

## Ustawa o działalności leczniczej

## Plan C

Maciej Zabelski

Przekształcenie własnościowe nie jest lekiem na problemy ochrony zdrowia. Już dziś wiadomo, że wiele jednostek nie będzie w stanie przeprowadzić wystarczających działań restrukturyzacyjnych i zamknie rok 2012 stratą.

fot. iStockphoto

Od kilku lat w debacie publicznej o systemie ochrony zdrowia dominuje temat przekształceń szpitali w spółki prawa handlowego, czyli tzw. komercjalizacji, często mylnie określanej jako prywatyzacja. Przed 1 lipca 2011 r., tj. dniem wejścia w życie ustawy o działalności leczniczej (Dz. U. nr 112, poz. 654), decyzja organu założycielskiego (podmiotu tworzącego) – najczęściej jednostki samorządu terytorialnego – o przekształceniu samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w spółkę prawa handlowego była dobrowolna.

### Plan B i kontynuacja

Zachętą do zmiany formy organizacyjno-prawnej szpitali miał być tzw. plan B – rządowy program wieloletni „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia”, będący alternatywą dla zawetowanego pakietu ustaw zdrowotnych. Nie dawał on jednak podstawy prawnej do przekształcenia, wprowadzał natomiast instrumenty pozwalające na udzielenie wsparcia finansowego z budżetu centralnego w formie umorzenia części zobowiązań pu-

blicznoprawnych oraz dotacji na spłatę niewielkiej części zobowiązań cywilnoprawnych dla tych samorządów, które zdecydowały się na przekształcenie podległych im placówek w spółki kapitałowe. Sytuacja znacznie się zmieniła wraz z wejściem w życie ustawy o działalności leczniczej. Przede wszystkim daje ona podstawę prawną do przekształcenia SPZOZ w spółkę prawa handlowego. Zgodnie z ustawą o zakładach opieki zdrowotnej z 30 sierpnia 1991 r. przekształcenie odbywało się bowiem w sposób karkołomny. Zmiana formy organizacyjno-prawnej SPZOZ wymagała jego likwidacji i powołania podmiotu, który przejmował zadania dotychczasowej placówki. Proces likwidacji nie tylko wiązał się z trudnościami proceduralnymi i zwiększał koszty, ale przede wszystkim wydłużał procedurę. W myśl nowej ustawy SPZOZ przekształca się w spółkę, która jest jego następcą prawnym, czyli wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki dotychczasowego SPZOZ. Sukcesja generalna znacznie upraszcza procedurę i zwiększa bezpieczeństwo m.in. pracowników oraz kontrahentów, ale równocześnie powoduje przejście przez spółkę całości zobowiązań SPZOZ. Pra-

wodawca wprowadził jednak regulację pozwalającą, a niekiedy obligującą podmiot tworzący do przejścia zobowiązań SPZOZ. Zgodnie z art. 71 ustawy o działalności leczniczej, jeśli wartość wskaźnika zadłużenia (stanowiącego iloraz sumy zobowiązań długo- i krótkoterminowych pomniejszonej o inwestycje krótkoterminowe przez przychody) przekształcanego szpitala przekracza 0,5, wszelkie zobowiązania ponad ten wskaźnik przechodzą obligatoryjnie na podmiot tworzący. W myśl wcześniejszych przepisów samorząd przejmował całość zobowiązań, a spółka rozpoczynała działalność z czystym kontem.

### Podmioty tworzące

Najistotniejszą zmianą w porównaniu z dotychczasowymi przepisami jest zwiększenie odpowiedzialności podmiotów tworzących za wyniki finansowe podlegających im placówek ochrony zdrowia. W myśl art. 59 ustawy, SPZOZ we własnym zakresie pokrywa ujemny wynik finansowy. Samorząd przyjmujący roczne sprawozdanie finansowe SPZOZ, którego wynik finansowy powiększony o koszt amortyzacji jest ujemny, będzie miał trzy miesiące na pokrycie jego strat. Jeśli w tym terminie podmiot tworzący nie pokryje ujemnego wyniku finansowego szpitala, z mocy ustawy zobligowany jest do podjęcia uchwały o zmianie jego formy organizacyjno-prawnej bądź o likwidacji placówki.

Ze względu na kondycję finansową większości szpitali publicznych oraz obciążenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego – skutki ustawy będą dla nich bardzo dotkliwe. Jej krytycy zauważają, że de facto nie wprowadza ona żadnych rozwiązań systemowych, a jedynie przesuwa odpowiedzialność za finanse szpitali na samorządy. Co prawda przepisy ustawy będą wywoływać skutki prawne w tym zakresie dopiero w połowie 2013 r., dotyczą bowiem sprawozdań finansowych za pierwszy pełny rok obrotowy od momentu wejścia w życie ustawy, czyli od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Podmiotom tworzącym oraz SPZOZ pozostaje zatem jedynie rok na radykalną poprawę kondycji finansowej szpitali, jeżeli chcą ograniczyć konsekwencje wynikające z zadłużania się i generowania straty z prowadzonej działalności.

### Sankcje

Wiadomo jednak już dziś, że wiele jednostek nie przeprowadzi wystarczających działań restrukturyzacyjnych i zamknie rok 2012 stratą. Znaczną część samorządów dotkną więc sankcje określone w art. 52 ust. 2 ustawy, a więc będą one musiały zdecydować o przyszłości zadłużonego szpitala. Ustawa daje podmiotowi tworzącemu wybór w sprawie formy organizacyjno-prawnej szpitala. Może on nadal prowadzić placówkę w formie SPZOZ, z zastrzeżeniem, że jeżeli utrzyma się ujemny wynik finansowy, samorząd będzie zobowiązany do jego pokrycia. Dopiero brak wyrównania ujemnego wyniku obliguje samorząd do przekształcenia SPZOZ

w spółkę kapitałową albo rozpoczęcia likwidacji. Jeśli natomiast szpital się bilansuje, podmiot tworzący zawsze może podjąć decyzję o komercjalizacji SPZOZ.

Niezależnie od tego, w jakiej formie organizacyjno-prawnej funkcjonuje szpital, podmiot tworzący poniesie skutki funkcjonowania placówki. Samo przekształcenie SPZOZ w spółkę prawa handlowego nie spowoduje bowiem uchylecia się podmiotu tworzącego od odpowiedzialności za jego sytuację finansową. Po pierwsze, zgod-



foto: iStockphoto

„Prawodawca wprowadził regulację, która pozwala podmiotowi tworzącemu na przejście zobowiązań SPZOZ, a niekiedy obliguje go do tego”

nie z zapisami art. 71 ustawy, w wielu wypadkach samorząd w momencie przekształcenia będzie zobligowany do przejścia na siebie części zobowiązań SPZOZ. Po drugie, podmiot leczniczy prowadzony w formie spółki kapitałowej nabywa zdolność upadłościową. Jeżeli więc szpital działający już w takiej formie dalej będzie się zadłużać i osiągać ujemny wynik finansowy, to w celu uniknięcia konieczności ogłoszenia upadłości podmiot tworzący będzie zmuszony do podwyższenia kapitału zakładowego spółki.

### Jednolite zasady

Pomimo wielu głosów krytycznych wobec ustawy o działalności leczniczej niewątpliwą jej zaletą jest



fot. iStockphoto

„ Wnioski NIK potwierdziły formułowane wcześniej opinie, że przekształcenie szpitala powinno nastąpić wyłącznie po uprzednim podjęciu działań naprawczych ”

wprowadzenie jednolitych zasad dla SPZOZ oraz spółek prawa handlowego w zakresie odpowiedzialności podmiotów tworzących za ich wyniki finansowe. Do 1 lipca 2011 r. szpitale prowadzone w formie SPZOZ nie miały zdolności upadłościowej, dlatego też wiele z nich mogło bezkarnie się zadłużać. Tymczasem do placówek przekształconych miały zastosowanie wszystkie reguły obowiązujące spółki kapitałowe, również w zakresie konieczności ogłoszenia upadłości.

Z dostępnych informacji dotyczących zadłużenia SPZOZ oraz kondycji budżetów jednostek samorządu terytorialnego można wnioskować, że w najbliższych latach liczba szpitali przekształcanych w spółki prawa han-

dlowego znacznie wzrośnie. Uzasadnione jest więc pytanie, czy szpitale w formie spółek będą osiągały lepsze wyniki finansowe niż SPZOZ. W świetle opublikowanego w połowie grudnia 2011 r. raportu NIK dotyczącego wyników kontroli przekształceń własnościowych wybranych szpitali w latach 2006–2010 należy, niestety, stwierdzić, że komercjalizacja SPZOZ, przynajmniej do tej pory, nie jest lekarstwem na najważniejsze problemy ochrony zdrowia. Kontrolerzy wykazali, że idea leżąca u podstaw tzw. planu B oraz komercjalizacji w ogóle, w myśl której przekształcony i oddłużony szpital będzie bardziej efektywny i w konsekwencji przestanie się zadłużać, nie ma odzwierciedlenia w rzeczywistości. Wnioski NIK potwierdziły tym samym formułowane wcześniej opinie, że przekształcenie szpitala powinno nastąpić tylko i wyłącznie po uprzednim wdrożeniu działań naprawczych skutkujących poprawą jego sytuacji ekonomicznej. Sama zmiana formy organizacyjno-prawnej nie stanowi remedium na problemy szpitala. Jeżeli SPZOZ nie bilansuje się, utracił płynność finansową, a poziom kosztów nie jest skorelowany z wysokością osiągniętych przychodów, to po przekształceniu w spółkę kapitałową bez głębokich zmian organizacyjnych nadal nie będzie w stanie osiągać dodatniego wyniku finansowego.

### Plan naprawczy

Raport NIK zbiegł się w czasie z wynikami badań prowadzonych przez Związek Powiatów Polskich, które również przynoszą niepokojące dane. Wynika z nich, że odsetek szpitali przekształconych w spółki generujących straty i zadłużających się jest bardzo zbliżony do odsetka nieprzekształconych SPZOZ, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej. Ponadto analiza szpitali działających w formie spółki pokazuje, że również te potrafiące osiągać zyski albo przynajmniej bilansujące się borykają się z trudnościami w zarządzaniu. Brakuje strategii długoterminowych, optymalnego wykorzystania majątku, przemyślanych i skutkujących wzrostem efektywności inwestycji. Wynika to oczywiście ze sposobu finansowania świadczeń medycznych przez płatnika, najczęściej jedynie trzyletnich kontraktów z NFZ, a także uwarunkowań politycznych determinujących decyzje dotyczące majątku pozostającego w dyspozycji szpitala.

Jedynym kierunkiem zmian w SPZOZ, ale także w szpitalach prowadzonych już w formie spółek kapitałowych, jest radykalna restrukturyzacja naprawcza. Działania sanacyjne nie mogą się obejść bez optymalizacji zatrudnienia, racjonalizacji kosztów wytworzenia usług medycznych, dostosowania struktury szpitala do potrzeb rynkowych i możliwości płatniczych NFZ. W przeciwnym wypadku rok 2013 przyniesie żniwo bardzo bolesne dla samorządów oraz pacjentów.

*Maciej Zabelski jest wiceprezesem firmy doradczej AMG Finanse specjalizującej się w działaniach zmierzających do poprawy sytuacji finansowej zakładów opieki zdrowotnej.*