



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Zdrowia

KZD- 4100-001-02/2014

P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/14/001 - Wykonanie planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych (FRPH) w 2013 r. w zakresie powierzonych przez Ministra Zdrowia czynności związanych z zarządzaniem programami w ramach realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia, określonych w art. 88 ust. 4 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Zdrowia

Kontroler

Krzysztof Barej, gł. specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 87389 z dnia 16 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana

Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii

Kierownik jednostki kontrolowanej

Piotr Jabłoński, Dyrektor Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii

(dowód: akta kontroli str. 3, 507)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia¹ działalność Dyrektora Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii (zwanego w dalszej części „Biurem”) w zakresie realizacji powierzonych przez Ministra Zdrowia czynności związanych z zarządzaniem programami w ramach realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia określonych w art. 88 ust. 4 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych².

Uzasadnienie oceny

Ocenę taką sformułowano, biorąc pod uwagę oszczędne gospodarowanie środkami Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych (zwanego dalej Funduszem lub FRPH), a zwłaszcza ograniczenie wydatków tylko do realnie występujących potrzeb. Wykonanie kosztów Funduszu na realizację programów zostało zrealizowane na poziomie 77,2% planu (13.000,0 tys. zł) i wyniosło 10.041,6 tys. zł. Przychody zrealizowano w wysokości 23.958,1 tys. zł, tj. 104,1% planu. Stan Funduszu wzrósł z 59.740,4 tys. zł na początku roku do 73.656,9 tys. zł na koniec 2013 r. (o 13.916,5 tys. zł, tj. 18,9%).

Biuro prawidłowo realizowało zadania w zakresie wykonywania, powierzonych przez Ministra Zdrowia, czynności związanych z zarządzaniem programami, a w szczególności dotyczących wyłaniania wykonawców, przekazywania środków oraz monitorowania i rozliczania dotacji.

Ocena NIK została sformułowana na podstawie wyników kontroli realizacji 15 (11,0%) umów zawartych na finansowanie ustawowych zadań Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych na kwotę 1.075.8 zł tys. zł (10,7%) oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeśli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnienie o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Centrum Badania Opinii Społecznej przeprowadziło w latach 2011 – 2012 analizy, finansowane w ramach środków Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych, które dostarczyły informacji na temat skali zjawiska uzależnienia od hazardu oraz innych uzależnień behawioralnych w Polsce

Problem patologicznego hazardu w Polsce jest na podobnym poziomie, jak w innych krajach Europy. Według badania Fundacji CBOS z 2012 r. wskaźnik ten w Polsce wynosił 0,2% (50 tys. osób) i nie odbiegał od wskaźników państw europejskich. W skali kraju 50 tys. osób było uzależnionych od gier hazardowych, a kolejne 200 tys. to osoby narażone na ryzyko uzależnienia. W przypadku innych uzależnień behawioralnych np. od Internetu liczba uzależnionych wynosiła 100 tys. osób, a zagrożonych uzależnieniem było 750 tys. osób, przy czym 90% z tych osób to ludzie młodzi do 34 roku życia. Symptomy uzależnienia od zakupów wykazało około 3,5% badanych, co przekłada się na jeden milion ludzi w populacji powyżej 15 roku życia.

(dowód: akta kontroli, str. 424)

1. Planowanie przychodów i kosztów Funduszu

Opis stanu
faktycznego

Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych utworzono na podstawie art. 88 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. Fundusz jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest Minister Zdrowia. Przychodami Funduszu jest odpis w wysokości 3% od wpływów z dopłat, o których mowa w art. 80 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Minister Zdrowia utworzył w BGK rachunek bankowy, na który wpływają środki z dopłat, przekazywane przez Izbę Celną w Warszawie. Wydatkowanie środków Funduszu jest realizowane na podstawie rocznego planu finansowego zawartego w załączniku do ustawy budżetowej na dany rok budżetowy. Projekt planu finansowego Funduszu został sporządzony na podstawie informacji pozyskanych od Totalizatora Sportowego Sp. z o.o. w Warszawie o prognozowanej kwocie dopłat do odprowadzenia na rachunek Funduszu. Ministerstwo Zdrowia przygotowało druk planistyczny (PFC), w którym ujęto planowane przychody i koszty realizacji zadań Funduszu na kolejne lata.

Przychody w 2013 r. wyniosły 23.959,1 tys. zł, co stanowiło 104,1% planu, z czego 21.351,1 tys. zł stanowiły wpływy z dopłat do stawek w grach losowych objęte monopolem skarbu państwa, 2.507,5 tys. zł - odsetki bankowe (112,6% planu), 99,6 tys. zł – rozliczenia z lat ubiegłych.

(dowód: akta kontroli, str. 298)

Koszty realizacji zadań określonych w ustawie o grach hazardowych zostały zaplanowane na kwotę 13 000 tys. zł, w tym: na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i niezaliczanych do sektora finansów publicznych przeznaczono kwotę w wysokości 12 000 tys. zł, a na zakup usług pozostałych 1 000 tys. zł.

W planie finansowym Funduszu określono wydatki dla czterech zadań³, a mianowicie:

- 1) prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej i opracowywanie specjalistycznych, ekspertyz, raportów, sprawozdań dotyczących problematyki uzależnień od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych w kwocie 3.000 tys. zł;
- 2) opracowywanie i wdrażanie nowych metod profilaktyki i rozwiązywania problemów wynikających z uzależnień od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych w kwocie 1.500 tys. zł;
- 3) udzielanie finansowej pomocy instytucjom i stowarzyszeniom realizującym zadania związane z rozwiązywaniem problemów wynikających z uzależnień od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych, w tym sporządzanie oceny rozpowszechnienia i zagrożenia patologicznym hazardem w kwocie 6.000 tys. zł;
- 4) prowadzenie działań ukierunkowanych na podnoszenie jakości programów profilaktycznych i terapeutycznych, a także zwiększanie kompetencji zawodowych osób

³ określonych w art. 88 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r.

zajmujących się leczeniem w celu zwiększenia skuteczności oraz dostępności leczenia uzależnień od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych dla osób uzależnionych i ich bliskich w kwocie 2.500 tys. zł.

W podziale wg. paragrafów klasyfikacji budżetowej zaplanowano na dotacje przekazane z funduszy celowych na realizację zadań bieżących dla jednostek sektora finansów publicznych (§2440) – 2.315 tys. zł, na dotacje przekazane z funduszy celowych na realizację zadań bieżących dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (§2450) – 9.685 tys. zł oraz na zakup usług pozostałych (§4300) – 1.000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 4 - 8)

Główna księgowa Biura wyjaśniła m. in., że „przy planowaniu budżetu na rok 2013 wzięto pod uwagę doświadczenie wynikające z realizacji zadań w ramach FRPH w latach poprzednich. Budżet na rok 2011 (22,8 mln. zł), a także na rok 2012 (18 mln. zł), został określony jedynie na podstawie szacunków i wstępnych prognoz. Plany finansowe na 2013 rok można już było sporządzić na podstawie przeprowadzonych naborów wniosków, zawartych umów i zrealizowanych zadań. Na tej podstawie potrzeby finansowe określono w wysokości 13 mln. zł”.

(dowód: akta kontroli, str. 425)

W ramach środków określonych planem finansowym FRPH Dyrektor Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii dokonał rozliczenia dotacji na realizację poszczególnych zadań określonych w ustawie, jak również określonych w pięciu programach Ministra Zdrowia, a mianowicie:

1. Wspieranie badań naukowych dotyczących zjawiska uzależnienia od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych, a także rozwiązywania problemów z tym związanych – 892,8 tys. zł. W 2013 r. realizowano trzy projekty dotyczące problematyki związanej z hazardem, dwa badania związane z problematyką Internetu i komputera oraz dwa projekty dotyczące ogólnie uzależnień behawioralnych.
2. Podnoszenie jakości programów profilaktycznych i terapeutycznych w zakresie uzależnień od hazardu i innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychotropowych – 2.273,6 tys. zł. Realizowano cztery projekty szkoleniowe ściśle związane z tematyką hazardu, trzy związane z uzależnieniem od komputera i internetu. Pozostałe projekty szkoleniowe dotyczyły metod pracy z osobami uzależnionymi bez wyraźnego wskazania na jego źródło.
3. Profilaktykę uzależnienia od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychotropowych – 449,0 tys. zł. Realizowano dwa projekty w zakresie hazardu, trzy internetu oraz trzy w odniesieniu do uzależnień behawioralnych.
4. Prowadzenie działań edukacyjno-informacyjnych w zakresie profilaktyki dotyczącej rozwiązywania problemów wynikających z uzależnień od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych – 2.003,8 tys. zł. Realizowano projekty mające na celu upowszechnienie wiedzy w zakresie tematyki uzależnień behawioralnych, wydano szereg materiałów informacyjnych w formie broszur, publikacji, artykułów, audycji radiowych, z których większość obejmowała tematykę zarówno uzależnienia od hazardu jak i pozostałe uzależnienia niestanowiące uzależnienia od substancji psychoaktywnych.
5. Rozwiązywanie problemów wynikających z uzależnienia od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychotropowych – 4.422,4 tys. zł. W 2013 r. prowadzono działania adresowane do osób z problemem uzależnienia od hazardu oraz świadczone pomoc osobom z problemem innych uzależnień behawioralnych.

(dowód: akta kontroli str. 141 – 145, 340, 422 - 428)

Biuro nie dokonuje jednolitego podziału zadań (planowanie według procedury przewidzianej ustawą – 4 programy, a rozliczenie według ustawy oraz podziału zaproponowanego przez Ministra Zdrowia – 5 programów). Z wyjaśnień głównej księgowej Biura wynika, że „Biuro przygotowuje coroczne materiały planistyczne (PFC) do ustawy budżetowej na kolejny rok w zakresie wyłącznie planowanych wydatków na realizację zadań dofinansowywanych ze środków FRPH. Materiały planistyczne są sporządzane zgodnie z założeniami budżetu

zadaniowego, które nie leżą w gestii Biura. (...). Programy Ministra Zdrowia w zakresie merytorycznym odpowiadają zadaniom, które podlegają finansowaniu zgodnie ze wskazaniem w art. 88 ust.4 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych. Ponieważ zapis poszczególnych punktów przytoczonego powyżej przepisu nie wprowadza właściwego i spójnego merytorycznie podziału na działania, zdecydowano o wpisaniu tych zadań do pięciu programów Ministra Zdrowia, które w uproszczeniu określają zakresy finansowanych zadań: program I – badawczy, II – szkoleniowy, III - program profilaktyczny, IV - edukacyjno-informacyjny, V - leczniczy i rehabilitacyjny. Zapisy poszczególnych czterech punktów art. 88 ust. 4 ustawy (które na etapie powstawania ustawy o grach hazardowych nie były konsultowane z przyszłymi koordynatorami działań Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych) niestety nie porządkują poszczególnych zagadnień i w związku z tym wymagały merytorycznej transpozycji na pięć programów Ministra Zdrowia".

(dowód: akta kontroli, str. 422, 444)

2. Wykonanie planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych

2. 1. Koszty poniesione na realizację programów

Opis stanu faktycznego

Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii w 2013 r. zawarło ze zleceniobiorcami 136 umów o udzielenie dotacji na łączną kwotę 10.083,2 tys. zł, w tym 11 umów stanowiących kontynuację z lat ubiegłych. Wydatki ogółem wyniosły 10.041,6 tys. zł. Różnica pomiędzy kwotą wynikającą z umów, a rzeczywistymi wydatkami w łącznej wysokości 41,6 tys. zł spowodowana była zwrotami niewykorzystanych środków finansowych w związku z rozliczeniem końcowym umów zrealizowanych w 2013 r. W ramach dotacji przekazanych z funduszy celowych na realizację zadań bieżących dla jednostek sektora finansów publicznych zawarto 23 umowy o wartości 1.788,5 tys. zł, wydatkowano 1.786,5 tys. zł, tj. 99,9%. W ramach dotacji przekazanych z funduszy celowych na realizację zadań bieżących dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych zawarto 112 umów o wartości 7.851,5 tys. zł, wydatkowano 7.811,9 tys. zł, tj. 99,5%. W ramach pozostałych usług zawarto jedną umowę o wartości 443,2 tys. zł, wydatki zrealizowano w 100%.

(dowód: akta kontroli, str. 145 - 174)

Główna księgową Biura wyjaśniła, że niepełna realizacja planu finansowego (77,2%) wynikała z faktu, że „pomimo relatywnie dużego zainteresowania realizacją zadań ze środków Funduszu i składania w odpowiedzi na ogłaszane nabory znacznej liczby wniosków, których wartość przekraczała kwotę podaną w ogłoszeniu, poziom składanych ofert wciąż nie był zadowalający. (...) Wiele ofert nie spełniało stawianych wymogów, co było powodem ich odrzucenia lub oddalenia (...) z powodu niespełnienia wymogów formalno – prawnych lub merytorycznych”.

(dowód: akta kontroli, str. 267, 427)

Środki Funduszu były przeznaczone wyłącznie na realizację zadań określonych art. 88 ust. 4 ustawy o grach hazardowych.

Dyrektor Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych⁴, ogłaszał konkursy wniosków na sfinansowanie realizacji pięciu programów Ministra Zdrowia.

Przyznanie dotacji poprzedzały procedury ogłaszania programów na stronie internetowej Krajowego Biura, zawierające informacje o nazwie programu, wysokości środków przeznaczonych na jego realizację, terminie i warunkach realizacji poszczególnych zadań, kryteriach wyboru wniosków o udzielenie dofinansowania oraz wymagań, jakie spełniać muszą podmioty realizujące poszczególne zadania.

⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 27.

W 2013 r. Biuro przeprowadziło trzy postępowania konkursowe. Pierwszy nabór wniosków na realizację zadań ogłoszony został 31 października 2012 r. Wpłynęło 120 wniosków o wartości 17.435,4 tys. zł, z których 36 zostało zaopiniowanych negatywnie ze względów formalno – prawnych lub merytorycznych. Pozytywnie zaopiniowano 84 wnioski na kwotę 7.784,3 tys. zł, podpisując 74 umowy z podmiotami (jeden podmiot mógł złożyć kilka wniosków). Drugi nabór wniosków ogłoszony został 12 marca 2013 r. Wpłynęły 64 wnioski o wartości 5.339,3 tys. zł, z których 26 zostało zaopiniowanych negatywnie. Pozytywnie zaopiniowano 38 wniosków na kwotę 2.255,7 tys. zł, podpisując umowy z 34 podmiotami. Biorąc pod uwagę niepełne wykorzystanie środków Funduszu, Biuro zwróciło się do Ministra Zdrowia o wyrażenie zgody na ogłoszenie dodatkowego terminu składania wniosków. Po uzyskaniu akceptacji, w dniu 16 lipca 2013 r. ogłoszony został dodatkowy, trzeci konkurs. Wpłynęły 33 wnioski o wartości 1.717,5 tys. zł, z których 15 zostało zaopiniowanych negatywnie. Pozytywnie zaopiniowano 18 wniosków na kwotę 693,8 tys. zł, podpisując umowy z 17 podmiotami. Jako kontynuację z lat ubiegłych podpisano 9 umów. Łącznie, w wyniku rozstrzygnięcia naborów, zakwalifikowano do realizacji 140 wniosków o wartości 10.733,7 tys. zł. W czterech przypadkach wnioskodawcy zrezygnowali z realizacji zadania przed podpisaniem umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 185 – 261, 506)

Czterech wnioskodawców, których wnioski o udzielenie dofinansowania nie zostały zaakceptowane (I nabór), złożyło odwołania, jeden do Ministra Zdrowia za pośrednictwem KBdsPN oraz trzech bezpośrednio do Biura. Dokumentacja została przekazana przez Biuro do MZ w dniach 12, 13, 14 i 18 lutego 2013 r., tj. od 3 do 6 dni od ich wpływu.

Wyjaśniono, że powodem opóźnienia w przekazywaniu odwołań do MZ były między innymi: konieczność konsultacji prawniczej, utrudniony obieg dokumentów związany z lokalizacją biura Funduszu w innym budynku oraz nawarstwienie prac na początku roku związanych z przygotowaniem naboru kolejnych wniosków o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli, str. 463 – 470, 531 - 558)

W pierwszym naborze na 2014 r., ogłoszonym 5 listopada 2013 r. wpłynęły wnioski o łącznej wartości 25.284,5 tys. zł, tj. wyższej o 7.849,1 tys. zł (45,0%) niż w analogicznym naborze w roku poprzednim. Do akceptacji Ministerstwa Zdrowia skierowano wnioski o wartości 6.779,0 tys. zł (87,1% wartości z 2013 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 520 - 524)

W celu realizacji zadań zawarto 23 umowy z jednostkami sektora finansów publicznych, 112 umów z jednostkami spoza sektora finansów publicznych oraz jedną umowę na zakup usług.

(dowód: akta kontroli, str. 262 - 270)

Stwierdzono, że podpisanie umów z podmiotami, wyłonionymi na podstawie pierwszego postępowania konkursowego (31 października 2012 r.) odbyło się po opublikowaniu list zaakceptowanych wniosków, które miało miejsce 1 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 471, 472 - 504)

Na podstawie poddanych analizie 15 umów o wartości 1.075,8 zł tys. zł stwierdzono, że zawierały szczegółowy opis zadania, termin jego realizacji, kwotę dofinansowania, termin i sposób przekazywania środków, oraz sposób rozliczenia się z otrzymanej dotacji i spełniały warunki określone w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 16 grudnia 2010 r.

W 2013 r. w ramach środków Funduszu nie przeprowadzono żadnych postępowań o udzielenie zamówienia określonego ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵.

(dowód: akta kontroli, str. 343 - 344)

Stan środków finansowych na rachunku bankowym według stanu na koniec 31 grudnia 2013 r. wynosił 18.910 zł (środki wpłynęły 31 grudnia 2013 r. po godz. 14⁰⁰. Zostały przekazane na rachunek Ministerstwa Finansów 2 stycznia 2014 r.).

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 307 ze zm.

Zgodnie z §6. pkt. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁶, w przypadku wolnych środków, które nie zostały przekazane w depozyt terminowy i nie zostały wydatkowane w danym dniu do godz. 15⁰⁰, jednostka przekazuje BGK stałe zlecenie przekazywania każdego dnia roboczego z rachunku jednostki w BGK takich środków w depozyt overnight.

Jak wyjaśniono „przekazanie kwoty w wys. 18.910 zł po 31.12.2013 r. wynikało z konieczności zachowania procedur obowiązujących w Biurze z zakresu dokonywanych wydatków ze środków FRPH (...). Sporządzanie dyspozycji, następnie jej dostarczenie z miejsca prowadzenia działalności przez Dział Rozwiązywania Problemów Hazardowych do siedziby Biura, wstępna kontrola księgowa, zatwierdzenie wypłaty przez dyrektora Biura, a następnie wprowadzenie do systemu danych do przelewu bankowego zajmuje minimum 1,5 godziny”.

(dowód: akta kontroli, str. 429 – 441, 535)

Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii dwukrotnie (pisma z 9 maja 2012 r. oraz 28 czerwca 2013 r.) zwracało się do Ministerstwa Zdrowia z prośbą o podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zmian w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 16 grudnia 2010 r. Wnioskowano między innymi o przesunięcie terminu naboru wniosków z 30 listopada na 31 października, co umożliwiłoby wyłonienie wnioskodawców do końca grudnia i rozpoczęcie realizacji zadań z początkiem stycznia.

Na podstawie analizy terminów składania wniosków oraz terminów podpisania umów z 74 podmiotami, stwierdzono, że umowy, zawarte w wyniku postępowania przeprowadzonego w listopadzie 2012 r., podpisywane oraz realizowane były najwcześniej od 1 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 472 – 504, 508 - 515)

Z wyjaśnień starszego specjalisty z Działu Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych wynika m. in., że realizacja działań od początku roku kalendarzowego jest niezmiernie istotna z punktu widzenia następujących zadań Ministra Zdrowia:

- Programu IV, Zadanie 4 - Prowadzenie telefonu zaufania świadczącego pomoc w zakresie problematyki dotyczącej rozwiązywania problemów wynikających z uzależnień od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych, który jest realizowany przez Instytut Psychologii Zdrowia;
- Programu IV, Zadanie 3 - prowadzenie strony internetowej o charakterze informacyjno-edukacyjnym, obejmującej problematykę uzależnień behawioralnych, w tym problematykę dotyczącą hazardu problemowego/patologicznego oraz uruchomienie i obsługę poradni internetowej w zakresie tej problematyki, który jest realizowany przez Fundację 24 Godziny;
- Programu V - Program opieki i terapii patologicznych hazardzistów, osób z innymi uzależnieniami behawioralnymi, ich bliskich i rodzin, w którym bierze udział wielu realizatorów, np. Stowarzyszenie Monar, Karan).

Rozpoczęcie realizacji powyższych zadań z początkiem danego roku umożliwiłoby zachowanie ciągłości, co jest niezmiernie istotne z punktu widzenia osób poszukujących pomocy w zakresie uzależnień behawioralnych (Program IV), a co za tym idzie niezbędne jest również zapewnienie społeczeństwu dostępu do oferty oddziaływań pomocowych w ramach Programu V. Zapewnienie, czy też zachowanie ciągłości procesu terapeutycznego, w którym pozostają beneficjenci projektu, jest niezmiernie istotne, ponieważ leczenie osób uzależnionych od hazardu jest procesem długotrwałym, obciążonym dużym ryzykiem niepowodzenia i przy braku kontynuacji projektów, może skutkować zwiększeniem się liczby osób z nawrotami choroby lub ich „wypadaniem z programu”.

(dowód: akta kontroli, str. 505)

⁶ Dz. U. z 2011 r., Nr 81, poz. 443

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Dyrektora Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, podejmowane w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu procedury wyłonienia podmiotów, którym udzielono dofinansowania oraz zawieranie umów zgodnie z wymaganą procedurą. Wykorzystano wszystkie terminy ogłoszenia naborów wniosków określone w rozporządzeniu⁷, a także zwrócono się do Ministra Zdrowia z prośbą o umożliwienie ogłoszenia naboru wniosków w dodatkowym terminie. Działania Biura znacznie zwiększyły wykorzystanie środków Funduszu w stosunku do lat ubiegłych. Plan finansowy Funduszu został zrealizowany w wyższym stopniu niż w latach ubiegłych.

2.2. Koszty administracyjne Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii ponoszone w związku z obsługą Funduszu Hazardowego

Opis stanu
faktycznego

Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii pokrywa koszty administracyjno-biurowe związane z obsługą Funduszu ze środków zaplanowanych w swoim budżecie. Koszty obsługi Funduszu w 2013 r. wyniosły 480,6 tys. zł (wzrost o 11,3% w stosunku do roku 2012 – 432,0 tys. zł), co odpowiadało 4,8% wszystkich kosztów poniesionych ze środków Funduszu na realizację jego ustawowych zadań.

Środki wydatkowane na wynagrodzenia wyniosły 238,9 tys. zł (wzrost o 13,1% w stosunku do roku ubiegłego – 211,2 tys. zł). Koszty wynagrodzenia wraz z pochodnymi stanowią 59,2% kosztów obsługi Funduszu. Zatrudnienie w 2013 r. wyniosło 5 etatów. Przeciętne wynagrodzenie na jeden etat w 2013 r. wyniosło 3.981 zł i było wyższe od wynagrodzenia w 2012 r. (3.827 zł) o 154 zł, tj. 4,0%.

(dowód: akta kontroli, str. 271 - 277)

Główna księgowa Biura wyjaśniła, że wzrost wydatków wynikał ze zwiększenia średniorocznego zatrudnienia z 4,6 etatów w 2012 r. do 5,0 etatów w 2013 r. Ponadto od 1 października 2012 r. zatrudniono pracownika z ponad 20 – letnim stażem pracy, co wpłynęło na wzrost kosztów.

(dowód: akta kontroli, str. 530)

Pozostałe koszty bieżące wyniosły 196,5 tys. zł i były wyższe od poniesionych w 2012 r. (181,9 tys. zł) o 14,4 tys. zł, tj. 7,9%. Wzrosty kosztów dotyczyły między innymi czynszu za wynajem lokalu – 10,3 tys. zł (13,4%), wynagrodzeń bezosobowych wraz z pochodnymi (dodatkowe zadania merytoryczne) o 3.296 zł (30,3%).

(dowód: akta kontroli, str. 275 - 276).

W 2013 r. wzrost wydatków na pokrycie kosztów wynagrodzeń bezosobowych z tytułu zawartych umów cywilno – prawnych wynikał z konieczności zatrudnienia w tej formie osoby spoza Biura w celu przeprowadzenia kontroli finansowych realizacji trzech zadań zleconych i zrealizowanych w 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 517)

Koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi z tytułu zrealizowanych zadań na podstawie umów zlecenia, sfinansowanych w 2013 r., wyniosły 38,8 tys. zł, w tym dodatkowe zadania merytoryczne – 14,2 tys. zł, obsługa prawna – 11,9 tys. zł, sprzątnięcie lokalu – 6,0 tys. zł, opinie i ekspertyzy merytoryczne – 6,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 275 - 278)

Szczegółowym badaniem objęto wydatkowanie 154,1 tys. zł, tj. 78,4% kosztów poniesionych na:

- wynajem lokalu (87,0 tys. zł);
- sprzątnięcie lokalu (6,0 tys. zł), zawierając umowy z dwoma pracownikami Biura;
- pozostałe usługi dotyczące działu hazardu (46,9 tys. zł), między innymi za obsługę serwisową (sieć informatyczna), wywóz nieczystości, usługi porządkowe, przeglądy i konserwacje sprzętu biurowego;

⁷ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych (Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 27)

- wynagrodzenia bezosobowe wraz z pochodnymi (14,2 tys. zł) – konsultacje, prowadzenie ewidencji finansowo – księkowej Funduszu. Umowy zlecenia zawarto z czterema osobami, w tym z trzema pracownikami Biura. W umowie zawarto zapis, że zleceniobiorcy zobowiązali się do „udzielenia konsultacji i współtworzenia oprogramowania na potrzeby rozliczeń zadań zleconych z FRPH” lub prowadzenie ewidencji księkowej poza godzinami pracy i zakresem obowiązków. Dwie osoby otrzymały wynagrodzenie w wysokości 1,9 tys. zł brutto każda, jedna kwotę 3,9 tys. zł w transzach miesięcznych. Jedna osoba (niebędąca pracownikiem Biura), otrzymała wynagrodzenie w wysokości 4.2 tys. zł tytułem przeprowadzenia kontroli finansowej realizacji umów w zakresie przeciwdziałania hazardowi.

(dowód: akta kontroli, str. 345 - 417)

Ocena częstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii oszczędnie gospodarowało środkami przeznaczonymi na obsługę Funduszu.

2.3. Sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań w ramach programów Ministra Zdrowia

Opis stanu
faktycznego

Realizacja obowiązków kontrolnych odbywa się na podstawie procedur określonych z zarządzenia nr 34/2012 Dyrektora Biura z dnia 21 grudnia 2012 r.⁸ Biuro opracowało i umieściło na swojej stronie internetowej⁹ w zakładce Hazard/ sprawozdawczość szczegółową instrukcję rozliczania dotacji przyznanych ze środków FRPH, między innymi: kryteria, które muszą spełniać dowody księgowe oraz sprawozdania, jak również opis najczęściej występujących błędów.

(dowód: akta kontroli, str. 445 - 462)

W 2013 r. zaplanowano przeprowadzić pięć kontroli merytorycznym, w tym trzy dotyczące umów zawartych w 2012 r. oraz dwie z 2013 r. Przeprowadzono trzy – dotyczące umów zawartych w 2012 r. (60% planu). Badaniem objęto: Fundację „24 godziny” z Warszawy (kontrola przeprowadzona 30 kwietnia 2013 r.), Tarnogórski Ośrodek Terapii Uzależnień Profilaktyki i Pomocy Psychologicznej, Tarnowskie Góry (przeprowadzona 30 kwietnia 2013 r.) oraz Dolnośląskie Centrum Zdrowia Psychicznego Sp. z o.o., Wojewódzki Ośrodek Terapii Uzależnień i Współzależnień we Wrocławiu (przeprowadzona 14 maja 2013 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 279 - 297)

Niewykonanie planu kontroli przewidzianych na 2013 r. wyjaśniono niedostateczną liczbą pracowników wykonujących obowiązki kontrolne (...) oraz limitem środków przyznanych dla Biura w 2013 r. na wynagrodzenie bezosobowe”.

(dowód: akta kontroli, str. 443)

W ramach nadzoru nad realizacją zadań, które finansowano ze środków Funduszu, Biuro sprawdzało i analizowało kwartalne i roczne sprawozdania finansowe i merytoryczne przekazane przez podmioty realizujące programy. W przypadkach sprawozdania częściowego stwierdzenia, na podstawie otrzymanego nieprawidłowości, podmiot był wzywany do przekazania kopii dokumentacji źródłowej (rachunki, umowy).

(dowód: akta kontroli, str. 443)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK, pomimo właściwych procedur weryfikacji wydatkowania dotacji za pomocą analizy sprawozdań okresowych oraz załączanej dokumentacji, wskazane jest zwiększenie liczby kontroli bezpośrednich w podmiotach wykorzystujących środki publiczne.

⁸ Zarządzenie w sprawie wprowadzania zasad przekazywania i rozliczania dotacji na zadania wynikające z ustawy tworzącej Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych

⁹ <http://www.kbpn.gov.pl>

2.3.1. Niewykorzystane dotacje

Opis stanu faktycznego

W 2013 r. 34 realizatorów umów (25,0%) dokonało zwrotu niewykorzystanych środków dotacji na ogólną kwotę 96,4 tys. zł, tj. 1,0% udzielonych dotacji (w tym odsetki 211,89 zł).
(dowód: akta kontroli, str. 299)

Najwyższe kwoty niewykorzystanych dotacji dotyczyły Fundacji Dzieci Niczyje, zwrot 23,2 tys. zł oraz Śląskiej Fundacja Błękitny Krzyż - 18.9 tys. zł. Przyczynami zwrotu były m.in. niższe niż zaplanowano koszty realizacji zadań, zmiany terminu przeprowadzenia szkoleń (przeniesienie do realizacji na 2014 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 518 - 519)

Paragraf 9 pkt. 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych nakłada na zleceniobiorców obowiązek zwrotu niewykorzystanej kwoty w terminie 15 dni od dnia zakończenia realizacji zadania, nie później niż do dnia 15 stycznia roku następującego po roku, w którym przekazano środki albo roku realizacji umowy.

Według stanu na dzień 24 marca 2014 r., 12 podmiotów zwróciło niewykorzystaną część dotacji po tym terminie. W przypadku trzech podmiotów nie naliczono odsetek, ponieważ ich wysokość nie przekraczała trzykrotności wartości opłat pobieranych przez operatora pocztowego¹⁰.

(dowód: akta kontroli, str. 299, 516)

W 2013 r. Biuro otrzymało zwroty z tytułu trzech niewykorzystanych dotacji dotyczących umów z 2012 r. w kwocie 42,8 tys. zł, w tym kwotę 1,7 tys. zł z tytułu odsetek.

(dowód: akta kontroli, str. 300)

3. Rzetelność kwartalnych i rocznych sprawozdań z realizacji zadań finansowanych z Funduszu

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z wytycznymi „Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych i rozliczeń Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych” Ministerstwa Zdrowia z dnia 19 grudnia 2012 r., Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii w 2013 r. przekazywało do Ministerstwa Zdrowia roczne i kwartalne sprawozdania merytoryczne i finansowe z wykonania wydatków w 2013 r. w ramach Funduszu, w rozdziale 85 195, w celu ich akceptacji.

W sprawozdaniach kwartalnych wykazywano, m.in: zaawansowanie wykonania planu wydatków, zaangażowanie środków finansowych, liczbę zawartych umów, kwoty przekazanych dotacji, opis zrealizowanych zadań wraz z uzyskanymi efektami.

W rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków Funduszu wykazano wartości pomniejszone o zwroty niewykorzystanej dotacji. W punkcie V Instrukcji – Rozliczenie przekazanych środków – określono termin przekazywania sprawozdań do Ministerstwa Zdrowia – powinny być przekazywane w terminie 20 dni od zakończenia kwartału, półrocza, roku. Sprawozdanie za IV kwartał przekazane zostało 30 stycznia 2014 r., tj. 10 dni po terminie określonym w Instrukcji.

(dowód: akta kontroli, str. 11 – 110, 132 - 174)

Jak wyjaśniła główna księgowa Biura „termin przekazania informacji za IV kw. 2013 r. w formie pisemnej został przekroczony z powodu spiętrzenia prac (...)”.

(dowód: akta kontroli, str. 418)

W dniu 26 lutego 2014 r. Biuro sporządziło roczne sprawozdanie RB – BZ2 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym za 2013 r. W przypadku jednego zadania - opracowywanie i wdrażanie nowych metod profilaktyki i rozwiązywania problemów wynikających z uzależnień od hazardu (20.6.6.7) nie został

¹⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.)

wykonany założony plan, który przewidywał opracowanie i wdrożenie 10 programów. W 2013 r. wdrożonych zostało osiem programów.

(dowód: akta kontroli, str. 338 - 339)

Odnosnie niewdrożenia dwóch programów, główna księgowa Biura wyjaśniła, że „w odpowiedzi na kolejno ogłaszane nabory wniosków, liczba projektów na zadania dotyczące opracowania skutecznego programu profilaktycznego była niewielka, a spośród złożonych wniosków nie wszystkie spełniały kryteria”.

(dowód: akta kontroli, str. 426)

Ocena
częstkowa

Sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie, kwoty przekazywanych dotacji wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Występujące nieprawidłowości nie miały wpływu na rzetelność sprawozdań.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii posiadało opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹. W Krajowym Biurze do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii od października 2011 r. funkcjonował zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora, system księgowości komputerowej „Symfonia” w wersji 2012.

Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania, określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości.

Badanie próby wydatków przeprowadzono w Krajowym Biurze ds. Przeciwdziałania Narkomanii w zakresie poprawności formalnej dowodów zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową), okresu księgowania ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych. Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2013 r. oraz odpowiadających tym dokumentom, zapisów księgowych.

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 27 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych, statystyczną metodą monetarną¹², na kwotę 128,2 tys. zł. Ponadto doborem celowym objęto 44 dokumenty o wartości 29,2 tys. zł. Wydatki objęte badaniem stanowiły 80,1% zrealizowanych wydatków na obsługę Funduszu. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem rachunkowym i formalnym. Stwierdzono jednak, że w siedmiu przypadkach nieprawidłowo dokonano korekty na dokumentach – brakowało daty naniesienia korekty, co nie było zgodne z art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli, str.364-385, 386-407, 525 - 529)

Główna księgowa Biura, składając wyjaśnienia, zadeklarowała, że „wszystkie ewentualne korekty zapisów na dokumentach finansowo – księgowych będą poddane szczegółowej kontroli pod względem prawidłowego potwierdzenia dokonanych zmian zapisów w zakresie ich parafowania oraz umieszczania daty korekty”.

(dowód: akta kontroli, str. 442)

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

¹² Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodności z zasadami rachunkowości oraz mechanizmów kontroli dotyczących operacji finansowych i gospodarczych. Występujące nieprawidłowości nie miały wpływu na rzetelność i wiarygodność ksiąg rachunkowych.

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli¹³ wnosi o:

1. dokonywanie korekt na dokumentach księgowych zgodnie z wymogami określonymi w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości;
2. terminowe przekazywanie do Ministerstwa Zdrowia sprawozdania z wykonania zadań oraz wykorzystania dotacji udzielonych ze środków FRPH;
3. terminowe przekazywanie wolnych środków zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów;
4. niezwłoczne przekazywanie wniesionych odwołań do Ministra Zdrowia.

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 14 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Zdrowia 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.

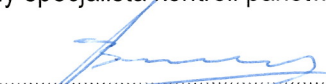
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.


Warszawa, dnia 4 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Zdrowia

Dyrektor
Piotr Wasilewski

Kontroler
Krzysztof Barej
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis


.....
podpis

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.