

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT PRACY, SPRAW SOCJALNYCH I ZDROWIA

KPZ-4100-10/2011

Nr ewid. 94/2011/P/10/189/KPZ

Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 66 Rzecznik Praw Pacjenta

Warszawa maj 2011 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

**Informacja
o wynikach kontroli
wykonania w 2010 roku
budżetu państwa w części 66
Rzecznik Praw Pacjenta**

Dyrektor Departamentu Pracy, Spraw
Socjalnych i Zdrowia

Lech Rejnus

Zatwierdzam:

Marek Zająkała

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, maja 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|----------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. WPROWADZENIE | 4 |
| Cel i zakres kontroli..... | 4 |
| Uwarunkowania prawne i organizacyjne | 4 |
| 2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI..... | 5 |
| Ocena ogólna..... | 5 |
| Sprawozdawczość | 5 |
| Uwagi i wnioski | 6 |
| 3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI..... | 7 |
| Księgi rachunkowe..... | 7 |
| Dochody budżetowe | 8 |
| Wydatki budżetowe | 8 |
| Inne ustalenia kontroli | 9 |
| 4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI..... | 10 |
| Protokół..... | 10 |
| Wystąpienie pokontrolne..... | 10 |
| Odpowiedź na wystąpienie pokontrolne..... | 10 |
| Finansowe rezultaty kontroli..... | 10 |

ZAŁĄCZNIKI

1. Wprowadzenie

Cel i zakres kontroli

Najwyższa Izba Kontroli - Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia – od 28 grudnia 2009 r. do 11 kwietnia 2011 r. przeprowadziła, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, kontrolę wykonanie budżetu państwa w 2010 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta. Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2010².

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. i została przeprowadzona pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności w Biurze Rzecznika Praw Pacjenta.

Kontrola przeprowadzona została zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli oraz założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa.³

Uwarunkowania prawne i organizacyjne

Rzecznik Praw Pacjenta (zwany dalej „Rzecznikiem”) został ustanowiony zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta⁴.

Gospodarka finansowa części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta, w 2010 r. podlegała rygorom wynikającym z ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵, ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych⁶, ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷ oraz z innych przepisów określających gospodarkę finansową państwowych jednostek budżetowych.

Udział wydatków budżetu krajowego części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta, w wydatkach ogółem budżetu państwa wynosił 0,002%. W 2010 r. Rzecznik Praw Pacjenta nie realizował wydatków z budżetu środków europejskich.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 102).

³ Por. <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417 ze zm. Zgodnie z art. 42 wspomnianej ustawy, Rzecznik Praw Pacjenta jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawie ochrony spraw pacjentów określonych w niniejszej ustawie oraz przepisach odrębnych. Nadzór nad działalnością Rzecznika sprawuje Prezes Rady Ministrów.

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, 759 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia **pozytywnie** wykonanie budżetu państwa za 2010 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta.

Ocenę tę uzasadnia prawidłowa realizacja zadań polegających m.in. na:

- rzetelnym planowaniu wydatków,
- celowym i zgodnym z planem finansowym wydatkowaniu środków budżetowych,
- rzetelnym sporządzaniu sprawozdań budżetowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- występowania błędów dotyczących poprawności formalnej dowodów księgowych o wartości 251,5 tys. zł;
- wydatkowania kwoty 28,5 tys. zł przed dokonaniem akceptacji dokumentu pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Na dzień 23 lutego 2011 r. Biuro zatrudniało 26 Rzeczników Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego. W stosunku do stanu na koniec 2009 r. oznaczało to wzrost o 52,9 %. Stwierdzono, że w województwie opolskim nie zatrudniano żadnego Rzecznika.

W ocenie NIK, obecny stan nadal ogranicza możliwość pomocy w ochronie swoich praw osobom korzystającym ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez szpitale psychiatryczne, zagwarantowanych przez art. 10a ust. 1 oraz art. 10b ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego⁸.

W uzasadnieniu do ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego⁹, w punkcie 3 pn. „Ocena skutków regulacji” optymalną liczbę rzeczników określono na 50.

Ograniczenia w zakresie zatrudniania Rzeczników były konsekwencją braku odpowiednich środków na ten cel w planie wydatków Biura na 2010 r.

Sprawozdawczość

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli sprawozdania budżetowe w części 66:

- z wykonania planu dochodów budżetu państwa (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),

⁸ Dz. U. Nr 111, poz. 535 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 141, poz. 1183.

- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2010 r. (Rb-N),

- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji i za IV kwartał 2010 r. (Rb-Z),

zostały sporządzone terminowo i prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2010 r.

Uwagi i wnioski

W celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień Najwyższa Izba Kontroli przedstawia Rzecznikowi Praw Pacjenta wnioski dotyczące:

1. Podjęcia działań organizacyjnych w celu zapewnienia prawidłowego, zgodnego z ustawą o rachunkowości, dekretowania, korygowania oraz akceptowania dokumentów księgowych.

2. Wyeliminowania przypadków dokonywania płatności za faktury przed ich akceptacją pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

3. Kontynuowania działań zmierzających do zwiększenia zatrudnienia osób pełniących funkcję Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego¹⁰.

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli już po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. wskazała na konieczność podjęcia działań zmierzających do zwiększenia zatrudnienia osób pełniących funkcję Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

Księgi rachunkowe

W Biurze Rzecznika Praw Pacjenta, na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania metodą monetarną¹¹ próby 77 dokumentów księgowych o wartości 878,5 tys. zł, a także 79 dowodów dobranych metodami niestatystycznymi (co stanowiło ogółem 20,1% wydatków poniesionych w 2010 r.), sformułowano ocenę pozytywną w odniesieniu do funkcjonowania systemu rachunkowości, wiarygodności ksiąg oraz funkcjonowania systemu kontroli finansowej i mechanizmów kontroli zarządczej. Natomiast negatywnie oceniono poprawność formalną dowodów księgowych.

W przypadku 63¹² dokumentów (o wartości 251,5 tys. zł), tj. 16 % wartości badanej próby, stwierdzono błędy polegające na:

- niepoprawnym nanoszeniu korekt na dowodzie księgowym (10 przypadków), co stanowiło naruszenie art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości,
- braku lub nieprawidłowej dekretacji (46 przypadków – naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 6 wspomnianej ustawy),
- dokonaniu akceptacji pod względem finansowym przed datą zarejestrowania przez Wydział Finansowy (8 przypadków),
- zapłaceniu faktury przed akceptacją Głównego Księgowego oraz przed oceną merytoryczną i formalno-rachunkową (1 przypadek).

Stwierdzono, że Biuro nie wprowadziło do użytkowania instrukcji inwentaryzacyjnej. W trakcie kontroli trwały prace nad jej opracowaniem. Inwentaryzację majątku trwałego, na dzień 31 grudnia 2009 r., przeprowadzono w 2010 r. bez przypisania poszczególnych składników majątku do miejsc ich ostatecznego użytkowania.

Jak wyjaśniła Główna Księgowa Biuro Rzecznika w roku 2011 planuje przeprowadzić inwentaryzację, która będzie miała na celu uporządkowanie powyższych kwestii.

¹¹ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

¹² W przypadku dwóch dowodów wystąpiły 2 rodzaje błędów spośród wskazanych poniżej.

Dochody budżetowe

W 2010 r. Biuro zrealizowało nieplanowane dochody w wysokości 0,2 tys. zł w związku ze zwrotem podatku dochodowego od osób fizycznych z tytułu świadczeń z ZFŚS za miesiąc grudzień 2009 r. zapłaconego z konta wydatków budżetowych w grudniu 2009 r.

Wydatki budżetowe

Plan wydatków budżetowych został zrealizowany w wysokości 5.742,3 tys. zł, tj. 97,0% zaplanowanych, w tym wydatki majątkowe 508,7 tys. zł. W toku kontroli zbadano wydatki na kwotę 1.027,3 tys. zł, tj. 17,9 % wydatków zrealizowanych.

W 2010 r. dokonano 16 zmian w planie wydatków budżetowych Biura, w tym 3 zwiększające plan wydatków oraz 13 dotyczących przesunięcia środków finansowych pomiędzy paragrafami. W przypadku 2 decyzji w ich uzasadnieniach znalazły się błędne zapisy.

W uzasadnieniu Decyzji nr 8/2010 r. z dnia 31 maja 2010 r., dokonującej przesunięcia środków pomiędzy paragrafami na łączną kwotę 32,2 tys. zł, zapisano, że dokonuje się zmniejszenia wydatków o 32,2 tys. zł, a zwiększenia o 21 tys. zł.

W uzasadnieniu Decyzji nr 10/2010 r. z dnia 30 lipca 2010 r., dokonującej przesunięcia pomiędzy paragrafami na łączną kwotę 1 tys. zł, zapisano, że dokonuje się zmniejszenia wydatków o 152 tys. zł, a zwiększenia o 1 tys. zł.

Jak wyjaśniała Główna Księgowa Biura Rzecznika błędy w uzasadnieniach do wspomnianych decyzji wynikły z pomyłek technicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia tryb i sposób przeprowadzania procedur o udzielenie zamówień publicznych, które zrealizowane zostały zgodnie z wymogami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych.

W 2010 r. Biuro Rzecznika Praw Pacjenta przeprowadziło 2 postępowania o udzielenie zamówienia na łączną kwotę 331,5 tys. zł.

Stwierdzono drobne uchybienia w wydatkach na kwotę 1 tys. zł.

Wydatki budżetowe w części 66 prezentują dane w załączniku Nr 1 do informacji.

Przeciętne zatrudnienie w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta wyniosło w 2010 roku 45 etatów. Łączne wydatki na wynagrodzenia w części 66 wyniosły 3.042,8 tys. zł. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wyniosło 6,2 tys. zł.

Dane dotyczące zatrudnienia i wynagrodzenia przedstawiono w załączniku nr 2 do informacji.

Inne ustalenia kontroli

Z danych uzyskanych z Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia wynika, że według stanu na 23 lutego 2011 r. zarejestrowanych było 1.008 publicznych placówek medycznych, w tym:

- 118 całodobowych placówek (jednostek) psychiatrycznych i odwykowych (w tym 37 całodobowych ośrodków leczenia odwykowego i psychiatrycznego;
- 25 psychiatrycznych zakładów opiekuńczo - leczniczych i pielęgnacyjno - opiekuńczych.

Z powyższego wynika, że w 143 placówkach medycznych pacjenci powinni mieć dostęp do Rzeczników Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego.

Według stanu na koniec 2010 r. zatrudnionych było 26 Rzeczników Praw Pacjenta Szpitali Psychiatrycznych. Pomimo, że stanowiło to wzrost o 52,9% w stosunku do 2009 r., osoby te realizowały swoje zadania tylko w 50 placówkach opieki zdrowotnej na terenie 15 województw (brak Rzecznika na terenie województwa opolskiego). Z powyższego wynika, że pacjenci mogli uzyskać bezpośredni dostęp do Rzeczników tylko w 35% placówek.

W ocenie NIK, jest to w dalszym ciągu zbyt mało, w uzasadnieniu do ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, w punkcie 3 pn. „Ocena skutków regulacji” optymalną liczbę rzeczników ustalono na 50.

Według stanu na dzień 7 kwietnia 2011 r. (dane Narodowego Funduszu Zdrowia), tzw. nasycenie łóżek w publicznych placówkach o profilu psychiatrycznym wynosiło 7,636 na 10.000 mieszkańców, w tym 7,357 w psychiatrii i 0,279 w psychiatrii dzieci i młodzieży. Zakładając liczbę mieszkańców w Polsce na koniec 2010 r. na 38.204 tys. zł (dane GUS pn. „Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski w latach 2000 – 2010”, opublikowane 28 stycznia 2011 r.), liczba łóżek wyniosła ok. 29 tys., tj. w stosunku do roku 2005 nastąpił wzrost o 12%. Porównując ww. wzrost liczby łóżek do danych wykazanych w uzasadnieniu do ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (jeden rzecznik przypada średnio na 500 pacjentów w nie więcej niż w 3 zakładach psychiatrycznej opieki zdrowotnej), wskazana liczba rzeczników winna wynosić 56.

W ocenie NIK, obecny stan ogranicza możliwość pomocy w ochronie swoich praw osobom korzystającym ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez szpital psychiatryczny, zagwarantowanych przez art. 10a ust. 1 oraz art. 10b ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Protokół

Protokół z kontroli podpisano bez zastrzeżeń.

Wystąpienie pokontrolne

Wystąpienie pokontrolne skierowano do Rzecznika Praw Pacjenta.

Odpowiedź na wystąpienie pokontrolne

W dniu 9 maja 2011 r. Rzecznik Praw Pacjenta poinformował NIK o podjęciu kroków mających na celu realizację zaleceń pokontrolnych, w szczególności na zwiększeniu skuteczności nadzoru i kontroli dokumentów księgowych, wprowadzeniu regulaminu dokonywania wydatków i realizacji umów, podjęciu działań zmierzających do pozyskania środków na zatrudnienie kolejnych pracowników pełniących funkcję Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego, jak również przeprowadzeniu w 2011 r. inwentaryzacji majątku, która będzie miała na celu przypisanie środków trwałych oraz wyposażenia do miejsca użytkowania i osób użytkujących.

Finansowe rezultaty kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się nieprawidłowości w kwocie 1 tys. zł, które obejmowały zakup ubrania wyjściowego dla pracownika Biura sfinansowany bez podstawy prawnej.

Załącznik 1

Wydatki budżetowe w cz. 66

| Wyszczególnienie | 2009 * | 2010 | | | | 6:3 | 6:4 | 6:5 |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|---------|--------------------|-----------|-----------------------|-------|-------|------|
| | Wykonanie | Ustawa | Budżet po zmianach | Wykonanie | w tym: | | | |
| | | | | | wydatki niewygasające | | | |
| tys. zł | | | | | % | | | |
| 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 6a | 7 | 8 | 9 |
| ogółem w tym: | 2 133,0 | 4 518,0 | 5 918,0 | 5 742,3 | | 269,2 | 127,1 | 97,0 |
| Część 66 | 2 133,0 | 4 518,0 | 5 918,0 | 5 742,3 | | 269,2 | 127,1 | 97,0 |
| 750 - Administracja Publiczna | 2 133,0 | 4 518,0 | 5 918,0 | 5 742,3 | | 269,2 | 127,1 | 97,0 |
| 75001- Urzędy naczelných i centralnych organów administracji państwowej | 2 133,0 | 4 518,0 | 5 918,0 | 5 742,3 | | 269,2 | 127,1 | 97,0 |

*) W roku 2009 Biuro Rzecznika Praw Pacjenta realizowało wydatki w części 46 – Zdrowie oraz części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta. Wykonanie za rok 2009 w rozbiu na części budżetowe przedstawia się następująco:

- 1 Część 46 – Zdrowie - 1 472 tys. zł,
- 2 Część 66 – Rzecznik Praw Pacjenta – 661 tys. zł.

Załącznik 2

Zatrudnienie i wynagrodzenia w cz. 66

| Lp. | Wyszczególnienie | Wykonanie 2009 | | | Wykonanie 2010 | | | |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------|--------------------------------------------------------------------|-------|
| | | Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70 | Wynagrodzenia wg Rb-70 | Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego | Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70 | Wynagrodzenia wg Rb-70 | Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego | 8:5 |
| | | osób | tys. zł | zł | osób | tys. zł | zł | % |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| 1. | Ogółem | | | | | | | |
| 1.1. | Dział 750, rozdział 75001 – Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej ogółem, wg statusu zatrudnienia, w tym: | 7 | 375,6 | 4000,98 | 45 | 3042,8 | 6.221,80 | 155,5 |
| | Status zatrudnienia 01 | - | - | - | 9 | 440,3 | 4.077,04 | - |
| | Status zatrudnienia 02 | 0 ¹³ | 39,5 ¹⁴ | - | 2 | 209,7 | 8.722,95 | - |
| | Status zatrudnienia 03 | 7 | 336,1 | 4.000,98 | 34 | 2.393,1 | 5.865,41 | 146,6 |

¹³ Średnie zatrudnienie wyniosło 0,25.

¹⁴ Wynagrodzenie oraz średnie zatrudnienie dotyczą okresu 1.10-31.12.2009 r., tj. okresu, w którym Biuro Rzecznika Praw Pacjenta funkcjonuje w części budżetu 66 – Rzecznik Praw Pacjenta

Załącznik nr 3

Kalkulacja oceny końcowej w część 66

Oceny wykonania budżetu części – 66 Rzecznik Praw Pacjenta dokonano, stosując kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010.

Dochody : 0,2 tys. zł

Wydatki : 5.742,0 tys. zł

Łączna kwota G : 5.742,2 tys. zł

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = 1$

Waga dochodów w łącznej kwocie $Wd = 0$

Nieprawidłowości w wydatkach: 1 tys. zł

Ocena częściowa wydatków: pozytywna (5)

Wynik końcowy $Wk: 5 \times 1 + 5 \times 0 = 5$

Oceny wykonania budżetu części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta dokonano, stosując kryteria¹⁵ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 roku.

Załącznik nr 4

Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność

Rzecznikiem Praw Pacjenta jest pani Krystyna Barbara Kozłowska, powołana na to stanowisko przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 2 października 2009 r.

¹⁵ <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>

Załącznik nr 5

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja Finansów Publicznych
6. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Komisja Zdrowia
8. Minister Finansów
9. Minister Zdrowia
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
11. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
12. Rzecznik Praw Pacjenta