



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI.411.002.03.2016  
R/16/001

# 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](mailto:lbi@nik.gov.pl)



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/16/001 – Realizacja przez szpitale projektu e-Zdrowie współfinansowanego z RPO Województwa Podlaskiego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Wojciech Zambrzycki – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/46/2016 z 22 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Bielsku Podlaskim, ul. A. Mickiewicza 46, 17-100 Bielsk Podlaski (dalej: Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Jerzy Snarski – Starosta Powiatu Bielskiego <sup>1</sup> (dowód: akta kontroli str. 169)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>2</sup> uczestnictwo Starostwa w projekcie „Podlaski System Informacyjny e-Zdrowie” (dalej: projekt lub e-Zdrowie)<sup>3</sup>.

Starostwo aktywnie uczestniczyło w pracach koncepcyjnych nad projektem, zgłaszało propozycje dotyczące analiz, które powinny być udostępnione na portalu menadżerskim, tj. narzędziu dedykowanym organom tworzącym podmioty lecznicze, w celu lepszego sprawowania nadzoru nad podległymi szpitalami<sup>4</sup>.

Po rozpoczęciu korzystania z portalu menadżerskiego, Starostwo aktywnie go użytkowało, zgłaszając dostawcy oprogramowania i podległemu szpitalowi niespójności pomiędzy danymi generowanymi na portalu a danymi uzyskanymi ze sprawozdań szpitala.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Uczestnictwo w etapie projektowania rozwiązań projektu e-Zdrowie

#### Opis stanu faktycznego

Powiat bielski był stroną porozumienia partnerskiego, zawartego 31 marca 2011 r. w sprawie współdziałania przy realizacji zadania „Podlaski System Informacyjny e-Zdrowie”. Liderem projektu było Województwo Podlaskie (którego zadania wykonywał Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego; dalej: UMWP), a partnerami 10 powiatów i 26 podmiotów leczniczych z terenu Województwa Podlaskiego. Postanowienia tego porozumienia, m.in. w zakresie wartości projektu i liczby jego uczestników zostały doprecyzowane w trzech porozumieniach<sup>5</sup>. (dowód: akta kontroli str. 2-26)

Upoważnionym do reprezentowania Starostwa podczas prac nad projektem był Naczelnik Wydziału Organizacyjno-Prawnego (dalej: Wydział Or.), do którego obowiązków należało kierowanie wdrażaniem nowych rozwiązań podnoszących ekonomikę, jakość i wydajność funkcjonowania Wydziału i Starostwa. Zakres działalności Wydziału obejmował zaś prowadzenie spraw związanych z informatyzacją Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 27-44)

Naczelnik Wydziału Or. pomiędzy 8 grudnia 2011 r. i 25 lutego 2015 r. brał udział w 12 spotkaniach zorganizowanych przez UMWP, podczas których m.in. informowano

<sup>1</sup> Funkcję pełni od 16 listopada 2002 r.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>3</sup> Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do 15 lipca 2016 r.

<sup>4</sup> Portal dostępny był poprzez stronę internetową <http://pm.ezdrowie.wrotapodlasia.pl>

<sup>5</sup> Zawartych 2 maja 2012 r., 28 lutego 2013 r. i 13 listopada 2014 r.

o stanie realizacji projektu, prezentowano zagadnienia dotyczące trwających postępowań przetargowych, metodologii postępowania w zakresie odbioru produktów, warunków otrzymania i rozliczenia zaliczki. W jednym spotkaniu, które dotyczyło realizacji asysty powdrożeniowej, uczestniczył również informatyk Starostwa. Naczelnik Wydziału Or. wyjaśnił, że w związku z tym, że wycinek uczestnictwa Starostwa w projekcie był niewielki, *to nie próbowaliśmy wpływać na kwestie, które nas nie dotyczą*. Dodał, że: *bardzo dobrym rozwiązaniem było uruchomienie portalu do bieżącego przekazywania komunikatów w sprawie realizacji projektu, bieżącego postępu prac u wszystkich partnerów uczestniczących w projekcie*. (dowód: akta kontroli str. 45, 79)

Przyjętą podczas realizacji projektu zasadą było opiniowanie przez partnerów przedstawianych przez UMWP dokumentów i propozycji rozwiązań. Odbywało się ono poprzez składanie odpowiednich oświadczeń. Uwagi i poprawki Starostwo złożyło w dwóch z dziesięciu złożonych oświadczeń. Były to uwagi do kolejnych wersji specyfikacji istotnych warunków zamówienia, opracowanych do przetargu dotyczącego wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego. Dotyczyły one m.in. poprawnego podania wzoru do obliczenia wartości punktowej oferty i zobowiązania wykonawcy do przestrzegania przepisów w zakresie ochrony danych osobowych. (dowód: akta kontroli str. 46-64)

Na prośbę Lidera z 27 czerwca 2012 r., skierowaną do partnerów projektu, 6 lipca 2012 r. Starostwo zgłosiło propozycje dotyczące analiz, jakie powinny być generowane na portalu menadżerskim. Zgodnie z życzeniem UMWP, propozycje zostały podzielone na wskaźniki obligatoryjne (z których Starostwo zgłosiło 16) i nieobowiązkowe (zgłosiło ich cztery). Obowiązkowe dotyczyły m.in.: [1] zatrudnienia personelu z podziałem na grupę zawodową, tj. lekarze z I, II stopniem specjalizacji, bez specjalizacji, rezydenci, pielęgniarki, położne salowe, pozostały personel, [2] zabezpieczenia kadrowego w poszczególnych oddziałach (liczba zatrudnionych lekarzy, pielęgniarek i innego personelu w podziale na etaty i umowy cywilnoprawne, czas pracy poszczególnych pracowników w dni powszednie i święta), [3] rodzajów udzielanych świadczeń zdrowotnych, [4] wykorzystania łóżek, [5] wykonania przychodów, kosztów, zestawienia zobowiązań i należności, rachunku zysków i strat. Zgłoszone wskaźniki nieobowiązkowe dotyczyły miały zaś rejestru umów dotyczących udzielonych zamówień publicznych, rejestru umów najmu i dzierżawy, średniego czasu pobytu pacjenta w szpitalu i kosztów leczenia pacjentów w podziale na poszczególne oddziały. (dowód: akta kontroli str. 68-78)

Naczelnik Wydziału Or. wyjaśnił, że większość analiz wskazanych przez Starostwo jako obligatoryjne znalazła się na portalu menadżerskim. Pracownik Wydziału Oświaty, Kultury i Ochrony Zdrowia (dalej: Wydział OK), do obowiązków którego należał m.in. nadzór nad realizacją zadań statutowych, dostępnością i poziomem udzielanych świadczeń zdrowotnych przez Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Bielsku Podlaskim (dalej: SP ZOZ) wyjaśnił, że nie wszystkie propozycje *znalazły się ostatecznie w analizach portalu menadżerskiego, np. w sprawie regulaminu organizacyjnego i czasu oczekiwania pacjentów. Wprowadzie dane o czasie oczekiwania dostępne są na stronie internetowej NFZ, jednak skoro już angażowano środki w powstanie portalu, to takie informacje mogły być dostępne w jednym miejscu*. (dowód: akta kontroli str. 79, 165)

Naczelnik Wydziału Or. wyjaśnił, że według jego wiedzy, po przekazaniu 6 lipca 2012 r. do UMWP propozycji analiz, nie toczyły się żadne dodatkowe konsultacje na ich temat. Dodał, że 23 maja 2015 r. brał udział w prezentacji prototypu platformy regionalnej, podczas której przedstawiciel wykonawcy zaprezentował m.in. analizy na poziomie portalu menadżerskiego. (dowód: akta kontroli str. 70, 170-171)

W ramach uczestnictwa w projekcie e-Zdrowie, w latach 2012-2015 na jego realizację Starostwo przeznaczyło 99.290 zł brutto<sup>6</sup>, z czego 84.396 zł (85%) pochodziło z dotacji przekazanej na ten cel od Lidera projektu, a pozostałe 14.894 zł (15%) zostało sfinansowane ze środków własnych. Kwota ta wydatkowana została głównie na wynagrodzenie inżyniera kontraktu (53.615 zł, tj. 54% ogółu), oraz utworzenie portalu

<sup>6</sup> Podatek VAT był kosztem kwalifikowalnym w 100%.

menadżerskiego (38.993 zł, tj 39% ogółu). Pozostałe 6.682 zł to koszty audytu, szkoleń, usług wdrożeniowych i tablicy pamiątkowej.

Większość kosztów (97.814 zł, tj. 98,5% ogółu) dotyczyła udziału Starostwa w kosztach wspólnych projektu, a 1.476 zł (1,5% ogółu) to koszty bezpośrednio dotyczące Starostwa, przeznaczone na szkolenia i zakup tabliczki pamiątkowej. Nie były dokonywane zakupy sprzętu komputerowego. (dowód: akta kontroli str. 80-91)

Do ewidencji księgowej projektu służyły wyodrębnione do tego celu konta księgowe oraz rachunek bankowy. Starosta wydał również zarządzenie w sprawie zasad (polityki) rachunkowości stosowanych przy realizacji projektu<sup>7</sup>. Zastosowanie powyższych zasad było zgodne z § 12 porozumienia partnerskiego. (dowód: akta kontroli str. 92-99)

Naczelnik Wydziału Or. nie pamiętał, czy podczas spotkań u Lidera projektu podejmowane były kwestie związane z utrzymaniem portalu menadżerskiego po wygaśnięciu obecnej umowy z dostawcą oprogramowania. Dodał natomiast, że: *zdaję jednak sobie sprawę z tego, że w przyszłości będzie to oznaczało udział w kosztach utrzymania portalu przez podmioty uczestniczące w projekcie.* (dowód: akta kontroli str. 79)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Starostwo aktywnie uczestniczyło w pracach nad projektem e-Zdrowie, poprzez udział w poświęconych mu spotkaniach, opiniowaniu dokumentacji przetargowej oraz składaniu propozycji dotyczących analiz, które powinny być dostępne poprzez portal menadżerski.

## **2. Praktyczne wykorzystanie możliwości portalu menadżerskiego w sprawowaniu nadzoru nad Zakładem Opieki Zdrowotnej w Bielsku Podlaskim**

Opis stanu  
faktycznego

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych<sup>8</sup>, dostęp do portalu menadżerskiego posiadły trzy osoby:

- pracownik Wydziału Budżetu i Finansów (dalej: Wydział Fn.), w zakresie obowiązków którego było m.in. przygotowanie projektów uchwał Zarządu Powiatu w sprawie sprawozdania półrocznego i rocznego z wykonania planu finansowego SP ZOZ,
- pracownik Wydziału OK, do którego obowiązków należał m.in. nadzór nad realizacją zadań statutowych, dostępnością i poziomem udzielanych świadczeń zdrowotnych przez Szpital,
- naczelnik Wydziału Gospodarowania Mieniem (dalej: Wydział GM), prowadzący m.in. sprawy związane z administrowaniem powiatowymi nieruchomościami gruntowymi, budynkami i lokalami.

Uprawnienia do korzystania z portalu menadżerskiego nadane zostały przez dostawcę oprogramowania na wniosek Wicestarosty z 24 kwietnia 2015 r. Powyższe osoby zostały przeszkolone w zakresie korzystania z portalu menadżerskiego.

(dowód: akta kontroli str. 103-104, 106-108, 115-116)

W ramach portalu menadżerskiego istniała możliwość generowania 72 analiz<sup>9</sup>, dotyczących m.in. danych finansowych (w tym przychody, koszty, wynik finansowy, poziom wykonania kontraktu z NFZ, koszty porad), udzielania świadczeń zdrowotnych (w tym liczba pacjentów, łóżek, porad, hospitalizacji) oraz zarządzania zasobami ludzkimi (w tym absencje personelu, średnie wynagrodzenia w grupach zawodowych, analiza zatrudnienia).

(dowód: akta kontroli str. 111-114, 167)

<sup>7</sup> Zarządzenie Nr 21/12 Starosty Bielskiego z dnia 23 listopada 2012 r. w sprawie ustalania zasad (polityki) rachunkowości stosowanych przy realizacji Projektu nr: WND-RPPD.04.01.00-20-001/11 pn. „Podlaski System Informacyjny e-Zdrowie”, decyzja nr UDA-RPPD.04.01.00-20-001/11-00 z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie dofinansowania projektu.

<sup>8</sup> 6 lipca 2016 r.

<sup>9</sup> Lista dostępnych analiz wynosiła 74, jednak dwie z nich („spr” i „szkolenia”) nie były analizami generującymi dane. Zostały utworzone przez osoby nie będące pracownikami Starostwa.

W Ankiecie dot. wdrożenia systemu Portal Menedżerski w Starostwach Powiatowych, wypełnionej 19 listopada 2015 r. na prośbę UMWP, Starostwo stwierdziło brak możliwości generowania analiz, a przez to możliwości sprawdzenia wiarygodności prezentowanych danych. Po usunięciu usterki przez dostawcę oprogramowania, 5 stycznia 2016 r. Sekretarz Powiatu zalecił użytkownikom portalu: *przejrzeć wykaz analiz (...) i zastanowić się nad możliwościami pełnego ich wykorzystania*. 8 stycznia 2016 r. pracownik Wydziału Fn. zgłosił Naczelnikowi Wydziału Or. niespójność danych finansowych generowanych z portalu menadżerskiego ze sprawozdaniem SP ZOZ. Podobne spostrzeżenia przekazał pracownik Wydziału OK w zakresie informacji o liczbie osób leczonych i liczbie pracowników SP ZOZ. Wątpliwości co do rzetelności danych zostały przez Starostwo przekazane przedstawicielowi dostawcy oprogramowania na spotkaniu 12 lutego 2016 r. i ponowione drogą e-mailową 17 lutego 2016 r.

W marcu i kwietniu 2016 roku pracownik Wydziału Fn. ponownie sprawdził spójność danych wynikających z analiz wykonanych za pomocą portalu menadżerskiego z danymi otrzymanymi z SP ZOZ. Dane ponownie różniły się, a część z nich nie była dostępna. 12 kwietnia 2016 r., poprzez internetowy system do składania zgłoszeń serwisowych (IZGL), złożone zostało zgłoszenie o niespójności danych. Dostawca oprogramowania stwierdził<sup>10</sup>, że dane w analizach na poziomie powiatu są zgodne z danymi na poziomie szpitala i zalecił Starostwu zgłoszenie problemu do SP ZOZ *tak aby szpital poprawnie wystawił dane zasilające system BI*. Po otrzymaniu przez Starostwo (30 maja 2016 r.) rachunku wyników SP ZOZ wg stanu na 30 kwietnia 2016 r. dokonana została kolejna analiza spójności otrzymanych danych finansowych z danymi z portalu menadżerskiego. Dane ponownie nie były spójne, o czym Starostwo 8 czerwca 2016 r. poinformowało SP ZOZ, zaś Kierownik Sekcji ds. Informatyki SP ZOZ przesłał zgłoszenia o rozbieżności danych do dostawcy oprogramowania. W dniu 22 czerwca 2016 r. Starostwo dokonało zgłoszenia za pomocą systemu IZGL o braku możliwości wygenerowania jakichkolwiek analiz. Problem okazał się chwilowy, bowiem następnego dnia raporty generowały już dane. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych pracownicy Starostwa nie mają pewności co do rzetelności danych prezentowanych na portalu menadżerskim. Równoległe przeprowadzona kontrola w SP ZOZ wykazała, że przyczyną niespójności niektórych danych jest rozbieżność pomiędzy specyfiką księgowania w oprogramowaniu do obsługi finansowej w poszczególnych szpitalach a specyfikacją wymiany danych udostępnioną do narzędzia analitycznego, z którego dane zasilają portal menadżerski. Z tego powodu konieczne są poprawki i dostosowanie wymiany danych pomiędzy systemami informatycznymi w SP ZOZ. (dowód: akta kontroli str. 117-163, 172)

Upoważnieni do portalu pracownicy Starostwa pozytywnie ocenili ideę utworzenia narzędzia analitycznego w postaci portalu menadżerskiego.

Pracownik Wydziału Fn. wyjaśniła, że w związku z uruchomieniem portalu menadżerskiego miała możliwość szybkiego dostępu do danych i przedstawienia ich oczekującym na nie osobom (Zarząd Powiatu, Starosta, Wicestarosta). Dodała, że: *na obecnym etapie działania portalu niedogodnością jest fakt, że dane pomiędzy sprawozdaniami Szpitala i dane z analiz generowanych przez portal – nie są spójne. Przeprowadzałam analizy porównawcze pomiędzy danymi ze sprawozdań ze Szpitala i danymi z portalu. O wynikach tych analiz informowałam Naczelnika Wydziału Organizacyjno-Prawnego i panią Skarbnik. Jeśli dane byłyby spójne, usprawniłoby to moją pracę.* (dowód: akta kontroli str. 164)

Pracownik Wydziału OK wyjaśniła, że: *idea utworzenia takiego narzędzia jak portal menadżerski jest bardzo słuszna, bo angażuje przy generowaniu informacji tylko jedną osobę. Wiele z dostępnych raportów jest dla mnie, z uwagi na zakres moich obowiązków, nieprzydatnych, np. w zakresie finansów, ale pozostałe niosą dla mnie dość duży zasób wiedzy, pomocny przy wykonywaniu obowiązków służbowych. Pomimo tego, że dzisiaj mogę nie korzystać z części raportów, to jednak szerokie możliwości prezentacji danych z portalu menadżerskiego mogą wspomagać mnie w dokonaniu analizy jakiegoś zaistniałego problemu lub uzupełnienia wiedzy oczekiwanej przez Zarząd Powiatu.* (dowód: akta kontroli str. 165)

<sup>10</sup> Odpowiedź Starostwo otrzymało po 16 dniach.

Naczelnik Wydziału GM wyjaśnił, że pomimo braku *raportów dotyczących rejestru umów i inwestycji Szpitala, to znajdują się analizy dotyczące np. rentowności SP ZOZ, które mogą wykorzystać w swojej pracy zawodowej, a wcześniej zdobycie tych informacji wymagało zaangażowania innej osoby.* (dowód: akta kontroli str. 168)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Starostwo korzystało z portalu menadżerskiego. Aktywność ta ukierunkowana była na weryfikowanie spójności informacji pomiędzy danymi prezentowanymi przez portal i dostarczanymi przez SP ZOZ. Jakość prezentowanych informacji nie mogła być jednak podstawą do rzetelnego sprawowania nadzoru nad podległym SP ZOZ.

#### IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>11</sup>, 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.

Białystok, dnia 10 sierpnia 2016 r.

Kontroler  
Wojciech Zambrzycki  
starszy inspektor kontroli państwowej

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

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*

<sup>11</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.