



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.008.05.2016
P/16/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków
T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44
lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/070 – Przeciwdziałanie e-uzależnieniu dzieci i młodzieży ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Wojciech Zdasień, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/21/2016 z 15 kwietnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 2)
Jednostka kontrolowana	Fundacja Instytut Łukasiewicza, 30-105 Kraków, ul. Jaskółcza 4/1 (<i>Fundacja</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezes Zarządu Fundacji – Maciej Zdziarski (<i>Prezes Zarządu Fundacji</i>). (dowód: akta kontroli str. 7)

Ocena ogólna²

W okresie objętym kontrolą Fundacja uzyskała środki w wysokości 55 tys. zł z Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii (*KBdPN*) na realizację zadania związanego z profilaktyką e-uzależnienia dzieci i młodzieży, w postaci opracowania, wydania oraz bezpłatnego rozesłania do 300 poradni psychologiczno – pedagogicznych publikacji „Uzależnienia behawioralne u dzieci i młodzieży. Rozmowy z ekspertami” (*Zadanie, Projekt*).

Fundacja dysponowała wystarczającym potencjałem rzeczowym i osobowym do wykonania Projektu. Realizacja Zadania odbywała się zgodnie z warunkami określonymi w umowie, przy czym Fundacja dowolnie dobierała adresatów, do których przesyłała wydane opracowanie. Cele określone w umowie zostały osiągnięte. Środki z dotacji zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Podkreślić należy, że zawartość merytoryczna publikacji wydanej w wyniku realizacji Zadania, została oceniona w ankiecie ewaluacyjnej jako przydatna w diagnozowaniu i zapobieganiu e-uzależnieniom. Ewidencja finansowo – księgową prowadzona była zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³ i odzwierciedlała poniesione wydatki na realizację Zadania, a kwota dotacji została rozliczona zgodnie z warunkami zawartej umowy, za wyjątkiem sumy 1 681,98 zł stanowiącej wartość naliczonego podatku VAT, wykazanej w sprawozdaniu z realizacji zadania jako jego koszt, a jednocześnie ujętej do odliczenia w miesięcznych deklaracjach VAT-7.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Środki z FRPH4 na realizację programów Ministra Zdrowia dotyczących e-uzależnienia i prawidłowość ich wykorzystania

Opis stanu faktycznego 1.1. Fundacja 30 listopada 2014 r. złożyła do Ministra Zdrowia (*MZ*) wnioszek o dofinansowanie realizacji Zadania ze środków Funduszu, w ramach programu IV MZ

¹ Okres objęty kontrolą od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych (30 maja 2016 r.).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej lub ocen cząstkowych 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. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano opisową ocenę ogólną oraz oceny cząstkowe.

³ Dz. U z 2013 r. poz. 330 ze zm.

⁴ Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych.

„Opracowanie i upowszechnienie materiałów informacyjno – edukacyjnych dotyczących zagrożeń uzależnieniem od hazardu lub innymi uzależnieniami behawioralnymi.” Koszt całkowity Zadania został określony na 115 499,5 zł, a kwota wnioskowanego dofinansowania na 109 699,5 zł. Według danych opisujących charakterystykę Projektu, opracowanie miało zawierać informacje dotyczące uzależnień behawioralnych w grupie wiekowej do 18 roku życia ze szczególnym uwzględnieniem:

- uzależnienia od Internetu (portali społecznościowych, gier on-line);
- uzależnienia od komputera – gier komputerowych;
- uzależnienia od telefonu;
- patologicznego hazardu (w szczególności na automatach);
- uzależnienia od pornografii w Internecie;
- uzależnienia od telewizji.

(dowód: akta kontroli str. 5 - 42)

Umowa nr 21/H/B/2015 pomiędzy Fundacją a MZ na realizację Zadania zawarta została 2 marca 2015 r. Całkowitą kwotę jego realizacji ustalono na 58,1 tys. zł, z czego 55 tys. zł stanowić miała dotacja MZ ze środków FRPH. Termin realizacji Zadania określony został na 31 lipca 2015 r. Zadanie było realizowane od 2 marca do 31 lipca 2015 r. i ze środków dotacji Fundacja wydatkowała na jego realizację kwotę 54 946,16 zł.

(dowód: akta kontroli str. 43 - 56 i 57 - 80)

Prezes Zarządu Fundacji wyjaśnił m.in., że nieznaną są mu przyczyny uzyskania mniejszej od wnioskowanej kwoty dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 112 - 113)

1.2. Publikacja będąca przedmiotem dofinansowania zaplanowana została jako seria 14 wywiadów z ekspertami ds. profilaktyki dzieci i młodzieży, przeprowadzonych w cyklu: rozmowa – redakcja – autoryzacja. Według założeń Projektu, autorem wszystkich wywiadów miał być Prezes Fundacji – dziennikarz, od lat działający na polu profilaktyki uzależnień, autor publikacji i szkoleń z tej dziedziny.

(dowód: akta kontroli str. 5 - 42 i 102 - 103)

Fundacja dysponowała potencjałem kadrowym i technicznym do realizacji Zadania.

(dowód: akta kontroli str. 102 - 103)

Według wyjaśnień Prezesa Zarządu Fundacji, skutkiem zmniejszenia dotacji w stosunku do kwoty wnioskowanej była redukcja nakładu książki z 4 do 3 tys. egzemplarzy. Zamiast planowanych 10 egzemplarzy książki, każdy z adresatów otrzymał tylko 8. Zmniejszono również planowaną objętość książki z 250 do 200 stron. W związku z wyłączeniem z kosztorysu pozycji przewidzianych do realizacji w sierpniu 2015 r., skrócono i zrezygnowano z planowanej na sierpień 2015 r. konferencji prasowej promującej wydawnictwo.

(dowód: akta kontroli str. 112 - 113)

1.3. Warunki umowy nr 21/H/B/2015 w zakresie opisu Zadania, jego charakterystyki oraz celów, odwoływały się do informacji zawartej we wniosku o dofinansowanie, gdzie jako zakładane cele Zadania określono zwiększenie poziomu wiedzy i świadomości pracowników poradni psychologiczno – pedagogicznych na temat zagrożeń, jakie mogą wywoływać uzależnienia o charakterze behawioralnym u dzieci i młodzieży, poprzez stworzenie, wydanie i bezpłatną dystrybucję książki do 300 adresatów. Założeniem tej pozycji było kompletne, a jednocześnie podane w przystępnej formie, przybliżenie problematyki związanej z uzależnieniami o charakterze behawioralnym, które są najpowszechniejsze wśród dzieci i młodzieży. Projekt zakładał również upowszechnianie informacji na temat czynników chroniących przed uzależnieniami behawioralnymi.

(dowód: akta kontroli str. 5 - 42 i 43 - 56)

Zgodnie z wynikami ewaluacji Projektu (34 wypełnione ankiety), jego wszystkie cele zostały osiągnięte. W badaniu ankietowym 94,1% jego uczestników uznało, że wydana w ramach Projektu publikacja pozwoliła im poszerzyć wiedzę na temat uzależnień behawioralnych w grupie wiekowej do 18 lat. 97% badanych było zdania, że publikacja

pozwoliła dowiedzieć się więcej na temat czynników chroniących przed uzależnieniami behawioralnymi dzieci i młodzieży. 94,2% pracowników poradni psychologiczno – pedagogicznych wyraziło opinię, że lektura wywiadów może ułatwić odpowiednio wczesne dostrzeżenie u podopiecznych symptomów uzależnień behawioralnych. Książka pozwala także na poszerzenie wiedzy na temat tego, jak reagować w przypadku dostrzeżenia objawów uzależnień behawioralnych u młodych ludzi (94,1% pozytywnych odpowiedzi). Wszyscy ankietowani uznali, że publikacja uświadamia istotę problemu uzależnień behawioralnych.

(dowód: akta kontroli str. 57 - 68 i 116 - 123)

Realizacja Projektu odbywała się zgodnie z postanowieniami umowy, zarówno w odniesieniu do zakresu rzeczowego, jak i terminów realizacji zadań oraz sprawozdawczości.

(dowód: akta kontroli str. 43 - 56, 57 - 68 i 69)

W planie kont Fundacji wyodrębnione zostały konta: 470-11 – „Koszty dotacji UB” z subkontami od 470-11-1 do 470-11-07, na których ujmowano netto (bez podatku VAT) wydatki na wynagrodzenia, ZUS, koszty delegacji, zużycie materiałów, pozostałe usługi obce, usługi informatyczne oraz usługi redakcyjne w ramach Projektu, oraz konto 703-2-1-7 – „dotacja Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii”.

(dowód: akta kontroli str. 84 - 96 i 114)

Fundacja jest podatnikiem podatku VAT.

(dowód: akta kontroli str. 114)

1.4. Sprawozdanie z realizacji Zadania złożone zostało 20 sierpnia 2015 r., tj. w terminie określonym w § 10 pkt 3 umowy Nr 21/H/B/2015.

(dowód: akta kontroli str. 43 - 53 i 69)

Dane merytoryczno – finansowe podane w sprawozdaniach z realizacji zadania odpowiadały zapisom księgowym oraz operacjom na rachunku.

(dowód: akta kontroli str. 57 - 80, 124 - 130 i 133 - 176)

1.5. KBdPN ani też inny podmiot nie przeprowadzały kontroli prawidłowości wydatkowania środków przekazanych na realizację zadań w ramach umowy 21/H/B/2015.

(dowód: akta kontroli str. 104)

1.6. Fundacja nie wykorzystwała kwoty 53,84 zł z całości środków przyznanej dotacji. Suma ta została zwrócona terminowo na rachunek określony w umowie 21/H/B/2015.

(dowód: akta kontroli str. 50 i 82)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W planie kont Fundacji wydzielone zostało konto 221-1 naliczony podatek VAT, nie wyodrębnione zostało natomiast konto analityczne dla potrzeb księgowania podatku VAT naliczonego w ramach operacji finansowanych ze środków pochodzących z dotacji na realizację Zadania.

(dowód: akta kontroli str. 84 - 95)

Zgodnie z postanowieniami § 6 pkt 1 umowy 21/H/B/2015, Fundacja była zobowiązana do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo – księgowej i ewidencji księgowej Zadania, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 47)

W ewidencji finansowo-księgowej Fundacji na koncie analitycznym 470-11 „Koszty dotacji UB” zaewidencjonowano koszty realizacji zadania publicznego w wysokości 56 364,18 zł, natomiast w sprawozdaniu finansowanym z realizacji Zadania wykazano kwotę 58 046,16 zł. Powyższa różnica w wysokości 1 681,98 zł obejmowała przede wszystkim podatek naliczony VAT w wysokości 1 736,20 zł, wynikający z dowodów księgowych dokumentujących wykonanie Zadania. Podatek ten został rozliczony przez Fundację w deklaracjach VAT-7 w miesiącach od marca do lipca 2015 r., pomniejszając zobowiązanie Fundacji z tytułu należnego podatku VAT. Pozostała różnica pomiędzy ewidencją księgową a sprawozdaniem finansowym z realizacji Zadania wynikała z: nieuwzględnienia w sprawozdaniu finansowym faktury za usługę TAXI w wysokości 54 zł,

wprowadzenia w sprawozdaniu kwoty 14,14 zł zamiast 14,40 zł (różnica 0,26 zł) oraz różnic z zaokrągłeń składek ZUS od umów zleceń na kwotę 0,04 zł.

(dowód: akta kontroli str. 69 - 80, 97 - 99 i 150 - 213)

Prezes Zarządu Fundacji wyjaśnił m.in., że podatek VAT z faktur zakupowych standardowo ewidencjonowany jest na koncie 221 – 1 naliczony podatek VAT. Takie postępowanie wynika z ogólnie przyjętych zasad z wyłączeniem sytuacji, w których grantodawca zaznacza, iż VAT od zakupów w ramach projektu nie może być odliczany. Zapisy umowy 21/H/B/2015, dotyczącej zadania publicznego finansowanego z dotacji otrzymanej od MZ, nie zawierały takiego zastrzeżenia, przyjęto zatem zasadę księgowania VAT na zasadach ogólnych. Jednocześnie, dla wypełnienia postanowienia zawartego w § 6 pkt 1 ww. umowy, utworzony został wyodrębniony rejestr zakupu VAT, przyporządkowany tylko i wyłącznie do faktur uwzględnionych w projekcie, z wyszczególnieniem kwoty netto podatku VAT naliczonego oraz kwoty brutto, wraz ze wszystkimi niezbędnymi danymi służącymi identyfikacji poszczególnego wydatku. Zastosowanie takie wynika z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, umożliwia identyfikację poszczególnych operacji księgowych i zapewnia czytelność faktur podlegających rozliczeniu w ramach projektu, a tym samym spełnia dyspozycję § 6 pkt 1 umowy. Fundacja dokonała rozliczenia dotacji w kwocie brutto z uwzględnieniem podatku VAT, ponieważ właśnie kwota brutto wyraża wydatki faktycznie poniesione przez Fundację w ramach projektu. Kontrahenci otrzymywali należności w kwotach brutto, a zapłaty były dokumentowane w formie przelewów wychodzących z wyodrębnionego rachunku bankowego. Rachunek służył wyłącznie operacjom prowadzonym w ramach Projektu, płatności zaś zostały dokonane prawidłowo. W związku z tym nie zachodziły żadne przesłanki do jakiegokolwiek częściowego zwrotu środków dotacji, ponieważ kwoty brutto stanowiły całkowity realny koszt poniesiony przez Fundację.

(dowód: akta kontroli str. 131 - 132)

Zdaniem NIK brak uregulowania przez MZ w umowie o udzielenie dotacji zasad rozliczania przez beneficjenta podatku naliczonego VAT od operacji gospodarczych w ramach realizowanego Zadania, nie stanowiło podstaw zaliczenia przez Fundację do kosztów realizacji Projektu i rozliczenia w sprawozdaniu finansowym kwoty 1 681,98 zł oraz jednoczesnego pomniejszenia o nią zobowiązania podatkowego z tytułu podatku VAT. Zauważyć należy, że w zawartej przez Fundację umowie o dofinansowanie mowa była o kosztach, a nie o wydatkach.

(dowód: akta kontroli str. 69-80, 97-99 i 198 - 213)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Fundacja prawidłowo wydatkowała otrzymane z FRPH środki na realizację Zadania w łącznej wysokości 55 tys. zł. Środki z dotacji zostały wyodrębnione rachunkowo, a ponoszone z nich wydatki były możliwe do identyfikacji i mieściły się w zakresie rzeczowym oraz czasowym realizowanego Zadania. Wydatkowanie tych środków pozwoliło na osiągnięcie zakładanych celów zarówno ilościowych, jak i jakościowych sformułowanych we wniosku o przyznanie dotacji MZ ze środków Funduszu w roku 2014. Zawartość merytoryczna pozycji książkowej wydanej w wyniku realizacji Zadania, została oceniona w ankiecie ewaluacyjnej jako przydatna w diagnozowaniu i zapobieganiu e- uzależnieniom. Zastrzeżenia NIK budzi jednak sposób rozliczenia przyznanej dotacji. Podatek VAT w kwocie 1 681,98 zł z transakcji opłacanych ze środków dotacji, w jej rozliczeniu przedstawionym KBdPN został potraktowany jako koszt, lecz jednocześnie w deklaracjach VAT-7 stanowił podstawę obniżenia podatku należnego. Tym samym naliczony podatek VAT w kwocie 1 681,98 zł nie powinien zostać wykazany w rozliczeniu kosztów dotacji. Umowa nr 21/H/B/2015 i ogólne regulacje nie określają wprawdzie kwestii podatku VAT, jednakże w całej umowie, a także w załączniku nr 2 do niej, była mowa o kosztach, a nie o wydatkach.

2. Działalność edukacyjna i diagnostyczna związana z problemem e-uzależnienia

Opis stanu faktycznego

2.1. Przeciwdziałanie e-uzależnieniom nie zostało wpisane do zakresu działalności statutowej Fundacji, lecz obejmował on następujące działania, m.in. w zakresie profilaktyki innych uzależnień:

- wspieranie i prowadzenie działalności informacyjno – edukacyjnej w zakresie tworzenia i wdrażania skutecznej profilaktyki i programów rozwiązywania problemów alkoholowych;
- inicjowanie i wspieranie działań na rzecz ograniczenia dostępności alkoholu, a także informowania o stratach społecznych i ekonomicznych związanych z piciem ryzykownym i szkodliwym;
- inicjowanie i współpracę przy realizacji działań zwiększających skuteczność i dostępność leczenia odwykowego dla osób uzależnionych od alkoholu i ich rodzin,
- współpracę z organami administracji centralnej i samorządem w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych;
- współpracę z innymi organizacjami i instytucjami w kraju i za granicą, prowadzącymi działalność w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych;
- upowszechnianie literatury oraz wspieranie nowoczesnych form jej udostępniania.

(dowód: akta kontroli str. 9)

2.2. Projekt nie zakładał działalności terapeutycznej wśród dzieci i młodzieży. Fundacja przygotowała materiały prasowe informujące o wydaniu publikacji poświęconej uzależnieniom behawioralnym u dzieci i młodzieży i przesłała je do 10 redakcji czasopism i portali dla rodziców i nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 105)

2.3. Projekt nie zakładał prowadzenia działań marketingowych wśród szkół i poradni psychologiczno – pedagogicznych, lecz realizację działań służących upowszechnieniu wiedzy z zakresu uzależnień behawioralnych, w tym opracowanie i upowszechnienie materiałów informacyjno – edukacyjnych. Opracowanie książkowe zostało rozesłane bezpłatnie, zgodnie z postanowieniami umowy nr 21/H/B/2015, do 300 poradni psychologiczno – pedagogicznych w całej Polsce, wyselekcjonowanych przez Fundację według własnych kryteriów. Przesyłki z różnych powodów nie przyjęto w 8 poradniach. Ponadto zrealizowano dodatkowe wysyłki do podmiotów, które zgłosiły zapotrzebowanie na większą liczbę egzemplarzy książki, przesłano ją także do KBdPN.

(dowód: akta kontroli str. 104 -105)

Prezes Zarządu Fundacji wyjaśnił, że wybór 300 adresatów do których przesłana została pozycja książkowa będąca rezultatem realizacji Zadania, polegał na wytypowaniu 18 lub 19 poradni w każdym z województw, w zależności od wielkości województwa. Przy opracowywaniu bazy adresowej zawsze uwzględniane były miasta wojewódzkie oraz mniejsze ośrodki miejskie.

(dowód: akta kontroli str. 113)

Ocena częściowa

Fundacja realizowała działalność w zakresie rozpowszechniania wiedzy o uzależnieniach zgodnie ze swoim statutem. Pozycja książkowa stanowiąca efekt realizacji Projektu opracowana została przez Prezesa Zarządu Fundacji, mającego długoletnie doświadczenie z dziedziny profilaktyki szeroko rozumianych uzależnień.

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 Kontroli⁵ wnosi o dokonanie korekty sprawozdania z wykonania Zadania oraz zwrot niewykorzystanej kwoty dotacji w wysokości odliczonego podatku VAT z transakcji zrealizowanych w ramach Zadania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677.

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 Krakowie.

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 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

Kraków, dnia 23 czerwca 2016 r.

Kontroler

Wojciech Zdasień
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Marcin Kopec
Wicedyrektor