



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB – 4101-01-01/2012
P/12/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 12, F +48 22 444 56 29
kpb@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/094 – Profilaktyka narkomanii w szkołach
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	Kontrolę przeprowadzili, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , kontrolerzy: 1. Agnieszka Wójcik-Zaborowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83255 z dnia 11.09.2012 r., 2. Przemysław Szewczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83291 z dnia 30.10.2012 r., 3. Andrzej Dominikowski, st. inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83292 z dnia 30.10.2012 r., 4. Barbara Antkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 84534 z dnia 30.01.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 1173-1175, 2952-2953)
Jednostka kontrolowana	Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, zwane dalej „Krajowym Biurem” ul. Dereniowa 52/54, 02-776 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Jabłoński, Dyrektor Krajowego Biura (dowód: akta kontroli str. 404)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie² ocenia działalność Krajowego Biura w zakresie programowania oraz wdrażania działań dotyczących przeciwdziałania narkomanii, w szczególności opracowanie projektów Krajowych Programów Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006-2010 i 2011-2016, koordynowanie, monitorowanie i sprawozdawanie z ich realizacji, a także wdrażanie objętych kontrolą zadań Krajowego Biura wynikających z ww. Programów oraz przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii³, w latach 2006-2012 (I półrocze). Pozytywnie Izba ocenia również proces przygotowania i przeprowadzenia w tym okresie otwartych konkursów ofert na realizację zadań zleconych z zakresu przeciwdziałania narkomanii.

Negatywnie NIK ocenia udzielanie i rozliczanie dotacji budżetowych na realizację zadań zleconych z zakresu przeciwdziałania narkomanii, w całym okresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadniają w szczególności:

- rzetelnie i terminowo podejmowane działania w trakcie opracowywania i uzgadniania treści projektów rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie Krajowych Programów Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006-2010 oraz 2011-2016,
- aktywne koordynowanie działań podejmowanych przez podmioty zaangażowane w realizację Krajowych Programów, a także bieżący monitoring realizacji obu Programów,

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Dz.U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.; zwana dalej „ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii”.

- terminowe raportowanie z postępów wdrażania Krajowego Programu do Ministra Zdrowia,
- rzetelna realizacja działań wynikających z Krajowych Programów oraz z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, w kontrolowanym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w obszarze wdrażania działań, dotyczące niekompletności Informacji o realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii (zwanego dalej „KPPN”) za 2006, 2010 i 2011 r. oraz opóźnienia we wdrożeniu systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego. Nieprawidłowości te nie wpłynęły na ocenę ogólną w tym zakresie.

Ocena negatywna w obszarze udzielania i rozliczania dotacji wynika m.in. z następujących stwierdzonych nieprawidłowości:

- wypłaty transz dotacji przed podpisaniem umów z dotacjobiorcami na łączną kwotę 7 020,2 tys. zł, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴,
- nieprzestrzegania obowiązujących procedur w zakresie dokonywania operacji finansowych dotyczących wypłat transz dotacji, w szczególności poprzez niezatwierdzanie tych wydatków przez Dyrektora Krajowego Biura, a także niedokonywanie przez Główną Księgową wstępnej kontroli zgodności tych operacji z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących tych operacji, co było niezgodne z art. 54 ust. 1 pkt. 3 lit. „a” i „b” ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵,
- zlecenia organizacjom pozarządowym zadań publicznych i udzielenia dotacji w łącznej kwocie 134,1 tys. zł bez przeprowadzenia otwartego konkursu ofert, co było niezgodne z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶,
- wystawienia dyspozycji dokonania przelewów na łączną kwotę 1 545,1 tys. zł oraz faktycznego wykonania przelewów środków dotacji przez tego samego pracownika Krajowego Biura, co było niezgodne ze standardami kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie działań z zakresu przeciwdziałania narkomanii

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, do zadań Krajowego Biura należało m.in. opracowywanie projektu Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii. Projekt KPPN na lata 2006-2010 Krajowe Biuro przekazało Ministrowi Zdrowia 30 czerwca 2005 r., a KPPN na lata 2011-2016 – 15 lipca 2010 r.

NIK nie zgłasza zastrzeżeń do działań podejmowanych w trakcie uzgodnień i konsultacji projektów KPPN na lata 2006-2010 oraz 2011-2016 przez Krajowe Biuro, które niezwłocznie odnosiło się do wszystkich zgłaszanych uwag, nanosiło uwzględnione uwagi na projekt KPPN i przekazywało jego kolejne wersje Ministerstwu Zdrowia, z wyjątkiem jednego przypadku opóźnienia, kiedy to odpowiedź na pismo z 12 października 2010 r.⁷ została przesłana do Ministerstwa 19 dni po terminie wyznaczonym przez Ministra Zdrowia. Zastępca Dyrektora Krajowego Biura Pani Bogusława Bukowska z upoważnienia Dyrektora poinformowała, że uzgodniono drogą telefoniczną nowy termin odpowiedzi z uwagi na

⁴ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. Do dnia 1 stycznia 2010 r. art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

⁵ Do dnia 1 stycznia 2010 r. art. 45 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.; zwana dalej „ustawą o działalności pożytku publicznego”.

⁷ Odpowiedź Dyrektora Krajowego Biura (pismo z dnia 3 listopada 2010 r. nr DYP.400-4-883/10) na pismo nr MZ-ZP-P-70-181413-10/275/SS/10 z 12 października 2010 r. od Zastępcy Dyrektora Departamentu Zdrowia Publicznego Ministerstwa Zdrowia, dotycząca uwag zgłoszonych przez Ministrów: Rozwoju Regionalnego, Finansów, Infrastruktury, Pracy i Polityki Społecznej, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Edukacji Narodowej oraz Rządowe Centrum Legislacji i Główny Urząd Statystyczny.

zgłoszoną przez Rządowe Centrum Legislacji konieczność oszacowania kosztów przeznaczonych na realizację KPPN przez poszczególne resorty.

(dowód: akta kontroli str. 8, 10-11, 405, 486-491, 641-650, 1229, 1240, 1250-1251)

KPPN na lata 2006-2010 został przyjęty rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r.⁸, a wszedł w życie 25 sierpnia 2006 r. KPPN na lata 2011-2016 został przyjęty rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r.⁹, a wszedł w życie 28 kwietnia 2011 r. Z wyjaśnień udzielonych w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Zdrowia Publicznego Ministerstwa Zdrowia Pana Wojciecha Kłosińskiego wynika, iż:

- przyczyną wejścia w życie rozporządzenia w sprawie KPPN na lata 2006-2010 prawie osiem miesięcy później niż przewidywany termin rozpoczęcia jego realizacji (tj. 1 stycznia 2006 r.) były m.in. trwające w Ministerstwie Zdrowia prace redakcyjne, legislacyjne, szczegółowe analizy projektu w Departamencie Zdrowia Publicznego i międzydepartamentalne oraz prowadzenie korespondencji z podmiotami zewnętrznymi w sprawie oszacowania skutków finansowych projektowanego rozporządzenia, a także „obłożenie odpowiedzialnego za ww. sprawę pracownika (...) innymi pilnymi obowiązkami służbowymi”;
- przyczyną wejścia w życie rozporządzenia w sprawie KPPN na lata 2011-2016 prawie cztery miesiące później niż przewidywany termin rozpoczęcia jego realizacji (tj. 1 stycznia 2011 r.) były m.in. trwające w Ministerstwie Zdrowia uzgodnienia i konsultacje międzydepartamentalne oraz prace redakcyjne, a także konieczność rozpatrzenia wszystkich istotnych uwag zgłoszonych do projektu (część z nich wpłynęło po wyznaczonym terminie na ich zgłaszanie).

(dowód: akta kontroli str. 636-637, 1171, 1231-1232, 1239, 1252-1278)

W obu Programach sformułowano wskaźniki monitoringu, które miały służyć ocenie stopnia realizacji KPPN. Określono je na poziomie celu ogólnego Programu, celów głównych dla poszczególnych obszarów¹⁰, kierunków działań oraz poszczególnych działań. Szczegółowe badanie wskaźników monitoringu określonych w obszarze *Profilaktyka* KPPN na lata 2006-2010 oraz na lata 2011-2016 wykazało, że Krajowe Biuro określiło ich wartości bazowe, tj. ich ostatnie dostępne wartości przed rozpoczęciem realizacji Programów¹¹, nie ustaliło natomiast ich wartości docelowych. Pani Bogusława Bukowska poinformowała, że „(...) wartość wskaźników stanowiła jedną z informacji pokazujących skalę podejmowanych działań. Ważnym elementem oceny była analiza opisów przedstawionych przez instytucje zaangażowane we wdrażanie programu oraz wyniki badań epidemiologicznych. (...) Należy zauważyć, że w strategiach narkotykowych innych krajów oraz europejskiej nie określa się wartości bazowych oraz docelowych wskaźników.” Dodała również, iż treść rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie KPPN na lata 2006-2010, uzgodniona przez wszystkich uczestników procesu legislacyjnego, nie zakładała wartości docelowych wskaźników, a metodologia monitorowania była konsekwencją przyjętego rozporządzenia i nie mogła być inna ze względu na ograniczenia wynikające z treści aktu prawnego.

Dane o wartościach wskaźników monitoringu celu głównego obszaru *Profilaktyka* były pozyskiwane z wyników badań zleczanych przez Krajowe Biuro podmiotom zewnętrznym.

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006-2010 (Dz.U. Nr 143, poz. 1033).

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2016 (Dz.U. Nr 78, poz. 428).

¹⁰ KPPN na lata 2006-2010 oraz na lata 2011-2016 realizowane były w pięciu następujących obszarach: Profilaktyka; Leczenie, rehabilitacja, ograniczanie szkód zdrowotnych i reintegracja społeczna; Ograniczenie podaży; Współpraca międzynarodowa; Badania i monitoring.

¹¹ W przypadku wskaźników monitoringu służących ocenie realizacji kierunków działań i poszczególnych działań wartości bazowe stanowiły dane pozyskane z kwestionariuszy sprawozdawczych ustalone na dzień 31 grudnia 2006 r. (w przypadku KPPN na lata 2006-2010) oraz na dzień 31 grudnia 2011 r. (w przypadku KPPN na lata 2011-2016).

Wartości wskaźników monitorujących stopień realizacji kierunków działań i poszczególnych działań pozyskiwano za pomocą ankiet/kwestionariuszy sprawozdawczych, których wzór Krajowe Biuro opracowywało i przysyłało corocznie do podmiotów realizujących KPPN.

Pani Bogusława Bukowska poinformowała, że ocena osiągnięcia celów KPPN „przeprowadzana była na podstawie zgromadzonego materiału z realizacji KPPN za pomocą ankiet sprawozdawczych, badań oraz ewaluacji wstępnej pod koniec programu. (...) Ocena stopnia zjawisk istotnych dla osiągnięcia wyznaczonych celów realizowana była przede wszystkim za pomocą prowadzonego monitoringu, który dostarczał informacji o tak istotnych (...) zjawiskach jak: pojawienie się i gwałtowny rozwój „dopalaczy” (np. wyniki badań CBOS 2008-2010) czy aktywności niektórych środowisk na rzecz legalizacji marihuany, co oznaczało wzrost postaw pro-liberalizacyjnych dla marihuany (np. wyniki badań w populacji generalnej 2006-2010).”

(dowód: akta kontroli str. 5, 406, 415-416, 634-635, 1052a, 1114-1115, 3022)

Zdaniem Zastępcy Dyrektora Krajowego Biura, przygotowanie, monitorowanie, a następnie ewaluowanie tego typu społecznej strategii, jaką jest KPPN, jest niezwykle trudnym wyzwaniem, a kluczową kwestią w procesie monitorowania nie są wskaźniki realizacji poszczególnych działań, lecz wskaźniki osiągnięcia celów. Podkreśliła, że Krajowe Biuro dołożyło wszelkich starań, aby stopień osiągnięcia celu KPPN mógł być oceniony, biorąc pod uwagę możliwe do zastosowania narzędzia oceny. Przyznała, iż opracowany system wskaźników monitoringu jest ułomny, lecz równocześnie wyraziła opinię, że niezależnie od starań Krajowego Biura zawsze będzie on miał jakieś słabe strony. Podlega on jednak modyfikacjom i udoskonalaniu w każdym kolejnym Programie.

Pan Piotr Jabłoński dodał, że przyjęta metodologia jest pewnym kompromisem pomiędzy próbą zbudowania systemu wskaźników dotyczących zarówno samego procesu, jak i osiągniętych wyników. System ten jest niezwykle skomplikowany, zbudowany za pomocą wskaźników różnego typu, zarówno ilościowych, jak i jakościowych, lecz w szczególności trudność z jego opracowaniem wynika z faktu złożoności zjawisk społecznych. Zdaniem Dyrektora Krajowego Biura błędem byłoby sprowadzenie oceny KPPN jedynie do systemu wskaźników i osiągania jego celów, gdyż zjawisko narkomanii zawsze będzie pod wpływem innych, znacznie szerszych procesów społecznych niż jedynie realizacja KPPN. Jako przykład podał nagły wybuch problemu „dopalaczy”, który zmienił priorytety i percepcję społeczną zjawiska, także percepcję polityków i mediów. Podkreślił, że Krajowe Biuro również nie jest w pełni usatysfakcjonowane opracowaną dotychczas metodologią i stara się ją doskonalić, jednak nawet obecnie możliwa jest ocena, czy KPPN jest wdrażany; jest to tzw. ewaluacja procesu.

(dowód: akta kontroli str. 3021-3023)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli sformułowane w KPPN na lata 2006-2010 oraz 2011-2016 wskaźniki monitoringu nie dają możliwości dokonania pełnej oceny stopnia realizacji KPPN, z powodu braku określenia wartości docelowych wskaźników monitoringu, ewentualnie wskazania innej metodologii dokonania oceny KPPN. Równocześnie tak rozbudowany i skomplikowany system wskaźników generuje ogromną pracochłonność procesu gromadzenia danych, zarówno przez Krajowe Biuro, jak i pozostałe podmioty zaangażowane w realizację KPPN. Wskaźniki zostały ponadto sformułowane w sposób niejednorodny, niepozwalający na przyjęcie założenia, że pożądana jest określona tendencja (wzrostowa, malejąca) analizowanych danych. W Programach wykorzystano mianowicie zarówno wskaźniki ilościowe o pożądanej tendencji rosnącej danych (np. „odsetek osób w populacji generalnej uznających narkotyki za szkodliwe dla

zdrowia¹²⁾, wskaźniki ilościowe o pożądanej tendencji malejącej danych (np. „współczynnik podejmowania inicjacji narkotykowej wśród osób w wieku do 25. roku życia¹³⁾), jak również wskaźniki jakościowe (np. „wyniki badań jakościowych wybranych programów profilaktycznych¹⁴⁾). Część wskaźników ilościowych została sformułowana w sposób niejednoznaczny co do pożądanej tendencji danych, np. wskaźnik „liczba porad udzielonych przez Telefon Zaufania w bieżącym roku / w poprzednim roku¹⁵⁾, gdzie tendencja wzrostowa mogłaby oznaczać wzrost zagrożenia uzależnieniem od narkotyków w społeczeństwie, a tendencja malejąca – zmniejszenie dostępności tak udzielanych porad. Tym samym – zdaniem Izby – narzędzie służące ocenie realizacji KPPN, jakim miały być wskaźniki, zostało sformułowane w sposób ułomny. Jakkolwiek NIK zauważa, iż część wskaźników została zmodyfikowana w trakcie uzgodnień i konsultacji projektów rozporządzeń w sprawie KPPN, to jednak większość z nich (43 spośród 47 wskaźników dla obszaru Profilaktyka KPPN na lata 2011-2016¹⁶⁾) została przyjęta w treści niezmienionej, zaprojektowanej przez Krajowe Biuro.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wdrażanie działań z zakresu profilaktyki narkomanii

2.1. Monitorowanie i ewaluacja KPPN

Opis stanu
faktycznego

Na mocy art. 6 ust. 1 pkt. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, do zadań Krajowego Biura należało m.in. monitorowanie wykonania KPPN, przy współpracy z innymi podmiotami właściwymi do podejmowania działań wynikających z tego Programu.

W okresie objętym kontrolą proces monitorowania KPPN odbywał się poprzez:

1. coroczne zbieranie przez Krajowe Biuro danych do Informacji o realizacji KPPN w poprzednim roku:

- od samorządów gmin i województw za pomocą jednolitych ankiet opracowanych przez Krajowe Biuro (zwanych dalej „ankietami”), na podstawie obowiązku sprawozdawczego określonego dla samorządowych organów wykonawczych w art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii,
- od pozostałych podmiotów realizujących KPPN za pomocą kwestionariuszy sprawozdawczych opracowywanych przez Krajowe Biuro indywidualnie dla danej jednostki (zwanych dalej „kwestionariuszami”).

Dane wykazywane w ankietach i kwestionariuszach dotyczyły m.in. realizacji określonych w KPPN działań oraz wartości wskaźników monitoringu.

Odsetek wypełnionych ankiet i kwestionariuszy przesłanych do Krajowego Biura wynosił corocznie w latach 2006-2011 ponad 87%. Sprawozdań za poszczególne lata nie przedłożyły następujące podmioty:

- za 2006 r.: 277 (11,2%) spośród 2478 gmin; dwa (12,5%) spośród 16 urzędów wojewódzkich (z woj. wielkopolskiego i podlaskiego);
- za 2007 r.: 220 (8,9%) gmin;
- za 2008 r.: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz 329 (13,3%) gmin;
- za 2009 r.: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Infrastruktury oraz 232 (9,4%) gminy;

¹² Wskaźnik monitoringu dla kierunku 1 obszaru Profilaktyka KPPN na lata 2011-2016.

¹³ Wskaźnik monitoringu dla kierunku 2 obszaru Profilaktyka KPPN na lata 2011-2016.

¹⁴ Wskaźnik monitoringu dla kierunku 4 obszaru Profilaktyka KPPN na lata 2011-2016.

¹⁵ Wskaźnik monitoringu dla działania 3.2 obszaru Profilaktyka KPPN na lata 2011-2016.

¹⁶ W zakresie wskaźników monitoringu celu głównego obszaru Profilaktyka oraz kierunków i rodzajów działań przewidzianych do realizacji przez resorty i podmioty właściwe do podejmowania określonych działań w zakresie profilaktyki narkomanii.

- za 2010 r.: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Infrastruktury, Naczelna Izba Lekarska oraz 182 (7,3%) spośród 2479 gmin;
- za 2011 r.: Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralny Instytut Ochrony Pracy, Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego oraz 205 (8,3%) gmin (w tym gmina miejska Warszawa). Ministerstwo Gospodarki, Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego oraz Centralny Instytut Ochrony Pracy pisemnie poinformowały Dyrektora Krajowego Biura o niezrealizowaniu w 2011 r. działań ujętych w KPPN.
(dowód: akta kontroli str. 82, 423-425, 857, 1112, 1152, 1155-1156)

Krajowe Biuro podejmowało aktywne działania mające na celu wyegzekwowanie ww. ankiet i kwestionariuszy od podmiotów realizujących KPPN, przygotowując m.in. ponagląjące pisma podpisywane przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia, z wyjątkiem następujących przypadków:

- do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministra Infrastruktury nie skierowano pism ponagląjących w związku z nieprzedłożeniem informacji za 2009 i 2010 r.;
- do Naczelnej Izby Lekarskiej nie skierowano pisma ponaglącego w związku z nieprzedłożeniem informacji za rok 2010;
- do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nie skierowano pism ponagląjących w związku z nieprzedłożeniem informacji za rok 2011.

Dyrektor Krajowego Biura Pan Piotr Jabłoński wyjaśnił, że „w roku 2011 nie wysłano pism ponagląjących do (...) Ministerstwa Transportu oraz ABW, ponieważ otrzymano od powyższych instytucji odpowiedź dotyczącą realizacji KPPN. (...) W 2010 i 2009 roku nie wysłano kwestionariusza sprawozdawczego do Ministerstwa Infrastruktury oraz Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, ponieważ Ministerstwo Infrastruktury sformułowało wnioski o braku uzasadnienia dla wnikania resortu w przygotowanie resortowej strategii, zaś Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego poinformowało, że opracowanie programu nie mieści się w kompetencjach resortu kultury. W przypadku Naczelnej Izby Lekarskiej otrzymano pismo z informacją, że nie realizowano działań wynikających z KPPN.”

(dowód: akta kontroli str. 651-853, 1108-1109, 1121-1170, 2404, 2406-2407)

2. działania Zespołu Roboczego ds. monitorowania wdrażania i realizacji KPPN, powołanego zarządzeniem Przewodniczącego Rady do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii nr 1 z dnia 28 lutego 2007 r.¹⁷ Zespół na 11 posiedzeniach w okresie 2007-2012 (I półrocze) omawiał m.in. następujące zagadnienia dotyczące KPPN na lata 2006-2010:

- ocenę stopnia realizacji działań określonych w KPPN za poszczególne lata oraz przedstawienie trudności, jakie wystąpiły w trakcie jego realizacji,
- metodologię liczenia kosztów związanych z przeciwdziałaniem narkomanii, sprawozdawanych do Krajowego Biura przez poszczególne podmioty realizujące KPPN, a w konsekwencji przedstawianych każdego roku Sejmowi w Informacji o realizacji KPPN, o której mowa w art. 8 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (opis na str. ~~13-14~~ Wystąpienia);

oraz wydał sześć rekomendacji w stosunku do KPPN na lata 2011-2016, w tym m.in.:

- zgodności celów i założeń KPPN ze Strategią Antynarkotykową UE (2005-2012) – zapisy KPPN na lata 2011-2016 zostały dostosowane do Strategii oraz Planu Działania UE w zakresie narkotyków na lata 2009-2012,

¹⁷ W skład zespołu wchodził przedstawiciel Krajowego Biura oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości, ministra właściwego do spraw zagranicznych, Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Komendanta Głównego Policji, Głównego Inspektora Sanitarnego, Głównego Inspektora Farmaceutycznego i strony samorządowej w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

- wdrożenia programu profilaktyki uniwersalnej („Unplugged”) adresowanego do młodzieży gimnazjalnej – w 2011 r. program został zrealizowany w kilku wybranych szkołach na terenie kraju,
- wzmocnienia działań służących podniesieniu jakości profilaktyki – rekomendacja zrealizowana poprzez kierunek nr 2 i 4 dla resortów oraz zawarte w nich działania, a także kierunek nr 2 dla jednostek samorządu terytorialnego w obszarze *Profilaktyka*,
- monitorowania realizacji działań profilaktycznych na poziomie samorządu terytorialnego, pomimo trudności w procesie zbierania danych.

(dowód: akta kontroli str. 19, 406, 408-409, 421, 492-633, 860, 2408)

Celem głównym KPPN na lata 2006-2010 dla obszaru *Profilaktyka* było *Zahamowanie tempa wzrostu popytu na narkotyki*. Wskaźnikami monitoringu osiągnięcia ww. celu były:

1. Tempo wzrostu rozpowszechnienia używania narkotyków wśród uczniów w różnych grupach wiekowych.

Badania ankietowe ESPAD¹⁸ z 2011 r. w stosunku do roku 2007 i wcześniejszego okresu wykazały trend spadkowy w zakresie używania narkotyków w obu grupach wiekowych: 15-16 i 17-18 oraz stabilizację zjawiska używania wszystkich substancji poza marihuaną. Silny trend wzrostowy wystąpił w zakresie używania przetworów konopi. Badania ankietowe „Młodzież” realizowane na reprezentatywnej próbie młodzieży starszej (18-19 lat)¹⁹ wykazały w okresie po 2003 r. spadek odsetka osób używających narkotyków w ciągu ostatnich 12 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 410-411, 862-863, 899-900)

2. Tempo wzrostu rozpowszechnienia narkotyków w populacji generalnej w wieku powyżej 16 roku życia.

Badania ankietowe „Substancje psychoaktywne, postawy i zachowania” prowadzone na reprezentatywnej próbie osób w wieku 15-64 lat²⁰ wykazały wzrost rozpowszechnienia używania wszystkich środków poza heroiną i crackiem²¹ w 2010 r. w stosunku do wyników uzyskanych w 2006 r. Natomiast badanie realizowane w ramach badań OMNIBUS na reprezentatywnej próbie osób w wieku 15-75 lat²² wykazało spadek eksperymentów z substancjami psychoaktywnymi w tej populacji badanych osób w latach 2008-2010.

Pani Bogusława Bukowska wyjaśniła, że „w odniesieniu do osiągnięcia celu głównego obszaru *Profilaktyka*, tj. zahamowania tempa wzrostu popytu w populacji generalnej, istnieje konieczność wykonania dodatkowych badań i analiz w celu dokonania ostatecznej konkluzji”. W 2012 r. Krajowe Biuro rozpoczęło dokonywanie nowego pomiaru dotyczącego używania substancji psychoaktywnych w populacji generalnej. Badania ilościowe zostały przeprowadzone przez CBOS, zaś analiza danych wykonywana była przez Krajowe Biuro i planowano jej zakończenie w styczniu 2013 r.

Dane o wartościach 54 wskaźników monitoringu w obszarze *Profilaktyka* KPPN na lata 2006-2010 (27 dla kierunków działań i 27 dla poszczególnych działań) uzyskano z ankiet i kwestionariuszy przekazanych przez podmioty realizujące KPPN²³.

(dowód: akta kontroli 406, 412-413, 866-883, 900-901, 2409-2410)

Celem głównym KPPN na lata 2011-2016 dla obszaru *Profilaktyka* było *Zmniejszenie popytu na narkotyki w społeczeństwie polskim*. Wskaźnikami monitoringu osiągnięcia ww. celu były:

¹⁸ Badania ankietowe prowadzone co cztery lata w szkołach w ramach europejskiego programu badawczego na próbach reprezentatywnych populacji młodzieży szkolnej w wieku 15-16 i 17-18 lat; w Polsce finansowane przez Krajowe Biuro i realizowane przez Instytut Psychiatrii i Neurologii.

¹⁹ Badania finansowane przez Krajowe Biuro realizowane były przez CBOS w roku 2003, 2008 i 2010.

²⁰ Badania zrealizowane przez Krajowe Biuro w 2002, 2006 i 2010 r.

²¹ Kokaina w formie przeznaczonej do palenia, szybko i silnie uzależniająca.

²² Badania realizowane przez Krajowe Biuro i SMG/KRC w 2008, 2009 i 2010 r.

²³ Dla pomiaru kierunku nr 3 „Poziom wiedzy społeczeństwa na temat problemów związanych z używaniem narkotyków” dane uzyskano z wyników badań przeprowadzonych w 2006 i 2010 r. przez Sopotką Pracownię Badań Społecznych oraz General Projekt.

1. Rozpowszechnienie używania narkotyków wśród uczniów w różnych grupach wiekowych;
2. Rozpowszechnienie używania narkotyków w populacji generalnej w wieku powyżej 16 roku życia.

Dane o wartościach 58 wskaźników monitoringu w obszarze *Profilaktyka* KPPN na lata 2011-2016 (18 dla kierunków działań i 40 dla poszczególnych działań) pozyskano z ankiet i kwestionariuszy przekazanych przez podmioty realizujące KPPN²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 634-635, 884-898)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Krajowe Biuro nie przeprowadziło ewaluacji końcowej KPPN na lata 2006-2010. Badania oceniające zaplanowano na IV kwartał 2013 r. Zastępca Dyrektora Krajowego Biura poinformowała, że „(...) niektóre dane statystyczne (...) są dostępne nawet z dwuletnim opóźnieniem, jak np. dane dotyczące leczenia stacjonarnego (...), zgonów z powodu narkotyków (...), czy wyroków w sprawach za przestępstwa przeciwko postanowieniom ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (...)”. Dyrektor Biura wyjaśnił, że wyniki ewaluacji m.in. „zostaną wykorzystane w procesie kształtowania polityki wobec narkotyków i narkomanii w naszym kraju. W szczególności spożytkowane one zostaną przy projektowaniu kolejnych krajowych programów i modyfikacjach obecnie realizowanego programu (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 406-407, 2408)

W związku z zakończeniem realizacji KPPN na lata 2006-2010, w Informacji o realizacji KPPN za 2010 r. Krajowe Biuro przedstawiło 13 rekomendacji, z tego cztery związane z obszarem *Profilaktyka*. Rekomendacje znalazły swoje odzwierciedlenie w następujących działaniach obszaru *Profilaktyka* KPPN na lata 2011-2016:

Rekomendacja nr 1: Wzmocnienie postaw prozdrowotnych ogółu społeczeństwa poprzez edukację publiczną dotyczącą konsekwencji zdrowotnych, społecznych i prawnych używania środków odurzających, substancji psychotropowych oraz środków zastępczych. Szczególna uwaga powinna być skierowana na wzmacnianie systemu wartości, w szczególności wartości zdrowia oraz doskonalenie umiejętności psychospołecznych młodzieży chroniących przed używaniem narkotyków.

Rekomendacja została uwzględniona w działaniach 1.1, 1.2 i 1.3 oraz działaniu 2.5.

Rekomendacja nr 2: Wzmocnienie działań służących podniesieniu jakości oddziaływań profilaktycznych. Niska skuteczność programów profilaktycznych związana jest, poza niedostatecznym poziomem finansowania, z błędną konstrukcją programów, słabą jakością ich realizacji i niedostatecznym przygotowaniem realizatorów. Z tego względu niezbędne jest wdrożenie systemu rekomendacji programów profilaktycznych, propagowanie wiedzy na temat konstruowania i ewaluacji programów profilaktycznych, zgodnie z obowiązującymi standardami oraz wspieranie realizatorów.

Rekomendacja została uwzględniona w działaniach 2.3 i 2.4 oraz działaniach 4.1-4.6.

Rekomendacja nr 3: Zwiększenie dostępności do programów profilaktycznych o udowodnionej skuteczności w rozwiązywaniu problemu używania narkotyków, w szczególności programów adresowanych do uczniów szkół gimnazjalnych oraz programów wczesnej interwencji wobec młodzieży używającej narkotyków.

Rekomendacja została uwzględniona w działaniach 2.1 i 2.2 oraz działaniach 3.3-3.5.

Rekomendacja nr 4: Wzmocnienie współpracy z samorządem terytorialnym w kwestii upowszechniania rekomendowanych programów w związku z odpowiedzialnością samorządu terytorialnego za kształtowanie i realizację strategii przeciwdziałania narkomanii na poziomie wojewódzkim i lokalnym oraz finansowanie szkół.

Rekomendacja została uwzględniona w kierunkach nr 1 i 2 dla jednostek samorządu terytorialnego.

Zastępca Dyrektora Krajowego Biura Pani Bogusława Bukowska wskazała, iż „ponadto w KPPN na lata 2011-2016 uwzględniono doświadczenie z realizacji KPPN na lata 2006–

²⁴ W przypadku pięciu wskaźników określonych dla kierunków działań Krajowe Biuro pozyskało dane z Instytutu Psychiatrii i Neurologii po przeprowadzonych badaniach ankietowych ESPAD w szkołach.

2010 dotyczące wskaźników realizacji KPPN. Starano się, aby zaplanowane wskaźniki kierunków działań oraz działań były starannie ocenione przez resorty odnośnie ich realności i możliwości zbierania adekwatnych danych”.

(dowód: akta kontroli str. 346, 417-420)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Raport z realizacji KPPN

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii Krajowe Biuro przekazywało Ministrowi Zdrowia w okresie objętym kontrolą, tj. za lata 2006-2011, raport z realizacji KPPN pn. „Informacja o realizacji działań wynikających z Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii” (zwany w dalszej części „Informacją o realizacji KPPN”) w terminie do 30 czerwca każdego roku, z wyjątkiem Informacji o realizacji KPPN za 2006 r., którą przekazano 2 lipca 2007 r.

Sporządzane na podstawie ankiet i kwestionariuszy sprawozdawczych Informacje o realizacji KPPN przedstawiały m.in. działania podejmowane przez podmioty realizujące KPPN oraz poniesione przez nie wydatki na jego realizację. W Informacjach o realizacji KPPN za lata 2006-2010 podejmowano próby wstępnej ewaluacji KPPN, a w Informacji sporządzonej za 2011 r. dodatkowo przedstawiono opis zjawiska narkomanii wraz z danymi w zakresie rozpowszechnienia narkotyków oraz osób zgłaszających się do leczenia psychiatrycznego z powodu uzależnienia.

(dowód: akta kontroli str. 12-69, 73350)

Szczegółowe badanie Informacji o realizacji KPPN za lata 2006, 2010 i 2011 pod kątem rzetelności ich sporządzenia i kompletności wykazało, że:

- Informacja za 2006 r. nie zawierała danych o realizacji działań przewidzianych w KPPN dla Ministra Sprawiedliwości i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (działanie 1.1²⁵) oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (działanie 3.4²⁶). Nie podano wartości trzech²⁷ z 40 wskaźników monitoringu;
- Informacja za 2010 r. nie zawierała danych o realizacji działań przewidzianych w KPPN dla Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (działanie 3.4) oraz nie podano wartości 14²⁸ z 40 wskaźników monitoringu, a także dwóch²⁹ z 21 wskaźników monitoringu określonych dla gmin;
- Informacja za 2011 r. nie zawierała danych o realizacji działań przewidzianych w KPPN dla Ministra Sprawiedliwości i Ministra Transportu (działanie 1.4³⁰) oraz nie podano wartości ośmiu³¹ z 40 wskaźników monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 20, 82, 145-146, 214, 315, 1033-1040)

Pani Bogusława Bukowska wyjaśniła, że „w Informacji o realizacji KPPN za rok 2006 nie ujęto danych o realizacji działania 1.1. przez Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z powodu nie podjęcia działania przez ww. ministrów. W Informacji o realizacji KPPN za rok 2006 i 2010 nie ujęto danych o realizacji działania 3.4. i jego wskaźnikach przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w związku z uwzględnieniem wyjaśnień Ministra (...) w związku z brakiem, w świetle obowiązujących przepisów prawa, uprawnień Ministra do wpływania na programy kształcenia w szkołach

²⁵ Opracowanie i implementacja programów administracji rządowej w zakresie ograniczania popytu na narkotyki.

²⁶ Promowanie wprowadzenia do programów kształcenia odpowiednich kierunków studiów wyższych zagadnień z zakresu profilaktyki narkomanii i leczenia osób uzależnionych od narkotyków.

²⁷ Wskaźniki monitoringu nr 1.2.5, 1.4.4 i 3.4.1 (numeracja wskaźników składa się z numeru działania oraz kolejnego numeru wskaźnika określonego dla danego działania).

²⁸ Wskaźniki monitoringu nr 1.2.1, 1.2.2, 1.4.1, 1.4.2, 1.4.3, 1.4.4, 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 3.1.1, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3 i 3.4.1.

²⁹ Wskaźnik monitoringu nr 2 dla kierunku nr 1 oraz nr 1 dla kierunku nr 2.

³⁰ Opracowanie założeń i metod wdrożenia programów uniwersalnej profilaktyki narkomanii w miejscu pracy.

³¹ Wskaźniki monitoringu nr 1.4.1, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3, 2.4.1, 3.6.1, 3.6.2 i 3.6.3.

wyższych (...). Dane na temat działań Ministra Sprawiedliwości nie zostały zamieszczone z powodu nie podjęcia w 2011 roku ww. działania przez ministerstwo. Zgodnie z harmonogramem KPPN 2011-2016 opracowanie założeń programu profilaktyki narkomanii w miejscu pracy powinno być zrealizowane do końca 2014 roku. Jednocześnie nie zamieszczenie w Informacji danych na temat działań podjętych przez Ministra Transportu zostało spowodowane niedopatrzeniem. Dane sprawozdane przez resort zostaną uzupełnione na etapie uzgodnień ostatecznej treści Informacji. (...) Krajowe Biuro przygotowuje raporty kierując się brzmieniem art. 8 ust. 1 ustawy (...) o przeciwdziałaniu narkomanii, który nie nakłada na Biuro obowiązku raportowania o wskaźnikach działań. (...) Biuro dokłada wszelkich starań w celu przygotowania kompleksowego materiału raportującego podjęte w ramach KPPN działania, uwzględniając kluczowe wskaźniki. (...)". Zastępca Dyrektora Krajowego Biura przyznała, że dane na temat braku podejmowania działań przez zobowiązane do tego Krajowym Programem podmioty powinny być ujmowane w Informacjach o realizacji KPPN i w przyszłości Krajowe Biuro będzie umieszczać w Informacjach takie dane.

(dowód: akta kontroli str. 1110-1111, 3023-3024)

Z wyjaśnień Pani Bogusławy Bukowskiej wynika, iż – w związku z niedostarczaniem przez niektóre podmioty informacji sprawozdawczych odnośnie do przypisanych im w KPPN działań i wskaźników – Krajowe Biuro m.in.:

- omawiało stan realizacji działania 1.1 obszaru *Profilaktyka* KPPN na lata 2006-2010 przez MSWiA oraz MS na posiedzeniach Zespołu ds. monitorowania wdrażania i realizacji KPPN dwukrotnie w 2007 r. oraz trzykrotnie w 2008 r., a także skierowało do ww. ministrów pismo podpisane przez Ministra Zdrowia o wyznaczenie koordynatorów programów; kwestię tę omawiano również na posiedzeniu Rady ds. Przeciwdziałania Narkomanii w 2007 r.;
- uwzględniło wyjaśnienia MNiSW dotyczące braku uprawnień ministra do wpływania na programy kształcenia w szkołach wyższych (w tej sprawie resort nie zgłaszał uwag w trakcie uzgodnień międzyresortowych projektu rozporządzenia w sprawie KPPN na lata 2006-2010) i skierowało w marcu 2009 r. pismo do Ministra Zdrowia z informacją o braku możliwości monitorowania tego działania.

(dowód: akta kontroli str. 1112-1113, 2505, 2509)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

- poddane szczegółowemu badaniu Informacje o realizacji KPPN za 2006, 2010 oraz 2011 r. były niekompletne; Krajowe Biuro nie zamieściło w nich danych na temat realizacji działań 1.1 i 3.4 obszaru *Profilaktyka* (Informacje za 2006 i 2010 r.) oraz działania 1.4 tego obszaru (Informacja za 2011 r.).

Brak w Informacjach o realizacji KPPN zapisów dotyczących niepodejmowania niektórych działań przez zobowiązane do tego podmioty pozbawiał odbiorców tych informacji, w szczególności Ministra Zdrowia, Radę Ministrów i Sejm, części istotnych danych w zakresie postępów we wdrażaniu KPPN, w tym występujących w tym procesie trudności. Dlatego, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, fakt niepodejmowania przez zobowiązane do tego podmioty działań określonych w KPPN powinien zostać odnotowany w Informacjach o realizacji KPPN.

Opis stanu
faktycznego

2.3. Sprawozdawanie wydatków poniesionych na realizację KPPN

W aneksie nr 1 do KPPN na lata 2006-2010 określono szacunkowe koszty realizacji Programu przez dysponentów części budżetowych i realizatorów zadań z budżetu państwa. W okresie objętym kontrolą Krajowe Biuro w Informacji o realizacji KPPN przedstawiało dane na temat wydatków poniesionych na realizację KPPN przez wskazane w nim podmioty; dodatkowo w Informacjach za lata 2008, 2010 i 2011 odnotowano koszty realizacji

wszystkich działań skierowanych na przeciwdziałanie narkomanii. Dyrektor Krajowego Biura poinformował jednak, że „(...) nie jest możliwe w ramach (...) Informacji z realizacji KPPN formułowanie wniosków dotyczących relacji pomiędzy corocznie raportowanymi wydatkami a szacunkowymi kosztami”, gdyż „(...) założenia przyjęte przez resorty przy szacowaniu kosztów nie były znane realizatorom działań KPPN. I odwrotnie, działania KPPN nie były księgowane przez resorty w sposób adekwatny do kategorii przyjętych przy szacowaniu”.

(dowód: akta kontroli str. 53-55, 102-109, 162-169, 232-239, 293-298, 331-334, 2505, 2510-2511)

Kwoty wydatków na realizację KPPN, zgodnie z Informacjami o realizacji KPPN, kształtowały się w poszczególnych latach następująco:

rok realizacji KPPN	kwota wydatków poniesiona na realizację KPPN (tys. zł)
1	3
2006	320 434
2007	136 491
2008	148 035
2009	164 904
2010	193 035
razem	962 899
KPPN na lata 2006-2010	
2011	134 174

Kwoty wykazywane w Informacjach o realizacji KPPN stanowiły sumę wydatków na realizację działań określonych w Programie, wykazanych w ankietach i kwestionariuszach sprawozdawczych. Część podmiotów uczestniczących we wdrażaniu KPPN nie sprawozdała jednak wysokości ww. wydatków. I tak danych nie przedstawiło:

- za 2006 r.- 9³² z 30 podmiotów³³ (30,0%) oraz 277 z 2478 gmin (11,2%),
- za 2007 r.- 13³⁴ podmiotów (43,3%) oraz 220 gmin (8,9%),
- za 2008 r.- 16³⁵ podmiotów (53,3%) oraz 329 gmin (13,3%),
- za 2009 r.- 15³⁶ podmiotów (50,0%) oraz 232 gminy (9,4%),
- za 2010 r.- 11³⁷ podmiotów (36,7%) oraz 182 z 2479 gmin (7,5%),
- za 2011 r.- 12³⁸ z 30 podmiotów (40,0%) oraz 205 gmin (8,3%).

Ponadto w kwestionariuszach sprawozdawczych za lata 2008-2011 część resortów i innych podmiotów właściwych nie wyodrębniła wydatków poniesionych na realizację

³² Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Główny Inspektor Farmaceutyczny, Główny Urząd Statystyczny, Główny Inspektor Sanitarny, Inspektor ds. Substancji i Preparatów Chemicznych, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Transportu, Naczelna Rada Lekarska, Prokurator Krajowy.

³³ Tj. resorty i podmioty właściwe do podejmowania określonych działań w zakresie przeciwdziałania narkomanii, wskazane w KPPN.

³⁴ Centralny Zarząd Służby Więziennej, Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Główny Inspektor Farmaceutyczny, Główny Inspektor Sanitarny, Główny Urząd Statystyczny, Komenda Główna Policji, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Sprawiedliwości, Prokurator Krajowy, Służba Celna.

³⁵ Centralny Zarząd Służby Więziennej, Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego, Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Główny Inspektor Farmaceutyczny, Główny Inspektor Sanitarny, Główny Urząd Statystyczny, Inspektorat Wojskowej Służby Zdrowia, Komenda Główna Policji, Komenda Główna Straży Granicznej, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Sprawiedliwości, Prokurator Krajowy, Służba Celna, Naczelna Rada Lekarska.

³⁶ Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Główny Inspektor Farmaceutyczny, Główny Inspektor Sanitarny, Główny Urząd Statystyczny, Inspektorat Wojskowej Służby Zdrowia, Inspektor ds. Substancji i Preparatów Chemicznych, Instytut Psychiatrii i Neurologii, Komenda Główna Straży Granicznej, Komenda Główna Policji, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Naczelna Izba Lekarska, Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych, Prokurator Krajowy, Służba Celna.

³⁷ Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Główny Inspektor Farmaceutyczny, Główny Urząd Statystyczny, Inspektorat Wojskowej Służby Zdrowia, Inspektor ds. Substancji i Preparatów Chemicznych, Komenda Główna Straży Granicznej, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Prokurator Generalny, Służba Celna.

³⁸ Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Główny Inspektor Farmaceutyczny, Główny Urząd Statystyczny, Główny Instytut Sanitarny, Instytut Ekspertyz Sądowych, Inspektor ds. Substancji i Preparatów Chemicznych, Komenda Główna Straży Granicznej, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Prokurator Generalny, Służba Celna.

KPPN, lecz prezentowała całkowity koszt działań skierowanych na przeciwdziałanie narkomanii³⁹.

W Informacji o realizacji KPPN za 2007 r. podano, iż „porównanie kosztów sprawozdanych za rok 2007 z wydatkami w 2006 r. nie jest uzasadnione”, gdyż w 2007 r. „w odróżnieniu od roku ubiegłego, wydatków z tytułu realizacji KPPN nie sprawozdały, między innymi, Komenda Główna Policji oraz Centralny Zarząd Służby Więziennej. (...) w roku 2006 KGP wydatkowała na realizację KPPN 160 000 000 PLN (tj. 60% ogólnej sumy kosztów poniesionych przez instytucje centralne na realizację KPPN w 2006 r.), a CZSW blisko 10 000 000 PLN”.

W Informacji o realizacji KPPN za 2008 r. zapisano, iż „ze względu na liczne ograniczenia w metodologii zbierania danych oraz liczne braki danych z poszczególnych resortów, podanej kwoty przeznaczonej na realizację KPPN nie można porównywać do lat poprzednich i w związku z tym stwierdzić, czy nastąpił wzrost czy spadek nakładów przeznaczonych na ten cel”. Ponadto zanotowano ponad osiemnastomilionowy, a w Informacji o realizacji KPPN za 2009 r. – ponad trzymilionowy wzrost wydatków z tytułu realizacji KPPN poniesionych przez wojewódzkie oddziały NFZ. Podkreślono równocześnie, że „wydatki te są zawyżone ze względu na brak możliwości dokładnego wyodrębnienia środków finansowych przeznaczonych przez NFZ na świadczenia ambulatoryjne skierowane wyłącznie do osób uzależnionych od narkotyków”. W Informacji o realizacji KPPN za 2010 r. informowano o ponad osiemnastomilionowym zmniejszeniu wydatków z tego tytułu zrealizowanych przez wojewódzkie oddziały NFZ.

(dowód: akta kontroli str. 6, 54, 106-109, 166-169, 237-239, 297-298, 332-334)

Krajowe Biuro nie wskazało podmiotom sprawozdającym z realizacji KPPN kategorii kosztów lub wydatków oraz metodologii ich wyliczania. W formularzach kwestionariuszy sprawozdawczych przygotowanych dla resortów i podmiotów właściwych zapisano jedynie, iż „podawane kwoty powinny dotyczyć kosztów własnych z pominięciem zewnętrznych źródeł finansowania”. Pani Bogusława Bukowska wyjaśniła, że na forum europejskich instytucji zajmujących się problematyką narkomanii toczy się dyskusja „na temat wiarygodności danych o wydatkach i kosztach ponoszonych przez państwa w związku z przeciwdziałaniem narkomanii. (...) Należy mieć (...) nadzieję, że na poziomie europejskim zostanie wypracowany użyteczny wskaźnik monitorowania wydatków lub kosztów (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 426-427, 703-731, 755-757, 855)

Na zlecenie Krajowego Biura prof. Zofia Mielecka-Kubień opracowała w 2007 r. raport pn. „*Oszacowanie wielkości skutków używania narkotyków w Polsce w 2005 r.*”, zawierający m.in. metodologię szacowania i raportowania wydatków publicznych zgodną z zaleceniami Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii⁴⁰ (zwanego dalej „EMCDDA”). Poniesiony przez Krajowe Biuro koszt projektu badawczego wraz z raportem wyniósł 54 900 zł. Pani Bogusława Bukowska poinformowała, że jednym z głównych celów badania był obowiązek sprawozdawczy w stosunku do EMCDDA, który w 2007 r. dotyczył również problematyki wydatków publicznych ponoszonych w związku z używaniem narkotyków i narkomania.

(dowód: akta kontroli str. 1059-1105, 1229, 1240-1241, 1245-1249)

Kwestia metodologii liczenia kosztów realizacji KPPN była przedmiotem spotkań Zespołu Roboczego ds. monitorowania wdrażania i realizacji KPPN:

- w 2008 r.: członkom Zespołu przedstawiono metodologię liczenia kosztów związanych z przeciwdziałaniem narkomanii, opartą na zaprezentowanej w ww. raporcie. Uznano, że w trybie spotkań przedstawicieli Krajowego Biura i poszczególnych resortów zostaną wypracowane kryteria służące opracowaniu schematu szacowania kosztów.

³⁹ Za 2008 r. - Centrum Metodyczne Kształcenia Podyplomowego, Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia i Ministerstwo Infrastruktury; za 2010r. - Komenda Główna Policji, Centrum Metodyczne Kształcenia Podyplomowego i Główny Inspektor Sanitarny; za 2011 r. - Komenda Główna Policji oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej.

⁴⁰ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction; zalecenia zawarte w Guidelines for 2007, Selected Issues.

Na kolejnym spotkaniu Przewodnicząca Zespołu podkreśliła, że z powodu braku wystandaryzowanych procedur szacowania kosztów niemożliwe jest porównywanie kosztów wydatkowanych w poprzednich latach oraz zaproponowała współpracę Krajowego Biura z tymi resortami, które mają największy problem z szacowaniem kosztów, aby wspólnie wypracować schemat ich wyliczania;

- w 2009 r. kierownik Centrum Informacji o Narkotykach i Narkomanii (zwanego dalej „CINN”) przedstawił ogólne zalecenia w zakresie sprawozdawania kosztów realizacji KPPN, m.in. w celu ujednolicenia sposobu ich wyliczania, porównywalności danych na przestrzeni lat oraz unikania podwójnego liczenia kwot.

(dowód: akta kontroli str. 554-555, 578, 587, 594, 600-605)

Pani Bogusława Bukowska poinformowała, że próba wdrożenia metodologii zaprezentowanej przez kierownika CINN oraz opartej na badaniu prof. Zofii Mieleckiej-Kubień nie powiodła się. „W ramach konsultacji wewnętrznych z przedstawicielami MSWiA, MS oraz MON ustalono, że proponowana metodologia nie może być wdrożona przez resorty jako zbyt skomplikowana i wymagająca naukowego wsparcia. W związku z powyższym odstąpiono od jej wdrażania, uznając argumenty resortów. (...) Do kwestii metodologii (...) wrócono (...) na spotkaniu zespołu do spraw monitorowania w dniu 23 października 2012 r. (...) Opinia przedstawicieli resortów odnośnie możliwości wprowadzenia kompleksowej metodologii jest negatywna, podobnie jak w roku 2009.”

(dowód: akta kontroli Tom 3 str. 1054-1058)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Krajowe Biuro dołożyło należytej staranności w celu wypracowania jednolitej metodologii szacowania kosztów realizacji KPPN. Zdaniem Izby sprzeciw zainteresowanych resortów wobec stosowania zaproponowanej metodologii nie powinien jednak oznaczać odstąpienia od próby jej wypracowania, gdyż sprawozdawczość w obecnym kształcie nie zapewnia wiarygodności danych i ich porównywalności na przestrzeni lat, a tym samym nie może służyć do żadnych pogłębionych analiz i informacji co do rzeczywistych nakładów kosztów ponoszonych na przeciwdziałanie narkomanii.

2.4. Realizacja działań określonych w KPPN na lata 2006-2010 i na lata 2011-2016

1. Krajowe Biuro zostało wskazane w KPPN na lata 2006-2010 jako jeden z podmiotów właściwych do realizacji działania 2.2 obszaru *Profilaktyka*, polegającego na opracowaniu i wdrażaniu systemu rekomendacji programów profilaktycznych uwzględniających problematykę narkomanii w oparciu o kryteria programu EDDRA⁴¹. Wskaźnikiem monitoringu realizacji tego działania była *liczba rekomendowanych programów w bieżącym okresie/w poprzednim okresie*.

Działanie 2.2 obszaru *Profilaktyka* KPPN na lata 2011-2016 przewidywało wdrożenie procedur rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego przez Krajowe Biuro we współpracy z Ośrodkiem Rozwoju Edukacji (zwanym dalej „ORE”), Instytutem Psychiatrii i Neurologii (zwanym dalej „IPiN”) oraz Państwową Agencją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (zwaną dalej „PARPA”).

W lutym 2007 r. Dyrektor Krajowego Biura powołał Zespół roboczy do opracowania i wdrożenia systemu rekomendacji programów profilaktycznych uwzględniających problematykę narkomanii⁴². W skład Zespołu weszli przedstawiciele instytucji wskazanych

⁴¹ Exchange on Drug Demand Reduction Action; program oceny jakości programów Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii.

⁴² Zarządzenie nr 2/2007 Dyrektora Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii z dnia 20 lutego 2007 r. w sprawie powołania zespołu roboczego.

w KPPN jako podmioty właściwe do realizacji działania, tj. Krajowego Biura, IPiN oraz Centrum Metodycznego Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej⁴³ (zwanego dalej „CMPPP”). W grudniu 2008 r. Zespół opracował projekt systemu rekomendacji programów profilaktyki i promocji zdrowia psychicznego.

(dowód: akta kontroli str. 1183-1228)

W dniu 30 czerwca 2009 r. Krajowe Biuro zawarło Porozumienie z CMPPP, PARPA oraz IPiN, którego przedmiotem było określenie zasad i obszarów współpracy ww. podmiotów w zakresie przetestowania systemu rekomendacji programów profilaktyki i promocji zdrowia psychicznego. Na mocy Porozumienia, w oparciu o opracowane standardy i kryteria oceny jakości programów, przeprowadzono testowanie systemu rekomendacji poprzez pilotażowe badanie siedmiu programów.

Przedmiotem Porozumienia zawartego 3 grudnia 2010 r. pomiędzy Krajowym Biurem, IPiN, ORE i PARPA było określenie zasad i obszarów współpracy ww. podmiotów w zakresie wdrażania Systemu Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego. Ustalono m.in., że rekomendacje dla programów spełniających kryteria jakości będą udzielane przez wszystkie ww. instytucje. Powołano Zespół ds. Rekomendacji i Oceny Programów, którego zadaniem była m.in. ocena programów ubiegających się o uzyskanie rekomendacji, dokonywanie okresowej oceny implementacji systemu oraz formułowanie zaleceń dotyczących jego upowszechniania.

(dowód: akta kontroli str. 1176-1182)

Liczba rekomendowanych programów profilaktycznych w ramach systemu rekomendacji wg stanu na dzień:

- 31 grudnia 2011 r. - wynosiła 0,
- 30 czerwca 2012 r. - wynosiła 3,
- 30 września 2012 r. - wynosiła 4⁴⁴. Zespół zakwalifikował trzy programy jako „Dobra praktykę”, a jeden jako „Program modelowy”⁴⁵.

Pan Piotr Jabłoński poinformował, że „w opinii Krajowego Biura w okresie realizacji KPPN na lata 2006-2010 osiągnięto zaplanowane efekty działania w postaci opracowanego i wdrożonego pilotażowo systemu rekomendacji. Ponadto dokonano implementacji bazy programów, wydano publikacje i zrealizowano inne działania promocyjne. (...) uzgodnione założenia systemu rekomendacji, po zakończeniu realizacji pilotażowego wdrożenia, zostały zaakceptowane przez wszystkie instytucje na początku grudnia 2010 roku i w tym samym miesiącu ogłoszenie o naborze zostało umieszczone na stronie internetowej (...). Uzyskano efekt w postaci programów zasługujących na rekomendację. (...) formalny efekt w postaci osiągnięcia wartości wskaźnika „liczba rekomendowanych programów” nastąpił już w trakcie realizacji KPPN na lata 2011-2016.” Ponadto „(...) w ramach II etapu wdrożenia (...) trzy programy spośród programów zgłoszonych do oceny w ramach pilotażowego wdrożenia systemu, w efekcie pozytywnej oceny po ponownym zgłoszeniu w roku 2011, uzyskały rekomendację jako programy spełniające kryteria jakości (...)” Zdaniem Dyrektora Krajowego Biura, „fakt nieuzyskania w okresie realizacji KPPN 2006-2010 liczbowej wartości wskaźnika „liczba programów rekomendowanych” w żaden sposób nie wpłynął na

⁴³ Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej funkcjonowało do 31 grudnia 2009 r. Z dniem 1 stycznia 2010 r., w wyniku połączenia go z Centralnym Ośrodkiem Doskonalenia Nauczycieli, powstał Ośrodek Rozwoju Edukacji.

⁴⁴ „Fantastyczne możliwości” - szkolny program profilaktyki uniwersalnej ukierunkowany na opóźnianie wieku inicjacji alkoholowej u nastolatków wkraczających w okres dojrzewania; „Szkoła dla Rodziców i Wychowawców” - program profilaktyki uniwersalnej ukierunkowany na zwiększenie kompetencji wychowawczych rodziców oraz wychowawców i nauczycieli pracujących z dziećmi i młodzieżą oraz przeciwdziałanie zachowaniom problemowym dzieci i młodzieży; „Archipelag Skarbów” - program profilaktyki uniwersalnej adresowany do uczniów szkół gimnazjalnych, ukierunkowany na ograniczenie zachowań problemowych; „Program Wzmocnienia Rodziny dla rodziców i młodzieży w wieku 10-14 lat” - program profilaktyki uniwersalnej / selektywnej, adresowany do rodzin, ukierunkowany na ograniczenie używania środków psychoaktywnych oraz zapobieganie innym zachowaniom problemowym młodzieży.

⁴⁵ Programy ocenione pozytywnie w zależności od stopnia spełnienia standardów były kwalifikowane na jeden z trzech poziomów jakości: 1) Program obiecujący - program dysponujący wynikami ewaluacji procesu uprawniającymi do wnioskowania o możliwości uzyskania oczekiwanych rezultatów w efekcie jego realizacji; 2) Dobra praktyka - program o potwierdzonej w badaniach ewaluacyjnych skuteczności w zakresie wpływu na czynniki pośredniczące w osiągnięciu zmian w zachowaniu; 3) Program modelowy - program o potwierdzonej w badaniach ewaluacyjnych skuteczności w zakresie wpływu na zachowania problemowe.

osiągnięcie celu przypisanego do kierunku działań, który dotyczył podnoszenia jakości programów. Treść rozporządzenia w sprawie KPPN 2006-2010 wyraźnie wskazuje, iż „...poszerzenie bazy programów zgodnych z międzynarodowymi kryteriami jakości (EDDRA) umożliwi upowszechnianie wiedzy o dobrych praktykach i metodach ewaluacji, przyczyniając się do podnoszenia efektywności programów”. W okresie realizacji KPPN 2006-2010 (...) Krajowe Biuro pozyskiwało dane na temat polskich programów w celu zamieszczenia ich w bazie (...) EDDRA (...). W latach 2006-2010 w bazie EDDRA umieszczono 5 polskich programów, zgłoszonych przez Krajowe Biuro. Obecnie w bazie znajduje się 6 polskich programów. Informacja na temat ww. projektów była dostępna na stronie Krajowego Biura oraz upowszechniana poprzez publikacje (...) lub czasopisma (...), a także podczas konferencji i szkoleń. (...) zainteresowane podmioty (...) posiadały łatwy dostęp do informacji na temat ww. programów.” Pani Bogusława Bukowska dodała, iż Krajowe Biuro – wiedząc, że opracowanie systemu rekomendacji może się przeciągnąć – wkładało bardzo dużo wysiłku w bieżące informowanie o bazie EDDRA. Przyznała, że w okresie 2006-2010 nie osiągnięto żadnej wartości wskaźnika działania 2.2, jednak jej zdaniem wykonano 90% zakładanej pracy: system został opracowany, przeprowadzono jego pilotaż, wszystkie współpracujące instytucje podpisały się pod porozumieniem w sprawie wdrażania systemu, a także wystosowano do zainteresowanych podmiotów ostateczne zaproszenie do składania programów do oceny.

Zdaniem Pana Piotra Jabłońskiego cel działania został osiągnięty, gdyż – jego zdaniem – jednym z podstawowych celów było przekonanie autorów programów i osób odpowiedzialnych za ich wdrażanie o potrzebie ich ewaluowania pod kątem faktycznej skuteczności wpływu programów na odbiorców, a nie jedynie pod kątem satysfakcji uczestników, i to udało się osiągnąć.

(dowód: akta kontroli str. 428-429, 431, 1204, 2506, 2511, 2523-2525, 2534-2537, 2556-2564, 2993-2997, 3024-3025)

Krajowe Biuro rozpowszechniało rekomendowane programy poprzez umieszczenie ich na stronie internetowej www.kbpn.gov.pl, w bazie programów zawierającej także polskie programy wpisane do europejskiej bazy programów dobrej jakości EDDRA dostępnej na stronie EMCDRA pod adresem www.emcdda.europa.eu. Według stanu na 30 listopada 2012 r. w europejskiej bazie programów umieszczonych było siedem polskich programów, z których cztery stanowiły programy pozytywnie ocenione w ramach systemu rekomendacji.

Dyrektor Krajowego Biura, w sprawie korzyści wynikających dla programu z uzyskania rekomendacji, wyjaśnił że „(...) program zostaje wpisany na listę programów dobrej jakości. (...) osoby zaangażowane w profilaktykę, zarówno realizatorzy, jak i decydenci na poziomie samorządu lokalnego lub dyrektorzy szkół, chcący wdrażać programy profilaktyczne o solidnych podstawach metodologicznych, będą miały dostęp do tych programów, co z pewnością przyczyni się do podniesienia jakości profilaktyki uzależnień.” Poinformował, że „autor programu/podmiot zgłaszający otrzymuje pisemną opinię dotyczącą programu, która zostanie podpisana przez cztery instytucje (...)” Ponadto „w postępowaniach konkursowych (...) prowadzonych przez Krajowe Biuro (...) jednym z elementów oceny jest ocena jakości programu merytorycznego. Arkusz oceny programu merytorycznego (...) zawiera kryteria oceny zbieżne z kryteriami stosowanymi w ramach systemu rekomendacji.”

(dowód: akta kontroli str. 428-434, 2506, 2511-2512)

2. Zgodnie z działaniem 4.3 obszaru Profilaktyka KPPN na lata 2011-2016, Krajowe Biuro było zobowiązane do prowadzenia szkoleń na temat konstruowania programów profilaktycznych i ewaluacji. W okresie objętym kontrolą Krajowe Biuro m.in.:

a) przeprowadziło szkolenia dla ok. 110 osób m.in. na temat „Standardów programów profilaktycznych”, „Systemu Ewidencjonowania i Oceny Programów Przeciwdziałania Narkomanii”, „Podnoszenia jakości profilaktyki i leczenia uzależnienia od narkotyków”,

a także zorganizowało dwie ogólnopolskie konferencje na temat standardów programów profilaktycznych⁴⁶;

b) przeprowadziło cztery szkolenia/seminaria dla łącznie 76 osób dotyczące m.in. ewaluacji programów profilaktyki uzależnień i innych zachowań problemowych.

Wiedza na temat standardów programów profilaktycznych oraz ich ewaluacji była również upowszechniana poprzez newslettery KBPN, Serwis Informacyjny Narkomania, na stronie internetowej www.kbpn.gov.pl oraz w szeregu publikacji, np. „System rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego” - Warszawa 2010.

(dowód: akta kontroli str. 433-434)

3. Na mocy art. 6 ust. 3 pkt. 9 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, do zadań Krajowego Biura należało inicjowanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń dla osób realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii. Ponadto Krajowe Biuro zostało wskazane w działaniu 1.4 obszaru *Profilaktyka* KPPN na lata 2006-2010 jako jeden z podmiotów właściwych do prowadzenia szkoleń w zakresie problematyki ograniczania popytu na narkotyki oraz zasad konstruowania lokalnych strategii profilaktycznych m.in. dla pracowników szkół.

W okresie objętym kontrolą Krajowe Biuro przeprowadzało liczne szkolenia w zakresie ww. tematyki, w tym:

- dla pracowników szkół (nauczycieli, pedagogów/psychologów szkolnych) – realizatorów programu „Unplugged”, w którym wzięło udział 21 osób,
- dla pracowników instytucji działających w obszarze narkomanii (m.in. poradni psychologiczno-pedagogicznych, poradni rodzinnych, ośrodków interwencji kryzysowej oraz organizacji pozarządowych działających w obszarze przeciwdziałania narkomanii), m.in. na temat systemu EDDRA, pracy z młodzieżą szczególnie zagrożoną uzależnieniem, metod profilaktyki uzależnień, programu *FreD goes net*;
- dla przedstawicieli samorządu terytorialnego związanych z edukacją i wychowaniem młodzieży, w tym dwa szkolenia w ramach wsparcia województw i społeczności lokalnych w zapobieganiu narkomanii na poziomie lokalnym, na których przeszkolono łącznie 2361 uczestników.

Łącznie w ramach ww. szkoleń udział wzięło 3011 osób.

(dowód: akta kontroli str. 435-440)

4. Zadanie wspierania inicjatyw w zakresie pierwszorzędowej i drugorzędowej profilaktyki narkomanii, w szczególności mających charakter nowatorski, zostało nałożone na Krajowe Biuro w działaniach 1.2 i 1.3 obszaru *Profilaktyka* KPPN na lata 2006-2010. Adaptacja i prowadzenie szkoleń w zakresie programów profilaktyki uniwersalnej opartych na naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności w szkołach gimnazjalnych, a także wspieranie programów rozwijających kompetencje wychowawcze rodziców i nauczycieli, należało do zadań Krajowego Biura na mocy działań 2.4 i 2.5 obszaru *Profilaktyka* KPPN na lata 2011-2016.

Wspieranie programów z zakresu pierwszorzędowej i drugorzędowej profilaktyki narkomanii odbywało się głównie poprzez zlecanie do realizacji zadań i dofinansowywanie programów wyłonionych w wyniku przeprowadzanych corocznie konkursów ofert.

W ramach profilaktyki pierwszorzędowej (uniwersalnej) Krajowe Biuro wspierało w latach 2006-2010 programy dotyczące:

- rówieśniczej edukacji zdrowotnej (programy przygotowujące i wspierające liderów młodzieżowych do prowadzenia działań w zakresie edukacji zdrowotnej w środowisku rówieśników), realizowane przez organizacje pozarządowe;

⁴⁶ IV Ogólnopolska Konferencja Przedstawicieli Gmin Uczestniczących w Projekcie Monitorowania Problemu Narkotyków i Narkomanii oraz XXII Konferencja Ekspertów Wojewódzkich ds. Informacji o Narkotykach i Narkomanii.

- działań edukacyjno-informacyjnych realizowanych w środowisku akademickim, adresowanych do studentów, pracowników dydaktyczno-naukowych oraz pracowników administracji.

W 2009 r. Krajowe Biuro stwierdziło niedostatek programów profilaktyki uniwersalnej dla młodzieży gimnazjalnej. Pani Bogusława Bukowska wyjaśniła, że „(...) Krajowe Biuro (...) podjęło szereg działań, które informowały właściwe podmioty o konieczności wdrażania programów profilaktyki adresowanej do szkół gimnazjalnych oraz działań, które bezpośrednio inicjowały takie programy lub je upowszechniały”, m.in.:

- podnoszono tę kwestię na posiedzeniach Zespołu roboczego ds. monitorowania wdrażania i realizacji KPPN, w których uczestniczył przedstawiciel Ministerstwa Edukacji Narodowej (na posiedzeniu w lutym 2009 r. Zespół rekomendował MEN poszerzenie listy programów rekomendowanych o program z zakresu promocji zdrowia adresowany do uczniów szkół gimnazjalnych); problem przedłożono Przewodniczącemu Rady ds. Przeciwdziałania Narkomanii oraz opisano w Informacji o realizacji KPPN za 2009 r.;
- wraz z IPiN zwrócono się do MEN z propozycją współpracy przy wdrażaniu programu *Positive Action*, skierowanego do młodzieży gimnazjalnej, oferując wkład finansowy w latach 2009-2012 oraz pomoc merytoryczną w formie konsultacji podręcznika⁴⁷;
- w 2010 r. podjęto współpracę z MEN w sprawie opracowania scenariuszy zajęć dla nauczycieli, zawierających wskazówki i instrukcje odnośnie do prowadzenia spotkań z rodzicami na temat tzw. dopalaczy;
- w 2010 r. na zlecenie Krajowego Biura został opracowany, a następnie wydany drukiem program profilaktyki uniwersalnej pn. *Smak życia, czyli debata o dopalaczach*, skierowany do uczniów w wieku 15-18 lat;
- w 2010 r. zainicjowano szkolenie trenerów programu *Unplugged* – szkolnego programu profilaktyki używania substancji psychoaktywnych (alkoholu, papierosów, narkotyków, „dopalaczy”), przeznaczonego głównie dla uczniów szkół gimnazjalnych (12-14 lat)⁴⁸, którego skuteczność została potwierdzona w międzynarodowych badaniach ewaluacyjnych; Krajowe Biuro wraz z ORE przeszkoliło zespoły realizatorów programu, w 2011 r. program został zrealizowany w kilku wybranych szkołach na terenie kraju. Pan Piotr Jabłoński poinformował, że w 2012 r. trenerzy przeszkolili 411 realizatorów programu ze 142 szkół, a program wdrożono w 62 szkołach w ośmiu województwach.

W ramach profilaktyki drugorzędowej (selektywnej) Krajowe Biuro wspierało w latach 2006-2010 programy adresowane m.in. do dzieci i młodzieży zagrożonych narkomanią, mających za sobą pierwsze kontakty ze środkami odurzającymi, zaniedbane wychowawczo czy pochodzące z rodzin dysfunkcyjnych.

Od 2011 r. Krajowe Biuro wspierało realizację programu wczesnej interwencji *Fred goes net*, adresowanego do młodych osób (14-21 lat) używających narkotyków w sposób okazjonalny lub szkodliwy (zidentyfikowanych przez szkołę, policję lub sąd w związku z używaniem narkotyków)⁴⁹. W latach 2008-2010 program został pilotażowo wdrożony w dwóch miastach, po czym przeprowadzono jego ewaluację.

(dowód: akta kontroli str. 430, 432, 441-446, 1106-1107)

5. Do zadań Krajowego Biura, zgodnie z działaniem 1.1 obszaru *Profilaktyka KPPN* na lata 2011-2016, należało prowadzenie internetowych portali edukacyjnych na temat problemu

⁴⁷ MEN odmówiło włączenia się w implementację programu w polskich szkołach m.in. z powodu braku możliwości sfinansowania programu ze środków Ministerstwa.

⁴⁸ Program został opracowany i pilotażowo wdrożony w ramach międzynarodowego programu EUDAP współfinansowanego ze środków UE. Skuteczność programu w rozwiązywaniu problemu używania substancji psychoaktywnych została potwierdzona w badaniach ewaluacyjnych. Program realizowany jest przez nauczycieli w klasach szkolnych w formie 12 zajęć lekcyjnych oraz trzech spotkań dla rodziców uczniów.

⁴⁹ Program *Fred goes net* oparty jest o metodę krótkiej interwencji profilaktycznej prowadzonej metodą terapii motywującej poprzez spotkania indywidualne i zajęcia warsztatowe. Celem programu jest podniesienie poziomu wiedzy o ryzyku używania narkotyków, zachęcenie do oceny ryzyka i odpowiedzialności, zmiana nastawienia i zachowania związanego z używaniem narkotyków oraz poznanie oferty lokalnego systemu pomocowego.

narkotyków i narkomanii adresowanych do młodzieży, profesjonalistów i rodziców. W okresie objętym kontrolą Krajowe Biuro prowadziło siedem internetowych portali edukacyjnych:

- a) **www.kbpn.gov.pl**, m.in. informujący o narkotykach i narkomanii, opisujący działanie i skutki używania substancji psychoaktywnych, przekazujący porady dla rodziców, przepisy prawne, bazy placówek udzielających pomocy osobom z problemem narkotykowym;
- b) **www.cinn.gov.pl**, działający od 2010 r., udostępniający m.in. raporty z badań dotyczących problemów narkomanii;

Łączna liczba wejść na ww. portale w okresie 04.2011-10.2012 r. wyniosła 26.696.845.

- c) **www.pilnujdrinka.pl**, działający od 2007 r., 523.998 wejść na stronę w okresie od 29.11.2007 r. do końca 2008 r., tematyka związana z zasadami bezpieczeństwa podczas imprez w klubach i dyskotekach oraz informacjami o ryzyku zdrowotnym używania substancji syntetycznych, takich jak GBH lub ketamina;

- d) **www.dopalaczeinfo.pl**, działający od 2009 r., 55.315 wejść na stronę w okresie 11.2011-10.2012, tematyka związana z „dopalaczami”, ryzykiem zdrowotnym ich używania, przepisami prawnymi, a także informacje dotyczące poszczególnych substancji;

- e) **www.rozumwysiada.pl**, działający od 2009 r. (w związku z kampanią „Brałeś? Nie jedź!”), poświęcony problemowi prowadzenia pojazdów pod wpływem narkotyków; liczba wejść na stronę w okresie kampanii, tj. 06.-11.2009, wyniosła 46.917; **www.planujpowrot.pl**, działający w 2010 r. podczas kampanii (II edycja) „Brałeś? Nie jedź!”, liczba wejść na stronę w okresie kampanii: 420.000;

- f) **www.nacomito.com.pl**, działający od 2011 r.⁵⁰, liczba wejść na stronę: 23.087 (w okresie 06.2011-30.10.2012), portal uruchomiony do kampanii (I edycja) „Narkotyki? Na co mi to”, tematyka związana z ryzykiem używania środków psychoaktywnych oraz badaniami dotyczącymi używania substancji psychoaktywnych.

Od 2001 r. do chwili obecnej funkcjonuje ponadto portal internetowy **www.narkomania.org.pl** prowadzony przez Fundację Praesterno (do 31.12.2003 r. przez Krakowskie Towarzystwo Pomocy Uzależnionym), za pomocą którego m.in. prowadzona jest poradnia on-line. Liczba wejść na portal w okresie 2006-2012 wyniosła 2 112 213, zaś udzielonych porad – 8 589. W latach 2006-2012 na realizację zadania polegającego na prowadzeniu poradni internetowej Krajowe Biuro wydatkowało 570 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1052a, 1115-1121, 2516)

6. W działaniu 3.2 obszaru *Profilaktyka* KPPN na lata 2006-2010, a także 1.2 KPPN na lata 2011-2016 Krajowe Biuro zostało wskazane jako podmiot właściwy do prowadzenia edukacyjnych kampanii społecznych.

W okresie objętym kontrolą Krajowe Biuro przeprowadziło pięć ogólnopolskich kampanii społecznych skierowanych m.in. do dzieci i młodzieży:

- „Bliżej siebie, dalej od narkotyków” (2005-2007), której celem było uwrażliwienie rodziców i opiekunów na problemy związane ze zjawiskiem narkomanii, podniesienie poziomu wiedzy w tym zakresie oraz podkreślenie znaczenia dobrej komunikacji w rodzinie; koszty kampanii w latach 2006-2007 wyniosły 584,7 tys. zł; wyniki ewaluacji wykazały m.in. dotarcie do 70% grupy docelowej za pośrednictwem przynajmniej jednego kanału, a także pożądaną zmianę postaw i zachowań⁵¹;
- „Pilnuj drinka” (2007-2008), dotycząca bezpieczeństwa podczas imprez w klubach i dyskotekach w związku z zagrożeniem substancjami dodawanymi do napojów w celach przestępczych; koszty kampanii w latach 2007-2008 wyniosły 130,9 tys. zł;
- „Dopalacze mogą Cię wypalić – poznaj fakty” (2008-2010), której celem było przekazanie potencjalnym użytkownikom „dopalaczy” wiarygodnych informacji na temat negatywnych skutków ich używania; koszty kampanii w latach 2008-2010 wyniosły 285,2 tys. zł;

⁵⁰ Portal nieaktywny w okresie 12.2011-09.2012, po zaktualizowaniu uruchomiony ponownie 31.09.2012 r.

⁵¹ Badanie dotyczące skuteczności kampanii, przeprowadzone na zlecenie Krajowego Biura przez TNS OBOP, wykazało m.in., iż 39% rodziców podjęło rozmowę z dzieckiem na temat uzależnień, a 37% deklarowało, że dzięki kampanii dowiedzieli się więcej na temat narkotyków.

- „Brałeś? Nie jedź! Po alkoholu i narkotykach rozum wysiada” (2009-2010), skierowana do kierowców i pasażerów, głównie uczestników dyskotek i klubów młodzieżowych, mająca na celu uświadomienie niebezpieczeństwa prowadzenia pojazdów pod wpływem narkotyków oraz konsekwencji prawnych takiego postępowania; koszty kampanii w latach 2009-2010 wyniosły 579,5 tys. zł; z badań ewaluacyjnych wynika, że kampania została dobrze przyjęta i pozytywnie oceniona przez młodzież, przekaz miał silny ładunek emocjonalny, był wiarygodny i zniechęcał do prowadzenia samochodu po użyciu narkotyków; spot TV zyskał uznanie m.in. Grupy Pompidou Rady Europy i został przetłumaczony na sześć języków europejskich, a następnie wyemitowany w innych krajach;
- „Narkotyki? Na co mi to?” (2011-2012), mająca na celu modelowanie postaw młodzieży poprzez promowanie zdrowego trybu życia i uświadomienie, że większość młodych ludzi nie używa narkotyków; koszty kampanii w latach 2011-2012 wyniosły 559,1 tys. zł; ewaluacja I edycji kampanii prowadzonej w 2011 r. wykazała m.in., że pod wpływem kampanii w polskich mediach ukazało się prawie 700 publikacji, a przekaz dotarł do ok. 7 mln osób.

(dowód: akta kontroli str. 447-452, 2512-2517)

7. Zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt. 6 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, do zadań Krajowego Biura należało inicjowanie prac nad nowymi rozwiązaniami legislacyjnymi służącymi przeciwdziałaniu narkomanii.

W okresie objętym kontrolą Krajowe Biuro inicjowało szereg nowych rozwiązań prawnych, dotyczących w szczególności przepisów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, w tym rozszerzenia listy substancji kontrolowanych, zmiany definicji konopi włóknistych, przyjęcia rozwiązań prawnych w związku z problemem „dopalaczy” oraz ustanowienia kontroli nad niektórymi lekami OTC⁵².

Prace Krajowego Biura nad nowymi rozwiązaniami legislacyjnymi dotyczyły również m.in. następujących aktów wykonawczych:

- rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowego trybu postępowania przy leczeniu substytucyjnym oraz szczegółowych warunków, które powinien spełniać zakład opieki zdrowotnej prowadzący leczenie substytucyjne,
- rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień,
- projektu rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wykazu środków działających podobnie do alkoholu oraz warunków i sposobu przeprowadzania badań na ich obecność w organizmie.

(dowód: akta kontroli str. 477-481)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

- w okresie 2006-2010 nie rozpoczęto wdrażania systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, tj. nie zrealizowano części działania 2.2 obszaru *Profilaktyka* KPPN na lata 2006-2010.

Wdrażanie systemu rozpoczęło z opóźnieniem, tj. od 2011 r., a pierwsze programy rekomendowane w ramach systemu ukazały się w 2012 r. Przyczyną opóźnienia był długotrwały proces opracowywania systemu rekomendacji programów profilaktycznych. Izba zauważa jednak, że ww. działanie realizowane było w formie współpracy międzyinstytucjonalnej i Krajowe Biuro było jednym z czterech wykonujących je podmiotów, stąd nie można przypisać mu pełnej odpowiedzialności za ww. opóźnienie.

Pilotaż systemu rekomendacji – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – nie może zostać uznany za jego wdrażanie, gdyż służył on testowaniu poprawności konstrukcji systemu, a programy ocenione w ramach pilotażu musiały przejść ponowną ocenę, aby znaleźć się

⁵² Leki sprzedawane bez recepty.

w banku programów rekomendowanych. Nie można również uznać, iż cel działania 2.2 został osiągnięty poprzez możliwość skorzystania z programów profilaktycznych wysokiej jakości zamieszczonych w europejskiej bazie EDDRA, gdyż jedną z przyczyn opracowania krajowego systemu rekomendacji była potrzeba szerszego upowszechniania sprawdzonych programów niż poprzez już wcześniej istniejącą bazę EDDRA. Opublikowanie na stronie internetowej Krajowego Biura ogłoszenia o możliwości zgłaszania programów do oceny w ramach systemu rekomendacji dopiero 21 grudnia 2010 r. uniemożliwiło upowszechnianie programów poprzez bank programów rekomendowanych w wyznaczonym okresie 2006-2010.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Stwierdzone nieprawidłowości nie spowodowały obniżenia oceny częściowej badanego obszaru.

3. Finansowanie działań w obszarze profilaktyki narkomanii.

3.1. Organizacja otwartych konkursów ofert

Opis stanu faktycznego

W latach 2006-2011 Krajowe Biuro przeprowadziło osiem otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych z zakresu przeciwdziałania narkomanii. Wśród zadań będących przedmiotem konkursów były m.in.:

- Równieśnicza edukacja zdrowotna,
- Wsparcie środowisk lokalnych w przeciwdziałaniu narkomanii,
- Programy profilaktyczne dla osób zagrożonych narkomanią, eksperymentujących z narkotykami,
- Ograniczanie ryzyka szkód zdrowotnych wśród okazjonalnych użytkowników narkotyków,
- Publikacje o charakterze informacyjno-edukacyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 401-403, 1279-1541)

Otwarte konkursy ofert zostały ogłoszone zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 13 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego. Terminy składania ofert określone w ogłoszeniach były zgodne z wymogiem art. 13 ust. 1 ww. ustawy. Ogłoszenia wraz z załączonymi do nich szczegółowymi warunkami otwartych konkursów (zwanymi dalej „SWOK”) zawierały wszystkie informacje określone w art. 13 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 1279-1541, 1551-1557, 1635-1642)

W art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego określono elementy oceniane i uwzględniane przy rozpatrywaniu ofert w ramach otwartego konkursu. Informacje o kryteriach oceny ofert Krajowe Biuro zamieszczało w ogłoszeniach oraz – w sposób bardziej szczegółowy – w SWOK w sposób określony w ww. przepisie ustawy. Komisje konkursowe powołane do poszczególnych postępowań konkursowych stosowały arkusze ocen służące do zapisu wyników oceny w formie punktów w ramach poszczególnych kryteriów (np. w zakresie aktywności, ewaluacji, innowacyjności) i ich sumowań. Ilość punktów możliwych do uzyskania w ramach kryteriów określano w instrukcjach⁵³.

W przypadku konkursów na realizację zadań w 2011 i 2012 r. w SWOK i regulaminach postępowania komisji konkursowych określano maksymalną liczbę punktów, jaką może uzyskać oferta złożona przez oferenta i minimum ilości punktów, od którego oferta może być zlecona do realizacji, w tym minimum punktów w części „Ocena jakości programu merytorycznego”. W przypadku konkursów na realizację zadań w latach 2007-2010 Krajowe Biuro nie ogłosiło, jakie ilości punktów maksymalnie można było uzyskać w ramach poszczególnych kryteriów i/lub w ramach poszczególnych segmentów oceny (grup kryteriów

⁵³ Począwszy od konkursu na realizację zadań w roku 2010 odstąpiono od praktyki opracowywania instrukcji, umieszczając zawarte w niej informacje w kartach oceny ofert.

– np. „ocena jakości programu merytorycznego”), a także nie ogłosiło, jakie ilości punktów uzyskanych w ramach poszczególnych segmentów oceny (grup kryteriów, tj. „ocena możliwości realizacji zadania przez oferenta”, „ocena kalkulacji kosztów”, „ocena jakości programu merytorycznego”) są wystarczające do uzyskania akceptacji komisji konkursowej, mimo że np. komisja oddalała niektóre oferty „w związku z niską oceną merytoryczną oferty”. Dyrektor KBPN wyjaśnił, że ustawa o działalności pożytku publicznego nie zobowiązuje do określenia w ogłoszeniu konkursowym punktacji przyznawanej w ramach poszczególnych ofert, a także podawania ilości punktów wystarczających do akceptacji oferty. „Uczestnicy postępowania znali poszczególne kryteria oceny, a także zasady wyboru ofert do realizacji (...), mieli prawo zarówno zapoznać się ze sporządzonymi kartami oceny ofert, jak również odwołać się od wyników postępowania.”

(dowód: akta kontroli str. 1279-1541, 1553-1559, 1562-1594, 1766)

W trakcie postępowania konkursowego – w zakresie oceny ofert – komisja konkursowa opierała się na kryteriach określonych w ogłoszeniach i w SWOK. Przyjęcie oferty przez komisję nie oznaczało akceptacji kwoty wnioskowanej w ofercie. W przypadku ofert oddalonych (w związku z niewystarczającą ilością otrzymanych punktów) bądź odrzuconych (w związku z niespełnieniem warunków formalno-prawnych lub gdy po przyjęciu oferty komisja określiła inną niż wnioskowana kwotę dotacji), część oferentów zgłaszała sprzeciw, który – po rozpatrzeniu przez komisję – skutkowało utrzymaniem nieprzyjęcia oferty, zmianą przyznanej kwoty dotacji lub przyjęciem oferty (wcześniej odrzuconej lub oddalonej).

(dowód: akta kontroli str. 1595-1608, 1611-1634, 1643-1648)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość⁵⁴:

- w przypadku oferty nr 2 w ramach zadania nr 1 konkursu za 2009 r. dokonano w karcie oceny zmian w zakresie punktacji przyznanej przez komisję konkursową w sposób nieprawidłowy, tj. bez zachowania czytelności pierwotnego zapisu oraz wskazania daty i osoby dokonującej zmiany.

Zmiany dokonano przy użyciu taśmy korygującej, innym kolorem długopisu zapisano „2” punkty w rubryce „Opinie i rekomendacje” i jednocześnie przy użyciu taśmy korygującej (bez zachowania zapisu pierwotnego oraz daty i podpisu osoby dokonującej zmiany) zmieniono wartości punktowe w zakresie sumowań wyników oceny oferty. W efekcie oferta uzyskała o dwa punkty więcej (poprawiono z „15” na „17” łączną punktację „Oceny jakości programu merytorycznego” oraz poprawiono z „21” na 23” łączną punktację „Oceny końcowej”). Nie miało to jednak wpływu na wybór oferty, gdyż wartość punktacji przed zmianą („15” i „21”) była wystarczająca, aby przyjąć ofertę.

Dyrektor KBPN wyjaśnił, że „zmiana liczby punktów oceny programu merytorycznego oraz oceny końcowej oferty była spowodowana naprawieniem błędu sumowania punktów przyznanych w poszczególnych kryteriach oceny. (...) błąd w sumowaniu został wykryty na posiedzeniu komisji i naprawiony. Fakt ten potwierdzili wszyscy członkowie Komisji swoim podpisem.”

Pani Bogusława Bukowska poinformowała, że w trakcie kontroli NIK w Krajowym Biurze wprowadzono zasadę dotyczącą dokonywania poprawek w dokumentacji konkursowej z zachowaniem czytelności zapisu pierwotnego i parafowaniem przez osobę dokonującą tej zmiany.

(dowód: akta kontroli str. 1595-1608, 3025)

⁵⁴ Na podstawie zbadanego procesu oceny 10 ofert, w tym 7 odrzuconych lub oddalonych oraz 3 przyjętych.

3.2. Udzielanie i rozliczanie dotacji na realizację zadań zleconych

Dotacje na realizację zadań zleconych ewidencjonowane w rozdziale 85153-Zwalczanie narkomanii były udzielane jednostkom spoza sektora finansów publicznych na podstawie pisemnego pełnomocnictwa, udzielonego Dyrektorowi Krajowego Biura przez ministra właściwego do spraw zdrowia.

W okresie 2006-2012 (I półrocze) Krajowe Biuro zawarło 551 umów o realizację zadań publicznych w ramach dotacji na łączną kwotę 38 976,0 tys. zł. Szczegółowe badanie pod kątem prawidłowości udzielenia i rozliczenia dotacji objęło 23 dobrane w sposób celowy umowy na łączną kwotę 5 192,9 tys. zł⁵⁵, tj. 13,3% kwoty wszystkich ww. dotacji, i wykazało m.in., że:

- wyboru projektów dokonano zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen podanymi w ogłoszeniach, a warunków konkursu nie zmieniano w trakcie jego prowadzenia;
- umowy zostały zawarte zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania zadania⁵⁶ (zwanego dalej rozporządzeniem MPIPS z dnia 27 grudnia 2005 r.);
- Krajowe Biuro zabezpieczyło sobie w umowach prawo do sprawowania kontroli prawidłowości wykonywania zleconego zadania;
- nie wystąpiły przypadki w zakresie wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 1549-1550, 1649-1765)

W latach 2006-2012 (I półrocze) Krajowe Biuro przeprowadziło 57 kontroli merytorycznych oraz 38 kontroli finansowych na miejscu realizacji zleconych zadań. Kontrole finansowe w latach 2006-2008 przeprowadzono u 36 dotacjobiorców, zaś w roku 2012 u dwóch dotacjobiorców. W latach 2009-2011 Krajowe Biuro nie przeprowadzało kontroli finansowych u dotacjobiorców w miejscu realizacji zadania.

Pan Piotr Jabłoński wyjaśnił, że „specjalista ds. kontroli pracował w wymiarze ½ etatu i z końcem 2008 roku przeszedł na emeryturę. Krajowe Biuro od 2009 roku nie zatrudnia osoby na stanowisku kontrolera z powodu konieczności wykorzystania (...) ½ etatu na zatrudnienie pracownika merytorycznego, a także braku etatu na zatrudnienie nowego pracownika do działu finansowego pomimo licznych wystąpień do Ministra Zdrowia o zwiększenie stanu etatowego Krajowego Biura. (...) W latach 2009-2011 nie przeprowadzano kontroli w miejscu realizacji zadania z powodu ograniczonej liczby pracowników Działu Nadzoru nad Realizacją Zadań Zleconych (dwie osoby).”

[Dowód: akta kontroli str. 1658-1659, 1693-1694, 1696-1717, 3007-3020]

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

- **wypłaty transz dotacji przed podpisaniem umowy z dotacjobiorcą.**

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych: art. 44 ust. 3 pkt. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (zwanej dalej „*ufp*”) oraz art. 35 ust. 3 pkt. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. (zwanej dalej „*poprzednią ufp*”) wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

⁵⁵ Umowy zawarte w 2007 r.: nr 7/P, 9/R/ 10/P, 26/P, 40/R, 44/P, 60/P, 83/P; umowy zawarte w 2008 r.: nr 6/P, 19/R, 23/P, 30/R; umowy zawarte w 2009 r.: nr 20/R, 25/P, 33/R, 44/P; umowy zawarte w 2010 r.: nr 7/R, 33/P, 56/P, 57/P, 58/P; umowy zawarte w 2011r.: nr 21/P i 53/R.

⁵⁶ Dz.U. Nr 264, poz. 2207. Rozporządzenie obowiązywało do dnia 17 stycznia 2011 r.

W przypadku 20 z 23 badanych w toku kontroli umów na udzielenie dotacji Krajowe Biuro wypłaciło pierwsze transze dotacji dla zleceńobiorców (w łącznej wysokości 848 425,00 zł), pomimo że umowy⁵⁷ o realizację zadań publicznych nie zostały jeszcze podpisane.

W latach 2006-2012 (I półrocze) w 483 przypadkach spośród 551 umów zawartych w tym okresie Krajowe Biuro wypłaciło transze dotacji przed podpisaniem umów stanowiących podstawę do ich wypłaty. Łączna kwota tych wydatków wyniosła 7 020 225,00 zł, z tego:

- w 2006 r. – 1 371 180,00 zł,
- w 2007 r. – 998 290,00 zł,
- w 2008 r. – 1 569 055,00 zł,
- w 2009 r. – 877 910,00 zł,
- w 2010 r. – 762 900,00 zł,
- w 2011 r. – 530 980,00 zł,
- w I półroczu 2012 r. – 909 910,00 zł.

[dowód: akta kontroli str. 1719, 1728, 1778-1915, 2414]

Dyrektor Krajowego Biura Pan Piotr Jabłoński wyjaśnił, że „Krajowe Biuro przekazywało środki finansowe na realizację zadań zleconych przed otrzymaniem podpisanych przez dotacjebiorców umów z powodu: 1. zapewnienia ciągłości zadań realizowanych w latach ubiegłych, 2. w celu ochrony podmiotu dotowanego przed koniecznością zaprzestania działalności (w tym rozwiązania umów z pracownikami) (...), 3. w celu zapewnienia kontynuacji bezpłatnej opieki specjalistycznej pacjentom będącym w trakcie leczenia, 4. przyjęcia do realizacji ofert na zadania, których termin wykonywania rozpoczął się od początku stycznia, 5. stwierdzenia wydatkowania środków budżetowych w poprzednim roku w sposób zgodny z umową i celowy, 6. braku zgłoszenia przez organizację pozarządową chęci odstąpienia od realizacji zadania wyłonionego w konkursie”. W opinii Krajowego Biura umowa była już wtedy zawarta, choć fizycznie nie została jeszcze podpisana. Motywacją Krajowego Biura było zapewnienie ciągłości realizacji działań poprzez szybkie rozstrzygnięcie konkursu i wypłatę środków, które pozwalają wielu organizacjom przetrwać trudny okres początku roku, kiedy inne instytucje działające w obszarze uzależnień jeszcze konkursów nie rozstrzygają. Pan Piotr Jabłoński przyznał, że wypłata środków dotacji przed podpisaniem umowy nie była działaniem prawidłowym z punktu widzenia przepisów prawa. W 2013 r. nie wystąpiły już przypadki wypłaty środków dotacji bez umów. Dodał, że „Krajowe Biuro w okresie całej swojej działalności nie spowodowało strat w budżecie państwa z tytułu przekazywania dotacji w terminie wcześniejszym niż podpisanie umowy przez organizację spoza sektora finansów publicznych”.

Pani Grażyna Tatomir-Derfla – Główna Księgowa Krajowego Biura wyjaśniła, że transze dotacji uruchamiane były m.in. „na podstawie: 1. zaakceptowanych rozliczeń (...) z realizacji zadań w roku poprzednim, 2. (...) podpisanych przez dotacjebiorców i Krajowe Biuro protokołów uzgodnień w zakresie szczegółowych warunków realizacji zadań, (...) 4. otrzymanych od realizatorów oraz zaakceptowanych przez Krajowe Biuro szczegółowych preliminarzy wykonywania zadań (...), 5. zatwierdzonych przez Dyrektora (...) wykazów zadań przyjętych do sfinansowania w wyniku przeprowadzonych konkursów, 6. ogłoszonej na stronie Krajowego Biura oficjalnej listy przyznanych dotacji, (...) 8. pisemnej informacji przekazanej dotacjebiorcy o przyjęciu do realizacji zadania (...), 9. braku pisemnej rezygnacji z wykonywania zadania zgodnie z zapisami ustawy o pożytku publicznym (...). Ujęty w umowie termin realizacji zadania (od początku stycznia) był podstawą do ponoszenia i rozliczania wydatków, które nastąpiły przed podpisaniem umowy. (...) Przedłużający się okres przekazania dotacjebiorcom umów do podpisu był spowodowany spiętrzaniem się prac Działu na przełomie kolejnych lat. Osoby zatrudnione w Dziale sporządzające umowy wykonują równocześnie w tym okresie czynności kontrolne

⁵⁷ Nr: 58/P/10, 44/P/09, 33/P/10, 25/P/09, 20/R/09, 6/P/08, 33/R/09, 7/R/10, 30/R/08, 7/P/07, 19/R/08, 23/P/08, 83/P/07, 40/R/07, 21/P/2011, 9/R/2007, 57/P/10, 10/P/2007, 26/P/2007, 56/P/10, 6/P/08, 53/R/11, 44/P/07.

w zakresie sprawozdań kwartalnych i rocznych (...), a także sprawozdawcze do Ministerstwa Zdrowia z realizacji wykonanych umów w roku poprzednim."

[dowód: akta kontroli str. 2405, 2411-2412, 2464-2466, 2954-2956]

- nieprzestrzeganie obowiązujących procedur w zakresie dokonywania operacji finansowych dotyczących wypłat transz dotacji.

W okresie objętym kontrolą w Krajowym Biurze obowiązywały procedury kontroli zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków określone w następujących wewnętrznych aktach prawnych:

- zarządzenie wewnętrzne Dyrektora Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii w Warszawie z dnia 21 marca 2002 r. w sprawie ustalenia procedur kontroli w zakresie zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków w Krajowym Biurze ds. Przeciwdziałania Narkomanii w Warszawie (zwane dalej „zarządzeniem wewnętrznym z 2002 r.”),
- zarządzenie wewnętrzne Dyrektora Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii w Warszawie z dnia 2 stycznia 2006 r. w sprawie ustalenia procedur kontroli w zakresie zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków w Krajowym Biurze ds. Przeciwdziałania Narkomanii w Warszawie (zwane dalej „zarządzeniem wewnętrznym z 2006 r.”),
- zarządzenie nr 17/2010 Dyrektora Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości, obowiązujące od 1 stycznia 2011 r., do którego załącznik nr 4 stanowiła Instrukcja sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów księgowych (zwane dalej „zarządzeniem nr 17/2010”).

Powyższe zarządzenia określały m.in., że:

- a) podpis pracownika właściwego rzeczowo w sprawie oznacza m.in., że przeprowadzono ocenę celowości i legalności dokonywanego wydatku oraz że zastosowano przewidziane prawem wymogi, tryby i procedury, w tym m.in. wewnętrzną kontrolę finansową (§ 1 ust. 9 zarządzenia wewnętrznego z 2002 r. i § 1 ust. 11 zarządzenia wewnętrznego z 2006 r.); sprawdzenie dokumentów księgowych pod względem merytorycznym polega na zbadaniu zgodności m.in. z umową (§ 5 ust. 4 zarządzenia nr 17/2010);
- b) wyrazem oceny gospodarności i legalności planowanego wydatku jest paraflowanie przez główną księgową dokumentu kierowanego następnie do dyrektora Biura w celu ostatecznej akceptacji (§ 1 ust. 5 zarządzenia wewnętrznego z 2002 r.); główna księgowa swoim podpisem złożonym na dokumencie dotyczącym konkretnej operacji finansowej obok podpisu pracownika rzeczowo właściwego stwierdza m.in., że nie zgłasza zastrzeżeń co do kompletności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji (§ 1 ust. 6 pkt 1 zarządzenia wewnętrznego z 2002 r. i § 1 ust. 8 pkt 1 zarządzenia wewnętrznego z 2006 r.); główna księgowa poddaje weryfikacji kontrolę merytoryczną oraz sprawdza dokument pod względem formalnym i rachunkowym (§ 5 ust. 2 pkt 3 zarządzenia nr 17/2010).

Ponadto, zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt. 3 lit. „a” i „b” ufp oraz art. 45 ust. 1 pkt. 3 i 4 poprzedniej ufp, głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność m.in. w zakresie dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo, oznacza że m.in. :

- nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem;
- nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji.

c) Dyrektor Biura m.in. podpisuje dokumenty związane z gospodarowaniem środkami i operacjami finansowymi Biura (§ 1 ust. 2 w ww. zarządzeniach wewnętrznych)⁵⁸; Dyrektor Krajowego Biura zatwierdza wydatek (§ 5 ust. 2 pkt 5 zarządzenia nr 17/2010); dowody księgowe przed ich zapłatą i zaksięgowaniem muszą być zatwierdzone przez Dyrektora Krajowego Biura (§ 5 ust. 7 zarządzenia nr 17/2010).

Ponadto, zgodnie z art. 53 ust. 1 ufp oraz art. 44 ust. 1 poprzedniej ufp, kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 1772-1776, 2405, 2411, 2419-2448, 2642-2733, 2957-2983)

Ad.a) Dyspozycje dokonania przelewu poszczególnych transz dotacji w przypadku poddanych szczegółowemu badaniu 23 umów sporządzane były przez pracownika Działu Nadzoru nad Realizacją Zadań Zleconych lub Kierownik tego Działu – Panią Małgorzatę Krzewską. Do zadań Działu należało m.in. sprawowanie nadzoru merytorycznego i finansowego nad prawidłową realizacją zadań zleconych, w tym w szczególności przygotowywanie i sporządzanie projektów umów oraz czuwanie – we współpracy z Działem Finansowo-Księgowym – nad prawidłowym przekazywaniem środków finansowych koniecznych do realizacji zadań zleconych. W zakresie obowiązków Pani Małgorzaty Krzewskiej, zajmującej równocześnie stanowisko Zastępcy Głównej Księgowej Krajowego Biura, leżał m.in. nadzór i koordynacja działań w zakresie przygotowywania umów ze zleceniobiorcami realizującymi zadania zlecone, w tym w szczególności terminowe i zgodne z warunkami umów przekazywanie środków finansowych oraz prawidłowy i zgodny z przyjętymi zasadami obieg dokumentów finansowych związanych z realizacją umów.

Pani Beata Orzechowska – starszy specjalista ds. rozliczeń w Dziale Nadzoru nad Realizacją Zadań Zleconych w odpowiedzi na pytanie, dlaczego wystawiała dyspozycje wypłaty środków, skoro na dzień wystawienia tych dyspozycji nie były zawarte umowy na realizację działań, wyjaśniła że posiadała „protokoły uzgodnień z przeprowadzonych negocjacji ze zleceniobiorcami, które zawierały zakres merytoryczny zleconych zadań oraz wysokość środków przyznanych na ich realizację. Protokoły były zaakceptowane przez Biuro i przez Zleceniobiorców. (...) Podstawą do wystawienia dyspozycji był także fakt posiadania zaakceptowanej ostatecznej wersji szczegółowego preliminarza wykonywania zadania.”

Pani Małgorzata Krzewska – Zastępca Głównej Księgowej Krajowego Biura w czasie przeprowadzania kontroli NIK przebywała na długotrwałym zwolnieniu lekarskim.

(dowód: akta kontroli str. 1671, 2454-2456, 2565-2566, 2763-2764)

Ad.b) Dyspozycje dokonania przelewu przekazywane były następnie bezpośrednio do realizacji pracownikowi Działu Finansowo-Księgowego, który wprowadzał dyspozycję do systemu bankowości elektronicznej Videotel oraz dokonywał przelewu środków finansowych do dotacjodawcy. Podpisu w systemie Videotel dokonywały dwie osoby upoważnione przez Dyrektora Krajowego Biura. Główna Księgowa Krajowego Biura nie dokonywała wstępnej oceny tych dokumentów ani nie parafowała się na przedmiotowych dyspozycjach, co było niezgodne z ww. przepisami zarządzeń wewnętrznych oraz zarządzenia nr 17/2010, a także z art. 54 ust. 1 pkt. 3 lit. „a” i „b” ufp oraz art. 45 ust. 1 pkt. 3 i 4 poprzedniej ufp. W okresie objętym kontrolą obowiązki i odpowiedzialność głównego księgowego Krajowego Biura powierzono Pani Grażynie Tatomir-Derfla, która wyjaśniła, iż nie dokonywała wstępnej oceny przedmiotowych dokumentów stanowiących dyspozycję dokonania wypłaty środków

⁵⁸ Zgodnie z § 1 ust. 3 obu zarządzeń wewnętrznych, odstępstwo od zasady określonej w ust. 2 jest możliwe jedynie w trybie imiennego upoważnienia przez Dyrektora Biura – ogólnego lub szczegółowego (w konkretnej sprawie).

finansowych (transz dotacji) oraz nie były one zatwierdzane przez Dyrektora Krajowego Biura „z uwagi na płynność w tym zakresie i ułatwienia pracy działu nadzoru realizacji zadań zleconych”.

[dowód: akta kontroli str. 1671, 1767, 1769-1771, 2464-2466, 2473]

Ad.c) W okresie objętym kontrolą Dyrektor Krajowego Biura nie zatwierdzał dyspozycji dokonania przelewów poszczególnych transz dotacji. Pan Piotr Jabłoński wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą zatwierdzał wszystkie dokumenty księgowe, lecz „dokument sporządzany przez pracowników Działu Nadzoru nad Realizacją Zadań Zleconych (wniosek z prośbą o przekazanie środków) nie był ujęty jako dowód księgowy w procedurach Krajowego Biura. (...) Dokument ten był traktowany jako narzędzie do prowadzenia ewidencji rachunkowej i formalnej przekazywanych kwot dotacji w ramach limitów środków przyznanych w umowach, dlatego nie stanowił dowodu księgowego w rozumieniu ustawy o rachunkowości i nie wymagał zatwierdzenia Dyrektora. Nad prawidłowością przekazywanych kwot dotacji w ramach poszczególnych umów kontrolę sprawowała Główna Księgowa”, której Dyrektor Krajowego Biura – na podstawie art. 54 ust. 1 ufp – powierzył „obowiązki i odpowiedzialność w kwestii m.in. wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi i nadzorowania kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.”

[dowód: akta kontroli str. 2565, 2567-2568]

W trakcie kontroli Dyrektor Krajowego Biura wydał zarządzenie nr 33/2012 z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych w Krajowym Biurze ds. Przeciwdziałania Narkomanii. W instrukcji uregulowano kwestię dokumentu wewnętrznego pn. dyspozycja dokonania przelewu, który ma być sporządzany i podpisywany przez pracownika prowadzącego bezpośredni nadzór finansowy nad wykonywaniem warunków umowy, a podpis właściwego pracownika oznacza, że otrzymane od zleceniobiorcy sprawozdania okresowe zostały zaakceptowane. Kontroli wstępnej dokonuje główna księgowa, a wypłatę środków finansowych zatwierdza Dyrektor Krajowego Biura. Zarządzenie nie określa mechanizmu kontrolnego w zakresie wypłat pierwszych transz dotacji, gdy nie są jeszcze dostępne sprawozdania okresowe z wykonania zleconego zadania.

[dowód: akta kontroli str. 2475, 2477-2504]

- wystawianie dyspozycji dokonania przelewu oraz faktyczne wykonanie przelewu środków dotacji przez tego samego pracownika Krajowego Biura

W przypadku czterech⁵⁹ spośród 23 badanych umów (w latach 2007-2008) Pani Małgorzata Krzewska – Zastępca Głównej Księgowej oraz Kierownik Działu Nadzoru nad Realizacją Zadań Zleconych wystawiła dyspozycje dokonania przelewów oraz podpisała na ich podstawie wykonanie przelewów w systemie bankowości elektronicznej VideoTEL na łączną kwotę 1 545 100 zł. W przypadku dwóch spośród ww. czterech umów oprócz Pani Małgorzaty Krzewskiej wykonanie przelewów podpisał także pracownik Działu Finansowo-Księgowego, a w przypadku pozostałych dwóch umów – także Główna Księgowa.

Zgodnie ze standardami kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych⁶⁰, kluczowe obowiązki dotyczące zatwierdzania (autoryzacji) i realizacji operacji finansowych, gospodarczych i innych zdarzeń powinny być rozdzielone pomiędzy różnych pracowników. Fakt konieczności złożenia podpisu w systemie VideoTEL przez drugiego pracownika nie był w Krajowym Biurze wystarczającym zabezpieczeniem, gdyż w przypadku dwóch z czterech przedmiotowych umów pracownikiem tym był podwładny Pani Małgorzaty Krzewskiej – z racji pełnienia przez nią funkcji Zastępcy Głównej Księgowej.

⁵⁹ Umowy nr: 40/R/07, 9/R/07, 30/R/08 i 19/R/08.

⁶⁰ Załącznik do komunikatu nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 7, poz. 58).

Pani Grażyna Tatomir-Derfla – Główna Księgowa Krajowego Biura wyjaśniła, że „nie ma spisanych zasad w zakresie, kto – z osób ujętych na kartach wzoru podpisów, w jakich przypadkach i konfiguracjach podpisuje przelewy w systemie elektronicznym. (...) Podpisy składane są przez główną księgową Biura i jednego spośród 2 pracowników księgowości Biura. Od 23 sierpnia 2011 r. Pani Krzewska została wyłączona z listy osób upoważnionych do podpisywania przelewów na karcie wzorów podpisów”. W trakcie kontroli Pan Piotr Jabłoński poinformował, że wydał zakaz elektronicznego podpisywania polecenia przelewu bankowego przez osoby sporządzające wewnętrzną dyspozycję dokonania przelewu dotacji.
[dowód: akta kontroli 1767, 1970-1982, 2002-2015, 2068-2086, 2104-2116, 2473, 2476, 3027]

- zlecenie organizacjom pozarządowym zadań publicznych i udzielenie na nie dotacji w łącznej kwocie 134,1 tys. zł bez przeprowadzenia otwartego konkursu ofert

W okresie objętym kontrolą do Krajowego Biura wpłynęło siedem ofert na realizację zadań publicznych, złożonych z własnej inicjatywy przez sześć organizacji pozarządowych, z tego dwie oferty w 2006 r. i pięć w 2007 r., na łączną kwotę 178,3 tys. zł. Dotyczyły one następujących zadań:

- organizacji spotkania społeczności terapeutycznych,
- organizacji sesji programowej na temat narkomanii w ramach konferencji „Człowiek żyjący z HIV w rodzinie i społeczeństwie” (dwukrotnie),
- opracowania i druku materiałów dydaktycznych na międzynarodowe spotkanie kadr pracujących z osobami uzależnionymi,
- programu wsparcia dla osób uzależnionych od narkotyków utrzymujących abstynencję,
- ograniczania ryzyka szkód zdrowotnych i społecznych wśród osób uzależnionych od narkotyków,
- adaptacji i wydania książki dotyczącej opieki i leczenia zakażenia HIV w stosunku do osób przyjmujących narkotyki.

Pan Piotr Jabłoński poinformował, że wszystkie oferty zostały rozpatrzone zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego. „Krajowe Biuro podjęło decyzję o wsparciu realizacji złożonych ofert. (...) Realizacja oferowanych zadań została uznana za celową ze względu na planowane efekty i wymierne korzyści wynikające ze wsparcia planowanych działań.” W latach 2006-2007 podpisano sześć umów o wspieranie wykonania ww. zadań na łączną kwotę dotacji 134,1 tys. zł⁶¹.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt. 2 ww. ustawy, w przypadku złożenia przez organizację pozarządową z własnej inicjatywy oferty realizacji zadań publicznych organ administracji publicznej w przypadku stwierdzenia celowości realizacji tego zadania informuje składającego ofertę o trybie zlecenia zadania publicznego, o którym mowa w art. 11 ust. 2, tj. po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert⁶².

Zlecenie realizacji ww. zadań odbyło się bez przeprowadzenia otwartego konkursu ofert. Dyrektor Krajowego Biura podał następujące uzasadnienia tej decyzji:

1. podmioty, które złożyły oferty, były jedynymi możliwymi wykonawcami oferowanych zadań,
2. złożone oferty były jedynymi możliwymi do złożenia ofertami w zakresie proponowanych zadań,
3. brak możliwości dotrzymania co najmniej trzydziestodniowego wyprzedzenia ogłoszenia konkursu ze względu na pilny charakter złożonych ofert lub możliwość ich realizacji w ściśle określonym terminie.

[dowód: akta kontroli str. 1694, 2565, 2569-2572, 2773-2805]

⁶¹ Umowy nr: 112/R/06 z dnia 1 września 2006 r., 117/P/06 z dnia 3 listopada 2006 r., 111/W/07 z dnia 17 grudnia 2007 r., 104/P/07 z dnia 4 października 2007 r., 109/R/07 z dnia 4 grudnia 2007 r. i 107/W/07 z dnia 3 grudnia 2007 r.

⁶² Stan prawny obowiązujący w 2006 i 2007 r.

- stosowanie nieprawidłowych wzorów sprawozdań z wykonania zadania w stosunku do wzoru określonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005 r.

W przypadku 22 spośród 23 badanych umów dokumentacja rozliczeń finansowych ze zleconych zadań nie zawierała wymaganych załącznikiem do ww. rozporządzenia elementów, tj. w części II pkt. 3 „zestawienia faktur (rachunków)” brak było rubryki w zakresie daty wystawienia dokumentu księgowego oraz wskazania źródła finansowania.

Główna Księgowa Krajowego Biura wyjaśniła, iż sprawozdania nie zawierają rubryki w zakresie dat wystawienia dokumentu w wyniku przeoczenia, jakie nastąpiło podczas przygotowywania wzoru rozliczenia finansowego dotacjobiorcom, zaś braki w zakresie obowiązku wskazania źródeł finansowania wyniknęły z faktu, iż Krajowe Biuro było jedynym zleceńodawcą w zakresie realizacji zadania publicznego. W trakcie kontroli NIK na stronie internetowej Krajowego Biura opublikowano wzory sprawozdań obowiązujące dotacjobiorców, zgodne ze wzorem stanowiącym załącznik do aktualnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania⁶³.

[dowód: akta kontroli str. 2474, 2984-2992]

- zawieranie aneksów do części umów w sposób niezgodny z zarządzeniem nr 9 Dyrektora Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia zasad przyznawania dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu przeciwdziałania narkomanii finansowanych z rozdziału 85153-Zwalczanie narkomanii.

W przypadku 13⁶⁴ spośród 23 szczegółowo badanych umów Krajowe Biuro podpisało z dotacjobiorcami łącznie 24 aneksy sankcjonujące wydatki poniesione niezgodnie ze stanowiącym integralną część umowy preliminarem. Wnioski o dokonanie zmian umowy w tym zakresie składane były do Krajowego Biura po poniesieniu wydatków, a wejście w życie aneksu określano na termin wcześniejszy niż data jego podpisania, tak aby obejmował okres niezgodnego z preliminarem poniesienia wydatków.

Dwa aneksy spośród powyższych zostały ponadto zawarte po upływie określonego w umowie terminu rozliczenia całości zleconego zadania. I tak:

- aneks nr 2 z dnia 31 grudnia 2010 r. do umowy nr 33/P/10 został przesłany przez Krajowe Biuro dotacjobiorcy do podpisu 31 stycznia 2011 r., a obowiązywał od 15 października 2010 r.,
- aneks nr 6 z dnia 31 grudnia 2007 r. do umowy nr 40/R/07 został przesłany do podpisu dotacjobiorcy 16 stycznia 2008 r., a obowiązywał od 12 listopada 2007 r.

Zgodnie z pkt. 12 ww. zarządzenia nr 9, w trakcie realizacji przez zleceńobiorców zadań zleconych Biuro w ramach prowadzonego nadzoru finansowego i merytorycznego zwraca szczególną uwagę m.in. na składanie wniosków o dokonanie planowanych zmian w planie finansowym przed dokonaniem wydatków zmieniających przyznane w umowie limity wraz z uzasadnieniem tych zmian.

Dyrektor Krajowego Biura wyjaśnił, że przyczyną przekazania aneksów do podpisu dopiero w styczniu następnego roku był „koniec roku i związane z tym prace zamknięcia realizacji wszystkich zadań zleconych pod kątem finansowym”.

Pani Bogusława Bukowska wyjaśniła, że „podmioty składające do Krajowego Biura wnioski o dokonanie zmian w warunkach realizowanych umów były zobowiązane do składania wniosków przed dokonaniem planowanych zmian. Pomimo tego zdarzały się przypadki składania wniosków po zaistnieniu faktów zmieniających warunki realizacji zadania zleconego. Często było to spowodowane faktem prowadzenia księgowości (...)

⁶³ Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25.

⁶⁴ Umowy nr: 40/R/07, 43/P/07, 60/P/07, 83/P/07, 19/R/08, 23/P/08, 30/R/08, 33/R/09, 44/P/09, 33/P/10, 56/P/10, 58/P/10, 21/P/11.

w siedzibie podmiotu posiadającego oddziały realizujące zlecone zadania na terenie całej Polski (...). Stąd wydłużenie okresu przekazania wniosków do Krajowego Biura. (...) Krajowe Biuro dokonywało wnikliwej analizy każdego wpływającego wniosku pod kątem jego celowości, możliwości ograniczenia zakresu zadania zleconego, oszczędności, biorąc pod uwagę wpływ proponowanych zmian na ostateczne efekty określone do uzyskania w wyniku realizacji zadania zleconego."

[dowód: akta kontroli str. 1696-1699, 1726, 2046-2047, 2315-2316, 2766-2767, 2770-2772]

W trakcie kontroli Dyrektor Krajowego Biura poinformował o uzupełnieniu wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego o § 16 ust. 3 określający termin 15 listopada jako nieprzekraczalny dla składania do Krajowego Biura wniosków o dokonanie zmian w wykonywanych umowach.

[dowód: akta kontroli str. 2476]

- przekazanie kolejnej transzy dotacji pomimo braku uzasadnienia wydatkowania niższego niż 100% wartości środków finansowych otrzymanych w poprzednim kwartale, co było niezgodne z § 3 ust. 3 umowy.

W ramach dwóch⁶⁵ spośród 23 szczegółowo badanych umów Krajowe Biuro przekazało dotacjobiorcom kolejną transzę dotacji, pomimo braku uzasadnienia wydatkowania niższego niż 100% wartości środków finansowych otrzymanych w poprzednim kwartale. Zgodnie z § 3 ust. 3 umowy o realizację zadania publicznego w ramach dotacji budżetowej, warunkiem uruchomienia środków finansowych jest wykazanie wydatkowania 100% otrzymanych kwot dotacji przy równoczesnym wykonaniu 100% zadań merytorycznych. W uzasadnionych przypadkach, na pisemny wniosek zleceniobiorcy złożony wraz z rozliczeniem merytorycznym lub finansowym, dopuszcza się możliwość przekazania kolejnej transzy dotacji, przy wykazaniu wydatkowania niższego niż 100%, lecz nie mniejszego niż 70% wartości środków finansowych otrzymanych w poprzednim kwartale.

Dyrektor Krajowego Biura Pan Piotr Jabłoński wyjaśnił, że „Biuro przekazywało w kolejnych kwartałach dotacje w oparciu o wykazane wydatkowanie przekazanych środków w wysokości większej niż 70%, co było zgodne z postanowieniami zawartymi w podpisanej umowie, a także biorąc pod uwagę prawidłową realizację zadań merytorycznych. Biuro w przyszłości będzie dokonywać ostrzejszej weryfikacji poprawności składanych sprawozdań pod kątem rozliczenia w następujących kwartałach kwot dotacji niewydatkowanych w poprzednich okresach sprawozdawczych."

[dowód: akta kontroli str. 1656, 1673, 1724, 2259-2260, 2291-2292]

Dyrektor Krajowego Biura poinformował w trakcie kontroli o podjęciu m.in. następujących działań:

1. opracowaniu szczegółowych zasad rozliczania dotacji⁶⁶, określających m.in.:
 - a. termin przekazania pierwszej transzy dotacji do 30 dni od dnia podpisania umowy,
 - b. tryb przekazywania dotacji w zależności od terminowości dostarczenia sprawozdań, kompletności i rzetelności sporządzania sprawozdań,
 - c. możliwości wstrzymania lub ograniczenia wysokości dotacji w zależności od stopnia wykorzystania uprzednio otrzymanych środków,
 - d. sposób powiadamiania zleceniobiorców o akceptacji lub jej braku w zakresie wnioskowanych zmian warunków umowy i sprawozdań;
2. poinformowaniu pracowników Działu Finansowo-Księgowego o stwierdzonych w toku kontroli NIK nieprawidłowościach, przeszkoleniu ich w zakresie wnikliwej i szczegółowej

⁶⁵ Umowy nr 44/P/09 oraz 58/P/10.

⁶⁶ Zarządzenie nr 1/2013 Dyrektora Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii z dnia 2 stycznia 2013 roku w sprawie wprowadzenia Procedury zatwierdzania sprawozdań w zakresie rozliczania dotacji udzielonych podmiotom na realizację zadań publicznych finansowanych ze środków rozdziału 85153-zwalczanie narkomanii.

kontroli sprawozdań merytorycznych i finansowych, poinformowaniu o sposobie prowadzenia dokumentacji zadań zleconych oraz zobowiązaniu ich do prowadzenia prawidłowego i rzetelnego nadzoru realizacji zadań zleconych.

[dowód: akta kontroli str. 2475-2476, 2999-3006]

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

W okresie objętym kontrolą pod względem finansowym skontrolowano 6% zadań publicznych zleconych organizacjom pozarządowym, zaś pod względem merytorycznym – 10%, przy czym kontrole finansowe i merytoryczne realizowano oddzielnie, co – zdaniem Izby – nie pozwalało na uzyskanie pełnego obrazu odnośnie do prawidłowości wykonania zleconych zadań. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż wskazane powyżej nieprawidłowości w rozliczaniu udzielonych dotacji wraz z faktem sporadycznego i niepełnego kontrolowania realizacji zleconych zadań publicznych u dotacjobiorców wskazują na brak adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w Krajowym Biurze w obszarze rozliczania dotacji.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski pokontrolne

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli, wnosi o:

1. Zamieszczanie w Informacjach o realizacji KPPN danych na temat wszystkich działań określonych w Krajowym Programie, z uwzględnieniem działań, które nie zostały zrealizowane.
2. Kontynuowanie prac nad sformułowaniem jednolitej metodologii szacowania kosztów realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii w celu zapewnienia większej wiarygodności sprawozdawanych danych finansowych oraz ich porównywalności na przestrzeni lat.
3. Wprowadzenie mechanizmu kontrolnego zapobiegającego wypłacie pierwszej transzy dotacji przed podpisaniem umowy o realizację zadania publicznego
4. Wzmoczenie nadzoru nad prawidłowym i rzetelnym rozliczaniem dotacji udzielonych na realizację zleconych zadań publicznych.
5. Wprowadzenie mechanizmów kontrolnych uniemożliwiających wystawianie dyspozycji dokonania przelewu oraz faktyczne wykonywanie przelewu przez tę samą osobę, w tym określenie czynności, które w Krajowym Biurze muszą być rozdzielone pomiędzy różnych pracowników.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

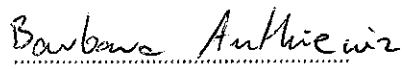
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

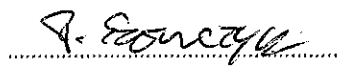
Warszawa, dnia 28. 03. 2013

Kontrolerzy:

Barbara Antkiewicz
Doradca ekonomiczny


.....
podpis

Przemysław Szewczyk
Główny specjalista kontroli państwowej

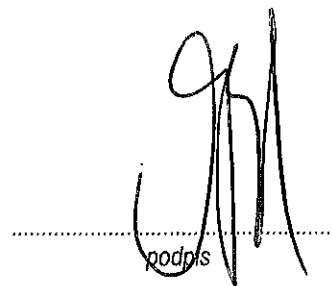

.....
podpis

Andrzej Dominikowski
Starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

p.o. Dyrektora
Marek Bieńkowski


.....
podpis