

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
Kontroler	Marcin Kiersnowski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/3/2017 z 2 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Augustowie, ul. 3 Maja 29, 16-300 Augustów ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Szlaszyński – Starosta Augustowski ² (dowód: akta kontroli str. 3)

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 ponad 20 miesięcy od uruchomienia tego komponentu (15 maj 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 bieżącej pracy 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 PSleZ⁷, 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 Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej w Augustowie (SP ZOZ), a niezbędne informacje i raporty od podmiotu leczniczego otrzymywano nadal w formie papierowej. W Starostwie nie podjęto też działań w celu weryfikacji poprawności raportów i analiz generowanych przez portal menedżerski. Kontrola NIK wykazała natomiast, że osiem (z 13 analizowanych) raportów dostarczało rozbieżne informacje.

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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Powiat Augustowski 29 sierpnia 2008 r. zawarł z Województwem Podlaskim umowę w sprawie współdziałania przy realizacji PSleZ. W umowie Zarząd Powiatu Augustowskiego

¹ Dalej: „Starostwo”.

² Pan Jarosław Szlaszyński jest Starostą Augustowskim od 28 października 2014 r. Od 19 listopada 2002 r. do 28 października 2014 r. Starostą Augustowskim był Pan Franciszek Wiśniewski.

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 i 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.

Projektu, dokumentację przetargową na dostarczenie zintegrowanego systemu informatycznego PSleZ (uwzględniającą dostawę do Starostwa portalu menedżerskiego), procedurę korzystania z asysty powdrożeniowej. Uwagi Starostwo złożyło w jednym przypadku. Dotyczyły one procedury zatwierdzania w podległym SP ZOZ polityki bezpieczeństwa informacji, co zostało uwzględnione przez Lidera Projektu. Opiniowanie dokumentów przez Starostwo następowało w terminie wyznaczonym przez Lidera PSleZ (od jednego do 10 dni) oraz po zasięgnięciu stanowisk komórek organizacyjnych Starostwa.

Na prośbę Lidera PSleZ, Starostwo zgłosiło też propozycję dotyczącą analiz, jakie powinny być generowane na portalu menedżerskim. W piśmie z 10 lipca 2012 r. Starostwo wskazało, że portal menedżerski powinien obejmować: [1] sprawozdania RB-N (sprawozdanie kwartalne o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych), RB-Z (sprawozdanie kwartalne o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji), RB-UN (sprawozdanie roczne uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych według wartości księgowej) i Rb-UZ (sprawozdanie roczne uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych); [2] sprawozdanie o zobowiązaniach składane do wojewody; [3] plan finansowy na dany rok i jego wykonanie w okresach miesięcznych i rocznych; [4] sprawozdanie finansowe roczne, rachunek zysków i strat w okresach miesięcznych w układzie poszczególnych przychodów i kosztów; [5] kontrakty z NFZ i stopień ich realizacji przez poszczególne komórki organizacyjne w okresie miesięcznym i rocznym. Z analizy dostępnych na portalu menedżerskim raportów wynika, że z pięciu zgłoszonych propozycji, została uwzględniona jedna (poziom wykonania kontraktu z NFZ), a żaden z raportów nie przedstawia danych dotyczących zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 71-81, 107-108, 190-193)

Zgodnie z postanowieniami porozumienia partnerskiego, Starostwo skierowało trzech pracowników na szkolenia związane z obsługą portalu menedżerskiego oraz wyznaczyło dwóch pracowników¹¹ do kontaktów z dostawcą zintegrowanego systemu informatycznego PSleZ. W Starostwie przeprowadzono też audyt wstępny w zakresie posiadanej infrastruktury informatycznej na potrzeby realizacji PSleZ. Do współpracy w imieniu Starostwa z Liderem Projektu w zespole ds. koordynacji realizacji i monitorowania PSleZ delegowano pracowników SP ZOZ, tj. specjalistę działu organizacji i nadzoru, a następnie księgowego tego Szpitala. Starosta Augustowski wyjaśnił, że: „do pracy w zespole ds. koordynacji realizacji i monitorowania projektu Zarząd Powiatu upoważnił pracowników SP ZOZ w Augustowie, ponieważ zdecydowana większość prac organizacyjnych i wdrożeniowych, a przede wszystkim zasilanie danymi systemu jest realizowane przez pracowników SP ZOZ. Natomiast udział pracowników Starostwa polega na korzystaniu z udostępnionych przez system danych. Uznano to za najkorzystniejsze rozwiązanie z punktu widzenia prawidłowości realizacji Projektu.”

W ramach promocji PSleZ na głównej stronie internetowej Starostwa umieszczono banner Projektu zawierający odnośnik do strony internetowej PSleZ. W siedzibie Starostwa umieszczono plakaty i ulotki informujące pacjentów o potencjale Portalu pacjenta powstałego w ramach PSleZ. Informacje o objęciu Projektem SP ZOZ i jego potencjalnych korzyściach dla pacjentów zamieszczono też w lokalnej prasie.

(dowód: akta kontroli str. 82-93, 190-193, 204-208)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Starostwo prawidłowo realizowało obowiązki dotyczące prac projektowych i wdrożeniowych PSleZ. Zgodnie z zawartym z Liderem Projektu porozumieniem partnerskim zapewniono własne środki finansowe niezbędne do realizacji Projektu, w tym części wspólnych PSleZ. 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 i osoby do pracy w zespole ds. koordynacji realizacji i monitorowania PSleZ. Prowadzono też działania promocyjne Projektu.

¹¹ Skarbnika Powiatu Augustowskiego i informatyka w Wydziale Organizacyjno-Prawnym Starostwa.

wyjaśnił, że: „Starostwo nie podejmowało działań weryfikacji rzetelności danych, gdyż korzystało z formy papierowej przedstawiania przez SP ZOZ w Augustowie danych przedstawiających jego funkcjonowanie i osiągnięte wyniki działalności. Zakres danych był szerszy niż w raportach. Stąd też nie korzystano z raportów, a więc nie było konieczności weryfikowania ich rzetelności.”

Analiza danych zawartych w 13 raportach wygenerowanych w portalu menedżerskim Starostwa za okres styczeń – listopad 2016 roku wykazała, że w pięciu z nich (przychody ogółem, przychody wg rodzajów, koszty ogółem, koszty wg. rodzajów, wynik finansowy ogółem) wykazana wartość przychodów ze sprzedaży ogółem, kosztów działalności podstawowej i wyniku finansowego była zgodna z danymi przedstawionymi Starostwu przez SP ZOZ w formie pisemnej¹⁴. Natomiast siedem innych raportów (badania diagnostyczne – podział i liczba, hospitalizacje z podziałem na wiek, koszt porady, liczba leczonych, zestawienie kosztów i przychodów na jednego leczonego/osobodzień, hospitalizacje z podziałem na procedury, hospitalizacje z podziałem na jednostki chorobowe) zawierało jedynie dane do kwietnia 2016 roku, które dodatkowo różniły się od wartości wykazanych w analogicznych raportach wygenerowanych w SP ZOZ. Ostatni z raportów (plan finansowy i procent jego wykorzystania) w ogóle nie generował danych.

Ponadto kontrola NIK przeprowadzona w SP ZOZ wykazała, że cztery raporty¹⁵ (z 10 analizowanych) za drugi kwartał 2016 roku zwracały informacje niezgodnie z danymi źródłowymi. (dowód: akta kontroli str. 61-70, 93, 124-203)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niewykorzystywaniu portalu menedżerskiego w bieżącej pracy Starostwa oraz niepodjęciu działań w celu zweryfikowania poprawności raportów i analiz generowanych przy użyciu tego systemu. Do rozpoczęcia 3 stycznia 2017 r. kontroli NIK Skarbnik Powiatu Augustowskiego oraz informatyk w Wydziale Organizacyjno-Prawnym nie wygenerowali żadnego raportu w tym oprogramowaniu, a specjalista w Wydziale Spraw Obywatelskich Starostwa wygenerował ich 17, jednak jedynie w celu poznania funkcjonalności i możliwości dostarczonego narzędzia. Starosta Augustowski wyjaśnił, że: „nie korzystano dotychczas z portalu menedżerskiego, ponieważ zakres żądanych danych był przedstawiany przez SP ZOZ w formie papierowej. Podstawą analiz i ocen powinny być dane zweryfikowane i zatwierdzone przez Dyrektora SP ZOZ. Najbardziej istotnym elementem przekazywanych danych było omówienie i ocena dokonywana przez Dyrektora SP ZOZ. Zakres danych zmieniał się z upływem czasu (...). Był on szerszy niż raporty dostępne w portalu menedżerskim. Ulegał on też ciągłej modyfikacji, w zależności od sytuacji i aktualnych potrzeb. Raporty z portalu drukowane przez pracowników Starostwa Powiatowego nie dostarczyłyby nowych danych. Poza tym istnieje też kwestia aktualności danych w raportach. Zadaniem SP ZOZ jest wydrukowanie danych z systemu informatycznego i ich weryfikacja.” (dowód: akta kontroli str. 70, 93, 109-119, 124-203)

Ocena częściowa

W Starostwie zapewniono pracownikom dostęp do utworzonego portalu menedżerskiego. Otrzymanego jednak oprogramowania nie wykorzystywano do sprawowania nadzoru nad podległym podmiotem leczniczym oraz nie podjęto działań w celu zweryfikowania poprawności jego funkcjonowania, pomimo że za udział w PSleZ Starostwo zapłaciło ze środków własnych i UE 99,3 tys. zł.

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 Augustowie.

¹⁴ Sprawozdanie o przychodach, kosztach i wyniku finansowym SP ZOZ za listopad 2016 roku.

¹⁵ Poziom wykonania kontraktu (wartościowy), liczba łóżek, hospitalizacje z podziałem na wiek, liczba osobodni.

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