



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

TEKST JEDNOLITY

LBY.410.11.1.2024

Agnieszka Bańkowska
Dyrektor Kujawsko-Pomorskiego
Oddziału Wojewódzkiego NFZ
ul. Łomżyńska 33
85-863 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.162.2024
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 24 września 2024 r.

P/24/085 – Realizacja zadań związanych z poborem i wydatkowaniem opłat od środków spożywczych
oraz od napojów alkoholowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kujawsko-Pomorski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia ¹ , ul. Łomżyńska 33, 85-363 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agnieszka Bańkowska, Dyrektor Kujawsko-Pomorskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia² od 23 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili: Maciej Schulz p.o. Dyrektor Oddziału w okresie od 15 marca 2024 r. do 22 maja 2024 r., Jan Gessek Dyrektor Oddziału w okresie od 20 kwietnia 2021 r. do 14 marca 2024 r. oraz Małgorzata Dziedziak p.o. Dyrektor Oddziału w okresie od 18 listopada 2020 r. do 19 kwietnia 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja zadań finansowanych ze środków pochodzących z opłaty od środków spożywczych. 2. Realizacja zadań finansowanych ze środków pochodzących z opłaty od napojów alkoholowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Artur Nierebiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/84/2024 z 15 maja 2024 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej: „OW NFZ” lub „Oddział”.

² Dalej: „Dyrektor”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia w badanym okresie realizację przez Oddział zadań finansowanych zarówno ze środków pochodzących z opłaty, o której mowa w rozdziale 3a ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym⁵, jak i opłaty od napojów alkoholowych w opakowaniach o pojemności do 300 ml, o której mowa w art. 9² ust. 11 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁶. Środki pochodzące z tych opłat pozostawały identyfikowalne po stronie przychodów, natomiast po stronie kosztów nie były wyodrębnione, lecz ewidencjonowano je na zasadach ogólnych. Zgodnie z art. 12c ust. 2 ustawy o zdrowiu publicznym oraz art. 9³ ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, środki pochodzące z powyższych opłat winny być przeznaczane przez Narodowy Fundusz Zdrowia na działania o charakterze edukacyjnym i profilaktycznym oraz na świadczenia opieki zdrowotnej związane z, odpowiednio: utrzymaniem i poprawą stanu zdrowia świadczeniobiorców z chorobami rozwiniętymi na tle niewłaściwych wyborów i zachowań zdrowotnych, w szczególności z nadwagą i otyłością oraz w zakresie opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień oraz innych następstw zdrowotnych spożywania alkoholu. Zdaniem NIK ewidencjonowanie kosztów tych zadań na zasadach ogólnych utrudniało monitorowanie przez Oddział prawidłowości wykorzystania środków pochodzących z opłaty cukrowej i z opłaty od napojów alkoholowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zadań finansowanych ze środków pochodzących z opłaty od środków spożywczych

1. W Oddziale nie opracowano procedur wewnętrznych określających zasady wykorzystania środków z opłat od środków spożywczych. Nie wyodrębniono także komórki organizacyjnej lub stanowiska do realizacji zadań związanych z tymi opłatami.

Jak wskazała Dyrektor wszystkie zadania związane z tymi opłatami były realizowane na zasadach ogólnych przez m.in. Wydział Świadczeń Opieki Zdrowotnej, Wydział Ekonomiczno-Finansowy, Wydział Księgowości, Wydział Obsługi Klientów i Profilaktyki oraz Zespół Komunikacji Społecznej i Promocji.

(akta kontroli str.7-98)

2. Na podstawie Sprawozdań Finansowych FM-01 sporządzonych przez OW NFZ za lata 2021, 2022 i 2023 stwierdzono, że w Oddziale nie dokonano wyodrębnienia środków pochodzących z opłaty od środków spożywczych po stronie kosztów. Środki te były identyfikowalne (tj. oznaczone w sposób niebudzący wątpliwości) jedynie po stronie przychodów.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora finansowane ze środków pochodzących z badanych opłat koszty świadczeń opieki zdrowotnej ewidencjonowane były na zasadach

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1608, ze zm., dalej: „opłata od środków spożywczych” lub „opłata cukrowa”.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 2151, dalej: „opłata od napojów alkoholowych”.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

ogólnych, mających zastosowanie do przychodów ze składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz kosztów świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych z tych składek. W latach objętych kontrolą OW NFZ otrzymał łącznie 127 022,6 tys. zł przychodów pochodzących z opłaty od środków spożywczych, z czego 61 849, 6 tys. zł w 2022 r., 53 880,7 tys. zł w 2023 r. oraz 11 292,3 tys. zł w 2024 r. (I kwartał).

Ze względu na brak jednoznacznego wydzielenia tych środków po stronie kosztów nie można było jednoznacznie określić na jakie zadania zostały one przeznaczone. Co prawda Oddział zrealizował wydatki związane m.in. z leczeniem cukrzycy, które w badanym okresie wynosiły 422 441,9 tys. zł (103 063,4 tys. zł w 2021 r., 116 742,5 tys. zł w 2022 r., 155 142,4 tys. zł w 2023 r. oraz 47 493,6 tys. zł w I kwartale 2024 r.)⁸, jednakże nie można bez żadnych wątpliwości stwierdzić, że dotyczyły one zakresów świadczeń, których przedmiotem były działania edukacyjne i profilaktyka oraz świadczeń opieki zdrowotnej związanych z utrzymaniem i poprawą stanu zdrowia świadczeniobiorców z chorobami rozwiniętymi na tle niewłaściwych wyborów i zachowań zdrowotnych, w szczególności z nadwagą i otyłością. Dyrektor wyjaśniła m.in., że Centrala NFZ nie wdrożyła procedury określającej zasady wykorzystania środków z opłat od środków spożywczych. Obowiązujące przepisy także nie określały szczególnych zasad ewidencji w zakresie podziału kosztów realizowanych zadań, z tego też względu przychody z opłaty cukrowej i wynikające z nich koszty realizacji zadań były ewidencjonowane na zasadach ogólnych.

(akta kontroli str.7-25, 99-250, 251-277)

Nieokreślenie przez Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia zasad ewidencjonowania i sposobu podziału między poszczególne zadania (o charakterze edukacyjnym, profilaktycznym i świadczenia opieki zdrowotnej) kosztów zadań sfinansowanych z opłat od środków spożywczych oraz niewyodrębnienie tych kosztów w ewidencji i sprawozdawczości finansowej utrudniało Oddziałowi monitorowanie zgodności wykorzystania środków z ww. opłat z art. 12c ust. 2 ustawy o zdrowiu publicznym.

3. Dyrektor Oddziału wyjaśniła że w badanym okresie uległy zwiększeniu zobowiązania Oddziału wobec świadczeniodawców realizujących większość świadczeń, w tym także na rzecz pacjentów ze wskazanych powyżej grup.

Na wzrost liczby udzielanych świadczeń ogółem wpływ miało przede wszystkim zwiększenie przychodów Oddziału z tytułu składek zdrowotnych oraz innej działalności operacyjnej. Ze względu na brak wydzielenia kosztów ponoszonych przez Oddział w ramach przychodów otrzymanych ze środków pochodzących z opłaty cukrowej brak jest możliwości przeprowadzenia badania w zakresie prawidłowości wykorzystania tych środków, a także przeprowadzenia rzetelnej analizy, w jakim stopniu środki te wpłynęły na zmianę w wielkości realizowanych zadań zdrowotnych.

(akta kontroli str.12-25, 244-250)

4. Dyrektor Oddziału podała, że w latach 2021-2024 Oddział nie zakontraktował/wprowadził nowych dodatkowych świadczeń dotyczących utrzymania i poprawy stanu zdrowia świadczeniobiorców z chorobami rozwiniętymi na tle niewłaściwych wyborów i zachowań zdrowotnych, a także nowych/dodatkowych działań edukacyjnych i profilaktycznych. Plany finansowe Oddziału również nie zakładały wprowadzenia nowych zakresów świadczeń w tym zakresie.

(akta kontroli str.12-25, 251-277)

⁸ W latach 208-2020 analogiczne tożsame koszty wynosiły łącznie 287 704,4 tys. zł, z czego: 92 323,2 tys. zł w 2018 r., 96 450,4 tys. zł w 2019 r. oraz 98 930,8 tys. zł w 2020 r.

5. Jak wskazała Dyrektor, ze względu na fakt, że przychody z opłaty cukrowej oraz finansowane z nich koszty realizacji zadań (które nie były wyodrębnione ze względu na źródło przychodu) były ewidencjonowane na zasadach ogólnych mających zastosowanie do przychodów ze składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz kosztów świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych z tych składek. Realizacja wykonania planu finansowego odbywała się poprzez sporządzanie przez Oddział Wojewódzki sprawozdania FM01.

W latach 2021, 2022 i 2023 OW NFZ wypracował następujące wyniki finansowe:

- 2021 r. zysk 198 001,4 tys. zł przekazany do Centrali NFZ,
- 2022 r. zysk 362 835,2 tys. zł przekazany do Centrali NFZ,
- 2023 r. strata (-) 466 718,2 tys. zł pokryta przez Centralę NFZ.

(akta kontroli str. 12-19, 251-277)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Izba pozytywnie ocenia działania Oddziału związane z wykorzystaniem przychodów z opłat od środków spożywczych, jednak zauważa, że niewyodrębnienie tych środków po stronie kosztów utrudniało Oddziałowi monitorowanie prawidłowości ich wykorzystania.

OBSZAR

2. Realizacja zadań finansowanych ze środków pochodzących z opłaty od napojów alkoholowych.

1. W Oddziale nie opracowano procedur wewnętrznych określających zasady wykorzystania środków pochodzących z opłat od napojów alkoholowych o pojemności do 300 ml. Nie wyodrębniono także komórki organizacyjnej lub stanowiska do realizacji zadań związanych z tymi opłatami.

Jak wskazała Dyrektor wszystkie zadania związane z tymi opłatami były realizowane na zasadach ogólnych przez m.in. Wydział Świadczeń Opieki Zdrowotnej, Wydział Ekonomiczno-Finansowy, Wydział Księgowości, Wydział Obsługi Klientów i Profilaktyki oraz Zespół Komunikacji Społecznej i Promocji.

(akta kontroli str.7-98)

2. Na podstawie Sprawozdań Finansowych FM-01 sporządzonych przez OW NFZ za lata 2021, 2022 i 2023 stwierdzono, że w Oddziale nie dokonano wyodrębnienia środków pochodzących z opłaty od napojów alkoholowych po stronie kosztów. Środki te były identyfikowalne (tj. oznaczone w sposób niebudzący wątpliwości) jedynie po stronie przychodów. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora finansowane ze środków pochodzących z badanych opłat koszty świadczeń opieki zdrowotnej ewidencjonowane były na zasadach ogólnych, mających zastosowanie do przychodów ze składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz kosztów świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych z tych składek.

W latach objętych kontrolą OW NFZ otrzymał łącznie 25 624,9 tys. zł przychodów z opłat alkoholowych do 300 ml, z czego 15 766,4 tys. zł w 2022 r. oraz 9 858,5 tys. zł w 2023 r.

Ze względu na brak jednoznacznego wydzielenia tych środków po stronie kosztów nie można było jednoznacznie określić na jakie zadania zostały one przeznaczone. Co prawda Oddział zrealizował wydatki związane m.in. opieką zdrowotną w zakresie opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień, które w badanym okresie wynosiły 96 838,8 tys. zł (20 169,2 tys. zł w 2021 r., 29 200,1 tys. zł w 2022 r., 37 995,6 tys. zł

w 2023 r. oraz 9 473,9 tys. zł w I kwartale 2024 r.)⁹, jednakże nie można bez żadnych wątpliwości stwierdzić, że dotyczyły one zakresów świadczeń związanych wyłącznie z następstwami spożywania alkoholu. Dyrektor wyjaśniła m.in., że Centrala NFZ nie wdrożyła procedury określającej zasady wykorzystania tych środków. Obowiązujące przepisy także nie ustanawiają szczególnych zasad ewidencji w zakresie podziału kosztów realizowanych zadań, z tego też względu przychody z opłat od napojów alkoholowych i wynikające z nich koszty realizacji zadań ewidencjonowane są na zasadach ogólnych.

(akta kontroli str.7-25, 99-243, 251-277-282)

Nieokreślenie przez Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia zasad ewidencjonowania i sposobu podziału między poszczególne zadania (o charakterze edukacyjnym, profilaktycznym i świadczenia opieki zdrowotnej) kosztów zadań sfinansowanych z opłat od napojów alkoholowych oraz niewyodrębnienie tych kosztów w ewidencji i sprawozdawczości finansowej utrudniało Oddziałowi monitorowanie zgodności wykorzystania ww. środków z art. 9² ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

3. Dyrektor Oddziału wyjaśniła że w badanym okresie uległy zwiększeniu zobowiązania Oddziału wobec świadczeniodawców realizujących większość świadczeń, w tym także na rzecz pacjentów z jednostkami chorobowymi będącymi następstwami spożywania alkoholu.

Na wzrost liczby udzielanych świadczeń ogółem wpływ miało przede wszystkim zwiększenie przychodów Oddziału z tytułu składek zdrowotnych oraz innej działalności operacyjnej. Ze względu na brak wydzielenia kosztów ponoszonych przez Oddział w ramach przychodów otrzymanych ze środków pochodzących z opłaty alkoholowej, brak jest możliwości przeprowadzenia badania w zakresie prawidłowości wykorzystania tych środków, a także przeprowadzenia rzetelnej analizy, w jakim stopniu środki te wpłynęły na zmianę wielkości realizowanych zadań zdrowotnych.

(akta kontroli str.12-25, 278-282)

4. Dyrektor Oddziału wyjaśniła że w latach 2021-2024 Oddział nie zakontraktował/wprowadził nowych dodatkowych świadczeń związanych ze skutkami zdrowotnymi spożywania alkoholu. Plany finansowe Oddziału również nie zakładały wprowadzenia nowych zakresów świadczeń w tym zakresie.

(akta kontroli str.12-25, 251-277)

5. Jak wyjaśniła Dyrektor, ze względu na fakt, że przychody z opłaty alkoholowej oraz finansowane z nich koszty realizacji zadań (które nie były wyodrębnione ze względu na źródło przychodu) były ewidencjonowane na zasadach ogólnych mających zastosowanie do przychodów ze składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz kosztów świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych z tych składek. Realizacja wykonania planu finansowego odbywała się poprzez sporządzanie przez Oddział Wojewódzki sprawozdania FM01.

(akta kontroli str. 12-19, 251-277)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Izba pozytywnie ocenia działania Oddziału związane z wykorzystaniem przychodów z opłat od napojów alkoholowych, jednak zauważa, że niewyodrębnienie tych środków

⁹ W latach 2018-2020 tożsame koszty wyniosły łącznie 56 243,7 tys. zł, z czego 17 780,8 tys. zł w 2018 r., 19 580,9 tys. zł w 2019 r. oraz 19 484,0 tys. zł w 2020 r.

po stronie kosztów utrudniało Oddziałowi monitorowanie prawidłowości ich wykorzystania.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Bydgoszcz, 5 lipca 2024 r.

kontroler
(-) Artur Nierebiński
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał (-) Tomasz Sobecki p.o. Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy.