



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI-4101-001-07/2014

P/14/081

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/081 – Program rządowy „Wyprawka szkolna” i jego realizacja na terenie województwa świętokrzyskiego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2012 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Kontrola obejmowała również 2011 r. w zakresie planowania środków, ustalania kryteriów udzielania pomocy oraz analizy sytuacji materialnej rodzin uprawnionych do wsparcia.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	1. Violetta Nowak, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 86704 z dnia 13 lutego 2014 r. 2. Marzena Baradziej, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli 86702 z dnia 7 lutego 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Opatowie, Plac Obrońców Pokoju 34, 27-500 Opatów (dalej: Urząd, UMiG).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Chaniecki, Burmistrz Miasta i Gminy Opatów (dalej: Burmistrz). (dowód: akta kontroli str. 5).

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna	W Urzędzie podejmowano działania, których celem było poszerzenie kręgu odbiorców rządowego programu „Wyprawka szkolna” (dalej: Program²) w oparciu o dokonywaną diagnozę potrzeb rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Urząd prowadził we współpracy z Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Opatowie (dalej: OPS) szeroką i różnorodną działalność informacyjną, dotyczącą możliwości korzystania przez uprawnionych uczniów z dofinansowania do zakupu podręczników. Nieprecyzyjny przekaz (w zakresie rodzaju podręczników podlegających dofinansowaniu) oraz niewystarczająca skuteczność informacji przekazywanych drogą telefoniczną pomiędzy zaangażowanymi w realizację Programu instytucjami, mogły wpływać negatywnie na efektywność wybranych przez Urząd form informowania. Negatywny wpływ na powszechność udziału w Programie mogły mieć rozwiązania organizacyjne przyjęte w Urzędzie, do których zaliczyć można: krótki termin składania wniosków w 2012 r. i 2013 r. oraz nadmierne rozbudowanie formularzy wniosków w 2012 r., skutkujące dokumentowaniem dochodów także przez wnioskodawców, którzy mogli być zwolnieni z tego obowiązku.
--------------	---

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 Rządowy program pomocy uczniom w 2012 r. i 2013 r. – „Wyprawka szkolna” został wprowadzony na podstawie art. 90u ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), uchwałą Nr 93/2012 Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2012 r. i uchwałą Nr 125/2013 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2013 r. Ww. program stanowił załącznik odpowiednio do uchwały z 2012 r. i uchwały z 2013 r.

Burmistrz wnioskował, otrzymywał i przekazywał szkołom środki w ramach Programu, zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników (dalej: rozporządzenie z 2012 r.)³ i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników i materiałów dydaktycznych (dalej: rozporządzenie z 2013 r.)⁴

Badanie wykorzystania dotacji przeznaczonej na wypłaty dla uczniów ze szkół prowadzonych przez inne podmioty niż miasto i gmina Opatów (dalej: Gmina), wykazało, iż część ww. środków wykorzystano niezgodnie z przeznaczeniem. Łączna kwota przekazanego nienależnie dofinansowania do zakupu podręczników w roku szkolnym 2012/2013 stanowiła 3,2% całej kwoty wydatkowanej dotacji, a w roku 2013/2014 – 3,5%. Wynikało to z wypłacania dofinansowania do zakupu książek i pomocy naukowych niestanowiących podręczników do kształcenia ogólnego. W 2013 r. 1,5% wydatkowanej dotacji wypłacono rodzicom, którzy nieprawidłowo udokumentowali wydatki. Ponadto nierzetelnie sporządzono sprawozdanie z realizacji Programu.

W 2012 r. z Programu skorzystało łącznie 107 uczniów szkół z terenu Gminy, w tym pięciu niepełnosprawnych. Dofinansowanie do podręczników otrzymało 22% uczniów klas I rozpoczynających naukę, 14% uczniów z klas II-IV oraz 9% ze szkół ponadgimnazjalnych. W 2013 r. Programem objęto 120 uczniów, w tym dziesięciu niepełnosprawnych. Pomoc otrzymało 28% uczniów klas I rozpoczynających naukę, 17% uczniów z klas II, III i V szkół podstawowych i 7% uczniów szkół ponadgimnazjalnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działalność informacyjna dotycząca możliwości korzystania przez uprawnionych z dofinansowania zakupu podręczników

Opis stanu
faktycznego

Program w 2012 i 2013 r. był skierowany do najmłodszych uczestników edukacji szkolnej⁵, uczniów, którzy kontynuują naukę według nowej podstawy programowej⁶ oraz uczniów niepełnosprawnych⁷. Dofinansowanie do zakupu podręczników przysługiwało w 2012 r. i 2013 r. ze względu na jedno z poniższych kryteriów:

- uczniom spełniającym kryterium dochodowe⁸, tj. dochód netto na jedną osobę w miesiącu poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku nie przekraczał w 2012 r. – 351 zł netto, a w 2013 r. – 456 zł⁹;
- uczniom klas pierwszych szkół podstawowych i ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia pochodzących z rodzin, w których dochód¹⁰ na osobę w rodzinie nie przekraczał w 2012 r. – 504 zł netto, a w 2013 r. – 539 zł netto;

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 706.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 818.

⁵ Z klas I-III szkoły podstawowej i ogólnokształcącej szkoły muzycznej I stopnia.

⁶ Klasy IV szkoły podstawowej, klasy I szkoły ponadgimnazjalnej w roku szkolnym 2012/2013 oraz klasy V szkoły podstawowej i klasy II szkoły ponadgimnazjalnej.

⁷ Słabowidzących, niesłyszących, z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim, oraz uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi, w przypadku, gdy jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność wymieniona wyżej, a w 2013 r. także z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym.

⁸ O którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.).

⁹ Z wyłączeniem uczniów klas I szkół podstawowych i klas I ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia.

¹⁰ O którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1456).

- uczniom pochodzącym z rodzin niespełniających kryterium dochodowego, w przypadkach określonych w art. 7 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tj. m.in. bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, przemocy w rodzinie, alkoholizmu lub narkomanii oraz w przypadku wystąpienia zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej¹¹ (dalej: kryterium pozadochodowe).

Podstawą do skorzystania z pomocy przez uczniów niepełnosprawnych było orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego.

W kontrolowanym okresie Urząd prowadził różnorodną kampanię informacyjną na temat możliwości skorzystania przez uczniów z dofinansowania do zakupu podręczników w ramach Programu. Wykorzystano następujące formy przekazu informacji: stronę internetową UMiG¹², tablicę ogłoszeń, gablotę przed Urzędem, komunikaty w lokalnej rozgłośni *Radio Opatów*.

Przekazywana powyższymi drogami informacja szczegółowo precyzowała określony katalog przypadków uprawniających do skorzystania z Programu poza kryterium dochodowym. Burmistrz kierował do dyrektorów szkół ponadgimnazjalnych (za pośrednictwem organu prowadzącego, tj. starosty powiatu opatowskiego) pisemną informację oraz przekazał zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy Opatów, które określało harmonogram realizacji Programu i ogólne zasady ubiegania się o pomoc¹³. W 2013 r. informację o zasadach realizacji Programu przekazano telefonicznie. (dowód: akta kontroli str. 9-17, 18-20)

Kampanię informacyjną dotyczącą Programu, adresowaną do znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej mieszkańców Gminy, podjął także OPS. (dowód: akta kontroli str. 90, 102)

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, iż dyrektorom podległych szkół podczas narad zalecano bieżące przekazywanie informacji o Programie uczniom i ich rodzicom. W 2012 r. ww. zalecenie obejmowało także informację skierowaną do uczniów ostatnich klas gimnazjalnych o możliwości ubiegania się o dofinansowanie przez kontynuujących naukę w szkole ponadgimnazjalnej. (dowód: akta kontroli str. 391, 393, 399-400, 403)

Przekazywana dyrektorom szkół i uczniom informacja nie precyzowała jakie podręczniki podlegają dofinansowaniu. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że w UMiG nieprawidłowo zinterpretowano przepisy w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 10-14, 111, 117)

W odpowiedzi na komunikat Świętokrzyskiego Kuratora Oświaty z dnia 20 września 2012 r.¹⁴, pracownik Urzędu zwrócił się (drogą telefoniczną) do trzech szkół ponadgimnazjalnych z terenu Gminy, o ponowną analizę potrzeb i ewentualne skorygowanie, w terminie do 25 września 2012 r., danych dotyczących liczby uczniów ubiegających się o pomoc. W toku kontroli ustalono, że ww. informacja nie została dostarczona dyrektorowi Zespołu Szkół Nr 1 w Opatowie. Żadna szkoła nie przekazała do Urzędu zmienionych zapotrzebowań. (dowód: akta kontroli str. 16-17, 126-127, 401)

¹¹ Na podstawie decyzji dyrektora szkoły, do której uczęszcza uczeń.

¹² Informacje skierowane zostały do uczniów, ich rodziców oraz do dyrektorów szkół – z zaleceniem rozprowadzania Programu.

¹³ W dniu 10 lipca 2012 r. w odniesieniu do realizacji Programu w 2012 r.

¹⁴ W komunikacie poinformowano o wyznaczeniu przez Ministerstwo Edukacji Narodowej dodatkowego terminu zgłaszania wniosków z uwagi na niski udział uczniów klasy pierwszej szkół ponadgimnazjalnych w realizacji Programu.

Burmistrz określił zasady ubiegania się o pomoc na zakup podręczników oraz terminy składania wniosków w zarządzeniu z dnia 9 lipca 2012 r.¹⁵ (w odniesieniu do roku szkolnego 2012/2013) oraz w zarządzeniu z dnia 18 lipca 2013 r.¹⁶ (w odniesieniu do roku 2013/2014). Załącznikiem do ww. zarządzeń był m.in. formularz wniosku o udzielenie pomocy. (dowód: akta kontroli str. 18-45)

Wzór formularza udostępniono na stronie internetowej Urzędu w dniach 12 lipca 2012 r. i 25 lipca 2013 r. i przekazano do szkół. Burmistrz wyznaczył terminy składania wniosków o dofinansowanie do dyrektorów szkół odpowiednio – do 6 września 2012 r. i do 4 września 2013 r. (były to odpowiednio cztery dni robocze – w 2012 r. i trzy w 2013 r.). Złożone wnioski były uzupełniane i poprawiane po upływie wyznaczonych terminów. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że wyznaczył terminy zaproponowane przez pracownika odpowiedzialnego za realizację Programu. Terminy te uznaje obecnie za bezzasadnie skrócone. (dowód: akta kontroli str. 13, 18, 32, 132-133, 136-137, 213-217, 394)

Zadania związane z realizacją Programu, jak wynika z karty zadań stanowiska pracy, w kontrolowanym okresie Burmistrz przydzielił zastępcy kierownika Referatu Organizacyjnego. Osobie tej powierzył także wykonanie zarządzenia nr 221/2012. Odpowiedzialnym za wykonanie zarządzenia nr 416/2013 uczynił w 2013 r. kierownika Referatu. W badanym okresie do Urzędu nie wpłynęły zapytania i wątpliwości ani skargi związane z Programem i jego realizacją. (dowód: akta kontroli str. 20, 34, 46-57, 71-72)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Wyznaczone przez Burmistrza terminy składania wniosków (odpowiednio cztery i trzy dni robocze od rozpoczęcia roku szkolnego) mogły utrudnić wszystkim zainteresowanym złożenie kompletnych wniosków i dostarczenie niezbędnej dokumentacji. Z uwagi na fakt, że termin przekazania ostatecznych danych do Kuratorium Oświaty określono na 13 września zarówno w 2012 jak i w 2013 r. oraz mając na uwadze, iż okres wakacyjny utrudnia prowadzenie skutecznej kampanii informacyjnej, zasadnym byłoby wyznaczenie późniejszych terminów na złożenie wniosków.
2. Przekazywana dyrektorom szkół i uczniom informacja, w niewystarczający sposób wyjaśniała, że dofinansowaniu podlegają wyłącznie podręczniki do kształcenia ogólnego (w tym specjalnego).
3. Informacja o możliwości wnioskowania o dodatkowe środki w ramach Programu w 2012 r. nie została przekazana do wszystkich szkół ponadgimnazjalnych.

Ocena częściowa

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

¹⁵Zarządzenie w sprawie składania wniosków o udzielenie pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników w 2012 r. w ramach Rządowego programu pomocy uczniom w 2012 r. „Wyprawka szkolna”. (dalej: zarządzenie 221/2012).

¹⁶ Zarządzenie z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie składania wniosków o udzielenie pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników w 2013 r. w ramach Rządowego programu pomocy uczniom w 2013 r. „Wyprawka szkolna”. 416/2013

2. Działania związane z wnioskowaniem o środki na dofinansowanie zakupu podręczników

Opis stanu faktycznego

Burmistrz, we współpracy z OPS dokonywał diagnozy potrzeb materialnych mieszkańców, w tym potrzeb związanych z dofinansowaniem zakupu podręczników, korzystając z uchwalonych przez Radę Miejską dokumentów¹⁷, które określały diagnozę środowiska społecznego oraz dane statystyczne dotyczące rodzin korzystających ze świadczeń rodzinnych i z pomocy społecznej (z wyszczególnieniem powodów jej przyznawania). Dokumenty te dostarczały informacji o potrzebach w zakresie pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i życiowej. (dowód: akta kontroli str. 73-109)

Burmistrz podejmował działania w celu rozpoznania potrzeb w zakresie udzielania uczniom pomocy materialnej na zakup podręczników. W UMiG pozyskiwano i gromadzono informacje o liczbie uprawnionych do pomocy w ramach Programu na podstawie otrzymanych od dyrektorów szkół danych szacunkowych i list uprawnionych uczniów. W dniu 7 sierpnia 2012 r. odbyło się spotkanie zastępcy kierownika Referatu Organizacyjnego (tj. osoby odpowiedzialnej za realizację Programu) z kierownikiem OPS, w sprawie przekazywania przez OPS informacji na temat Programu rodzicom objętym pomocą ośrodka. Ponadto dyrektorzy dwóch szkół¹⁸ zasięgali informacji w OPS na temat rodzin kwalifikujących się do dofinansowania dzieciom podręczników szkolnych. Przy weryfikacji składanych szacunkowych zapotrzebowań konfrontowano potrzeby zgłoszone przez szkoły z liczbą uprawnionych do stypendium szkolnego. (dowód: akta kontroli str. 110, 113-115, 128-143)

Zestawienie liczby beneficjentów i zdiagnozowanych potrzeb uczniów pochodzących z rodzin spełniających kryterium dochodowe wskazuje, że wszyscy uczniowie (poza uczniami klas pierwszych) z rodzin objętych opieką OPS skorzystali z Programu. Spośród uczniów klas pierwszych szkół podstawowych, objętych opieką ośrodka, z pomocy skorzystało 66% (w 2012 r.) i 83% (w 2013 r.)¹⁹ uczniów z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Liczba uczniów szkół ponadgimnazjalnych, objętych pomocą OPS²⁰ odpowiadała liczbie uczniów szkół ponadgimnazjalnych, którzy skorzystali z dofinansowania w ramach Programu.

W 2012 i 2013 r. wystąpiła wyraźna rozbieżność pomiędzy liczbą uczniów uprawnionych do pomocy w oparciu o kryterium związane z niepełnosprawnościami, a liczbą uczniów, którym udzielono z tego tytułu wsparcia (z pomocy skorzystało 71% uczniów niepełnosprawnych w 2012 i 36% ww. uczniów w 2013 r.). Wynikało to z faktu, iż Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Jałowesach, dla którego organem prowadzącym jest starosta powiatu opatowskiego, nie zgłosił szacunkowej liczby uczniów uprawnionych do korzystania z Programu i żaden z uczniów Ośrodka z ww. pomocy nie skorzystał. Jak wyjaśnił p.o. dyrektor Ośrodka Bogdan Rolak przyczyną niezgłoszenia uczniów do Programu był brak klasy pierwszej, mała liczba wychowanków w klasie drugiej, trzeciej i piątej szkoły podstawowej oraz uzyskanie wsparcia finansowego na zakup pomocy dydaktycznych z innego źródła. (dowód: akta kontroli str. 119-125, 397-398)

Liczba uczniów, którym udzielono pomocy poza kryterium dochodowym stanowiła w 2012 r. 3,9%, a w 2013 r. – 2,2% ogółu uczniów uczęszczających do klas

¹⁷ Gminny System Profilaktyki i Opieki nad Dzieckiem i Rodziną w Gminie Opatów na lata 2009-2015 przyjęty uchwałą Rady Miejskiej Nr XXXIII/261/2008 z dnia 22 grudnia 2008 r. oraz Gminny Program Wspierania Rodziny w Gminie Opatów na lata 2013-2015, przyjęty uchwałą Nr XXXVI/260/2013 z dnia 20 marca 2013 r.

¹⁸ Samorządowego Zespołu Szkół Nr 1 i Nr 2.

¹⁹ Powyższe wynikać może z wyższego progu dochodowego.

²⁰ Określona jako liczba uczniów, którym wypłacono dodatek z tytułu korzystania z dojazdu do szkoły w kontrolowanym okresie.

uprawnionych do pomocy, nie przekroczyła więc 5% ogólnej liczby rozpoczynających naukę w szkołach na terenie Gminy²¹. W celu określenia liczby uczniów, którym można udzielić pomocy z ww. tytułu Burmistrz zwrócił się w 2012 r. do starosty powiatu opatowskiego o udzielenie informacji o szacunkowej liczbie uczniów uczęszczających do podległych szkół. W 2013 r. z prośbą o przekazanie tej informacji zwrócono się bezpośrednio do dyrektorów podległych staroście szkół. (dowód: akta kontroli str. 15, 115, 408)

W 2012 r. Burmistrz nie poinformował dyrektorów szkół o liczbie uczniów zakwalifikowanych do otrzymania pomocy. W 2013 r. – informacji takiej nie otrzymał Dyrektor Zespołu Szkół nr 1 w Opatowie. Burmistrz Miasta i Gminy Opatów nie przekazywał też dyrektorom szkół pisemnej informacji o liczbie uczniów, których można objąć programem poza kryterium dochodowym. (dowód: akta kontroli str. 111, 117-118, 401)

W latach 2012-2013 Burmistrz przekazywał w formie i terminie wymaganym przez Kuratorium Oświaty w Kielcach, zestawienia (szacunkowe i ostateczne²²), liczby uczniów uprawnionych do dofinansowania. (dowód: akta kontroli str. 128-161)

Wojewoda świętokrzyski przekazał Gminie na realizację Programu w dniu 27 sierpnia 2012 r. pierwszą transzę środków w wysokości 24 898 zł, a drugą w kwocie 1 916 zł w dniu 19 października 2012 r. W 2013 r. pierwszą transzę w wysokości 27 805 zł Urząd otrzymał 25 września 2013 r., a drugą w wysokości 12 235 zł dnia 23 października 2013 r.

Wysokość środków przydzielonych w 2013 r.²³ była wyższa od złożonego zapotrzebowania. Burmistrz nie podjął czynności zmierzających do wyjaśnienia przyczyn otrzymania wyższej kwoty dotacji, nie podjął także działań w celu rozdysponowania niewykorzystanych środków²⁴, co skutkowało zwróceniem kwoty stanowiącej 11% udzielonej dotacji. W ocenie Burmistrza nie było podstaw do działań zmierzających do wydatkowania całej kwoty otrzymanej dotacji, gdyż wszyscy, którzy złożyli wnioski i faktury, otrzymali dofinansowanie. (dowód: akta kontroli str. 162-195)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieprzekazaniu przez Burmistrza w 2012 r. dyrektorom wszystkich szkół informacji o liczbie uczniów zakwalifikowanych do otrzymania pomocy poza kryterium dochodowym, a w 2013 r. – nieprzekazaniu takiej informacji dyrektorowi jednej szkoły.

Obowiązek przedstawiania ww. informacji wynikał z § 5 pkt 1 rozporządzenia z 2012 r. oraz z § 7 pkt 1 rozporządzenia z 2013 r., które stanowią, że po otrzymaniu listy uczniów (...), odpowiednio wójt gminy, burmistrz lub prezydent miasta informuje dyrektora szkoły o liczbie uczniów zakwalifikowanych do otrzymania pomocy, o których mowa w § 2 ust. 5 rozporządzenia z 2012 r. i § 3 ust. 6 rozporządzenia z 2013 r. Burmistrz wyjaśnił, że w 2012 r. nieprawidłowość wynikała z samodzielnej decyzji pracownika, zaś w 2013 r. była skutkiem niedopatrzenia. Mimo przyznania przez dyrektorów szkół uczniom dofinansowania do zakupu podręczników w związku z kryterium pozadochodowym szkoła nie posiadała informacji o ostatecznym pozytywnym zweryfikowaniu ww. wniosków. (dowód: akta kontroli str. 111, 117-118, 163)

²¹ Zgodnie z § 2 ust. 6 rozporządzenia z 2012 r. i § 3 ust. 7 rozporządzenia z 2013 r.

²² Obowiązek sporządzania szacunkowych i ostatecznych list uprawnionych uczniów wynikał z harmonogramu realizacji Programu, określanego corocznie w załączniku do uchwały Rady Ministrów.

²³ Na podstawie otrzymanej informacji o zwiększeniu planu dotacji celowej z dnia 21 października 2013 r.

²⁴ Środków niewykorzystanych przez szkoły oraz niewyjaśnionej wyższej kwoty otrzymanej dotacji.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Procedury i działania związane z wypłatą pomocy uprawnionym uczniom

Opis stanu faktycznego

W UMiG obowiązywał w badanym okresie regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy²⁵. Kwestie związane z realizacją Programu Burmistrz uregulował odrębnie²⁶, określając ogólne zasady ubiegania się o dofinansowanie do zakupu podręczników oraz wzory formularzy, za pomocą których można było ubiegać się o pomoc, choć przyjmowano także wnioski na innych formularzach²⁷. (dowód: akta kontroli str. 18-45, 196-204, 216)

Burmistrz w dniach 18 września 2012 r. i 3 października 2013 r. przekazał środki na dofinansowanie zakupu podręczników do podległych szkół, umożliwiając terminowy²⁸ zwrot poniesionych kosztów rodzicom oraz dokonywał zwrotu kwot wydatkowanych na zakup podręczników przez uczniów szkół prowadzonych przez inne podmioty, zgodnie z § 7 ust. 4 rozporządzenia z 2012 r. i § 9 ust. 5 rozporządzenia z 2013 r. W 2012 r. dofinansowanie do zakupu podręczników wyniosło 26 720 zł, w tym dla szkół prowadzonych przez Gminę – 12 030 zł. W kolejnym roku, dofinansowanie wyniosło 35 676,83 zł, w tym w szkołach podległych Gminie – 21 750 zł.

Z dofinansowania poza kryterium dochodowym skorzystało 3,9% uprawnionych uczniów w 2012 r. oraz 2,2% w 2013 r. Liczba uczniów, którzy skorzystali z pomocy z ww. tytułu nie przekraczała wielkości określonych w § 2 ust. 8 rozporządzenia z 2012 r. i § 4 rozporządzenia z 2013 r. (wynoszących 5% ogółu uczniów z klas uprawnionych do wsparcia). (dowód: akta kontroli str. 110, 115, 162-195, 205-212)

Otrzymane w kontrolowanym okresie dotacje zostały rozliczone, a niewykorzystane środki terminowo²⁹ zwrócone. W 2012 r. zwrócono 94 zł (co stanowiło 0,4% ogólnej kwoty otrzymanej na realizację Programu w 2012 r.) natomiast w 2013 r. – 4 363,17 zł (10,9% ogólnej kwoty na realizację Programu w 2013 r.). (dowód: akta kontroli str. 162, 167, 172-173, 183-184)

Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2012 r. i § 6 ust. 1 rozporządzenia z 2013 r. dyrektor szkoły sporządzał listę uczniów uprawnionych do otrzymania pomocy (po uprzedniej weryfikacji wniosków), które przekazywał odpowiednio wójtowi gminy, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, właściwemu ze względu na siedzibę szkoły. W badanym okresie wnioski składane w szkołach³⁰, dla których organem prowadzącym nie była Gmina, wraz dokumentacją towarzyszącą były przekazywane do Urzędu, gdzie podlegały merytorycznej weryfikacji w zakresie uprawnienia do pomocy na podstawie kryterium dochodowego i pozadochodowego.

Wypłat dla uczniów z ww. szkół dokonywano na podstawie dowodów zakupu składanych w Urzędzie³¹.

²⁵ Wprowadzony uchwałą Rady Miejskiej w Opatowie nr XLVI/335/2006 z 29 września 2006 r. Wzór wniosku o przyznanie stypendium szkolnego, stanowiący załącznik do regulaminu, zmieniono uchwałą nr LIV/456/2010 z dnia 4 sierpnia 2010 r.

²⁶ Zarządzeniami nr 221/2012 z dnia 9 lipca 2012 r. i 416/2013 z dnia 18 lipca 2013 r.

²⁷ W 2013 roku do dyrektora jednej ze szkół wpłynął także wniosek na odmiennym niż określony w zarządzeniu formularzu. Zawierał wszystkie wymagane we wzorze elementy i został rozpatrzony pozytywnie.

²⁸ Środki zgodnie z harmonogramem realizacji Programu miały zostać wypłacone rodzicom do 15 listopada 2012 r. i do 22 listopada 2013 r.

²⁹ 31 grudnia 2012 r. oraz 30 grudnia 2013 r.

³⁰ Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia z 2012 r. oraz z § 5 ust. 2 rozporządzenia z 2013 r.

³¹ O sposobie dokumentowania poniesionych wydatków i ostatecznym terminie ich przedłożenia w Urzędzie informowano w pismach przesłanych do wszystkich rodziców uczniów zakwalifikowanych do pomocy.

Burmistrz wyjaśnił, że Urząd weryfikował wnioski, (...) a pozostałe dokumenty, w tym wnioski gromadzono jako dodatkowe dowody realizacji wydatków. (dowód: akta kontroli str. 25, 110, 117, 213-217)

Badaniu poddano wypłaty dokonane rodzicom uczniów szkół ponadgimnazjalnych w 2012 r. w wysokości 14 690 zł, co stanowiło 55% wydatkowanych środków w tym roku oraz w 2013 r. w kwocie 13 926,83 zł, tj. 39% wydatkowanych środków. Część zakupów udokumentowano w sposób pozwalający na stwierdzenie, że dofinansowaniu podlegały podręczniki do kształcenia ogólnego (odpowiednio: 9 437,42 zł w 2012 r. oraz 5 527,23 zł w 2013 r.). 30% badanej kwoty dotacji wypłaconej w 2012 r. (tj. 4 406,60 zł) i 51% badanej kwoty wydatkowanej w 2013 r. (tj. 7 382,81 zł) udokumentowano oświadczeniami, fakturami lub rachunkami, z których nie wynika jakie podręczniki zostały zakupione i dofinansowane w ramach Programu. (dowód: akta kontroli str. 221-382)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Część dotacji udzielonej w latach 2012-2013 na dofinansowanie zakupu podręczników w ramach Programu, w łącznej kwocie 2090,77 zł została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem.

Zgodnie z § 7 ust. 4 rozporządzenia z 2012 r. oraz § 9 ust. 5 rozporządzenia z 2013 r., w przypadku szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego inne niż gminy, osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub przez osoby fizyczne, koszty zakupu podręczników do kształcenia ogólnego, w tym specjalnego, po przedłożeniu dowodu zakupu, do wysokości wartości pomocy, o której mowa w § 2 ust. 8, zwraca odpowiednio wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na siedzibę szkoły. Powyższe dotyczyło szkół nieprowadzonych przez Gminę, tj. Zespołu Szkół Nr 1 i Zespołu Szkół Nr 2 w Opatowie oraz Niepublicznego Technikum (Zakładu Doskonalenia Zawodowego w Opatowie). W roku szkolnym 2012/2013 udzielono pomocy 42 wnioskodawcom (rodzicom uczniów szkół ponadgimnazjalnych).

Analizą objęto całość dokumentacji związanej z wypłatą tych dofinansowań. W 19 przypadkach (45%) stwierdzono, iż dofinansowaniem objęto nie tylko podręczniki do kształcenia ogólnego, ale także podręczniki do kształcenia zawodowego, zbiory zadań, tablice matematyczne, atlasy oraz inne materiały pomocnicze, niestanowiące integralnej części podręcznika dopuszczonego do użytku szkolnego przez ministra właściwego ds. oświaty i wychowania. Łączna kwota nienależnie udzielonego dofinansowania w roku szkolnym 2012/2013 wyniosła 845,98 zł (5,7% dotacji poddanej badaniu i 3,2% całej kwoty dotacji). W roku szkolnym 2013/2014 na 32 złożone wnioski, powyższą nieprawidłowość stwierdzono w 20 przypadkach, co skutkowało nienależnie udzielonym dofinansowaniem w łącznej wysokości 1 244,79 zł (8,9% badanej dotacji oraz 3,5% całej wydatkowanej kwoty). Burmistrz wyjaśnił, że *podręczniki do kształcenia zawodowego, zbiory zadań, tablice matematyczne, atlasy oraz inne (...) dofinansowane zostały bezpodstawnie z powodu niewłaściwej interpretacji przepisów.* (dowód: akta kontroli str. 111, 117, 221-376, 383)

2. Część dotacji udzielonej w 2013 r. na dofinansowanie zakupu podręczników, w kwocie 527,24 zł (1,5% wydatkowanej dotacji), została wypłacona mimo nieprawidłowego udokumentowania poniesionych wydatków.

Zgodnie z § 9 ust. 8 rozporządzenia z 2013 r., w przypadku zakupu podręczników do kształcenia ogólnego, w tym podręczników do kształcenia specjalnego (...) dla grupy uczniów, koszt zakupu tych podręczników i materiałów dydaktycznych jest zwracany rodzicom uczniów (prawnym opiekunom, rodzicom zastępczym) do wysokości wartości pomocy, o której mowa w § 4 rozporządzenia, po przedłożeniu

potwierdzenia zakupu zawierającego: imię i nazwisko ucznia, klasę, do której uczeń będzie uczęszczał, adres szkoły, wykaz zakupionych podręczników i materiałów dydaktycznych, kwotę zakupu, datę zakupu i czytelny podpis osoby dokonującej zakupu. Z oświadczeń złożonych w 2013 r. przez rodziców R., C.-P. oraz W. wynika, że dokonywali oni grupowych zakupów wraz z innymi rodzicami i z tego powodu, zamiast dowodu zakupu, przedłożyli wyłącznie oświadczenie. Przyjęcie takich oświadczeń stanowiło naruszenie powyższego przepisu. Burmistrz wyjaśnił, że *nieprawidłowość ta wynika z niewłaściwej interpretacji przepisów*. (dowód: akta kontroli str. 111, 118, 377-382)

Zgodnie z art. 169 ust. 1 pkt 1 z dnia 27 sierpnia 2009 r. ustawy o finansach publicznych³², udzielone dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia tej okoliczności.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Dokumentowanie w znacznym zakresie przez wnioskodawców – rodziców uczniów szkół ponadgimnazjalnych zakupu podręczników w sposób uniemożliwiający identyfikację zakupionych książek, może wskazywać na znacznie większą skalę nieprawidłowości w wydatkowaniu dotacji.
2. W badanym okresie w Urzędzie gromadzono i weryfikowano wnioski o dofinansowanie do zakupu podręczników w ramach Programu, składane do dyrektorów szkół prowadzonych przez inne niż Gmina podmioty. Ww. zadania zgodnie z rozporządzeniem z 2012 r. i 2013 r. należały do kompetencji dyrektora szkoły.

Ocena częściowa

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

4. Podejmowane działania w celu dokonywania oceny osiągnięcia założonych celów

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie, w dniu 27 stycznia 2014 r., pracownik Urzędu przesłał do Kuratorium Oświaty w Kielcach sprawozdanie z realizacji Programu za 2013 r., sporządzone na podstawie danych przekazywanych ze szkół. Obowiązek jego sporządzenia wynikał z komunikatu Świętokrzyskiego Kuratora Oświaty z 6 grudnia 2013 r. (w ramach określonego w harmonogramie realizacji Programu podsumowania udzielonej pomocy). Burmistrz nie przeprowadzał w latach 2012-2013 kontroli podległych szkół w zakresie prawidłowości realizacji Programu. (dowód: akta kontroli str. 207-220, 385-387, 393-394)

Z udzielonych przez Burmistrza wyjaśnień wynika, że pracownik realizujący Program przekazywał mu w kontrolowanym okresie wnioski z podsumowania udzielonej pomocy³³. Elementy analizy udzielonej pomocy znajdowały się także w sprawozdaniach z działalności OPS³⁴. (dowód: akta kontroli str. 115)

Liczba osób, którym udzielono pomocy w Gminie była mniejsza od szacowanych wielkości. W 2012 r. objęto pomocą 107 uczniów (przekazano do kuratorium, iż z pomocy może skorzystać 122 uczniów), w 2013 r. 120 uczniów (przy szacowanej liczbie 145 uczniów uprawnionych do skorzystania z dofinansowania). W ocenie Burmistrza, *podstawową przyczyną rozbieżności pomiędzy danymi szacunkowymi przesłanymi do Kuratorium Oświaty, a danymi dotyczącymi uczniów*

³² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

³³ Dotyczące w wzroście, w porównaniu z rokiem ubiegłym, liczby beneficjentów, którzy otrzymali pomoc w ramach kryterium dochodowego i związanego z niepełnosprawnościami oraz spadek liczby uczniów, którzy skorzystali z pomocy poza kryterium dochodowym.

³⁴ Sprawozdania z działalności OPS za 2012 i 2013 r. będące formą monitorowania stanu wdrożenia Programu Gminnego Systemu Profilaktyki i Opieki nad Dzieckiem i Rodziną w Gminie Opatów na lata 2009-2015 oraz Gminnego Programu Wspierania Rodziny w Gminie Opatów na lata 2013-2015.

którym udzielono pomocy, było niedostateczne zainteresowanie się rodziców możliwością pozyskania dofinansowania do zakupu podręczników. Nie wystąpiły sytuacje rezygnacji uprawnionych z dofinansowania w ramach Programu. Uprawnieni do korzystania z niego, jak wyjaśnił Burmistrz, co do zasady nie rozliczali zakupu podręczników w ramach stypendium szkolnego. Rozliczali przybory szkolne, odzież, obuwie sportowe. (dowód: akta kontroli str. 110, 115, 384, 393)

W wyniku przeprowadzonego podsumowania Programu za rok 2012, w 2013 r. uproszczono formularz wniosku o udzielenie dofinansowania, w stosunku do wzoru obowiązującego w roku poprzednim. Opracowano również odrębny formularz dla ubiegających się o dofinansowanie w oparciu o kryterium związane z niepełnosprawnościami, z którego jasno wynikało, iż jedynym dokumentem, który należy dołączyć jest orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego. W 2012 r., wnioskodawcy korzystający z pomocy w oparciu o kryterium związane z niepełnosprawnościami, wypełniali każdą część wniosku i przedkładali dokumenty, które nie były wymagane rozporządzeniem z 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 35-38, 115, 389-390).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nierzetelnym sporządzeniu sprawozdania ilościowego i wartościowego z realizacji Programu.

W sprawozdaniach z realizacji Programu za 2013 r., przesłanych do Kuratorium w dniu 27 stycznia 2014 r., w niewłaściwych kolumnach³⁵ zakwalifikowano dwóch uczniów szkoły ponadgimnazjalnej (w sprawozdaniu ilościowym) oraz kwoty wypłaconej im pomocy, tj. 390,00 zł i 438,20 zł (w sprawozdaniu wartościowym). Dokonana w drugiej połowie lutego 2014 r. korekta spowodowała wprowadzenie błędnych danych poprzez wykazanie tych uczniów i ww. kwot nie tylko w niewłaściwej kolumnie (podręczniki tylko do kształcenia specjalnego), ale i w niewłaściwym wierszu (na poziomie gimnazjum). Z przesłanych przez Zespół Szkół nr 1 dokumentów nie wynika, że dofinansowaniu podlegały podręczniki do kształcenia specjalnego. (dowód: akta kontroli str. 207-212, 395-396) Jak wyjaśniła [...] ³⁶, zastępca kierownika Referatu Organizacyjnego sporządzająca sprawozdanie, popełniła w nim błąd związany z kwalifikacją uczniów szkoły ponadgimnazjalnej w niewłaściwej kolumnie (do kształcenia specjalnego). Z uwagi na brak technicznych możliwości wprowadzenia tych danych na poziomie szkół ponadgimnazjalnych do arkusza, sporządziła korektę wykazując ich także na poziomie gimnazjum. Obie wersje sprawozdań nie odzwierciedlały stanu faktycznego. (dowód: akta kontroli str. 207-209, 396)

Sprawozdania zostały skorygowane w dniu 28 marca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 385-388)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Wnioski

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 Kontroli³⁷, wnosi o:

³⁵ W kolumnie *tylko do kształcenia specjalnego* zamiast *tylko do kształcenia ogólnego*.

³⁶ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach dokonała wyłączenia danych osobowych na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej.

³⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

1. Dokonanie zwrotu dotacji na realizację Programu wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w kwocie 2 090,77 zł, wraz z odsetkami.
2. Podjęcie działań, w przypadku uchwalenia na kolejne lata rządowego programu „Wyprawka szkolna”, mających na celu:
 - zapewnienie rzetelnego sporządzania sprawozdań z realizacji Programu,
 - przeprowadzanie rzetelnej weryfikacji dowodów zakupu podręczników.

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 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 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Kontrolerzy:
Violetta Nowak
specjalista kp.

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

Marzena Baradziej
starszy inspektor kp.