



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.001.09.2017

P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	Henryk Kominiak - doradca ekonomiczny, upoważnienia do kontroli nr LLO/40/2017 z dnia 23 stycznia 2017 roku. Zuzanna Sieradzka - inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/43/2017 z dnia 2 lutego 2017 roku. (dowód: akta kontroli str. 1 – 2)
Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Głuchowie, ul. Klonowa 5, 96-130 Głuchów, zwany dalej „Ośrodkiem” lub „GOPS”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jadwiga Stelmach, Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej od dnia 2 stycznia 2008 roku. (dowód: akta kontroli str. 3)

II Wstęp

Przedmiotem kontroli była ocena wykorzystania w 2016 r. wybranych dotacji celowych przekazanych z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej, obejmujących:

- świadczenia wychowawcze stanowiące wsparcie rodziny w ramach Programu „Rodzina 500+”¹,
- świadczenia z funduszu alimentacyjnego².

W 2016 r. Urząd Gminy Głuchów nie przekazywał do GOPS informacji niezbędnych do opracowania planu finansowego. Zadania Ośrodka finansowane były w ramach planu finansowego Urzędu Gminy Głuchów, z jego rachunku bankowego, a ewidencja księgowa prowadzona była we wspólnych księgach rachunkowych. W związku z powyższym, niniejszą kontrolą objęto prawidłowość prowadzonych postępowań i wydawanych decyzji ustalających prawo do świadczenia wychowawczego i świadczenia alimentacyjnego oraz postępowań prowadzonych wobec dłużników alimentacyjnych.³ Zadania te realizowane były przez Ośrodek na podstawie upoważnień udzielonych przez Wójta Gminy Głuchów, Statutu i Regulaminu Organizacyjnego Ośrodka oraz uchwały Rady Gminy Głuchów.⁴
(dowód: akta kontroli str. 3-23)

¹ Zadania wynikające z ustawy z dnia 11 lutego 2016 o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2016 r., poz. 195 ze zm.), dalej „Program 500+”.

² Zadania realizowane na podstawie ustawy z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2016 r., poz. 169 ze zm.), dalej „ustawa o pomocy osobom uprawnionych do alimentów”.

³ Pracownicy GOPS realizowali ww. zadania na podstawie upoważnień udzielonych przez Wójta Gminy Głuchów oraz uchwały Rady Gminy Głuchów nr XXIII/142/08 z dnia 21 października 2008 r.

⁴ Uchwała nr XXIII/142/08 Rady Gminy Głuchów z dnia 21 października 2008 roku.

III. Ocena kontrolowanej działalności⁵

Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Głuchowie w sposób prawidłowy przyznawał świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz prowadził postępowania wobec dłużników alimentacyjnych. Na realizację zadań objętych kontrolą, Gmina Głuchów wydatkowała w 2016 r. środki pochodzące z dotacji w wysokości odpowiednio 3.875,6 tys. zł (99,9% planu) i 95,7 tys. zł (99,2% planu). Świadczeniami z Programu 500+ objęto 907 dzieci, a z funduszu alimentacyjnego wypłacono świadczenia dla 23 osób.

W 2016 r. Wójt Gminy Głuchów nie przekazywał do Ośrodka informacji o których mowa w art. 248 ust. 1 i 249 ust. 1 ustawy o finansach publicznych⁶, a Kierownik GOPS nie opracowała planu finansowego Ośrodka na 2016 rok. Zadania Ośrodka, wbrew wymogom określonym w art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz postanowieniom Statutu, realizowane były w ramach planu finansowego Urzędu Gminy Głuchów. Obsługa finansowa GOPS prowadzona była przez Urząd Gminy, a operacje gospodarcze Ośrodka ewidencjonowano we wspólnych księgach rachunkowych, w oparciu o politykę rachunkowości Urzędu Gminy. W związku z powyższym, z uwagi na niewyodrębnienie ksiąg rachunkowych, stwierdzić można brak podstaw merytorycznych do sporządzania jednostkowych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań finansowych. W zakresie wydatków Gminy Głuchów na świadczenia wychowawcze i świadczenia z funduszu alimentacyjnego sprawozdania budżetowe sporządzał Wójt Gminy Głuchów będący rzeczywistym realizatorem wydatków.

W sprawozdaniach z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, przekazywanych do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi („ŁUW”) Ośrodek w nieprawidłowej wysokości przedstawiał stan należności od dłużników alimentacyjnych z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

IV. Wyniki kontroli

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie ze statutem wprowadzonym w życie uchwałą nr V/32/03 Rady Gminy Głuchów z dnia 18 marca 2003 roku Ośrodek jest jednostką organizacyjną Gminy Głuchów, prowadzącym gospodarkę finansową na zasadach obowiązujących jednostki budżetowe. Kierownik GOPS odpowiada m.in. za opracowywanie projektów budżetowych dotyczących finansowania pomocy społecznej oraz za prawidłową realizację rocznego planu finansowego. Stosownie do postanowień Regulaminu Organizacyjnego Ośrodka,⁷ gospodarkę finansową GOPS prowadzi Gmina Głuchów.

(dowód: akta kontroli str. 9-23)

Wójt Gminy Głuchów nie przekazywał Kierownikowi Ośrodka informacji niezbędnej do opracowania projektu planu finansowego oraz informacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków oraz o wysokości dotacji, o których mowa w art. 248 ust. 1 i 249 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym, Kierownik GOPS nie sporządzała planu finansowego Ośrodka. Jednostka ta nie posiadała także rachunku bankowego i opracowanej polityki rachunkowości, a operacje gospodarcze, dotyczące wydatków socjalnych i alimentacyjnych, ewidencjonowane były we wspólnych księgach rachunkowych prowadzonych dla Budżetu Gminy

⁵ W kontroli wykonania budżetu za 2016 rok NIK stosuje następujące oceny: pozytywna, opisowa i negatywna.

⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.), dalej „ustawa o finansach publicznych”.

⁷ Zarządzenie nr 1/2016 Kierownika GOPS z dnia 1 kwietnia 2016 r.

Głuchów, Urzędu Gminy oraz dla 7 placówek oświatowych, na podstawie polityki rachunkowości obowiązującej w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 24-27, 53-57, 127-136, 137-150)

W 2016 r. do Ośrodka wpłynęło 519 wniosków o ustalenie prawa do świadczenia rodzinnego oraz 15 wniosków o ustalenie prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego, z czego odpowiednio 516 (99,4%) i 15 (100%) zakończonych zostało wydaniem decyzji o przyznaniu świadczenia. Analiza dwóch negatywnych decyzji wydanych przez Urząd wykazała, że w przypadkach tych odmowa wypłaty świadczeń rodzinnych była uzasadniona oraz prawidłowa w kontekście obowiązujących uregulowań prawnych (art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci).

Przeprowadzone badania 30 wniosków (5,8%) o ustalenie prawa do świadczenia rodzinnego oraz 15 wniosków (100%) dotyczących świadczenia z funduszu alimentacyjnego wykazały, że wszystkie wnioski spełniały wymogi formalne, a świadczenia przyznawane były osobom uprawnionym do uzyskania danego rodzaju pomocy, na właściwy okres i we właściwie ustalonej kwocie.

(dowód: akta kontroli str. 28-83)

We wszystkich 15 skontrolowanych sprawach, dotyczących przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego Ośrodek kierował do Komornika Sądowego pisma informujące o rozpoczęciu realizacji ostatecznej decyzji przyznającej świadczenia z funduszu alimentacyjnego⁸. Po otrzymaniu wniosku o podjęcie działań wobec dłużnika przeprowadzano wywiad alimentacyjny bądź podejmowano działania w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań⁹.

Na koniec 2016 roku zadłużenie dłużników funduszu alimentacyjnego wynosiło 306,5 tys. zł i wzrosło w porównaniu do stanu na koniec 2015 r. (213,2 tys. zł) o 93,3 tys. zł (43,8%). Przyczyną wzrostu zadłużenia była głównie niska skuteczność egzekucji.

W 2016 roku od dłużników alimentacyjnych, w wyniku prowadzonego postępowania egzekucyjnego oraz dokonanych wpłat uzyskano środki w wysokości 13,9 tys. zł (z odsetkami).

(dowód: akta kontroli str. 28-32, 155-163)

Ośrodek występował do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi o przekazywanie kwot na realizację zadań z zakresu udzielania i obsługi świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz na realizację Programu 500+ zgodnie z faktycznym zapotrzebowaniem, co umożliwiło terminową wypłatę świadczeń.

Z dotacji przyznanych na realizację Programu 500+ Gmina Głuchów wydatkowała w 2016 r. 3.875,6 tys. zł (99,9% planu). W ramach tych środków świadczeniami objęto 907 dzieci. Na obsługę i wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego Gmina wydatkowała 95,7 tys. zł (99,2% planu). Świadczenie z funduszu alimentacyjnego wypłacono 23 osobom.

(dowód: akta kontroli str. 28-52, 58-115, 116-126, 164-169)

Ośrodek w obowiązujących terminach przekazywał do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, wg właściwego wzoru, miesięczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji zadań z zakresu świadczenia wychowawczego i kwartalne sprawozdania z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

W sprawozdaniach z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w nieprawidłowej wysokości wykazano stan należności

⁸ Art. 27 ust. 8 pkt 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

⁹ Art. 4 ww. ustawy.

od dłużników alimentacyjnych. Sprawozdania z zakresu świadczenia wychowawczego sporządzano w prawidłowy sposób.

(dowód: akta kontroli str. 58-83, 155-161)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W 2016 r. gospodarka finansowa GOPS, w kontekście obowiązujących uregulowań prawnych, prowadzona była nieprawidłowo. Na podstawie art. 11 ust. 1 i 2, art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy finansach publicznych oraz postanowień Statutu, Ośrodek jest jednostką budżetową zobowiązaną do prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz stosowania przepisów ustawy o rachunkowości (art. 2 ust. 1 pkt 4 ppkt a i art. 4 ustawy o rachunkowości). Od 2016 r., na podstawie art. 11 ust. 2 pkt 2 w/w ustawy, jednostka sektora finansów publicznych mogła powierzyć prowadzenie ksiąg rachunkowych innej jednostce tego sektora, na zasadach określonych w przepisach odrębnych. Zgodnie z art. 10a-10c ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹⁰ prowadzenie wspólnej obsługi finansowej, w tym powierzenie jednostce obsługującej obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych było uprawnione po podjęciu przez radę gminy uchwały określającej w szczególności jednostki obsługujące i obsługiwane oraz określającej zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym.

W 2016 r. Rada Gminy Głuchów nie podjęła uchwały w sprawie prowadzenia wspólnej obsługi finansowej jednostek organizacyjnych będących jednostkami budżetowymi Gminy Głuchów (w tym GOPS). Dodatkowo, operacje gospodarcze ewidencjonowane były w nieprawidłowy sposób - we wspólnych księgach rachunkowych, prowadzonych dla Budżetu Gminy Głuchów, Urzędu Gminy oraz pozostałych jednostek organizacyjnych Gminy¹¹, w oparciu o politykę rachunkowości obowiązującą w Urzędzie Gminy Głuchów. Stanowiło to naruszenie art. 4 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Ośrodek nie posiadał także wyodrębnionego rachunku bankowego oraz planu finansowego. Zadania Ośrodka finansowane były w ramach planu finansowego Urzędu Gminy, co było niezgodne z art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Konsekwencją powyższych zaniedbań było niesporządzanie odrębnych sprawozdań finansowych i jednostkowych sprawozdań budżetowych przez Kierownika Ośrodka.

Wyjaśniając przyczyny powyższego stanu Kierownik GOPS podała, że od początku w GOPS nie było wyodrębnionej komórki księgowej, a obsługa finansowo-księgowa zawsze prowadzona była przez Urząd Gminy, w księgach z wydzielonymi kontami analitycznymi. Z uwagi na powyższe GOPS nie sporządzał jednostkowych sprawozdań budżetowych i finansowych. Sprawozdania sporządzane były przez Gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego.

Uchwała w sprawie prowadzenia wspólnej obsługi finansowej jednostek organizacyjnych, będących jednostkami budżetowymi Gminy Głuchów została podjęta przez Radę Gminy Głuchów w dniu 30 stycznia 2017 roku¹². W uchwale tej wskazano, że jednostką prowadzącą wspólną obsługę jest Gmina Głuchów. Na podstawie art. 10c ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w ramach wspólnej obsługi powierzono jednostce obsługującej w całości obowiązki w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości. Powyższe oznacza, że od dnia wejścia w życie

¹⁰ Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm., dalej „ustawa o samorządzie gminnym”.

¹¹ Nieprawidłowość stwierdzona została także w wyniku kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi w Gminie Głuchów w 2016 roku, obejmującej okres 2014 – 2015.

¹² Uchwała nr XXII/139/2017 z dnia 30 stycznia 2017 r. wydana na podstawie art. 10a pkt 1, art. 10b ust. 1 i 2 oraz art. 10c ustawy o samorządzie gminnym.

ww. uchwały obowiązki w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości GOPS spoczywają na Wójcie Gminy Głuchów.
NIK zwraca uwagę, że zakres wspólnej obsługi, stosownie do art. 10c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie obejmuje kompetencji kierowników jednostek obsługiwanych do dysponowania środkami publicznymi, zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego.
Do dnia zakończenia kontroli w GOPS nie zapewniono warunków umożliwiających wywiązywanie się z obowiązków określonych w art. 10c ust. 1 ww. ustawy.
(dowód: akta kontroli str. 26-27, 53-57, 131-154)

2. W sprawozdaniach kwartalnych z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów przekazywanych wojewodzie, sporządzanych na podstawie rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 grudnia 2015 roku w sprawie sprawozdań z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹³, w nieprawidłowej wysokości wykazano stan należności od dłużników z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. kwota należności wykazana w sprawozdaniu (312 tys. zł) różniła się od kwoty ustalonej w trakcie kontroli na podstawie dokumentacji źródłowej (306,5 tys. zł). Powodem rozbieżności było błędne naliczenie należności w systemie informatycznym, na podstawie którego sporządzano sprawozdanie oraz sposób ewidencjonowania należności w księgach rachunkowych. Przyjęty, w ramach wspólnego prowadzenia przez Gminę Głuchów ewidencji księgowej m.in. dla GOPS, sposób ujmowania należności z tytułu funduszu alimentacyjnego nie zapewniał, zgodnego z przepisami, w tym z załącznikiem nr 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości¹⁴ ewidencjonowania w księgach rachunkowych rozliczeń z dłużnikami. Do tego celu, w strukturze ewidencyjnej Urzędu Gminy wyodrębniono konto 221-12 „Dochody gminy z tytułu 20% funduszu alimentacyjnego”. Na koncie tym, zgodnie z zapisami, ewidencjonowano m.in. w kwotach ogółem kwartalne przypisy należności stanowiących dochód państwa i dochód jednostki samorządu terytorialnego w paragrafach odpowiednio §2350 i §2360, oraz wpływy: §0970 i §0980. Dodatkowo na koncie 221-12 ujmowano także należności z tytułu zaliczki alimentacyjnej, a rozliczenia nie były ewidencjonowane w wymaganej szczegółowości, tj. według poszczególnych dłużników. Powyższe uniemożliwia weryfikację poprawnej wysokości należności z tytułu funduszu alimentacyjnego i wskazuje, że Gmina Głuchów nie zapewniła, prowadząc ewidencję księgową GOPS, prawidłowego ujmowania w księgach rachunkowych wszystkich należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego.
(dowód: akta kontroli str. str.28-32, 69-83, 127-134, 155-164)

¹³ Dz.U. z 2015 roku poz. 2324.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 roku poz. 289 ze zm.)

Wnioski pokontrolne

V. Uwagi i 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 Kontroli¹⁵, wnosi o:

1. zapewnienie prawidłowego funkcjonowania GOPS jako jednostki budżetowej m.in. poprzez ustalenie i realizację planu finansowego,
2. weryfikację systemu informatycznego celem ustalenia prawidłowego stanu należności od dłużników alimentacyjnych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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 Łodzi.

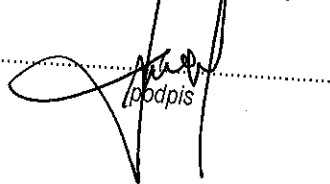
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań

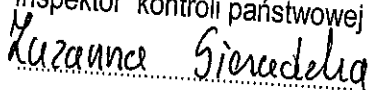
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 28 marca 2017 r.

Kontrolerzy:
Henryk Kominiak

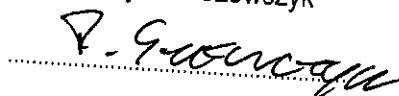
Doradca ekonomiczny


podpis

Zuzanna Sieradzka
Inspektor kontroli państwowej

podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


podpis

 2017.03.29
¹⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

