



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.002.07.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bartoszych, ul. Pieniężnego 10a, 14-200 Bartoszyce (dalej: „MOPS”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Stefania Michalik - Rosa – dyrektor MOPS od 1 lipca 2003 r.
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust.2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Olsztynie
<i>Kontrolerzy</i>	Hubert Sikorski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/19/2018 z dnia 30.01.2018 r. Beata Saba, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LOL/28/2018 z dnia 5 marca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str.1-3)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena pod względem legalności, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez MOPS, w związku z wykorzystaniem w 2017 r. wybranych dotacji celowych przekazanych z budżetu państwa w ramach części budżetowej 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, obejmujących:

- świadczenia wychowawcze stanowiące wsparcie rodziny w ramach Programu Rodzina 500+² (dotacja w dziale 855 Rodzina, rozdz. 85501 Świadczenie wychowawcze),
- świadczenia z funduszu alimentacyjnego³ (część dotacji ujętej w dziale 855, rozdz. 85502 Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego).

Ocenie podlegało w szczególności planowanie, wykorzystanie i rozliczanie wymienionych dotacji oraz prawidłowość sporządzania wybranych sprawozdań. Podstawą sformułowania oceny wymienionych obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- kontrola prawidłowości szacowania kwot niezbędnych do wypłaty świadczeń,

¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

² Program wprowadzony ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2017 r., poz. 1851 ze zm.).

³ Zadania realizowane na podstawie ustawy z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2017 r., poz. 489 ze zm.).

- badanie wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji, w tym analiza efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowa kontrola wybranej próby postępowań o ustalenie prawa do świadczeń oraz postępowań prowadzonych w stosunku do dłużników alimentacyjnych,
- analiza prawidłowości sporządzania wybranych sprawozdań.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

MOPS jest jednostką organizacyjną Gminy Miejskiej Bartoszyce, realizującą jej zadania własne oraz zlecone z zakresu administracji rządowej, w tym związane z realizacją Programu Rodzina 500 plus oraz wypłatą świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ wykorzystanie dotacji przez MOPS, otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, tj. na wsparcie rodzin w ramach Programu Rodzina 500 plus oraz świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach, wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli, nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Wyniki kontroli

1. Dane ogólne

Opis stanu faktycznego

W 2017 r. MOPS otrzymał od Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (dalej: „Wojewoda”) dotacje w łącznej kwocie 26.520,3 tys. zł, z czego wykorzystał 26.489,4 tys. zł, tj. 99,9%. W ramach tych kwot, środki dotacji na świadczenia wychowawcze wyniosły 12 893,1 tys. zł, a na świadczenia rodzinne oraz z funduszu alimentacyjnego – 8 320,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 8-10)

2. Prawidłowość wykorzystania i rozliczenia dotacji

Opis stanu faktycznego

2.1. W badanym okresie MOPS złożył do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej „WMUW”), zgodnie z zapotrzebowaniem 12 miesięcznych wniosków o przyznanie środków z dotacji na wypłatę świadczeń w ramach realizacji Programu Rodzina 500 plus (wnioskowano o 13 022,4 tys. zł, otrzymano i wydatkowano 12 893,1 tys. zł) oraz 12 wniosków o środki na świadczenia rodzinne i z funduszu alimentacyjnego (wnioskowano o 8 320,0 tys. zł, wydatkowano 8 305,4 tys. zł⁵). Przekazanie ww. środków na konto Urzędu Miasta w Bartoszycach (dalej: „UM”) następowało niezwłocznie, od jednej do pięciu rat w każdym miesiącu, a ich wysokość w pełni zabezpieczała realizację zadań MOPS w badanym zakresie. Plan potrzeb na środki finansowe z dotacji na dany miesiąc, MOPS dokonywał na

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁵ Środki na świadczenia z funduszu alimentacyjnego przekazywane były łącznie ze środkami na świadczenia rodzinne, bez wyodrębniania kwot na poszczególne zadania.

podstawie analizy wykorzystania środków w poprzednim okresie. Analizy finansowej efektów realizacji programu Rodzina 500 Plus dokonywał w układzie miesięcznym, w celu prawidłowego zapotrzebowania środków na kolejne miesiące oraz w układzie rocznym w celu określenia poziomu wydatków na kolejny rok.

W 2017 r. MOPS nie zwracał się do W-M UW z wnioskami o zwiększenie środków z dotacji na świadczenia wychowawcze, wypłacane w ramach Programu Rodzina 500 plus oraz na świadczenia alimentacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 11-58)

2.2. W 2017 r. do MOPS wpłynęły 1462 wnioski o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego w ramach Programu Rodzina 500 Plus, spośród których negatywnie rozpatrzono 62 wnioski (4,2%). W 53 przypadkach powodem negatywnego rozpatrzenia wniosku było niespełnienie przez wnioskodawcę kryterium dochodowego, w czterech – powtórne złożenie wniosku w tym samym okresie zasiłkowym, w dwóch – niespełnienie warunków przyznania świadczenia dla cudzoziemców, a w trzech przypadkach niesprawowanie opieki nad dzieckiem.

Dokonana analiza prawidłowości rozpatrzenia przez MOPS 40 wniosków⁶ (po 20 wniosków: złożonych do 30 września 2017 r. i od 1 sierpnia 2017 r.) o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego w ramach Programu Rodzina 500 plus, zakończonych wydaniem decyzji o przyznaniu takich świadczeń wykazała, że wszystkie spełniały wymogi określone w rozporządzeniach Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenie wychowawcze⁷. MOPS rzetelnie dokonywał weryfikacji wniosków, ustalając m.in. średnie miesięczne dochody rodzin wnioskodawców i ich członków oraz okresy przyznania świadczeń. Wydane na podstawie ww. wniosków decyzje o przyznaniu świadczeń były niezwłocznie doręczane świadczeniobiorcom, tj. w terminach nie przekraczających 10 dni od dnia wydania decyzji.

W 2017 r. w MOPS złożono 264 wnioski o udzielenie świadczeń z funduszu alimentacyjnego, tj. o 8 mniej (o 3,0%) niż w 2016 r. Dziesięć wniosków (3,8%) rozpatrzono negatywnie ze względu na przekroczenie kryterium dochodowego na osobę w rodzinie (w 2016 r. rozpatrzono negatywnie 12 wniosków - 4,4% ogółu wniosków).

W wyniku analizy 15 wniosków o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, złożonych w 2017 r. przez 15 wnioskodawców⁸ i zakończonych wydaniem przez MOPS decyzji pozytywnej, stwierdzono, że wszystkie wnioski spełniały wymogi określone w Rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania, sposobu ustalania dochodu oraz wzorów wniosku, zaświadczeń i oświadczeń o ustalenie prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego⁹. Przed wydaniem decyzji MOPS m.in. rzetelnie ustalał wysokość przeciętnego dochodu miesięcznego na członka rodziny wnioskodawcy, dokonywał weryfikacji danych o dochodach i składkach na ubezpieczenie zdrowotne wykorzystując w tym celu systemy informatyczne Ministerstwa Finansów i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a także

⁶ Dotyczyły one łącznie 40 wnioskodawców i 43 dzieci.

⁷ Dz. U. poz. 214 oraz Dz. U. poz. 1465.

⁸ Reprezentujących 19 dzieci uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych.

⁹ Dz. U. poz. 2229.

ustalał wysokość świadczeń i okresy ich przyznania. Uwzględniał przy tym zaświadczenia komorników sądowych prowadzących postępowania egzekucyjne świadczeń wynikających z ustalonych wyrokami sądów obowiązków wypłacania alimentów. Wszystkie decyzje zostały wydane przez MOPS w terminie do 5 dni kalendarzowych i niezwłocznie doręczone świadczeniobiorcom.

(dowód: akta kontroli str. 59-67)

2.3. Objęte dotacjami zadania w zakresie realizacji Programu Rodzina 500 plus oraz świadczenia z funduszu zostały przez MOPS wykonane prawidłowo, a środki na nie otrzymane wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem. Przeprowadzone podczas kontroli NIK badanie ww. próby 40 decyzji o przyznaniu świadczenia wychowawczego oraz 15 decyzji o przyznaniu świadczenia z funduszu wykazało, że wszystkie świadczenia wynikające z ww. decyzji wypłacono we wskazanych w nich kwotach i bez zbędnej zwłoki.

Spośród wszystkich 1654 wydanych przez MOPS decyzji przyznających prawo do świadczenia wychowawczego żadna nie dotyczyła przekazania świadczenia wychowawczego w formie rzeczowej lub w formie opłacania usług. Dotacje otrzymane na ww. cele zostały terminowo rozliczone przez MOPS do dnia 31 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str.63-78)

2.4. W dniu 30 grudnia 2017 r. MOPS dokonał zwrotu 14,6 tys. zł na konto UM niewykorzystanych w 2017 r. środków dotacji na cele związane z realizacją świadczeń rodzinnych. Przyczyną niewykorzystania ww. kwoty dotacji były zwroty kwot pieniężnych przez ZUS za osoby uprawnione do emerytury od października 2017r., zwroty nienależnie pobranych świadczeń, decyzje odmowne, rezygnacja ze świadczeń, spadek liczby wniosków o jednorazową zapomogę.

(dowód: akta kontroli str.137)

2.5. Na realizację zadań z zakresu wsparcia rodziny w ramach Programu 500 plus MOPS wykorzystał dotację w łącznej wysokości 12 893,1 tys. zł (99,9% planu), w tym 12 745,6 tys. zł (98,8%) stanowiły wypłacone świadczenia, a 147,5 tys. zł koszty ich obsługi (1,15% kwoty wypłaconych świadczeń). Liczba rodzin, którym wypłacono świadczenia wychowawcze w 2017 r. wyniosła 1778 (wzrost w stosunku do 2016 r. o 11,4%), a pomoc dotyczyła 2448 dzieci (wzrost o 7,2%).

MOPS nie posiadał informacji na temat liczby dzieci z terenu jego działania, uprawnionych do świadczenia. Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że: „Świadczenie wychowawcze może być przyznane pod warunkiem złożenia wniosku przez osoby zainteresowane. Zarówno w roku 2017, jak i w roku 2016 wszystkie dzieci uprawnione do świadczenia na mocy decyzji, taką pomoc uzyskały. Tutejszy Ośrodek nie ma dostępu do danych, z których mogłoby wynikać, ilu potencjalnych świadczeniobiorców nie złożyło stosownego wniosku. Co więcej w naszej ocenie żaden z organów administracji publicznej nie dysponuje bazą zawierającą konieczne informacje. Aby móc precyzyjnie ocenić tę wielkość należałoby porównać liczbę dzieci zamieszkałych (nie tylko zameldowanych) na terenie gminy miejskiej Bartoszyce z liczbą dzieci ujętych w wnioskach. Jak już wskazano Ośrodek ma możliwość ustalenia wyłącznie drugiej z nich.”

Na zadania z zakresu świadczeń rodzinnych oraz z funduszu alimentacyjnego wykorzystano dotację w łącznej wysokości 8.305,4 tys. zł (99,8% planu), z tego 1.267,6 tys. zł (15,3%) wydatkowano na świadczenia alimentacyjne, a 38,0 tys. zł (3,0 %) na koszty ich obsługi. W porównaniu do 2016 r. nastąpiły zmniejszenie środków wykorzystanych w ramach dotacji na realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego o 52,9 tys. zł (o 4,0%).

W 2017 r. ze świadczeń z zakresu wsparcia rodzin w ramach Programu Rodzina 500 plus skorzystało od 1206 do 1269 rodzin (wg danych za IV kwartał), zaś świadczenia z funduszu alimentacyjnego wypłacono 184 rodzinom – łącznie 3225 świadczeń. W stosunku do 2016 r. liczba świadczeń wypłaconych z funduszu zmalała o 245 (o 7,0%).

Na koniec 2017 r. należności 363 dłużników z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego wyniosły łącznie 9.166,7 tys. zł, tj. w stosunku do stanu na koniec 2016 r. wzrosły o 989,4 tys. zł (o 12,1%). W 2017 r. od dłużników alimentacyjnych wyegzekwowano 279,8 tys. zł (wzrost w stosunku do 2016 r. o 62,7 tys. zł, tj. o 29,0%), co stanowiło 22,1% wypłaconych w tym roku świadczeń alimentacyjnych.

W wyniku analizy działań podjętych przez MOPS wobec dłużników alimentacyjnych, przeprowadzonej na próbie siedmiu losowo wybranych dłużników, stwierdzono, że we wszystkich analizowanych przypadkach działania takie były podejmowane bez zbędnej zwłoki i zgodnie z przepisami ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. I tak:

- ze wszystkimi dłużnikami przeprowadzano wywiady, o których mowa w art. 4 ust. 1 ww. oraz art. 5a ust.1 ww. ustawy i pobrano od nich oświadczenia majątkowe,
- we wszystkich przypadkach przekazano komornikowi sądowemu informacje mające wpływ na skuteczność prowadzonej egzekucji, w szczególności zawarte w wywiadzie alimentacyjnym oraz oświadczeniu majątkowym dłużnika alimentacyjnego (art. 5 ust. 1) oraz informowano go o podjętych działaniach wobec dłużnika oraz ich efektach (art. 6),
- w jednym przypadku (po uprawomocnieniu się decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych) złożono wniosek o ściganie za przestępstwo z art. 209 §1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹⁰ (art. 5 ust. 3b pkt 1),
- w dwóch przypadkach poinformowano właściwy powiatowy urząd pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika (art. 5 ust. 2 pkt 2);
- w czterech przypadkach (gdy zaległości dłużnika dotyczyły okresu dłuższego niż sześć miesięcy) przekazano do biura informacji gospodarczej informację gospodarczą o zobowiązaniach tych dłużników (art. 8a).

Spośród ww. siedmiu dłużników, w trzech przypadkach ich wierzyciele pobierali świadczenia z funduszu alimentacyjnego w innych Ośrodkach Pomocy Społecznej. Wielkość zadłużenia pozostałych czterech wynosiła na koniec 2017 r. łącznie

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm.

80,8 tys. zł (0,9% należności wszystkich dłużników), z czego odsetki stanowiły 10,6 tys. zł. Od dwóch, z tych dłużników wyegzekwowano 7,7 tys. zł (tj. 3% wszystkich odzyskanych należności z tego tytułu), a od pozostałych dwóch nie odzyskano żadnych należności.

(dowód: akta kontroli str.8-10, 143, 145-214, 232-265)

2.6. Jak wyjaśniła Dyrektor MOPS, w badanym okresie, w rejonie działania MOPS, 233 osoby korzystały równocześnie ze świadczeń w formie zasiłku okresowego oraz świadczenia wychowawczego. Spośród nich, 46 osób było objętych wsparciem asystenta rodziny. Wszystkie te osoby w ramach bieżącej pracy pracowników socjalnych i asystentów rodziny były nadzorowane także pod kątem właściwego dysponowania posiadanymi środkami finansowymi. Ponadto do Ośrodka wpłynęły cztery anonimowe skargi na złe wykorzystanie środków finansowych. MOPS przeprowadził niezwłocznie dodatkowe kontrole, które nie potwierdziły nieprawidłowego wykorzystania ww. świadczeń. Kontrole zostały udokumentowane w formie wywiadów środowiskowych.

(dowód: kontroli str.79-136)

2.7. W 2017 r. stwierdzono pięć przypadków nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych w ramach Programu Rodzina 500 plus na kwotę 3,0 tys. zł. W wyniku kontroli dobrowolnie składanych dokumentów świadczeniobiorców, Ośrodek wszczął niezwłocznie postępowania administracyjne, w wyniku których Dyrektor MOPS wydał decyzje uchylające przyznanie świadczeń oraz orzekł o nienależnie pobranych świadczeniach. Na ich podstawie 4 świadczeniobiorców dobrowolnie dokonało zwrotu świadczeń, a jednemu, na jego pisemną prośbę, potrącono należność z innych wypłacanych świadczeń. Podstawą zwrotu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych było uzyskanie dochodu w związku z rozpoczęciem zatrudnienia (2 przypadki), rozpoczęcie działalności gospodarczej, zakończenie urlopu wychowawczego oraz zmiana składu rodziny powodująca przekroczenie kryterium dochodowego.

(dowód: akta kontroli str.66-67)

2.8. W terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹, MOPS sporządzał i przekazywał do UM kwartalne sprawozdania o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (Rb-50). W sprawozdaniach tych, prawidłowo wykazano kwoty dotacji wykorzystanych na realizację zadań objętych kontrolą NIK.

W ww. okresie MOPS sporządzał również, zgodnie z wzorami określonymi w rozporządzeniach Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹², sprawozdania kwartalne z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz miesięczne sprawozdania rzeczowo-finansowe

¹¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 1015 ze zm.

¹² Rozporządzenie z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie sprawozdań z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2015 r., poz. 2324) oraz rozporządzenie z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego (Dz. U. z 2016 r., poz. 212).

z realizacji zadań z zakresu świadczenia wychowawczego. Sprawozdania te zostały przekazane Wojewodzie drogą elektroniczną, w terminach określonych w ww. rozporządzeniach¹³.

(dowód: akta kontroli str.144-231)

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Olsztyn, dnia 16 marca 2018 r.

Kontroler
Hubert Sikorski
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
Andrzej Zyśk

¹³ Odpowiednio: do 15 dnia miesiąca następującego po upływie każdego kwartału i do siódmego dnia miesiąca następującego po upływie każdego miesiąca.