



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw
Socjalnych i Zdrowia**

Warszawa, dnia września 2010 r.

Tekst ujednolicony

**Pan
prof. dr hab. n. med.
Przemysław Oszukowski
Dyrektor Instytutu Centrum Zdrowia
Matki Polki w Łodzi**

KPZ-4110-02-01/2010
R/10/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Instytucie Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi – zwanym dalej Instytutem – kontrolę jego funkcjonowania w latach 2008-2010.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli, podpisanym 5 sierpnia b.r., stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia funkcjonowanie Instytutu w badanym okresie z uwagi na bardzo złą sytuację finansową placówki. W ocenie NIK, nie zostały wykorzystane wszystkie możliwości działań naprawczych. Prace badawczo-rozwojowe nie przynosiły znaczących przychodów, mimo iż ich realizacja i uzyskiwanie z tego tytułu korzyści finansowych powinno stanowić istotny cel działalności Instytutu.

1. W ocenie NIK, obecna kondycja finansowa Instytutu stanowi poważne zagrożenie dla kontynuowania działalności w dotychczasowej strukturze organizacyjno - prawnej.

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

Za 2008 r. Instytut wykazał stratę netto w kwocie 24.095,1 tys. zł; niepokrytą stratę z lat ubiegłych w wysokości 118.500,4 tys. zł; ujemny stan funduszu własnego w wysokości 94.707,4 tys. zł oraz wartość zobowiązań i rezerw na zobowiązania 181.904,3 tys. zł. W kolejnym roku Instytut odnotował stratę netto w kwocie 9.289,1 tys. zł, niepokrytą stratę z lat ubiegłych w wysokości 121.512,3 tys. zł, ujemny stan funduszu własnego w wysokości 82.913,3 tys. zł oraz wartość zobowiązań i rezerw na zobowiązania 171.884,6 tys. zł.

Na bardzo wysokim poziomie kształtował się stan zobowiązań wymagalnych i wynosił odpowiednio: na koniec 2008 r. – 84.341,7 tys. zł, na koniec 2009 r. – 81.063,6 tys. zł oraz na koniec I półrocza 2010 r. – 90.438,5 tys. zł.

Należy podkreślić, iż Instytut uzyskał w tym okresie znaczące wsparcie finansowe z budżetu państwa. Minister Zdrowia, w ramach programu wieloletniego pod nazwą „Wzmocnienie bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli”, przekazał dotacje w łącznej kwocie 59.979,2 tys. zł, w tym: 2007 r. – 20.000 tys. zł; 2008 r. – 18.896,0 tys. zł; 2009 r. – 21.083,2 tys. zł.

W ocenie NIK wysokość ponoszonych kosztów można byłoby ograniczyć gdyby kierownictwo Instytutu w większym zakresie zrestrukturyzowało placówkę. Podjęto działania w celu zracjonalizowania kosztów prowadzonej działalności powołując komórkę rachunkowości zarządczej oraz rozpoczęto proces budżetowania poszczególnych jednostek organizacyjnych. Nie wprowadzono jednak dotychczas zmian polegających na powiązaniu efektów ekonomicznych komórki organizacyjnej z poziomem wynagrodzenia pracowników oraz nie dokonano zmiany umów o pracę z kadrą kierowniczą klinik na umowy kontraktowe (z uwzględnieniem odpowiedzialności kierowników klinik za wynik finansowy i powiązanie ich wynagrodzenia z osiąganym zyskiem), co zakładano w programie restrukturyzacyjnym. Nie została ograniczona wielkość zatrudnienia, a pomimo złej sytuacji finansowej jednostki w 2008 r. nastąpił, wymuszony strajkami, blisko 25%, w stosunku do 2007 r., wzrost średniego miesięcznego wynagrodzenia w Instytucie.

Na złą sytuację finansową Instytutu miały także wpływ czynniki zewnętrzne, niezależne od działań kierownictwa, takie jak m.in.:

- konieczność zaspokojenia indywidualnych roszczeń pracowników, wynikających z art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców i o zmianie niektórych ustaw²,

² Dz. U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.

- przedłużony termin płatności za część procedur przez Narodowy Fundusz Zdrowia (zapłata za procedury nielimitowane raz na kwartał, w przypadku Instytutu płatności dokonywane od 110 do 225 dni po wykonaniu procedury),
- brak zapłaty za część procedur w przypadku pacjentów z wadami wielonarządowymi z zastosowaniem większej liczby procedur w kilku klinikach (NFZ płaci jedynie za jedną procedurę).

Dla zapewnienie dalszego funkcjonowania placówki konieczne jest, w ocenie NIK, kontynuowanie restrukturyzacji i poszukiwanie dodatkowych, zewnętrznych źródeł finansowania w celu zmniejszenia wysokości zobowiązań wymagalnych generujących dodatkowe koszty finansowe.

2. Instytut w ograniczonym zakresie realizował działalność badawczo-rozwojową, o czym świadczą następujące fakty:

- od 2009 r. nie zatrudniano ani jednego pracownika naukowego na cały etat (na koniec 2008 była zatrudniona 1 osoba);
- udział pracowników naukowych w zatrudnieniu ogółem wynosił jedynie niecałe 2,5%,
- przychody z działalności związanej z prowadzeniem badań naukowych i prac rozwojowych oscylowały w granicach 6,5-7,5% przychodów ogółem jednostki,
- nie osiągnęto przychodów z tytułu sprzedaży projektów badawczych i celowych,
- udział aparatury naukowo-badawczej w majątku ogółem Instytutu wynosił jedynie 6-7%.

Zdaniem NIK – w świetle postanowień art. 1 ust. 1 ustawy z 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych³ – realizację przez Instytut zasadniczych, ustawowych zadań jednostki badawczo-rozwojowej należy uznać za niewystarczającą.

3. W latach 2008-2010 Instytut nie dokonał odpisu podstawowego na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, naruszając tym samym art. 5 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁴ oraz § 20 regulaminu wynagradzania, gdzie podano: „Instytut tworzy fundusz świadczeń socjalnych, przy uwzględnieniu postanowień ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (...) oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy”. Wysokość należnego niedokonanego odpisu podstawowego na ZFŚS w latach 2008-2010 r. wyniosła ogółem 7.456,8 tys. zł.

³ Dz.U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993 ze zm.).

⁴ Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 ze zm.

W sprawie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych Dyrektor Instytutu zawierał umowy z zakładowymi organizacjami związków zawodowych w latach 2008 - 2010 r. zawieszające odpisy na ZFŚS. Jednakże w regulaminie wynagradzania nie zawarto postanowień umożliwiających zmianę wysokości lub niedokonywanie odpisów. Stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy z 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych jedynie regulamin może kształtować wysokość odpisu na Fundusz, jak również może postanawiać, że Fundusz nie będzie tworzony.

Ponadto Instytut nie zrealizował wyroków sądowych dotyczących zobowiązania do przekazania na konto ZFŚS należnych środków z tytułu naliczonych i nieprzekazanych odpisów za lata 2002-2006 w kwocie ogółem 6.909,7 tys. zł.

W ocenie NIK, likwidując z dniem 1 stycznia 2008 roku w Instytucie zakładowy fundusz nagród i włączając go w wynagrodzenie zasadnicze, naruszono art. 15 ust. 2a ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych.

Zdaniem Izby nagrody powinny spełniać funkcję motywacyjną i stanowić ważne narzędzie w prawidłowym zarządzaniu zasobami ludzkim, zwłaszcza w kontekście charakteru badawczo-rozwojowego jednostki.

4. Instytut zawarł 45 umów dotyczących dzierżawy, najmu, użyczenia pomieszczeń i powierzchni innym podmiotom. Łączne przychody Instytutu z tego tytułu wyniosły w okresie 2008 r. – maj 2010 r. 2.749,0 tys. zł, przynosząc zysk w kwocie 1.726,7 tys. zł. W ocenie NIK, trudna sytuacja finansowa Instytutu wymaga wykorzystywania wszystkich potencjalnych źródeł uzyskiwania dodatkowych przychodów. Ustalenia kontroli wskazują natomiast, iż w niektórych przypadkach rezygnowano z tej możliwości.

4.1. W latach 2008-2010 Instytut poniósł koszty (telefon, internet, sprzątnięcie, energia, woda) w kwocie 3,5 tys. zł z tytułu działalności Filii nr 3 Szkoły Podstawowej Specjalnej nr 146 w Zespole Szkół Specjalnych Nr 8 w Łodzi.

Najwyższa Izba Kontroli nie znajduje przesłanek do finansowania przez Instytut działalności szkoły, będącej jednostką budżetową utrzymywaną w ramach budżetu miasta Łodzi. Wprawdzie art. 71c ust. 1 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁵ nakłada na Instytut obowiązek udostępnienia pomieszczenia do prowadzenia zajęć szkolnych, ale nie gwarantuje jej nieodpłatności. W ocenie NIK – biorąc pod uwagę złą sytuację finansową Instytutu – to jednostka samorządu powinna być w całości obciążona bieżącymi kosztami funkcjonowania szkoły.

⁵ Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.

5. W 2010 r. w 37 postępowaniach o łącznej szacunkowej wartości zamówienia 635,3 tys. zł⁶ Instytut zastosował tryb z wolnej ręki, powołując się na przesłankę określoną w art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁷, tj. wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, a wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, uniemożliwiające skorzystanie z konkurencyjnych trybów.

NIK zwraca uwagę, że postanowieniami art. 10 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych sformułowana została zasada prymatu trybów przetargowych (otwartych) nad innymi trybami udzielania zamówień publicznych, co związane jest z koniecznością zapewnienia uczciwej konkurencji, jawności postępowania oraz powszechności dostępu wykonawców do zamówień finansowanych ze środków publicznych. Z zasady tej wynika, iż zastosowanie trybu udzielenia zamówienia publicznego innego niż tryb przetargowy jest możliwe wyłącznie w sytuacji, gdy stan faktyczny związany z udzieleniem zamówienia publicznego odpowiada ściśle normie prawnej warunkującej dopuszczalność zastosowanie takiego trybu.

W ocenie NIK, we wspomnianych przypadkach nie doszło do spełnienia kryteriów określonych w art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy, w tym w szczególności nieprzewidywalności występujących sytuacji. W ocenie Izby przyczyny podawane przez Instytutu, takie jak wyczerpywanie się zapasów leków i materiałów medycznych, nierozstrzygnięcie postępowań przetargowych, wzrost liczby pacjentów na skutek likwidacji oddziałów innych szpitali nie stanowiły przesłanek do powołania się na art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy. Sytuacja, w której wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, powinna być dla zamawiającego nieprzewidywalna, co oznacza takie zdarzenie, którego zaistnienie w normalnym toku rzeczy byłoby mało prawdopodobne. Okolicznościami niemożliwymi do przewidzenia są w szczególności zjawiska losowe i niezależne od zamawiającego (np. katastrofy, awarie)⁸.

⁶ Dot. następujących postępowań: 1) postępowanie nr ZP/29/2010 o wartości szacunkowej 131,6 tys. zł – świadczenie usługi telekomunikacyjnej – łączność telefoniczna wewnętrzna i zewnętrzna oraz najem systemu telekomunikacyjnego; 2) postępowania nr ZP/35A/2010, ZP/35B/2010, ZP/35C/2010, ZP/35D/2010 o szacowanej wartości zamówienia 87,2 tys. zł – dostawa nici chirurgicznych; 3) postępowania nr ZP/46A/2010, ZP/46B/2010, ZP/46C/2010, ZP/46D/2010 o szacowanej wartości zamówienia 89,1 tys. zł – dostawa implantów chirurgicznych, drenów i akcesoriów do drenażu; 4) postępowania od nr ZP/47a/2010 do ZP/47j/2010 o szacowanej wartości zamówienia 90,8 tys. zł – dostawa sprzętu medycznego jednorazowego użytku; 5) postępowania od nr ZP/48A/2010 do ZP/48L/2010 o szacowanej wartości zamówienia 153,7 tys. zł – dostawa wyrobów medycznych; 6) postępowania od nr ZP/53a/2010 do ZP/53f/2010 – dostawa produktów leczniczych o szacowanej wartości zamówienia 82,9 tys. zł.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759.

⁸ Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) naruszeniem dyscypliny finansów publicznych

Biorąc pod uwagę wieloletnią działalność Instytutu na rynku usług medycznych i fachowość personelu oraz doświadczenie w zakresie dokonywania zamówień publicznych, w ocenie NIK nie zachowano w tych przypadkach należytej staranności.

6. Plany finansowe Instytutu nie były ustalane z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym ich obowiązywanie od początku roku. I tak plan na 2008 r. – został pozytywnie zaopiniowany przez Radę Naukową dopiero 2 czerwca 2008 r., plan na 2009 r. – 22 kwietnia 2009 r., a na 2010 – 31 marca 2010. Opóźnienia te spowodowane były brakiem wiarygodnych danych o przychodach w związku z opóźnieniami w podpisywaniu kontraktów z Narodowym Funduszem Zdrowia. W okresach poprzedzających ustalenie planów finansowych na dany rok działalność Instytutu prowadzona była na podstawie prowizorycznych planów ustalanych na bazie danych roku poprzedniego.

NIK jako niecelowe ocenia dokonanie zmiany planu finansowego na 2009 r. już po jego zakończeniu (31 marca 2010 r.).

Plany finansowe Instytutu na rok 2008 i 2009 nie były przekazywane przez Instytut do Ministerstwa Finansów, co naruszało postanowienia art. 41 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym: „Plany finansowe jednostek (...) po ich zatwierdzeniu (...), są przekazywane Ministrowi Finansów w terminie 14 dni od dnia ich zatwierdzenia...”.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnosi o realizację następujących wniosków pokontrolnych:

1. Zintensyfikowanie działań restrukturyzacyjnych, w szczególności odnoszących się do wielkości i struktury zatrudnienia.
2. Przeanalizowanie zakresu i efektów realizowanych dotychczas prac badawczych i możliwości zwiększenia aktywności Instytutu w tym zakresie.
3. Uregulowanie problemu narastającego zadłużenia z tytułu nie dokonywania wpłat na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych.

jest udzielenie zamówienia publicznego z pominięciem przepisów dotyczących przesłanek stosowania trybów zamówienia publicznego m.in. z wolnej ręki.

4. Dokonanie przeglądu wszystkich umów najmu i dzierżawy zawartych przez Instytut pod kątem możliwości uzyskiwania z tego tytułu dodatkowych przychodów.
5. Podjęcie działań organizacyjnych mających na celu lepsze planowanie zamówień publicznych i ograniczenie stosowania trybów bezprzetargowych.
6. Usprawnienie procedury sporządzania i przekazywania planów finansowych Instytutu.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia oczekuje od Pana Dyrektora – w terminie miesięcznym – informacji o sposobie wykorzystania powyższych uwag i wniosków, bądź o działaniach podjętych na rzecz realizacji tych wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK Pan Dyrektor ma prawo zgłosić, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, umotywowane zastrzeżenia w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu, do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia Najwyższej Izby Kontroli.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały, o której mowa w art. 56 ust. 7 ustawy o NIK.

