



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Zdrowia

KZD-4100-01-02/2012
P/12/119

Warszawa, dnia 16 kwietnia 2012 r.

Pan
Wojciech Matuszewicz
Prezes
Agencji Oceny Technologii Medycznych

Szanowny Panie Prezecie!

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Zdrowia skontrolowała Agencję Oceny Technologii Medycznych (zwanej AOTM) w zakresie wykonania planu finansowego za 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie w 2011 r. planu finansowego przez Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych.

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła następujące ustalenia:

1. Zrealizowane przychody AOTM wyniosły 7.974 tys. zł i były niższe od przychodów uzyskanych w 2010 r. o 1.702 tys. zł, tj. o 18% oraz niższe od założonych w ustawie budżetowej na 2011 r. o 2.316 tys. zł, tj. o 23%. Wynikało to głównie z niższego wykonania przychodów własnych, pochodzących z wpłat od firm farmaceutycznych za dokonane oceny raportów, w sprawie leku lub wyrobu medycznego. Na planowaną kwotę 2.380 tys. zł zrealizowano jedynie 973 tys. zł, tj. o 59% mniej, niż prognozowano w ustawie budżetowej oraz o 2.211 tys. zł, tj. o 69% mniej, niż wyniosło wykonanie w 2010 r. Ponadto w 2011 r. firmy farmaceutyczne przekazały na rachunek AOTM 18 wpłat w wysokości 1.591,9 tys. zł², na poczet oceny raportów. Agencja nie otrzymała jednak zleceń w okresie umożliwiającym ich realizację w danym roku³, a wpłaty z tego tytułu należało zakwalifikować jako przychody przyszłych okresów. W 2011 r. AOTM wykonała 16 ocen raportów na planowanych 30. Spośród 16 ocen raportów przychody od pięciu z nich zakwalifikowano na poczet przychodów 2010 r. (442,2 tys. zł) mimo, iż 4 oceny zostały przekazane pod obrady Rady Konsultacyjnej w styczniu 2011 r. a jedna w lutym (8.02.011 r.). Prezes AOTM wyjaśniając swoją decyzję podał, iż większość kosztów związanych z tymi ocenami została poniesiona w 2010 r., w związku z czym wpływy zakwalifikowano do przychodów tego roku. Stwierdzono jednak, że do przychodów 2011 r. zakwalifikowano wyłącznie wpłaty za wykonane oceny raportów w stosunku do których Rada Konsultacyjna wydała stanowiska w 2011 r., co wskazuje, że Agencja niejednolicie kwalifikowała przychody do danego roku finansowego, do czego zobowiązywała zasada współmierności, o czym stanowi art. 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.ze zm.

² 13 wpłat w okresie od 28.06.2011 r. i 5 wpłat w okresie od 16.11.2011 r. do 1.12.2011 r.

³ Ministerstwo Zdrowia przekazało je w następującym okresie: 1.12.2011 r. -2 zlecenia, 2.12.2011 r. - 1 zlecenie, 5.12.2011 r.- 1 zlecenie, 6.12.2011 r.– zlecenie, 12.12.2011 r.-1 leczenie, 14.12.2011 r.– 2 zlecenia, 16.12.2011 r. – 7 zleceń, 27.12.011 r.-2 zlecenia, 30.12.011 r. -1 zlecenie

⁴ Dz.U. z 2009 r. Nr 152 poz. 1223 ze zm.

2. Zrealizowane koszty wyniosły 7.832 tys. zł i były niższe od planu według ustawy budżetowej o 2.459 tys. zł, tj. o 24%, a od planu po zmianach o 1 893 tys. zł, tj. o 19%. W ocenie NIK nierzetelnie oszacowano koszty głównie w pozycjach: materiały i energia, których wykonanie wyniosło 219 tys. zł i było o 60% niższe od planu po zmianach, a w pozycji pozostałe usługi koszty zrealizowano w kwocie 1.227 tys. zł, przy planie wynoszącym 1.755 tys. zł.

Na nierzetelne planowanie wskazuje również wyjaśnienie, z którego wynika, iż zakupy poczynione w ubiegłych latach w tym zakresie były wystarczające.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia:

- wiarygodność ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencji kosztów, stanowiącej podstawę do sporządzania sprawozdań kwartalnych i rocznych, a także skuteczność funkcjonowania systemu księgowości i kontroli finansowej. Powyższa opinia wynika z badania 71 dowodów księgowych (faktur obcych) o wartości 1.653,2 tys. zł (wylosowanych metodą MUS) oraz 34 faktur o wartości 466,5 tys. zł (łącznie 2.119,7 tys. zł), na podstawie doboru celowego przy badaniu dokumentacji dotyczącej udzielonych zamówień;
- terminowe rozliczenie dotacji podmiotowej i przekazanie niewykorzystanej kwoty 26,4 tys. zł na rachunek Ministerstwa Zdrowia w dniach 17.01.2011 r. i 23.01.2012 r.;
- terminowe i poprawne sporządzanie kwartalnych i rocznych sprawozdań finansowych Rb-N i Rb-Z, w których zawarte dane wynikały z ewidencji księgowej;
- wykorzystanie i rozliczenie dotacji celowej przyznanej przez Ministra Zdrowia, na sfinansowanie zakupu 4 z 5 zaplanowanych gotowych dóbr inwestycyjnych⁵. W wyniku rozstrzygniętych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargów nieograniczonych dokonano zakupu, uruchomiono i oddano do użytku: kolorowe urządzenie wielofunkcyjne, serwer sieciowy z systemem operacyjnym Microsoft Small Business Server 2008, elektroniczny system obiegu dokumentów i intranetowy system archiwizacji oraz system audio-wideo z systemem dyskusyjnym i telekonferencyjnym. Z dotacji w kwocie 220 tys. zł wydatkowano 158,6 tys. zł, a kwotę 61,4 tys. zł pozostawiono w dyspozycji Ministra.

W ramach dotacji celowej nie zakupiono zaplanowanego oprogramowania TreeAge Pro Healthcare⁶ w trybie przetargu nieograniczonego, z powodu unieważnienia dwóch postępowań⁷. Agencja dokonała zakupu oprogramowania⁸ w ramach wydatków bieżących.

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) nie zamieszczono bezpośrednio na 9 dowodach księgowych spośród 71 wylosowanych do badania dowodów przeliczenia z waluty obcej na walutę polską⁹ oraz nie załączono odpowiedniego wydruku potwierdzającego wykonanie przeliczenia automatycznego, do czego zobowiązywał art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰. Ponadto faktury te były sporządzone w języku angielskim i nie zostały przetłumaczone na język polski do czego zobowiązywał art. 7a ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim¹¹;
- 2) przedłożono Ministrowi Zdrowia do zatwierdzenia plan finansowy AOTM na 2011 r. w układzie niezgodnym z ustanowionym w ustawie budżetowej na 2011 r., ponieważ plan finansowy AOTM nie zawierał m.in. danych o planowanych kwotach należności, zobowiązań, stanu środków na koniec roku, do czego zobowiązywał art. 31 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹², który stanowił iż państwowe jednostki prawne wyodrębniają w swych planach stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku; stan środków pieniężnych na początek i koniec roku;
- 3) we wszystkich wylosowanych do badania 71 dowodach stwierdzono niekompletność zapisów księgowych w dzienniku za 2011 r. Nie zawierały one daty dokonania operacji gospodarczej i daty dowodu w przypadku, gdy ta była inna od daty operacji gospodarczej, do czego zobowiązywał art. 23 ust. 2 pkt 1-5 ustawy o rachunkowości, który stanowił, iż zapis księgowy powinien zawierać co najmniej: datę dokonania operacji

⁵ Zakup sprzętu i programu informatycznego.

⁶ Oprogramowanie niezbędne do tworzenia i weryfikacji modeli ekonomicznych zawartych w raportach HTA.

⁷ Postępowania unieważnione zostały na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.). Pierwsze postępowanie unieważnione w związku z odstąpieniem wykonawcy od zawarcia umowy, drugie w związku z odrzuceniem jednej oferty, która wpłynęła w postępowaniu.

⁸ 5 programów TreeAge Pro HealthCare 2011 wersji jednostanowiskowej za kwotę 7,6 tys. zł.

⁹ Według kursu obowiązującego w dniu przeprowadzenia operacji gospodarczej.

¹⁰ T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹¹ T.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 224.

¹² Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

gospodarczej, określenie rodzaju i numeru identyfikacyjnego dowodu księgowego, stanowiącego podstawę zapisu oraz jego datę, jeżeli różniła się ona od daty dokonania operacji, zrozumiwały tekst, skrót lub kod opisu operacji, z tym, że należy posiadać pisemne objaśnienia treści skrótów lub kodów, kwotę i datę zapisu, oznaczenie kont, których dotyczy;

4) dla 145 (77,5% ogółu opiniowanych) wydanych opinii do projektów programów zdrowotnych, realizowanych przez samorządy, ministerstwa i inne podmioty, przekroczone terminy wynikające z art. 48 ust 2b ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹³, który stanowi, iż „Agencja sporządza opinię w sprawie projektu programu zdrowotnego w oparciu o kryteria, o których mowa w art. 31a ust. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania projektu tego programu”.

Ponadto w trakcie kontroli ośmiu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, stwierdzono powtarzające się uchybienia, nie mające wpływu na dokonywanie wyboru najkorzystniejszej oferty, a mianowicie:

- w przechowywanej dokumentacji zakończonych postępowań¹⁴ brakowało udokumentowania sposobu ustalenia wartości zamówienia albo daty lub podpisu osoby dokonującej oszacowania wartości;
- w pięciu postępowaniach¹⁵, których przedmiotem były dostawy, dokonywano ustalenia wartości zamówienia w okresie 5-9 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶, który stanowi, że ustalenie wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej, niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy;
- przy ustalaniu szacunkowej wartości zamówienia, nie uwzględniono wartości przewidywanych w specyfikacji zamówień uzupełniających¹⁷, co naruszało art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, który stanowi, że jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie zamówień uzupełniających, przy ustalaniu wartości zamówienia uwzględnia się wartość zamówień uzupełniających;

Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia w przedmiocie zamówienia „Opracowanie dokumentacji projektowej systemu audio-video z systemem dyskusyjnym i telekonferencyjnym wraz z dostawą i montażem”¹⁸, była niespójna z umową stanowiącą jej załącznik oraz umową zawartą na realizację zamówienia¹⁹, w odniesieniu do postanowienia dotyczącego zabezpieczenia roszczeń z tytułu rękojmi za wady. Treść SIWZ w części XXIII pkt 1 zawierała wymagania, że 30% z kwoty zabezpieczenia należytego wykonania umowy tj. 2,3 tys. zł, stanowić będzie zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady a kwota pozostawiona na zabezpieczenie roszczeń zostanie zwrócona najpóźniej w 15 dniu na wniosek wykonawcy, po upływie okresu gwarancji lub rękojmi za wady. Wzór umowy, stanowiący załącznik do SIWZ oraz zawarta umowa na realizację zamówienia nie zawierały tych wymagań, gdyż nie pozostawiono zabezpieczenia roszczeń z tytułu rękojmi za wady, nie zapewniając sobie w razie konieczności możliwości skutecznego wyeliminowania najistotniejszych wad przedmiotu umowy.

* * *

Przedstawiając Panu Prezesowi powyższe uwagi i opinie, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) podjęcie działań organizacyjnych, które umożliwią terminowe wydawanie opinii dla samorządów o projektach programów zdrowotnych,
- 2) dostosowanie urzędzeń księgowych w posiadanym systemie finansowym do wymogów ustawy o rachunkowości,

¹³ Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

¹⁴ Dotyczy postępowań o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego: sprawy nr 3/2011, 5/2011, 6/2011, 8A/2011, 9/2011 i 9A/2011.

¹⁵ Postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego: sprawy nr 5/2011, 6/2011, 8A/2011, 9/2011, 9A/2011.

¹⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹⁷ Dotyczy postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego: sprawa nr 2/2011 – sprzedaż i dostawa biletów lotniczych na połączenia międzynarodowe.

¹⁸ Postępowanie o udzielenie zamówienia nr 8A/2011.

¹⁹ Umowa zawarta na kwotę 77.5 tys. zł.

- 3) ustalenie w przyjętych zasadach polityki rachunkowości zasad kwalifikowania przychodów do danego okresu sprawozdawczego,
- 4) dokumentowanie sposobu ustalania wartości zamówienia, z podaniem daty i wskazaniem osoby dokonującej ustaleń.

Zgodnie z treścią art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli zwraca się do Pana Prezesa o przesłanie, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania przekazanych uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ustawy o NIK przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, do Dyrektora Departamentu Zdrowia Najwyższej Izby Kontroli, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

z powierzeniem

DYREKTOR
Departament Zdrowia

Lech Rejnuś