií v pôsobnosti MZ SR. Aj napriek pôvodnému účelu pripravovať návrhy na optimálne a efektívne riadenie podriadených organizácií a pripravovať podklady pre strategické rozhodnutia ministerstva v oblasti efektivity podriadených organizácií, útvary zanikli bez toho, aby bolo zrejmé, či naplnil pôvodne predpokladané úlohy.
- MZ SR nemalo vypracovaný postup pre odovzdávanie agendy zanikajúcich útvarov. Inštitút zdravotnej politiky a Úrad pre riadenie podriadených organizácií zanikli, dôvody rozhodnutia nie sú známe. Po nich, ako aj po ďalších útvaroch preukázateľne nezostala písomná agenda. MZ SR následne nedokázalo vysvetliť niektoré vykonané postupy, taktiež nemalo k dispozícii odpočet vykonaných úloh.

- Odporúčanie „prijat' účinné opatrenia s definovaním konkrétnych úloh a konkrétnej zodpovednosti tak, aby bolo zabezpečené zlepšenie hospodárenia podriadených zdravotníckych zariadení“ nebolo premietnuté do systémových riešení. K 31.12.2023 bol stav záväzkov 13 najväčších zdravotníckych zariadení v sume 1 021,70 mil. eur, z toho po lehote splatnosti 699,86 mil. eur. V týchto zdravotníckych zariadeniach sa zároveň tvorilo viac ako 95 % straty, ktorú vytvorili príspevkové organizácie v pôsobnosti MZ SR.
- Riešením záväzkov po lehote splatnosti bolo niekoľkonásobné nepravidelné oddžovanie zdravotníckych zariadení v celkovej hodnote presahujúcej 2,2 mld. eur, k zlepšeniu však nedošlo. Už v roku 2017 Európska komisia kvôli nedostatočným riešeniam upozorňovala na porušenie smernice o boji proti oneskoreným platbám v obchodných transakciách. V roku 2023 Európska komisia podala proti Slovenskej republike žalobu. Verdikt nebol do ukončenia výkonu kontroly vydaný.
- K zlepšeniu a nájdeniu riešení nedošlo ani v prípadoch nakladania s majetkom štátu. Konkrétne prípady (podtlaková jednotka SARS, pavilón Veľké Leváre, pasportizácia stavieb a jej použitie pre rozhodovanie o investovaní) neboli doriešené. Zadĺžené zdravotnícke zariadenia nedokázali samostatne riešiť zlý technický stav budov v ich správe. Žiadne ucelené riešenie v tejto oblasti nebolo prijaté.
- Útvar vnútorného auditu a útvar vnútornej kontroly, dozoru a sťažností boli personálne poddimenzované. Existuje riziko, či a do akej miery možno pri takomto nastavení plniť úlohy, ktoré im boli určené zákonom, resp. internými predpismi.

Čo odporúčame

NKÚ SR odporúča Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre zdravotníctvo, aby vláda SR zaviazala Ministerstvo zdravotníctva SR predložiť koncepciu udržateľného finančného riadenia zdravotníctva.

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

Účel kontrolnej akcie

Účelom kontrolnej akcie bolo zistiť, či odporúčania NKÚ SR prispeli k odstráneniu nedostatkov a zlepšeniu hospodárenia zdravotníckych zariadení. Na MZ SR bol preverovaný proces riadenia podriadených organizácií a realizácia odporúčaní NKÚ SR. Kontrola bola vykonaná ako kontrola súladu.

Rámec kontrolnej akcie

K metódam a technikám, ktoré boli uplatnené počas výkonu kontroly, patrili najmä štúdiom všeobecne záväzných právnych predpisov a interných predpisov, preskúmanie predloženej dokumentácie a dokladov na základe vyžiadania, písomné stanoviská k predmetu kontroly a riadené rozhovory.

Vzhľadom na charakter kontroly bol použitý prístup detailného preverovania dokumentácie. Kontrolovaným obdobím boli roky 2018 až 2023 a súvisiace obdobia.

Výsledky kontrolnej akcie

Medzi hlavné úlohy MZ SR patrí vypracovanie návrhov zásadných smerov a priorít rozvoja štátnej zdravotnej politiky, odborné usmerňovanie poskytovania zdravotnej starostlivosti, tiež plnenie úloh ustanovených zákonmi a inými všeobecne záväznými právnymi predpismi. Sú to okrem iného úlohy vo vzťahu k štátnemu rozpočtu a k rozpočtom rozpočtových organizácií, ktoré sú napojené na jeho rozpočet vrátane finančných vzťahov k jeho príspevkovým organizáciám, ktorých financovanie je v jeho pôsobnosti, ako aj úlohy pri správe majetku štátu. Nemožno tiež opomenúť plnenie funkcie zakladateľa neziskových organizácií, štátnych podnikov a akciových spoločností alebo zriaďovateľa príspevkových organizácií a rozpočtových organizácií zdravotníckych zariadení v rezorte zdravotníctva a úlohy vyplývajúce z funkcie zriaďovateľa iných organizácií v pôsobnosti ministerstva.

Tieto oblasti boli predmetom kontrolnej akcie uskutočnenej v rokoch 2016 – 2017, NKÚ SR po jej ukončení vypracoval štyri správy (tri čiastkové, jednu záverečnú) a predložil MZ SR 17 odporúčaní. Súčasná kontrola preverila dvanásť z nich. Aké kroky v jednotlivých oblastiach MZ SR vykonalo a aký dopad mali na riešenie identifikovaných zistení, je uvedené v nasledujúcom texte.

Proces riadenia podriadených organizácií MZ SR

Dôležitú úlohu pri realizácii krokov MZ SR, odvíjajúcich sa od odporúčaní NKÚ SR, zohrávali dve organizačné zložky, ktoré mali ovplyvňovať, resp. aj zjednocovať procesy v podriadených organizáciách – Inštitút zdravotnej politiky a Úrad pre riadenie podriadených organizácií.

Inštitút zdravotnej politiky

Inštitút zdravotnej politiky bol analytickým a poradným útvarom MZ SR. Medzi jeho úlohy patrilo vypracovávanie zásadných, dlhodobých a strategických cieľov rezortu zdravotníctva, zabezpečenie plánovania, monitorovania a vyhodnocovania makroekonomických a výkonnostných parametrov rezortu zdravotníctva. Na základe predchádzajúceho skúmania jeho pôsobenia NKÚ SR odporúčalo vytvoriť pre Inštitút zdravotnej politiky také podmienky, ktoré zabezpečia jeho nezávislosť. Toto však nebolo zo strany MZ SR akceptované.

V kontrolovanom období menil organizačný poriadok okolnosti súvisiace s jeho fungovaním trikrát. K 1. júlu 2020 inštitút zanikol. Kontrolou nebolo možné zistiť, aké boli dôvody zániku, ani aké úlohy boli zrealizované, ako boli použité výstupy, či niekto vyhodnocoval plnenie úloh. MZ SR nedisponovalo týmito informáciami z dôvodu absencie odovzdania agendy po jeho zániku.

Časť kompetencií prebral novovzniknutý Inštitút zdravotných analýz, časť Sekcia reformnej agendy a tiež odbor / Sekcia verejného obstarávania (sekcia od 01.09.2021). Inštitút zdravotných analýz začlenený do úseku ministra zabezpečuje monitoring a analýzu celonárodných a celospoločenských programov v oblasti zdravotníctva a plní úlohy v oblasti verejného zdravotného poistenia a v oblasti regulácie cien v zdravotníctve. Sekcia reformnej agendy

bola od 01.02.2022 reorganizovaná, jeho následnícka zložka (jeden z troch pôvodných odborov) o mesiac neskôr zanikla, ďalšie dva odbory boli zaradené do iného organizačného útvaru. Odbor/sekcia verejného obstarávania sa aj naďalej zaoberá agendou, ktorá mu po zániku Inštitútu zdravotnej politiky bola pridelená.

Úrad pre riadenie podriadených organizácií

Úlohou úradu bolo zjednocovať procesy v podriadených organizáciách za účelom lepšieho a objektívnejšieho porovnania efektívnosti ich fungovania. Existoval v období od 15.06.2016 do 30.06.2020. V zmysle organizačného poriadku mal okrem iného pripravovať analýzy a spracovávať stratégiu rozvoja podriadených organizácií, vypracúvať návrhy na ich optimálne a efektívne riadenie, zabezpečovať systém pravidelného reportingu.

MZ SR nemalo k dispozícii písomné podklady týkajúce sa plnenia a vyhodnocovania úloh úradu, dôvodov zániku, následného prerozdelenia úloh a monitorovania ich plnenia. Osoby v riadiacej pôsobnosti zaniknutého Úradu pre riadenie podriadených organizácií (a ani Inštitútu zdravotnej politiky) už neboli v štátnozamestnaneckom pomere na MZ SR.

Úlohy útvaru boli po zániku rozdelené medzi Sekciu zriaďovateľských, zakladateľských a akcionárskych práv a Sekciu efektívneho hospodárenia. Po 16-tich mesiacoch bola Sekcia efektívneho hospodárenia zrušená.

Dopady zmien

V kontrolovanom období rokov 2018 – 2023 prechádzalo MZ SR množstvom zmien, ktoré ovplyvňovali chod inštitúcie, vznik, transformáciu a zánik organizačných útvarov. Štatútár organizácie bol v kontrolovanom období zmenený deväťkrát. Organizačný poriadok sa významným spôsobom menil 36-krát.

Pre chod inštitúcie bolo potrebné zabezpečiť, aby ministerstvo aj napriek zmenám naďalej plnilo úlohy, ktoré boli rozpracované, resp. ku ktorým sa zaviazalo. Inštitút zdravotnej politiky, aj Úrad pre riadenie podriadených organizácií zanikli. Interné postupy pri zániku celých organizačných útvarov neexistovali, organizačný poriadok upravoval odovzdávanie agendy len od 01.07.2020, aj to len v prípadoch individuálnych odchodov zamestnancov na existujúcich útvaroch. Kontrola zistila prípady, keď agenda odovzdávaná nebola. MZ SR (ako už bolo uvedené vyššie) nemá k dispozícii napr. odpočet plnenia úloh Inštitútu zdravotnej politiky, ani Úradu pre riadenie podriadených organizácií. Taktiež nemá písomné podklady o dôvodoch zániku jednotlivých útvarov.

Kontrolou bolo zistené, že kontinuita plnenia úloh bola v niektorých prípadoch problematická. Po zániku Sekcie efektívneho hospodárenia došlo neodovzdaním agendy k situácii, keď úlohy vyplývajúce z Memoranda o spolupráci medzi MZ SR a MF SR z 12.01.2021 (uzatvoreného na základe Návrhu finančnej stabilizácie zdravotníckych zariadení) boli plnené iba čiastkovo. MZ SR taktiež v súčasnosti z dôvodu absencie podkladov nedokáže vysvetliť metodiku zberu a vyhodnocovania dát a postupy, ktoré Sekcia efektívneho hospodárenia použila v súvislosti s plnením úloh z memoranda. Navyše MZ SR memorandum neevidovalo ani v evidencii zmlúv. Memorandá nepatria medzi povinne zverejňované zmluvy v Centrálnom registri zmlúv a príslušný odborný garant toto memorandum nepredložil právnomu odboru na zaevidovanie. Do budúcnosti predstavuje obdobný postup riziko, že následnícke útvary nebudú informované o povinnostiach, ku ktorým sa ministerstvo zaviazalo.

MZ SR boli refundované zdroje na činnosť analytickej jednotky (Inštitútu zdravotnej politiky) prostredníctvom projektu – Národný projekt Budovanie a rozvoj kapacít analytických útvarov na vybraných ústredných orgánoch štátnej správy. V období realizácie Inštitútu zdravotnej politiky zanikol. MZ SR nevedelo dokladovať, akým spôsobom bol zánik (resp. následne vznik Inštitútu zdravotných analýz) premietnutý v projekte.

Popisované postupy neboli v súlade s organizačným poriadkom, podľa ktorého organizačné útvary ministerstva sú povinné navzájom sa včas informovať, úzko spolupracovať a zabezpečovať koordináciu prác tak, aby sa zaručila jednotnosť riadenia a rozhodovania, ako aj komplexnosť riešenia úloh ministerstva.

Realizácia odporúčaní NKÚ SR

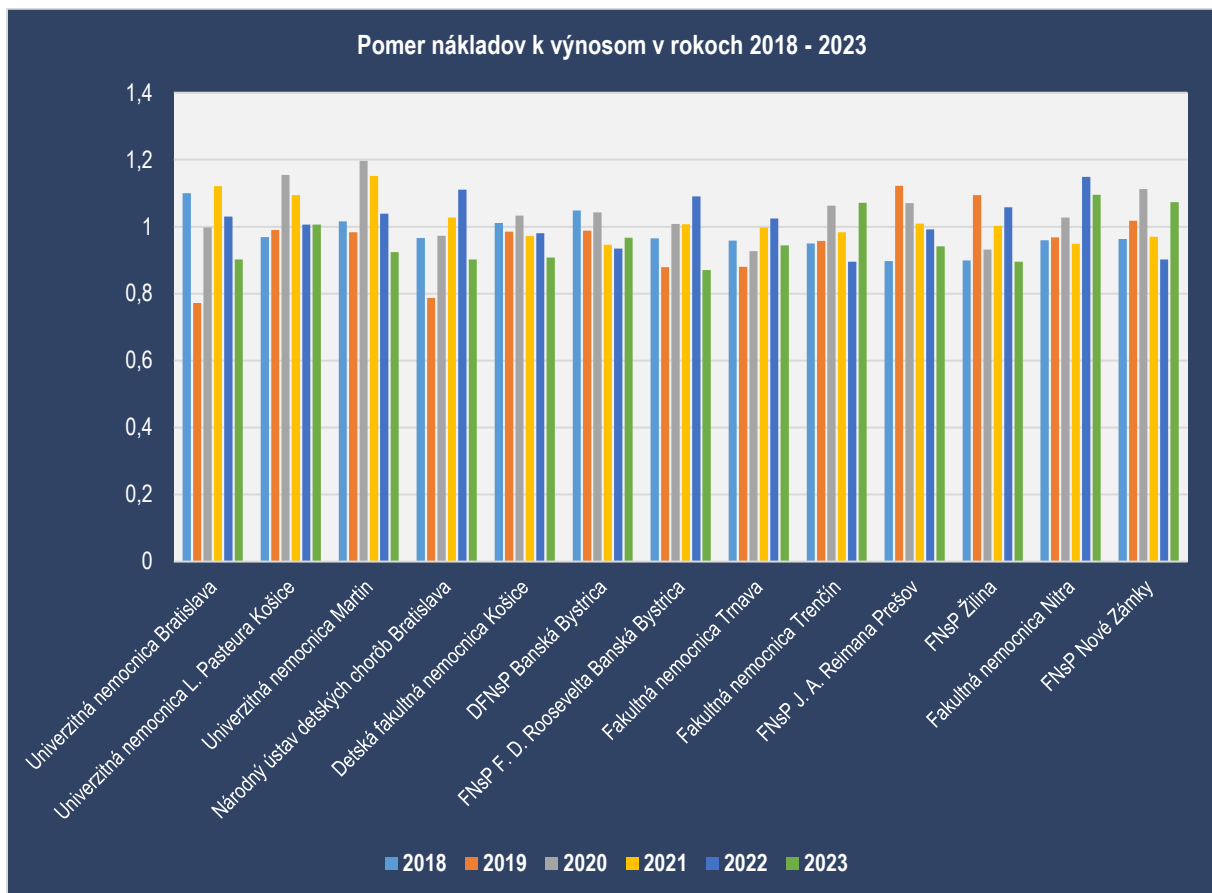
Hospodárenie podriadených zdravotníckych zariadení

Výsledky predchádzajúcej kontroly poukázali na nereálne stanovené rozpočty zdravotníckych zariadení, ich následné neplnenie, nízku mieru osobnej zodpovednosti za dosahované výsledky a prevládajúci administratívny

prístup k riadeniu pred manažérskym. Na základe zistených nedostatkov NKÚ SR odporučil prijať účinné opatrenia s definovaním konkrétnych úloh a konkrétnej zodpovednosti tak, aby bolo zabezpečené zlepšenie hospodárenia podriadených zdravotníckych zariadení. Kontrolou bolo zistené, že odporúčanie nebolo premietnuté do systémových opatrení a nedostatky zistené minulými kontrolami naďalej pretrvávajú.

MZ SR v kontrolovanom období zbieralo a spracovávalo údaje o hospodárení za všetky organizácie vo svojej pôsobnosti, pri riešení problematiky sa však sústreďovalo prioritne na 13 najväčších zdravotníckych zariadení, ktoré mali najvýraznejší podiel na tvorbe dlhu. V tejto súvislosti je tiež potrebné uviesť, že v uvedených zariadeniach sa uskutočňuje najväčší rozsah finančne náročných výkonov poskytovanej zdravotnej starostlivosti. Sú to koncové nemocnice, ktoré sú povinné poskytnúť potrebnú zdravotnú starostlivosť. Ide o výkony medicínsky a ekonomicky náročné a nevýhodné.

Vývoj pomeru nákladov k výnosom v sledovaných zdravotníckych zariadeniach je uvedený v nasledujúcom grafe:

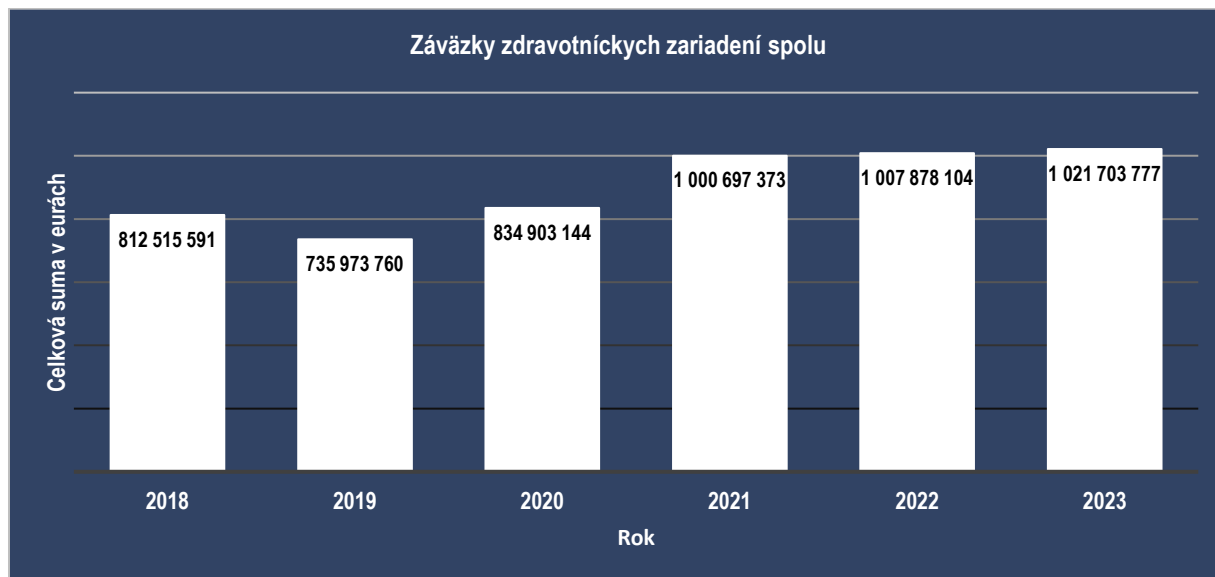


Zdroj: MZ SR

V kontrolovanom období bol viditeľný nárast nákladov fakultných a univerzitných nemocníc. Dôvodom bolo najmä zvyšovanie osobných nákladov v dôsledku vykrytia zvýšených plátov (hlavne lekári a sestry - platový automat, kolektívne vyjednávanie), skryté investičné dlhy, náklady na opravu a udržiavanie spôsobené zastaranou a opotrebovanou zdravotníckou technikou, zvyšovanie nákladov na energie a rast ostatných nákladových položiek v dôsledku sekundárnych dopadov zdražovania tovarov a služieb. Rast nákladov, ktoré nie sú kryté výnosmi má za následok pokračujúce generovanie prevádzkových strát v nemocniciach a ich zadlžovanie.

Hospodársky výsledok zdravotníckych zariadení je uvedený v prílohe.

Významným súvisiacim faktom je aj vývoj záväzkov. Nasledujúci graf znázorňuje ich stav v rokoch 2018 až 2023:



Zdroj: MZ SR

K 31.12.2023 bol stav záväzkov 13 najväčších zdravotníckych zariadení spolu na úrovni istiny za univerzitné a fakultné nemocnice v sume 1 021,70 mil. eur, z toho po lehote splatnosti 699,86 mil. eur. Celkové záväzky týchto 13 zdravotníckych zariadení v roku 2023 stúpli o 13,83 mil. eur. Záväzky po lehote splatnosti tvorili 86 % z celkovej hodnoty záväzkov po lehote splatnosti v celom sektore zdravotníctva. Zároveň sa v týchto zdravotníckych zariadeniach tvorilo viac ako 95 % straty, ktorú vytvorili príspevkové organizácie v pôsobnosti MZ SR.

V priebehu času sa situácia so zadlžovaním opakovane dostávala do kritického momentu, keď bolo nevyhnutné jednorazovo poskytnúť zdravotníckym zariadeniam dodatočné zdroje. Reakciou bolo oddlžovanie, od roku 2003 sa uskutočnilo päťkrát. Malo byť mimoriadnym nástrojom štátu na stabilizáciu situácie. Nebolo to systémové riešenie a ako ukázal vývoj, situácia sa nezmenila. Zdravotnícke zariadenia sa v danej chvíli zbavili starých dlhov, ale generovali dlhy nové, keďže ich príjmy nepostačovali na pokrytie rastúcich nákladov na platy, lieky alebo zdravotnícke materiály. Prepočty nárastov osobných nákladov v 13-tich najväčších zdravotníckych zariadeniach v pôsobnosti MZ SR ukázali, že cca 84 % všetkých príjmov zo zdravotných poisťovní bolo použitých na úhradu osobných nákladov zdravotníckych zamestnancov. Zo zvyšných 16 % disponibilných finančných zdrojov nebolo možné zabezpečiť všetky ostatné aspekty bežnej prevádzky. Navyše, ako už bolo uvedené, dochádzalo k neustálej tvorbe dlhu a záväzkov po lehote splatnosti, čo predražovalo prevádzku zdravotníckych zariadení (penále, zmluvné pokuty).

So záväzkami po lehote splatnosti úzko súvisí aj dodržiavanie Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/7/EÚ zo 16.02.2011 o boji proti oneskoreným platbám v obchodných transakciách. Zameriava sa na zlepšenie fungovania vnútorného trhu tým, že stanovuje konkrétne pravidlá na boj proti oneskoreným platbám v obchodných vzťahoch. Verejným nemocniciam poskytujúcim zdravotnú starostlivosť ukladá povinnosť platenia faktúr v lehote 60 dní. V kontexte vyššie uvedených informácií je zrejmé, že situácia so záväzkami po lehote splatnosti nebola dlhodobou systémovo riešená. Zdravotnícke zariadenia neboli schopné generovať dostatočné zdroje na úhradu svojich záväzkov, a to ani pri realizácii krokov na zlepšenie svojho hospodárenia. Priemerné oneskorenie platieb bolo 397 dní.

Kontrolou bolo zistené, že do júla 2023 prebiehala písomná komunikácia medzi MZ SR a MF SR, ktorej predmetom bola informácia o kritike Európskej komisie kvôli nedostatočným riešeniam, pričom komisia už v roku 2017 upozorňovala na možné porušenie smernice. MZ SR žiadalo MF SR o dodatočné finančné zdroje na komplexné oddlženie a uvádzalo nutnosť zabezpečenia finančných zdrojov pre systém verejného zdravotného poistenia. Komisia poukazovala na potrebu systémovej zmeny pred jednorazovým oddlžením. Opatrenia, ktoré MZ SR prijalo, nepovažovala za dostatočné. Dňa 11.07.2023 bola Slovenskej republike doručená žaloba, ktorú Európska komisia podala proti SR pre pretrvávajúce neplnenie povinností vyplývajúcich zo smernice o boji proti oneskoreným platbám.

Od júla 2023 prebiehala komunikácia medzi MZ SR a MF SR len formou rokovaní na pracovných stretnutiach, žiadne písomné podklady neboli vytvorené. MZ SR je členom pracovnej skupiny, ktorá rieši okolnosti súvisiace so žalobou. V apríli 2024 vydalo MZ SR Vyhlášku č. 55/2024 Z. z., ktorej súčasťou je krátkodobý plán v rámci nápravných opatrení v súdnom spore – poskytnutie sumy 119 mil. eur pre ústavnú zdravotnú starostlivosť poskytovanú vo vybraných nemocniciach na splácanie záväzkov dodávateľom tovarov a služieb. Verdikt Súdneho dvora EÚ nebol do ukončenia výkonu kontroly vydaný.

Zodpovednosť manažmentu za dosahované výsledky

S hospodárením podriadených organizácií úzko súviselo aj odporúčanie NKÚ SR „Hľadať zákonné možnosti, ktoré posilnia zodpovednosť manažmentu za dosahované výsledky“. Jeho naplnenie možno posúdiť ako čiastočné. Konanie manažmentu v kontrolovanom období neprispelo k výraznému zlepšeniu dosahovaných výsledkov. Právne úkony v mene príspevkovej organizácie realizuje štatutár organizácie. MZ SR na riešenie zlepšovania dosahovaných výsledkov použilo spôsob motivácie štatutárnych orgánov podriadených organizácií k plneniu ukazovateľov hmotnej zainteresovanosti prostredníctvom priznávania osobných príplatkov, odmien a prémiei.

NKÚ SR už v minulosti pri hodnotení hospodárenia zdravotníckych zariadení poukazoval na potrebu centralizácie riadenia procesov ako spôsobu, ktorý zefektívni ich fungovanie. Nemožno tiež opomenúť ambíciu Úradu pre riadenie podriadených organizácií zjednocovať procesy v podriadených organizáciách. Úrad pre riadenie však v polovici roka 2020 z dôvodov, ktoré neboli zdokumentované, zanikol. K centralizácii riadenia počas kontrolovaného obdobia nedošlo.

Aktuálne MZ SR v súvislosti s realizáciou úloh a priorít vyplývajúcich z Plánu obnovy a odolnosti rieši úlohy v rámci Komponentu 11 – Moderná a dostupná zdravotná starostlivosť, kde sa SR zaviazala k splneniu reformy centralizácie riadenia najväčších nemocníc. Vytvoriť sa má systém centrálného riadenia 19 štátnych nemocníc (14 nemocníc – príspevkových organizácií a 5 nemocníc – akciových spoločností), ktorého súčasťou budú štyri oblasti: 1. centrálny kontroling, rozpočtovanie, plánovanie a monitoring výkonnosti; 2. procesy centrálného nákupu liekov, medicínskych materiálov, prístrojovej techniky; 3. centralizácia podporných služieb; 4. riadenie ľudských zdrojov. MZ SR sa zaviazalo k zriadeniu orgánu pre správu nemocníc z organizačného, prevádzkového a ekonomického hľadiska, ktorý účinne zabezpečí riadiacu štruktúru pre vybrané nemocnice. Zriadenie však oproti pôvodným plánom mešká. Do ukončenia výkonu kontroly MZ SR vykonalo analýzu stavu vybraných procesov v pilotných nemocniciach, vytvorilo návrh procesného modelu pre centrálné riadenie vybraných procesov, návrh organizačnej štruktúry, personálnych kapacít a budúcich procesov Útvaru centrálného riadenia. Aktuálne sú v príprave návrhy zákonov za účelom zdefinovania pôsobnosti MZ SR v oblasti zabezpečenia podpory riadenia štátnych nemocníc a zriadenia útvaru. Reforma 3: Centralizácia riadenia najväčších nemocníc, ktorá je súčasťou komponentu 11 Plánu obnovy a odolnosti má byť ukončená do 30. 6. 2025.

Ďalšie odporúčania

V nadväznosti na kontrolné zistenia NKÚ SR formuloval aj odporúčania v oblasti pohľadávok, nakladania s majetkom, koncesnými zmluvami a verejným obstarávaním. Zistenia sa týkali tretích strán (zdravotníckych zariadení). NKÚ SR pri aktuálnej kontrole posudzoval kroky, ktoré v danej oblasti vykonalo MZ SR ako ich zriaďovateľ. MZ SR pristúpilo k ich riešeniu nasledovne:

- NKÚ SR na základe zistení odporúčal zabezpečiť, aby pohľadávky MZ SR voči podriadeným zdravotníckym zariadeniam a vzájomné pohľadávky medzi zdravotníckymi zariadeniami, neboli v budúcnosti riešené prostredníctvom súdov, ale dohodou a legislatívnym usmernením, s cieľom zamedziť rastu dlhu v sektore zdravotníctva. Riešenie nakladania s pohľadávkami MZ SR zabezpečilo prostredníctvom interných právnych aktov, odporúčanie NKÚ SR tak prispelo k odstráneniu nedostatkov.
- Taktiež bolo v súvislosti s podtlakovou jednotkou SARS existujúcou v Nemocnici akad. L. Déreya (Kramáre) odporúčané hľadať možnosti na zabezpečenie jej plynulého financovania zo štátneho rozpočtu tak, aby nebola ohrozená prevádzka a pohotovostný režim. Podtlaková jednotka bolo zariadenie pre celú SR určené pre liečbu ťažkých infekčných vysoko nákazlivých chorôb. Financovanie jej fungovania bolo čiastočne hradené zo štátneho rozpočtu, na dofinancovania každoročne musela UN Bratislava použiť aj prostriedky zo svojho rozpočtu, čo prispievalo k jej strate. Plynulé financovanie zo štátneho rozpočtu nebolo ani počas

kontrolovaného obdobia zabezpečené. V súčasnosti jednotka nefunguje z dôvodu havarijného stavu a odstúpenia servisnej spoločnosti. Odporúčanie NKÚ SR nebolo premietnuté do opatrenia, ktoré by prinieslo zmenu pôvodného stavu.

- Na základe zistení v oblasti správy majetku bolo odporúčané vykonať pasportizáciu stavieb v správe zdravotníckych zariadení a následne rozhodnúť, do ktorých stavieb investovať a s ktorými naložiť inak, v súlade so zákonom o správe majetku štátu. V roku 2023 bola vykonaná pasportizácia, ktorá bola zameraná na zlepšenie energetickej efektívnosti a na navrhnutie opatrení na zníženie uhlíkovej stopy. Pri rozhodovaní o celení investovania v kontrolovanom období pasportizácia využitá nebola. MZ SR v oblasti financovania investičných potrieb organizácií vo svojej pôsobnosti postupovalo v zmysle interných predpisov, ktoré upravovali spôsob predkladania žiadostí a zaraďovania investičných projektov do prioritizovaného zoznamu. Takéto zaradenie však nezakladalo nárok na financovanie projektu. Odporúčanie NKÚ SR nebolo premietnuté do opatrenia, kontrolou zistené nedostatky naďalej pretrvávajú.
- NKÚ SR odporučil prehodnotenie efektívnosti a hospodárnosti uzatvorených koncesných a podobných zmlúv na poskytovanie služieb dodávateľským spôsobom a zabezpečenie, aby zdravotnícke zariadenia takéto zmluvy uzatvárali len na základe vopred vypracovaných posúdení, ktoré preukážu výhodnosť takého spôsobu. Kontrolou bolo zistené, že už existujúce zmluvy neboli z hľadiska efektívnosti a hospodárnosti prehodnotené. Pri uzatváraní nových zmlúv v dvoch prípadoch Inštitút zdravotnej politiky vypracoval analýzu nákladovej efektívnosti, po jeho zániku nie je zjavné, či nástupnícka organizačná zložka (Sekcia efektívneho hospodárenia) v tomto procese pokračovala. Po organizačnej zmene taktiež zanikla. Pri žiadosti o udelenie súhlasu so začatím verejného obstarávania MZ SR posudzovalo aj vecnú stránku (vrátane posudzovania adekvátnosti ceny). Odporúčanie NKÚ SR bolo čiastočne realizované.
- Pri nakladaní s majetkom – pavilónom Veľké Leváre NKÚ SR odporučil nájsť optimálne riešenia tak, aby neefektívne náklady spojené s jeho správou nezaťažovali rozpočet UN Bratislava. Na rozostavanej stavbe sa už od roku 2004 nepokračovalo v prácach. Náklady na správu zaťažovali rozpočet UN Bratislava. V kontrolovanom období boli uskutočnené kroky smerujúce k riešeniu situácie a tiež bola uzatvorená kúpna zmluva, ktorá však zatiaľ nebola schválená MF SR. Odporúčanie NKÚ SR prispelo k riešeniu problému, aj keď proces nie je definitívne ukončený.
- V oblasti verejného obstarávania bolo odporúčané zabezpečiť, aby MZ SR, v rámci schvaľovania obstarávaní zdravotníckym zariadeniam, vykonávalo porovnanie predpokladaných hodnôt zákaziek s cenami dostupnými bežne na trhu, prostredníctvom informačných systémov. Taktiež bolo odporúčané trvale aktualizovať a zlepšovať obsah databázy cien zdravotníckej techniky, ktorá bude dostupná, povinne uplatňovaná všetkými podriadenými zdravotníckymi zariadeniami. MZ SR od decembra 2015 do apríla 2020 vykonávalo porovnanie predpokladanej hodnoty zákazky s cenami dostupnými na trhu s využitím vlastnej databázy. Neskôr bola táto povinnosť prenesená na podriadené organizácie. Databáza bola dvakrát ročne aktualizovaná. Od roku 2021 sa v pôvodnej podobe nevyužíva, ale bola transformovaná na podobu prehľadateľných zmlúv z centrálneho registra zmlúv. Súčasná podoba napĺňa predpoklad posudzovania cenovej úrovne zdravotníckej techniky, resp. prihľadania na cenovú úroveň pri rozhodovanom procese. Konanie MZ SR prispieva k napĺňaniu odporúčania NKÚ SR.
- NKÚ SR v rovnakej oblasti odporučal zabezpečiť, aby podriadené zdravotnícke zariadenia pri verejnom obstarávaní kompletnej alebo inak kombinovanej zákazky mali povinnosť umožniť, aby každá jej časť mohla byť predmetom samostatnej zmluvy. Sekcia verejného obstarávania MZ SR posudzovala v kontrolovanom období každú žiadosť - zákazku, ktorá mala byť predmetom verejného obstarávania, pričom brala do úvahy možnosť, ktorú jej dáva zákon o verejnom obstarávaní (rozdelenie zákazky na časti), ale aj okolnosti a rozdielne potreby jednotlivých verejných obstarávateľov. Nastavený systém prispieva k naplneniu odporúčania NKÚ SR.

Kontrola a audit

V oblasti kontroly a auditu existovali na MZ SR v kontrolovanom období dva organizačné útvary. Jeden plnil úlohy ministerstva na úseku kontroly a dozoru (útvar vnútornej kontroly, dozoru a sťažností), úlohou druhého bolo zabezpečovať súhrn činností zameraných na zdokonaľovanie riadiacich a kontrolných procesov (útvar vnútorného

auditu). Oba útvary boli personálne poddimenzované. Za daných okolností existuje riziko, či a do akej miery môže byť pri takomto nastavení naplnený predpoklad napomáhať plneniu úloh, ktoré im boli určené.

Útvár vnútorného auditu nemal schválenú aktualizáciu štatútu, ktorá vyplývala z metodického usmernenia k vypracovaniu štatútu vnútorného auditu podľa zákona o finančnej kontrole a audite. Kontrolou bolo zistené, že organizačný poriadok tento postup priamo neupravuje. V zmysle metodického usmernenia sekcie auditu a kontroly MF SR mal rozsah výkonu vnútorného auditu zahŕňať všetky procesy správcu kapitoly štátneho rozpočtu a jeho podriadených organizácií. Tiež by mala byť zohľadnená skutočnosť, aby bol každý proces/oblasť zaradený do plánu minimálne raz za tri roky. Pri príprave plánov bola táto zásada uplatňovaná, z kapacitných dôvodov však neboli plány vždy naplnené.

Štatutárny orgán v zmysle zákona o finančnej kontrole a audite zodpovedá za efektívne a účinné využitie výsledkov vnútorného auditu pri skvalitňovaní finančného riadenia so zameraním na hospodárne, efektívne, účinné a účelné plnenie úloh správcu kapitoly štátneho rozpočtu. Dosiachnutie tohto cieľa je možné za predpokladu, že sú útvary vytvorené také podmienky, pri naplnení ktorých je možné vypracovať adekvátne výstupy.

Záver

Kontrola ukázala, že hlavné problémy hospodárenia zdravotníckych zariadení, najmä ich neustále stratové hospodárenie, vysoký investičný a modernizačný dlh a s tým spojené ďalšie nedostatky sa ani za obdobie od roku 2018 podstatným spôsobom nezmenili, mnohé pretrvávajú alebo majú ešte väčší rozsah. Kľúčové odporúčania NKÚ SR, ktoré mali napomôcť zmeniť prístup k celému cyklu riadenia zdravotníckych zariadení neboli realizované vôbec, alebo iba čiastočne, či na krátky čas. Ministerstvo zdravotníctva za roky v ktorých bol problém zadlženosti štátnych nemocníc aktuálny, nepredložilo žiaden komplexný materiál, z ktorého by bola zrejmá stratégia ozdravenia zdravotníckeho sektora. Boli to skôr iba vyhlásenia bez reálnych krokov, bez reálneho plánu a časového postupu.

Je zrejmé, že ministerstvo zdravotníctva dlhodobo zlyháva vo svojej základnej funkcii, ktorou je tvorba verejnej zdravotníckej politiky a zodpovednosť za jej plnenie. Ciele tejto politiky musia zodpovedať potrebám sektora, ale aj možnostiam verejných financií a tento vzťah treba vhodnými regulačnými nástrojmi neustále udržiavať v rovnováhe. Dlhodobo je však riadenie tejto verejnej politiky nesystémové, spravidla sa riešia iba aktuálne problémy. Keďže dlhodobo nie sú jasné ciele, ktoré vychádzajú z objektívnych potrieb, podložené reálnymi dátami o rôznych aspektoch demografického a zdravotného stavu obyvateľstva a predpokladaného vývoja, nie je ani zrejmé, aká je objektívna potreba zdrojov a ich distribúcia medzi hlavných aktérov zdravotníckej politiky. Výsledkom tohto stavu je neustály nedostatok – nedostatok peňazí, ľudí, kapitálu, ale aj nedostatok potrebných ideí a myšlienok, ktoré by „uzdravili“ systém zdravotníctva.

Existujúce legislatívne prostredie zdravotníckej politiky, či iné zákony vyžadujúce uplatňovanie princípov hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti verejných zdrojov poskytujú ministerstvu zdravotníctva dostatok kompetencií a možnosti, ako riadiť sektor štátnych zdravotníckych zariadení v zmysle týchto princípov. Má kompetencie byť hlavným aktérom v strategickom i ročnom plánovaní i v tom, ako dosiahnuť tieto ciele. Dôležité je poznať túto legislatívu v jej komplexnosti a takto ju aj v riadení zdravotníctva využívať. Ak sa tak nestane, problém neustáleho nedostatku finančných zdrojov sa bude každoročne opakovať, zdravotnícke služby sa budú stávať stále viac nedostupné pre nedostatok lekárov či sestier. Ciele, ku ktorým sme sa ako krajina zaviazali v oblasti strednej dĺžky života, odvrátiteľnej úmrtnosti a ďalšie sa pri nezmenenom nesystémovom riadení ministerstva zdravotníctva dosiahnu iba veľmi ťažko, alebo iba čiastočne.

Reakcia kontrolovaného subjektu

Kontrola bola ukončená protokolom o výsledku kontroly. Námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení MZ SR nevznieslo. NKÚ SR uložil kontrolovanému subjektu prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a predložiť správu o ich plnení. Plnenie prijatých opatrení bude monitorované a vyhodnocované.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad SR

Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
☎ +421 250 114 911
✉ info@nku.gov.sk

Ministerstvo zdravotníctva SR

Limbová 2
831 01 Bratislava
☎ +421 259 373 111
✉ office@health.gov.sk

Zoznam použitých skratiek

Skrátený názov	Úplné znenie
EÚ	Európska únia
komisia	Európska komisia
Metodické usmernenie sekcie auditu a kontroly MF SR	Metodické usmernenie sekcie auditu a kontroly MF SR č. MF/015592/2016-1411 k postupom pre vnútorný audit, resp. č. MF/012170/2019-1411 k výkonu vnútorného auditu
Metodické usmernenia k vypracovaniu štatútu vnútorného auditu podľa zákona o finančnej kontrole a audite	Metodické usmernenia k vypracovaniu štatútu vnútorného auditu podľa zákona o finančnej kontrole a audite č. MF/020133/2019-1411 účinného od 18.12.2019
MF SR	Ministerstva financií Slovenskej republiky
MZ SR, ministerstvo	Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
SR	Slovenská republika
UN Bratislava	Univerzitná nemocnica Bratislava
zákon o finančnej kontrole a audite	zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov
zákon o správe majetku	zákon č. 278/1993 o správe majetku štátu
zákon o verejnom obstarávaní	zákon č. 343/2015 Z. z. z 18. novembra 2015 o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Príloha

Hospodárenie vybraných zdravotníckych zariadení

Tabuľka: Hospodársky výsledok po zdanení v tis. eur

Zdravotnícke zariadenie	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Univerzitná nemocnica Bratislava	-32 864	78 480	-8 487	-47 732	-16 293	37 780
Univerzitná nemocnica L. Pasteura Košice	2 378	-342	-25 080	-19 407	-3 329	-4 129
Univerzitná nemocnica Martin	-1 017	18	-22 232	-20 540	-8 899	10 806
Národný ústav detských chorôb Bratislava	1 236	16 392	856	-3 474	-10 846	9 701
Detská fakultná nemocnica Košice	-433	140	-1 113	623	459	3 487
DFNsP Banská Bystrica	-714	54	-918	859	1 346	-838
FNsP F.D.Roosevelta Banská Bystrica	1 999	12 927	-2 503	-2 830	-15 990	21 792
Fakultná nemocnica Trnava	-1 398	6 414	741	-696	-8 881	3 588
Fakultná nemocnica Trenčín	1 890	1 854	-5 331	114	9 288	-7 998
FNsP J. A. Reimana Prešov	7 668	-12 218	-7 909	-2 138	93	9 219
FNsP Žilina	6 131	-6 854	4 572	-1 146	-6 774	11 423
Fakultná nemocnica Nitra	665	333	-2 930	47	-12 671	-9 891
FNsP Nové Zámky	953	-1 599	-6 183	1 176	6 559	-7 017

Zdroj: MZ SR, Odbor finančného kontrolingu podriadených organizácií