



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Zdrowia

KZD.410.001.05.2019

P/19/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.111.2019 Komisji
Rozstrzygającej z dnia 31 maja 2019 r.)

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T : 48 22 444 55 17, F : 48 22 444 55 61

kzd@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.
Jednostka kontrolowana	Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (dalej Agencja lub AOTMiT), ul. Przeskok 2, 00-032 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Topór-Mądry, Prezes od 8 listopada 2017 r. Poprzednio, od 5 stycznia 2010 r. do 7 listopada 2017 r. Prezesem był Wojciech Matuszewicz. (dowód: akta kontroli str. 1, 6-8, 667)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli - Departament Zdrowia
Kontrolerzy	1. Grzegorz Wieczorek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KZD/9/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. (dowód: akta kontroli str. 2-3) 2. Karolina Hawryluk, młodszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KZD/12/2019 z dnia 21 stycznia 2019 r. (dowód: akta kontroli str. 4-5)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2018 r. planu finansowego Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań. Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i wykonanie przychodów;
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań;
- wykorzystanie środków europejskich oraz dotacji celowej z budżetu państwa w części 46 - Zdrowie, przekazanych na wykonanie zadań wg postanowień umowy z Ministrem Zdrowia;
- gospodarowanie wolnymi środkami pieniężnymi;
- prawidłowość sporządzenia sprawozdań Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych oraz rocznego sprawozdania Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań;
- realizacja wniosków pokontrolnych wydanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza wykonania planu przychodów;
- analiza stanu należności;
- analiza realizacji kosztów oraz wydatków majątkowych finansowanych z budżetu państwa w części 46 - Zdrowie;
- analiza realizacji zadań oraz uzyskanych efektów w wyniku wydatkowania środków;
- analiza wybranej próby kosztów i wydatków majątkowych;
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- analiza wykorzystania i rozliczenia dotacji celowej;

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej ustawa o NIK.

- analiza stanu zobowiązań;
- analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań oraz procedur kontroli zarządczej w tym zakresie.

Opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

W 2018 r. Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, jako państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, była nadzorowana przez Ministra Zdrowia i realizowała zadania określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych², w tym dotyczące m.in. oceny świadczeń opieki zdrowotnej, określania taryfy świadczeń, opracowywania, weryfikacji i udostępniania informacji o metodyce przeprowadzania oceny technologii medycznych, opiniowania projektów programów polityki zdrowotnej, wydawania opinii w sprawie zasadności finansowania leków ze środków publicznych.

Agencją kieruje Prezes, którego powołuje i odwołuje Minister Zdrowia. Działalność kontrolowanej jednostki jest finansowana z budżetu państwa, z części 46 – Zdrowie, działu 851 Ochrona zdrowia, rozdziału 85195 – Pozostała działalność. Od 1 stycznia 2018 r. obowiązywała w Agencji polityka rachunkowości, wprowadzona z dniem 28 listopada 2017 r.³

W 2018 r. Agencja zaplanowała przychody ogółem w wysokości 35 426 tys. zł (plan po zmianach), a wykonała w wysokości 34 991 tys. zł (98,8%). Koszty ogółem zostały zaplanowane w kwocie 41 542 tys. zł (plan po zmianach) i zostały zrealizowane w kwocie 31 082 tys. zł (74,8%).

(dowód: akta kontroli str. 173-237, 682)

IV. Ocena⁴

Realizacja planu finansowego Agencji w 2018 r. przebiegała prawidłowo. Agencja osiągnęła dodatni wynik finansowy netto, tj. 3 882, 3 tys. zł, który był wyższy niż zaplanowany w ustawie budżetowej (- 11 944,0 tys. zł) i planie po zmianach (- 6 156,0 tys. zł). Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) sporządzono prawidłowo i terminowo.

Ocenę wykonania planu obniżają stwierdzone nieprawidłowości, zwłaszcza niezrealizowanie projektu współfinansowanego z dotacji celowej budżetu państwa i ze środków europejskich, na który wydatkowano jedynie 14,4% zaplanowanych środków, tj. 142,3 tys. zł, z czego prawie 100% przeznaczono na wynagrodzenia zespołu projektowego oraz opłacenie składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy. Nie zwrócono się do Ministra Zdrowia, do czasu kontroli NIK, o wskazanie dalszego sposobu postępowania z wpłatami, w łącznej kwocie 7,8 mln zł, które wniesiono na rachunek Agencji od 2013 r. do 2018 r. z tytułu opłat za dokonanie analiz weryfikacyjnych, które nie były przedmiotem zlecenia przez Ministra Zdrowia.

Podjęto decyzję o tworzeniu zespołów zamiejscowych w Chełmie, Krakowie i Wrocławiu, nie dokonując wcześniejszych analiz dotyczących celowości ich uruchomienia. W postępowaniach o zamówienia publiczne, których wartość nie przekracza równowartości w złotych 30 tys. euro, nie dokumentowano ustalania szacunkowej wartości zamówienia i uzasadnienia wyboru wykonawców.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 1510, ze zm., dalej ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej.

³ Zarządzenie Nr 64/2017 Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie ustalenia zasad polityki rachunkowości w Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, ze zm., dalej polityka rachunkowości. Zarządzeniem Nr 21/2018 Prezesa AOTMiT z dnia 16 kwietnia 2018 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia zasad polityki rachunkowości w Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, określono politykę rachunkowości w AOTMiT dla projektów finansowanych lub współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (z mocą obowiązywania od dnia 5 kwietnia 2018 r.).

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

V. Wyniki kontroli

1. Wykonanie planu finansowego Agencji

1.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

Przychody Agencji w 2018 r. wyniosły ogółem 34 990,5 tys. zł, co stanowiło 98,8% planu po zmianach⁵ (35 426,0 tys. zł) i 39,3% przychodów uzyskanych w 2017 r. (89 043,0 tys. zł). Niższe wykonanie przychodów w 2018 r., w porównaniu z 2017 r., spowodowane było jednorazowym uzyskaniem w 2017 r. przychodów w kwocie 34 217,0 tys. zł z tytułu zaliczenia do przychodów niewykorzystanego, w latach 2015-2016⁶, odpisu na taryfikację. W 2018 r. niższe o 17 700,0 tys. zł niż w 2017 r. były przychody z tytułu odpisu dla Agencji⁷, w związku ze zmianą ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

W 2018 r. przychody w kwocie 26 148,0 tys. zł, tj. 74,7% łącznych przychodów, pochodziły z odpisu dla Agencji ze środków NFZ. Przychody, w kwocie 7 110,2 tys. zł (20,3% łącznych przychodów), uzyskano z opłat za przygotowywanie analiz weryfikacyjnych⁸. AOTMiT, w 2018 r., osiągnęła dodatni wynik finansowy netto, tj. 3 882, 3 tys. zł, który był wyższy niż zaplanowany w ustawie budżetowej (- 11 944,0 tys. zł) i planie po zmianach (- 6 156,0 tys. zł). Wpływ na to miały przede wszystkim niższe koszty wynagrodzeń osobowych i usług obcych. W latach 2015-2017 wyniki finansowe netto były również dodatnie i wyniosły odpowiednio: 5 682,0 tys. zł; 647,7 tys. zł; 59 101,8 tys. zł.

Na dzień 31 grudnia 2018 r. należności ogółem wyniosły 85,1 tys. zł, głównie z kaucji za wynajem nieruchomości (83,0 tys. zł) i były niższe niż w 2017 r. o 52,0 tys. zł (37,9%), ponieważ nastąpił zwrot kwoty 48,0 tys. zł z tytułu kaucji od wynajmu nieruchomości (siedziby Agencji). Na koniec 2018 r. stan należności przeterminowanych wyniósł 1,0 tys. zł⁹ i był niższy niż w 2017 r. o 1,6 tys. zł. Prezes Agencji nie podejmował w 2018 r. decyzji o umorzeniu, odroczeniu lub rozłożeniu należności na raty.

(dowód: akta kontroli str. 668-726, 732-734)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie opracowano w 2018 r. procedur wewnętrznych w sprawie kontroli ewidencjonowania przychodów z tytułu opłat za przygotowanie przez AOTMiT analiz weryfikacyjnych zleczanych przez Ministra Zdrowia na podstawie art. 35 ustawy o refundacji, co naruszało Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁰, a mianowicie standard 10 - Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej: procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób,

⁵ Plan finansowy na 2018 r. został zatwierdzony przez Ministra Zdrowia w dniu 4 kwietnia 2018 r. i zmieniony w dniu 7 września 2018 r.

⁶ W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 25 maja 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1200, ze zm.), dalej ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, w tym zmiany m.in. treści art. 31t ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, Minister Finansów w porozumieniu z Ministrem Zdrowia zaakceptował przeksięgowanie kwoty 22 679,1 tys. zł i kwoty 11 538,1 tys. zł z tytułu niewykorzystanego odpisu z Narodowego Funduszu Zdrowia (dalej NFZ) na taryfikację świadczeń (odpowiednio za 2015 r. i 2016 r.) - z konta rozliczeń międzyokresowych kosztów i ujęcie przedmiotowych kwot w planie finansowym AOTMiT w pozycji „przychody”.

⁷ Stosownie do art. 31t ust. 2 pkt 1a ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

⁸ Analizy weryfikacyjne w sprawie oceny leku, środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobu medycznego, przygotowywane były w 2018 r. przez AOTMiT na zlecenie Ministra Zdrowia na podstawie art. 35 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1844, ze zm.), dalej ustawa o refundacji. Za przygotowywanie analizy weryfikacyjnej Agencja pobierała opłatę w kwocie 101 574,00 zł – stosownie do § 7 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu i procedur przygotowania analizy weryfikacyjnej Agencji Oceny Technologii Medycznych oraz wysokości opłaty za tę analizę (Dz. U. z 2014 r. poz. 4).

⁹ Nieuregulowana opłata rejestracyjna w kwocie 1 000,00 zł za udział w konferencji. Agencja podejmowała działania windykacyjne w celu odzyskania zaległości od dłużnika.

¹⁰ Załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84) w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, dalej Standardy kontroli zarządczej.

dla których jest niezbędna. Zgodnie z częścią I pkt 2.2.2. Standardów kontroli zarządczej, za funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostce odpowiedzialny jest jej kierownik.

Z upoważnienia Prezesa Agencji, dyrektor Biura Prawnego wyjaśniła, że została wypracowana praktyka weryfikacji prawidłowości ewidencjonowania przychodów z tytułu opłat za przygotowanie analiz weryfikacyjnych i pomimo, że nie została uregulowana do 26 marca 2019 r., była każdorazowo stosowana i spełniała swoją rolę.

(dowód: akta kontroli str. 714-726)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli sformalizowanie wspomnianych mechanizmów kontroli umożliwiłoby nie tylko ograniczenie ryzyka nieprawidłowego ewidencjonowania opłat za przygotowanie analiz weryfikacyjnych, ale ułatwiło również identyfikację podstawy przekazywania środków na rachunek bankowy Agencji.

Prezes Agencji, jeszcze w trakcie czynności kontrolnych, wydał w dniu 27 marca 2019 r. wytyczne¹¹ dotyczące ewidencjonowania opłat za przygotowanie analiz weryfikacyjnych, w których określono m.in. sposób okresowej kontroli opłat w porównaniu do liczby zleceń Ministra Zdrowia i liczby przygotowywanych analiz weryfikacyjnych przez Agencję.

(dowód: akta kontroli str. 715-720)

2. Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., na koncie 203-02 „Rozrachunki z odbiorcami krajowymi” zaewidencjonowano 77 wpłat na łączną kwotę 7 821 198 zł, które zostały wniesione w okresie od 18 grudnia 2013 r. do 28 grudnia 2018 r., a do dnia 25 marca 2019 r. Agencja nie otrzymała zlecenia od Ministra Zdrowia dokonania analiz weryfikacyjnych w trybie art. 35 ustawy o refundacji. W tym czasie Agencja nie zgłaszała Ministrowi Zdrowia faktu uzyskania takich przychodów, pomimo braku zlecenia przeprowadzenia analiz weryfikacyjnych.

Prezes Agencji wyjaśnił m.in., że wspomniane środki uzyskano na skutek okoliczności niezależnych od AOTMiT, np. wnoszenia opłat przez wnioskodawców oraz zwlekania ze złożeniem wniosku do Ministra Zdrowia o objęcie refundacją i ustalenie urzędowej ceny zbytu leku. W dniu 1 kwietnia 2019 r. Prezes Agencji wystąpił do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia, nadzorującego działalność AOTMiT, z prośbą o udzielenie informacji na temat dalszego postępowania z przedmiotowymi wpłatami. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, Agencja nie otrzymała odpowiedzi w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 721-731, 1929-1935)

1.2. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu
faktycznego

Poniesione, w 2018 r., przez Agencję koszty ogółem wyniosły 31 081,6 tys. zł, tj. 74,8% planu po zmianach (41 542,0 tys. zł) oraz stanowiły 104,1% wykonania w 2017 r. (29 868,0 tys. zł). Niższe wykonanie kosztów, w porównaniu z planem, spowodowane było przede wszystkim niższym niż przewidywano zatrudnieniem, co obniżyło koszty poniesione na wynagrodzenia osobowe o 3 674 tys. zł, tj. o 16,6% oraz składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy łącznie o 1 178,6 tys. zł, tj. o 26,6%. Udział wynagrodzeń stanowił 67,0% kosztów ogółem, zaś usługi obce 16,4%, a składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy 10,5%.

(dowód: akta kontroli str. 671-682, 688-695)

Przeciętne zatrudnienie w 2018 r., w przeliczeniu na pełne etaty, wyniosło 181,9 i w porównaniu z planowanym było niższe o 52,1 etatów (22,3%), a w stosunku do zatrudnienia w 2017 r. było wyższe o 37,2 etatów (25,7%). W 2018 r. koszty wynagrodzeń osobowych wyniosły 18 344,6 tys. zł i były wyższe o 34,7% niż w 2017 r. (13 623,7 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło w 2018 r. 8 405,11 zł i było wyższe niż w 2017 r. o 560,97 zł (7,2%) Zwiększenie przeciętnego zatrudnienia w 2018 r., w porównaniu z 2017 r., wynikało z nowych zadań dla Agencji określonych w ustawie o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej¹², a wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto związany był m.in. ze zwiększeniem kwoty dodatków stażowych, zmianą stanowisk i zakresów obowiązków.

¹¹ Zarządzenie Nr 11/2019 Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie ewidencjonowania opłat za przygotowanie analiz weryfikacyjnych AOTMiT.

¹² Nowe zadania ustawowe dla Agencji 2017 r. dotyczyły m.in. przygotowania rekomendacji w sprawie zmiany technologii medycznych (art. 31e), wydawania opinii Agencji w sprawie zasadności finansowania ze środków publicznych leku w danym wskazaniu w ramach ratunkowego dostępu do technologii lekowych (art. 47f ust. 1 i 2).

(dowód: akta kontroli str. 67, 824-835, 850-853, 860-864)

Wynagrodzenia bezosobowe w 2018 r. wyniosły 2 386, 6 tys. zł i w porównaniu do 2017 r. były niższe o 771,6 tys. zł (32,3%). W 2018 r. najwyższa kwota wynagrodzeń z tytułu umów cywilnoprawnych wynikała z działalności Rady Przejrzystości (1 223,1 tys. zł) oraz zadań zlecanych ekspertom zewnętrznym (745,4 tys. zł). W 2018 r. nie zawierano umów cywilnoprawnych z pracownikami Agencji.

Szczegółowym badaniem objęto dziewięć umów cywilnoprawnych¹³ pod względem wykonania zleconych zadań. Wszystkie umowy zlecenie i o dzieło zostały zawarte na podstawie złożonych wniosków na wsparcie eksperckie działalności Agencji. Zadania powierzone do realizacji w ramach zawartych umów cywilnoprawnych zostały w większości wykonane.

(akta kontroli: 421-428, 432-456, 461-472, 485-490, 491-508, 509-514, 515-520, 528-533, 622, 835-849, 854-859)

W 2018 r. Agencja poniosła koszty w wysokości 127,0 tys. zł¹⁴ z tytułu wynajmu 35 miejsc parkingowych, w tym pięciu w Krakowie, czterech we Wrocławiu i 26 w Warszawie, które były przeznaczone dla pracowników i gości Agencji, członków Rady Przejrzystości i Rady do spraw Taryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 1379-1679)

Na wydatki majątkowe AOTMiT zaplanowała środki finansowe w kwocie 1 478,0 tys. zł, natomiast wydatkowano 718,7 tys. zł (48,6%) z przeznaczeniem na zakup sprzętu komputerowego, niszczarek, aparatu fotograficznego, telefonu, tablicy interaktywnej oraz licencji oprogramowania. Niezrealizowane, w 2018 r., zakupy sprzętu komputerowego, zintegrowanego systemu zarządzania siecią, systemu do tworzenia kopii zapasowych oraz urządzeń do zabezpieczenia sieci zostały ujęte w planie finansowym na 2019 r.

Szczegółową analizą, na podstawie 52 dowodów księgowych, objęto koszty realizacji zadań w kwocie 1 239,4 tys. zł, tj. 16,9% kosztów Agencji podlegających badaniu¹⁵. Na podstawie zbadanej próby stwierdzono, że koszty ponoszono zgodnie z planem finansowym, w ramach ustawowych zadań jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 676, 682, 738-777, 2272-2273)

Na dzień 31 grudnia 2018 r. stan zobowiązań Agencji wynosił 2 449,5 tys. zł, co stanowiło 70,0% planu po zmianach (3 500,0 tys. zł). Zobowiązania te dotyczyły: składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy (844,9 tys. zł), wpłat na PFRON (15,7 tys. zł), podatków (328,5 tys. zł), wynagrodzeń (967,9 tys. zł), dostaw i usług (288,4 tys. zł) i rozliczenia podróży służbowych (4,1 tys. zł). Na koniec 2018 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. W 2018 r. AOTMiT nie zaciągnęła kredytów bankowych i pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 676-678, 682, 834-835, 1171)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W umowie o dzieło nr 02/05/2018 zawartej w dniu 9 maja 2018 r., wykonawca zobowiązany był do dokonania tłumaczenia na język polski narzędzi oceny wytycznych AGREE II, w tym konsultacji poprawności zastosowanego słownictwa specjalistycznego. Zgodnie z procedurą tłumaczenia wymaganą przez AGREE Research Trust¹⁶ pierwotnego tłumaczenia dokonuje dwóch niezależnych tłumaczy z języka angielskiego na język polski, których językiem ojczystym jest język polski. Wykonawca umowy o dzieło dokonał tylko konsultacji poprawności zastosowanego słownictwa specjalistycznego.

¹³ Dwie umowy o dzieło nr: 02/05/2018; 03/05/2018; siedem umów zlecenie nr: 02/01/2018; 07/01/2018; 45/05/2018; 51/05/2018; 54/05/2018; 68/08/2018; 88/10/2018.

¹⁴ W wyniku zawartej w dniu 9 listopada 2018 r. umowy dotyczącej wynajmu siedziby AOTMiT w Warszawie, w 2019 r. koszty wynajmu miejsc parkingowych wzrosną o 74,0% w porównaniu do 2018 r. i wyniosą 214,0 tys. zł, w tym w Krakowie 14,8 tys. zł, Warszawie 190,4 tys. zł, Wrocławiu 8,8 tys. zł.

¹⁵ Próba na łączną kwotę 561,3 tys. zł została wylosowana metodą monetarną MUS z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości i uzupełniona na łączną kwotę 678,1 tys. zł doбором celowym.

¹⁶ Method for Translating the AGREE II.

Z upoważnienia Prezesa Agencji dyrektor Wydziału Świadczeń Opieki Zdrowotnej wyjaśnił, że przedmiotem umowy była weryfikacja tłumaczenia przez eksperta, stanowiąca element procesu tłumaczenia dokumentu, a nie wykonanie całego tłumaczenia.

(akta kontroli: 528-532,536,547-621,627-629,652)

W ocenie NIK, warunki umowy o dzieło w zakresie ustalenia zadań zostały sformułowane w sposób nierzetelny, ponieważ uzgodniony zakres prac był inny niż określony w umowie.

2. Nie zostało udokumentowane wykonanie zadań w ramach umowy zlecenia nr 88/10/2018 w § 1 ust. 1 pkt 3 i 10, tj. udział w pracach nad wyceną metodyki kosztów, w tym weryfikacji wzorów i zakresu analiz. Nie została potwierdzona realizacja zadań określona w § 1 ust. 1 pkt 2 umowy zlecenia nr 51/05/2018, która dotyczyła konsultacji m.in. w zakresie zaleceń postępowania diagnostyczno-terapeutycznego¹⁷.

Z upoważnienia Prezesa dyrektor Wydziału Świadczeń Opieki Zdrowotnej wyjaśnił, że z uwagi na doraźny charakter prowadzonych prac, współpraca odbywa się w formie bieżących rozmów telefonicznych i wideokonferencji lub spotkań, które nie były dokumentowane.

W ocenie NIK, niezależnie od formy współpracy, przyjęty sposób nadzoru nad realizacją umów uniemożliwia rzetelne określenie zakresu faktycznie wykonanych prac.

(akta kontroli: 485-490,509-514,641)

3. Nie została sporządzona ekonomiczna analiza celowości wynajmu 35 miejsc parkingowych w siedzibach Zespołów Zamiejscowych w Krakowie i Wrocławiu oraz w siedzibie Agencji w Warszawie.

Prezes Agencji wyjaśnił, że miejsca parkingowe w Krakowie zostały wynajęte m.in. na potrzeby ekspertów uczestniczących w spotkaniach. Pomimo braku strefy płatnego parkowania, znalezienie wolnego miejsca do zaparkowania jest czynnością bardzo utrudnioną czasowo. We Wrocławiu obowiązuje płatna strefa parkowania, dlatego zaistniała potrzeba wynajęcia miejsc parkingowych dla gości i pracowników. Wynajem miejsc parkingowych w Warszawie uzasadniony jest charakterem prowadzonej działalności, a w szczególności ze względu na posiedzenia i spotkania, które odbywają się regularnie w Agencji. Dyrektor Biura Prezesa wyjaśniła, że w 2019 r. podjęto kroki w celu zmniejszenia liczby miejsc parkingowych w Krakowie i Wrocławiu. Obecnie przygotowywane są projekty aneksów do umów wynajmu.

(dowód: akta kontroli str. 1379-1387, 1474-1480, 2264-2279)

1.3. Zamówienia publiczne

Opis stanu
faktycznego

W 2018 r. udzielono 311 zamówień publicznych o łącznej wartości 5 852,9 tys. zł, w tym na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku *Prawo zamówień publicznych*¹⁸ przeprowadzono cztery postępowania¹⁹ o łącznej wartości 467,3 tys. zł, tj. 8,0%. Na podstawie regulaminu udzielania zamówień publicznych w AOTMiT²⁰, gdy nie było konieczności stosowania ustawy Pzp, przeprowadzono 307 postępowań o wartości 5 385,6 tys. zł, tj. 92,0%, zamówień. Zgodnie z art.13a ust. 1 ustawy Pzp został sporządzony „Plan postępowań o udzielenie zamówień na 2018 rok dla AOTMiT” i opublikowany w dniu 16 lutego 2018 r. na stronie internetowej Agencji, która ponadto, stosownie do art. 98 ust. 2 ww. ustawy, w terminie przekazała Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach za 2018 r. AOTMiT nie wszczyniała, od dnia 18 października 2018 r., postępowań o wartości zamówienia równej lub przekraczającej kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp i tym samym nie korzystała z elektronicznej komunikacji zamawiającego z wykonawcą.

¹⁷ Ścieżki postępowania terapeutycznego w obszarze raka piersi w związku z procesem przygotowawczym do opiniowania zaleceń postępowania diagnostyczno-terapeutycznego i metodyki przeglądów systematycznych w zakresie modeli oraz systemów diagnostyki i leczenia raka piersi.

¹⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm., dalej ustawa Pzp.

¹⁹ Wszystkie postępowania zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego.

²⁰ Zarządzenie nr 40/2017 Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie *Regulaminu udzielania w Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji zamówień, których całkowita wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro oraz Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, w tym Regulaminu dialogu technicznego oraz wzoru wniosków*. Dalej regulamin lub procedury wewnętrzne.

Szczegółową analizą objęto 13 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w tym dwa²¹ na podstawie ustawy Pzp oraz 11²² na podstawie procedur wewnętrznych AOTMiT. Postępowania na podstawie ustawy Pzp zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 238-241, 262-267, 270-271, 275, 287-294-296, 302-304, 352-354, 364-377, 741)

W ramach przetargu nieograniczonego pn. *Dostawa komputerów stacjonarnych i monitorów - 05/2018*, dokonano zakupu sprzętu komputerowego, który został rozdysponowany dla pracowników w Warszawie oraz w siedzibach Zespołów Zamiejscowych do spraw analitycznych w Krakowie i Wrocławiu. W sposób prawidłowy oznaczono numerami inwentarzowymi 31 z 36²³ zestawów komputerowych.

(dowód: akta kontroli str. 391-398, 400, 402-405)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W sześciu postępowaniach o łącznej wartości 157 974,43 zł, prowadzonych na podstawie procedur wewnętrznych AOTMiT, dotyczących wyboru ekspertów zewnętrznych nie udokumentowano²⁴ zasadności wyboru wykonawcy. Stanowi to naruszenie § 4 ust.10 regulaminu, ponieważ w myśl powołanego przepisu wnioskodawca zobowiązany jest do podania uzasadnienia wyboru wykonawcy zawierającego zapewnienie, że jest to wybór zgodny z ogólnymi zasadami efektywności wydatkowania środków publicznych wynikającymi z ustawy o finansach publicznych.

W postępowaniach tych nie przeprowadzono rozeznania rynkowej ceny usług dla ustalenia wartości zamówień. Nieprzestrzegany był § 3 ust. 4 regulaminu, zgodnie z którym szacunkowa wartość zamówienia powinna być dokonana w oparciu o wartość rynkową rzeczy lub świadczeń objętych zamówieniem.

(dowód: akta kontroli str. 302-304, 352-354, 364-377, 379, 458-460)

Prezes Agencji wyjaśnił, że postanowienia regulaminu nie wymagają formy pisemnej uzasadnienia wyboru wykonawców. Ponadto, dyrektor Wydziału Świadczeń Opieki Zdrowotnej wyjaśnił, że wartość zamówień była ustalana na podstawie negocjacji z wykonawcami prowadzonych wg procedur wewnętrznych AOTMiT.

W ocenie NIK, nieudokumentowanie zasadności wyboru ekspertów oraz nierozzeznanie cen rynkowych było postępowaniem nierzetelnym, które nie zapewniało przejrzystości postępowań oraz uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów. Jeszcze w trakcie czynności kontrolnych zostały wydane procedury wewnętrzne²⁵ regulujące zasady określania wysokości wynagrodzenia z tytułu umów zlecenie oraz umów o świadczenie usług.

(dowód: akta kontroli str. 278-279, 379, 389, 735-737)

2. W Zespole Zamiejscowym do spraw analitycznych w Krakowie nie oznakowano numerami inwentarzowymi pięciu monitorów do komputerów²⁶. Według wyjaśnień konsultanta,

²¹ Przetargi nieograniczone pn.: „Dostawa komputerów stacjonarnych i monitorów”- 05/2018, oraz pn.: „Dostawa komputerów stacjonarnych, zasilaczy awaryjnych oraz oprogramowania biurowego”- 02/2017, na łączną kwotę 359,6 tys. zł.

²² Próba została wylosowana metodą monetarną MUS z prawdopodobieństwem do wartości oraz wg doboru celowego i dotyczyła następujących postępowań: „Podnajem nieruchomości na potrzeby lokalowe AOTMiT w Warszawie, przy Karolkowej 30” oraz „Monitora HP EliteDisplay E233 – brutto; „Wsparcie eksperckie dla Wydziału Taryfikacji-02/01/2018”; Wsparcie eksperckie dla Wydziału Taryfikacji nr 54/05/2018, nr 45/05/2018, nr 68/08/2018, nr 88/10/2018”, „Wsparcie eksperckie dla Wydziału Świadczeń Opieki Zdrowotnej nr 51/05/2018, nr 03/05/2018, nr 02/05/2018” oraz „Wsparcie eksperckie dla Biura Prezesa nr 07/01/2018”, na łączną kwotę 3 381,0 tys. zł.

²³ W trakcie czynności kontrolnych w Warszawie oględzinom poddano prawidłowość oznaczenia zestawów komputerowych o numerach inwentarzowych: Awyp-00114, Awyp-00115, AST-00123, AST-00144, AST-00158, AST-00177, AST-00128, AST-00134, AST-00174, AST-00169, AST-00179, AST-00167; we Wrocławiu: AOTM-AST-00006, AOTM-AST-00007, AOTM-AST-00008, AOTM-AST-00009, AOTM-AST-00010, AOTM-AST-00011, AOTM-AST-00012, AOTM-AST-00013, AOTM-AST-00015, AOTM-AST-00017; w Krakowie: AOTMiT: AST-00095, AST-00098, AST-00101, AST-00104, AST-00106, AST-00110, AST-00112, AST-00114, AST-00116, AST-00161, AST-00166, AST-00170, 011-0069, AOTM-013-1510.

²⁴ Wnioski nr: 02/01/2018; 07/01/2018; 03/05/2018; 51/05/2018; 54/05/2018; 68/08/2018.

²⁵ Zarządzenie Nr 12/2019 Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji z dnia 1 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia zasad określania wysokości wynagrodzenia z tytułu realizacji umów zlecenia oraz umów o świadczenie usług zawieranych z AOTMiT.

²⁶ Dotyczy zestawów komputerowych o numerach inwentarzowych AST-00095, AST-00098, AST-00101, AST-00104, AST-00106.

w zastępstwie głównego księgowego, błąd wystąpił wskutek niedopatrzenia pracownika. Nieprawidłowość została usunięta w trakcie czynności kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 395-396, 402-404, 406)

1.4. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu
faktycznego

Stan środków pieniężnych na koniec 2018 r. wyniósł 98 248,3 tys. zł, tj. 107,1% planu po zmianach (91 732,0 tys. zł). Były to środki przechowywane na wyodrębnionych rachunkach bankowych prowadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego. Średni stan środków pieniężnych z 12 miesięcy 2018 r. wyniósł 96 824,1 tys. zł. Środki pieniężne były przekazywane w depozyt terminowy i depozyt *overnight* (w depozyt terminowy średnio od 21 do 181 dni). Przychody w 2018 r. z tytułu odsetek bankowych uzyskanych przez Agencję wyniosły 1 210,2 tys. zł (110,0% planu po zmianach). Wolne środki lokowano z zachowaniem przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 908-947, 2095-2097)

1.5. Realizacja zadań Agencji

Agencja, zgodnie z art. 31t ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, opracowała projekt planu finansowego na 2018 r., w którym uwzględniono realizację jej ustawowych zadań oraz, stosownie do art. 32 ustawy o finansach publicznych, plan finansowy w układzie zadaniowym. Ponadto, zostały opracowane plany: zamówień publicznych; wydatków z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych; szkoleń. W Agencji nie zostały opracowane i nie obowiązywały wewnętrzne procedury oceny stopnia wykonania planów. Prezes Agencji w 2018 r. był informowany na bieżąco przez Biuro Księgowości o stanie realizacji planu finansowego.

W 2018 r. wykonywano trzy działania²⁸ oznaczone nr. 20.1.1.2. Ocena świadczeń opieki zdrowotnej i technologii medycznych, nr. 20.1.1.3. Analizy kosztowe wybranych procedur i procesów medycznych wraz z ich taryfikacją i benchmarkingiem, nr 20.3.3.1. Opracowywanie stanowisk w sprawie zakwalifikowania leków bądź wyrobów medycznych, jako świadczeń gwarantowanych, na które plan po zmianach przewidywał 41 542,0 tys. zł. Wykonanie kosztów wyniosło 31 207,0 tys. zł, tj. 75,1% planu po zmianach i jego niewykonanie spowodowane było przede wszystkim niższym, niż przewidywano zatrudnieniem. Najniższe wykonanie osiągnęła wartość miernika dla działania nr 20.1.1.3 pn. *Liczba opublikowanych taryf*, który został ustalony na poziomie 91, a jego realizacja wyniosła 23 (25,3%). Stosowany w 2018 r. miernik nie odzwierciedlał rzeczywistej działalności Agencji, ponieważ faktyczna liczba przygotowanych taryf wyniosła 127, ale ze względu na ich niezatwierdzenie przez Ministra Zdrowia, nie mogły zostać opublikowane przez Prezesa Agencji w Biuletynie Informacji Publicznej. W związku z powyższym, w 2019 r., dokonano zmiany miernika z *Liczbę opublikowanych taryf* na *Liczbę przygotowanych taryf*.

(dowód: akta kontroli str. 678-680, 2083-2094, 2198-2213)

1.6. Zadania współfinansowane z budżetu państwa i środków Unii Europejskiej

Agencja, w 2018 r., realizowała projekt pn. *Racjonalne decyzje w systemie ochrony zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem regionalnej polityki zdrowotnej*, który w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 był finansowany ze środków budżetu państwa i środków Europejskiego Funduszu Społecznego²⁹. Na realizację projektu w 2018 r. przewidziano w planie po zmianach łączną kwotę 990,0 tys. zł, w tym kwotę 156,0 tys. zł z dotacji celowej budżetu państwa oraz kwotę 834,0 tys. zł ze środków Unii Europejskiej. Wydatki, łącznie 142,3 tys. zł³⁰, co stanowiło 14,4% planu po zmianach, przeznaczono na wynagrodzenia pracowników, w tym dodatki zadaniowe, oraz opłacenie składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, a także

²⁷ Dz. U. poz. 1864.

²⁸ Dwa w ramach funkcji nr 20 Zdrowie, zadanie 20.1.W System opieki zdrowotnej i dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej oraz jedno w ramach zadania 20.3. Polityka lekowa.

²⁹ Na podstawie umowy o dofinansowanie Nr POWR.05.02.00-00-0002/18-00, zawartej w dniu 5 kwietnia 2018 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Ministrem Zdrowia a AOTMiT. Głównym celem projektu jest przeprowadzenie szkoleń pracowników administracyjnych i zarządzających podmiotami leczniczymi, m.in. w zakresie poprawnego tworzenia programów polityki zdrowotnej (dalej PPZ), raportów końcowych z realizacji PPZ i wytycznych dla kadry medycznej. Okres realizacji projektu został wyznaczony na lata 2018-2022, a dofinansowanie projektu zaplanowano w wysokości 9 405,0 tys. zł, w tym w kwocie 1 478,5 tys. zł ze środków dotacji celowej i w kwocie 7 926,5 tys. zł ze środków europejskich.

³⁰ 22,4 tys. zł z dotacji celowej budżetu państwa oraz 119,9 tys. zł ze środków Unii Europejskiej.

przygotowanie programu szkolenia i materiałów szkoleniowych. Dla tej działalności prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową, a wydatkowanie środków dotacji, stwierdzone na podstawie skontrolowanej próby w kwocie 33,5 tys. zł (23,5% otrzymanych środków), dotyczyło wynagrodzenia zespołu projektowego. Niewykorzystane w 2018 r. środki pozostawały do dyspozycji Agencji, na podstawie przepisów wykonawczych i umowy z donatorem³¹.

(dowód: akta kontroli str. 948-1170)

Ustalone
nieprawidłowości

Agencja, ubiegając się o środki, nie była przygotowana do wykonania zadań w tym zakresie. Na realizację projektu nie wykorzystano, w 2018 r., kwoty w wysokości 847,7 tys. zł (85,6% planu po zmianach), w tym 133,6 tys. zł pochodzących z dotacji celowej budżetu państwa oraz kwoty 714,1 tys. zł ze środków Unii Europejskiej. Nie zrealizowano 14 spośród 16 działań w ramach zadania nr 1 dotyczącego „Wypracowania i przeprowadzenia szkoleń (wykonano tylko działanie nr 2, tj. „Opracowanie merytoryczne programu szkolenia” oraz działanie nr 4 „Wynagrodzenie Koordynatora merytorycznego projektu”). Nie wykonano zadania nr 2 „Stworzenie repozytorium jako informatycznej platformy wymiany wiedzy na temat HTA i programów polityki zdrowotnej”. W zadaniu nr 3 „Wypracowanie materiałów edukacyjnych” nie wykonano sześciu z siedmiu działań (zrealizowano jedynie działanie pn. *Opracowanie merytoryczne publikacji edukacyjnych*).

Prezes Agencji wyjaśnił, że ze względu na wakat na stanowisku specjalisty ds. zamówień oraz niewyłonienie wykonawcy zamówienia publicznego na świadczenie usług prawnych w zamówieniach publicznych, nie zostały w pełni wykorzystane środki w 2018 r. {...} „Większość zadań określona w projekcie wiąże się z przeprowadzeniem procedur przetargowych, z realizacją których Agencja napotkała bariery”. Potwierdza to ocenę NIK, że występując o środki, Agencja nie była przygotowana do sprawnej realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str.950-970, 1001-1007, 1028, 1033, 1047, 1071-1130, 1133-1170)

1.7. Koszty funkcjonowania zespołów zamiejscowych

Opis stanu
faktycznego

W 2018 r. AOTMiT uruchomiła działalność trzech Zespołów Zamiejscowych³², w tym dwóch do spraw analitycznych w Krakowie i Wrocławiu oraz jednego do spraw programistyczno-statystycznych w Krakowie. Do zadań zespołów do spraw analitycznych należało m.in.: prowadzenie analiz statystycznych, obliczenia wskaźników statystycznych, analiza kosztowa i kliniczna świadczeń. Zespół do spraw programistyczno-statystycznych otrzymał do realizacji m.in. obowiązki dotyczące tworzenia aplikacji na potrzeby Agencji, prowadzenia szkoleń eksploatacji tworzonych rozwiązań i algorytmów wspierających procesy analityczne. Łącznie koszt funkcjonowania tych zespołów, od czasu ich utworzenia w październiku 2018 r., wyniósł 806,1 tys. zł, w tym Zespołu Zamiejscowego do spraw analitycznych w Krakowie - 392,6 tys. zł, Zespołu Zamiejscowego do spraw analitycznych we Wrocławiu – 258,9 tys. zł, Zespołu Zamiejscowego do spraw programistyczno-statystycznych w Krakowie – 154,6 tys. zł. Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. zatrudnienie w tych zespołach wyniosło 20 pracowników w pełnym wymiarze czasu pracy. Zorganizowanie działalności Agencji poza jej siedzibą w Warszawie uzasadniano łatwiejszym dostępem do wykwalifikowanej kadry w innych miastach i niższymi kosztami wynajmu pomieszczeń biurowych.

Z dniem 20 sierpnia 2018 r. utworzony został Zespół Zamiejscowy do spraw analitycznych w Chełmie³³, którego zadania były tożsame z zadaniami zespołów w Krakowie i Wrocławiu. Ze względu na brak siedziby, Zespół nie rozpoczął w 2018 r. działalności i w związku z tym nie zostały poniesione koszty jego funkcjonowania.

(dowód: akta kontroli str. 21-22, 30-31, 34-35, 399-401, 1172-1679, 2280-2281)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Tworząc Zespoły Zamiejscowe, Agencja nie sporządzała analiz wskazujących na celowość tworzenia komórek organizacyjnych poza swoją siedzibą w Warszawie. Wprawdzie Prezes Agencji wyjaśnił, że Agencja brała pod uwagę lokalizacje w innych miastach, w tym w miastach wojewódzkich oraz miastach na prawach powiatu, uwzględniając m.in. zgodność

³¹ Stosownie do § 3 ust. 5 i 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie zaliczek w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz. U. poz. 2367) oraz § 10 ust. 7 umowy.

³² Na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 15 maja 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie nadania statutu Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (Dz. U. poz. 953) oraz regulaminu organizacyjnego AOTMiT.

³³ Zarządzenie Nr 48/2018 Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji z dnia 20 sierpnia 2018 r. w sprawie zmiany Zarządzenia 42/2018 Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji z dnia 10 lipca 2018 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji.

ze strategią zrównoważonego rozwoju obszarów ściany wschodniej, potencjał naukowy regionu, obecność firm zapewniających podaż pracowników o oczekiwanych profilach zawodowych, to jednak, w ocenie NIK, brak udokumentowania takich analiz i działań, uniemożliwia ocenę rzetelności procesu ich podejmowania. Postępowanie takie, w ocenie NIK, pozostaje w sprzeczności z zasadą jawności finansów publicznych. Również z orzeczenia³⁴ Głównej Komisji Orzekającej wynika, że jawność finansów publicznych wymaga dokumentowania podejmowanych działań.

(dowód: akta kontroli str. 1379-1386)

2. Za niecelowe i niegospodarne należy uznać przeprowadzenie rekrutacji pracowników do Zespołu Zamiejscowego do spraw analitycznych w Chełmie i wydatkowanie w 2018 r. na ten cel kwoty 3 108,08 zł z tytułu ogłoszeń, wynajmu pomieszczenia oraz podróży służbowych. Dokonanie wyboru kandydatów do pracy w Zespole, było niecelowe, ponieważ Agencja nie podjęła działań, aby pozyskać siedzibę dla Zespołu, zaś dyrektor Biura Prawnego wyjaśniła, że (...) *siedziba dla Zespołu Zamiejscowego do spraw analitycznych w Chełmie nie została znaleziona z uwagi na fakt, iż priorytetowym zadaniem agencji było zapewnienie w pierwszej kolejności siedziby głównej w Warszawie oraz dla zespołów zamiejscowych w Krakowie i Wrocławiu. Zasoby kadrowe Działu Administracyjno-Organizacyjnego w Biurze Prezesa są ograniczone i z tego powodu nie było możliwe podjęcie działań związanych z wynajmem jednocześnie czterech budynków.*

(dowód: akta kontroli str. 1275, 1300-1305, 1353-1378)

Zgodnie natomiast z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, a poniesione w tym czasie na rekrutację wydatki nie były niezbędne dla zapewnienia prawidłowego realizowania zadań przez AOTMiT.

3. Prowadząc nabór do pracy w Zespole Zamiejscowym do spraw analitycznych w Chełmie, nie przestrzegano wewnętrznych procedur³⁵, a mianowicie:
 - do składu zespołu prowadzącego nabór nie wyznaczono osoby wnioskującej o jej przeprowadzenie, co było niezgodne z § 4 ust. 2 pkt 1 zarządzenia Nr 27/2015;
 - z przeprowadzonego w dniu 14 września 2018 r. naboru, nie sporządzono protokołu oraz nie udokumentowano oceny kandydatów, co było niezgodne z § 6 ust. 2 i 4;
 - rekomendację o zatrudnieniu wskazanych osób dokonała dyrektor Wydziału Taryfikacji, która nie brała udziału w pracach zespołu rekrutującego, a zgodnie z § 6 ust. 3 zarządzenia Nr 27/2017, wybór kandydata na wolne stanowisko był w kompetencji zespołu rekrutującego.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela przy tym argumentów dyrektor Biura Prawnego, która wyjaśniła, że (...) *ze względu na inne czynności służbowe wnioskodawca – dyrektor Wydziału Świadczeń Opieki Zdrowotnej nie był w stanie w planowanym terminie uczestniczyć osobiście w postępowaniu rekrutacyjnym. (...) Protokół nie powstał, bowiem nie było pewności, od kiedy zatrudnieni zostaną nowi pracownicy. Ponadto na uwadze należy mieć, iż nie ma określonego terminu, do kiedy należy sporządzić protokół. Zarządzenie Nr 27/2015 nie przewiduje opracowania pisemnej dokumentacji oceny. (...) Po zakończeniu postępowania naborowego członkowie Zespołu zdali ustną relację dyrektor Wydziału Taryfikacji o kandydatach oraz z przebiegu postępowania, która na tej podstawie wysłała rekomendację do Biura Kadr.* W ocenie NIK nabór został przeprowadzony z naruszeniem wewnętrznych procedur, bez zapewnienia przejrzystości wyboru kandydatów.

(dowód: akta kontroli str. 1303-1305, 1307-1336, 1349-1352)

1.8. System Monitorowania Kosztów Leczenia (SMoKL)

³⁴ Z dnia 19 maja 2005 r. Nr DF/GKO/Odw.-9/11/2005/109.

³⁵ Zarządzenie Nr 27/2015 Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji z dnia 2 stycznia 2015 r. w sprawie trybu przeprowadzania naboru na wolne stanowiska pracy w Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, ze zm. (dalej zarządzenie Nr 27/2015).

W czerwcu 2015 r., przy współpracy Agencji (przyszłego użytkownika systemu) z wykonawcą - Centrum Systemów Informatycznych Ochrony Zdrowia (dalej CSIOZ) oraz nadzorującym zadanie Ministrem Zdrowia, rozpoczęto prace nad utworzeniem i wdrożeniem systemu teleinformatycznego SMOKL, którego celem, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o *systemie informacji w ochronie zdrowia*³⁶, było przetwarzanie danych niezbędnych do określenia taryfy świadczeń opieki zdrowotnej. W planie finansowym Agencji na 2018 r. na ten cel zostały zarezerwowane środki w wysokości 3 500,0 tys., ale nie zostały wykorzystane, ponieważ Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w 2018 r.³⁷ zdecydował o zmianie wykonawcy projektu i powierzył to zadanie Agencji do samodzielnej realizacji. W dniu 5 lipca 2018 r. Agencja przekazała do Ministerstwa Zdrowia opis założeń projektu w celu zaopiniowania przez Radę Informatyzacji, ale ze względu na jej rozwiązanie, projekt nie został oceniony³⁸. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (4 kwietnia 2019 r.) system teleinformatyczny nie został przygotowany.

(dowód: akta kontroli str. 1680-1965, 2265-2266)

1.9. Wykonanie wniosków pokontrolnych

W związku z ustaleniami kontroli nr P/12/119 w zakresie wykonania planu finansowego za 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli sformułowała w 2012 r. pod adresem Prezesa Agencji cztery wnioski pokontrolne, a mianowicie:

- Podjęcie działań organizacyjnych, które umożliwią terminowe wydawanie opinii dla samorządów o projektach programów zdrowotnych,
- Dostosowanie urządzeń księgowych w posiadanym systemie finansowym do wymogów ustawy o rachunkowości,
- Ustalenie w przyjętych zasadach polityki rachunkowości zasad kwalifikowania przychodów do danego okresu sprawozdawczego,
- Dokumentowanie sposobu ustalenia wartości zamówienia, z podaniem daty i wskazaniem osoby dokonującej ustaleń.

Oceniając realizację tych wniosków, stwierdzono, że zatrudnienie w Dziale Programów Zdrowotnych w Wydziale Oceny Technologii Medycznych (dalej DPZ) wynosiło na koniec 2018 r. osiem etatów i było wyższe o pięć etatów w porównaniu z 2012 r. Ponadto, Prezes Agencji, na podstawie umów cywilnoprawnych, zlecał zadania w zakresie wspomagania DPZ w przygotowywaniu materiałów do opiniowania projektów programów polityki zdrowotnej. W 2018 r. Agencja opiniowała 221 samorządowych projektów programów polityki zdrowotnej, stosownie do art. 31n pkt 3 ustawy o *świadczeniach opieki zdrowotnej*. Prezes Agencji wydał w terminie do dwóch miesięcy 208 opinii w sprawie ww. projektów programów, co było zgodne z art. 48a ust. 7 ustawy o *świadczeniach opieki zdrowotnej*. Sześć opinii wydano po upływie ustawowego terminu w wyniku niefunkcjonowania w tym czasie Rady Przejrzystości, której zadaniem, stosownie do art. 48a ust. 8 pkt 3 ustawy o *świadczeniach opieki zdrowotnej*, było przedstawienie stanowiska Prezesowi Agencji.

Od dnia 1 stycznia 2015 r. został wdrożony nowy informatyczny system finansowo-księgowy, który spełniał wymagania funkcjonalne, w tym m.in. dotyczące prowadzenia ksiąg rachunkowych.

W polityce rachunkowości Agencji zostały określone zasady kwalifikowania przychodów do danego okresu sprawozdawczego.

Zgodnie z § 7 ust. 4-6 *regulaminu udzielania zamówień publicznych* w Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, wprowadzono formę dokumentowania sposobu ustalenia wartości zamówienia oraz określono, że dokument zawierający kalkulację wartości zamówienia powinien zawierać datę i wskazywać osobę dokonującą tych ustaleń.

(dowód: akta kontroli str. 275-278, 285, 316, 1966-2068)

³⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 408, ze zm.

³⁷ Pismo z dnia 30 marca 2018 r., znak: FZR.079.13.2017.KS, skierowane do dyrektora CSIOZ.

³⁸ Zgodnie z § 2 pkt 1 zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie utworzenia „Rady Informatyzacji” (Dz. Urz. MZ poz. 41), do zadań Rady należało opiniowanie planowanych lub realizowanych projektów informatycznych w sektorze zdrowia, przez jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra na podstawie opisu założeń projektu. W dniu 18 stycznia 2019 r. Minister Zdrowia wydał zarządzenie uchylające zarządzenie w sprawie utworzenia „Rady Informatyzacji” (Dz. Urz. MZ poz. 5).

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono, że w 2018 r. siedem opinii w sprawie projektów samorządowych programów polityki zdrowotnej sporządzono po upływie dwóch miesięcy, co jest niezgodne z art. 48a ust. 7 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej. Opóźnienie w ich wydaniu wyniosło od jednego do 68 dni.

Z upoważnienia Prezesa Agencji dyrektor Wydziału Świadczeń Opieki Zdrowotnej wyjaśnił, że przyczyną wydania opinii po upływie ustawowego terminu była m.in. ocena innych, zbieżnych tematycznie projektów programów.

(dowód: akta kontroli str. 1955-2014)

Ocena częściowa

W ocenie NIK, realizacja planu finansowego Agencji w 2018 r. przebiegała prawidłowo, ponieważ osiągnięty został dodatni wynik finansowy netto, który był wyższy niż zaplanowany w ustawie budżetowej i planie finansowym po zmianach. Ocenę tę obniżają jednak stwierdzone nieprawidłowości, w tym m.in. dotyczące niezrealizowania projektu współfinansowanego z dotacji celowej budżetu państwa i ze środków europejskich; tworzenia zespołów zamiejscowych bez sporządzenia analiz ekonomicznych o celowości ich uruchomienia i niedokumentowania ustalania szacunkowej wartości zamówienia i uzasadnienia wyboru wykonawców.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2018 r. przez AOTMiT:

- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdanie z wykonania planu finansowego za 2018 r. było w trakcie przygotowywania i nie zostało sporządzone³⁹ do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Dane wykazane w sprawozdaniach Rb-Z2, Rb-N i Rb-Z były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym. System finansowo-księgowy „Księgowość Budżetowa Millennium” nie umożliwiał automatycznego sporządzania sprawozdań. Do zakresów obowiązków pięciu pracowników Biura Księgowości wpisano zadania dotyczące współudziału lub udziału przy sporządzaniu sprawozdań budżetowych, statystycznych i rocznego sprawozdania finansowego. Zakres obowiązków dyrektora Biura Księgowości – głównego księgowego określał w części V lit. B pkt 3, że do zadań na tym stanowisku należało „sporządzanie okresowych i rocznych sprawozdań finansowych, budżetowych i statystycznych”. W 2018 r. sprawozdania Rb-Z2, Rb-N i Rb-Z były sporządzane przez konsultanta w zastępstwie głównego księgowego lub osobę zastępującą i do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zostały skorygowane.

(dowód: akta kontroli str. 2124-2147, 2157-2259, 2266-2270)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że nie zostały opracowane i wdrożone w 2018 r. procedury wewnętrzne kontroli sprawozdań, w tym Rb-Z2, Rb-N, Rb-Z, co narusza Standardy kontroli zarządczej, tj. standard 10 Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej: procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna. Zgodnie z częścią I pkt 2.2.2. Standardów kontroli zarządczej, za funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostce odpowiedzialny jest jej kierownik.

Z upoważnienia Prezesa Agencji, dyrektor Biura Prezesa wyjaśniła, że przepisy ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej; rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴⁰; rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości

³⁹ Zgodnie z art. 31u ust. 7 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, Prezes Agencji, w terminie do 30 kwietnia każdego roku r. przedstawia ministrowi właściwemu do spraw zdrowia sprawozdanie z wykonania planu finansowego za rok poprzedni.

⁴⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

*budżetowej w układzie zadaniowym*⁴¹, nie nakładają na AOTMiT obowiązku opracowania i wdrożenia procedur wewnętrznych w zakresie sporządzania i kontroli sprawozdań.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że Standardy kontroli zarządczej w zakresie mechanizmów kontroli stanowią zestawienie podstawowych elementów, które mogą funkcjonować w ramach systemu kontroli zarządczej. Mechanizmy kontroli powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko⁴².

Prezes Agencji w dniu 12 lutego 2019 r. wydał wytyczne dotyczące sprawozdawczości Biura Księgowości⁴³, w których określono m.in. rodzaje sporządzanych sprawozdań oraz osoby odpowiedzialne za ich przygotowanie i weryfikację.

(dowód: akta kontroli str. 2126-2128, 2148-2155, 2254-2258)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania, które zostały sporządzone terminowo, a dane w nich zawarte wynikały z ewidencji księgowej.

VI. Wnioski

Wnioski

Przedstawiając oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Podjęcie skutecznych działań w celu zrealizowania projektu pt. „Racjonalne decyzje w systemie ochrony zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem regionalnej polityki zdrowotnej”, objętego dofinansowaniem ze środków Unii Europejskiej.
2. Dokonanie analizy celowości odpłatnego wynajmu miejsc parkingowych w celu ograniczenia kosztów.
3. Dokumentowanie ustalania szacunkowej wartości i wyboru wykonawców zamówień, których wartość nie przekracza równowartości w złotych kwoty 30 tys. euro.
4. Dokonanie analizy celowości tworzenia Zespołu Zamiejscowego do spraw analitycznych w Chełmie.
5. Przeprowadzanie procesu rekrutacji w sposób zapewniający przejrzysty wybór kandydatów.
6. Zapewnienie rzetelnego nadzoru nad wykonaniem zadań określonych w umowach cywilnoprawnych.
7. Wykonanie wniosku pokontrolnego NIK dotyczącego terminowego wydawania opinii w sprawie projektów samorządowych programów polityki zdrowotnej.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Zdrowia Najwyższej Izby Kontroli.

⁴¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1793.

⁴² Zgodnie ze Standardem C „Mechanizmy kontroli”. Jednocześnie, na podstawie art. 68 ust. 2 pkt 3 ustawy o *finansach publicznych*, celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności wiarygodności sprawozdań.

⁴³ Zarządzeniem Nr 2/2019 Prezesa Agencji z dnia 12 lutego 2019 r. w sprawie wytycznych dotyczących sprawozdawczości Biura Księgowości AOTMiT.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia.....¹⁹.....kwietnia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Zdrowia

Dyrektor
Piotr Wasilewski



.....
Podpis

