2016

Záverečná správa

Informačné systémy pre poskytovanie zdravotnej starostlivosti

Záverečná správa

o výsledku kontroly Informačné systémy pre poskytovanie zdravotnej starostlivosti

PREDKLADÁ
Ing. Karol Mitrík, predseda
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

VEDÚCI KONTROLNEJ AKCIE
Ing. Ján Gájer

Bratislava marec 2016

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK **4**

ZHRNUTIE **5**

1 CIEĽ KONTROLNEJ AKCIE **6**

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE **6**

3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA **6**

3.1 VYMEDZENIE PÔSOBNOSTI 6

3.2 DODRŽIAVANIE ZONFP A ZONFP2 A DODRŽIAVANIE VŠEOBECNE ZÁVÄZNÝCH PRÁVNYCH PREDPISOV PRI ICH REALIZÁCII 7

3.2.1 ZoNFP *7*

3.2.2 ZoNFP2 ..... *8*

3.3 UZATVORENIE ZOD A ZOD2, ICH DODRŽIAVANIE A PLNENIE A DODRŽIAVA-NIE VŠEOBECNE ZÁVÄZNÝCH PRÁVNYCH PREDPISOV PRI ICH REALIZÁCII 9

3.3.1 ZoD na ESZ *9*

3.3.2 ZoD2 na ESZ RFaRS *10*

3.4 REALIZÁCIA ESZ NA NCZI 10

3.5 ZHODNOTENIE DOPADOV REALIZÁ-CIE PROJEKTU 11

4 REAKCIA KONTROLOVANÝCH SUBJEKTOV **12**

5 ZÁVER **12**

PRÍLOHA Č. 1 ..... **13**

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA	VÝZNAM
eID	elektronická identifikačná karta
ePP	elektronický preukaz poistenca
ePZP	elektronický preukaz zdravotného pracovníka
ESZ	Elektronické služby zdravotníctva
ESZ RFaRS	Elektronické služby zdravotníctva – rozšírenie funkcionality a rozsahu služieb
HW/SW	hardware/software
IS	Informačný systém
IS VS	Informačný systém verejnej správy
JRUZ	jednotná referenčná údajová základňa
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MZ SR	Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky
NCZI	Národné centrum zdravotníckych informácií
NFP	nenávratný finančný príspevok
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
CBA	Cost Benefit Analysis – nákladovo výnosová analýza
NPV	Net Present Value; Výsledná hodnota udáva finančný výnos z realizácie projektu
Občiansky zákonník	Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov
OPIS	Operačný program Informatizácia spoločnosti na programové obdobie 2007-2013
ÚV SR	Úrad vlády Slovenskej republiky
zákon o účtovníctve	Zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov
zákon o DPH	Zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov
zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy	Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o verejnom obstarávaní	Zákon č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zmluva o partnerstve	Zmluva o partnerstve medzi MZ SR ako hlavným partnerom a MF SR a NCZI ako partnermi na ESZ RFaRS
ZoD	Zmluva o dielo na realizáciu ESZ
ZoD2	Zmluva o dielo na realizáciu ESZ RFaRS
ZoNFP	Zmluva na poskytnutie nenávratného finančného príspevku č. 2111012000901 zo dňa 25.10.2009 na realizáciu ESZ
ZoNFP2	Zmluva na poskytnutie nenávratného finančného príspevku č. Z2111012004801 zo dňa 15.01.2014 na realizáciu ESZ RFaRS

ZHRNUTIE

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky vykonal v zmysle plánu kontrolnej činnosti na rok 2015 kontrolnú akciu zameranú na Informačné systémy pre poskytovanie zdravotnej starostlivosti. Výsledky kontrol v rámci kontrolnej akcie sú uvedené v tejto záverečnej správe.

Kontrolná akcia bola vykonaná v súlade so zákonom NR SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a so štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov kontroly v rámci medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií.

Kontrolná akcia bola vykonaná na MZ SR a v jednej rozpočtovej organizácii v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti.

Pri kontrole bola použitá technika preskúmania relevantných dokladov (rozpočty, zmluvy, finančné a účtovné výkazy, účtovné doklady, iné vyžiadané dokumenty), prepočty, rozhovory so zamestnancami organizácie a obhliadky diela a majetku.

Kontrolou na MZ SR bolo zistené, že vykonané verejné obstarávanie na ESZ a následná realizácia diela mala nedostatky, ktoré zmenili podstatným spôsobom pôvodný predmet zákazky a narušili princíp transparentnosti, čo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania.

Pri verejnom obstarávaní na ESZ RFaRS, ktoré bolo zadané rokovacím konaním bez zverejnenia – bez výzvy na súťaž, sa kontrole explicitne nepodarilo preukázať narušenie princípu transparentnosti, ale upozornila na skutočnosti, ktoré implicitne toto narušenie mohli zapríčiniť.

Pri realizácii týchto zmlúv bolo zistené nedodržanie všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré sa týkali dopadov vyplývajúcich z realizácie projektu do 31. 12. 2015 v predpokladanej výške 125 180 000,00 eur.

Na MZ SR boli zistené nedostatky pri použití finančných prostriedkov podľa zmlúv o poskytnutí NFP na ESZ vo vzťahu k výstupom tvoriacim rozhodné podmienky pre poskytnutie tohto príspevku.

Ďalej boli zistené nedodržania Občianskeho zákonníka. Išlo o skutočnosti zakladajúce neplatnosť zmlúv o poskytnutí NFP a zmlúv o dielo, na základe ktorých bola realizovaná ESZ a nejednotné dohodnutie licenčných podmienok v rámci uzatvorených zmlúv o dielo.

Bolo zistené aj nevyužitie možnosti financovať dielo z prostriedkov NFP a nedodržanie zákona o DPH.

K porušeniu finančnej disciplíny došlo aj v oblasti správnosti a oprávnenosti platieb, kde boli zistené neoprávnené výdavky.

Došlo aj k ďalším pochybeniam – pri aplikácii ustanovení zákona o verejnom obstarávaní, zákona o účtovníctve, Občianskeho zákonníka, zákona o rozpočtových pravidlách aj pri aplikácii Výnosu MF SR o štandardoch pre IS VS.

Predpokladaný termín na plnú funkčnosť diela a jeho použitie v praxi bol ku dňu ukončenia kontroly zákonom stanovený na 01. 01. 2017.

Neboli dodržané pôvodné termíny ukončenia realizácie projektov ani štruktúra výdavkov tak, ako boli uvedené v žiadosti o NFP.

Zmeny oproti predpokladom v priebehu realizácie ESZ a očakávané verejné obstarávania potrebné k plnohodnotnému využívaniu diela generovali negatívny vyčísliteľný dopad priamo alebo nepriamo ku dňu predpokladaného dátumu skutočného ukončenia diela 31. 12. 2015 v sume 194 605 274,56 eur a ku dňu predpokladaného uvedenia do plnej funkčnosti možný dopad diela k 01. 01. 2017 v sume 343 188 254,56 eur.

Projekt nenaplnil očakávané predpokladané prínosy, čím nebola zabezpečená požiadavka v zmysle dotknutej výzvy, podľa ktorej museli byť oprávnené výdavky vynaložené v súlade s princípmi:

- hospodárnosti (minimalizácia výdavkov pri rešpektovaní cieľov projektu)
- účelnosti (priama väzba na projekt a nevyhnutnosť na realizáciu projektu)
- efektívnosti (maximalizácia pomerov medzi výstupmi a vstupmi projektu).

Vzhľadom na predpokladanú výšku očakávaných výdavkov a na základe kontrolných zistení boli NKÚ SR sformulované odporúčania.

1 CIEĽ KONTROLNEJ AKCIE

Elektronické zdravotníctvo malo prostredníctvom informačných a komunikačných technológií poskytnúť správne informácie v správny čas na správnom mieste vo všetkých etapách a procesoch starostlivosti o zdravie občanov, čo malo výrazne prispieť k zlepšovaniu zdravotnej starostlivosti, a tým aj k zvyšovaniu kvality života občanov.

Nástrojom, ktorý mal túto úlohu spĺňať, mali byť elektronické služby zdravotníctva, ktoré boli predmetom národných projektov ESZ a ESZ RFaRS realizovaných MZ SR prostredníctvom OPIS.

Cieľom kontrolnej akcie bolo zhodnotiť stav a proces realizácie a prínosy zavedenia nového nástroja, ktorým malo byť elektronické zdravotníctvo.

Účelom kontrolnej akcie bolo prekontrolovať činnosti a postupy pri zavádzaní informačných a komunikačných technológií, a to s cieľom zvyšovania kvality a efektívnosti poskytovania zdravotnej starostlivosti.

Predmetom kontroly bolo vymedzenie pôsobnosti a postavenie kontrolovaného subjektu v oblasti informačných systémov pre poskytovanie zdravotnej starostlivosti; dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri zavádzaní informačného systému pre poskytovanie zdravotnej starostlivosti, elektronické služby zdravotníctva a jeho rozšírenie; uzatvorenie zmluvy o nenávratnom finančnom príspevku na elektronické služby zdravotníctva a jeho rozšírenie, ich dodržiavanie a plnenie; uzatvorenie zmluvy o dielo na elektronické služby zdravotníctva a ich rozšírenie, ich dodržiavanie a plnenie.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

Kontrola bola realizovaná podľa plánu kontrolnej činnosti, čo vyplývalo zo strategického plánu NKÚ SR na roky 2015 – 2017.

Kontrola bola vykonaná na MZ SR a v jeho rozpočtovej organizácii NCZI. Bola vykonaná v rozsahu, ktorý bol definovaný predmetom kontroly.

3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA

3.1 VYMEDZENIE PÔSOBNOSTI

MZ SR je rozpočtová organizácia štátu, ktorá je svojimi príjmami a výdavkami napojená na štátny rozpočet Slovenskej republiky. Je zároveň 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 a v oblasti cien nájmu nebytových priestorov v zdravotníckych zariadeniach, ako aj pre kontrolu zákazu biologických zbraní.

Plní tiež ďalšie úlohy, ustanovené zákonmi a inými všeobecne záväznými právnymi predpismi, pri zabezpečovaní informatizácie a elektronizácie zdravotníctva, pri rozvoji informačných a komunikačných technológií v rezorte zdravotníctva a pri vývoji Národného zdravotníckeho informačného systému a jeho jednotlivých komponentov.

V rozsahu svojej pôsobnosti mohlo MZ SR zriadiť príspevkové a rozpočtové organizácie. Pre oblasť informatizácie a elektronizácie zdravotníctva zriadilo MZ SR svoju rozpočtovú organizáciu NCZI.

V NCZI prebiehala realizácia národných projektov ESZ a ESZ RFaRS na základe zmlúv uzatvorených MZ SR.

3.2 DODRŽIAVANIE ZoNFP A ZoNFP2 A DODRŽIAVANIE VŠEOBECNE ZÁVÄZNÝCH PRÁVNYCH PREDPISOV PRI ICH REALIZÁCII

Projekt ESZ sa začal realizovať na základe výzvy MF SR na Národný projekt ESZ pod kódom OPIS-2009/1.1/08-NP.

Cieľom projektu podľa výzvy bolo „sprístupnenie elektronických služieb zdravotníctva (eHealth) a zabezpečenie ich všeobecnej použiteľnosti“. Maximálna výška nenávratného finančného príspevku bola stanovená na 40 mil. EUR.

Dĺžka realizácie projektu bola určená vo výzve maximálne do 24 mesiacov. Dátum začatia a ukončenia realizácie projektu bol určený v zmluve o poskytnutí NFP.

Rozšírenie projektu sa začalo realizovať na základe výzvy MF SR na Národný projekt ESZ RFaRS pod kódom OPIS-2013/1.1/64-NP.

Základné ciele projektu boli vo výzve vytýčené takto: rozšírenie funkcionality a rozsahu elektronických služieb zdravotníctva; rozšírenie bezpečnostných mechanizmov pre ochranu osobných údajov osobitnej kategórie rozšírenej funkcionality a rozsahu elektronických služieb zdravotníctva ESZ; zlepšenie funkcionality riešenia ESZ; zlepšenie správy riešenia ESZ.

Maximálna výška nenávratného finančného príspevku bola stanovená na 7 mil. EUR.

Dĺžka realizácie projektu bola určená vo výzve do 31. 12. 2015.

V rámci ekonomických a finančných podmienok výziev musel žiadateľ vykonať ekonomickú a finančnú analýzu nákladov a prínosov, a na základe jej výsledkov preukázať finančnú udržateľnosť používania výsledkov projektu po skončení realizácie aktivít podporených zo zdrojov OPIS. Čas návratnosti investície stanovenej podľa metodológie CBA nesmel presiahnuť 10 rokov.

3.2.1 ZoNFP

ZoNFP medzi MZ SR ako prijímateľom a MF SR ako sprostredkovateľským orgánom pre OPIS a ÚV SR ako Riadiacim orgánom pre OPIS na ESZ bola uzatvorená 25. 11. 2009 vo výške 39 999 731,10 eur.

Prijímateľ NFP sa zmluvne zaviazal projekt realizovať riadne a včas, avšak najneskôr v termíne realizácie aktivít projektu do 31. 10. 2011, s možnosťou ukončenia aktivít projektu s posunom najviac o 18 mesiacov oproti pôvodnému dohodnutému termínu ukončenia realizácie aktivít projektu, t.j. k 1. máju 2013.

V termíne do 30. 11. 2015 bolo uzatvorených 9 dodatkov; prvý je z 29. 06. 2010, deviaty z 30. 11. 2015.

Pôvodne sa uvažovalo o termíne ukončenia projektu k 31. 10. 2011, posledný plánovaný termín ukončenia realizácie aktivít projektu bol 31. 12. 2015. Oproti pôvodnému termínu spustenia projektu ESZ do rutinnej prevádzky bolo ku dňu 31. 12. 2015 omeškanie 1 522 dní, čo činí 4 roky a 2 mesiace.

Podľa vykonanej analýzy v nákladovo výnosovej analýze bola predpokladaná doba návratnosti 5,21 roka od začatia projektu, t.j. bod zvratu mal nastať na začiatku štvrtého roka prevádzky v roku 2014 s prínosom 44,1 mil. EUR a v roku 2015 bola stanovená čistá súčasná hodnota – NPV 124,40 mil. eur. Aj v nasledujúcich rokoch mal uvedený ukazovateľ plánovaný medziročný nárast.

Na základe uvedeného nemohol byť dodržaný predpokladaný maximálny čas návratnosti investície z nákladovo výnosovej analýzy projektu.

Celkový podrobný pohľad na predpokladané výsledky nákladovo-výnosovej analýzy projektu ESZ za obdobie realizácie projektu a jeho udržateľnosti, viď tab. č. 1 (v mil. eur).

Tabuľka č. 1 – Nákladovo-výnosová analýza projektu ESZ

	Implementácia		Roky prevádzky									
	Rok1	Rok2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Roky projektu 2009 – 2020	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Náklady celkom	21,70	23,80	7,20	7,40	7,40	11,40	7,40	7,30	7,30	7,20	15,00	6,90
Prínosy celkom	0,00	0,00	4,70	15,90	41,00	88,00	124,20	148,40	174,90	198,40	215,30	234,80
Čisté prínosy	-21,70	-23,80	-2,50	8,50	33,50	76,60	116,80	141,10	167,60	191,20	200,30	227,90
Diskontované čisté prínosy	-20,50	-21,40	-2,10	6,90	25,70	55,60	80,30	91,90	103,50	112,00	111,10	119,90
Čistá súčasná hodnota (NPV)	-20,50	-41,90	-44,00	-37,10	-11,50	44,10	124,40	216,30	319,80	431,80	542,90	662,80

Legenda: ..... bod zlomu, ... predpokladaný výnos v roku 2015

Zdroj údajov: Žiadosť o NFP ESZ

3.2.2 ZoNFP2

Na druhú etapu, rozšírenie projektu, ESZ RFaRS bola 13. 01. 2014 s MF SR uzatvorená ďalšia zmluva o poskytnutí NFP vo výške 7 000 000,00 eur. Zmluva nadobudla účinnosť dňa 18. 01. 2014. Pre realizáciu aktivít projektu bola uzatvorená Zmluva o partnerstve medzi MZ SR ako hlavným partnerom a MF SR a NCZI ako partnermi, ktorej dodatky kopírovali dodatky ZoNFP2.

Podľa podrobného rozpočtu projektu bola suma NFP rozdelená na 3 186 024,43 eur pre MZ SR, 3 779 519,14 eur pre MF SR na zabezpečenie a nasadenie HW štruktúry a 34 456,43 eur pre NCZI na riadenie projektových aktivít. Nad rámec NFP boli v rámci projektu rozpočtované neoprávnené výdavky zo strany MF SR na nákup a nasadenie licencií Microsoft.

Oprávnené obdobie pre výdavky v rámci OPIS bolo stanovené od 01. 01. 2007 do 31. 12. 2015. Prijímateľ sa zmluvne zaviazal projekt realizovať riadne a včas, avšak najneskôr v termíne realizácie aktivít projektu do 31. 07. 2014.

K ZoNFP2 boli do 30. 11. 2015 uzatvorené 4 dodatky; prvý z 31. 07. 2014, štvrtý z 30. 11. 2015. Vo štvrtom dodatku bol dohodnutý termín ukončenia realizácie aktivít projektu na 31. 12. 2015. Dodatkami bola zmenená výška NFP na 6 880 480,86 eur.

Pôvodne sa uvažovalo o termíne ukončenia projektu k 31. 07. 2014, posledný plánovaný termín ukončenia realizácie aktivít projektu bol 31. 12. 2015. Oproti pôvodnému termínu spustenia projektu ESZ do rutinnej prevádzky bolo ku dňu 31. 12. 2015 omeškanie 522 dní, teda 1 rok a 6 mesiacov.

K predpokladanému termínu ukončenia realizácie aktivít projektu k 31. 12. 2015 mala byť, podľa nákladovo výnosovej analýzy v ŽoNFP2, čistá súčasná hodnota diela – NPV – 8,22 mil. eur, a ukončený projekt mal k tomuto dátumu generovať celkové prínosy vo výške 1,15 mil. eur pri celkových nákladoch 0,57 mil. eur ročne, čo malo zabezpečiť zvýšenie čistej súčasnej hodnoty o 0,23 mil. eur za rok 2015. Návratnosť bola predpokladaná v 8. roku od začiatku realizácie a v 7. roku prevádzky, kedy mala byť čistá súčasná hodnota projektu 0,78 mil. eur. Uvažované prínosy neboli dosiahnuté z titulu nerealizovania diela v pôvodnom termíne.

Celkový pohľad na výsledok nákladovo výnosovej analýzy projektu ESZ RFaRS za obdobie realizácie projektu a jeho udržateľnosti v mil. eur je obsahom prílohy č. 1.

3.3 UZATVORENIE ZOD A ZOD2, ICH DODRŽIAVANIE A PLNENIE A DODRŽIAVANIE VŠEOBECNE ZÁVÄZNÝCH PRÁVNYCH PREDPISOV PRI ICH REALIZÁCII

Na vytvorenie ESZ a ESZ RFaRS boli na základe schválených žiadostí o NFP uzatvorené zmluvy o dielo na obe časti projektu.

V týchto súvislostiach prišlo pri realizácii oboch častí projektu vo vzťahu k žiadostiam o poskytnutie NFP ku konaniu, ktoré nebolo v súlade s príslušnými ustanoveniami zákona o rozpočtových pravidlách o dodržiavaní hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti pri použití finančných prostriedkov a dodržiavaní finančnej disciplíny. Zistenia sa týkali očakávanej čistej súčasnej hodnoty za obidva projekty vo výške 125 180 000,00 eur do konca roka 2015.

Ku dňu ukončenia kontroly bolo explicitne preinvestovaných na obe etapy ESZ spolu 45,48 mil. EUR a očakávalo sa preinvestovanie celej sumy v zmluvách o poskytnutí NFP vo výške necelých 47 mil. eur.

Ďalej boli zistené použité prostriedky mimo NFP na NCZI vo výške 10,93 mil. eur, ktoré tvorili výpožička majetku, resp. prevod správy majetku a 5,5 mil. eur za dátové centrum, HW a SW, ako aj čerpanie na základe servisných zmlúv.

Ku dňu ukončenia kontroly sa očakávali ďalšie plnenia potrebné k sprevádzkovaniu systému v celkovej výške 54 902 980,00 eur.

Na MZ SR boli zistené aj nedostatky pri použití finančných prostriedkov podľa zmlúv o poskytnutí NFP na ESZ vo vzťahu k výstupom tvoriacim rozhodné podmienky pre poskytnutie tohto príspevku.

Ďalej boli zistené nedodržania Občianskeho zákonníka. Išlo o skutočnosti zakladajúce neplatnosť zmlúv o poskytnutí NFP a zmlúv o dielo, na základe ktorých boli realizované ESZ, a išlo aj o nejednotné dohodnutie licenčných podmienok v rámci uzatvorených zmlúv o dielo.

Bolo zistené aj nevyužitie možnosti financovať sumu 119 519,14 eur z prostriedkov NFP, nedodržanie zákona o DPH vo výške 69 999,76 eur a porušenie finančnej disciplíny vo výške 4 536 659,89 eur s následnou vratkou na príslušný účet MF SR.

K porušeniu finančnej disciplíny došlo aj v oblasti správnosti a oprávnenosti platieb, kde boli zistené neoprávnené výdavky vo výške 16 800,00 eur.

Bolo zistené aj porušenie zákona o účtovníctve pri nesprávnom účtovaní a uplatnení nesprávnych položiek rozpočtovej klasifikácie pre financovanie časti komponentov informačných technológií vo výške 1 787 215,99 eur.

3.3.1 ZoD na ESZ

Na realizáciu ESZ uzatvorilo MZ SR na základe užšej súťaže zmluvu o dielo s termínom ukončenia diela do 31. 03. 2012. K zmluve bolo uzatvorených 8 dodatkov a termín ukončenia diela bol dohodnutý na 21. 12. 2015. Konečná cena diela podľa posledného dodatku bola 40 219 681,64 eur s DPH, vrátane zmluvných neoprávnených výdavkov.

V priebehu plnenia tejto zmluvy došlo k podstatným zmenám v predmete plnenia zmluvy, ktoré boli predmetom dodatkov č. 2 a ostali zachované aj v dodatku č. 3 a nasledujúcich, pričom v tom čase nedošlo k celkovému navýšeniu ceny diela.

Kontrolou bolo zistené, že zrušené položky predmetu plnenia a podrobného rozpočtu projektu podľa dodatkov č. 2 a 3 oproti dodatku č. 1 boli predmetom riešenia v druhej aktivite „Implementácia a testovanie“ a vo štvrtej záverečnej „Rozšírenie a integrácia“. Zmeny boli realizované v absolútnej výške 4 950 573,90 eur.

Podstatou zmien bolo vyradenie HW a SW vybavenia aplikačných a databázových serverov, úložiska dát a spoločnej infraštruktúry, a nahradenie novými položkami pre nový subsystém I&A (identifikácia a autentizácia).

Analýzou rozpočtovaných položiek a na základe uvedených skutočností bolo kontrolou zistené, že celková cena diela sa síce nezmenila, ale obstarávateľ bez toho nemohol realizovať projekt tak, ako to stanovoval predmet projektu prostredníctvom HW a SW riešenia v druhej a štvrtej aktivite.

Aktivity projektu neboli realizovateľné bez nasadenia predmetného HW a SW, či bez ďalšej finančnej intervencie obstarávateľa formou ďalších výdavkov, ktoré by zvýšili cenu diela. Bez nasadenia tohto HW a SW riešenia nemohlo dôjsť k realizácii predmetných aktivít v plnom rozsahu. Vyradenie pôvodného HW a SW bolo technickou podmienkou a predpokladom ukončenia diela a jeho nasadenia do produkčného prostredia v čase platnosti uvedených dodatkov.

Ďalej bolo zistené, že dodatky č. 2 a 3 neboli zverejnené v plnom rozsahu v Centrálnom registri zmlúv.

Podľa príslušného ustanovenia Občianskeho zákonníka boli tieto dodatky platné, ale nenadobudli účinnosť. Podľa iného ustanovenia tohto zákona: ak sa – do troch mesiacov od uzavretia zmluvy alebo od udelenia súhlasu, ak sa na jej platnosť vyžaduje súhlas príslušného orgánu – zmluva nezverejnila, platí, že k uzavretiu zmluvy nedošlo.

Na základe týchto ustanovení bolo zistené, že pre dodatky č. 2 a 3 ZoD1 platí, že k ich uzavretiu nedošlo. To platilo aj pre zmeny predmetu zmluvy, tak ako v nich boli dohodnuté.

Dodatok č. 5 bol uzatvorený o 81 dní neskôr než bola ukončená platnosť a účinnosť dodatku č. 4. Táto skutočnosť mohla spôsobiť pochybnosti o platnosti zmluvy, čo nebolo v súlade so znením príslušného ustanovenia Občianskeho zákonníka.

Na dodržiavanie plnenia ZoD bol v roku 2013 vykonaný vládny audit, kde boli vyčíslené neoprávnené výdavky vo výške 3 804 567,92 eur, a to za porušenie príslušných ustanovení zákona o verejnom obstarávaní, ktoré bolo spôsobené tým, že obstarávateľ dodatkom č. 2 zmenil podstatným spôsobom pôvodný predmet zákazky.

Na základe tohto auditu MF SR vyzvalo MZ SR v októbri 2015 na vrátenie neoprávnených výdavkov vyplývajúcich z verejného obstarávania v sume 4 536 659,89 eur.

Uzatvorenie tejto zmluvy bolo preverené v roku 2014 aj Úradom pre verejné obstarávanie, ktorý konštatoval rovnaké pochybenie ako vládny audit, a navyše nedodržanie princípu transparentnosti podľa ďalšieho ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní s tým, že tento postup mohol mať vplyv na výsledok procesu verejného obstarávania.

3.3.2 ZoD2 na ESZ RFaRS

Na realizáciu ESZ RFaRS uzatvorilo MZ SR na základe rokovacieho konania bez zverejnenia – bez výzvy na súťaž, zmluvu o dielo s termínom ukončenia diela do 18. 02. 2015. K zmluve bolo uzatvorených 5 dodatkov a termín ukončenia diela bol dohodnutý na 21. 12. 2015 pri cene 3 070 000,00 eur s DPH.

Keďže kontrolou nebolo možné jednoznačne preukázať nedodržanie princípu transparentnosti podľa príslušného ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní, kontrola upozornila na skutočnosti, ktoré mohli mať vplyv na dodržanie predmetného ustanovenia cit. zákona pri obstarávaní predmetu podľa tejto zmluvy:

- Dielo podľa ZoD na ESZ ku dňu vyhlásenia výsledku súťaže de jure neexistovalo, pretože nebolo ukončené a odovzdané.
- Dodatky č. 2. a 3. k ZoD na ESZ nenadobudli účinnosť a má sa za to, že k uzavretiu zmluvy nedošlo.
- Plnenie na realizáciu diela z prostriedkov NFP na ESZ RFaRS bolo rozdelené, a to napriek evidentnej vecnej, funkčnej, miestnej a časovej súvislosti.
- Postup použitý pri uzatváraní ZoD na ESZ mohol mať, podľa zistení úradu pre verejné obstarávanie, vplyv na výsledok procesu verejného obstarávania.
- Výhradnosť práva na dielo bolo zapríčinené neukončenou realizáciou diela a úpravou týchto práv podľa ZoD na ESZ.
- Výška NFP sa v priebehu realizácie ZoD na ESZ RFaRS menila.

V čase ukončenia kontroly dielo ešte nebolo ukončené a protokolárne odovzdané.

3.4 REALIZÁCIA ESZ NA NCZI

Počas kontroly boli zistené nasledovné nesúlady so všeobecne záväznými právnymi predpismi a ročnými kontraktmi.

Pri inventarizácii majetku bolo zistené, že údaje definujúce miesto uloženia predmetnej položky HW/SW majetku súvisiaceho s ESZ neboli správne aktualizované v mieste a čase. Tým bol spochybniteľný výkon fyzickej inventúry a kontrolovaný subjekt nepostupoval v súlade so zákonom o účtovníctve.

V jednom prípade pri účtovaní o prevode správy majetku nesprávnym účtovaním v celkovej hodnote 2 032 766,26 eur, kontrolovaný subjekt nepostupoval v súlade s príslušným opatrením MF SR, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania.

Súčasne uvedeným konaním došlo k navýšeniu účtovnej hodnoty majetku NCZI o túto sumu.

V tomto prípade došlo k nedodržaniu viacerých ustanovení zákona o účtovníctve.

Vo viacerých prípadoch kontrolovaný subjekt nezverejnil všetky záverečné správy o plnení kontraktu na svojom webovom sídle, a tak

nepostupoval v súlade so svojou povinnosťou definovanou v ročných kontraktoch s MZ SR.

Pri fyzickej obhliadke v rámci kontroly inventarizácie majetku v priestoroch datacentra bolo zistené, že v danej budove sa okrem produkčného prostredia nachádzajú aj záložné kapacity k danému informačnému systému, čo bolo v rozpore s Výnosom MF SR o štandardoch pre IS VS. Pri kontrole bezpečnostnej politiky NCZI boli zistené ďalšie porušenia Výnosu MF SR o štandardoch pre IS VS.

3.5 ZHODNOTENIE DOPADOV REALIZÁCIE PROJEKTU

Predpokladaný termín na plnú funkčnosť diela a jeho použitie v praxi bol ku dňu ukončenia kontroly zákonom stanovený deň 01. 01. 2017.

Neboli dodržané pôvodné termíny realizácie ESZ ani štruktúra výdavkov tak, ako boli uvedené v žiadosti o NFP.

Zmeny oproti predpokladom v priebehu realizácie ESZ a očakávané verejné obstarávania potrebné k plnohodnotnému využívaniu diela generovali negatívny vyčísliteľný dopad priamo alebo nepriamo ku dňu predpokladaného dátumu diela 31. 12. 2015 v sume 194 605 274,56 eur a ku dňu predpokladaného uvedenia do plnej funkčnosti možný negatívny dopad diela k 01. 01. 2017 v sume 343 188 254,56 eur.
(Viď tab. č. 2)

Tabuľka č. 2 – Dopady k predpokladanému uvedeniu do plnej funkčnosti (v euro)

Predmet výdavku	Výdavky
Štúdie Arthur D. Little GmbH	58 800,00
Štúdie Arthur D. Little GmbH	29 550,00
Zazmluvnené prostriedky v ZoNFP	48 236 776,84
Nevyužité prostriedky ZoNFP	119 519,14
Vratka za neoprávnené výdavky	4 536 659,89
Neoprávnené výdavky zistené NKÚ SR	16 800
Výpožička majetku od MZ SR	8 899 573,22
Sumár obstaraného a zaradeného majetku (HW/SW)	2 888 540,69
Čerpanie na základe servisných zmlúv (SLA)	1 855 149,51
Dátové centrum	767 939,01
Prevod správy majetku	2 032 766,26
Očakávaná čistá súčasná hodnota za oba projekty do 31. 12. 2015	125 180 000,00
Spolu dopady k predpokladanému dátumu ukončenie diela 31. 12. 2015	194 605 274,56
Očakávaná čistá súčasná hodnota za oba projekty za rok 2016	93 680 000,00
Úprava JURZ pre integráciu s IS ePP	1 200 000,00
SLA pre IS ePP	2 880 000,00
Úprava ESZ pre integráciu s IS ePP	2 799 600,00
Karty ePZP	1 170 000,00
Spotrebný materiál ePZP	23 880,00
Zariadenie na čítanie ePP	1 800 000,00
Informačný systém ePP	17 813 500,00
Elektronický preukaz poistenca	27 216 000,00
Spolu možné predpokladane dopady do uvedenia do plnej funkčnosti k 01. 01. 2017	343 188 254,56

K termínu ukončenia kontroly bolo zistené, že Projekt nenaplnil očakávané predpokladané prínosy, čím nebola zabezpečená požiadavka v zmysle dotknutej výzvy, podľa ktorej museli byť oprávnené výdavky vynaložené v súlade s princípmi:

- hospodárnosti (minimalizácia výdavkov pri rešpektovaní cieľov projektu),
- účelnosti (priama väzba na projekt a nevyhnutnosť na realizáciu projektu),
- efektívnosti (maximalizácia pomerov medzi výstupmi a vstupmi projektu).

Vzhľadom na predpokladanú výšku očakávaných výdavkov a na základe kontrolných zistení boli NKÚ SR sformulované nasledovné odporúčania, ktoré by mali pomôcť optimalizovať konečnú realizáciu projektu a jeho funkčnosť v produkčnom prostredí.

Odporúčania:

1. Vzhľadom k testom funkčnosti systému, ktoré prebiehali v testovacom prostredí a boli realizované bez elektronického preukazu poistenca (ePP) iba prostredníctvom elektronického identifikačného dokladu (eID) a vysokým predpokladaným výdavkom na vývoj nového neexistujúceho systému ePP, na ktorý bude potrebné ESZ v súvislostiach transformovať, kontrola NKÚ SR odporúčala kontrolovaným subjektom, aby prostredníctvom Ministerstva zdravotníctva SR iniciovali rokovania s Ministerstvom vnútra SR o využívaní eID v čo najefektívnejšom rozsahu.
2. Kontrola odporúčala NCZI realizovať klasifikáciu IS VS, v ktorej stanovia, ktoré IS VS sú pre organizáciu kritické, a v rámci toho majú byť definované maximálne prípustné doby výpadku IS VS a vytvorenie a zavedenie opatrení, ktoré sú zamerané na riešenie obnovy prevádzky v prípade výpadku IS VS v súlade s výnosom MF SR o Štandardoch pre IS VS.

4 REAKCIA KONTROLOVANÝCH SUBJEKTOV

NKÚ SR na základe výsledkov kontroly vypracoval v kontrolovaných subjektoch protokol o výsledku kontroly a oboznámil tieto s ich obsahom.

NCZI nevznieslo námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení.

MZ SR vznieslo námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení. Tieto námietky boli NKÚ SR v zmysle zákona o NKÚ SR preverené a bolo zistené, že boli neopodstatnené.

5 ZÁVER

Kontrolou boli v plnom rozsahu naplnené ciele kontroly.

Kontrolné skupiny preverili stav, proces realizácie a prínosy zavedenia nového nástroja, ktorým má byť elektronické zdravotníctvo.

Kontrola poukázala na systémové nedostatky v preverených oblastiach. Výsledky kontrol boli prerokované so štatutárnymi orgánmi kontrolovaných subjektov, pričom na nápravu kontrolou zistených nedostatkov NKÚ SR navrhol niekoľko odporúčaní.

V zmysle zápisníc o prerokovaní protokolu sa kontrolované subjekty zaviazali prijať opatrenia a následne zaslať správu o plnení, resp. splnení opatrení. Na základe toho kontrolované subjekty prijali spolu 16 opatrení na odstránenie zistených nedostatkov (MZ SR 11, NCZI 5). Ich plnenie bude NKÚ SR v rámci svojej činnosti monitorovať.

Na základe závažnosti zistení z hľadiska manažovania celého projektu bol protokol odstúpený Generálnej prokuratúre Slovenskej republiky.

PRÍLOHA Č. 1

Celkový pohľad na výsledok nákladovo-výnosovej analýzy projektu ESZ RFaRS za obdobie realizácie projektu a jeho udržateľnosti v mil. eur:

Roky prevádzky	0	1	2	3	4	5	6	7	Celkom za 8 rokov
Roky projektu (2013 -2020)	1	2	3	4	5	6	7	8	
Celkové náklady projektu	8,22	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	12,21
Celkové prínosy projektu	0,00	0,32	0,83	1,78	2,51	3,00	3,54	4,02	16,00
Čistá súčasná hodnota (NPV)	-8,22	-8,45	-8,22	-7,18	5,61	-3,75	-1,59	0,78	-

Legenda: ..... bod zlomu a predpokladaná hodnota v roku 2020
Zdroj údajov: Žiadosť o NFP ESZ RFaRS