

Tekst ujednolicony

**Pan
Maciej Piróg
Dyrektor Instytutu
„Pomnik - Centrum Zdrowia Dziecka”**

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 Delegatura w Warszawie przeprowadziła w Instytucie „Pomnik - Centrum Zdrowia Dziecka” (dalej „Instytut”) kontrolę funkcjonowania Instytutu w latach 2008-2011 (do 15 grudnia).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 16 stycznia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia funkcjonowanie Instytutu z uwagi na złą sytuację finansową placówki, w tym:

- ujemny wynik finansowy na działalności naukowo-badawczej,
- generowanie w kolejnych latach strat finansowych na całokształcie działalności,
- wysoki stan zobowiązań przeterminowanych.

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sytuację ekonomiczno-finansową Instytutu z uwagi na osiąganie ujemnego wyniku finansowego w latach 2008–2011 I półrocze, który wynosił odpowiednio: 27,9 mln zł, 20,8 mln zł, 34,2 mln zł i 28,2 mln zł. Nieznaczna poprawa wyniku w 2009 r. wynikała głównie ze zwiększonego dofinansowania Instytutu przez Ministerstwo Zdrowia kwotą 21,2 mln zł, w tym kwotą 18 mln zł z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań.

1.1. W objętym kontrolą okresie nastąpił spadek przychodów Instytutu ogółem. Przychody te zmalały z 263,3 mln zł w 2008 r. do 251,2 mln zł w 2010 r., a w I półroczu 2011 r. wyniosły 115,2 mln zł. Wynikało to przede wszystkim z malejących przychodów z działalności medycznej, które w 2010 r. wyniosły 221,7 mln zł i były niższe niż w 2008 r. o 12,8 mln (234,5 mln zł). W pierwszym półroczu 2011 r. tendencja ta uległa wzmocnieniu – przychód z działalności medycznej wyniósł tylko 97,7 mln zł.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

1.2. Nastąpił znaczny wzrost zobowiązań ze 147,9 mln zł w 2008 r. do 204,5 mln zł w 2010 r. (na 30 czerwca 2011 r. – 209,5 mln zł). Zobowiązania wymagalne kształtowały się w okresie badanym na poziomie 54-56 mln zł. Dla zapewnienia płynności Instytut zawarł szereg umów, w tym: kredytową z ²(6 mln zł); pożyczki z ³firmą (16 mln zł); o rozłożeniu należności na raty z ZUS (20,7 mln zł); restrukturyzacji długu z firmą⁴ oraz umowy ratałne z firmami⁵. Powyższe umowy miały decydujący wpływ na ponoszenie wysokich kosztów finansowych (oprocentowanie w skali rocznej od 5,16% w przypadku kredytu do 17,94 % w przypadku pożyczki od firmy⁶), a w konsekwencji istotnie wpływało na pogorszenie wyniku finansowego CZD.

Należności Instytutu w badanym okresie wzrosły z 27,5 mln zł (2008 r.) do 39,0 mln zł (2010 r.). Wg stanu na czerwiec 2011 r. wynosiły one 21,4 mln zł, przy czym nastąpił także wzrost należności przeterminowanych z 794,4 tys. zł (2008 r.) do 1 346,4 tys. zł (czerwiec 2011 r.). Analiza dokumentacji 11 przeterminowanych należności od 7 dłużników wykazała, że prowadzono postępowania windykacyjne, które obejmowały cokwartalne wezwania do zapłaty. W odniesieniu do 4 dłużników nie naliczono bieżących odsetek od należności (mimo iż zawarte z nimi umowy działania takie przewidywały) oraz nie kierowano spraw do sądów. W przypadku 2 dłużników odsetki naliczono po skierowaniu sprawy do sądu.

1.3. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niską aktywność Instytutu w prowadzeniu prac badawczo-rozwojowych z uwagi na niewielki przychód z tej działalności w przychodach ogółem, pomimo że prowadzenie tych prac powinno stanowić podstawową działalność Instytutu (art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych⁷ oraz art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych⁸).

W badanym okresie Instytut ponosił straty na działalności naukowo-badawczej. W poszczególnych latach straty te wynosiły: w 2008 r. – 4,3 mln zł, w 2009 r. – 4,8 mln zł, w 2010 r. – 6,5 mln zł, a w I półroczu 2011 r. – 4,5 mln zł. W latach 2008–2010 udział przychodów ogółem z działalności naukowo-badawczej

w przychodach ogółem przekraczał 5,9%, a w I półroczu 2011 r. był nieco wyższy – 8,9%. Liczba pracowników naukowo-badawczych zmalała z 98 w 2008 r. do 90 na koniec września 2011 r., a ich udział w zatrudnieniu ogółem zmalał w tym okresie z 4,6% do 4,2%. Źródłem przychodów na działalność badawczo-rozwojową były dotacje: na działalność statutową, na finansowanie projektów badawczych, współpracy naukowej i naukowo-technicznej z zagranicą, działalności wspomagającej badania oraz środki unijne na realizację programów we współpracy z zagranicą. O ile projekty badawcze współfinansowane ze środków

² Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie dokonała wyłączenia danych stanowiących tajemnicę przedsiębiorcy, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

³ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie dokonała wyłączenia danych stanowiących tajemnicę przedsiębiorcy, na podstawie jak w przypisie 2.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie dokonała wyłączenia danych stanowiących tajemnicę przedsiębiorcy, na podstawie jak w przypisie 2.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie dokonała wyłączenia danych stanowiących tajemnicę przedsiębiorcy, na podstawie jak w przypisie 2.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie dokonała wyłączenia danych stanowiących tajemnicę przedsiębiorcy, na podstawie jak w przypisie 2.

⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993 ze zm. Dalej ustawa o jbr.

⁸ Dz. U. Nr 96, poz. 618 ze zm.

unijnych oraz projekty własne finansowane na podstawie umów z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej MNiSW) były bilansowane w zakresie kosztów z przychodami, to w przypadku zadań statutowych środki dotacji podmiotowej MNiSW nie pokrywały kosztów realizacji zadań przez Instytut.

W poszczególnych latach okresu badanego przyznana przez MNiSW dotacja podmiotowa była znacząco niższa (od 6,9 mln w 2008 r. do 13,6 mln zł w 2011 r.) od wnioskowanej przez Instytut. Stwierdzono, że koszty realizacji zadań statutowych znacznie przekraczały wysokość dotacji statutowych, a niedobór środków finansowych był finansowany ze środków własnych Instytutu. Z uwagi na to, że Instytut z pozostałej działalności (medycznej i gospodarczej łącznie) generował stratę, nadwyżka kosztów realizacji zadań statutowych stratę tę powiększała. Stwierdzono również, że z uwagi na charakter prowadzonych badań naukowych, Instytut nie uzyskał w okresie badanym jakichkolwiek wpływów ze sprzedaży ich wyników.

2. Podejmowane przez kierownictwo Instytutu, w okresie objętym kontrolą, działania w zakresie poprawy sytuacji finansowej doprowadziły m.in. do zmniejszenia kosztów zużycia materiałów (w tym kosztów leków) z 108,4 mln zł w 2008 r. do 74,4 mln zł w 2010 r. oraz zwiększenia przychodów z innych niż NFZ i Ministerstwo Zdrowia źródeł – inne przychody wzrosły z 8,2 mln zł w 2008 r. do 15,0 mln w 2010 r. i mają tendencję wzrostową (I półrocze 2011 r. 9,7 mln zł).

Działania te w znacznej części były nieskuteczne, bowiem:

- nie zrealizowano planowych założeń w zakresie redukcji zatrudnienia i ograniczenia kosztów wynagrodzeń w latach 2008–2010 o 8 mln zł – koszty wynagrodzeń wzrosły w tym czasie o 10,2 mln zł (ze 110,8 mln zł w 2008 r. do 121,0 mln zł w 2010 r.), a średnioroczne zatrudnienie zwiększyło się o 55,92 etatu (z 2 020,24 do 2 076,16);
- nie zrealizowano planów w zakresie obniżenia kosztów usług obcych (wzrosły z 24,3 mln zł w 2008 r. do 27,2 mln zł w 2010 r.).

Podejmowane przez Instytut działania restrukturyzacyjne, m.in. zmiany organizacyjne w zakresie struktury jednostek organizacyjnych, restrukturyzacja zobowiązań, wprowadzanie budżetowania w zakresie procedur medycznych, lepsze wykorzystanie zasobów, nie spowodowały zasadniczej zmiany sytuacji finansowej Instytutu. Stwierdzono, że na 25 jednostek organizacyjnych (kliniki, zakłady, zespół poradni, izba przyjęć) funkcjonujących w 2010 r. wynik dodatni wykazało 7 jednostek, wynik ujemny 18 jednostek. W 2010 r. w stosunku do 2008 r. polepszenie wyniku nastąpiło w przypadku 12 jednostek, a pogorszenie wyniku nastąpiło w przypadku 13 jednostek. Z powyższych względów rezultaty restrukturyzacji należy uznać za niezadowalające.

Ponadto nie wprowadzono skutecznego systemu motywacyjnego, ukierunkowanego na poprawę wyników poszczególnych klinik i zakładów. Stosowany przez Instytut, w oparciu o obowiązujący regulamin wynagradzania, system dodatków i premii dla pracowników, nie przyczynił się do poprawy wyników jednostek organizacyjnych. W szczególności w Instytucie nie wprowadzono powiązania wynagrodzenia kierowników klinik z wynikami finansowymi kierowanych przez nich jednostek. Stwierdzono również, że w Instytucie nie utworzono do 30 września 2010 r., tj. w okresie obowiązywania ustawy o jbr, funduszu nagród, co było niezgodne z art. 15 ust. 2a tejże ustawy.

Zdaniem NIK, aktualna sytuacja finansowa Instytutu, w przypadku nie uzyskania dodatkowych przychodów z NFZ i nieprzeprowadzenia skuteczniejszej restrukturyzacji wewnętrznej, zagrozi jego dalszemu funkcjonowaniu.

3. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o jbr i art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych⁹, Rada Naukowa Instytutu jest organem stanowiącym, inicjującym, opiniodawczym i doradczym m.in. w zakresie działalności statutowej.

- Rada Naukowa nie wskazała, w okresie badanym, szczególnych działań w zakresie gospodarki finansowej Instytutu, wydając pozytywną opinię o planach i sprawozdaniach przedstawianych przez kierownictwo Instytutu, bez zgłaszania własnych uwag i wniosków.
- Rada Naukowa nie podjęła uchwały w sprawie ustalenia perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, mimo obowiązku określonego w art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy o jbr i art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy o instytutach badawczych. Omawiane podczas posiedzeń Rady (dotyczących zatwierdzenia corocznych planów działalności Instytutu) główne kierunki działalności naukowej były niezmiennie w całym badanym okresie. Pomimo zmniejszających się z roku na rok kwot dotacji z budżetu na badania i braku środków własnych Instytutu na ten cel, Rada Naukowa nie wskazywała nowych kierunków badań uwzględniających zmieniające się okoliczności zewnętrzne, w szczególności nie zalecała prowadzenia badań, których wyniki mogłyby być sprzedane, a ich wdrożenie do praktyki klinicznej umożliwiło by poprawę sytuacji finansowej Instytutu.
- Rada Naukowa nie wydała opinii o sprawozdaniach rocznych Dyrektora Instytutu z działalności w latach 2008–2010, stosownie do obowiązku określonego w art. 24 ust. 2 pkt 5 ustawy o jbr i art. 29 ust. 2 pkt 5 ustawy o instytutach badawczych. Wydawane przez Radę Naukową cząstkowe opinie o planach i sprawozdaniach finansowych nie były tożsame z opinią o sprawozdaniu Dyrektora z całokształtu działalności Instytutu w danym roku.

Terminy opiniowania przez Radę Naukową Instytutu planów rzeczowo-finansowych na lata 2008–2010 nie gwarantowały ich realizacji z rozpoczęciem roku budżetowego¹⁰, co skutkowało prowadzeniem gospodarki finansowej bez ustalonych przez Dyrektora i zaopiniowanych przez Radę Naukową planów rzeczowo-finansowych¹¹.

4. Statut Instytutu został uchwalony przez Radę Naukową 17 lutego 2011 r. oraz zatwierdzony przez Ministra Zdrowia 29 marca 2011 r., natomiast Regulamin Organizacyjny (z 23 lutego 2004 r.) był wielokrotnie aktualizowany (w tym 5.krotnie na podstawie przepisów ustawy o instytutach badawczych).

Działalność medyczna Instytutu była prowadzona w oparciu o zatwierdzony przez Radę Naukową Regulamin porządkowy. Instytut prowadził dokumentację medyczną w zakresie zgodnym z § 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2006 r. w sprawie rodzajów i zakresu dokumentacji medycznej w zakładach opieki zdrowotnej oraz sposobu jej przetwarzania¹², a od 1 stycznia 2011 r. w zakresie

⁹ Dz. U. Nr 96, poz. 618 ze zm.

¹⁰ Plany rzeczowo-finansowe były opiniowane przez Radę Naukową w następujących terminach: na rok 2008 – na posiedzeniu 27 marca 2008 r., na rok 2009 – na posiedzeniu 23 kwietnia 2009 r., na rok 2010 – na posiedzeniu 15 kwietnia 2010 r., na rok 2011 – na posiedzeniu 17 marca 2011 r.

¹¹ Zgodnie z art. 18 ust. 10 ustawy o instytutach badawczych (wcześniej art. 13 ust. 5 ustawy o jbr), podstawę gospodarki finansowej instytutu stanowi roczny plan rzeczowo-finansowy ustalony przez dyrektora instytutu po zaopiniowaniu przez radę naukową.

¹² Dz. U. Nr 247, poz. 1819 ze zm. – uchylenie z dniem 1 stycznia 2011 r.

zgodnym z § 12 pkt 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i zakresu dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania¹³.

Zakontraktowane z NFZ i Ministerstwem Zdrowia świadczenia medyczne zostały prawie w pełni zrealizowane – realizacja w ujęciu punktowym była następująca: 86%; w 2008 r., 99% w 2009 r. i 99% w 2010 r. Systematycznie wzrastała liczba pacjentów: z 28 731 w 2008 r. do 30 388 w 2010 r. (16 655 w I półroczu 2011 r.). Wzrastało również średnie obłożenie łóżek: z 72,3% w 2008 r. do 77,7% w 2010 r.

W wyniku badania wybranych umów dotyczących świadczeń zdrowotnych zleconych przez Ministerstwo Zdrowia stwierdzono, że były one realizowane zgodnie z zasadami określonymi w umowach i przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej¹⁴ oraz ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹⁵.

Oдноśnie organizacji udzielania świadczeń zdrowotnych stwierdzono, że do czasu zakończenia kontroli NIK nie wprowadzono do bieżącej praktyki zasad budżetowania, opracowanych w Instytucie w 2008 r. Zdaniem NIK należy przyspieszyć prace nad tymi zagadnieniami z uwagi na trudną sytuację finansową Instytutu. Stwierdzono, że w niektórych przypadkach tylko koszty wynagrodzeń lekarzy i personelu pomocniczego przekraczają koszty łączne procedur wg wyceny NFZ¹⁶, co potwierdza potrzebę ograniczenia kosztów osobowych w Instytucie, w zakresie realizacji tych świadczeń;

5. W okresie badanym Instytut wykorzystywał zbędne składniki majątku obejmujące wolną powierzchnię w budynku głównym szpitala i część posiadanych gruntów w drodze zawierania umów najmu, dzierżawy i użyczenia (68 umów). W wyniku badania 11 umów ustalono, że Instytut przeprowadził prawidłowe, zgodne z art. 13a ust. 2 ustawy o jbr. postępowania w sprawie wyłonienia nabywców i ustalił rynkowe stawki najmu i dzierżawy oraz użyczył składniki majątku po powiadomieniu o zamiarze podpisania umów użyczenia Ministerstwo Zdrowia.

Posiadane hotele pracownicze i budynki mieszkalne (12 budynków o pow. użytkowej ca 25 tys. m² i wartości inwentarzowej 14,9 mln zł) na podstawie umowy z 12 sierpnia 2002 r., Instytut przekazał w administrowanie powołanej przez siebie spółce „Patron”, której jest jedynym udziałowcem. W okresie badanym spółka „Patron” płaciła Instytutowi czynsz miesięczny w kwocie od 6,1 do 6,9 tys. zł.

Działania Instytutu dotyczące zagospodarowania lub zbycia działek niezabudowanych przy ul. Jemiołowej, Porostowej i Wisienki o łącznej powierzchni 30,6 tys. m², okazały się nieskuteczne (nieudane próby sprzedaży działek w latach 2009 i 2011).

7. Instytut sporządził za lata 2008–2010 roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach i przesłał je w terminie, określonym w art. 98 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷, do Urzędu Zamówień Publicznych. Instytut przeprowadził 586 postępowań na roboty, dostawy i usługi o łącznej wartości 402,5 mln zł. W wyniku badania 8 postępowań o wartości łącznej 75,6 mln zł nie stwierdzono naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. W każdym przypadku wybrana została

¹³ Dz. U. Nr 252, poz. 1697.

¹⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm. Utrata mocy z dniem 1 lipca 2011 r.

¹⁵ Dz. U. Nr 112, poz. 654 ze zm.

¹⁶ Np.: guzy life układu nerwowego – NFZ 3 417 zł, Instytut 17 960,87 zł, w tym wynagrodzenia 6 021,69 zł; przezżreniczna fotokoagulacja laserowa z powodu retinopatii wcześniaków (B84), osobodni 3 – NFZ 816 zł, Instytut 4 571,57 zł, w tym wynagrodzenia lekarzy, pielęgniarek i personelu pomocniczego 1 767,30 zł;

¹⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

najkorzystniejsza oferta, która równocześnie była ofertą najniższą kwotowo. Zawarte umowy zawierały właściwe zabezpieczenia należytego wykonania, a roboty budowlane zostały odebrane protokołami odbioru bez zastrzeżeń.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) zintensyfikowanie działań restrukturyzacyjnych i wprowadzenie do bieżącej działalności zasad budżetowania,
- 2) zwiększenie aktywności w prowadzeniu prac badawczo-rozwojowych m.in. w celu możliwości ich wdrożenia i komercyjnego ich wykorzystania,
- 3) bieżące naliczanie odsetek od przeterminowanych należności,
- 4) zwiększenie aktywności Rady Naukowej Instytutu i realizację przez tę Radę jej ustawowych obowiązków,
- 5) zintensyfikowanie działań związanych ze sprzedażą zbędnych działek niezabudowanych,

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych

w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.