



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.411.001.01.2018
R/18/001/LGD

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. DANE IDENTYFIKACYJNE KONTROLI

Numer i tytuł kontroli	R/18/001/LGD – Realizacja „Programu Rodzina 500 plus”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Mariusz Syrek, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LGD/59/2018 z dnia 26 marca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Tucholi, ul. Świecka 45, 89-500 Tuchola, regon 092970505 (dalej: „OPS”)
Kierownik jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą	Lidia Pająk-Barzyk, Dyrektor OPS od 1 sierpnia 2002 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. OCENA OGÓLNA

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ośrodek Pomocy Społecznej w Tucholi realizował zadania w zakresie obsługi świadczenia wychowawczego, o których mowa w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci². Podjął odpowiednie działania mające na celu obsługę otrzymywanych wniosków i terminowe wydawanie stosownych decyzji. Prawidłowo określał uprawnienia wnioskodawców do świadczenia wychowawczego, które wypłacano w terminach wskazanych w decyzjach objętych badaniem. Zgodnie z obowiązującymi wymogami OPS realizował obowiązek sprawozdawczy w wymienionym zakresie.

Otrzymane przez OPS środki finansowe na obsługę świadczenia wychowawczego przeznaczone były w głównej mierze na wynagrodzenia pracowników oraz zakup materiałów i wyposażenia. Niewykorzystana dotacja została terminowo zwrócona na rachunek Urzędu Miejskiego w Tucholi.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- braku upoważnień trzech pracowników OPS do prowadzenia postępowań w sprawach świadczenia wychowawczego (art. 10 ust.2 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci);
- nieprawidłowym sposobie naliczania kosztów obsługi (art. 29 ust.4 ww. ustawy) – koszty obsługi naliczano od kwoty dotacji wykorzystanej zamiast otrzymanej.

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

² Dz. U. z 2017 r. poz.1851, ze zm.

III. OPIS STANU FAKTYCZNEGO ORAZ OCENY POSZCZEGÓLNYCH OBSZARÓW KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. WNIOSKI O WYPŁATĘ ŚWIADCZENIA

Opis stanu faktycznego

1.1 OPS udzielił pomocy z tytułu świadczenia wychowawczego 1.714 rodzinom w pierwszym okresie świadczeniowym (od kwietnia 2016 r. do września 2017 r.) oraz 1.454 rodzinom w drugim okresie świadczeniowym (do marca 2018 r.).

Na koniec pierwszego okresu świadczeniowego złożono w OPS 3.434 wnioski o ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego (w tym 559 za pośrednictwem systemu teleinformatycznego), z czego w 2.372 przypadkach występowano o świadczenia na pierwsze dziecko, a w 1.062 na drugie i kolejne dzieci.

W drugim okresie świadczeniowym złożono 246 wniosków (z tego 9 za pośrednictwem systemu teleinformatycznego), w tym 161 wniosków dotyczyło ustalenia prawa do świadczenia na pierwsze dziecko, a 85 na drugie i kolejne dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 122,199- 327, 330 i 331-341)

W okresie od kwietnia 2016 r. do września 2017 r. wydano 2.828 decyzji, w tym: 2.584 w sprawie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego (tj. przyznających i przyznająco-odmownych); 88 decyzji w sprawie odmowy prawa do świadczenia; 139 decyzji w sprawie uchylenia prawa do świadczenia. W wymienionym okresie nie umarzano należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń. Świadczenia przekazane w formie pieniężnej wyniosły 21.246,6 tys. zł, a w formie rzeczowej 6,0 tys. zł³ (nie realizowano świadczenia wychowawczego w formie opłacenia usług).

(dowód: akta kontroli str. 122, 199-327 i 331-341)

W okresie od października 2017 r. do marca 2018 r. wydano 955 decyzji, w tym 835 w sprawie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego (przyznających i przyznająco - odmownych); 44 decyzje w sprawie odmowy prawa do świadczenia oraz 51 w sprawie uchylenia prawa do świadczenia. W wymienionym okresie nie umarzano należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń. W formie pieniężnej przekazano świadczenia w kwocie ogółem 6.571,8 tys. zł, a w formie rzeczowej o wartości 12,0 tys. zł⁴ (nie realizowano świadczenia wychowawczego w formie opłacenia usług).

(dowód: akta kontroli str. 122, 199-327 i 331-341)

Spośród wszystkich ww. wniosków, 2.063 dotyczyło pierwszego okresu świadczeniowego (z czego 349 złożono za pośrednictwem systemu teleinformatycznego), a 1.617 kolejnego okresu (z czego 219 złożono za pośrednictwem systemu teleinformatycznego). W wymienionej ilości decyzji przyznających świadczenie i przyznająco-odmownych oraz odmownych (3.551 ogółem), 1.981 dotyczyło pierwszego okresu świadczeniowego, a 1.570 kolejnego okresu.

Kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych i Alimentacyjnych OPS (dalej: „Działu ŚRiA”) wyjaśnił, że różnica między ilością złożonych wniosków i wydanych decyzji (dla pierwszego okresu 82 i dla drugiego okresu 47) wynikała z tego, że 58 wniosków pozostawiono bez rozpatrzenia (w wyniku ich: zdublowania, wycofania

³ Świadczenie przyznane dwóm rodzinom

⁴ Świadczenie przyznane jednej rodzinie

przez wnioskodawcę, niewywiązania się z obowiązku uzupełnienia dokumentów) oraz przekazania 62 wniosków w ramach koordynacji świadczeń i 9 wniosków do innych organów w związku ze zmianą miejsca zamieszkania wnioskodawcy.

W okresie objętym kontrolą Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki (dalej: „KPUW”) i Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu (dalej: „ROPS”) przesłali OPS do uzupełnienia (w ramach pomocy prawnej⁵) łącznie trzy wnioski; (dwa dotyczyły wniosków złożonych w OPS, a jeden wniosku złożonego bezpośrednio w ROPS). W przypadku dwóch wniosków złożonych w OPS zakres danych do uzupełnienia wynikał z zakresu postępowań prowadzonych przez ROPS i KPUW.

(dowód: akta kontroli str. 122, 330, 367-368, 496-505 i 531-532)

Kierownik Działu ŚRiA wyjaśnił, że programem informatycznym obsługującym świadczenie wychowawcze jest program dostarczony przez firmę TOP-TEAM, który służy do ewidencjonowania wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego i wyliczania dochodu. Program umożliwia bezpośredni dostęp do baz danych: PESEL, EKSMOoN⁶, AC Serwis⁷; CEIDG⁸ (jeżeli informacja w tym zakresie jest odznaczona we wniosku), Ministerstwa Finansów (w zakresie dochodów rodziny wnioskodawcy); składkach zdrowotnych i okresach ubezpieczenia zdrowotnego (z bazy ZUS, KRUS i NFZ); CBB⁹. Wyjaśnił, że po wygenerowaniu wyżej wymienionych informacji wniosek jest ponownie weryfikowany. Część danych jest dostarczana przez wnioskodawcę (np. informacja o powierzchni gospodarstwa rolnego¹⁰; dochodach nieopodatkowanych). Na podstawie dostarczonych przez wnioskodawcę dokumentów ustala się również dochody utracone i uzyskane. Po zapisaniu wniosku w systemie jest on automatycznie przekazywany do Centralnej Bazy Beneficjentów, podobnie jak wydana w tej sprawie decyzja.

Dyrektor OPS wyjaśniła, że od 2004 r. OPS korzysta z oprogramowania „TT - Świadczenia Rodzinne firmy Top-Team”. Oprogramowanie służy do realizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych i ustawy o zasiłkach dla opiekuna. Od wejścia w życie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci firma Top-Team udostępniła moduł do w/w oprogramowania rozszerzający funkcjonalność programu o obsługę świadczeń wychowawczych. Koszt uruchomienia modułu wyniósł 861,0 zł (jednorazowo), koszt eksploatacji oprogramowania w okresie od 1 maja 2016r. do 31 grudnia 2017r. wynosił 98,4 zł miesięcznie, od 1 stycznia 2018r. koszt eksploatacji wynosi 102,1 zł miesięcznie. W trakcie korzystania z oprogramowania zgłaszano problemy do Top-Team, które zostały rozwiązane przez dostawcę oprogramowania.

(dowód: akta kontroli str. 331-342, 471 i 475-476)

⁵ tj. na podstawie art. 52 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.), zgodnie z którym w toku postępowania organ administracji publicznej zwraca się do właściwego terenowego organu samorządu terytorialnego o wezwanie osoby zamieszkałej lub przebywającej w danej gminie do złożenia wyjaśnień lub zeznań albo do dokonania innych czynności, związanych z toczącym się postępowaniem. Organ prowadzący postępowanie oznacza zarazem okoliczności będące przedmiotem wyjaśnień lub zeznań albo czynności, jakie mają być dokonane.

⁶ baza o niepełnosprawności - jeżeli informacja w tym zakresie podana jest we wniosku

⁷ o statusie zatrudnienia; OPS dodatkowo korzysta z oprogramowania umożliwiającego dostęp do bazy danych Powiatowego Urzędu Pracy w Tucholi

⁸ Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej

⁹ Centralnej Bazy Beneficjentów – gdzie pozyskiwana jest informacja o tym czy wnioskodawca złożył wnioski lub pobiera świadczenia z innego organu

¹⁰ Dochód z tego tytułu ustala się przelicznikiem określonym w obwieszczeniach Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w danym roku i wprowadza ręcznie do programu

1.2 Pracownicy OPS wydający decyzje w sprawie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego posiadali stosowne upoważnienia wydane przez Burmistrza Tucholi.

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 9, 160, 163, 153, 328, 331 i 334-341)

Badaniem objęto 20 wniosków (w tym 10 na podstawie których przyznano świadczenie wychowawcze i 10 na podstawie których odmówiono tego świadczenia). Wszystkie wnioski spełniały wymogi formalne. Stwierdzono, że OPS prawidłowo weryfikował wnioski na podstawie informacji pozyskanych z usługi EMPATIA, poprzez potwierdzanie danych osobowych osób wykazywanych we wnioskach oraz ich dochodów odnotowanych w tym systemie. W przypadku zaznaczenia przez wnioskodawców: dochodów nieopodatkowanych podatkiem dochodowym od osób fizycznych, dochodów uzyskanych z gospodarstwa rolnego lub opodatkowanych na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym (tzw. ryczałt ewidencjonowany lub karta podatkowa¹¹), OPS pobierał od wnioskodawców lub instytucji (urzędów skarbowych) oświadczenia lub zaświadczenia potwierdzające wysokość dochodu. OPS prawidłowo ustalał wysokość dochodów utraconych i uzyskanych wykazywanych przez wnioskodawców, pozyskując od wnioskodawców lub instytucji w tych przypadkach dodatkowe dokumenty (takie jak świadectwa pracy, umowy zlecenia, zaświadczenie o wypłaconych zasiłkach).

W jednym z badanych przypadków (z 20 badanych) OPS zawyżył dochód rodziny o 3,34 zł, co nie wpłynęło na zasadność odmówienia świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko (art.5 ust. 3 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci).

(dowód: akta kontroli str. 121 i 123-142)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W prowadzonych postępowaniach w sprawie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego uczestniczyło, oprócz osób wydających decyzje, trzech pracowników OPS, którzy nie posiadali stosownych w tym zakresie upoważnień wydanych przez Burmistrza Tucholi (art.10 ust. 2 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci), tj.: Magdalena D. i Henryk L. (którzy mieli te zadania wpisane do zakresów czynności) oraz Sylwia C.

Dyrektor OPS wyjaśniła, że wymienieni pracownicy nie prowadzili postępowań w sprawie świadczenia wychowawczego od kwietnia 2016 r. W przypadku dwóch pracowników, ich zatrudnienie w OPS w Dziale Świadczeń rodzinnych i Alimentacyjnych nastąpiło później, natomiast jeden pracownik powrócił po dłuższej usprawiedliwionej nieobecności. Sprawa wystąpienia przeze mnie do Burmistrza Tucholi o wydanie dla wskazanych pracowników upoważnień do prowadzenia postępowania w sprawie świadczenia wychowawczego została przeoczona.

Upoważnienia wystawiono w dniu 14 maja 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 9, 160, 163, 153, 328, 537, 539 i 541-543)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹², pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

¹¹ Dochód obliczany był na podstawie tabel do obwieszczenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 27 lipca 2017 r. w sprawie wysokości dochodu za dany rok z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne

¹² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

Opis stanu
faktycznego

2. WYPŁATA ŚWIADCZEŃ

2.1. W badanej próbie 20 wniosków o przyznanie świadczenia w 18 przypadkach prawo do świadczenia wychowawczego było ustalane w terminach określonych w art. 21 i w art. 49 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. W dwóch przypadkach, w związku z prowadzonym postępowaniem wyjaśniającym, przedłużono obowiązujący termin i prawo do świadczenia ustalono w terminie wynikającym z postanowień wydanych w tych sprawach. Terminy wypłaty świadczenia wychowawczego określano w decyzjach przyznających świadczenie. W próbie objętej badaniem (10 decyzji) były to okresy do: 10, 20, 21, 23 lub 30 dnia miesiąca. W każdym badanym przypadku dochowano terminów wypłaty; świadczenia wychowawcze były wypłacane w kwotach określanych w decyzjach (ogółem 32,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 123-152 i 354)

2.2. Zgodnie ze Statutem OPS z dnia 22 czerwca 2012 r.)¹³ do podstawowych zadań OPS należała realizacja zadań zleconych Gminie Tuchola, zgodnie z ustaleniami przekazywanymi w tej sprawie przez Wojewodę Kujawsko – Pomorskiego, w szczególności w zakresie przyznawania i wypłacania świadczeń wychowawczych.

(dowód: akta kontroli str. 10-31)

Gmina była zobowiązana do przekazywania Wojewodzie sprawozdań rzeczowo-finansowych za okresy miesięczne w terminie do 7 dnia miesiąca następującego po upływie każdego miesiąca¹⁴.

Miesięczne sprawozdania z wykonania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego za okres od stycznia 2017 r. do marca 2018 r. sporządzał i przekazywał Wojewodzie w wymaganym terminie Kierownik Działu ŚRiA, który zgodnie z zakresem czynności był zobowiązany do przygotowywania okresowych informacji i sprawozdań dotyczących rozmiaru i rodzaju udzielonego wsparcia.

Wcześniejsze Sprawozdania (za okres od kwietnia do grudnia 2016 r.) Kierownik Działu ŚRiA sporządzał w terminach wskazanych przez Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy (innych od terminów określonych w rozporządzeniu), co - wg jego wyjaśnień - wynikało z zaleceń Wydziału Polityki Społecznej Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy.

(dowód: akta kontroli str. 6, 166, 168-169, 172-176, 199-327, 537 i 539-540)

W okresie od stycznia do września 2017 r. Kierownik Działu ŚRiA sporządzał i przekazywał Wojewodzie miesięczne sprawozdania z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego w formie przewidzianej w załączniku nr 3 do rozporządzenia z dnia 18 lutego 2016 r.

Sprawozdań takich nie sporządzano w tej formie w okresie od kwietnia do grudnia 2016 r. – informacje dotyczące realizacji świadczenia wychowawczego w tym okresie przekazywano do KPUW w innych formatach, co – jak wyjaśnił Kierownik Działu ŚRiA - wynikało z zaleceń Wydziału Polityki Społecznej Kujawsko – Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy.

W obowiązującym od października 2017 r. rozporządzeniu w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia

¹³ Uchwały Rady Miejskiej Tucholi Nr XX/168/12, zm. Uchwałą i Nr XVIII/144/16

¹⁴ do dnia 31 lipca 2017 – na podstawie rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego (Dz. U. poz.212), a od 1 października 2017 r. - na podstawie rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 września 2017 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego (Dz.U. poz. 1813

wychowawczego nie wskazano wzorów sprawozdań – należało je sporządzać przy wykorzystaniu systemów teleinformatycznych. Sprawozdania sporządzone od października 2017 r. do marca 2018 r., w stosunku do sprawozdań obowiązujących w poprzednim okresie, zawierały dodatkowe dane dotyczące w szczególności: świadczeń wychowawczych przekazanych w formie pieniężnej, rzeczowej i w formie opłacenia usług za wcześniejsze miesiące; świadczeń nienależnie pobranych (gdzie m.in. wyszczególniono informacje o umorzeniach, rozłożeniach na raty, potrąceniach z bieżąco wypłacanych świadczeń jak i dotacjach podlegających zwrotowi do budżetu państwa); rozbudowano pozostałe części sprawozdania (tj.: informacje uzupełniające o realizacji świadczeń wychowawczych; informacje o liczbie rodzin pobierających świadczenie wychowawcze; informacje na temat finansowania świadczeń wychowawczych i kosztów ich obsługi).

Kierownik Działu ŚRiA wyjaśnił, że zgodnie z mailem Wydziału Polityki Społecznej KPUW z dnia 31.10.2017r. począwszy od sprawozdania za październik 2017r. obowiązuje nowy wzór sprawozdania, który został zaimplementowany w Centralnej Aplikacji Statystycznej.

(dowód: akta kontroli str. 166, 168-170, 172-195 i 199-327)

Kierownik Działu ŚRiA wyjaśnił, że dane do sprawozdań (w formacie obowiązującym od stycznia 2018 r.) w częściach dotyczących: Informacji o rodzinach pobierających świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko (część D sprawozdania); Informacji o liczbie rodzin pobierających świadczenie wychowawcze (część E sprawozdania) oraz Informacji na temat przyczyny ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego (część F sprawozdania), są generowane automatycznie przez system obsługujący świadczenie i nie są w tym zakresie weryfikowane przez pracowników OPS. Dane do części finansowej (część G sprawozdania) były przygotowywane przez Księgową OPS na podstawie zapisów z systemu finansowo-księgowego OPS oraz ze Statystycznej Aplikacji Centralnej¹⁵. Weryfikacji przez Kierownika Działu ŚRiA z innymi rejestrami i dokumentami OPS podlegały informacje generowane przez system obsługujący świadczenie w częściach dotyczących: Wydatków na świadczenia wychowawcze finansowane z dotacji (część A1 i A2 sprawozdania); Informacji na temat należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń (część B1 i B2 sprawozdania) oraz Informacji uzupełniających o realizacji świadczenia (część C sprawozdania).

(dowód: akta kontroli str. 166, 170-171, 196-198 i 348)

Analizie pod kątem rzetelności (tj. w zakresie jego zgodności z systemem finansowo-księgowym OPS oraz prowadzonymi w OPS rejestrami ręcznymi) poddano wybrane elementy sprawozdania za styczeń 2018 r.. Stwierdzono, że stan należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych na ostatni dzień miesiąca (16,5 tys. zł) był zgodny z kwotą wykazaną w rejestrze prowadzonym ręcznie; liczba wniosków wykazana w sprawozdaniu (33 wnioski) była zgodna z ich liczbą odnotowaną w wykazie spraw prowadzonym ręcznie; wartość umorzonych i rozłożonych na raty świadczeń nienależnie pobranych (3,5 tys. zł) była zgodna z kwotami wynikającymi z decyzji odnotowanych w prowadzonych rejestrach (rejestr umorzeń i rejestr decyzji o rozłożeniu na raty). W części finansowej wykazano plan dotacji w kwocie 12.179, 0 tys. zł, co było zgodne z wysokością określoną w planie budżetowym OPS; wartość dotacji otrzymanej w miesiącu styczniu 2018 r., wykazanej w sprawozdaniu (1.181,7 tys. zł), była zgodna z kwotą ujętą w ewidencji konta 223; w sprawozdaniu wykazano 1,5% kosztów liczonych od kwoty przekazanej dotacji (tj. 17,7 tys. zł); wartość wydatków na wynagrodzenia wykazana w sprawozdaniu (17, 0 tys. zł), była zgodna z wartościami w paragrafach wydatków

¹⁵ Oprogramowanie służące obsłudze świadczenia wychowawczego

wynagrodzeń z pochodnymi; w sprawozdaniu wykazano jeszcze wydatki pozostałe w kwocie 677 zł. Była to różnica między kosztami ogółem, a wydatkami wykonanymi w kwocie 17, 0 tys. zł – stwierdzono, że pozostałe wydatki poniesiono w kwocie 620,1 zł (różnica - wg wyjaśnień Księgowej OPS - wynikała z konstrukcji oprogramowania do sporządzania sprawozdań; w przypadku wykazania faktycznych kosztów, wyższych od 1,5% przekazanej w danym miesiącu dotacji, program wykazywał błąd w sprawozdaniu, ponieważ nie był dostosowany do wykazywania danych narastająco).

(dowód: akta kontroli str. 196-198, 204-208 i 343-353)

OCENA CZĄSTKOWA

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

3. WYKORZYSTANIE DOTACJI NA OBSŁUGĘ PROGRAMU RODZINA 500 PLUS

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zadania wynikające z Programu Rodzina 500 plus wykonywało w OPS ogółem 10 pracowników, którym przyznawano z tego tytułu nagrody ze środków otrzymanych na koszty obsługi Programu (w przedziale od 0,3 tys. zł do 2,5 tys. zł za jeden lub dwa miesiące w 2016 r. i w 2017 r.). Ponadto siedmiu pracowników wykonujących zadania przy tym Programie (takie jak: przyjmowanie wniosków, prowadzenie postępowań i wydawanie decyzji oraz rozliczanie świadczeń) otrzymywało z tych środków wynagrodzenie lub jego część (1/3, 1/2 lub cały etat).

(dowód: akta kontroli str. 6-8, 153, 154-159, 161-162, 164-165 i 328-329 i 414-415)

3.2. Dyrektor OPS wyjaśniła, że przyznając dodatkowe wynagrodzenia w formie nagród brała pod uwagę w szczególności ustawową kwotę dotacji na koszty obsługi świadczenia wychowawczego oraz udział poszczególnych pracowników w kolejnych etapach realizacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, tj. w przygotowanie OPS do realizacji nowego zadania. Przygotowania te obejmowały zatrudnienie nowych pracowników, utworzenie nowych stanowisk pracy, kupno sprzętu i niezbędnych materiałów do realizacji świadczeń pieniężnych wskazanych w w/w ustawie. Kolejnym etapem było przyjmowanie i weryfikacja wniosków na świadczenie wychowawcze oraz wydawanie decyzji administracyjnych, następnie wypłata świadczeń i rozliczanie dotacji oraz wykonywanie sprawozdawczości. Wysokość przyznanych nagród uzależniona była od udziału poszczególnych pracowników w kolejnych etapach realizacji wskazanej ustawy oraz od rozmiaru innych obowiązków służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 537 i 539)

3.3. Na zakup materiałów i wyposażenia wydatkowano 53,6 tys. z w 2016 r., 5,0 tys. zł w 2017 r. i 0,2 tys. zł w pierwszym kwartale 2018 r. W 2016 r. poniesiono również wydatek na zakup inwestycyjny w kwocie 8,2 tys. zł.

Objęte badaniem środki trwałe i wyposażenie rozliczone z kosztów obsługi wyniosły 46,2 tys. zł. Podczas oględzin stwierdzono, że środki te były wykorzystywane przez pracowników realizujących zadania w zakresie świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego.

(dowód: akta kontroli str.76-84, 112-120, 355-365, 369-371, 375, 380 i 382-413)

3.4. Wydatki na realizację Programu Rodzina 500 plus wg stanu na koniec pierwszego okresu świadczeniowego wyniosły 365,3 tys. zł (pierwsze świadczenia wypłacono w dniu 18 kwietnia 2016 r.), a w drugim okresie świadczeniowym, na koniec I kwartału 2018 r. - 103,5 tys. zł.

Dotyczyły one: wynagrodzeń (odpowiednio: 254,6 tys. zł i 90,0 tys. zł); odpisów na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych; zakupu materiałów i wyposażenia (odpowiednio: 57,7 tys. zł i 1,1 tys. zł); zakupu inwestycyjnego w pierwszym okresie świadczeniowym oraz wydatków pozostałych OPS rozliczonych z przyznaných kosztów obsługi (w szczególności dotyczących: energii, usług remontowych, usług pozostałych i telekomunikacyjnych, opłat czynszowych, podatku od nieruchomości).

Główna Księgowa OPS wyjaśniła, że koszty: energii, czynszu, ogrzewania, podatku od nieruchomości, wody, kanalizacji, odpadów komunalnych, ochrony, sprzątnia, obsługi informatycznej i telefonów liczone są odpowiednimi kluczami podziałowymi.

(dowód: 76-84, 112-120, 153, 355-356 i 487-490)

3.5. W sprawozdaniu Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego (dalej: „sprawozdanie Rb-50”) za IV kwartał 2016 r. wydatki wykonane z dotacji na świadczenie wychowawcze (rozd.85211 klasyfikacji budżetowej) wyniosły 10.536,6 tys. zł, co było zgodne z kwotą środków przekazanych z Urzędu Miejskiego w Tucholi, pomniejszonych o zwrot dotacji niewykorzystanej za 2016 r. w kwocie 3,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 45-48, 51-84, 482, 546-561, 614-635 i 637-638)

W sprawozdaniu Rb-50 za IV kwartał 2017 r. wydatki wykonane z tej dotacji (rozd.85501 klasyfikacji budżetowej) wyniosły 14.369,9 tys. zł, co było zgodne z kwotą środków przekazanych z Urzędu Miejskiego w Tucholi, pomniejszonych o zwrot dotacji niewykorzystanej za 2017 r. w kwocie 330,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 85-120, 585-613 i 637-638)

W sprawozdaniu RB-50 za I kwartał 2018 r. wykazano wykonanie wydatków z dotacji na świadczenie wychowawcze w kwocie 3.368,0 tys. zł (Urząd Miejski w Tucholi przekazał w tym okresie środki w kwocie 3.394,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 357-366, 482, 582-584 i 637-638)

3.6. Wydatki dotyczące wypłaty świadczenia wychowawczego (§ 3110 – świadczenia społeczne) wyniosły: 10.333,8 tys. zł w 2016 r. i 14.154,3 tys. zł w 2017 r. Koszty obsługi Programu Rodzina 500 plus, o których mowa w art. 29 ust.4 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, OPS rozliczył odpowiednio w kwotach: 202,7 tys. zł i 215,5 tys. zł, tj.: 1,9% dotacji wykorzystanej na świadczenie wychowawcze w 2016 r. i 1,5% dotacji wykorzystanej w 2017 r. Niewykorzystane środki (różnicę między środkami przekazanymi i wykorzystanymi) w kwotach: 3,5 tys. zł za 2016 r. i 330,3 tys. zł za 2017 r. zwrócono na rachunek Urzędu Miasta w Tucholi na koniec 2016 r. i 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 45-50, 76-84, 112-120, 416-443, 494-495 i 546-581)

Dyrektor OPS wyjaśniła, że planowanie zapotrzebowania na środki niezbędne do realizacji wypłat świadczeń wychowawczych na dany miesiąc jest realizowane najczęściej około 23-go dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłat. Problematiczne jest określenie ilości wniosków, które wpłyną po tym dniu do czasu pierwszej wypłaty oraz ilości decyzji w ramach koordynacji świadczeń, które dotyczą wielu miesięcy wstecz, co przekłada się na duże kwoty wypłat w danym miesiącu. Kolejnym problemem jest okres przyjmowania wniosków na nowy okres zasiłkowy, (zwłaszcza październik – listopad), w którym wystawiana jest duża liczba decyzji dotycząca nowego okresu; planowanie zapotrzebowania na te miesiące jest dodatkowo obciążone ryzykiem mniejszej ilości wystawionych decyzji niż ilość decyzji założona przy planowaniu zapotrzebowania. Planowanie na pierwsze

miesiące nowego okresu również oparte jest na założeniu ilości wniosków na nowy okres w ilości równej ilości wniosków na poprzedni okres.

Kierownik Działu ŚRiA wyjaśnił, że w miesiącach od października do grudnia 2017 r. okazało się, że liczba rodzin pobierająca świadczenie wychowawcze w stosunku do poprzedniego okresu świadczeniowego zmalała o ok. 15%, co spowodowało mniejsze wykorzystanie zaplanowanych środków i konieczność zwrotu 330,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 112-114, 366, 416-460, 468-471, 474-475, 480 i 579-581)

Stwierdzona
nieprawidłowość

OPS ustalał niezgodnie z art. 29 ust. 4 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci koszty obsługi Programu Rodzina 500 plus.

Do wyliczenia kosztów obsługi Programu Główna Księgowa OPS przyjmowała kwotę dotacji wykorzystanej, zamiast dotacji otrzymanej.

W złożonych wyjaśnieniach Główna Księgowa OPS podała, że trudno jest precyzyjnie ustalić potrzebną kwotę dotacji na wypłatę świadczeń. Planowanie wypłaty świadczeń po uwzględnieniu decyzji w sprawach świadczenia wychowawczego realizowanego w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego może powodować zapotrzebowanie w kwocie wyższej niż w rzeczywistości zostanie wypłacone, a tym samym możliwość naliczenia wyższych kosztów na obsługę tego zadanie. Mimo iż ustawa pozwala na ponoszenie kosztów w wysokości 1,5% otrzymanej dotacji na świadczenia wychowawcze przyjęto, że metoda wyliczania kosztów obsługi od dotacji wykorzystanej jest bardziej realna.

W ocenie NIK zgodnie z treścią przywołanego przepisu koszty obsługi świadczenia wychowawczego mają być ustalone w wysokości 1,5% dotacji otrzymanej.

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 112-120, 416-443, 494 i 495)

OCENA CZĄSTKOWA

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

4. WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW Z PROGRAMU RODZINA 500 PLUS

Opis stanu
faktycznego

4.1. W okresie objętym badaniem wydano w OPS 42 decyzje w sprawie stwierdzenia nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego na kwotę ogółem 50,1 tys. zł, z czego do dnia rozpoczęcia kontroli NIK odzyskano 42,6 tys. zł (85,0% świadczeń nienależnie pobranych).

Żądanie zwrotu wcześniej przyznanych świadczeń wychowawczych spowodowane było zmianą sytuacji dochodowej rodziny (39 przypadków) lub zmianą składu osobowego rodziny (trzy przypadki).

Dyrektor OPS wyjaśniła, że ponowna weryfikacja przyznanego świadczenia prowadzona jest w następujących przypadkach: zgłoszenia przez wnioskodawcę zmiany sytuacji rodzinnej lub dochodowej; uzyskanie przez organ informacji od osób trzecich lub od pracownika socjalnego o marnotrawieniu środków z wypłacanego świadczenia wychowawczego; uzyskanie nowych informacji o sytuacji rodzinnej lub dochodowej mających wpływ na prawo do świadczenia wychowawczego z poprzedniego okresu podczas rozpatrywania kolejnego wniosku na świadczenie wychowawcze w związku z nowym okresem świadczeniowym. Najczęściej dotyczy to sytuacji, w której strona w nowym wniosku zgłasza dochód utracony, który w poprzednim okresie powinien być zgłoszony jako uzyskany. Zdarzają się również przypadki, że we wniosku na nowy okres wnioskodawca zgłasza inny skład rodziny lub stan cywilny, po weryfikacji okazuje się, że zmiana nastąpiła w trakcie poprzedniego okresu i nie została zgłoszona.

(dowód: akta kontroli str. 122, 463-465, 471, 473 i 491-493)

4.2. Kierownik Działu ŚRiA wyjaśnił, że sprawowanie opieki nad dzieckiem wnioskodawcy o przyznanie świadczenia wychowawczego weryfikowane jest w przypadku, gdy po złożeniu wniosku wpłynie do OPS kolejny wniosek złożony przez drugiego rodzica (opiekuna prawnego) oraz w sytuacjach pozyskania przez OPS informacji o marnotrawieniu środków (na podstawie wywiadu środowiskowego, rozprawy administracyjnej, czy też zeznania świadków).

W badanym okresie w OPS stwierdzono trzy przypadki zamiany świadczenia przekazywanego w formie pieniężnej na świadczenie przekazywane w formie rzeczowej. Dotyczyło to dwóch świadczeń przyznanych w pierwszym okresie świadczeniowym (po 1,0 tys. zł¹⁶ i 2,0 tys. zł¹⁷ w okresie od kwietnia 2016 r. do września 2017 r.) i jednego w drugim okresie (po 2,0 tys. zł¹⁸ w okresie od 1 października 2017 r. do 30 września 2018 r.).

Stwierdzono, że o podejrzeniu marnotrawienia środków Działu ŚRiA wydający decyzje w sprawie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego w pierwszym okresie świadczeniowym, został poinformowany w dniu 3 kwietnia 2017 r. przez pracownika socjalnego zatrudnionego w Dziale Pomocy Środowiskowej i Realizacji Świadczeń OPS.

Pracownik ten w złożonych wyjaśnieniach podał, że:

- informacja o marnotrawieniu środków przyznanych decyzją Nr ŚRA.519.47.2016 wpłynęła do OPS w lutym 2017 r.; rodzina zgodziła się na objęcie jej pomocą przez asystenta rodziny, który w lipcu 2017 r. zgromadził dowody potwierdzające nadużywanie alkoholu;
- informacja o marnotrawieniu środków przyznanych decyzją Nr ŚRA.519.1195.2016 wpłynęła do OPS w lutym 2016 r. jednak była trudna do udowodnienia m.in. z uwagi na brak zgody na współpracę z asystentem rodziny i toczące się przed Sądem Rejonowym w Tucholi postępowanie w sprawie ograniczenia władzy rodzicielskiej (Sąd Rejonowy w Tucholi był w dniu 18 marca 2016 r. poinformowany o podejrzeniu nadużywania alkoholu przez matkę dzieci). Postanowienie Sądu o zobowiązaniu rodziny do współpracy z asystentem rodziny wpłynęło do OPS w dniu 29 marca 2017 r. Asystent rodziny zgromadził dowody potwierdzające nadużywanie alkoholu w lipcu 2017 r.

Przyznanie świadczenia rzeczowego w drugim okresie świadczeniowym było wynikiem informacji i decyzji z pierwszego okresu dotyczącej jednej z wyżej wymienionych rodzin.

Dyrektor OPS w złożonych wyjaśnieniach podała, że realizacja ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci przez OPS daje możliwość pomocy rodzinom borykającym się z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, poprzez wprowadzenie asystenta rodziny, który wspiera i pomaga rodzinom, a także monitoruje sytuację dzieci w tych rodzinach. W okresie od kwietnia 2016 r. do marca 2018 r. trzech asystentów wspierało 42 rodziny. W przypadkach rażącego zaniedbywania dzieci, umieszcza się je w rodzinach zastępczych (na mocy postanowienia sądu), w 2017 r. były cztery takie przypadki. Ponadto OPS reaguje na każdą (nawet anonimową) informację napływającą ze środowiska o przypadkach marnotrawienia świadczeń wychowawczych. Wyjaśniła również, że obecnie nie ma podstaw do dokonywania przeglądu wszystkich spraw, w przypadku, których wypłacane jest świadczenie wychowawcze pod kątem ewentualnego marnotrawienia tego świadczenia,

¹⁶ Decyzja Nr ŚRA.519.1195.2016 z dnia 15 czerwca 2016 r.

¹⁷ Decyzja Nr ŚRA.519.47.2016 z dnia 14 kwietnia 2016 r.

¹⁸ Decyzja Nr ŚRA.519.1559.2017 z dnia 7 listopada 2017 r.

gdyż byłoby to zakładaniem z góry, że rodziny uprawnione do świadczenia wychowawczego, wydatkują je niezgodnie z celem.

(dowód: akta kontroli str. 122, 331, 334, 483-486, 506-530 i 544-545)

4.3. W latach objętych badaniem nie analizowano efektów wynikających z realizacji świadczenia wychowawczego, ponieważ, jak wyjaśniła Dyrektorka OPS, nie zostało opracowane narzędzie do takiego badania. Na podstawie danych statystycznych pozyskanych w trakcie kontroli z Urzędu Miejskiego w Tucholi stwierdzono, że liczba urodzeń dzieci na dzień 31 grudnia 2017 r. w Gminie Tuchola wzrosła o 35 w porównaniu ze stanem urodzeń na dzień 31 grudnia 2015 r. i o 17 urodzeń w porównaniu ze stanem na 31 grudnia 2016 r. – tym samym w ocenie Dyrektorki OPS cel pronatalistyczny Programu Rodzina 500 plus jest realizowany.

W listopadzie 2016 r. OPS, w związku z pytaniem Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, przeprowadził częściowe rozpoznanie przeznaczenia wypłacanego świadczenia wychowawczego. Dane wykazane w przesłanym wzorze sprawozdania dotyczyły tylko asystentów rodziny (rozpoznanie objęło tylko 7,0% rodzin pobierających to świadczenie). Dyrektorka OPS wyjaśniła, że część ankiety dotycząca pracowników socjalnych nie została wypełniona ponieważ OPS nie posiada możliwości dotarcia do wszystkich 357 rodzin korzystających z tego świadczenia. Wyjaśniła również, że zauważalny jest pozytywny wpływ Programu Rodzina 500 plus na sytuację bytową rodzin – do OPS docierają bowiem informacje od beneficjentów o zrealizowaniu dzięki temu świadczeniu wielu przedsięwzięć takich jak np.: remont mieszkania, zakup sprzętu AGD, wyjazd dzieci na wypoczynek.

(dowód: akta kontroli str. 461-462, 467 i 534-536)

OCENA CZĄSTKOWA

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

5. WPŁYW PROGRAMU RODZINA 500 PLUS NA LICZBĘ I WYSOKOŚĆ INNYCH ŚWIADCZEŃ Z POMOCY SPOŁECZNEJ

Opis stanu faktycznego

Dyrektorka OPS wyjaśniła, że do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie badano wpływu programu Rodzina 500 plus na udzielanie innych świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 466, 537 i 540)

Badanie wpływu Programu Rodzina 500 plus przeprowadzono na podstawie wytypowanej próby 100 rodzin¹⁹. Badanie uzupełniono informacjami wynikającymi z ankiet skierowanych do tej samej grupy osób.

Na podstawie danych liczbowych z ewidencji OPS wg stanu na koniec 2017 r. w stosunku do stanu na koniec 2015 r. odnotowano spadek ilości oraz wartości :

- zasiłków okresowych (tj. ilości o 39,0% i wartości o 50,2%);
- zasiłków celowych na zakup żywności (tj. ilości o 36,8% i wartości o 32,9%);
- zasiłków celowych na zakup opału (tj. ilości o 25,5% i wartości o 17,6%);
- zasiłków celowych przeznaczonych na opłaty (tj. ilości o 42,4% i wartości o 57,4%).

W badaniu ankietowym przeprowadzonym w toku kontroli wzięło udział dziewięciu rodziców lub opiekunów prawnych dzieci na które przyznano świadczenie (ze 100 wyżej wymienionych). Stwierdzono, że cztery rodziny (z dziewięciu które odesłały ankiety) zrezygnowały z innych świadczeń (takich jak: zasiłek celowy i okresowy,

¹⁹ w 2015r. - 363 rodzin, w 2016r. - 349 rodzin i w 2017r. - 339 rodzin korzystających z pomocy społecznej uprawnionych od 2016r. do otrzymywania świadczenia wychowawczego 500 plus

stypendium szkolne, dodatek mieszkaniowy), przy czym w trzech przypadkach powodem rezygnacji było uzyskanie nowego zatrudnienia i wzrost dochodów; jedna rodzina nie wskazała w ankiecie powodu rezygnacji z innych świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 466, 481 i 639-647)

Stwierzone
nieprawidłowości i
uwagi

W badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. WNIOSEK

W związku z ustaleniami kontroli, w tym stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o naliczanie kosztów obsługi wg zasady określonej w art. 29 ust. 4 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

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 Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosku

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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

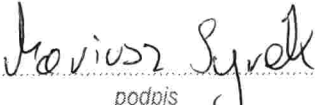
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, dnia 6 czerwca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor
Ewa Jasiurska-Kluczek

Kontroler
Mariusz Syrek
Główny specjalista k.p.


podpis


podpis

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

