



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku



00123317

LBI.410.025.13.2016
P/16/059

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 Informacyjny e-Zdrowie
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Henryk Dąbrowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/12/2017 z 10 stycznia 2017 r. Marcin Kiersnowski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/17/2017 z 20 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Sejnach, ul. 1 Maja 1, 16-500 Sejny ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Franciszek Alszko – Starosta Sejneński ² (dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Realizacja portalu menedżerskiego⁴ w ramach projektu Podlaski System Informacyjny e-Zdrowie⁵ nie przyniosła korzyści określonych w studium wykonalności PSleZ oraz we wniosku o jego dofinansowanie⁶, mimo upływu 21 miesięcy od uruchomienia tego komponentu (15 maj 2015 r.) oraz wydatkowania na ten cel 99,3 tys. zł ze środków własnych i Unii Europejskiej. Portal menedżerski nie zapewniał bowiem wiarygodnych danych na temat funkcjonowania nadzorowanego podmiotu leczniczego oraz nie był wykorzystywany do bieżącej pracy Starostwa.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Starostwo zgodnie z porozumieniem zawartym z Liderem Projektu⁷ realizowało obowiązki dotyczące prac projektowych i wdrożeniowych PSleZ. Zapewniono własne środki finansowe niezbędne do realizacji Projektu oraz opiniowano przedstawianą przez Lidera Projektu dokumentację, związaną z realizacją PSleZ.

Po uruchomieniu portalu menedżerskiego Starostwo nie wykorzystywało jednak jego funkcjonalności do nadzoru nad Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej w Sejnach⁸, a niezbędne informacje i raporty do tego celu otrzymywało od podmiotu leczniczego nadal w formie papierowej. W Starostwie nie podjęto też działań w celu weryfikacji poprawności raportów i analiz generowanych przez portal menedżerski, podczas gdy wszystkie z 18 przeanalizowanych przez NIK raportów dostarczało rozbieżnych informacji.

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

¹ Dalej „Starostwo”.

² Pan Piotr Franciszek Alszko został wybrany na Starostę Sejneńskiego 1 grudnia 2014 r. Poprzednio funkcję tę pełnili Andrzej Szturgulewski (od 25 stycznia 2012 r. do 30 listopada 2014 r.) i Ryszard Grzybowski (od 27 listopada 2006 r. do 24 stycznia 2012 r.).

³ 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.

⁴ Komponent PSleZ służący do generowania raportów i analiz, wspomagających nadzór nad podmiotem leczniczym.

⁵ Projekt (zwany dalej „PSleZ” lub „Projektem”) był realizowany na podstawie decyzji Nr UDA-RPPD.04.01.00-20-001/11-00, będącej załącznikiem Nr 2 do uchwały Nr 63/778/2011 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 8 listopada 2011 r.

⁶ Kontrolą objęto lata 2011 – 2017 (do zakończenia czynności kontrolnych).

⁷ Województwo Podlaskie, którego zadania wykonywał Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.

⁸ Dalej „SP ZOZ w Sejnach”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uczestnictwo Starostwa w pracach nad PSleZ i zgłaszanie własnych rozwiązań

Opis stanu faktycznego

Starostwo i SP ZOZ w Sejnach 14 maja 2009 r. wyraziły Liderowi Projektu chęć uczestnictwa w PSleZ. Następnie 5 czerwca 2009 r. Powiat Sejneński zawarł z Województwem Podlaskim umowę w sprawie współdziałania przy realizacji Projektu. W umowie Powiat zobowiązał się m.in. do wdrożenia PSleZ po uzyskaniu dofinansowania, sporządzenia zapotrzebowania rzeczowego i finansowego oraz zapewnienia środków finansowych do jego realizacji. Rada Powiatu Sejneńskiego uchwałą z 9 listopada 2010 r. wyraziła wolę przystąpienia Powiatu Sejneńskiego do Projektu oraz zabezpieczenia wkładu finansowego Starostwa i SP ZOZ w Sejnach⁹. (dowód: akta kontroli str. 7-16)

Wspólnie z pozostałymi partnerami Projektu, Starostwo 31 marca 2011 r. – na okres przygotowania, realizacji i zapewnienia trwałości PSleZ – zawarło z Liderem Projektu porozumienie partnerskie w sprawie współdziałania przy jego realizacji, które było trzykrotnie¹⁰ aktualizowane. W umowie Strony zobowiązały się do przygotowania i wdrożenia PSleZ. Zadaniem Starostwa było m.in. zapewnienie finansowania wkładu własnego, współfinansowanie części wspólnych Projektu, współpraca z Liderem PSleZ, kierowanie pracowników na szkolenia związane z obsługą systemów informatycznych powstałych w ramach realizacji PSleZ, delegowanie osób do współpracy z Liderem Projektu w zespole ds. koordynacji realizacji i monitorowania PSleZ oraz promocja Projektu. (dowód: akta kontroli str. 17-52)

Zgodnie z postanowieniami ww. porozumienia, wydatki kwalifikowalne Starostwa na realizację Projektu wyniosły 99,3 tys. zł, z czego 14,9 tys. zł (15%) zostało sfinansowane ze środków własnych, a pozostałe 84,4 tys. zł (85%) stanowiły środki budżetu UE. Kwota ta wydatkowana została głównie na wynagrodzenie inżyniera kontraktu PSleZ (53,6 tys. zł) oraz utworzenie portalu menedżerskiego dla Starostwa (39 tys. zł). Pozostałe koszty dotyczyły audytu Projektu (0,7 tys. zł), szkoleń użytkowników portalu menedżerskiego (1,2 tys. zł), analizy wdrożeniowej (4,5 tys. zł) i tablicy informującej o zrealizowaniu Projektu w Starostwie (0,3 tys. zł). Poniesione przez Starostwo wydatki kwalifikowalne były niższe o 7,1 tys. zł od planowanych (106,4 tys. zł), co wynikało z mniejszych o 5,1 tys. zł wydatków dotyczących audytu Projektu oraz niższych o 1,9 tys. zł wydatków na promocję.

Powiat Sejneński przekazał też 251,9 tys. zł dotacji celowej dla SP ZOZ w Sejnach na sfinansowanie jego wkładu do Projektu. W ramach składanych przez ten podmiot leczniczy wniosków o wypłatę dotacji, Starostwo otrzymywało informacje o rzeczowym i finansowym zaawansowaniu realizacji Projektu w SP ZOZ. W Starostwie nie podejmowano natomiast działań w celu zweryfikowania stopnia wykorzystania przez SP ZOZ w Sejnach oprogramowania i sprzętu otrzymanego w ramach Projektu. (dowód: akta kontroli str. 53-88, 105-106)

Od podpisania 31 marca 2011 r. porozumienia partnerskiego do odbioru w Starostwie (15 maja 2015 r.) systemu informatycznego uruchomionego w ramach Projektu, Starostwo uczestniczyło w pracach projektowych i wdrożeniowych PSleZ. W tym czasie zaopiniowano 25 dokumentów zamieszczonych na wewnętrznej stronie internetowej Projektu¹¹, dotyczących realizacji PSleZ w Starostwie, w tym m.in. zmiany porozumienia partnerskiego, dokumentację przetargową na dostarczenie zintegrowanego systemu informatycznego PSleZ (uwzględniającą dostawę do Starostwa portalu menedżerskiego), analizę przedwdrożeńiową, porozumienie ws. przetwarzania danych osobowych na poziomie regionalnym PSleZ. Uwagi Starostwo złożyło w dwóch przypadkach. Dotyczyły one dokumentacji przetargowej na wykonanie i montaż tablic pamiątkowych dla Projektu oraz procedury zatwierdzania w podległym SP ZOZ w Sejnach polityki bezpieczeństwa

⁹ Uchwała nr XLI/255/10 Rady Powiatu Sejneńskiego z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przystąpienia Powiatu Sejneńskiego do realizacji projektu „Podlaski System Informatyczny e-Zdrowie” i zabezpieczenia wkładu własnego.

¹⁰ 2 maja 2012 r., 28 lutego 2013 r. oraz 13 listopada 2014 r.

¹¹ Dostęp do wewnętrznej strony internetowej Projektu miało pięciu pracowników Starostwa, tj. starosta, wicesarosta, sekretarz Powiatu Sejneńskiego, inspektor ds. promocji i współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz pracownik odpowiedzialny za obsługę sekretariatu Starostwa.

informacji, co zostało uwzględnione przez Lidera Projektu. Opiniowanie dokumentów przez Starostwo następowało w terminie wyznaczonym przez Lidera PSleZ (od jednego do 12 dni) oraz po zasięgnięciu stanowiska Starosty, informatyka lub Wydziału Organizacyjnego Starostwa.

Starostwo na etapie prac projektowych i wdrożeniowych PSleZ nie zgłosiło własnych propozycji wskaźników, które chciałoby monitorować przy pomocy portalu menedżerskiego, mimo że Lider Projektu pismem z 27 czerwca 2012 r. zwrócił się z prośbą o przedstawienie takiej propozycji. Starosta Sejneński wyjaśnił, że: „na etapie prac projektowych i wdrożeniowych nad Projektem nie były zgłaszane żadne uwagi, gdyż system nie był do końca rozpoznany.” (dowód: akta kontroli str. 89-106, 235-239)

Zgodnie z postanowieniami porozumienia partnerskiego, Starostwo m.in. skierowało trzech pracowników na szkolenia związane z obsługą portalu menedżerskiego oraz wyznaczyło pracownika do kontaktów z dostawcą zintegrowanego systemu informatycznego PSleZ. Do współpracy z Liderem Projektu w zespole ds. koordynacji realizacji i monitorowania PSleZ wydelegowano wicestarostów, którzy uczestniczyli w pięciu spotkaniach tego zespołu. Wybrano również osobę odpowiedzialną za kontakty robocze z Liderem Projektu oraz za współpracę z redakcją portalu pacjenta PSleZ. W Starostwie przeprowadzono ponadto audyt wstępny w zakresie posiadanej infrastruktury informatycznej na potrzeby realizacji Projektu.

W ramach promocji PSleZ na stronie internetowej Starostwa umieszczono banner zawierający odnośnik do strony internetowej Projektu. W siedzibie Starostwa umieszczono plakaty i ulotki informujące pacjentów o potencjale Portalu pacjenta, powstałego w ramach PSleZ. Nie prowadzono działań promocyjnych za pośrednictwem lokalnych mediów. Starosta Sejneński wyjaśnił, że powodem był brak środków finansowych na ten cel. (dowód: akta kontroli str. 105-120, 235-239)

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w zorganizowanych 4 i 24 lipca 2014 r. odpłatnych szkoleniach z obsługi portalu menedżerskiego uczestniczyły dwie osoby, które nie uzyskały potem dostępu do tego systemu. Inspektor Wydziału Organizacyjnego Starostwa wyjaśniła, że: „Na początku 2014 roku Starosta Andrzej Szturgulewski założył, że z portalu menedżerskiego będzie korzystała księgowość Starostwa i dlatego skierował na szkolenie dwie osoby z tego wydziału. Na etapie projektowania Projektu zakładano bowiem, że portal menedżerski przede wszystkim będzie zawierał sprawozdania finansowe (...). Po uruchomieniu portalu okazało się, że przedstawiane są tam także dane rzeczowe dotyczące funkcjonowania SP ZOZ w Sejnach. Ponadto na szkolenie została skierowana, ponieważ była wyznaczona do rozliczenia całości projektu.”

(dowód: akta kontroli str. 53, 58-59, 107, 120, 121)

Ocena częściowa

Starostwo zgodnie z porozumieniem partnerskim zawartym z Liderem Projektu realizowało obowiązki dotyczące prac projektowych i wdrożeniowych PSleZ. Zapewniono własne środki finansowe niezbędne do realizacji Projektu, w tym części wspólnych, a w ramach współpracy z Liderem Projektu opiniowano dokumentację związaną z jego realizacją. Wyznaczono pracowników na szkolenia związane z obsługą otrzymanej aplikacji oraz do pracy w zespole ds. koordynacji realizacji i monitorowania PSleZ.

2. Wykorzystywanie technologii informacyjno-komunikacyjnych do sprawowania przez Starostwo nadzoru nad SP ZOZ w Sejnach

Opis stanu
faktycznego

Dostęp do uruchomionego w ramach PSleZ portalu menedżerskiego¹² posiadali: [1] wicestarosta sejneński (od 24 kwietnia 2015 r. do 14 grudnia 2015 r.); [2] inspektor ds. promocji i współpracy z organizacjami pozarządowymi (od 24 kwietnia 2015 r. do 14 grudnia 2015 r.); [3] sekretarz Powiatu Sejneńskiego, nadzorujący Wydział Organizacyjny Starostwa i odpowiedzialny m.in. za nadzór nad SP ZOZ w Sejnach (od 24 kwietnia 2015 r.); [4] inspektor w Wydziale Organizacyjnym Starostwa (od 14 grudnia

¹² Pracownicy Starostwa mieli dostęp do portalu menedżerskiego na poziomie „użytkownika uprzywilejowanego”.

2015 r.); [5] skarbnik Powiatu Sejneńskiego odpowiedzialny m.in. za nadzorowanie prac związanych z opracowaniem i realizacją budżetu Powiatu Sejneńskiego oraz zapewnienie bieżącej kontroli jego wykonania. (dowód: akta kontroli str. 121-148)

Każdy użytkownik portalu menedżerskiego miał możliwość generowania – utworzonych przez dostawcę oprogramowania – 73 analiz i raportów obrazujących funkcjonowanie SP ZOZ w Sejnach, w tym obejmujących dane finansowe (np. przychody, koszty, wynik finansowy, poziom wykonania kontraktu z NFZ, koszty porad), udzielanie świadczeń zdrowotnych (np. liczba pacjentów, łóżek, porad, hospitalizacji) oraz zarządzanie zasobami ludzkimi (np. absencje personelu, średnie wynagrodzenia w grupach zawodowych, analiza zatrudnienia). Starosta Sejneński wyjaśnił, że: „portal menedżerski będzie przydatny i wykorzystywany w bieżącej pracy w momencie wprowadzania wszystkich danych przez SP ZOZ w Sejnach.” (dowód: akta kontroli str. 149-152, 235-239)

Do rozpoczęcia 11 stycznia 2017 r. kontroli NIK nie wykorzystywano portalu menedżerskiego w bieżącej pracy Starostwa, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

W Starostwie nadzór nad SP ZOZ w Sejnach prowadzono nadal m.in. w oparciu o informacje przedstawiane przez część podmiotów leczniczych w formie papierowej, mimo że część żądanych danych można było pozyskać także za pomocą portalu menedżerskiego. W latach 2011 - 2016 zakres przedstawianych Starostwu sprawozdań nie ulegał zmianie i obejmował m.in. miesięczne i półroczne zestawienia kosztów, przychodów, wyniku finansowego ogółem oraz wg rodzajów działalności, półroczne i roczne zestawienia zobowiązań i należności oraz półroczne dane o ilości udzielonych świadczeń zdrowotnych. (dowód: akta kontroli str. 153-154, 158, 162-187)

Od udostępnienia 15 maja 2015 r. portalu menedżerskiego, w Starostwie nie podejmowano działań w celu weryfikacji poprawności generowanych w nim raportów i analiz, w tym nie korzystano z asysty powdrożeniowej dostawcy oprogramowania. Starosta Sejneński wyjaśnił, że: „Starostwo nie weryfikowało poprawności wprowadzonych danych, gdyż nie wszystkie dane/informacje były wprowadzane od razu przez SP ZOZ w Sejnach.” Dodął także, że: „Starostwo nie korzystało z asysty powdrożeniowej, gdyż nie było zgłoszeń od osób korzystających z portalu menedżerskiego o ewentualnych nieprawidłowościach w działaniach programu.”

Analiza danych zawartych w 18 raportach wygenerowanych w portalu menedżerskim Starostwa za pierwsze półrocze 2016 roku wykazała, że wszystkie zwracały rozbieżne informacje. W siedmiu z nich¹³ wykazane przychody i koszty ogółem, wynik finansowy ogółem, wynik finansowy oddziału chirurgicznego i poradni ginekologiczno-położniczej nie były zgodne z danymi przedstawionymi przez SP ZOZ w formie pisemnej¹⁴. Dodatkowo dane pięciu raportów różniły się od wartości wykazanych w analogicznych raportach wygenerowanych tego samego dnia w SP ZOZ w Sejnach. Natomiast 10 innych raportów¹⁵ zawierało jedynie dane do kwietnia 2016 roku, które dodatkowo różniły się od wartości wykazanych w analogicznych raportach wygenerowanych w SP ZOZ w Sejnach. Ostatni z raportów (plan finansowy i procent jego wykorzystania) w ogóle nie generował danych.

(dowód: akta kontroli str. 105-106, 188-239)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niepodjęciu działań w celu zweryfikowania poprawności raportów i analiz generowanych w portalu menedżerskim oraz niewykorzystaniu tego systemu w bieżącej pracy. Do rozpoczęcia 11 stycznia 2017 r. kontroli NIK wicestarosta oraz inspektor ds. promocji i współpracy z organizacjami pozarządowymi nie wygenerowali żadnego raportu w tym oprogramowaniu, a sekretarz i skarbnik Powiatu Sejneńskiego oraz inspektor w Wydziale Organizacyjnym Starostwa generowali raporty jedynie w celu

¹³ Przychody ogółem, przychody wg rodzajów, koszty ogółem, koszty wg. rodzajów, wynik finansowy ogółem, wynik finansowy oddziału chirurgicznego, wynik finansowy poradni ginekologiczno-położniczej.

¹⁴ Zestawienie kosztów i przychodów oraz wynik finansowy w układzie rodzajowym i w poszczególnych komórkach organizacyjnych za pierwsze półrocze 2016 r.

¹⁵ Ilość i liczby hospitalizowanych i liczby posiadanych łóżek, liczba zgonów, liczba porad w poszczególnych poradniach, liczba pacjentów przyjętych do szpitala i zaliczonych ambulatoryjnie, liczba osobodni, liczba leczonych, podział i ilość badań diagnostycznych, hospitalizacje z podziałem na: wiek, procedury i jednostki chorobowe.

poznania funkcjonalności i możliwości dostarczonego narzędzia. Starosta Sejneński wyjaśnił, że: „dokumenty finansowe i różne sprawozdania z działalności SP ZOZ, które są przekazywane dla Powiatu, muszą być podpisane. Następnie są zatwierdzane przez Radę Powiatu czy też Radę Społeczną SP ZOZ w Sejnach. Na chwilę obecną, dokumenty które można wydrukować z systemu nie są w żaden sposób podpisane.”

Niewykorzystywanie przez Starostwo portalu menedżerskiego do bieżącego wspomagania nadzoru nad SP ZOZ w Sejnach uniemożliwia osiągnięcie korzyści założonych w Projekcie w zakresie podniesienia jakości sprawowania nadzoru właścicielskiego.

(dowód: akta kontroli str. 105-106, 149-161, 235-239)

Ocena cząstkowa

W Starostwie zapewniono pracownikom dostęp do portalu menedżerskiego. Zakupionego oprogramowania nie wykorzystywano jednak do wspomagania 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 zwiększenia jakości nadzoru właścicielskiego.

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 Kontroli¹⁶, wnosi o zapewnienie prawidłowego funkcjonowania portalu menedżerskiego, umożliwiającego wykorzystanie jego możliwości do sprawowania nadzoru nad SP ZOZ w Sejnach.

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

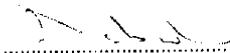
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

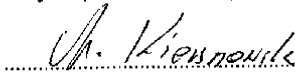
Białystok, dnia 17 lutego 2017 r.

Kontrolerzy:

Henryk Dąbrowski
główny specjalista kontroli państwowej

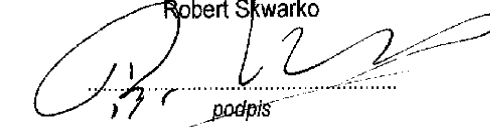

.....
podpis

Marcin Kiersnowski
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR

Robert Skwarko


.....
podpis

¹⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

