



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.001.07.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. – wykorzystanie dotacji z budżetu państwa przez wybrane ośrodki pomocy społecznej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Maria Ossowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/1/2018 z dnia 2 stycznia 2017 r. 2. Marcin Kaliński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/8/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. (dowody: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Długoleśce, ul. Szkolna 40a, 55-095 Mirków (dalej: „GOPS”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Klimek, Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Długoleśce (dalej: „Kierownik GOPS”)¹. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Kontrolą objęto działalność GOPS w zakresie wykorzystania i rozliczenia dotacji celowych z budżetu państwa w 2017 r. na realizację wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, tj.: [1] wsparcia rodzin w ramach *Programu Rodzina 500+*, udzielanego na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci³ oraz [2] realizacji świadczeń z funduszu alimentacyjnego, udzielanych na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁴.

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła w szczególności: [1] rzetelne sprawdzanie wymogów formalnych wniosków dotyczących ustalania prawa do świadczenia wychowawczego i świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz rzetelne ich analizowanie pod względem kryteriów określonych w odpowiednich ustawach i rozporządzeniach wykonawczych; [2] wydatkowanie środków na wypłaty świadczeń zgodnie z przeznaczeniem i terminowo; [3] prowadzenie bez zbędnej zwłoki postępowań w stosunku do dłużników alimentacyjnych; [4] terminowy zwrot niewykorzystanych środków dotacji; [5] sporządzanie sprawozdań Rb-50 o dotacjach i wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za poszczególne kwartały 2017 r., zgodnie z prowadzoną ewidencją księgową i terminowo.

¹ Od dnia 1 sierpnia 1990 r.

² 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. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę opisową.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1851, ze zm. (dalej: „ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci”).

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 489, ze zm. (dalej: „ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów”).

W trakcie kontroli NIK ujawniono nieprawidłowości polegające na: [1] wydatkowaniu przez GOPS w okresie styczeń-maj 2017 r. na realizację zadań własnych Gminy kwoty przewyższającej o 31,1 tys. zł wielkość środków przekazanych tej jednostce z budżetu Gminy i z dotacji celowych na realizację takich zadań, [2] niewydaniu w terminie do dnia 31 października 2017 r. 240 decyzji administracyjnych w przedmiocie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego, a także niewydaniu w terminie wymaganym przepisami art. 20 ust. 4, 5 i 6 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, pięciu decyzji w przedmiocie ustalenia prawa do świadczenia alimentacyjnego

Zwrócenia uwagi wymaga natomiast: [1] nadmierne angażowanie środków z budżetu państwa w odniesieniu do rzeczywistych potrzeb, bowiem środki otrzymane przez GOPS na badane dotacje przekroczyły nawet do 53,6% kwoty wykonanych wydatków z nich finansowanych, [2] nieprawidłowe wyliczenie przez GOPS wysokości kosztów obsługi świadczenia 500+, czego wynikiem było ich zawyżenie o kwotę 4,1 tys. zł, [3] wzrost należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, pomimo wygezekwowania wyższych kwot z tego funduszu, [4] niedokonywanie formalnych (udokumentowanych) analiz efektów wynikających z realizacji zadań wsparcia rodzin w ramach Programu Rodzina 500+ i świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz nieprzeprowadzania w tym zakresie oceny efektywności pomocy społecznej w Gminie, [5] nieprzeprowadzanie kontroli w ramach Programu Rodzina 500+.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. GOPS otrzymał dotacje na łączną kwotę 25 068,6 tys. zł, w tym:

- a) 4 995,9 tys. zł na realizację zadań z zakresu administracji rządowej (§ 2010),
- b) 727,0 tys. zł na realizację zadań własnych gminy (§ 2030),
- c) 19 345,7 tys. zł na realizację zadań z zakresu administracji rządowej związanych z realizacją świadczenia wychowawczego (§ 2060).

Według podziału na działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej, otrzymane dotacje dotyczyły:

- a) działu 851⁵ (Ochrona zdrowia) – 14,2 tys. zł,
- b) działu 852⁶ (Pomoc społeczna) – 746,0 tys. zł,
- c) działu 854⁷ (Edukacyjna opieka wychowawcza) – 36,5 tys. zł,
- d) działu 855⁸ (Rodzina) – 24 355,9 tys. zł, z czego dotacja na świadczenia wychowawcze wyniosła łącznie 19 345,7 tys. zł (69,4% dotacji otrzymanych

⁵ Rozdział 85195 (Pozostała działalność).

⁶ Z czego: rozdział 85205 (Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie) – 22,4 tys. zł; rozdział 85213 (Składki na ubezpieczenia zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej, niektóre świadczenia rodzinne oraz za osoby uczestniczące w zajęciach w centrum integracji społecznej) – 32,1 tys. zł; rozdział 85214 (Zasiłki okresowe, celowe i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe) – 95,8 tys. zł; rozdział 85215 (Dodatki mieszkaniowe) – 0,1 tys. zł; rozdział 85216 (Zasiłki stałe) – 140,9 tys. zł; rozdział 85219 (Ośrodki pomocy społecznej) – 379,5 tys. zł; rozdział 85230 (Pomoc w zakresie dożywiania) – 54,0 tys. zł oraz rozdział 85278 (Usuwanie skutków klęsk żywiołowych) – 21,1 tys. zł.

⁷ Rozdział 85415 (Pomoc materialna dla uczniów o charakterze socjalnym).

⁸ Z czego: rozdział 85501 (Świadczenie wychowawcze) – 19 345,7 tys. zł; rozdział 85502 (Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego) – 4 867,3 tys. zł; rozdział 85503 (Karta Dużej Rodziny) – 0,9 tys. zł; rozdział 85504 (Wspieranie rodziny) – 49,8 tys. zł oraz rozdział 85595 (Pozostała działalność) – 8,2 tys. zł.

przez GOPS w 2017 r.), a dotacja na świadczenia alimentacyjne⁹ wyniosła łącznie 4 867,3 tys. zł (17,5% dotacji otrzymanych przez GOPS w 2017 r.).

(dowody: akta kontroli str. 4-7)

Z powyższej kwoty otrzymanych dotacji celowych GOPS w terminie do dnia 31 grudnia 2017 r. zwrócił na konto Gminy Długoleka, jako niewykorzystane dotacje, łącznie kwotę 6,1 tys. zł, tj. 2,4% wartości otrzymanych dotacji. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki płatności odsetek, kar czy grzywien z tytułów związanych z realizacją dotacji z budżetu państwa przez GOPS.

(dowody: akta kontroli str. 8-9)

1. Prawidłowość wykorzystania i rozliczenia dotacji

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z informacją, o której mowa w art. 249 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰, w 2017 r. wydatki GOPS w ramach poniższych rozdziałów klasyfikacji budżetowej zaplanowano:

- w rozdziale 85501 (Świadczenia wychowawcze) na kwotę 16 943,0 tys. zł, w tym 16 692,6 tys. zł na świadczenia społeczne (§ 3110),
- w rozdziale 85502 (Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego) na kwotę 4 035,2 tys. zł, w tym 3 616,3 tys. zł na świadczenia społeczne (§ 3110).

(dowody: akta kontroli str. 10-11)

Stosownie do dyspozycji Wójta Gminy Długoleka, plan wydatków GOPS po zmianach, związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej na rok 2017, wyniósł 24 213 tys. zł, z czego:

- 19 345,7,0 tys. zł na świadczenia wychowawcze (rozdział 85501), w tym 19 055,5 tys. zł na świadczenia społeczne (§ 3110),
- 4 867,3 tys. zł na świadczenia rodzinne (rozdział 85502), w tym 4 529,3 tys. zł na świadczenia społeczne (§ 3110).

(dowód: akta kontroli str. 12)

W okresie objętym kontrolą na realizację zadań z zakresu wsparcia rodzin w ramach Programu Rodzina 500+ oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego, GOPS otrzymywał środki, w ramach dotacji, w terminach i kwotach umożliwiających realizację tych zadań. GOPS występował o przekazanie kwot dotacji w okresach miesięcznych i w wysokości przekraczających do 53,6% przewidywanych wypłat świadczeń. Nie wystąpiły przypadki otrzymania środków w kwotach niższych niż zapotrzebowane oraz po terminie.

GOPS wydatkował na realizację zadań własnych Gminy o 31,1 tys. zł więcej niż środki przekazane tej jednostce narastająco z budżetu Gminy i dotacji celowych na realizację zadań własnych Gminy. Do miesiąca maja 2017 r. GOPS otrzymał z budżetu Gminy na realizację zadań własnych środki w kwocie 1 112,2 tys. zł, a wydatkował na realizację tychże zadań kwotę 1 143,3 tys. zł, tj. więcej o 31,1 tys. zł. Środki na ten cel zaczerpnięte zostały ze środków posiadanych na koncie GOPS, tj. środków na realizację świadczeń rodzinnych i wychowawczych (29,9 tys. zł) oraz dochodów Gminy (1,5 tys. zł) – zwroty dokonane przez podopiecznych GOPS w maju 2017 r., z tytułu świadczonych usług opiekuńczych.

⁹ Wraz z innymi świadczeniami z rozdziału 85502 (Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego).

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

9.6f

1.2. W 2017 r. w GOPS złożono 3 265 wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, z czego w 160 przypadkach (tj. 4,9% wszystkich złożonych wniosków) wydano decyzję odmowną ze względu na przekroczenie wysokości dochodów na osobę w rodzinie, stanowiących podstawę do przyznania świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko. W okresie kontrolowanym przyznano uprawnienia do świadczeń wychowawczych dla 3 136 dzieci w 2 369 rodzinach. W okresie tym wypłacono 38 112 świadczeń wychowawczych na łączną kwotę 19 055,5 tys. zł, ponosząc przy tym koszty obsługi wypłaty tych świadczeń w wysokości 290,2 tys. zł¹¹. Wypłacono dwa świadczenia w formie rzeczowej, na podstawie art. 9 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

Do dnia 5 marca 2018 r. nie nastąpiło stosowne rozstrzygnięcie w postaci wydania decyzji administracyjnej w 29 sprawach¹², przekazanych w terminie od dnia 9 września 2016 r. do dnia 28 grudnia 2017 r. Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego na podstawie art. 16 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (w przypadku gdy osoba, o której mowa w art. 4 ust. 2 tej ustawy lub członek rodziny tej osoby przebywa poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w państwie, w którym mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, organ właściwy przekazuje wniosek wraz z dokumentami marszałkowi województwa¹³).

Zgodnie z informacją z dnia 13 marca 2018 r., uzyskaną od Dyrektora Dolnośląskiego Ośrodka Polityki Społecznej we Wrocławiu¹⁴, przyczyną opóźnień w wydawaniu tych decyzji był w szczególności brak środków na obsługę przedmiotowych zadań, pomimo podejmowanych starań w tym zakresie i związana z tym niewystarczająca liczba pracowników. Natomiast zgodnie z informacją z dnia 13 marca 2018 r., uzyskaną od Wojewody Dolnośląskiego, w odniesieniu do spraw, które przejął do realizacji, w 11 sprawach nastąpiło wydanie stosownej decyzji, w pozostałych czterech podjęto czynności wyjaśniające, z kolei 14 spraw nadal oczekiwało na weryfikację formalną.

(dowody: akta kontroli str. 13-36, 41-43, 115-131, 141)

W trakcie kontroli NIK sprawdzono dokumentację źródłową¹⁵ wniosków zakończonych wydaniem pozytywnych decyzji w sprawie wypłacanych świadczeń wychowawczych. Wnioski te spełniały wymogi formalne i były analizowane przez GOPS pod względem kryteriów określonych w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenie wychowawcze¹⁶ oraz w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczenia wychowawczego oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczenia

¹¹ Co stanowi 1,52% łącznej kwoty 19 055,5 tys. zł, wykorzystanej w 2017 r. dotacji na wypłatę świadczenia wychowawczego.

¹² W tym trzy z 2016 r.

¹³ W brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2017 r. Od dnia 1 stycznia 2018 r. właściwym w tych sprawach jest wojewoda.

¹⁴ Na podstawie art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.), zadania pomocy społecznej w województwach samorządowych wykonują jednostki organizacyjne – regionalne ośrodki polityki społecznej.

¹⁵ 40 wniosków, tj. 1,3% wszystkich złożonych wniosków.

¹⁶ Dz. U. poz. 214 – obowiązywało do dnia 31 lipca 2017 r.

wychowawczego¹⁷. Wśród tych decyzji dwie zostały wydane z 10-dniowym przekroczeniem dwumiesięcznego terminu. Środki na wypłatę świadczeń wychowawczych wydatkowane zostały zgodnie z przeznaczeniem i terminowo.

W terminie do 31 października 2017 r. nie wydano 240 decyzji administracyjnych w przedmiocie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego, na podstawie art. 21 ust. 4 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

(dowody: akta kontroli str. 37-40, 44-51, 62-63)

1.3. W 2017 r. złożono w GOPS w sumie 140 wniosków o ustalenie prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego, z czego rozpatrzenie 126 wniosków zakończyło się wydaniem decyzji pozytywnych, wydano dziewięć decyzji odmownych¹⁸, pięć wniosków pozostawiono bez rozpoznania z powodu niekompletnej dokumentacji wniosku, pomimo wezwań do jej uzupełnienia. Wśród decyzji pozytywnych pięć zostało wydanych z opóźnieniem od 10 dni do jednego miesiąca i pięciu dni. W okresie kontrolowanym wypłacono 1 238 świadczeń z funduszu alimentacyjnego na łączną kwotę 514,7 tys. zł (576,2 tys. zł w 2016 r.), ponosząc przy tym koszty obsługi wypłaty tych świadczeń w wysokości 15,4 tys. zł (17,3 tys. zł w 2016 r.).

(dowody: akta kontroli str. 26, 52-55)

W trakcie kontroli NIK sprawdzono dokumentację źródłową¹⁹ wniosków zakończonych wydaniem pozytywnych decyzji w sprawie wypłacanych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Wnioski te spełniały wymogi formalne i były analizowane przez GOPS pod względem kryteriów określonych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, 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 alimentacyjnego²⁰ oraz w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania, sposobu ustalania dochodu oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach w sprawach o ustalenie prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego²¹. Środki na wypłatę tych świadczeń wydatkowane zostały zgodnie z przeznaczeniem i terminowo.

(dowody: akta kontroli str. 56-61)

W 2017 r. GOPS przeprowadził 129 postępowań w stosunku do dłużników alimentacyjnych, z których sześć zakończyło się wydaniem decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. W trakcie kontroli NIK sprawdzono dokumentację źródłową²² związaną z tymi postępowaniami stwierdzając, że GOPS bez zbędnej zwłoki podejmował wobec dłużników alimentacyjnych działania określone w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w tym m.in. działania określone w art. 4-8a oraz art. 27 ust. 3 i 3a.

¹⁷ Dz. U. poz. 1465 – obowiązuje od dnia 1 sierpnia 2017 r.

¹⁸ Osiem na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, jedna na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 1 tejże ustawy.

¹⁹ 15 wniosków, tj. 3,5% wszystkich złożonych wniosków.

²⁰ Dz. U. poz. 2229 – obowiązywało do dnia 31 lipca 2017 r.

²¹ Dz. U. poz. 1467 – obowiązuje od dnia 1 sierpnia 2017 r.

²² Pięć postępowań (tj. 3,9% wszystkich postępowań przeprowadzonych przez GOPS w 2017 r.) w stosunku do dłużników alimentacyjnych.

(dowody: akta kontroli str. 64-70)

Na koniec I kwartału 2017 r. nie występowały należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych w ramach *Programu Rodzina 500+*. Na koniec II kwartału 2017 r. wystąpiły należności w wysokości 4,0 tys. zł, a na koniec III kwartału 2017 r. występowały nienależnie pobrane świadczenia w kwocie 5,5 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2017 r. należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wyniosły 14,0 tys. zł. Nienależnie pobrane świadczenia były potrącane z bieżących wypłat.

(dowód: akta kontroli str. 71-84, 137-140)

Należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego na koniec 2017 r. wyniosły 5 315,0 tys. zł, w tym odsetki stanowiły 1 765,6 tys. zł i w porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. były wyższe odpowiednio o: 112,3 tys. zł (2,1%) i 218,2 tys. zł (14,1%). Od dłużników alimentacyjnych wyegzekwowano należności w kwocie 72,6 tys. zł (należność główna) i 55,0 tys. zł odsetek. Wyegzekwowane w 2017 r. kwoty stanowiły 24,9% wypłaconych w tym roku świadczeń z funduszu alimentacyjnego i były wyższe niż w 2016 r. o 0,3 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 71-84)

1.4. W GOPS nie sporządzano udokumentowanych analiz efektów realizacji zadań z zakresu wsparcia rodzin w ramach *Programu Rodzina 500+* oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Kierownik GOPS wskazała, że wprowadzenie *Programu Rodzina 500+* miało wpływ na inne świadczenia pobierane z pomocy społecznej, gdyż zmniejszeniu uległy wydatki ponoszone w zakresie dożywiania. W 2017 r. w szkołach tą formą pomocy było objętych 22 dzieci, czyli o 52 dzieci mniej niż w 2016 r. Ponadto *Program Rodzina 500+* miał również wpływ na wielkość wypłat zasiłków celowych na zakup żywności, bowiem w 2017 r. zasiłkiem tym objęto 65 rodzin, tj. o 47 mniej niż w 2016 r.

(dowody: akta kontroli str. 13-15)

1.5. W 2017 r. GOPS wykorzystał 99,9% środków dotacji otrzymanej na realizację zadań z zakresu wsparcia rodzin w ramach *Programu Rodzina 500+* oraz 99,9% środków dotacji na realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Niewykorzystane środki zostały zwrócone do dnia 31 grudnia 2017 r. na rachunek bankowy Gminy Długołęka.

(dowody: akta kontroli str. 13-15)

1.6. GOPS prawidłowo i rzetelnie sporządził sprawozdanie Rb-50 o dotacjach i wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za IV kwartały 2017 r. Sprawozdanie to sporządzono zgodnie z wymogami określonymi w § 19 ust. 5 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. *w sprawie sprawozdawczości budżetowej*²³, według wzoru określonego w załączniku nr 29 do tego rozporządzenia. Wykazane w tym sprawozdaniu kwoty dotacji planowanych oraz dotacji wykorzystanych, były w zakresie badanych zadań, zgodne z ewidencją księgową.

²³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm. – dalej: „rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej”. Od dnia 13 stycznia 2018 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. *w sprawie sprawozdawczości budżetowej* (Dz. U. poz. 109).

Zgodnie z dyspozycją, określoną w § 17 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, GOPS przekazywał²⁴ Wójtowi Gminy Długoleka kwartalne sprawozdania Rb-50, w terminach określonych w załączniku nr 44 do tego rozporządzenia.

(dowody: akta kontroli str. 85-99)

GOPS, za pomocą Centralnej Aplikacji Statystycznej (CAS), przekazywał drogą elektroniczną do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu:

- kwartalne sprawozdania z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, które przekazano²⁵ w wyznaczonych terminach, określonych w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie sprawozdań z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów²⁶ oraz rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 września 2017 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów²⁷;
- miesięczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonania zadań z zakresu świadczeń wychowawczych, które przekazano²⁸ w wyznaczonych terminach, określonych w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego²⁹ oraz w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 września 2017 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 85)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie wykorzystania dotacji z budżetu państwa stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) GOPS wydatkował na realizację zadań własnych Gminy o 31,1 tys. zł więcej niż środki przekazane tej jednostce narastająco z budżetu Gminy i dotacji celowych na realizację zadań własnych Gminy. Do miesiąca maja 2017 r. GOPS otrzymał z budżetu Gminy (wraz z § 2030) na realizację zadań własnych środki w kwocie 1 112,2 tys. zł, a wydatkował na realizację tychże zadań kwotę 1 143,3 tys. zł, tj. więcej o 31,1 tys. zł. Środki na ten cel zaczerpnięte zostały ze środków posiadanych na koncie GOPS, tj. środków na realizację świadczeń rodzinnych i wychowawczych (29,9 tys. zł) oraz dochodów Gminy (1,5 tys. zł) – zwroty

²⁴ Sprawozdanie Rb-50 za I kwartał 2017 r. przekazano w dniu 7 kwietnia 2017 r., za II kwartał 2017 r. – 10 lipca 2017 r., za III kwartał 2017 r. – 9 października 2017 r., a za IV kwartał 2017 r. – 31 stycznia 2017 r.

²⁵ Sprawozdanie za I kwartał 2017 r. przekazano w dniu 11 kwietnia 2017 r., za II kwartał 2017 r. – 10 lipca 2017 r., za III kwartał 2017 r. – 12 października 2017 r., a za IV kwartał 2017 r. – 11 stycznia 2017 r.

²⁶ Dz. U. poz. 2324 – obowiązywało do dnia 31 lipca 2017 r.

²⁷ Dz. U. poz. 1812 – obowiązuje od dnia 1 października 2017 r.

²⁸ Sprawozdanie według stanu na koniec: stycznia 2017 r. przekazano w dniu 8 lutego 2017 r., lutego 2017 r. – w dniu 7 marca 2017 r., marca 2017 r. – w dniu 13 kwietnia 2017 r., kwietnia 2017 r. – w dniu 8 maja 2017 r., maja 2017 r. – w dniu 7 czerwca 2017 r., czerwca 2017 r. – w dniu 7 lipca 2017 r., lipca 2017 r. – w dniu 7 sierpnia 2017 r., sierpnia 2017 r. – w dniu 7 września 2017 r., września 2017 r. – w dniu 10 października 2017 r., października 2017 r. – w dniu 7 listopada 2017 r., listopada 2017 r. – w dniu 14 grudnia 2017 r., grudnia 2017 r. – w dniu 5 stycznia 2018 r.

²⁹ Dz. U. poz. 212 – obowiązywało do dnia 31 lipca 2017 r.

³⁰ Dz. U. poz. 1813 – obowiązuje od dnia 1 października 2017 r.

dokonane przez podopiecznych GOPS w maju 2017 r. z tytułu świadczonych usług opiekuńczych.

Według wyjaśnień Kierownik GOPS sytuacja ta wynikała w związku z obowiązkiem dokonania odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych (ZFŚS), w terminie do dnia 31 maja 2017 r., bowiem w maju 2017 r. GOPS nie dokonał pisemnego zapotrzebowania na wydatki związane z opisem na ZFŚS. Jak wyjaśniono, zdarzenie to nie zostało popełnione umyślnie i wiązało się z natłokiem obowiązków w zakresie zadań realizowanych przez GOPS.

(dowody: akta kontroli str. 100-110)

2) W GOPS nie wydano w terminie do dnia 31 października 2017 r. 240 decyzji administracyjnych w przedmiocie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego. Tymczasem zgodnie z art. 21 ust. 4 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, w przypadku gdy osoba ubiegająca się o świadczenie wychowawcze na kolejny okres złoży wniosek wraz z dokumentami do dnia 31 sierpnia, ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego oraz wypłata tego świadczenia przysługująca za miesiąc październik danego roku następuje do dnia 31 października tego roku. Ponadto nie wydano w terminie wymaganym przepisami art. 20 ust. 4, 5 i 6 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów³¹, pięciu decyzji w przedmiocie ustalenia prawa do świadczenia alimentacyjnego.

W złożonych wyjaśnieniach Kierownik GOPS wskazała m.in. na przyjęcie przez GOPS w sierpniu 2017 r. od wnioskodawców 2 181 wniosków, co stanowiło 86% wszystkich wniosków przyjętych w okresie od 1 sierpnia do 31 października 2017 r. Świadczenia wychowawcze obsługiwane były przez czterech etatowych pracowników, których aktywność w tym okresie nakierowana była wyłącznie na obsługę wnioskodawców w zakresie wydawania wniosków, ich przyjmowania i obsługę wniosków elektronicznych. Z kolei w sprawie niewydania w terminie wymaganym przepisami prawa pięciu decyzji w przedmiocie ustalenia prawa do świadczenia alimentacyjnego, Kierownik GOPS wskazała m.in. na bierność wnioskodawców do uzupełnienia wniosków.

(dowody: akta kontroli str. 37-40, 52, 103-113)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na:

1) Nadmierne angażowanie środków z budżetu państwa w odniesieniu do rzeczywistych potrzeb. Środki otrzymane przez GOPS na objęcie kontrolą dotacje przekroczyły bowiem o ponad 10% kwotę wydatków z nich sfinansowanych w następujących miesiącach:

- sierpień 2017 r. o 38,6 tys. zł (10,0%) – świadczenia alimentacyjne³²,
- październik 2017 r. o 668,1 tys. zł (53,6%) – świadczenia wychowawcze,
- listopad 2017 r. o 229,0 tys. zł (13,1%) – świadczenia wychowawcze.

W ocenie Kierownik GOPS składane zapotrzebowania gwarantowały zabezpieczenie potrzeb społecznych poprzez wypłatę świadczeń osobom uprawnionym. Składanie zapotrzebowania w kwotach niższych mogłoby stanowić ryzyko niedoszacowania, a w konsekwencji powodować utratę płynności finansowej

³¹ Wnioski wraz z niezbędną w sprawie dokumentacją złożone do dnia 31 sierpnia 2017 r., dotyczące ustalenia prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, powinny zostać rozpatrzone do dnia 31 października 2017 r. wraz z wypłatą należnych świadczeń. W przypadku złożenia wniosków w okresie od 1 do 30 września 2017 r., ustalenie prawa do świadczeń wraz z ich wypłatą następuje do dnia 30 listopada tego roku. Wnioski złożone w okresie od 1 do 31 października 2017 r. należy rozpatrzyć i dokonać wypłaty w terminie do 31 grudnia danego roku.

³² Wraz z innymi świadczeniami z rozdziału 85502.

wypłaty bieżących świadczeń oraz pokrycia rzeczywistych miesięcznych kosztów obsługi.

(dowody: akta kontroli str. 103-110, 114)

2) Zawyżenie przez GOPS w badanym okresie wysokości kosztów obsługi zadania zleconego związanego z wypłatą świadczeń wychowawczych. GOPS, ustalając w okresie objętym kontrolą wysokość kosztów obsługi wychowawczego, zawyżył je o kwotę 4,1 tys. zł, wyliczając te koszty – w ocenie NIK – niezgodnie z art. 29 ust. 4 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci. Wysokość kosztów obsługi ustalono bowiem jako 1,5% kwoty całości dotacji celowej otrzymanej na świadczenie wychowawcze i kosztów jego obsługi (czyli 290,2 tys. zł³³), zamiast – jak przewidywał przywołany art. 29 ust. 4 ww. ustawy – jako 1,5% od dotacji otrzymanej na samo świadczenie wychowawcze³⁴ (czyli 286,1 tys. zł³⁵).

Kierownik GOPS wskazała m.in., że wyliczając ww. koszty obsługi świadczenia wychowawczego zastosowano się do wytycznych Wojewody Dolnośląskiego, a w GOPS błędnie zinterpretowano cytowany wyżej przepis i zastosowano niewłaściwy algorytm wyliczenia kosztów obsługi ww. świadczenia. W dniu 19 lutego 2018 r. Gmina Długołęka dokonała zwrotu na konto Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu kwoty 4,1 tys. zł z tytułu zawyżonych kosztów obsługi tego świadczenia.

(dowody: akta kontroli str. 103-110, 115-126, 136)

3) Wzrost należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego pomimo wyegzekwowania wyższych kwot. Należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego na koniec 2017 r. wyniosły 5 315,0 tys. zł, w tym odsetki stanowiły 1 765,6 tys. zł i w porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. były wyższe odpowiednio o 112,3 tys. zł (2,1%) i 218,3 tys. zł (14,1%). Od dłużników alimentacyjnych wyegzekwowano należności w kwocie 72,4 tys. zł należności głównej i 55,4 tys. zł odsetek. Wyegzekwowane w 2017 r. kwoty stanowiły 24,9% wypłaconych w tym roku świadczeń z funduszu alimentacyjnego i były wyższe niż w 2016 r. o 0,3 tys. zł.

Badania kontrolne wykazały, że dłużnicy alimentacyjni byli w większości osobami bez pracy i nie posiadali majątku ani dochodów podlegających zajęciu, co wynikało z zebranej przez GOPS dokumentacji, w tym m.in. z przeprowadzonych wywiadów alimentacyjnych i złożonych przez dłużników oświadczeń majątkowych.

(dowody: akta kontroli str. 71-84)

4) Niedokonywanie formalnych (udokumentowanych) analiz efektów wynikających z realizacji zadań wsparcia rodzin w ramach Programu Rodzina 500+ i świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz nieprzeprowadzania w tym zakresie oceny efektywności pomocy społecznej w Gminie. Kierownik GOPS wskazała, że wprowadzenie Programu Rodzina 500+ miało wpływ na inne świadczenia pobierane z pomocy społecznej, gdyż zmniejszeniu uległy wydatki ponoszone w zakresie dożywiania oraz wypłaty zasiłków celowych na zakup żywności.

(dowody: akta kontroli str. 14-15)

³³ Tj.: $19\,345\,694,0\text{ zł} \times 1,5\% = 290\,185,15\text{ zł}$.

³⁴ Wartość wypłaconych świadczeń bez pomniejszenia o kwotę odzyskanych świadczeń, gdyż te ostatnie, zgodnie z art. 29 ust. 5 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, nie mają wpływu na koszty obsługi.

³⁵ Tj.: $19\,069\,509,0\text{ zł} \times 1,5\% = 286\,042,64\text{ zł}$.

5) Nieprzeprowadzanie kontroli w ramach *Programu Rodzina 500+*. Kierownik GOPS uznała za wystarczające – w jej ocenie – prowadzone przez siebie weryfikacje (kontrole) zgromadzonej dokumentacji w sprawie przyznania świadczeń wychowawczych.

(dowód: akta kontroli str. 15)

IV. Uwaga i wnioski

NIK zwraca uwagę, że opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym ustalenia kontroli, w szczególności nieprawidłowości związane z wykonywaniem zadań przez GOPS, wskazują na potrzebę rozważenia przez Kierownika GOPS podjęcia działań wzmacniających nadzór nad wykonywaniem zadań przez pracowników.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o *Najwyższej Izbie Kontroli*³⁶, wnosi o podjęcie działań w celu:

1. Wydatkowania środków na realizację zadań własnych Gminy w ramach środków przekazanych z budżetu Gminy i dotacji celowych na realizację zadań własnych Gminy.
2. Terminowe wydawanie decyzji w przedmiocie ustalenia prawa do świadczeń wychowawczych i alimentacyjnych.

³⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

V. 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 we Wrocławiu.

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.

Wrocław, dnia 26 marca 2018 r.

Kontroler:
Maria Ossowska
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński

podpis

podpis