



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Zdrowia

KZD- 410.001.02.2016

P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/001 – Wykonanie planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych (zw. w dalszej treści Funduszem lub FRPH) w 2015 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 hazardowych¹.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Zdrowia

Kontroler

Krzysztof Barej, gł. specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 97627 z dnia 7 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Krajowe Biuro Do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii (zw. w dalszej treści Biurem lub KBPN)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Piotr Jabłoński, Dyrektor Biura

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia² działalność Dyrektora Biura w zakresie realizacji w 2015 r. powierzonych przez Ministra Zdrowia czynności związanych z zarządzaniem programami w ramach realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia, określonych art. 88 ust. 4 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych.

NIK zwraca uwagę, iż przyjęta, w obowiązujących regulacjach prawnych, forma funkcjonowania Funduszu nie zapewnia właściwej korelacji pomiędzy wysokością składki a zakresem realizowanych zadań.

Uzasadnienie oceny

Wykonanie kosztów FRPH na realizację programów wyniosło 9.671,1 tys. zł i zostało zrealizowane na poziomie 74,4% planu (13.000,0 tys. zł). Było ono niższe niż w 2014 r. o 273,4 tys. zł (9.944,5 tys. zł, wykonanie planu 76,5%).

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 17 (11,3%) umów zawartych na finansowanie ustawowych zadań Funduszu na kwotę 1.033,3 tys. zł (10,7% wydatków w 2015 r.) oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie przychodów i kosztów Funduszu

Opis stanu
faktycznego

Fundusz 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

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 612 ze zm.

² 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.

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.

Biuro przygotowuje corocznie materiały planistyczne (PFC) do ustawy budżetowej na kolejny rok w zakresie wyłącznie planowanych wydatków na realizację zadań dofinansowywanych ze środków Funduszu. Biuro planując wydatki, dokonuje analizy zrealizowanych zadań w latach poprzednich oraz analizy aktualnych potrzeb społecznych w zakresie uzależnień behawioralnych (wyniki badań, artykuły prasowe, statystyki itp.) i na tej podstawie prognozuje wysokość środków na kolejny rok.

(dowód: akta kontroli, str. 319-337, 338)

Koszty realizacji zadań określonych w ustawie o grach hazardowych zostały zaplanowane na kwotę 13 000 tys. zł z przeznaczeniem na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i niezaliczanych do sektora finansów publicznych.

W planie finansowym Funduszu określono wydatki dla czterech programów³, 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 2.000,0 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 1.000,0 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 7.500,0 tys. zł;
- 4) prowadzenie działań ukierunkowanych na podnoszenie jakości programów profilaktycznych i terapeutycznych, a także zwiększanie kompetencji zawodowych osób 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 2.500,0 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) – 2.300,0 tys. zł, a na dotacje przekazane z funduszy celowych na realizację zadań bieżących dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (§2450) – 10.700,0 tys. zł. (dowód: akta kontroli, str. 319)

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

1. Wsparcie badań naukowych dotyczących zjawiska uzależnienia od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych, a także rozwiązywania problemów z tym związanych – 1.038,6 tys. zł. W 2015 r. realizowano 16 projektów dotyczących m.in. czynników ryzyka w zakresie uzależnień behawioralnych.

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

2. Podnoszenie jakości programów profilaktycznych i terapeutycznych w zakresie uzależnień od hazardu i innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychotropowych – 2.312,7 tys. zł. Realizowano łącznie 42 projekty szkoleniowe mające na celu podnoszenie jakości programów profilaktycznych i terapeutycznych w zakresie uzależnień od hazardu i innych uzależnień behawioralnych.
3. Profilaktykę uzależnienia od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychotropowych – 999,6 tys. zł. Realizowano 23 projekty. Zawarte umowy dotyczyły opracowania i pilotażowego wdrożenia projektów z zakresu profilaktyki uniwersalnej i miały na celu podniesienie wśród młodzieży świadomości ryzyka związanego z angażowaniem się w działania hazardowe oraz w zakresie profilaktyki selektywnej i wczesnej interwencji skierowanych do osób zagrożonych hazardem problemowym lub innymi uzależnieniami behawioralnymi.
4. Prowadzenie działań edukacyjno-informacyjnych w zakresie profilaktyki dotyczącej rozwiązywania problemów wynikających z uzależnień od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych – 1.081,3 tys. zł. Realizowano łącznie 11 projektów mających na celu upowszechnienie wiedzy w zakresie tematyki dotyczącej rozwiązywania problemów wynikających z uzależnień od hazardu lub innych uzależnień behawioralnych. Realizowane umowy obejmowały m.in. zadania związane z opracowywaniem i wydawaniem różnorodnych materiałów informacyjno-edukacyjnych w formie ulotek, broszur, artykułów, audycji radiowych; prowadzeniem telefonu zaufania; prowadzeniem portalu internetowego i obsługi poradni internetowej; organizowaniem regionalnych konferencji na temat zagrożeń związanych z hazardem i innymi uzależnieniami behawioralnymi uwzględniającymi metody profilaktyki i sposobów rozwiązywania problemów tym zakresie. Realizowana była także ogólnopolska kampania społeczna dotycząca zagrożeń związanych z niekontrolowanym używaniem komputera i Internetu pod hasłem „Wyloguj się do życia - a robi się to tak!”, adresowana do dzieci i młodzieży, a także rodziców i wszystkich osób mających wpływ na kształtowanie zachowania i postaw młodzieży.
5. Rozwiązywanie problemów wynikających z uzależnienia od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychotropowych – 4.306,9 tys. zł. W 2015 r. Realizowano łącznie 59 projektów mających na celu świadczenie pomocy osobom z problemem uzależnienia od hazardu lub z powodu innych uzależnień behawioralnych, ich bliskim i rodzinom a jednocześnie budowanie odpowiedniego zaplecza w zakresie pomocy osobom uzależnionym, m.in. poprzez zwiększenie dostępności i rozszerzenie oferty profesjonalnej pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 504-508)

Biuro nie dokonuje jednolitego podziału zadań (planowanie według procedury przewidzianej ustawą – czterech programów, a rozliczenie według ustawy oraz podziału zaproponowanego przez Ministra Zdrowia – pięciu 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) niestety nie porządkują poszczególnych zagadnień i w związku z tym wymagały merytorycznej transpozycji na pięć programów Ministra Zdrowia”.

(dowód: akta kontroli, str. 580)

2. Wykonanie planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych

2. 1. Wydatki poniesione na realizację programów

Opis stanu
faktycznego

Biuro w celu realizacji zadań w 2015 r. przyjęło do realizacji projekty na łączną kwotę 9.739,2 tys. zł (w 2014 r. 10 339,7 tys. zł, tj. o 599,9 tys. zł więcej). Zawarto ze zleceńbiorcami 151 umów o udzielenie dotacji (w 2014 r. – 144 umowy), wydając, wg. stanu na 31 grudnia 2015 r., kwotę 9.671,1 tys. zł, (realizacja planu finansowego wyniosła 74,4%), tj. o 285,7 tys. zł mniej niż w roku ubiegłym (9.944,5 tys. zł). Różnica w wysokości 68,0 tys. zł pomiędzy kwotą wynikającą z umów, a rzeczywistymi wydatkowaniami spowodowana była zwrotami niewykorzystanych dotacji po zakończeniu realizacji zadania, którego termin zakończenia przypadał w trakcie roku budżetowego. W ramach dotacji przekazanych z funduszy celowych na realizację zadań bieżących dla jednostek sektora finansów publicznych zawarto 19 umów o wartości 1.221,1 tys. zł, wydawkowano 1.219,3 tys. zł, tj. 99,8%. W ramach dotacji przekazanych z funduszy celowych na realizację zadań bieżących dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych zawarto 132 umowy o wartości 8.518,0 tys. zł, wydawkowano 8.451,8 tys. zł, tj. 99,2%.

(dowód: akta kontroli, str. 295-318)

Odnosnie braku realizacji planu finansowego FRPH, Główna Księgowa Biura wyjaśniła, 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, wiele ofert nie spełniało stawianych w ogłoszeniu wymogów. Część wniosków została odrzucona z powodu niespełnienia wymogów formalno-prawnych, a część została oddalona z powodów niespełnienia wymogów merytorycznych”.

(dowód: akta kontroli, str. 662)

Środki Funduszu były przeznaczone wyłącznie na realizację zadań określonych art. 88 ust. 4 ustawy o grach hazardowych. Dyrektor Biura, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 16 grudnia 2014 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu⁴, ogłaszał konkursy wniosków na sfinansowanie realizacji pięciu programów Ministra Zdrowia.

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

(dowód: akta kontroli, str. 531-532, 663)

W ramach udzielenia dotacji w 2015 r. Biuro przeprowadziło dwa postępowania konkursowe. Pierwszy nabór wniosków na realizację zadań ogłoszony został 4 listopada 2014 r. Wpłynęły 202 wnioski o wartości 24.157,1 tys. zł, tj. o 4.261,9 tys. zł mniej niż w roku ubiegłym (28.419,0 tys. zł), z których 112 zostało zaopiniowanych negatywnie ze względów formalno-prawnych lub merytorycznych. Pozytywnie zaopiniowano 90 wniosków na kwotę 6.517,8 tys. zł.

Drugi nabór wniosków ogłoszony został 9 kwietnia 2015 r. Wpłynęły 104 wnioski o wartości 7.210,3 tys. zł, z których 63 zostało zaopiniowanych negatywnie. Pozytywnie zaopiniowano 41 wniosków na kwotę 1.495,1 tys. zł. W 2015 r. Biuro nie zwracało się do Ministra Zdrowia o wyrażenie zgody na ogłoszenie dodatkowego terminu składania wniosków.

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 62 (uchylenie z dniem 3 grudnia 2015 r. przez ustawę z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym - Dz. U. z 2015 r., poz. 1916). Z dniem 8 stycznia 2016 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 stycznia 2016 r. ww. sprawie (Dz. U. z 2016 r., poz. 24).

Ponadto w 2015 r. realizowano 20 umów jako kontynuacje zdań przyjętych do realizacji w poprzednich naborach jako projekty dwuletnie.

(dowód: akta kontroli, str. 181-283, 661-664)

W 2015 r. ośmiu wnioskodawców, których wnioski o udzielenie dofinansowania nie zostały zaakceptowane (I i II nabór), złożyło odwołania do Ministra Zdrowia za pośrednictwem Biura. Dokumentacja została przekazana niezwłocznie do Ministerstwa Zdrowia. We wszystkich przypadkach odwołania nie zostały uwzględnione.

(dowód: akta kontroli, str. 601-660)

Na podstawie poddanych analizie 17 umów o wartości 1.033,3 zł tys. stwierdzono, że zawierały szczegółowy opis zadania, termin jego realizacji, kwotę dofinansowania, termin i sposób przekazywania środków oraz sposób rozliczenia się z otrzymanej dotacji, spełniały więc warunki określone w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 16 grudnia 2014 r. Analizowane umowy dotyczyły w ośmiu przypadkach przeprowadzenia profilaktyki i terapii osób dorosłych uzależnionych behawioralnie (hazard, internet), w pięciu przeprowadzenia szkoleń dla osób zawodowo zajmujących się problematyką uzależnień oraz w czterech uzależnień behawioralnych dzieci i młodzieży, tj. „Impulsywność i ryzyko zachowań związanych z hazardem wśród młodzieży dojrzewającej” (umowa 2/H/E/K/2015), „Zadania profilaktyczno - edukacyjne wśród dzieci i młodzieży” (14/HB/2015), „Ocena wiedzy, postaw i zagrożeń związanych z używaniem nowych mediów oraz hazardu u gimnazjalistów (...) z niepełnosprawnością wzrokową” (69/H/E/2015), „Alternatywnie aktywnie – internet” (6/H/B/2015).

(dowód: akta kontroli, str. 531-532, 596-600)

Stan środków finansowych na rachunku bankowym KBPN według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. wynosił 0,0 zł.

W 2015 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. 340-343, 663)

Na podstawie analizy terminów składania wniosków oraz terminów podpisania umów z podmiotami, stwierdzono, że umowy, zawarte w wyniku postępowania przeprowadzonego w listopadzie 2014 r., podpisywane były w marcu 2015 r. (za wyjątkiem kontynuacji umów z roku poprzedniego).

(dowód: akta kontroli, str. 531-532)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na systematyczny spadek wykorzystania środków Funduszu. W 2013 r. wykorzystano 10.041,6 tys. zł, co stanowiło 77,2% zaplanowanych środków (13.000,0 tys. zł), w 2014 r. 9.944,5 tys. zł, tj. 76,4% z zaplanowanych 13.000,0 tys. zł, zaś w 2015 r. – 9.671,1 tys. zł, tj. 74,4% z kwoty zaplanowanej w analogicznej wysokości w 2014 r. W ocenie NIK przyjęta, w obowiązujących regulacjach prawnych, forma funkcjonowania Funduszu nie zapewnia właściwej korelacji pomiędzy wysokością składki a zakresem realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli, str. 518)

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Dyrektora Biura, podejmowane w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu procedury wyłonienia podmiotów, którym udzielono dofinansowania oraz zawieranie umów zgodnie z wymaganą procedurą.

2.2. Koszty administracyjne Biura ponoszone w związku z obsługą Funduszu

Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii pokrywa koszty administracyjno-biurowe związane z obsługą Funduszu ze środków zaplanowanych w swoim budżecie. Koszty obsługi Funduszu w 2015 r. wyniosły 550,6 tys. zł (w 2014 r. – 480,9 tys. zł), co odpowiadało 5,7% wszystkich kosztów poniesionych ze środków Funduszu na realizację

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164.

jego ustawowych zadań. Środki wydatkowane na wynagrodzenia dla 5,7 etatu⁶ wyniosły 312,9 tys. zł (wzrost o 20,8% w stosunku do roku ubiegłego – 259,0 tys. zł). Koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi stanowiły 56,8% kosztów obsługi Funduszu (w 2014 r. – 53,9%) Zatrudnienie na koniec 2015 r. wyniosło 5,7 etatów, tj. wzrost o 26,7% w stosunku do roku ubiegłego (4,5 etatu).

Pozostałe koszty bieżące wyniosły 237,7 tys. zł i były wyższe od poniesionych w 2014 r. (221,9 tys. zł) o 15,8 tys. zł, tj. 7,1%. Wzrosty kosztów dotyczyły między innymi zakupu wyposażenia, akcesoriów komputerowych – 10,6 tys. zł (54,0%), opinii i ekspertyz merytorycznych o 5,4 tys. zł (47,6%).

Koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi z tytułu zrealizowanych zadań na podstawie umów zlecenia sfinansowanych w 2015 r. wyniosły 43,2 tys. zł (w 2014 r. – 47,6 tys. zł, tj. spadek o 10,2%) w tym nadzór finansowy nad realizacją zadań zleconych oraz nadzór merytoryczny – 22,5 tys. zł, sprzątanie lokalu – 6,0 tys. zł, opinie i ekspertyzy merytoryczne – 14,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 319-325)

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii prawidłowo 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 w zarządzeniu nr 34/2012 Dyrektora Biura z dnia 21 grudnia 2012 r.⁷ Biuro opracowało i umieściło na swojej stronie internetowej⁸ w zakładce Hazard/sprawozdawczość szczegółową instrukcję rozliczania dotacji przyznanych ze środków FRPH, między innymi kryteria, które muszą spełniać dowody księgowe oraz sprawozdania, a także najczęściej występujące błędy.

(dowód: akta kontroli, str. 358)

W 2015 r. zaplanowano przeprowadzenie dziewięciu kontroli merytorycznych (III i IV kwartał).

W 2015 r. zrealizowano dwie zaplanowane kontrole, ponadto przeprowadzono pięć kontroli pozaplanowych. We wszystkich przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły prowadzenia dokumentacji niezgodnie z wytycznymi KBPN. Podmioty zostały zobowiązane do uzupełnienia akt zgodnie z wymogami.

(dowód: akta kontroli, str. 348-357)

Główna księgowa Biura wyjaśniła, że konieczność przeprowadzenia kontroli pozaplanowych wynikała w trakcie roku w związku z uzyskaniem pisemnych informacji w zakresie ewentualnych nieprawidłowości w wydatkowaniu środków publicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 468)

W 2015 r. skontrolowano tylko 4,6% podmiotów, z którymi podpisano umowy (7 z 151), stwierdzając we wszystkich przypadkach nieprawidłowości.

Jak poinformowała główna księgowa „Biuro, pomimo dokładania wszelkich starań, nie ma możliwości ze względów kadrowych do przeprowadzenia szczegółowych i kompleksowych kontroli realizacji zadań zleconych w miejscu ich wykonywania”.

KBPN zwracało się do Ministerstwa Zdrowia z prośbą o przyznanie dodatkowych etatów, wykazując, że obecny stan zatrudnienia uniemożliwia prawidłową realizację zadań⁹, wnioskując między innymi o 2 etaty dla specjalisty ds. nadzoru finansowego i merytorycznego.

(dowód: akta kontroli, str. 664-669)

⁶ Z dodatkowym rocznym wynagrodzeniem (13) oraz pochodnymi.

⁷ Zarządzenie w sprawie wprowadzania zasad przekazywania i rozliczania dotacji na zadania wynikające z ustawy tworzącej Fundusz.

⁸ <http://www.kbpn.gov.pl>

⁹ Pisma KBPN z dnia 30.06.2014 r. i 22.12.2014 r.

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.

Aktualna obsada etatowa Biura jest niewystarczająca, by w pełni monitorować i weryfikować realizację zawartych umów. Procedura i częstotliwość przeprowadzanych konkursów, jak też liczba składanych wniosków o dofinansowanie, uniemożliwiają kontrolę wydatkowania przyznanych środków publicznych z FRPH.

Zdaniem NIK wskazane jest zwiększenie obsady etatowej Biura w celu zwiększenia liczby prowadzonych kontroli, co powinno przyczynić się do eliminowania nieprawidłowości w całym procesie wykorzystania środków publicznych.

NIK zwraca uwagę na brak wyodrębnionego stanowiska kontrolnego, pozwalającego w szerszym stopniu objąć nadzorem beneficjentów środków publicznych.

2.3.1. Niewykorzystane dotacje

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 1.01.2015 r. do 28.02.2016 r. zleceniobiorcy zwrócili na rachunek Biura prowadzony do obsługi środków Funduszu niewykorzystane dotacje w wysokości 115,6 tys. zł, w tym 80,3 tys. zł środki zwrócone w trakcie roku 2015. (zwrot za 2014 r. wyniósł 65,5 tys. zł). Zwrotu niewydatkowanych dotacji dokonało 49 podmiotów (w 2014 r. – 30). Powodem niewykorzystania dotacji był przede wszystkim częściowy brak realizacji zadań merytorycznych, a także mniejszy niż określono w umowach procentowy udział dotacji w całkowitych kosztach zadania, który był spowodowany mniejszym, niż deklarowano, wkładem finansowym własnym zleceniobiorców. W związku z nieterminowym zwrotem niewykorzystanych dotacji (po 15 stycznia 2015 r.) oraz uzyskaniem nieplanowanych dochodów (odsetek) od dotacji pozostających na rachunkach zleceniobiorców na rachunek Biura wpłynęły odsetki bankowe w wysokości 0,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str.578-579)

Najwyższe kwoty niewykorzystanych dotacji dotyczyły:

- Stowarzyszenia „Błękitny Krzyż w Polsce”, umowa 101/H/M z dnia 03.08.2015 r. o wartości 58,0 tys. zł. Zwrócono 16,0 tys. zł (27,6%);

- NZOZ Poradnia Terapii Uzależnień od Alkoholu i Innych Uzależnień, Grudziądz, umowa 39/H/B/2015 o wartości 63,0 tys. zł, zmniejszona aneksem do 40,6 tys. zł. Zwrócono 2,3 tys. zł tytułem niewykorzystanej dotacji.

Spowodowane to było między innymi niezrealizowaniem zakładanego cyklu szkoleń ze względu na brak odpowiedniej liczby uczestników na szkoleniach spowodowany przeszacowaniem liczby chętnych uczestników na szkolenia.

(dowód: akta kontroli, str. 531-577)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę za wzrost kwoty niewykorzystanych dotacji. Za 2014 r. 30 podmiotów zwróciło 65,5 tys. zł, podczas gdy za 2015 r. 49 podmiotów dokonało zwrotu już 115,6 tys. zł (wzrost o 76,5%).

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., Biuro przekazywało do Ministerstwa Zdrowia roczne i kwartalne sprawozdania merytoryczne i finansowe z wykonania wydatków w 2015 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 z Funduszu wykazano wartości pomniejszone o zwroty niewykorzystanej dotacji. Sprawozdania przekazywane były w terminach określonych w Instrukcji.

(dowód: akta kontroli, str. 359-503)

W dniu 5 lutego 2015 r. Biuro sporządziło roczne sprawozdanie RB – BZ2 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym za 2015 r.

Wykazano pełną realizację wszystkich mierników w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli, str. 593)

Sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie, kwoty przekazywanych dotacji wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

4. Księgi rachunkowe

Biuro 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 rachunkowości¹⁰.

W Biurze od października 2011 r. funkcjonował zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora, system księgowości komputerowej „Symfonia” w wersji 2012.1 z późniejszymi aktualizacjami.

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 Biurze 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. Próbie do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2015 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych.

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 52 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych, statystyczną metodą monetarną¹¹, na kwotę 178,8 tys. zł. Wydatki objęte badaniem stanowiły 75,2% zrealizowanych wydatków rzeczowych na obsługę Funduszu.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem rachunkowym i formalnym.

(dowód: akta kontroli, str. 519-526)

Ocena cząstkowa

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 Kontroli¹² wnosi o podjęcie działań w celu zwiększenia w 2016 r. liczby przeprowadzanych kontroli w podmiotach wydatkujących środki Funduszu.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

¹¹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

¹² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

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 Zdrowia Najwyższej Izby Kontroli.

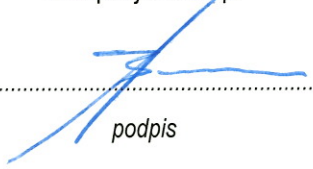
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

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 wniosku pokontrolnego 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 24 marca 2016 r.

Kontroler
Krzysztof Barej
Gł. specjalista k.p.

.....

podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Zdrowia

Dyrektor
Piotr Wasilewski

.....

podpis