

ZARZĄDZENIE NR 1804/2004
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 26 października 2004 r.

w sprawie przyjęcia i przekazania pod obrady Rady Miasta Krakowa projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie zasad i trybu ubiegania się przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej o środki finansowe z budżetu Miasta Krakowa w latach 2005 - 2006.

Na podstawie art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. Nr 142 z 2001 r. poz. 1591 z późn. zm.), art. 32 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 w związku z art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. Nr 142 z 2001 r. poz. 1592 z późn. zm.) zarządza się, co następuje:

§ 1.

Przyjmuje się i przekazuje pod obrady Rady Miasta Krakowa projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie zasad i trybu ubiegania się przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej o środki finansowe z budżetu Miasta Krakowa w latach 2005 - 2006.

§ 2.

Wykonanie zarządzenia powierza się Sekretarzowi Miasta Krakowa.

§ 3.

Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.

Prezydent Miasta Krakowa
/ - /

UCHWAŁA Nr
RADY MIASTA KRAKOWA
z dnia

w sprawie zasad i trybu ubiegania się przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej o środki finansowe z budżetu Miasta Krakowa w latach 2005-2006.

Na podstawie art. 18 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591, zm.: z 2002 r. Nr 23 poz. 220, Nr 62 poz. 558, Nr 113 poz. 984, Nr 153 poz. 1271, Nr 214 poz. 1806, z 2003 r. Nr 80 poz. 717, Nr 162 poz. 1568, z 2004 r. Nr 102 poz. 1055, Nr 116 poz. 1203) art. 92 ust. 1 pkt 1 oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1592, zm.: z 2002 r. Nr 23 poz. 220, Nr 62 poz. 558, Nr 113 poz. 984, Nr 200 poz. 1688, Nr 214 poz. 1806, Nr 153 poz. 1271, z 2003 r. Nr 162 poz. 1568, z 2004 r. Nr 102 poz. 1055) w związku z art. 55 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jednolity Dz. U. z 1991 r. Nr 91 poz. 408, zm.: z 1992 r. Nr 63, poz. 315, z 1994 r. Nr 121, poz. 591, z 1995 r. Nr 138, poz. 682, Nr 141 poz. 692, z 1996 r. Nr 24 poz. 110, z 1997 r. Nr 104 poz. 661, Nr 121 poz. 769, z 1998 r. Nr 106 poz. 668, Nr 117 poz. 756, Nr 162 poz. 1115, z 1999 r. Nr 28 poz. 255, Nr 28 poz. 256, Nr 84 poz. 935, z 2000 r. Nr 3 poz. 28, Nr 12 poz. 136, Nr 43 poz. 489, Nr 84 poz. 948, z 2001 r. Nr 5 poz. 45, Nr 88 poz. 961, Nr 100 poz. 1083, Nr 111 poz. 1193, Nr 113 poz. 1207, Nr 120 poz. 1268, Nr 126 poz.: 1382, 1383 i 1384, Nr 128 poz. 1407, z 2002 r. Nr 113 poz. 984, z 2003 r. Nr 45 poz. 391, Nr 124, poz. 1151 i 1152, Nr 171 poz. 1663, Nr 213, poz. 2081, Nr 223, poz. 2215) oraz uchwały Nr XXXIII/280/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 grudnia 2003 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Ochrony Zdrowia „Zdrowy Kraków 2004 – 2006”, Rada Miasta Krakowa uchwała, co następuje:

§ 1

1. Uchwała ma zastosowanie do samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej dla których organem sprawującym nadzór („organem założycielskim”) jest Miasto Kraków - zwanych dalej „zakładami”.
2. Uchwała podejmowana jest w związku z niedostateczną skalą finansowania świadczeń zdrowotnych przez podmioty ustawowo zobowiązane do finansowania działalności zakładów opieki zdrowotnej oraz w celu umożliwienia zakładom nieprzerwanego udzielania świadczeń zdrowotnych.

§ 2

Dla zapewnienia prawidłowej realizacji zadań statutowych w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych zakłady mogą ubiegać się o:

- 1) pożyczkę z budżetu Miasta Krakowa,
- 2) dotację z budżetu Miasta Krakowa.

§ 3

1. Pożyczka udzielona może być na:

- 1) zapłatę przez zakład bezspornych i wymagalnych zobowiązań z tytułu umów o prace wynikających z realizacji ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw – według stanu ich wymagalności na dzień 31 grudnia 2002 r. - do czasu odzyskania przez zakład tych środków od podmiotów obowiązanych do poniesienia skutków finansowych związanych z wykonaniem wyżej wymienionej ustawy,
 - 2) zapłatę przez zakład wymagalnych i bezspornych zobowiązań zakładu z tytułu dostaw towarów i usług, których nieterminowe regulowanie powoduje powstawanie znacznych kosztów finansowych i zagraża dalszemu funkcjonowaniu zakładów – według stanu ich wymagalności na dzień 31 grudnia 2003 r.,
 - 3) finansowanie realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w zakresie podlegającym zwrotowi – do czasu uzyskania dotacji z tych środków.
2. Warunkiem zawarcia umowy pożyczki jest przedstawienie przez zakład szczegółowego sposobu jej wykorzystania i spłaty w powiązaniu z planem działań organizacyjnych zmierzających do równoważenia kosztów działalności z uzyskiwanymi przychodami wraz z określeniem wskaźników umożliwiających ocenę skuteczności realizowanych działań.
 3. Termin rozpoczęcia spłat pożyczki nie może być dłuższy niż 2 lata od zawarcia umowy, o której mowa w ustępie 2.
 4. Pożyczka może być udzielona jednorazowo w pełnej wysokości bądź w transzach.
 5. Dopuszcza się spłatę pożyczki w ratach.
 6. Udzielenie pożyczki na sfinansowanie zobowiązań, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, nie stanowi przejęcia zobowiązań zakładu przez Miasto i nie zwalnia dyrektora zakładu od obowiązku dochodzenia roszczeń od podmiotów zobowiązanych do finansowania świadczeń zdrowotnych.

§ 4

1. Dotacja może być przyznana w szczególności na pokrycie wkładu własnego realizacji zadań, w tym inwestycyjnych, objętych wnioskami o dofinansowanie w ramach regionalnego i sektorowych programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, a także na realizację zadań mających na celu ograniczenie kosztów zużycia energii.
2. Warunkiem przyznania dotacji jest przedstawienie przez zakład wpływu realizacji planowanych zadań na poprawę jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych, wzrost konkurencyjności zakładu na rynku usług medycznych z jednoczesnym określeniem ich skutków finansowych w przyszłości.

§ 5

1. Postępowanie zmierzające do udzielenia pożyczki lub przyznania dotacji prowadzi się na wniosek dyrektora zakładu.
2. Wniosek o udzielenie pożyczki lub dotacji przekazywany jest Prezydentowi Miasta Krakowa.
3. Po dokonaniu:
 - 1) weryfikacji wniosku,
 - 2) oceny możliwości realizacji planowanych działań,
 - 3) oceny zdolności zakładu do zwrotu udzielonej pożyczki
 - kwoty niezbędne do realizacji umowy zawarte zostaną w projekcie budżetu Miasta Krakowa na rok 2005 i rok 2006.
4. Realizacja umowy pożyczki lub dotacji podlega ocenie co najmniej w okresach kwartalnych.
5. Na zasadach określonych w umowie pożyczki, Miasto może rozwiązać umowę w trybie natychmiastowym i zaprzestać przekazywania transz, o których mowa w § 3 ust. 4,

w niewykonanej części, w przypadku wykorzystania pożyczki niezgodnie z przeznaczeniem, a także w przypadku nieosiągnięcia wskaźników planowanych w dokumentach składanych wraz z wnioskiem o udzielenie pożyczki przez dyrektora zakładu.

§ 6

Udzielenie pożyczki lub dotacji nastąpi z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej.

§ 7

1. Zakłady winny podejmować działania zapewniające pozyskanie środków finansowych ze źródeł zewnętrznych, w szczególności z regionalnego i sektorowych programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.
2. Pokrycie kosztów realizacji projektów w części podlegającej zwrotowi może być sfinansowane z pożyczki udzielonej przez Miasto. Pożyczka ta podlega zwrotowi przez zakład niezwłocznie po uzyskaniu dofinansowania ze środków Unii Europejskiej (prefinansowanie).
3. Do wniosku o przyznanie dotacji lub pożyczki zakład dołącza projekt wniosku o dofinansowanie opracowany zgodnie z zasadami realizacji poszczególnych programów.
4. W przypadku przyznania środków w ramach programów o których mowa w ust. 1 kwoty niezbędne do realizacji umowy o udzielenie dotacji zawarte zostaną w projekcie budżetu Miasta na 2005 i 2006 rok.

§ 8

1. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Krakowa.
2. W celu wykonania uchwały w terminie do 30 dni od dnia wejścia uchwały w życie Prezydent Miasta wyda – po zasięgnięciu opinii komisji Rady Miasta właściwych w sprawach zdrowia i budżetu - następujące zarządzenia:
 - 1) w sprawie szczegółowego trybu postępowania w związku z wnioskiem zakładu o przyznanie dotacji oraz o udzielenie pożyczki i określania zasad nadzoru nad realizacją tych umów,
 - 2) w sprawie ustalenia wzoru umowy pożyczki i umowy dotacji, o których mowa w niniejszej uchwale.

§ 9

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

UZASADNIENIE

W następstwie wejścia w życie od dnia 1 stycznia 1999 r. ustawy z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną Miasto Kraków przejęło od administracji rządowej obowiązki i uprawnienia związane z prowadzeniem zakładów lecznictwa zamkniętego - Szpitala Specjalistycznego im. S. Żeromskiego, Szpitala Miejskiego Specjalistycznego im. G. Narutowicza oraz Zakładu Opiekuńczo – Leczniczego.

Od roku 1999 koszty działalności wyżej wymienionych zakładów są większe niż uzyskiwane przychody. Efektem tego jest narastająca strata, która osiągnęta w każdym roku (od 1999 r.) nie była dotąd pokrywana. Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej przy zatwierdzaniu rocznych sprawozdań finansowych przez ZMK oraz Prezydenta Miasta Krakowa, stosowano zasadę, iż samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej pokrywa we własnym zakresie ujemny wynik finansowy.

Oba „miejskie” szpitale osiągają od 1999 r. przychody mniejsze od ponoszonych kosztów. W efekcie nie pokrywana strata powiększa się. Podstawową przyczyną tego stanu rzeczy jest świadczenie usług (hospitalizacje, porady, badania diagnostyczne) w wymiarze większym niż wynika to z zawartych umów z Narodowym Funduszem Zdrowia, a wcześniej z kasami chorych. Należy podkreślić, że istnieje prawny obowiązek udzielania świadczeń (art. 7 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej - „*żadne okoliczności nie mogą stanowić podstawy do odmowy udzielenia świadczenia zdrowotnego, jeżeli osoba zgłaszająca się do zakładu opieki zdrowotnej potrzebuje natychmiastowego udzielenia świadczeń zdrowotnych ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia*”). Natomiast brak jest obowiązku Funduszu finansowania świadczeń udzielanych w wyżej wymienionych okolicznościach.

System finansowania świadczeń zdrowotnych w zakresie lecznictwa otwartego jak i zamkniętego opiera się o ustawę o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia, która obowiązuje do dnia 1 października 2004 r. Nowe regulacje wynikające z ustawy o świadczeniu opieki zdrowotnej ze środków publicznych, które obowiązują od dnia 1 października br. – zasadniczo utrzymują dotychczasowy sposób i wysokość finansowania. W związku z powyższym sytuacja finansowa w jakiej znajdują się szpitale (w tym pozostające pod nadzorem Miasta) może zagrażać dalszemu wykonywaniu ich działalności statutowej. „Proste” pokrycie strat nie jest dopuszczalne w świetle prawa, byłoby przy tym niecelowe mając na względzie zakres zadań gminy i aktualny podział dochodów publicznych.

Proponowane w projekcie niniejszej uchwały rozwiązania opierają się na uchwale Nr XXXIII/280/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 grudnia 2003 r. dotyczącej aktualizacji polityki zdrowotnej Miasta Krakowa na lata 2004 – 2006 – Miejski Program Ochrony Zdrowia „Zdrowy Kraków”. Wyżej wspomniana regulacja wyznacza określone kierunki działań w stosunku do zakładów lecznictwa zamkniętego, m.in. utrzymanie i dalsze prowadzenie działalności szpitali, stworzenie warunków dla normalizacji sytuacji ekonomicznej szpitali – zbilansowanie kosztów i przychodów, dostosowanie liczby udzielanych świadczeń zdrowotnych do określonej w kontrakcie z płatnikiem, dostosowanie struktury zatrudnienia do wymiaru rzeczywiście realizowanych zadań. W związku z powyższym niniejszy projekt uchwały zakłada z jednej strony wsparcie finansowe szpitali z drugiej podjęcie w szpitalach takich działań organizacyjnych, które skutkować będą zwiększeniem efektywności ekonomicznej, a co najmniej znacznym ograniczeniem ponoszonych strat.

Z uwzględnienia uwarunkowań prawnych (samodzielności zakładów), zaleceń biegłych rewidentów oraz propozycji sformułowanych przez ekspertów przeprowadzających w obu szpitalach miejskich w roku 2003 audyty organizacyjno – finansowe wynika, że

inicjatywa i zakres działań w zakładach nie powinien być narzucany przez organ założycielski.

Projekt zakłada więc możliwość udzielenia pomocy finansowej z budżetu Miasta (w dopuszczalnej prawnie formie):

- na wniosek zakładu,
- pod warunkiem przedstawienia szczegółowej (i realnej) koncepcji wykorzystania środków finansowych,
- pod warunkiem równoległego przedstawienia racjonalnych zmian organizacyjnych prowadzących do równoważenia kosztów i przychodów.

Istotne znaczenie w proponowanych rozwiązaniach ma:

- wprowadzenie obowiązku planowania w dłuższej perspektywie (co najmniej do końca 2006),
- nałożenie na dyrektorów zakładów obowiązku przedstawienia szczegółowego planu działania powiązanego z planem finansowym i inwestycyjnym,
- sformułowanie umowy pożyczki w taki sposób aby przekazywanie kolejnych rat pożyczki było poprzedzone oceną zrealizowania zakładanych działań (np. kwartalnie) z możliwością wstrzymania jej dalszego udzielania i rozwiązaniem umowy jeżeli nie przyniosłoby to zakładanych efektów.

Jednocześnie z wprowadzeniem nowej możliwości uzyskania środków z budżetu Miasta (pożyczka) proponuje się uregulować udzielanie dotacji na działalność inwestycyjną, m.in. poprzez:

- powiązanie dotacji z budżetu Miasta z własną aktywnością szpitali (co dotyczy zwłaszcza możliwości ubiegania się o środki strukturalne),
- urealnienie wieloletnich planów inwestycyjnych (do końca 2006).

Należy mieć na względzie, że polityka inwestycyjna (w tym zakupy sprzętu) ma bezpośredni związek ze strukturą kosztów. Przyjęcie wyżej opisanych rozwiązań zakłada:

- zapewnienie (w miarę) stabilnych warunków działalności szpitali i poprawę jakości udzielanych usług zdrowotnych,
- zmianę charakteru zobowiązań z wymagalnych na niewymagalne i znaczne obniżenie kosztów finansowych (odsetek).

Przyjęcie proponowanych rozwiązań nie powoduje przejęcia zobowiązań przez Miasto. Szpital dokonuje spłaty ze środków własnych – pozyskanych od Miasta. Zobowiązania wobec pracowników i innych wierzycieli zamieniane są na zobowiązania wobec Miasta. Pozwala to uniknąć znacznych kosztów finansowych związanych z odsetkami poprzez m.in.:

- umożliwienie przeprowadzenia zmian organizacyjnych prowadzących do równoważenia kosztów i przychodów. Efektem zakładanych działań winno być wprowadzenie takiej struktury organizacyjnej (zakresu świadczonych usług), która umożliwi zrównoważenie kosztów i przychodów,
- motywowanie – w zakresie dotacji na inwestycje – inicjatywy własnej szpitali oraz realizacji takich inwestycji które poprawiać będą efektywność ekonomiczną,
- uregulowanie zaległych wynagrodzeń dla pracowników szpitali.

W ocenie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wsparcie na rzecz zakładów opieki zdrowotnej, co do zasady, nie wpływa negatywnie na wymianę handlową pomiędzy Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej. Jednakże zaleca się każdorazowe, indywidualne badanie konkretnego przypadku pod kątem przesłanek wynikających z art. 87 ust.1 Traktatu Wspólnot Europejskich. W tym celu należy dokonać analizy charakteru świadczonych usług medycznych, lokalizację, kategorię osób korzystających z usług medycznych świadczonych przez zakład opieki zdrowotnej. Jeżeli w wyniku takiego postępowania okazałoby się, że wystąpiła którakolwiek z wymienionych okoliczności,

wówczas planowana pomoc mogłaby naruszyć lub grozić naruszeniem konkurencji w wymiarze wspólnotowym. W tej sytuacji, udzielając wsparcia ze środków publicznych mielibyśmy do czynienia z pomocą publiczną, podlegającą rygorom wspólnego rynku. Proponowana uchwała ma obowiązywać w ciągu najbliższych dwóch lat. W związku z tym trudno w chwili obecnej przesądzać, czy wyżej wymienione przesłanki mające bezpośredni wpływ na uznanie wsparcia w formie pożyczki lub dotacji za pomoc publiczną, podlegającą przepisom wspólnotowym nie wystąpią w tym okresie.

W związku z powyższym, zgodnie z § 6 projektu uchwały („Udzielenie pożyczki lub dotacji nastąpi z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej”) w sytuacji gdy po analizie i rozpatrzeniu przez Zespół ds. oceny, indywidualnego wniosku samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej o udzielenie dotacji lub pożyczki, okazałoby się, że zachodzą przesłanki określone w wyżej wymienionych przepisach, udzielenie wsparcia w formach wynikających z niniejszego projektu będzie możliwe po spełnieniu warunków i zgodnie z zasadami określonymi w podlegającym notyfikacji Komisji Europejskiej - programie pomocowym.

