



V Praze 10. 11. 2016

Čj. OVA: 1329/16

Stanovisko

k návrhu zákona o veřejné neziskové zdravotnické organizaci

I. Úvod

Cílem návrhu zákona je upravit novou právní formu právnické osoby – veřejnou neziskovou zdravotnickou organizaci, jejíž hlavní činností bude poskytování lůžkové zdravotní péče a navazujících zdravotních služeb. V rámci této právní formy budou upraveny také univerzitní nemocnice, na které se změní stávající fakultní nemocnice. Klíčovou motivací je odstranění omezení vyplývajících z existující právní formy - státní příspěvkové organizace, která podvazuje financování (tyto organizace nemohou být financovány z bankovních úvěrů, což znemožňuje efektivně řídit cash flow), omezuje nakládání s majetkem (některá právní jednání podléhají schválení orgány státu, přičemž celý proces může být neúměrně časově náročný), a brání finančnímu motivování klíčových zaměstnanců.

II. Připomínky a návrhy změn

Zpráva RIA se zaměřuje na tři klíčové oblasti navrhované právní úpravy (viz. Níže). Ke každé z nich se vyjadřuje ve struktuře vyžadované Obecnými podmínkami RIA, což je nestandardní, neboť nedefinuje problém a variantní řešení jako provázaný celek.

a) Nová právní forma právnické osoby (veřejná nezisková zdravotnická organizace – VNZO)

Návrh je předkládán s rozporem týkajícím se možnosti využití stávajících právních forem právnických osob již upravených v právním řádu, jako například stávající státní příspěvkové organizace/fakultní nemocnice či ústavu, který je upraven občanským zákoníkem. Ačkoli tento rozpor zdůraznila řada připomínkových míst, předkladatel nepředložil systematické srovnání těchto variant. Zpráva RIA se omezuje pouze na výčet problémů stávající úpravy (část A. 1.3) a konstatování, že předložený návrh je všechny řeší (část A.1.4). Úplně chybí jakékoli vysvětlení, jakým **způsobem** jsou jednotlivé problémy vyřešeny a proč téhož nelze dosáhnout bez zavedení VNZO jako nového typu organizace v právním řádu ČR. Předkladatel v podstatě jen opakovaně popisuje návrh, aniž by se věnoval jakékoli srovnávací analýze.



Předkladatel odhaduje náklady spojené s přeměnou státních příspěvkových organizací na VNZO na cca 450 000 Kč pro každou z nich, aniž by bylo zřejmé, co je v tomto odhadu zahrnuto a jak k němu dospěl.

Ekonomicky relevantní dopady mohou také vzniknout v důsledku přechodu majetku státu, do vlastnictví VNZO. Zpráva RIA však neobsahuje analýzu jak se přeměna právní formy promítne do nakládání s tímto majetkem. VNZO umožní managementu a správní radě flexibilnější nakládání s majetkem a využití úvěrů, avšak s tím je spojené i riziko, že majetek nebude spravován odpovědně. Vzhledem k tendencím nemocnic ke ztrátovému hospodaření, četným kauzám předražených nákupů techniky i služeb a nově i možnosti předlužení u bank (spojeném s možným propadem zastaveného majetku, který stát převede na VNZO),¹ musí Zpráva RIA systematicky analyzovat předpoklady VNZO k efektivnímu hospodaření po odstranění kontrolních mechanismů platných pro státní příspěvkové organizace. Při vypořádání připomínek se předkladatel odvolává jen na obtížně vynutitelný koncept „péče řádného hospodáře“, ačkoli návrh zákona obsahuje i další omezení, kdy nakládání s majetkem musí schvalovat správní rada či zakladatel. Vzhledem k tomu, že řada připomínkových míst tento problém zdůrazňovala, Zpráva RIA by se mu měla (např. v části 5) explicitně věnovat.

PK RIA upozorňuje, že navrhovaným řešením se vytváří další potenciální finanční díry do systému. Předkladatel by měl jasně vysvětlit, jaké mechanismy zajistí, že bankovní úvěry budou uhrazeny.

PK RIA dále doporučuje vyhodnotit zahraniční zkušenosti v institucionálním řešení neziskových nemocnic.

b) Povinnost zdravotních pojišťoven uzavřít s veřejnou neziskovou zdravotnickou organizací smlouvu o poskytování a úhradě hrazených zdravotních služeb

Druhým rozporem v připomínkovém řízení je zvýhodnění VNZO na úkor ostatních poskytovatelů lůžkové zdravotní péče, které vzniká tím, že zdravotní pojišťovny budou mít povinnost uzavřít s VNZO smlouvu o poskytování a úhradě hrazených zdravotních služeb (zatímco poskytovatelé v jiné právní formě tuto garanci nemají a musí se s pojišťovnami dohodnout).

Nicméně, poskytovatelé v jiné formě než VNZO nejsou ani uvedeni mezi dotčenými subjekty v části B. 1.4. Zpráva RIA se tak nezabývá možnou diskriminací těchto poskytovatelů, včetně možných dopadů na hospodářskou soutěž a veřejnou podporu. V připomínkovém řízení byly tyto námitky ponechány bez jasného vysvětlení a to i přesto, že toto zvýhodnění VNZO lze obhájit (ÚOHS tyto problémy zmiňuje v zaslaných připomínkách, které však nejsou vypořádány jednotlivě, ale jen souhrnně).

PK RIA doporučuje popsat příslušné kontrolní mechanismy v situaci, kdy pravomoc pojišťoven je omezena – v čem a proč bude hospodaření v novém systému transparentnější a efektivnější.

¹ Ačkoli explicitní ručení zakladatele za závazky VNZO bylo z návrhu odstraněno, je velmi pravděpodobné, že územně správní celky případně ztráty uhradí, aby předešly ztrátě kontroly nad zastaveným majetkem nemocnic. I kvůli tomuto problému, který je v ekonomické teorii označován jako měkké rozpočtové omezení, je třeba věnovat pozornost kvalitní správě majetku VNZO.

c) Univerzitní nemocnice

Zpráva RIA obecně uvádí v části C. 1. 2 několik problémů, s nimiž se fakultní nemocnice potýkají v důsledku existující právní formy. Avšak v části C. 3 tvrdí, že nulová varianta nemá žádné náklady. Tento zjevný rozpor je důsledkem jen velmi povrchně zpracované Zprávy RIA.

Další připomínky: V části o VIII. Zhodnocení korupčních rizik by bylo vhodné uvést fakt, že VZNO budou povinny zveřejňovat všechny uzavřené smlouvy ve veřejném registru smluv (§ 58), což zvyšuje jejich transparentnost a zlepšuje podmínky pro veřejnou kontrolu.

III. Závěr

Zpráva RIA postrádá analytický záběr odpovídající ekonomickým dopadům navrhovaných změn a nevyjadřuje se k několika podstatným dopadům na podnikatelské prostředí v poskytování zdravotnických služeb. Z uvedených důvodů je třeba Zprávu RIA dopracovat ve smyslu výše uvedených připomínek.

Vypracoval: PhDr. Zdeněk Kudrna Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v.r.
předsedkyně komise