



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Zdrowia

KZD.410.001.03.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 46 – Zdrowie oraz realizacja zadań finansowanych ze środków Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych
Jednostka kontrolowana	Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Warszawie, Al. Jerozolimskie 155, 02-326 Warszawa (dalej: PARPA lub Agencja)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Brzóska – Dyrektor (dowód: akta kontroli str. 1241)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Zdrowia
Kontrolerzy	1. Jarosław Odachowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KZD/4/2018 z dnia 02 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Jan Mosiej, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KZD/5/2018 z dnia 02 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności oraz działań podejmowanych przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w części dotyczącej budżetu państwa oraz Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych (FRPH lub Fundusz).

Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków ujętych w planie finansowym, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku poprzedniego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza porównawcza wykonania planu dochodów,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym uzyskanych efektów w wyniku wydatkowania środków,
- analiza realizacji wydatków FRPH, w tym uzyskanych efektów w wyniku wydatkowania środków,

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

- analiza wybranej próby wydatków w relacji do odpowiadających im zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza prawidłowości sporządzania wybranych sprawozdań,
- wykonanie wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych jest państwową jednostką budżetową, podległą ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, finansowaną z budżetu państwa w ramach części 46 Zdrowie, dział 851 Ochrona zdrowia, rozdział 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi. Przedmiotem funkcjonowania Agencji jest działalność określona w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi², w szczególności: zwiększanie dostępności i skuteczności pomocy terapeutycznej dla osób uzależnionych i członków ich rodzin, rozwijanie profilaktyki szkolnej, rodzinnej i środowiskowej w zakresie problemów alkoholowych, doskonalenie i rozwijanie form i metod pomocy psychologicznej i socjoterapeutycznej dla dzieci z rodzin alkoholowych, rozwijanie form i metod przeciwdziałania przemocy w rodzinach alkoholowych, wspieranie społeczności lokalnych w rozwiązywaniu problemów alkoholowych i przeciwdziałaniu nietrzeźwości w miejscach publicznych, prowadzenie i wspieranie edukacji publicznej w zakresie problemów alkoholowych, inicjowanie, prowadzenie i promowanie badań diagnostycznych i ekspertyz w zakresie problemów alkoholowych, realizowane, poprzez badania służące diagnozowaniu spożycia napojów alkoholowych, szkód i problemów wynikających z nadużywania alkoholu oraz monitorowanie problemów alkoholowych w Polsce.

Podstawą gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy. W 2017 r. PARPA na realizację wydatków w celu sfinansowania zadań własnych otrzymała, z budżetu państwa, środki finansowe w kwocie 6.827,8 tys. zł (realizacja wyniosła 100,0%) oraz środki pochodzące z Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych w kwocie 18.040 tys. zł (realizacja wyniosła 8.101,4 tys. zł, tj. 44,9%).

(dowód: akta kontroli str. 368, 1388-1393, 1458-1504, 1662)

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż powierzone przez Ministra Zdrowia zadania w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi, w części finansowanej z budżetu państwa, zostały zrealizowane. Zadania finansowane ze środków Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych nie została w pełni wykonana³.

Agencja prawidłowo realizowała plany finansowe, a w wyniku wydatkowania środków publicznych osiągnęła zaplanowane cele i wartości mierników dla budżetu zadaniowego.

Sprawozdania roczne sporządzono na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniły kontrolę prawidłowości i rzetelności sprawozdań budżetowych, które przekazywały

² Dz. U z 2016 r. poz. 487, ze zm.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2017 r. i były sporządzane terminowo.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację planu.

Spośród zaplanowanych 57 zadań, finansowanych ze środków FRPH, zrealizowano tylko 28 (49,0%), co miało bezpośredni wpływ na wykonanie wydatków w tym zakresie, które wyniosło 8.101,4 tys. zł, tj. 44,9% planu (18.040,0 tys. zł).

Ocena NIK została sformułowana na podstawie wyników kontroli realizacji wydatków o wartości 852,4 tys. zł, tj. 12,5% wydatków ogółem, w części dotyczącej środków budżetu państwa oraz 4.321,7 tys. zł, tj. 53,3% wydatków ogółem w części dotyczącej środków FRPH.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

W 2017 r., podobnie jak w poprzednim roku budżetowym, w Agencji nie planowano dochodów budżetowych. Natomiast zrealizowany dochód wyniósł 0,04 tys. zł i dotyczył zwrotu opłaty uiszczanej na rzecz Sądu Okręgowego w Warszawie⁴.

Należności, według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., wyniosły 5,5 tys. zł i dotyczyły grantów pochodzących z umów zawartych pomiędzy PARPA a podmiotem zagranicznym w ramach współpracy zagranicznej na realizację wspólnych przedsięwzięć. Na koniec 2017 r. nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 1386-1387, 1424-1504)

2. Wydatki budżetowe

Agencja, planując koszty, dokonuje analizy zadań zrealizowanych w latach poprzednich oraz aktualnych potrzeb społecznych w zakresie uzależnień alkoholowych i na tej podstawie prognozuje wysokość środków potrzebnych na kolejny rok.

Koszty realizacji zadań określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zostały zaplanowane na kwotę 6.827,8 tys. zł (plan po zmianach⁵) z przeznaczeniem na dotacje dla stowarzyszeń i fundacji wykonujących zadania zlecone z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi i realizację dziewięciu programów określonych w Narodowym Programie Zdrowia (3.991 tys. zł) oraz utrzymanie biura i obsługę programów PARPA (2.836,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1309-1385)

2.1. Wykonanie planu wydatków budżetowych oraz realizacja zadań zleconych Agencji

W porównaniu do 2016 r. nastąpił wzrost wydatków Agencji o 32,2 tys. zł, tj. o 0,5%. W ramach zadań zleconych, z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi, PARPA zrealizowała dziewięć programów⁶ określonych w Narodowym Programie Zdrowia.

⁴ Opłata dotyczyła zmiany wpisu w rejestrze dzienników i czasopism o przeniesienie uprawnień do wydawania czasopism z PARPA na Fundację ETOH.

⁵ Pierwotny plan finansowy wynosił 6.816 tys. zł i został zwiększony decyzją Ministra Zdrowia nr 85 z dnia 20.11.2017 r. o kwotę 11,8 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie nagród jubileuszowych pracowników PARPA.

⁶ Lecznictwo odwykowe (I), programy medyczne (II), profilaktyka dzieci (III), pomoc dla dzieci alkoholików (IV), przeciwdziałanie przemocy w rodzinie (V), programy lokalne (VI), edukacja publiczna (VII), narodowy program – województwa (VIII) oraz badania i ekspertyzy (IX).

W 2017 r. zawarto 11 umów dotacyjnych na łączną kwotę 1.170,4 tys. zł z przeznaczeniem na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych: fundacjom w kwocie 415,0 tys. zł (§ 281), stowarzyszeniom – 715,4 tys. zł (§ 282) oraz pozostałym jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych – 40,0 tys. zł (§ 283). Realizacja wyniosła 100,0% planu. Na pozostałą działalność merytoryczną wydatkowano kwotę 2.820,6 tys. zł, którą przeznaczono na dofinansowanie kosztów dydaktycznych, w ramach porozumienia z Wojewódzkimi Ośrodkami Terapii Uzależnienia od Alkoholu i Współuzależnienia (118,3 tys. zł), umowy cywilnoprawne dotyczące zakupu usług szkoleniowo-konferencyjnych, wynagrodzenia realizatorów zadań zleconych w ramach Narodowego Programu Zdrowia (1.278,8 tys. zł) oraz organizację zadań we własnym zakresie (1.423,5 tys. zł).

W strukturze wydatków na zadania zlecone z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi, najwyższe kwoty przeznaczono na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie (program V) - 1.205,4 tys. zł (30,2% kosztów przeznaczonych na realizację programów), na edukację publiczną (program VII) – 902,2 tys. zł (22,6%) oraz lecznictwo odwykowe (program I) – 657,3 tys. zł (16,5%).

W wydatkach przeznaczonych na utrzymanie biura i obsługę programów, najwyższy udział miały wynagrodzenia, wraz z pochodnymi, tj. 2.296,6 tys. zł, co stanowiło 80,9% wydatków w tej grupie. Wydatki pozapłacowe⁷ wyniosły 507,9 tys. zł (17,9%).

W 2017 r. nie realizowano wydatków majątkowych oraz z budżetu środków europejskich. W badanym okresie nie wystąpiły także zobowiązania.

Próbę do badania dowodów i zapisów księgowych wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych z roku 2017 z konta 130 rachunek bieżący jednostki – wydatki. Z powyższego zbioru dokonano wyboru zapisów odpowiadającemu pozycji księgi głównej, z pominięciem wydatków płacowych wraz z pochodnymi oraz wydatków pozapłacowych dotyczących zakupu energii, podatków i opłat. Losowanie przeprowadzono statystyczną metodą monetarną (MUS) polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości. Z populacji 934 zapisów, o wartości 2.614,0 tys. zł, stanowiących 38,3% wydatków ogółem, wylosowano 85 dowodów o wartości 736,8 tys. zł, tj. 10,8% wydatków ogółem.

W badanej próbie wszystkie faktury posiadały potwierdzenie dokonania sprawdzenia pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym, posiadały właściwe dekrety i były zatwierdzane przez osoby do tego upoważnione. Nie stwierdzono wydatków niecelowych, nielegalnych i niegospodarnych. W wyniku przeprowadzonego badania ustalono także, że zapisy księgowe były sprawdzalne, zostały ujęte w księgach rachunkowych w sposób trwały, według właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej oraz z uwzględnieniem chronologii zdarzeń, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym.

W 2017 r. ogłoszono dwa zamówienia publiczne, z czego jedno postępowanie unieważniono. Zrealizowane postępowanie⁸ o wartości 115,6 tys. zł zostało

⁷ W tym m.in.: zakup materiałów i wyposażenia, materiały biurowe, czystościowe, eksploatacyjne, utrzymanie budynków i wynajem powierzchni biurowych, koszty funkcjonowania biura (m.in. energia, woda, czynsz, opłaty pocztowe, ochrona zewnętrzna i wewnętrzna, usługi konserwacyjne i naprawcze, ubezpieczenia).

przeprowadzone zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych⁹

(dowód: akta kontroli str. 174-239, 1278-1297, 1388-1410, 1524-1550, 1562-1661)

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na ujmowaniu dokumentów księgowych w innych okresach sprawozdawczych niż dokumentowana nimi operacja gospodarcza, co naruszało wymogi art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości. W 2017 r. dotyczyło to 63 przypadków na kwotę 515,595,96 zł, tj. 70,0% wartości badanych dowodów księgowych i miało wpływ na bieżącą sprawozdawczość budżetową, przy czym stosowany system księgowania metodą kasową zamiast memoriałową nie wpłynął na roczną sprawozdawczość budżetową.

Zarządzeniem nr 10/2018 Dyrektora PARPA z dnia 25 stycznia w sprawie Zakładowego Planu Kont wprowadzono nowy system księgowania operacji gospodarczych, zgodny z zapisami art. 6 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Datę graniczną księgowania dowodów księgowych ustanowiono na dzień 8 następnego miesiąca, po miesiącu, w którym nastąpiło zdarzenie gospodarcze.

(dowód: akta kontroli str. 1280-1297, 1524-1550, 1662)

2.2. Zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenia

W 2017 r. przeciętna liczba zatrudnionych, według Rb-70, wyniosła 30 osób i w porównaniu do 2016 r. była niższa o 2 osoby (spadek o 6,3%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego zatrudnionego wyniosło w 2017 r. 5.374,0 zł i w stosunku do 2016 r. wzrosło o 7,3%, tj. o 366,0 zł.

W 2017 r. w Agencji, w ramach realizacji dziewięciu programów z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi oraz utrzymaniem biura i obsługi programów, zawarto łącznie 321 umów cywilnoprawnych o łącznej wartości brutto 373,7 tys. zł. Głównymi zleceniobiorcami byli m.in. certyfikowani terapeuci i psycholodzy, konsultanci merytoryczni z zakresu rozwoju jakości usług terapeutycznych, członkowie komisji egzaminacyjnych, wykładowcy na organizowanych przez PARPA konferencjach i szkoleniach, a w przypadku biura – osoby sprzątające pomieszczenia PARPA.

(dowód: akta kontroli str. 1395-1405, 1412-1423, 1553-1554)

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W ramach budżetu zadaniowego Agencja realizuje, w zakresie funkcji 20 Zdrowie, zadanie 20.5.W Profilaktyka, edukacja i promocja zdrowia oraz nadzór sanitarno-epidemiologiczny, podzadanie 20.5.1.W Profilaktyka zdrowotna, promocja zdrowego trybu życia, działanie 20.5.1.3.W Profilaktyka i zwalczanie uzależnień. Jako cel przyjęto „zmniejszanie skali problemów spowodowanych uzależnieniem”, zaś ustalonym miernikiem była „liczba realizowanych przedsięwzięć edukacyjno-profilaktycznych”. Wartość miernika w latach 2016-2017, przyjęta w planie, wynosiła 60 – wykonanie wyniosło w obu okresach 100%.

Wykonanie planu wydatków w układzie zadaniowym (po zmianach) wykazano w kwocie równej wykonania planu w układzie tradycyjnym (po zmianach).

⁸ „Przygotowanie i przeprowadzenie badania ankietowego na ogólnopolskiej losowej próbie 400 rodziców i 400 ich dzieci urodzonych w 2000 r. i 2002 r. z uwzględnieniem płci rodzica, płci dziecka oraz roku urodzenia (2000 r. lub 2002 r.) według narzędzi badawczych dostarczonych przez Zamawiającego”.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

W odniesieniu do wartości docelowych mierników określonych dla podzadania, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że zostały osiągnięte.

(dowód: akta kontroli str. 1481-1504, 1518-1523)

3. Sprawozdania budżetowe

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania miesięcznych, kwartalnych, półrocznych oraz rocznych sprawozdań za 2017 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Agencji były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Zostały one sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 1458-1504, 1662)

4. Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego

4.1. Plan finansowy Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych (FRPH).

Plan finansowy FRPH określał dla PARPA na 2017 r. koszty w wysokości 18 040,0 tys. zł¹⁰, z tego dotacje z funduszy celowych na realizację zadań bieżących: dla jednostek sektora finansów publicznych (§ 2440) – 2 025 tys. zł, a dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (§ 2450) – 16 015 tys. zł.

Dysponentem środków FRPH, w ramach Narodowego Programu Zdrowia (NPZ), jest Dyrektor PARPA, na podstawie upoważnienia ministra właściwego do spraw zdrowia¹¹.

W sierpniu 2016 r. PARPA przygotowywała harmonogram realizacji zadań wykazanych w NPZ, gdzie była wskazana jako ich realizator. Przygotowane propozycje 57 zadań zostały zatwierdzone przez MZ w dniu 2 lutego 2017 r.

(dowód: akta kontroli, str. 5 – 6, 159 – 173)

4.2. Wykonanie przez PARPA planu kosztów FPRH.

Wydatki PARPA na zadania NPZ, wg paragrafów klasyfikacji budżetowej, wyniosły w 2017 r. w § 2440¹² - 536 256,76 zł (tj. 26,5% kwoty wg planu finansowego) oraz w

¹⁰ Pismo Ministerstwa Zdrowia (dalej MZ) z 24 sierpnia 2016 r. do Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii (dalej KBPN) oraz Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej „PARPA”) o zaplanowanie realizacji zadań w 2017 r. w ramach Państwowego Funduszu Celowego (PFC) cel 2: „Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniem behawioralnym i innymi zachowaniami ryzykownymi”, oraz wynik negocjacji z MZ i podziału pomiędzy KBPN oraz PARPA kwoty 31 040 tys. zł.

¹¹ Upoważnienie MZ, pismo BGP.013.524 z 30 czerwca 2016 r.

§ 2450¹³ - 7 565 129,78 zł (tj. 47,2% kwoty wg planu finansowego). W przypadku 29 zadań (51%) nie uruchomiono żadnych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli, str. 240 – 247, 366 – 391)

Na podstawie analizy 20 umów o wartości 4 321 664 zł stwierdzono, że zawierały one opis zadania, termin jego realizacji, kwotę dofinansowania, termin i sposób przekazywania środków, oraz sposób rozliczenia otrzymanej dotacji.

Ogłoszenia o konkursach dokonywano na podstawie wzoru ogłoszenia konkursowego wprowadzonego zarządzeniem Dyrektora PARPA¹⁴. Ogłoszenia o konkursach na realizację 57 zadań dokonano w czterech terminach¹⁵, ponieważ opracowanie i przygotowanie ogłoszeń konkursowych, a następnie rozpatrzenie wniosków na realizację tak dużej liczby zadań przez komisje, uniemożliwiało zorganizowanie tylko jednego konkursu.

W celu rozpatrzenia przedłożonych w konkursach wniosków na 2017 r., Dyrektor PARPA powoływał komisje, które rozpatrywały wnioski, w oparciu o procedury określone w ogłoszeniach o konkursach oraz regulaminie postępowania komisji¹⁶.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Końcowe protokoły z postępowania konkursowego, zawierające rekomendacje do podpisania umów lub odrzucenia wniosków, nie zawierały podstawowych danych, z przebiegu postępowania¹⁷. Dyrektora PARPA wyjaśnił: „Po zebranych dotychczas doświadczeniach wzór protokołu będzie zmodyfikowany”.

2. W 16 przypadkach, otwarcie kopert nastąpiło w terminach niezgodnych z datą pierwszego posiedzenia komisji, w tym 14-krotnie – w terminie późniejszym, od 2 do 17 dni¹⁸, zaś w 8 przypadkach – bez wymaganego składu komisji¹⁹. Ponadto posiedzenia komisji dokonującej otwarcia kopert z wnioskami nie zostały zakończone sporządzeniem protokołu, co było niezgodne z § 10 regulaminu postępowania komisji²⁰.

¹² Dotacje z funduszy celowych na realizację czterech zadań bieżących dla jednostek sektora finansów publicznych.

¹³ Dotacje z funduszy celowych na realizację zadań bieżących dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych.

¹⁴ Zarządzenie 5a Dyrektora PARPA z 2 lutego 2017 r. zmieniające zarządzenie nr 20 Dyrektora PARPA z 16 września 2016 r. w sprawie przyjęcia wzoru ogłoszenia konkursuw tym: w części A ogólne informacje o przedmiocie konkursu, wysokości środków, wymaganiach wobec podmiotów realizujących zadania, terminach realizacji oraz miejscu i terminie składania wniosków; w części B - warunki realizacji zadania w tym kwalifikacje kosztów oraz wymagane załączniki i wzory oświadczeń, miejsce i termin składania wniosków, kryteria wyboru wniosków (formalne, merytoryczne), sposób oceny wniosków, termin i sposób ogłoszenia wyników, odwołania od rozstrzygnięć.

¹⁵ Konkursy ogłoszono 2 lutego, 10 lutego, 23 marca i 13 czerwca 2017 r.

¹⁶ Zarządzenie nr 7 Dyrektora PARPA z 24 lutego 2017 r. w sprawie powołania komisji konkursowych oraz regulaminu postępowania komisji konkursowych.

¹⁷ W tym m.in.: daty ogłoszenia konkursu, określenia terminu składania wniosku (deadline), daty wpływu wniosku, daty komisyjnego otwarcia złożonych wniosków.

¹⁸ Zgodnie z § 6 regulaminu „Komisja konkursowa dokonuje komisyjnego otwarcia złożonych wniosków w następnym roboczym dniu po upływie ich składania”;

¹⁹ Dotyczy to wniosków 1/8//DRM; 1/13//DRM; 2/13//DRM; 2/41//DPL; 3/41//DPL; 1/60//DRM; 1/63//DLO; 1/64//DLO. Zgodnie z § 9 regulaminu „1. Komisja działa na posiedzeniach. 2. Komisja może realizować swoje zadania, jeżeli w posiedzeniach uczestniczy większość jej składu” W wyjaśnieniu Dyrektora PARPA, „... Mogło się zdarzyć że otwarcie wniosków nastąpiło przy obecności połowy członków komisji, ale wówczas nie dokonywano oceny ani formalnej ani merytorycznej. Dlatego mogą być rozbieżności w datach otwarcia i pierwszego posiedzenia komisji”.

²⁰ Dokument z otwarcia kopert z wnioskami stanowił wypełniony za.1 do regulaminu postępowania komisji konkursowej, w którym odnotowano: numer wniosku, datę wpływu, datę otwarcia, nazwę wnioskodawcy i zadanie.

3. Końcowe protokoły z postępowania konkursowego, w 11 przypadkach, nie nosiły daty sporządzenia, a w 13 przypadkach podpisy członków komisji nosiły różne daty.
(dowód: akta kontroli, str. 25, 443-482, 863-893, 1172-1174, 1184-1198, 1207-1209)

4.3. Sprawozdania z realizacji zadań.

Sprawozdania częściowe i końcowe²¹, zatwierdzał Dyrektor PARPA po akceptacji pod względem merytorycznym i finansowym (§ 3 ust. 11 umowy). Wzór sprawozdania (zał. 2 do umowy) wskazywał, że opinia zarówno merytoryczna jak i finansowa powinny dotyczyć „...wykonanych działań, objętych Sprawozdaniem, pod kątem zgodności z Umową...”

W trakcie kontroli nie przedstawiono dokumentu określającego zasady weryfikacji, rozliczania i opiniowania sprawozdań z realizacji zadań oraz akceptacji merytorycznej i finansowej.

(dowód: akta kontroli, str. 264 – 273, 270, 1172 – 1174)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. PARPA akceptowała zestawienie dokumentów księgowych w sprawozdaniu z realizacji zadań, w których brakowało rzeczywistych dat lub okresów realizacji poszczególnych działań, a weryfikację dokonywano w oparciu o proponowany harmonogram realizacji ujęty we wnioskach, stanowiących integralną częścią umowy.

W żadnej opinii o sprawozdaniu z realizacji zadania nie odnotowano zwrotu kwoty wynikającej z rozliczenia niewykorzystanych środków finansowych, pomimo że odnotowano 16 takich zwrotów. Do 15 lutego 2018 r. na rachunek PARPA, prowadzony dla realizacji zadań w ramach NPZ, wpłynęło 120 631,53 zł, jako niewykorzystane środki z dofinansowania w 16 zadaniach, w tym 167,25 zł zwrotu z tytułu odsetek.

(dowód: akta kontroli, str. 741 – 743, 860, 956 – 982, 1200 – 1202)

2. W 50% sprawozdań końcowych z realizacji zadań, zatwierdzanych przez Dyrektora Agencji, nie podano daty tego zatwierdzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 1182 - 1183)

3. Dyrektor PARPA zatwierdził rozliczenie czterech konferencji i szkoleń w oparciu o załączone do umowy preliminarze kosztów, akceptując wydatki za zakwaterowanie i wyżywienie uczestników w ramach pełnych dni pobytu, chociaż rozpoczynały się już po śniadaniu, a kończyły obiadem²². W ocenie NIK naruszało to zasadę wyrażoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³ o dokonywaniu wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

(dowód: akta kontroli, str. 483 - 525, 595 – 597, 1172 – 1174)

²¹ Zgodnie z § 3 ust. 8 i ust. 12 umów na realizację zadań, realizator zadania składa w okresie obowiązywania umowy sprawozdanie cząstkowe lub końcowe w terminie 30 dni od zakończenia realizacji zadania jednorocznego.

²² Np. w zadaniu 63/3.1.2.2/17/DLO, z zaakceptowanych w preliminarzu kosztów 3 dniowej konferencji, jako 390 osobodni, rozliczono noclegi – 3 x 130 x 100 zł = 39,0 tys. zł oraz za wyżywienie - 3 x 130 x 90 = 35,1 tys. zł, podczas gdy w sprawozdaniu potwierdzono uczestnictwo 110 osób, dzień, otwarcie konferencji 11.00–11.30 (tj. bez śniadania) i dzień 3 –zakończenie konferencji, obiad 14.15-14.30, obiad.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

W sprawozdaniach końcowych nie wykazywano danych o wysokości kosztów własnych i administracyjnych oraz ich udziału w kosztach zadania, których wysokość określała umowa. Przeliczone przez dział finansowy PARPA wydatki i wskaźniki akceptowano, jeżeli koszty administracyjne nie przekraczały granicy określonej w ogłoszeniu konkursu.

(dowód: akta kontroli, str. 1172 – 1174)

Stan środków finansowych na rachunku bankowym PARPA „Inne rachunki pomocnicze jednostek budżetowych – do obsługi środków NPZ na realizację nowych zadań”, na 29 grudnia 2017 r. wynosił 0,0 zł.

W 2016 r. w ramach środków NPZ nie przeprowadzano żadnych postępowań o udzielenie zamówienia określonego ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 295 – 332)

PARPA nie przekazała do MZ informacji opisowej z realizacji zadań FRPH za pierwszy kwartał 2017 r. W pozostałych kwartałach informacje przekazywano w terminach określonych w instrukcji. Główna Księgowa wyjaśniła, że „Pierwsze umowy na realizację zadań były podpisane pod koniec maja, w związku z tym nie było konieczności składania sprawozdania za pierwszy kwartał. Złożono sprawozdanie za pierwsze półrocze i kolejne.”

(dowód: akta kontroli, str. 73 – 90, 366 – 390, 392 – 405)

Roczne sprawozdanie RB - BZ2 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego, w układzie zadaniowym za 2017 r., PARPA przekazała w wymaganym terminie.

Wykonanie planu finansowego FRPH w sprawozdaniu za 2017 r. wykazano w wysokości 44,9 %.

(dowód: akta kontroli, str. 73 – 76, 77 – 90)

4.4 Koszty administracyjne PARPA ponoszone na obsługę zadań NPZ.

Koszty administracyjno- biurowe na obsługę realizacji zadań w ramach FRPH pokrywane były z własnego budżetu PARPA.

Nie sporządzono planu kontroli jednostek realizujących zadania w ramach NPZ w 2017 r., podczas gdy § 1 procedury przeprowadzania kontroli wskazywał m.in. że PARPA „...prowadzi systematyczną, planową i rzetelną kontrolę.”²⁴. Z przeprowadzonych 11 kontroli w 2017 r. w siedmiu sformułowano ocenę pozytywną, a w czterech – pozytywną z uwagami.

(dowód: akta kontroli, str. 143 – 149, 1182 – 1183)

VI. Uwagi i wnioski

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo zaakceptowania miernika budżetu zadaniowego przez Ministra Zdrowia, nie odzwierciedla on rzeczywistych działań podejmowanych przez Agencję w celu zmniejszenia skali problemów spowodowanych nadużywaniem alkoholu, liczby osób leczonych z tego powodu oraz związanych z tym problemów społecznych

²⁴ Zarządzenie Nr 37 Dyrektora PARPA z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia procedury przeprowadzania kontroli (...).

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 Kontroli²⁵, wnosi o:

1. Dokonanie przeglądu regulaminu komisji konkursowej oraz warunków ogłaszanych konkursów pod kątem możliwości usprawnienia przyjętych procedur.
2. Zwiększenie nadzoru nad akceptacją preliminarzy kosztów oraz zatwierdzaniem wydatków związanych z realizacją zadań FRPH.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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 Departamentu Zdrowia Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Warszawa, dnia 28 marca 2018 r.

Kontrolerzy:

Jarosław Odachowski
Główny specjalista k.p.


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Zdrowia

Dyrektor
Piotr Wasilewski


podpis

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

