



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.008.01.2016
P/16/070

- tekst ujednoczony -

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/070 – Przeciwdziałanie e-uzależnieniu dzieci i młodzieży.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Joanna Witkowska, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKI/22/2016 z dnia 28 kwietnia 2016 r.2. Krzysztof Wilkosz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKI/20/2016 z dnia 28 kwietnia 2016 r.3. Jan Woźniak, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LKI/21/2016 z dnia 28 kwietnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, ul. Dereniowa 52/54, 02-776 Warszawa, (dalej: KBdPN, Biuro).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Piotr Jabłoński, Dyrektor Biura od 10 marca 1999 r. (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

KBdPN podjęło działania w celu identyfikacji zjawiska uzależnień behawioralnych, w tym e-uzależnienia dzieci i młodzieży.

Współpraca KBdPN z Ministerstwem Zdrowia (dalej: MZ) polegała na przedstawianiu Ministerstwu w celu akceptacji wykazów zadań realizowanych w ramach konkursów oraz podmiotów wybranych w postępowaniach konkursowych, w tym dotyczących projektów z zakresu e-uzależnienia dzieci i młodzieży. Pracownicy Biura współorganizowali i uczestniczyli w konferencjach i seminariach krajowych i międzynarodowych dotyczących uzależnień behawioralnych, w tym uzależnienia dzieci i młodzieży od mediów elektronicznych.

KBdPN prawidłowo upowszechniło informacje o ogłoszonych programach Ministra Zdrowia w zakresie rozwiązywania problemów wynikających z hazardu oraz innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych oraz o naborze wniosków na realizację zadań finansowanych z Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych (dalej: FRPH, Fundusz). W okresie objętym kontrolą ogłoszono dziewięć naborów wniosków na realizację zadań dofinansowywanych ze środków Funduszu. Ze środków FRPH udzielono 504 dotacje na kwotę 37.000,2 tys. zł, w tym 105 na kwotę 6.638,2 tys. zł na zadania dotyczące problematyki e-uzależnienia dzieci i młodzieży. Biuro nie zamieściło informacji o przyjętej przy ocenianiu wniosków o dofinansowanie skali wartościowania poszczególnych kryteriów podlegających ocenie w postępowaniu konkursowym, w tym wysokości wkładu własnego oferenta oraz stosowaniu punktacji ujemnej w latach 2013-2014, co powodowało, że stosowane zasady oceny wniosków nie były przejrzyste. Biuro sporządziło rzetelnie sprawozdania merytoryczne z realizacji zadań za lata 2013-2016 (I kwartał) dotyczące problematyki nadużywania mediów elektronicznych.

¹ 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.

NIK zwraca uwagę, że KBdPN nie posiadało aktualnej informacji o liczbie placówek zajmujących się profilaktyką i terapią e-uzależnienia dzieci i młodzieży. KBdPN wprowadziło obowiązek składania przez wnioskodawcę oświadczenia o niezaleganiu z płatnościami zobowiązań podatkowych i nieposiadaniu zadłużenia na koniec miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku o dofinansowanie, przez co wyeliminowało z procedury konkursowej część publicznych podmiotów mogących udzielać świadczeń w zakresie e-uzależnienia. Ponadto NIK zwraca uwagę na nieokreślenie przez KBdPN w dokumentacji, w oparciu o którą udzielanie były dotacje z FRPH, sposobu postępowania z podatkiem VAT przez podmioty dotowane będące płatnikiem tego podatku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość i rzetelność podejmowanych przez KBdPN działań dotyczących identyfikowania oraz eliminowania zagrożeń w zakresie e-uzależnień dzieci i młodzieży

Opis stanu faktycznego

FRPH jest państwowym funduszem celowym będącym w dyspozycji Ministra Zdrowia, utworzonym w 2010 r. na podstawie art. 88 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych². Wydatki Funduszu, zgodnie z art. 88 ust. 4 ww. ustawy, są przeznaczone wyłącznie na:

- prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej i opracowywanie specjalistycznych ekspertyz, raportów, sprawozdań dotyczących problematyki uzależnień od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych;
- opracowywanie i wdrażanie nowych metod profilaktyki i rozwiązywania problemów wynikających z uzależnień od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych;
- 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;
- 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;
- zadania określone w przepisach o zdrowiu publicznym (od 3 grudnia 2015 r.).

W celu realizacji ustawy o grach hazardowych, na lata 2011-2014 Minister Zdrowia wprowadził pięć programów³. Programy Ministra Zdrowia na lata 2015-2018 obejmowały realizację tych samych zadań co ww. programy. Różnica pomiędzy programami polegała na zastąpieniu zapisu: *inne uzależnienia niestanowiące uzależnień od substancji psychoaktywnych*, zapisem: *inne uzależnienie behawioralne*.

Na podstawie § 5 ust. 1 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 (dalej: rozporządzenie w sprawie warunków uzyskiwania dofinansowania ze środków z FRPH z 2010 r.), Minister Zdrowia w dniu 16 czerwca 2011 r. upoważnił Dyrektora KBdPN, do dokonywania wszelkich czynności związanych z zarządzaniem programami, w tym do zawierania, zmiany

² Dz. U z 2016 r. poz. 471.

³ Program I *Wspieranie badań naukowych dotyczących zjawiska uzależnienia od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych, a także rozwiązywania problemów z tym związanych*; Program II *Podnoszenie jakości programów profilaktycznych i terapeutycznych w zakresie uzależnień od hazardu i lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych*; Program III *Profilaktyka uzależnienia od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych*; Program IV *Prowadzenie działań edukacyjno-informacyjnych w zakresie problematyki dotyczącej rozwiązywania problemów wynikających z uzależnień od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych*; Program V *Rozwiązywanie problemów wynikających z uzależnienia od hazardu lub innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych*.

⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 27, ze zm.

i rozwiązywania w imieniu Ministra Zdrowia umów na realizację zadań określonych w art. 88 ust. 4 ustawy o grach hazardowych, udzielania im dotacji na ten cel w ramach środków FRPH zatwierdzonych w planie finansowym, przekazywania środków, rozliczania, weryfikacji umów i prawidłowości wydatkowania środków oraz monitorowania realizacji programów. Na podstawie § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 4 stycznia 2016 r. w tej samej sprawie⁵, w dniu 2 lutego 2016 r. Minister Zdrowia upoważnił Dyrektora Biura do dokonywania czynności określonych w ww. rozporządzeniu, w tym, do zawierania, zmiany i rozwiązywania w imieniu Ministra Zdrowia umów na realizację zadań określonych w art. 88 ust. 4 pkt 1-4 ustawy o grach hazardowych, udzielania im dotacji na ten cel w ramach środków FRPH, monitorowania i weryfikacji ich realizacji oraz przekazywania środków i ich rozliczania.(dowód: akta kontroli str. 8-9)

W celu zidentyfikowania zjawiska e-uzależnienia dzieci i młodzieży, KBdPN w ramach środków z FRPH zleciło przeprowadzenie badań mających na celu oszacowanie rozpowszechnienia wybranych uzależnień behawioralnych, w tym uzależnienia od Internetu, tj.:

- *Oszacowanie rozpowszechnienia oraz identyfikacja czynników ryzyka i czynników chroniących: a) hazardu, w tym hazardu problemowego/patologicznego, b) innych uzależnień behawioralnych” w latach 2011-2012*⁶;
- *Oszacowanie rozpowszechnienia wybranych uzależnień behawioralnych oraz analiza korelacji pomiędzy występowaniem uzależnień behawioralnych a używaniem substancji psychoaktywnych” w latach 2014-2015*⁷.

Ww. badania wykazały, że objawy uzależnienia od Internetu występują u 1,3% Polaków (u 0,1% stwierdzono poważne problemy w tym zakresie), co stanowi 1,8% korzystających z Internetu. Najbardziej zagrożoną grupę stanowią nieletni. Wśród najmłodszych badanych użytkowników Internetu (w wieku 15-17 lat), 6,2% osób wykazuje symptomy zagrożenia uzależnieniem bądź uzależnienia od sieci, natomiast wśród użytkowników z grupy wiekowej 18-24 lata zagrożonych uzależnieniem jest 4,7%.

W celu zidentyfikowania zjawiska e-uzależnienia, KBdPN oprócz działań finansowanych ze środków FRPH, zrealizowało badanie sfinansowane z innych źródeł, obejmujące charakterystykę zjawiska korzystania z Internetu przez młodzież pn. „Młodzież 2013”⁸. Wyniki tego badania wskazywały, że ponad połowa młodych ludzi (52%) spędza dziennie 3 godziny lub więcej w Internecie. Co piąty badany (19%) miał pewne problemy spowodowane ilością czasu spędzanego w sieci, a 4% to osoby, których sposób korzystania z Internetu stwarzał poważne problemy w życiu codziennym.

KBdPN nie wykorzystало ww. badań określających skalę zjawiska e-uzależnienia do opracowania strategii działań lub rozwiązań systemowych, pozwalających na określenie planowanych działań w celu ograniczenia zjawiska e-uzależnienia dzieci i młodzieży. (dowód: akta kontroli str. 412-423, 437)

Współpraca KBdPN z MZ w zakresie e-uzależnienia dzieci i młodzieży polegała w szczególności na:

- przedstawianiu przez KBdPN wykazu zadań do zatwierdzenia przez MZ przed planowanym naborem wniosków w ramach konkursów,
- przedkładaniu przez KBdPN do akceptacji przez MZ listy wybranych podmiotów w postępowaniu konkursowym na realizację zadań,
- wnioskowaniu przez KBdPN do MZ o dodatkowy termin składania wniosków.

MZ w badanym okresie zwracało się kilkakrotnie do KBdPN o opiniowanie proponowanych zmian w projekcie ustawy o grach hazardowych. Ponadto, w 2014 r. MZ poleciło KBdPN przygotowanie projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków finansowych z FRPH oraz opiniowanie wnoszonych uwag do ww. projektu rozporządzenia. W 2014 r. Departament Zdrowia Publicznego MZ zwrócił się również z prośbą o przygotowanie programów Ministra Zdrowia na lata 2015-2018 (przygotowane przez KBdPN projekty programów nie zawierały propozycji zadań do realizacji w ramach poszczególnych programów, ponieważ zgodnie

⁵ Dz. U. poz. 24.

⁶ Wyniki badań dostępne na stronie <http://www.kbpn.gov.pl/portal?id=1768880>.

⁷ Wyniki badań dostępne na stronie <http://www.kbpn.gov.pl/portal?id=4476033>.

⁸ Wyniki badań dostępne na stronie <http://www.cinn.gov.pl/portal?id=674130>.

z Instrukcją obiegu dokumentów finansowo-księgowych i rozliczeń FRPH, KBdPN każdorazowo przed planowanym naborem wniosków przedstawia wykaz zadań do zatwierdzenia MZ).

W okresie objętym kontrolą KBdPN nie współpracowało z Ministerstwem Edukacji Narodowej (dalej: MEN) w zakresie przeciwdziałania uzależnieniu od mediów elektronicznych dzieci i młodzieży. (dowód: akta kontroli str. 51-186, 412-423, 525-649, 1229-1263)

Z wyjaśnień Dyrektora KBdPN Piotra Jabłońskiego nt. współpracy Biura z MZ i MEN, dotyczącej przeciwdziałania e-uzależnieniu dzieci i młodzieży wynika, że w ramach współpracy z MZ została stworzona *Instrukcja obiegu dokumentów finansowo-księgowych i rozliczeń Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych*. Ponadto, KBdPN współpracowało z MZ w zakresie opracowania i opiniowania aktów prawnych dotyczących funkcjonowania Funduszu. Brak współpracy pomiędzy Krajowym Biurem a MEN w zakresie przeciwdziałaniu e-uzależnieniu dzieci i młodzieży, wynika po pierwsze z braku podstaw prawnych do inicjowania takiej współpracy ze strony Biura, a po drugie z faktu nieuczestniczenia przez MEN lub agend mu podległych w konkursach na dofinansowanie zadań ze środków Funduszu. (dowód: akta kontroli str. 412-423)

Z informacji uzyskanej od 16 kuratorów oświaty wynika m.in., że:

- kuratoria oświaty nie identyfikowały zjawiska nadużywania mediów elektronicznych w szkołach i placówkach oświatowych;
- 13 kuratoriów brało udział poprzez szkolenia lub konferencje w działaniach mających na celu przeciwdziałanie nadużywaniu mediów elektronicznych przez dzieci i młodzież;
- żaden z kuratorów nie przekazywał informacji do MEN o potrzebie podjęcia działań o zasięgu ogólnopolskim mających na celu przeciwdziałanie e-uzależnieniu dzieci i młodzieży. (dowód: akta kontroli str. 438-478)

Rzecznik Praw Dziecka poinformował, że problematyka e-uzależnienia wśród najmłodszych znajduje się w zakresie podejmowanych przez niego działań. W celu zdiagnozowania zachowań małoletnich w cyberprzestrzeni, Rzecznik zlecił wspólnie z Naukową i Akademicką Siecią Komputerową (NASK) przeprowadzenie ogólnopolskiego badania *Nastolatki wobec Internetu*⁹. (dowód: akta kontroli str. 479-521)

W latach 2013-2016 koszty realizacji zadań określonych w ustawie o grach hazardowych zostały zaplanowane na poszczególne lata w wysokości 13.000 tys. zł, z przeznaczeniem dla jednostek sektora finansów publicznych i jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych. Plan wydatków na realizację programów w latach 2013-2015 został zrealizowany na następującym poziomie:

- w 2013 r. – 10.041,6 tys. zł, co stanowiło 77,24% planowanych wydatków;
- w 2014 r. – 9.944,5 tys. zł (76,49%);
- w 2015 r. – 9.671,0 tys. zł (74,40%). (dowód: akta kontroli str. 187-375)

Dyrektor KBdPN odnosząc się do niepełnego wykorzystania środków finansowych z FRPH i podejmowanych działań wyjaśnił: *działanie Funduszu oraz realizacja planów finansowych w latach 2013-2015 przebiegała zgodnie z zapisami 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 (...), które ściśle określało terminy przeprowadzania naborów wniosków na realizację zadań ze środków Funduszu. Zgodnie z powyższym, Krajowe Biuro przeprowadziło nabory wniosków we wszystkich terminach przewidzianych w rozporządzeniu (także w dodatkowych terminach), co jest równoznaczne z prowadzeniem w trakcie roku 3 postępowań konkursowych. Warto podkreślić, że procentowa wartość wydatkowanych środków (ponad 75%) oznacza jednocześnie, że zaangażowanych zostało blisko 10 milionów złotych w skali każdego roku, co w porównaniu z zaangażowaniem środków dotyczących innych uzależnień nie jest niskim wykorzystaniem środków. Jednocześnie pragnę podkreślić, że dysponowanie środkami publicznymi nakłada obowiązek rzetelnego i racjonalnego dysponowania tymi środkami, dlatego pomimo relatywnie dużego zainteresowania realizacją zadań ze środków FRPH, wiele ofert nie spełniało stawianych wymogów, co w licznych przypadkach jest*

⁹ Wyniki badań dostępne są w wersji on-line:

http://brpd.gov.pl/sites/default/files/raport_z_badiana_nastolatki_wobec_internetu_-_po_poprawkach_edytorskich.pdf.

udokumentowane w recenzjach niezależnych recenzentów, bądź ocena w zakresie przedstawianych kosztów wskazywała na możliwość realizacji zadania niższymi nakładami finansowymi niż wnioskowano. Działanie FRPH reguluje Ustawa (...) o grach hazardowych oraz Rozporządzenie Ministra Zdrowia (...). Wymienione akty prawne określają procedury funkcjonowania i udzielania dofinansowania jak również (wraz z Programami Ministra Zdrowia opracowanymi na podstawie art. 88 ust. 4 Ustawy), zakres merytoryczny działań objętych Funduszem. Warto podkreślić, że żaden z ww. dokumentów nie przewiduje możliwości podejmowania przez Fundusz własnych inicjatyw. Związane jest to zarówno z ograniczeniami prawnymi funduszu celowego jak również z ograniczeniami finansowymi. Zgodnie bowiem z zapisami art. 88 ust. 4 ustawy o grach hazardowych środki Funduszu mogą być przeznaczone wyłącznie na wskazane tam działania merytoryczne. Zatem wszystkie koszty związane z funkcjonowaniem Funduszu (wynagrodzenia wraz z pochodnymi oraz koszty administracyjno-biurowe, m.in. czynsz, energia, telekomunikacja, wyposażenie czy materiały biurowe) są pokrywane ze środków bieżących Krajowego Biura. Krajowe Biuro dokłada wszelkich starań w celu rzetelnego wywiązywania się z podjętego dodatkowego zadania, jakim jest obsługa FRPH, pomimo niedostatecznej liczby osób w stosunku do liczby zadań i wysokości budżetu Funduszu.

Dyrektor KBdPN odnosząc się do sposobu ustalenia pomiaru celów programów oraz oceny realizacji celów w poszczególnych programach wyjaśnił: *celem podejmowanych działań w ramach FRPH, a tym samym celem wszystkich Programów Ministra Zdrowia jest ograniczanie negatywnych skutków wynikających z uzależnienia od hazardu lub innych uzależnień behawioralnych. Do pomiaru tak rozumianego celu został określony miernik jako liczba działań zrealizowanych w zakresie ograniczania negatywnych skutków uzależnienia od hazardu lub innych uzależnień behawioralnych, co było corocznie ujmowane w planie finansowym w układzie zadaniowym.* (dowód: akta kontroli str. 412-423)

KBdPN corocznie przedkładało do MZ sprawozdania RB-BZ2 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym, które określały: funkcję – 20. Zdrowie; zadanie – 20.5. Nadzór sanitarno-epidemiologiczny, profilaktyka i promocja zdrowia; podzadanie – 20.5.6. Realizacja zadań edukacyjno-informacyjnych dotyczących uzależnień oraz cztery działania, w których przyjęto następujące mierniki:

- Udzielanie finansowej pomocy instytucjom i stowarzyszeniom realizującym zadania związane z rozwiązywaniem problemów wynikających z uzależnień od hazardu – liczba podmiotów realizujących zadania;
- Działalność informacyjno-edukacyjna, opracowywanie ekspertyz, raportów sprawozdań dotyczących problematyki uzależnień od hazardu – liczba zrealizowanych zadań informacyjno-edukacyjnych;
- Opracowywanie i wdrażanie nowych metod profilaktyki i rozwiązywania problemów wynikających z uzależnień od hazardu – liczba opracowanych i wdrożonych programów;
- Podnoszenie jakości programów profilaktycznych i terapeutycznych, zwiększenia kompetencji zawodowych osób zajmujących się leczeniem – liczba zrealizowanych zadań. (dowód: akta kontroli str. 187-255, 431-436)

Dyrektor KBdPN w sprawie ewaluacji lub innych działań, na podstawie których Biuro proponowało MZ zmianę przyjętych rozwiązań lub podjęcie innych działań w celu wykorzystania środków Funduszu w inny sposób, w tym na działania związane z nadużywaniem przez dzieci i młodzież mediów elektronicznych, wyjaśnił: *Krajowe Biuro z chwilą powierzenia przez Ministra Zdrowia obsługi FRPH stale monitoruje realizację programów. W momencie rozruchu i budowania od początku struktur w obszarze przeciwdziałania uzależnieniom behawioralnym (w 2011 roku), określona w ustawie wysokość procentowa Funduszu okazała się zbyt duża, aby ją można było w sposób merytorycznie uzasadniony skonsumować. W świetle uzyskanych w latach 2011-2012 doświadczeń z realizacji zadań w ramach FRPH, Krajowe Biuro zmniejszyło plan finansowy wydatków na 2013 rok i lata następne do 13 mln zł i wydaje się, że w obecnym stanie rozwoju Funduszu i potrzeb, jest to kwota w pełni gwarantująca wykonanie planowanych programów określonych w ustawie o grach hazardowych. Przygotowując corocznie plan finansowy Krajowe Biuro dokonywało podziału budżetu na cztery zadania określone ustawą o grach hazardowych na podstawie analizy wydatków w roku ubiegłym. Analiza ta uwzględniała liczbę składanych w latach poprzednich wniosków, a także zakres zainteresowań wnioskodawców realizacją poszczególnych zadań. Warto nadmienić, że do*

roku 2015 rozporządzenie (...) wskazywało przeprowadzenie naborów wniosków w dwóch określonych terminach oraz uwzględniało termin dodatkowy w przypadku niewykorzystania środków finansowych. Biorąc pod uwagę, że środki FRPH mogą być dystrybuowane jedynie w drodze ogłaszanych naborów wniosków, niezwykle trudno przewidzieć jest zainteresowanie wnioskodawców, liczbę i wartość złożonych ofert. Pomimo tego KBPN trafnie określało coroczne potrzeby i podział środków finansowych. W jednym przypadku (na 15 przeprowadzonych postępowań konkursowych) ogłoszone w konkursie środki okazały się niewystarczające. Był to jednak nabór wniosków ogłoszony w terminie dodatkowym, w celu wykorzystania środków zaplanowanych w planie finansowym.

Ponadto Dyrektor Biura wyjaśnił, że celem wszystkich Programów MZ jest zapobieganie wystąpieniu negatywnych skutków związanych z hazardem lub innymi uzależnieniami behawioralnymi. Ze względu na różnorodność zadań realizowanych w ramach każdego programu nie było możliwości przyjęcia jednego miernika dla wielu celów osiągniętych w ramach jednego programu (działania). W związku z powyższym przyjęto jako jednorodny miernik dla wszystkich zadań liczbę działań zrealizowanych w zakresie ograniczania negatywnych skutków uzależnienia od hazardu lub innych uzależnień behawioralnych. (dowód: akta kontroli str. 412-423, 1202-1211)

W latach 2012-2016 (do 31 marca 2016 r.), pracownicy KBdPN uczestniczyli łącznie w 19 konferencjach/seminariach zewnętrznych w zakresie e-uzależnienia, w tym 17 razy z zakresu uzależnień behawioralnych i dwóch konferencjach/seminariach dotyczących e-uzależnienia dzieci i młodzieży (w latach 2013-2014). W ww. okresie KBdPN z 19 organizacjami nawiązało współpracę w zakresie wymiany doświadczeń (z dziesięcioma międzynarodowymi i dziewięcioma krajowymi), w tym w zakresie uzależnień behawioralnych z 17 organizacjami (ośmioma międzynarodowymi i dziewięcioma krajowymi) oraz dwoma organizacjami w zakresie e-uzależnienia dzieci i młodzieży. (dowód: akta kontroli str. 376, 389-393, 412-423)

Na dzień 6 maja 2016 r. w KBdPN zatrudnionych było sześciu pracowników w Dziale Rozwiązywania Problemów Hazardowych (dalej: Dział) w łącznym wymiarze 5,7 etatu, w tym: kierownik Działu, dwóch specjalistów ds. rozwiązywania problemów hazardowych oraz trzech specjalistów ds. finansowo-księgowych. Wszyscy specjaliści ds. rozwiązywania problemów hazardowych w zakresach obowiązków mieli wpisane *reprezentowanie Krajowego Biura na konferencjach i seminariach związanych z działalnością Działu Rozwiązywania Problemów Hazardowych*. Pracownicy Działu posiadali przygotowanie merytoryczne do wykonywania powierzonych im zadań, tj. ukończyli studia w zakresie psychologii (2 osoby), z zakresu pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej z terapią pedagogiczną (1 osoba), dwóch pracowników posiadało wykształcenie w zakresie ekonomii i jeden z zakresu administracji. (dowód: akta kontroli str. 377-411)

Ww. pracownicy uczestniczyli m.in.: w ogólnopolskim zjeździe realizatorów projektów profilaktycznych i leczniczych w zakresie uzależnień od hazardu i innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych w Polsce¹⁰; międzynarodowej konferencji „International Conference on Pathological Gambling and Other Behavioral Addictions”¹¹; międzynarodowej Konferencji „Dialog motywujący – metoda skutecznego pomagania”¹²; Międzynarodowej Wielosektorowej Konferencji Szkoleniowej „Uzależnienia behawioralne zagrożeniem XXI wieku”¹³; w III zjeździe realizatorów programów finansowanych z funduszy FRPH¹⁴. (dowód: akta kontroli str. 389-393)

KBdPN dysponowało „Informatorem o placówkach udzielających pomocy w zakresie uzależnień od hazardu i innych uzależnień behawioralnych”. Informator opublikowany w 2013 r., został przygotowany przez Wydawnictwo Edukacyjne PARNAMEDIA. Publikacja ta została dofinansowana ze środków FRPH. Informator zawierał bazę adresową placówek, które udzielają pomocy osobom borykającym się z problemem uzależnienia od hazardu lub innych uzależnień behawioralnych oraz ich bliskim. Dane zostały przedstawione według

¹⁰ Zorganizowany przez Krakowskie Stowarzyszenie Terapeutów Uzależnień w 2013 i 2014 r.

¹¹ Zorganizowanej przez Res Humanae i KBPN w 2015 i 2016 r.

¹² Zorganizowanej przez Polskie Towarzystwo Terapii Motywującej we współpracy z PARPA i KBPN w 2013 r.

¹³ Zorganizowanej przez Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi w 2015 r.

¹⁴ Zorganizowanym przez Fundację Psyche i Ministerstwo Zdrowia w 2015 r.

obszaru działania placówek w poszczególnych województwach. (dowód: akta kontroli str. 437)

Dyrektor KBdPN na temat informacji o liczbie placówek świadczących profilaktykę i liczbie podmiotów zajmujących się terapią e-uzależnienia dzieci i młodzieży wyjaśnił: *pierwszym zadaniem zrealizowanym ze środków FRPH w 2011 roku było badanie mające na celu zdiagnozowanie zasobów instytucjonalnych i osobowych w obszarze profilaktyki i terapii uzależnień behawioralnych w Polsce. Realizatorowi zadania udało się wyodrębnić 934 podmioty zajmujące się pomocą osobom z uzależnieniami czynnościowymi. Wśród wyżej wymienionych organizacji znalazło się 801 placówek typu SP ZOZ, NZOZ oraz prywatnych, pozostałe 133 to organizacje o charakterze samopomocowym. W raporcie wskazano 151 placówek oraz 15 organizacji samopomocowych. W roku 2013 ze środków Funduszu wydano Informator o placówkach udzielających pomocy w zakresie uzależnienia od hazardu i innych uzależnień behawioralnych <http://www.kbpn.gov.pl/portal?id=1769037>), w którym zebrano ok. 270 danych teleadresowych. Baza placówek świadczących pomoc w zakresie problematyki uzależnień dostępna jest na stronie internetowej www.uzaleznieniabehawioralne.pl, informację na temat dostępnej oferty można uzyskać również pod telefonem zaufania 801 889 880. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w Polsce nie ma specjalistycznych ośrodków terapii e-uzależnień dzieci i młodzieży. Funkcjonujący system opieki osób uzależnionych tworzą placówki ambulatoryjne i stacjonarne obejmujące pomocą osoby uzależnione od substancji psychoaktywnych, które rozszerzają swoją ofertę tworząc programy pomocowe dla osób uzależnionych od czynności.* (dowód: akta kontroli str. 412-423)

W latach 2013-2015, zgodnie z wytycznymi zawartymi w *Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych i rozliczeń FRPH*, KBdPN przekazywało do akceptacji MZ roczne sprawozdania merytoryczne i finansowe z wykonania wydatków za 2013 r. (30 stycznia 2014 r.), za 2014 r. (20 stycznia 2015 r.)¹⁵, za 2015 (sprawozdanie po korekcie w dniu 11 marca 2016 r.)¹⁶ w rozdziale 85 195 – pozostała działalność. Sprawozdania roczne (tj. za IV kwartał 2013, 2014 i 2015 r.) przedstawiały m.in.: zaawansowanie wykonania planu wydatków, zaangażowanie środków finansowych, liczbę zawartych umów, kwoty przekazanych dotacji oraz opis zrealizowanych zadań¹⁷. Sprawozdanie za I kwartał 2016 r. KBdPN złożyło do MZ w dniu 18 kwietnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 51-59, 256-375)

Zgodnie z § 1a ust. 1 (obowiązującym od 19 października 2013 r.) załącznika nr 1 do zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawie Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii¹⁸, do zadań Biura należy dokonywanie wszelkich czynności związanych z zarządzaniem programami, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania ze środków z FRPH z 2010 r. Rozporządzenie to zostało zastąpione rozporządzeniem z dnia 4 stycznia 2016 r., obowiązującym od 8 stycznia 2016 r. Statut Biura nie został w tym zakresie zmieniony, a wykonywanie dotychczasowych zadań przez Dyrektora KBdPN w zakresie zarządzania programami mogło się odbywać na mocy upoważnienia wydanego na podstawie nowego rozporządzenia. Minister Zdrowia w dniu 2 lutego 2016 r., na podstawie § 4 ust. 1 rozporządzenia z dnia 4 stycznia 2016 r., ponownie upoważnił Dyrektora KBdPN do dokonywania czynności określonych w tym rozporządzeniu. W związku z powyższym, w okresie od 8 stycznia do 1 lutego 2016 r., Dyrektor Biura nie posiadał upoważnienia do zarządzania programami i podejmowania czynności z tym związanych. (dowód: akta kontroli str. 8-9, 424-430)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. KBdPN nie dokonywało pomiaru faktycznych efektów realizacji zadań wykonywanych w ramach programów Ministra Zdrowia w zakresie przeciwdziałania e-uzależnieniu dzieci i młodzieży. Wprawdzie w ramach rocznego sprawozdania RB-BZ2 z wykonania planu finansowego funduszu celowego w układzie zadaniowym za kolejne lata objęte kontrolą, przyjmowano mierniki realizacji celów zdefiniowanych do oceny podejmowanych działań z FRPH, to jednak mierniki te nie odzwierciedlały skutków podejmowanych działań (były to mierniki produktu, a nie rezultatu). Przyjęte mierniki dotyczące: liczby podmiotów

¹⁵ W dniu 20 kwietnia 2015 r. KBdPN zwróciło się do MZ o akceptację korekty zestawienia dokonanych wydatków w 2014 r. W dniu 3 maja 2015 r. MZ zaakceptowało złożoną korektę do sprawozdania za 2014 r.

¹⁶ MZ w dniu 1 kwietnia 2016 r. zaakceptowało złożoną korektę do sprawozdania za 2015 r.

¹⁷ Wykazane wartości w rocznych sprawozdaniach były pomniejszone o zwrot niewykorzystanej dotacji.

¹⁸ Dz. Urz. MZ Nr 9, poz. 54, ze zm.

realizujących zadania, zrealizowanych zadań informacyjno-edukacyjnych, opracowanych i wdrożonych programów, a także zrealizowanych zadań pozwalają monitorować realizację tych zadań pod względem ilościowym, ale nie dają odpowiedzi na pytanie o ich skuteczność i efektywność. (dowód: akta kontroli str. 187-255, 412-423, 431-436, 1202-1211)

2. KBdPN nie posiadało aktualnej informacji o liczbie placówek zajmujących się profilaktyką i terapią e-uzależnienia dzieci i młodzieży. Brak aktualnej informacji w powyższym zakresie, zdaniem NIK, może w istotny sposób utrudniać prawidłowe wydatkowanie środków na zadania w zakresie profilaktyki i terapii dzieci i młodzieży. (dowód: akta kontroli str. 412-423, 437, 1202-1211)

Ocena cząstkowa

KBdPN podjęło działania w celu identyfikacji zjawiska uzależnień behawioralnych, w tym e-uzależnienia dzieci i młodzieży. Biuro współpracowało z MZ w zakresie zarządzania programami i opiniowania aktów prawnych. Pracownicy Biura uczestniczyli w konferencjach i seminariach krajowych i międzynarodowych dotyczących uzależnień behawioralnych, w tym uzależnienia od mediów elektronicznych dzieci i młodzieży. W latach 2013-2016 (I kwartał) Biuro sporządziło rzetelnie sprawozdania merytoryczne z realizacji zadań dotyczących problematyki nadużywania mediów elektronicznych. KBdPN nie posiadało aktualnej informacji o liczbie placówek zajmujących się profilaktyką i terapią e-uzależnienia dzieci i młodzieży.

2. Wysokość środków z FRPH na realizację programów MZ dotyczących rozwiązania problemów wynikających z e-uzależnienia i prawidłowość ich wykorzystania

Opis stanu faktycznego

W latach 2013-2016 (do 29 czerwca) KBdPN ogłosiło dziewięć naborów wniosków na realizację zadań dofinansowywanych ze środków FRPH. W związku z tymi ogłoszeniami wpłynęło 1.071 ofert. Ze środków FRPH udzielono 504 dotacje na kwotę 37.000,2 tys. zł, w tym 105 dotacji na kwotę 6.638,2 tys. zł na zadania dotyczące problematyki e-uzależnienia dzieci i młodzieży¹⁹. (dowód: akta kontroli str. 522-523)

Ogłoszenia KBdPN o konkursach określały: zadania będące przedmiotem konkursu (pkt 1), wysokość środków przeznaczonych na dofinansowanie realizacji zadań (pkt 2), terminy i warunki realizacji zadań (pkt 3), termin i miejsce składania wniosków o dofinansowanie (pkt 4), kryteria wyboru wniosków o udzielenie dofinansowania (pkt 5), wymagane załączniki (pkt 6) oraz wymagania jakie muszą spełniać podmioty realizujące poszczególne zadania (pkt 7), tj. wymagania określone odpowiednio w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków uzyskiwania dofinansowania ze środków z FRPH z 2010 r. oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków uzyskiwania dofinansowania ze środków z FRPH z 2016 r.

Ogłoszenia o konkursie, zgodnie z § 6 ust. 2 i § 5 ust. 2 ww. rozporządzeń zostały zamieszczone na stronie internetowej KBdPN.

W uregulowaniach dotyczących procedury konkursowej wprowadzono obowiązek złożenia przez wnioskodawcę oświadczenia o niezaleganiu z płatnościami zobowiązań podatkowych i nieposiadaniu zadłużenia na koniec miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku o dofinansowanie. (dowód: akta kontroli str. 524)

W powyższej sprawie Dyrektor KBdPN wyjaśnił: (...) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 grudnia 2010 r. (...) oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 stycznia 2016 r. (...) nie określa kryteriów jakimi należy kierować się przy ocenie wniosków o dofinansowanie realizacji zadań, o których mowa w art. 88 ust. 4 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych upoważnia on jednak ogłaszającego konkurs do określenia zarówno wymagań jakie mają spełnić podmioty ubiegające się o dofinansowanie jak i wymaganych załączników jakie trzeba dołączyć do wniosku. Zgodnie z § 7 ust 2 rozporządzenia (z dnia 16 grudnia 2010 r.) oraz z § 6 ust. 2 rozporządzenia z dnia 4 stycznia 2016 r. spełnienie wymagań dotyczących podmiotu potwierdzone może być zarówno poprzez dołączenie przez podmiot stosownych dokumentów jak i oświadczenia wnioskodawcy o spełnianiu wymagań. W opinii KBPN z uwagi na brak ustawowo określonych kryteriów oceny wniosków należy brać pod uwagę kryteria wskazane w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r.

¹⁹ W 2013 r. udzielono 84 dotacji na kwotę 7.836,3 tys. zł na podstawie konkursu ofert z listopada 2012 r. Do dnia 29 czerwca 2016 r. nie podpisano umów na realizację zadań w oparciu o konkurs ofert z 4 marca 2016 r.

o działalności pożytku publicznego i wolontariacie gdzie wyraźnie wskazano, że kryterium oceny oferty powinna być ocena możliwości realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową. Zła kondycja finansowa podmiotu, któremu przekazuje się środki publiczne może stanowić istotne ryzyko niemożności wydatkowania środków zgodnie z przeznaczeniem, jak również braku możliwości odzyskania przekazanych środków publicznych. Z powyższych względów uznano, że brak zadłużenia podmiotu stanowi warunek konieczny dla przyjęcia wniosku. Informacja o powyższych zaległościach informowała Biuro o kondycji finansowej przyszłego beneficjenta środków publicznych, co w przypadku podmiotów takich jak spółki cywilne lub jednoosobowe firmy prywatne (np. gabinety terapeutyczne) było niezmiernie istotne w ocenie możliwości realizacji zadania i prawidłowego wykorzystania dotacji przez wnioskodawców. Warto jednak nadmienić, że nieprzyjęcie wniosku z powyższych powodów było jednorazowym zdarzeniem pośród wszystkich 13 ogłaszanych naborów wniosków i konkursów i dotyczyło programu opieki i terapii patologicznych hazardzistów. (dowód: akta kontroli str.1189-1201)

Wnioski o udzielenie dofinansowania składane były w terminach określonych w ww. rozporządzeniach. Terminy przeprowadzonych postępowań zapewniały wykonanie wybranych projektów zgodnie z przyjętymi harmonogramami realizacji. (dowód: akta kontroli str. 263-292, 308-332, 344-368, 522-524, 525-649)

W badanym okresie wszystkie nabory wniosków na realizację zadań w ramach programów Ministra Zdrowia ogłaszane były w formie zarządzenia Dyrektora KBdPN. Ww. zarządzenia powoływały komisje konkursowe oraz wprowadzały regulamin postępowania komisji. W skład komisji powoływani byli pracownicy KBdPN i eksperci, kierownik Działu pełniła funkcję przewodniczącej. Dokumentację postępowania konkursowego stanowiły: karta oceny wniosku, protokół z posiedzenia komisji oraz protokół z postępowania konkursowego. Od 19 marca 2010 r. w KBdPN obowiązywał *Regulamin kontroli zarządczej* a od 2 stycznia 2014 r. *Księga Systemu Kontroli Zarządczej*. (dowód: akta kontroli str. 10-50, 524)

Komisja konkursowa sporządzała kartę oceny wniosku, która zawierała w części I ocenę formalną, w części II ocenę merytoryczno-finansową, w tym ocenę możliwości realizacji wniosku, ocenę kalkulacji kosztów oraz ocenę jakości programu merytorycznego. Spełnienie poszczególnych warunków konkursowych podlegających ocenie w części II w zakresie: oceny możliwości realizacji projektu i kalkulacji kosztów było wartościowane od 0 do 2 lub 3 pkt, ponadto w 2013 i 2014 r. stosowano wartości punktowe ujemne. (dowód: akta kontroli str. 524, 921-1188)

W wyniku badania wybranej celowo próby dokumentacji 35 udzielonych dotacji²⁰ stwierdzono m.in., że:

- wszystkie badane projekty zostały wybrane zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen podanymi w ogłoszeniu;
- umowy zawierały elementy określone w art. 151 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹, tj.: szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana i termin jego wykonania; wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; tryb kontroli wykonywania zadania; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania;
- w umowach zawarto uprawnienie do przeprowadzenia kontroli w zakresie prawidłowości wykonania zleconego zadania;
- spośród 35 badanych dotacji, 10 podmiotów dokonało zwrotu niewykorzystanej dotacji w terminie określonym w umowie;
- KBdPN nie przeprowadziło kontroli u dotacjodawcy na miejscu lub w miejscu realizacji projektu, ograniczyło się do sprawdzenia danych wykazanych w sprawozdaniu z realizacji zadania²²;
- w badanej próbie nie stwierdzono przypadków zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości;

²⁰ Do badania wybrano dotacje o największej wartości z uwzględnieniem dotacji dla ośrodków profilaktyki/terapii uzależnień objętych niniejszą kontrolą, z uwzględnieniem zadań dotyczących e-uzależnienia dzieci i młodzieży w ramach wszystkich programów MZ. Z badania wykluczono dotacje objęte innymi kontrolami NIK.

²¹ Dz. U z 2013 r. poz. 885, ze zm.

²² Sprawozdania, częściowe lub końcowe w projektach zrealizowanych.

- w badanych umowach, wzorach wniosków oraz ogłoszeniach o konkursie, KBdPN nie zawarło uregulowań, dotyczących sposobu postępowania podmiotów dotowanych będących płatnikami podatku VAT, z tym podatkiem (nie zawarto postanowień, iż naliczony podatek VAT z faktur dotyczących zadań rozliczanych z dotacji będący podstawą obniżenia podatku należnego, nie powinien być finansowany ze środków dotacji).

Zatwierdzenie rozliczenia wszystkich badanych dotacji nastąpiło w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ww. ustawy o finansach publicznych, tj. w terminie 30 dni od dnia przedłożenia rozliczenia. (dowód: akta kontroli str. 524, 806-809, 815-920, 1212-1228)

Ponadto badaniem objęto 15 odrzuconych wniosków przez komisje konkursową w latach 2013-2015. Jeden wniosek został odrzucony ze względu na niespełnienie przez podmiot warunku w zakresie deklarowanego wkładu własnego na poziomie 3,5%²³, pozostałe 14 wniosków komisja konkursowa oddaliła w związku z nieuzyskaniem minimalnej wymaganej liczby punktów w zakresie: oceny jakości programu merytorycznego, w zakresie oceny łącznej oferty, w ramach oceny możliwości realizacji zadania lub w ramach oceny kalkulacji kosztów. (dowód: akta kontroli str. 810-814, 921-995)

KBdPN w latach 2013-2016 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) przeprowadziło 22 kontrole w podmiotach, które otrzymały dotację. Zalecenia pokontrolne wydano w wyniku 14 kontroli. Kontrolowane podmioty poinformowały Biuro o sposobie realizacji wydanych zaleceń. Spośród 22 kontroli, dwie dotyczyły zadań związanych z e-uzależnieniem dzieci i młodzieży, w wyniku których nie wydano zaleceń pokontrolnych. (dowód: akta kontroli str. 653-805)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. KBdPN podczas rozpatrywania wniosków o dofinansowanie zadań z FRPH stosowało zasady oceny wniosków, które nie zostały w pełni jednoznacznie określone w *Regulaminie postępowania komisji konkursowej KBdPN* oraz w *Szczegółowych warunkach konkursów na realizację Programów Ministra Zdrowia w zakresie rozwiązywania problemów wynikających z hazardu lub innych uzależnień behawioralnych*. Stwierdzona nieprzejrzystość zasad oceny wniosków stwarza ponadto ryzyko dowolności ocen w zakresie spełnienia przez oferentów przyjętych kryteriów. Mianowicie:

1) Biuro w okresie objętym kontrolą wartościowało spełnienie przez oferentów poszczególnych kryteriów oceny wniosków, pomimo niezamieszczenia w ww. dokumentach informacji, o przyjętej skali takiego wartościowania. (dowód: akta kontroli str. 524, 921-1186)

Dyrektor Biura w ww. sprawie wyjaśnił: *informacje zawarte w „Szczegółowych warunkach konkursu na realizację Programów Ministra Zdrowia w zakresie rozwiązywania problemów wynikających z hazardu lub innych uzależnień behawioralnych” zawierają informacje dotyczące sposobu oceny złożonych wniosków. Wnioskodawca jest poinformowany, że wniosek najpierw podlega ocenie formalno-prawnej, a jeżeli spełnia te wymogi, podlega ocenie merytoryczno-finansowej pod względem: 1. Możliwości realizacji projektu, w tym: zasobów materialnych/rzeczowych, kadrowych, doświadczenia wnioskodawcy w realizacji zadań o podobnym charakterze oraz rzetelności realizacji zadań w latach poprzednich; 2. Jakości programu merytorycznego, w tym w szczególności: opisu problemu i grupy docelowej, uzasadnienia potrzeby realizacji zadania i zgodności celu zadania z wytycznymi określonymi w szczegółowych warunkach naboru wniosków, założeń programu wraz z uzasadnieniem wyboru metod, opisu działań kwalifikowanych w odniesieniu do grupy docelowej i do celu, spodziewanych korzyści, rezultatów i planu ewaluacji; 3. Kalkulacji kosztów, w tym w szczególności: poprawności rachunkowej kosztorysu, wysokości wymaganego wkładu własnego, ekonomiczności kosztów planowanych działań, zasadności kosztów oraz zgodności kosztorysu z planowanymi działaniami. Maksymalna ocena, jaką może uzyskać wniosek wynosi ... punktów (liczba punktów była zmienna w poszczególnych konkursach). Wniosek może być zlecony do realizacji, jeśli uzyskał minimum ... punktów, w tym: co najmniej ... pkt. w części dotyczącej oceny jakości programu merytorycznego; co najmniej ... pkt. w części dotyczącej możliwości realizacji projektu; co najmniej ... pkt w części dotyczącej kalkulacji kosztów. Komisja dokona wyboru wniosków spełniających w jak najszerszym stopniu wymogi określone w ogłoszeniu. Z powyższego wynika, że*

²³ Wkład własny został określony jako min. 5% wartości projektu.

wskazane zostały informacje dotyczące ocenianych obszarów, jak również informacje o maksymalnej i minimalnej liczbie punktów jaką może uzyskać wniosek, co w sposób klarowny wskazuje, że opisy poszczególnych części i pozycji wniosku podlegają ocenie punktowej i będą wartościowane. Opisany w ogłoszeniu sposób oceny ściśle odpowiada sposobowi konstrukcji karty oceny wniosku. Warto nadmienić, że Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych nie wskazuje sposobu określania kryteriów wyboru wniosków o udzielenie dofinansowania. (dowód: akta kontroli str. 1202-1211)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ opisane zasady jedynie w sposób ogólny wskazywały kategorie wymogów podlegających ocenie podczas rozpatrywania wniosków, natomiast nie pozwalały na takie przygotowanie wniosku aby w sposób jednoznaczny spełniał on przyjęte wymagania i uzyskał pozytywną opinię o dofinansowaniu.

2) Spośród objętych badaniem wniosków, w karcie oceny 38 wniosków (wszystkich zbadanych w ramach próby przyjętej w kontroli z okresu listopad 2013 r. – listopad 2014 r., w tym karty oceny wniosków odrzuconych) wprowadzono punkty ujemne. Wnioskodawcy nie zostali poinformowani o możliwości stosowania punktów ujemnych, jak również jakie informacje zawarte we wnioskach mogą spowodować przyznanie takiej punktacji. (dowód: akta kontroli str. 524, 921-1186)

Dyrektor KBdPN wyjaśnił: w okresie od listopada 2013 r. do listopada 2014 r. KBdPN stosowało w kartach ocen wniosków ujemne punkty dotyczące oceny: rzetelności realizacji dotychczas zleconych zadań – ocena (-1) oznaczała znaczne zastrzeżenia; poprawności sporządzonego kosztorysu pod względem rachunkowym - ocena (- 2) oznaczała znaczne uchybienia. Ujemne punkty miały na celu obniżenie ogólnej wartości uzyskanych punktów ze względu na znaczne (w rozumieniu rażące i niedopuszczalne) uchybienia w realizacji zadań w latach poprzednich oraz ze względu na przedstawienie do oceny kosztorysów zawierających błędy rachunkowe uniemożliwiające określenie prawidłowej kwoty i szczegółowego przeznaczenia wnioskowanej dotacji. Ocena rzetelności realizacji zadań w latach poprzednich jest ważnym elementem ogólnej oceny możliwości realizacji zadania ogłoszonego w kolejnym konkursie. Podmiot, który w latach poprzednich nie wykorzystał dotacji w sposób prawidłowy, wykorzystał niezgodnie z przeznaczeniem, nie zrealizował zadań określonych w umowie, dokonał wydatków po upływie terminu realizacji umowy lub nie rozliczył uprzednio otrzymanych środków nie gwarantuje rzetelnego wydatkowania zadania w kolejnym okresie rozliczeniowym. Efektem oceny wniosku pod kątem rachunkowym jest możliwość jednoznacznego ustalenia rodzaju kosztów w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania. Stwierdzone błędy rachunkowe takie jak dokonanie błędnych kalkulacji w poszczególnych pozycjach preliminarza, pomyłek rachunkowych, wpisanie błędnych kwot w poszczególnych rodzajach kosztów, podanie błędnej kwoty wynikającej z kosztorysu w stosunku do wnioskowanej kwoty uniemożliwiały ustalenie zarówno wnioskowanej kwoty, jak i przeznaczenia oraz późniejszego rozliczenia dotacji. Od 2015 roku KBdPN zrezygnowało ze stosowania punktów ujemnych w ww. zakresach i wprowadziło inny sposób oceny wniosku, wprowadzając wartość „0”, której otrzymanie w kategorii: 1) ocena możliwości realizacji projektu bądź 2) ocena kalkulacji kosztów, powoduje oddalenie wniosku. (dowód: akta kontroli str. 1202-1211)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. KBdPN w dokumentacji, w oparciu o którą udzielane były dotacje z FRPH (np. w umowach), nie określiło sposobu postępowania z podatkiem VAT przez podmioty dotowane będące płatnikiem tego podatku (nie przewidziano, iż naliczony podatek VAT z faktur dotyczących zadań rozliczanych z dotacji będący podstawą obniżenia podatku należnego, nie powinien być finansowany ze środków dotacji). Jednocześnie KBdPN nie posiadało informacji, którzy wnioskodawcy są płatnikiem tego podatku i nie weryfikowali tych kwestii podczas rozliczania dotacji. Nieuregulowanie powyższego zagadnienia mogło spowodować, że wnioskodawcy będący podatnikami VAT mogli pomniejszać zobowiązania podatkowe z budżetem państwa wynikające z podatku VAT, o podatek naliczony w fakturach dokumentujących zakupy sfinansowane z dotacji. (dowód: akta kontroli str. 524, 1202-1228)

Dyrektor w powyższej sprawie wyjaśnił: KBdPN nie uregulowało we wnioskach, w umowach lub ogłoszeniach o konkursie kwestii dotyczących postępowania podmiotów będących

płatnikami VAT w zakresie rozliczania naliczonego podatku VAT ponieważ: KBdSPN udziela dotacji celowych, których istotą jest przekazanie beneficjentowi środków pieniężnych przeznaczonych na dofinansowanie konkretnego zadania, w wyniku czego beneficjent ponosi wydatki. Biuro rozlicza udzielone dotacje między innymi na podstawie zestawień faktur i rachunków potwierdzających dokonane wydatki. Krajowe Biuro nie ma stosownych uprawnień oraz możliwości kontrolowania prawidłowości rozliczeń podmiotu z urzędem skarbowym. Beneficjenci są poinformowani, że wszystkie wydatki służą wyłącznie realizacji zadania zleconego, a ewentualne uzyskane dochody w trakcie realizacji zadania muszą być zwrócone na rachunek Biura; Beneficjent realizując zadanie zlecone pokrywa z udzielonej dotacji koszty wynagrodzenia realizatorów, kosztów najmu, zakupu materiałów, itp. Wszelkie usługi świadczone przez beneficjentów w ramach zadań zleconych są świadczone nieodpłatnie dla osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej. Beneficjenci nie wystawiają żadnych faktur i nie pobierają opłat. Dotacja jest przeznaczona wyłącznie na pokrycie kosztów służących realizacji zadań określonych w zawartej umowie i ma charakter zakupowy, nie ma związku ze sprzedażą, nie jest przyznawana jako dopłata do ceny usługi i nie ma na celu sfinansowanie ceny sprzedaży. Oznacza to, że otrzymana dotacja nie ma wpływu na cenę świadczonych usług, nie stanowi obrotu w rozumieniu art. 29 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług, a tym samym nie podlega opodatkowaniu jako czynność niewymieniona w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy. KBdPN przyjęło w dobrej wierze założenie, że wszystkie podmioty, które otrzymały dotację ze środków FRPH, a które jednocześnie były płatnikami podatku VAT, ubiegając się o dotację budżetową posiadały stosowną wiedzę gwarantującą wydatkowanie przyznanych dotacji zgodnie z aktualnymi uregulowaniami zarówno w zakresie rozliczeń z Urzędem Skarbowym, jak i z innymi podmiotami publicznymi, w tym ZUS, PFRON, itp. KBdPN nie posiada informacji ilu podmiotom będącym płatnikami podatku VAT udzielono dotacji ze środków FRPH. (dowód: akta kontroli str.1189-1201)

Zdaniem NIK zasadne jest uregulowanie w dokumentacji, w oparciu o którą udzielane są dotacje z FRPH, sposobu postępowania z podatkiem VAT przez podmioty dotowane będące płatnikiem tego podatku. Prowadzona kontrola u jednego z beneficjentów FRPH potwierdziła, iż kwoty podatku VAT naliczonego, dotyczącego zadań rozliczanych z dotacji, były podstawą obniżenia podatku należnego u tego beneficjenta.

2. NIK zwraca uwagę, że w uregulowaniach dotyczących procedury konkursowej obowiązującej w latach objętych kontrolą wprowadzono obowiązek złożenia przez wnioskodawcę oświadczenia o niezaleganiu z płatnościami zobowiązań podatkowych i nieposiadaniu zadłużenia na koniec miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku o dofinansowanie. W ten sposób wyeliminowano z procedury konkursowej część publicznych podmiotów mogących udzielać świadczeń w zakresie przeciwdziałania e-uzależnieniu. (dowód: akta kontroli str. 524, 1189-1201)

3. Biuro w okresie objętym kontrolą sfinansowało z innych środków niż środki FRPH wydatki w wysokości 32,8 tys. zł na ekspertyzy w związku z udzielaniem dotacji ze środków FRPH. Zdaniem NIK, koszty powołania ekspertów mogły zostać sfinansowane ze środków FRPH, na podstawie art. 88 ust. 5 ustawy o grach hazardowych. (dowód: akta kontroli str. 1189-1201)

Ocena częściowa

KBdPN prawidłowo upowszechniło informacje o realizowanych programach Ministra Zdrowia oraz naborze wniosków w sprawie zadań finansowanych z FRPH. Biuro nie zamieściło informacji o przyjętej przy ocenianiu wniosków o dofinansowanie skali wartościowania poszczególnych kryteriów podlegających ocenie w postępowaniu konkursowym, w tym wysokości wkładu własnego oferenta oraz stosowaniu punktacji ujemnej w latach 2013-2014. KBdPN w dokumentacji dotyczącej naboru wniosków w ramach organizowanych konkursów nie określiło sposobu postępowania podmiotów dotowanych, będących płatnikiem podatku VAT, z tym podatkiem.

IV. 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 Kontroli²⁴, wnosi o rzetelne informowanie o stosowanych kryteriach oceny wniosków o dofinansowanie zadań ze środków Funduszu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

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 21 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.

Kielce, dnia lipca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

²⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.