



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.025.12.2016

P/16/059



00115317

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|---|
| Numer i tytuł kontroli | P/16/059 – Podlaski System Informatyczny e-Zdrowie |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku |
| Kontroler | Piotr Jurkin – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/114/2016 z 20 grudnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| Jednostka kontrolowana | Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach, ul. Legionów Piłsudskiego 3, 17-300 Siemiatycze (dalej: Starostwo) |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Jan Zalewski – Starosta Powiatu Siemiatyckiego ¹ (dowód: akta kontroli str. 3-5) |

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Realizacja portalu menedżerskiego³ w ramach projektu Podlaski System Informatyczny e-Zdrowie nie przyniosła korzyści określonych w Studium Wykonalności Projektu oraz we wniosku o jego dofinansowanie⁴, mimo upływu ponad 20 miesięcy od uruchomienia tego komponentu (14 maja 2015 r.) oraz wydatkowania przez Starostwo na ten cel 99,3 tys. zł ze środków własnych i UE. Portal menedżerski nie był bowiem wykorzystywany do bieżącego nadzoru nad Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej w Siemiatyczach (dalej: SP ZOZ lub podmiot leczniczy) oraz nie zapewniał wiarygodnych danych na temat funkcjonowania nadzorowanego podmiotu leczniczego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Starostwo prawidłowo realizowało obowiązki w zakresie prac projektowych i wdrożeniowych. Zgodnie z porozumieniem zawartym z Liderem Projektu (którego zadania wykonywał Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego; dalej: UMWP), zapewniono własne środki finansowe niezbędne do realizacji Projektu oraz zgłoszono Liderowi propozycje analiz, które powinny być udostępnione na portalu menedżerskim.

Po uruchomieniu portalu menedżerskiego Starostwo nie wykorzystywało jednak jego funkcjonalności do nadzoru nad SP ZOZ, a niezbędne informacje i raporty do tego celu otrzymywało od podmiotu leczniczego nadal w formie papierowej. Starostwo nie podejmowało też działań w celu weryfikacji poprawności raportów i analiz generowanych przez portal menedżerski. Kontrola NIK wykazała zaś, że sześć analizowanych raportów przedstawiało informacje odmienne od uzyskanych z tych samych raportów wygenerowanych w SP ZOZ.

Tymczasem w Studium Wykonalności Projektu oraz we wniosku o jego dofinansowanie, sporządzonych przez Lidera Projektu przewidziano, że system ma pozwolić organom założycielskim na zwiększenie jakości nadzoru właścicielskiego.

¹ Funkcję pełni od 28 listopada 2014 r. Od 30 listopada 2010 r. do 27 listopada 2014 r. Starostą Siemiatyckim był Mikołaj Mantur.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Portal dostępny był poprzez stronę internetową: <http://pm.ezdrowie.wrotapodlasia.pl>.

⁴ Kontrolą objęto lata 2011 – 2017 (do zakończenia czynności kontrolnych).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uczestnictwo Starostwa w pracach nad Projektem e-Zdrowie i zgłaszanie własnych rozwiązań

Opis stanu faktycznego

W dniu 7 listopada 2008 r. Starostwo zawarło umowę z Liderem Projektu w sprawie współdziałania przy realizacji zadania „Podlaski System Informacyjny e-Zdrowie”. Zgodnie z § 1 pkt 2 powyższej umowy, Projekt swoim zasięgiem obejmował zakłady opieki zdrowotnej, zainteresowane rozwijaniem usług z zakresu świadczeń zdrowotnych i promocji zdrowia dla mieszkańców województwa podlaskiego, za pośrednictwem technik informacyjnych. Następnie, 31 marca 2011 r. Powiat Siemiatycki zawarł porozumienie partnerskie w sprawie współdziałania przy realizacji ww. zadania, którego partnerami był Samorząd Województwa Podlaskiego, 10 powiatów i 26 podmiotów leczniczych z terenu tego województwa⁵.

Zgodnie z zapisami porozumienia, Strony zobowiązały się do przygotowania i wdrożenia Projektu. Zadaniem Starostwa było m.in.: [1] zapewnienie finansowania wkładu własnego, [2] współpraca z Liderem Projektu [3] promowanie Projektu, [4] osiągnięcie wskaźników i [3] zapewnienie jego trwałości przez pięć lat od rozliczenia wniosku o płatność końcową.

Zadaniem Lidera było m.in.: [1] przygotowanie dokumentacji technicznej, [2] uzyskanie niezbędnych uzgodnień i decyzji finansowo-prawnych warunkujących realizację Projektu, [3] przygotowanie studium wykonalności, [4] przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych i zawieranie umów na realizację zadań w ramach Projektu, [5] promocja i nadzór nad realizacją i trwałością Projektu, [6] powołanie zespołu ds. koordynacji, realizacji i monitorowania Projektu, składającego się z przedstawicieli poszczególnych partnerów i Lidera. (dowód: akta kontroli str. 6-29, 163-166)

W zakresie rzeczowo-finansowym⁶ określono planowaną wysokość kosztów realizacji Projektu (106,3 tys. zł) z wyszczególnieniem: wydatków związanych z usługami wdrożeniowymi portalu menedżerskiego (43,5 tys. zł) oraz szkoleniem pracowników (1,1 tys. zł), a także udziału w kosztach wspólnych dotyczących: inżyniera kontraktu (53,6 tys. zł), promocji (2,2 tys. zł) oraz audytu powdrożeniowego (5,9 tys. zł).

Wydatki na realizację Projektu zrealizowano w wysokości 99,3 tys. zł (93% zaplanowanych), z czego 14,9 tys. zł (15%) poniesiono ze środków powiatu, a 84,4 tys. zł (85%) ze środków Unii Europejskiej. Koszty związane z usługami wdrożeniowymi portalu menedżerskiego wyniosły 43,5 tys. zł, a ze szkoleniem użytkowników – 1,1 tys. zł (po 100% zaplanowanych). Partycypowano ponadto w kosztach wspólnych Projektu, w tym dotyczących Inżyniera kontraktu – 53,6 tys. zł (100%), promocji – 0,3 tys. zł (13%), audytu powdrożeniowego – 0,7 tys. zł (12%). (dowód: akta kontroli str. 30)

Do ewidencji księgowej Projektu służyły wyodrębnione do tego celu konta księgowe, a środki związane z jego realizacją gromadzono na odrębnym rachunku bankowym. Stosownie do § 12 porozumienia partnerskiego Starosta określił zasady rachunkowości stosowane przy realizacji Projektu⁷. (dowód: akta kontroli str. 31-51)

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym, zadania z zakresu ochrony zdrowia realizowane były przez Wydział Oświaty, Spraw Społecznych i Rozwoju Gospodarczego (dalej: Wydział OSiR). W związku z realizacją Projektu, Starosta Siemiatycki powołał grupę roboczą⁸, w skład której wchodził: zastępca głównego księgowego, informatyk oraz pracownik Wydziału OSiR, zajmująca się m.in. sprawami związanymi z ochroną zdrowia. Stosownie do postanowień § 5 ust 2 pkt 15 porozumienia partnerskiego, wyznaczono osoby do współpracy z Liderem Projektu w zespole ds. koordynacji, realizacji i monitorowania Projektu. Stosowne upoważnienia otrzymali: Starosta Siemiatycki – 20 lipca 2011 r., informatyk Starostwa – 15 lipca 2013 r. oraz Wicestarosta Siemiatycki – 31 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 6-29, 52-63)

⁵ Porozumienie zaktualizowano 2 maja 2012 r., 26 lutego 2013 r. oraz 13 listopada 2014 r.

⁶ Zakres rzeczowo-finansowy był załącznikiem nr 1 do Porozumienia Partnerskiego.

⁷ Aneks Nr 3 z 1 marca 2013 r. do Zarządzenia Nr 4/13 Starosty Siemiatyckiego z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie określenia zasad (polityki) rachunkowości stosowanych w Starostwie Powiatowym w Siemiatyczach.

⁸ Pismo nr OK.8011.8.2012 z 15 czerwca 2012 r.

Starostwo opiniowało dokumenty i propozycje rozwiązań, przedstawiane przez UMWP, dotyczące funkcjonowania Projektu. Odbywało się to poprzez składanie odpowiednich oświadczeń. Spośród 18 opiniowanych przez Starostwo dokumentów, poprawkę wniesiono do jednego⁹. Pozostałe dokumenty zostały przyjęte bez uwag, w tym jeden w formie milczącej zgody. Odpowiedzi udzielono w terminach przewidzianych przez Lidera Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 64-68)

Na prośbę UMWP z 27 czerwca 2012 r., Starostwo zgłosiło propozycje dotyczące analiz/listy wskaźników, jakie powinny być mierzone przy pomocy systemu kontrolno-zarządczego przewidzianego w Projekcie¹⁰. Zgodnie z prośbą Lidera Projektu, propozycje zostały podzielone na wskaźniki obligatoryjne (z których Starostwo zgłosiło 13) i nieobowiązkowe (zgłoszono dwa). Obowiązkowe dotyczyły m.in.: [1] podglądu regulaminu organizacyjnego SP ZOZ wraz ze zmianami, [2] dostępu pacjentów do lekarzy specjalistów (rejestr osób oczekujących), [4] wykorzystania łóżek w poszczególnych oddziałach szpitalnych, [5] rodzaju udzielonych świadczeń w poszczególnych dziedzinach działalności (liczba, kwota, procent), [6] przychodów zakładu (plan) w rozbiciu na kontrakt z NFZ i działalność bieżącą, [7] kosztów zakładu, [8] wyniku finansowego z działalności. Zgłoszone wskaźniki nieobowiązkowe dotyczyć zaś miały struktury zatrudnienia personelu medycznego oraz rejestru umów dotyczących udzielonych zamówień publicznych, a także wartości podpisanych umów najmu i dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 69-70)

Z 13 zgłoszonych propozycji obligatoryjnych, w analizach portalu menedżerskiego uwzględniono sześć oraz jeden z dwóch nieobowiązkowych. Pracownik Wydziału OSiR, członek grupy roboczej Projektu wyjaśniła, że propozycje wskaźników/analiz przesłanych do UMWP były uzgodnione z byłym naczelnikiem Wydziału. (dowód: akta kontroli str. 71-72)

Natomiast Zastępca Głównego Księgowego¹¹ wyjaśniła: „*Nie wnioskowałam aby w portalu menedżerskim (BI) tworzyć raporty/analizy finansowe. Nie przedstawiałam żadnych propozycji takich raportów/analiz, ponieważ nie byłam doinformowana o takiej możliwości. Mimo uczestnictwa w spotkaniach grupy roboczej dotyczącej Projektu e-Zdrowie, nikt nigdy mi nie przekazał, że istniała możliwość proponowania tworzenia różnych raportów/ analiz księgowo-finansowych. Spotkania robocze, w których brałam udział dotyczyły wyłącznie spraw rozliczeniowych związanych z udziałem w projekcie e-Zdrowie. Nigdy nie uczestniczyłam w spotkaniach dotyczących konsultacji czy oczekiwanych rozwiązań przewidywanych ww. projektem*”.

(dowód: akta kontroli str. 74)

Działania promocyjne polegały jedynie na zamontowaniu na parterze budynku tablicy pamiątkowej, wyłożenia ulotek na korytarzach i przy punkcie informacyjnym oraz umieszczenia na stronie internetowej Starostwa odnośnika do strony internetowej Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 159-162)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Starostwo uczestniczyło w pracach nad projektem e-Zdrowie. Zgodnie z porozumieniem partnerskim, zawartym z Liderem Projektu, zapewniono własne środki finansowe niezbędne do realizacji Projektu. W ramach współpracy z Liderem Projektu opiniowano dokumentację związaną z jego realizacją oraz złożono propozycję analiz, które powinny być dostępne poprzez portal menedżerski. Wyznaczono pracowników na szkolenia związane z obsługą otrzymanej aplikacji oraz osoby do pracy w zespole ds. koordynacji realizacji i monitorowania Projektu.

⁹ Dotyczyła ona nieprawidłowych danych w treści porozumienia partnerskiego z sierpnia 2014 roku w zakresie osoby reprezentującej Powiat.

¹⁰ Pismo nr OK.8011.10.2012 z 4 lipca 2012 r.

¹¹ Kolejny członek grupy roboczej powiatu ds. realizacji Projektu e-Zdrowie.

2. Wykorzystywanie technologii informacyjno-komunikacyjnych do sprawowania przez Starostwo nadzoru nad zakładami opieki zdrowotnej, dla których powiat jest organem tworzącym

Opis stanu faktycznego

Dostęp do portalu menedżerskiego posiadły trzy osoby: [1] wicestarosta nadzorujący i koordynujący działania m.in. w zakresie spraw związanych z opieką zdrowotną i sprawujący nadzór nad SP ZOZ, [2] inspektor Wydziału OSiR, mająca w swoim zakresie obowiązków m.in. sprawy związane z ochroną zdrowia oraz [3] informatyk.

Uprawnienia do korzystania z portalu menedżerskiego nadane zostały przez dostawcę oprogramowania, na wniosek Starosty z 23 kwietnia 2015 r. Dwie z ww. osób zostały przeszkolone w zakresie korzystania z funkcjonalności portalu menedżerskiego. Trzecią osobą, którą przeszkolono w jego obsłudze był naczelnik Wydziału OSiR. Do zakończenia kontroli nie nadano mu uprawnień do korzystania z portalu menedżerskiego. Nie wnioskowano też o nadanie takich uprawnień dla pracowników Wydziału Finansowo-Budżetowego Starostwa. Z wyjaśnień Starosty wynika, że: „W ramach projektu e-Zdrowie dla Starostwa zostały przydzielone trzy licencje do korzystania z portalu menedżerskiego. Kierownictwo Starostwa wskazało trzy osoby do nadania uprawnień (...), które uważało za najbardziej odpowiednie. Szkolenie dotyczące BI i portalu menedżerskiego miało miejsce 3 lipca 2014 r., natomiast licencję do portalu nadawano pod koniec kwietnia 2015 roku, a co za tym idzie przydatność szkolenia po tak długim czasie była niewielka. W czasie gdy odbywało się szkolenie Pan Marek Bobel (obecny wicestarosta – przyp. NIK) nie był pracownikiem Starostwa, więc nie mógł w nim uczestniczyć, natomiast Pan Mariusz Radziszewski¹² był wtedy wicestarostą i dlatego uczestniczył w szkoleniu. W założeniu dostęp do portalu menedżerskiego miał mieć wicestarosta, osoba zajmująca się ochroną zdrowia oraz informatyk – te osoby były na szkoleniu. Do momentu nadania uprawnień nastąpiła zmiana na stanowisku wicestarosty i dlatego zmieniły się osoby w stosunku do tych co były na szkoleniu. Uprawnienia do portalu ma m.in. pracownik bezpośrednio zajmujący się ochroną zdrowia, więc w naszej opinii nie ma potrzeby nadawania kolejnych uprawnień dla Naczelnika Wydziału, który zajmuje się też wieloma innymi obszarami”.

(dowód: akta kontroli str. 75-100)

W ramach portalu menedżerskiego istniała możliwość generowania 69 analiz, dotyczących m.in. danych finansowych (w tym przychody, koszty, wynik finansowy, poziom wykonania kontraktu z NFZ), udzielania świadczeń zdrowotnych (np. liczba pacjentów, łóżek, porad, hospitalizacji) oraz zarządzania zasobami ludzkimi (w tym absencje personelu, średnie wynagrodzenia w grupach zawodowych, analiza zatrudnienia).

(dowód: akta kontroli str. 102-107)

W Ankiecie dot. wdrożenia systemu portal menedżerski w Starostwach Powiatowych, wypełnionej 20 listopada 2015 r. na prośbę UMWP, zwrócono uwagę na brak możliwości generowania analiz. Z wyjaśnień pracownika Wydziału OSiR zajmującego się sprawami z zakresu ochrony zdrowia wynika, że fakt ten został telefonicznie zgłoszony m.in. producentowi oprogramowania.

(dowód: akta kontroli str. 71-72, 108-109)

Spośród trzech osób posiadających uprawnienia do korzystania z funkcjonalności portalu menedżerskiego, wyłącznie pracownik Wydziału OSiR, odpowiedzialny za sprawy związane z ochroną zdrowia, logował się do portalu menedżerskiego, w celu wygenerowania raportów (19 razy w 2015 roku oraz 107 razy w 2016 roku). Pracownik ten wyjaśnił, że: „W 2015 roku generowane raporty/analizy służyły jedynie do sprawdzenia czy portal menedżerski działa. Nie drukowałam ich i nie wykorzystywałam w bieżącej pracy. Ponadto część raportów nie zawierała żadnych danych. Zgłosiłam to telefonicznie dla informatyka Szpitala oraz byłej głównej księgowej SP ZOZ w Siemiatyczach, a także producentowi oprogramowania firmie Commarch. (...) Natomiast w 2016 roku wydrukowałam kilka raportów z portalu menedżerskiego jedynie w celu zaprezentowania w trakcie posiedzenia Zarządu Powiatu radnym, Staroście oraz bezpośrednio przełożonemu możliwości jakie informacje/dane można pozyskać za pośrednictwem ww. Portalu”.

(dowód: akta kontroli str. 71-72, 110-124)

¹² Obecnie naczelnik Wydziału OSiR.

Pozostałe dwie osoby od 14 maja 2015 r. (tj. od odbioru systemu BI przez Starostwo) do wszczęcia kontroli NIK¹³ nie logowały się do portalu menedżerskiego. Dopiero 21 grudnia 2016 r. informatyk wygenerował raporty z systemu BI. Wyjaśnił on, że: „W 2016 roku do systemu zalogowałem się i wygenerowałem próbnie osiem próbnych raportów tylko w celu sprawdzenia czy on działa. Nie generowałem żadnych innych raportów z systemu. W bieżącej pracy nie korzystałem z systemu BI, ponieważ nie było takiej potrzeby”. Natomiast wicestarosta nadzorujący działania związane z opieką zdrowotną wyjaśnił, że: „Z powodu dużej ilości innych zajęć i obowiązków w bieżącej pracy nie korzystałem z portalu menedżerskiego dostępnego w ramach projektu e-Zdrowie (systemu BI). Nie generowałem przy jego pomocy żadnych raportów i analiz, jak również nigdy nie poleciłem podległym pracownikom sprawdzenie spójności danych wygenerowywanych z systemu ze sprawozdaniami przekazywanymi do Starostwa przez SP ZOZ w Siemiatyczach”. (dowód: akta kontroli str. 110-111, 125-126)

Przed uzyskaniem możliwości korzystania z portalu menedżerskiego, Starostwo otrzymywało od nadzorowanego podmiotu leczniczego sprawozdania i informacje przedkładane wyłącznie do Wydziału Finansowo-Budżetowego, tj.: sprawozdania: miesięczne o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz nakładach na środki trwałe (F-01), kwartalne – o stanie zobowiązań wg. tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) oraz o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), a także roczny bilans SP ZOZ. Przedkładano ponadto półroczne i roczne informacje i sprawozdania z przebiegu wykonania planu finansowego. Dokumenty te podmiot leczniczy przedkładał Starostwu w formie papierowej.

Po uruchomieniu systemu BI i uzyskania dostępu do ww. portalu do sprawowania bieżącego nadzoru nad SP ZOZ nadal wykorzystywano wyłącznie dane/sprawozdania przekazywane przez Szpital w formie papierowej. Nie korzystano do tego celu z raportów generowanych z wykorzystaniem portalu menedżerskiego.

Problematykę wykorzystania portalu menedżerskiego do sprawowania nadzoru nad podmiotem leczniczym przedstawiono też w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

Pracownik Wydziału OSiR zajmujący się sprawami związanymi z ochroną zdrowia pozytywnie ocenił ideę utworzenia narzędzia analitycznego w postaci portalu menedżerskiego. Jej zdaniem: „Korzyści wynikają z szybkiego i bezpośredniego dostępu do różnych informacji dotyczących SP ZOZ w Siemiatyczach. Korzystanie z systemu BI umożliwia dokonanie szybkiej analizy jakiegoś problemu lub bieżące pozyskanie danych oczekiwanych np. przez Zarząd Powiatu lub Starostę”. Natomiast wicestarosta nadzorujący i koordynujący działania w zakresie opieki zdrowotnej wyjaśnił, że: „Dostęp do portalu menedżerskiego umożliwia bieżący nadzór na podległą jednostką poprzez m.in. generowanie dostępnych raportów przez uprawnionych pracowników Starostwa, a tym samym szybkie reagowanie na ewentualne problemy”. Z wyjaśnień wicestarosty wynika, że powodem niekorzystania z portalu menedżerskiego była duża ilość innych zajęć i obowiązków. (dowód: akta kontroli str. 71-73, 126)

W Starostwie nie weryfikowano danych pochodzących z raportów uzyskanych za pośrednictwem portalu menedżerskiego ze stanem faktycznym oraz informacjami i sprawozdaniami przedstawianymi przez SP ZOZ. Producentowi oprogramowania nie zgłaszano też żadnych błędów i usterek. (dowód: akta kontroli str. 73, 167)

Analiza danych zawartych w sześciu raportach wygenerowanych w portalu menedżerskim Starostwa za styczeń – grudzień 2016 roku, tj.: hospitalizacje z podziałem na jednostki chorobowe, zestawienie kosztów i przychodów na jednego leczonego/osobodzień, badania diagnostyczne (podział i liczba), hospitalizacje z podziałem na procedury, hospitalizacje z podziałem na wiek i płeć wykazała, że zawierały one jedynie dane do kwietnia 2016 roku i różniły się od wartości wykazanych w analogicznych raportach wygenerowanych w SP ZOZ za ten sam okres i w tym samym dniu. Ponadto z kontroli przeprowadzonej w podmiocie leczniczym wynika, że spośród 10 analizowanych raportów uzyskanych

¹³ 21 grudnia 2016 r.

z systemu typu BI, siedem¹⁴ generowało dane niezgodne ze stanem faktycznym. Informacje przedstawiane w pozostałych trzech raportach (liczba zgonów, liczba łóżek na oddziałach oraz poziom wykonania kontraktu) były prawidłowe. Problem ten przedstawiono też poniżej, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 141-158,168)

Starostwo na podstawie umowy użyczenia z 20 listopada 2014 r. przekazało Szpitalowi 14 zestawów komputerowych, skaner oraz czytnik kodów kreskowych, a umową z 7 lipca 2015 r. – oprogramowanie do elektronicznego obiegu dokumentów (SMART DOC). Sprzęt ten i oprogramowanie Starostwo pozyskało w ramach projektu: „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II, administracja samorządowa”¹⁵. W dniu 17 lutego 2016 r.¹⁶ zobowiązano Szpital do przekazywania korespondencji do Starostwa wyłącznie elektronicznie, poprzez system Smart Doc. Z wyjaśnienia Starosty Siemiatyckiego wynika, że: „Na etapie prac wdrożeniowych informatyk SP ZOZ zgłosił Liderowi projektu „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II, administracja samorządowa” fakt uczestnictwa SP ZOZ w Siemiatyczach w projekcie e-Zdrowie, a którym przewidziane było oprogramowanie EOD (...). Po zgłoszeniu wątpliwości mailowych informatyk Starostwa (...) telefonicznie uzyskał informacje od przedstawiciela Lidera projektu (...), że wdrożenie systemu Smart Doc nie koliduje w żaden sposób z projektem e-Zdrowie. W założeniach obieg dokumentów w ramach e-Zdrowia miał być systemem wewnętrznym i służyć dla dokumentacji medycznej. Dlatego uznaliśmy sprawę za wyjaśnioną. Należy podkreślić, że Liderem obu projektów był Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, który miał najlepszą wiedzę, co jest w ramach obu projektów wdrażane”. (dowód: akta kontroli str. 94, 96-100, 127-139)

SP ZOZ 27 czerwca 2016 r. poinformował Starostwo, że jest w trakcie wdrażania projektu e-Zdrowie, w którym przewidziano oprogramowanie do elektronicznego obiegu dokumentów (EOD), więc nie ma podstaw do dublowania systemów. Starosta jednak 11 stycznia 2017 r. wyjaśnił, że w związku z wdrożeniem przez SP ZOZ systemu EOD w ramach projektu e-Zdrowie oraz wątpliwościami prawnymi dotyczącymi korzystania z użyczonego systemu Smart Doc podjęto decyzję o wycofaniu z SP ZOZ użyczonego sprzętu i oprogramowania. (dowód: akta kontroli str. 98-100, 140)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niewykorzystywaniu portalu menedżerskiego do bieżącego nadzoru nad podległym podmiotem leczniczym oraz niepodjęciu działań w celu zweryfikowania poprawności raportów i analiz generowanych przy użyciu tej aplikacji. Tymczasem – przeprowadzona przez kontrolera NIK – analiza sześciu z nich wykazała, że dostarczały one nierzetelnych danych. Pracownik Wydziału OSiR nadzorujący sprawy związane z ochroną zdrowia wyjaśniła, że: „W bieżącej pracy wygenerowane dane za pośrednictwem systemu BI wykorzystywałam wyłącznie do wypełniania ankiet dla prasy oraz sprawozdania dla Ministerstwa Zdrowia. Nie wykorzystywałam raportów generowanych poprzez portal menedżerski do bieżącego nadzoru nad SP ZOZ w Siemiatyczach, ponieważ w zupełności wystarczały dane/informacje przekazywane do Starostwa przez Szpital w formie papierowej. Spowodowane to było również brakiem czasu w związku z wykonywaniem innych obowiązków. Podkreślam, że nigdy nie zwracano się do mnie z prośbą/poleceniem o wygenerowanie z portalu menedżerskiego konkretnego raportu dotyczącego podległej jednostki”. Natomiast niezwyfikowanie prawidłowości danych pozyskiwanych z portalu menedżerskiego wyjaśniła również: „(...) brakiem czasu oraz wykonywaniem pozostałych czynności wynikających z zakresu obowiązków”. (dowód: akta kontroli str. 71-73, 141-158)

Niewykorzystywanie przez Starostwo portalu menedżerskiego do bieżącego nadzoru nad nadzorowanym podmiotem leczniczym uniemożliwia osiągnięcie korzyści założonych w Projekcie w zakresie podniesienia jakości sprawowania nadzoru właścicielskiego. Niepodejmowanie działań w celu weryfikacji prawidłowości danych ze stanem faktycznym

¹⁴ Koszty ogółem, koszty wg. rodzajów, przychody ogółem, wynik finansowy ogółem, liczba osobodni, średnie wynagrodzenie zasadnicze, hospitalizacje z podziałem na pieć.

¹⁵ Komputery zainstalowano w administracji Szpitala.

¹⁶ Pismo Nr OR.1330.1.2016.

oraz sprawozdaniami przedstawianymi przez podmiot leczniczy, utrudnia zaś sprawowanie nadzoru nad podległą jednostką. Ponadto wykorzystywanie niezwyfikowanych i obarczonych błędami danych zagraża podejmowaniem błędnych decyzji, a sporządzenie ankiet i sprawozdań na podstawie takich informacji stwarza ryzyko przekazania zainteresowanym podmiotom nieprawdziwych danych.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Warunkiem uzyskania korzyści określonych w Projekcie jest zapoznanie się i wykorzystywanie przez wszystkich zainteresowanych pracowników funkcjonalności oferowanych przez portal menedżerski. Tymczasem Skarbnik Starostwa wyjaśniła: „Nie mam dostępu do portalu menedżerskiego, nie uczestniczyłam w pracach oraz opiniowaniu funkcjonalności systemu BI w ramach Projektu e-Zdrowie. Nikt nigdy nie informował mnie o możliwości np. pozyskiwania raportów finansowych z SP ZOZ w Siemiatyczach za pośrednictwem portalu menedżerskiego w formie elektronicznej. Nie wiedziałam, że taka możliwość istnieje”. (dowód: akta kontroli str. 101)

Ocena cząstkowa

Starostwo nie wykorzystywało portalu menedżerskiego do sprawowania nadzoru nad podległym podmiotem leczniczym. Nie podjęto też działań w celu zweryfikowania poprawności jego funkcjonowania. W konsekwencji dane generowane za pośrednictwem portalu menedżerskiego nie mogły być podstawą do sprawowania rzetelnego nadzoru nad SP ZOZ.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷ wnosi o zapewnienie prawidłowego funkcjonowania portalu menedżerskiego, umożliwiającego wykorzystanie jego możliwości do sprawowania nadzoru nad Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej w Siemiatyczach .

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

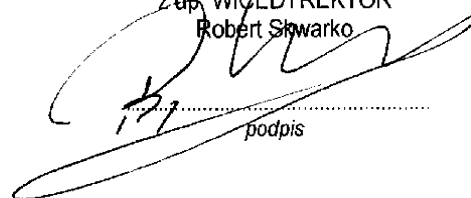
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego

Białystok, dnia 6 lutego 2017 r.

Kontroler
Piotr Jurkin
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko


.....
podpis

¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

