



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.023.03.2018

Janina Liedtke-Jarema
Dyrektor Gdańskiego Centrum Świadczeń
ul. Powstańców Warszawskich 25
80-001 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/065 Realizacja programu „Rodzina 500 plus”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gdańskie Centrum Świadczeń, ul. Powstańców Warszawskich 25, 80-001 Gdańsk (dalej: „Centrum”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janina Liedtke-Jarema, Dyrektor Gdańskiego Centrum Świadczeń od 1 lipca 2016 r. (dalej: „Dyrektor”)
Zakres przedmiotowy kontroli	Weryfikacja wniosków o wypłatę świadczenia i realizacja wypłat, wykorzystywanie przez gminy dotacji na obsługę programu „Rodzina 500 plus”, weryfikacja wykorzystania środków z programu „Rodzina 500 plus”, kształtowanie się liczby i wysokości świadczeń z pomocy społecznej w okresie od 1 kwietnia 2016 r. do 30 września 2018 r.
Okres objęty kontrolą	Od 1 kwietnia 2016 r. do 30 września 2018 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Iwona Miklikowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/177/2018 z 3 października 2018 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Centrum w badanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej Centrum, w związku z realizacją zadań związanych z programem „Rodzina 500 plus” (dalej: „Program”), rzetelnie prowadziło postępowania dotyczące ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego i wydawało decyzje oraz terminowo wypłacało środki beneficjentom Programu.

Centrum prawidłowo wykorzystało otrzymane środki przeznaczone na wypłatę i obsługę świadczenia wychowawczego oraz w prawidłowych wysokościach wykazało je w sprawozdaniach budżetowych Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

Pracownicy Centrum w każdym przypadku powzięcia informacji o marnotrawieniu środków podejmowali działania w celu weryfikacji uzyskanych danych, a w uzasadnionych przypadkach, gdy świadczenie nie było należne, wydawali decyzje odmawiające wypłaty tego świadczenia.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego były terminowo sporządzane i przekazywane do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku (dalej: „PUW”). Stwierdzono jednak, że wszystkie objęte badaniem sprawozdania zawierały nierzetelne dane dotyczące liczby złożonych w danym okresie sprawozdawczym wniosków dotyczących świadczenia wychowawczego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

Centrum utworzone zostało⁴ 01 lipca 2016 r. jako jednostka organizacyjna miasta Gdańska, nieposiadająca osobowości prawnej, prowadzona w formie jednostki budżetowej. Przedmiotem działalności była m.in. realizacja zadań w zakresie świadczeń rodzinnych, wychowawczych, alimentacyjnych, w zakresie pomocy mieszkaniowej. Od kwietnia 2016 r. do 30 czerwca 2016 r. zagadnienia związane z realizacją Programu prowadził Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Gdańsku⁵, dalej: „MOPR”.

OBSZAR

1. Weryfikacja wniosków o wypłatę świadczenia i realizacja wypłat

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą do Centrum wpłynęło 39.813 wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, z tego:

- 7.918 dotyczyło I okresu świadczeniowego⁶ (tj. od 1 lipca 2016 r. do 30 września 2017 r.) o szacunkowej wartości 38.990,5 tys. zł (w tym 2.586 za pośrednictwem systemu teleinformatycznego), z czego 4.462 wnioski dotyczyły ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko, a 3.456 na drugie i kolejne dzieci. Pozostawiono bez rozpatrzenia 386 wniosków, wszystkie z powodu niewywiązania się z obowiązku uzupełnienia dokumentów;
- 31.895 dotyczyło II okresu świadczeniowego (tj. od 1 października 2017 r. do 30 września 2018 r.) o szacunkowej wartości 223.394,5 tys. zł (w tym 16.042 za pośrednictwem systemu teleinformatycznego), z czego 13.378 wniosków dotyczyło ustalenia prawa do świadczenia na pierwsze dziecko, a 18.517 na drugie i kolejne dzieci. Pozostawiono bez rozpatrzenia 247 wniosków, wszystkie z powodu nieuzupełnienia dokumentów przez wnioskodawców.

Dane dotyczące ogólnej ilości złożonych wniosków w poszczególnych okresach świadczeniowych 2016/2017 i 2017/2018 zawierają również tzw. duplikaty wniosków (wnioski kilkakrotnie złożone przez klienta oraz wnioski, które na skutek problemów technicznych Portalu Informacyjno-Usługowego Emp@tia zostały ponownie przesłane do jednostki). Liczba duplikatów wniosków w I okresie świadczeniowym wyniosła 2.575, w II okresie – 93.

Do 30 września 2018 r. Centrum wydało łącznie 34.250 decyzji ustalających prawo do świadczenia wychowawczego, z tego 5.451 decyzji⁷ dotyczyło I okresu

³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Uchwała nr XXII/647/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 28 kwietnia 2016 r. (Dz. Urz. Wojew. Pomorskiego z dnia 16 maja 2016 r., poz. 1824).

⁵ Zarządzenie Prezydenta Miasta Gdańska: Nr 148 z dnia 12 lutego 2016 r. oraz Nr 232 z dnia 01 marca 2016 r.

⁶ Łącznie na I okres świadczeniowy złożono 35.852 wnioski, z tego do MOPR - 27.934 wnioski o szacunkowej wartości 298.386,0 tys. zł (12.320 wniosków dotyczyło ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko, a 15.614 na drugie i kolejne).

⁷ Łącznie na I okres świadczeniowy wydano 30.689 decyzji, z tego MOPR - 25.238.

świadczeniowego, a 28.799 – II okresu świadczeniowego. Ponadto w ww. okresie Centrum odmówiło przyznania świadczenia 1.072 decyzjami (odpowiednio: 422⁸ i 650), wydało 320 decyzji w sprawie stwierdzenia nienależnie pobranego świadczenia na łączną kwotę 495,5 tys. zł (odpowiednio: 110 decyzji na kwotę 126,2 tys. zł⁹ i 210 na kwotę 369,3 tys. zł) oraz pięć decyzji o umorzeniu należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń na łączną kwotę 13,8 tys. zł (odpowiednio: jedną decyzję na kwotę 1,5 tys. zł i cztery na kwotę 12,3 tys. zł).

Ponadto, w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wydanych zostało 856 decyzji ustalających prawo do świadczenia wychowawczego, na podstawie których wypłacono świadczenia na łączną kwotę 5.439,2 tys. zł (odpowiednio: 514 decyzji - 3.334,9 tys. zł i 342 - 2.104,3 tys. zł).

W okresie objętym kontrolą Centrum przekazało świadczenia wychowawcze w formie pieniężnej na łączną kwotę 487.165,0 tys. zł (274.536,8 tys. zł dotyczyło świadczeń z I okresu świadczeniowego¹⁰, a 212.628,2 tys. zł – z II okresu). Nie realizowano świadczenia wychowawczego w formie rzeczowej.

(akta kontroli str. 67-71, 313)

1.2. Pracownicy Centrum wydający decyzje w sprawach świadczenia wychowawczego posiadali stosowne upoważnienia wydane przez Prezydenta Miasta Gdańska.

(akta kontroli str. 72-77)

Badaniem objęto 20 wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, po 10 z każdego okresu świadczeniowego (z tego 10 na podstawie których przyznano świadczenie i 10 na podstawie których odmówiono tego świadczenia). Wszystkie wnioski spełniały wymogi formalne ustalone w obowiązujących przepisach¹¹, tj. zawierały wymagane dane dotyczące wnioskodawcy i dzieci pozostających na jego utrzymaniu oraz klauzulę o odpowiedzialności karnej wnioskodawcy w przypadku złożenia fałszywego oświadczenia. Do wszystkich wniosków (przy ich składaniu, bądź w wyniku wezwania przez pracowników Centrum) załączono wymagane zaświadczenia i oświadczenia dokumentujące wysokość uzyskiwanych dochodów oraz inne niezbędne dokumenty potwierdzające spełnienie warunków do przyznania świadczenia wychowawczego. Stwierdzono, że Centrum rzetelnie weryfikowało wnioski, m.in. na podstawie informacji pozyskiwanych z systemu PESEL, CEIDG, informacji o składkach na ubezpieczenie społeczne, informacji o dochodach z systemu informatycznego MF. Prawdłowo ustalało prawo do świadczenia na pierwsze oraz kolejne dzieci, okresy przyznania świadczeń oraz w uzasadnionych przypadkach odmawiało ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego (np. przekroczenie miesięcznego dochodu na członka rodziny w przypadku wniosku o ustalenie świadczenia na pierwsze dziecko, wniosek złożony przez osobę nieuprawnioną) wydając w tych sprawach stosowne decyzje.

(akta kontroli str. 108-121)

1.3. W badanej próbie 20 decyzji przyznających świadczenie wychowawcze termin wypłaty określony został w dniach od 25 do ostatniego dnia każdego miesiąca.

⁸ Łącznie na I okres świadczeniowy wydano 1.082 decyzje, z tego MOPR – 660.

⁹ Łącznie na I okres świadczeniowy wydano 111 decyzji, z tego MOPR - jedną na kwotę 0,5 tys. zł.

¹⁰ Łącznie przekazano świadczenia wychowawcze na kwotę 324.180,3 tys. zł, z tego MOPR – 49.643,5 tys. zł.

¹¹ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 2134), rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenie wychowawcze (Dz. U. poz. 214), uchylone z dniem 1 sierpnia 2017 r. oraz rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 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 ustaleniu prawa do świadczenia wychowawczego (Dz. U. poz. 1465).

W każdym badanym przypadku dochowano miesięcznych terminów i wysokości wypłat wynikających z wydanych decyzji.

(akta kontroli str. 78-121)

1.4. Poddane analizie sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego za miesiące październik i grudzień 2017 r. oraz styczeń i sierpień 2018 r. przekazywane były, z wykorzystaniem Centralnej Aplikacji Statystycznej (dalej: „CAS”), Wojewodzie Pomorskiemu w terminie do 7 dnia miesiąca następującego po upływie każdego miesiąca, tj. zgodnie z § 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 wychowawczego¹². Ww. rozporządzenie nie zawierało wzorów sprawozdań – należało je sporządzać przy wykorzystaniu systemów teleinformatycznych. Wzory te ustawodawca dostarczył za pomocą systemu teleinformatycznego zamieszczając je w CAS.

(akta kontroli str. 22, 41-45, 53-57, 173-177, 192-196, 297-312)

Dane do sprawozdań w częściach dotyczących: informacji uzupełniających o realizacji świadczenia wychowawczego (część C), informacji o liczbie rodzin pobierających świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko (część D), informacji o liczbie rodzin pobierających świadczenie wychowawcze (część E) oraz przyczyny ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego (część F w 2018 r.) były generowane automatycznie przez system obsługujący świadczenie. Dane dotyczące części finansowej sprawozdania (część A – wydatki na świadczenie wychowawcze, część B – informacja na temat należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych oraz część G – informacje na temat finansowania świadczenia wychowawczego i kosztów jego obsługi) były przekazywane przez Dział Księgowości Centrum i były poddawane weryfikacji.

Analizie pod kątem rzetelności poddano wybrane elementy sprawozdań za październik i grudzień 2017 r. oraz styczeń i sierpień 2018 r. Stwierdzono, że w ww. sprawozdaniach kwota wydatków poniesionych na świadczenia wychowawcze, stany należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych, wysokość planowanych w danym roku wydatków budżetu państwa na realizację Programu, otrzymana w danym miesiącu dotacja na realizację Programu, jak i wysokość wydatków na jego obsługę były zgodne z danymi zawartymi w ewidencji księgowej. Wystąpiły różnice pomiędzy ilością wniosków wykazanych w sprawozdaniach, a rzeczywistą ilością wniosków złożonych do Centrum.

(akta kontroli str. 41-66, 173-210, 319)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W sporządzonych przez Centrum sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego za październik i grudzień 2017 r. oraz styczeń i sierpień 2018 r. w części C „Informacje uzupełniające o realizacji świadczenia wychowawczego” wykazano nieprawidłową liczbę złożonych wniosków dotyczących świadczenia wychowawczego w poszczególnych miesiącach:

- za październik 2017 r. wykazano łącznie 1.002 wnioski, a winno być 1.252 (różnica wynosiła 250 wniosków),
- za grudzień 2017 r. wykazano łącznie 393 wnioski, a winno być 426 (różnica wynosiła 33 wnioski),

¹² Dz. U. poz.1813.

- za styczeń 2018 r. wykazano łącznie 532 wnioski, a winno być 539 (różnica wynosiła 7 wniosków),
- za sierpień 2018 r. wykazano łącznie 11.805 wniosków, a winno być 12.625 (różnica wynosiła 820 wniosków).

Prawidłową liczbę wniosków ustalono na podstawie raportów z systemu dziedzicznego (stan na 29.11.2018 r.).

W objaśnieniach do ww. sprawozdania Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podało, że w części C sprawozdania „Informacja uzupełniająca o realizacji świadczenia wychowawczego” w wierszach dotyczących liczby wniosków o świadczenie wychowawcze wykazuje się liczbę wniosków „złożonych”.

Sprawozdania nie zostały skorygowane, a wnioski w nich nie ujęte, nie zostały wykazane w sprawozdaniach za następne okresy sprawozdawcze.

(akta kontroli str. 319)

Zgodnie z obowiązującą w Centrum „Procedurą przyjmowania wniosków”, wnioski przyjmował Dział Obsługi Mieszkańców i kancelaria Centrum. Wnioski powinny być zarejestrowane i przekazane do komórek merytorycznych „najpóźniej w piątym dniu roboczym po dacie wpływu wniosku do Działu Obsługi Mieszkańców”.

(akta kontroli str. 367-371)

Dyrektor Centrum wyjaśniła m.in., że w przypadku wpływu dużej ilości wniosków oraz utrzymującego się poziomu obsługiwanych osób (szczególnie w okresie wdrażania kolejnego okresu świadczeniowego) istnieje możliwość przekroczenia terminu podanego w „Procedurze przyjmowania wniosków”. Wynika to z konieczności skoncentrowania działań pracowników na sprawnej obsłudze beneficjentów świadczeń. Przy przyjmowaniu każdego roku około 100 tys. różnych wniosków, nie istnieje możliwość ich rejestrowania bezpośrednio po przyjęciu. Takie rozwiązanie zaburzyłoby w znacznym stopniu sprawną obsługę i wpłynęłoby na poziom świadczonych usług. Wskazana w pozycji 1 tabeli C sprawozdania rzeczowo-finansowego liczba wniosków złożonych w danym czasookresie nie zawsze stanowi odzwierciedlenie rzeczywistej liczby przyjętych wniosków. Ze względu na ustawowy termin sporządzenia sprawozdania rzeczowo-finansowego, przypadający na 7 dzień m-ca następującego po miesiącu, którego sprawozdanie dotyczy, dane w nim ujęte nie mogły zawierać wszystkich wniosków dotyczących danego okresu sprawozdawczego. Do powodów takiego stanu rzeczy należy zaliczyć fakt, iż termin przesłania wniosku przez portal Emp@tia nie jest równoznaczny z datą złożenia wniosku przez wnioskodawcę oraz ze względu na występującą kumulację wniosków składanych w ostatnich dniach miesiąca wdrażania kolejnego okresu świadczeniowego (np. 30 i 31 sierpnia 2017 r. złożono 3.118 wniosków, a 30 i 31 sierpnia 2018 r. odpowiednio 1.674). W przypadku powstania różnic w ww. zakresie nie istnieje możliwość sporządzenia korekty sprawozdania w miesiącu następnym. Powodem tego jest struktura sprawozdania, w którym zamieszczane są jedynie dane dotyczące konkretnego miesiąca. Ze względu na brak w sprawozdaniu pozycji „sumy wniosków narastająco” niemożliwe jest uaktualnienie danych z poprzednich okresów świadczeniowych. Ręczna modyfikacja danych w sprawozdaniu w zakresie liczby wniosków nie jest zasadna, ponieważ udostępnione przez Ministerstwo sprawozdanie z zasady powinno generować dane automatycznie, bezpośrednio z systemu dziedzicznego. Jego modyfikacja nie zapewni poprawności danych na podstawie ręcznego liczenia wniosków. Po okresie sprawozdawczym brak będzie możliwości udokumentowania źródła danych ujętych w sprawozdaniu.

(akta kontroli str. 317-342)

W ocenie NIK wyjaśnienia nie stanowią dostatecznego uzasadnienia dla nierzetelnego sporządzenia ww. sprawozdań, polegającego na wykazaniu danych o liczbie wniosków dotyczących świadczenia wychowawczego niezgodnych z faktyczną liczbą wniosków złożonych do Centrum w okresie sprawozdawczym. Centrum było zobowiązane do zapewnienia rzetelnego i zgodnego ze stanem faktycznym przedstawienia w ww. sprawozdaniach liczby wniosków dotyczących świadczenia wychowawczego.

OCENA CZĄSTKOWA

Centrum rzetelnie prowadziło postępowania dotyczące ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego oraz terminowo wypłacało środki beneficjentom Programu. Wszystkie badane sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego zostały terminowo przekazane do PUW. Stwierdzono jednak, że w sprawozdaniach tych wykazano nierzetelne dane w zakresie liczby wniosków złożonych w danych okresach sprawozdawczych.

OBSZAR

2. Wykorzystywanie przez gminy dotacji na obsługę programu „Rodzina 500 plus”

Opis stanu faktycznego

2.1. W I okresie świadczeniowym wydatki związane z wynagrodzeniem osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę przy realizacji Programu wyniosły 2.642,6 tys. zł, a na podstawie umów cywilnoprawnych 27,1 tys. zł. Zadania wynikające z Programu (przyjmowanie wniosków, weryfikacja uprawnień, wydawanie decyzji) wykonywało 125 pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (na czas od jednego do 15 miesięcy), co przekładało się na 49,62 etatu (średnia w okresie świadczeniowym). Wynagrodzenie 93 z ww. pracowników pokrywane było w 100% ze środków na obsługę Programu, pozostali pracownicy opłacani byli z innych środków. Zadania związane z obsługą Programu (obsługa księgowo, kadrowa, kancelaryjna, prawna, systemów informatycznych, płacowa, planowanie i realizacji wypłat, kontrola wewnętrzna) wykonywało dodatkowo 27 pracowników, z których 18 opłacanych było z dotacji na obsługę Programu. Nagrody¹³ ze środków na obsługę Programu otrzymało 90 pracowników (w przedziale od 950 zł do 7.500 zł brutto). Ponadto z ww. środków wypłacono: dodatki specjalne¹⁴ dla 343 pracowników w kwotach brutto od 40 zł do 2.840 zł oraz premie¹⁵ dla 68 pracowników w kwotach brutto od 367 zł do 1.560 zł.

Na podstawie umowy zlecenia zadania związane z realizacją Programu (wprowadzanie danych do systemu informatycznego) wykonywały 52 osoby (umowa zlecenie na okres od 5 dni do 5 miesięcy).

(akta kontroli str. 143-146, 151-152, 154-163)

W II okresie świadczeniowym wydatki związane z wynagrodzeniem osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę wynosiły 2.849,6 tys. zł. Zadania wynikające z Programu (przyjmowanie wniosków, weryfikacja uprawnień, wydawanie decyzji, weryfikacja nienależnie pobranych świadczeń) wykonywało 144 pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (na czas od jednego do 12 miesięcy), co przekładało się na 62,60 etatu (średnia w okresie świadczeniowym). Wynagrodzenia 124 pracowników pokrywane były w 100% ze środków na obsługę Programu, pozostali pracownicy opłacani byli z innych środków.

¹³ Zgodnie z Regulaminem wynagradzania pracowników Centrum z 21 lipca 2016 r. (Zarządzenie Dyrektora nr 12/16), dalej: „Regulamin”, nagrody o charakterze uznaniowym przyznawane są za szczególne osiągnięcia w pracy.

¹⁴ Zgodnie z Regulaminem dodatek specjalny przyznawany jest z tytułu okresowego zwiększenia zakresu obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności, odpowiedzialności lub wymagających szczególnego zaangażowania.

¹⁵ Zgodnie z Regulaminem premia w wysokości do 40% wynagrodzenia zasadniczego może być przyznawana za realizację celów długookresowych, terminowość oraz szczególne zaangażowanie.

Zadania związane z obsługą Programu (obsługa księgową, organizacyjną, kancelaryjną, prawną, placową, realizacja wypłat) wykonywało 10 pracowników, wszyscy opłacani z dotacji na obsługę Programu. Nagrody (ze środków otrzymanych na koszty obsługi Programu) otrzymało 42 pracowników (w przedziale od 1.951 zł do 4.700 zł brutto). Ponadto z tych środków wypłacono 2 nagrody jubileuszowe w łącznej kwocie 22.294 zł brutto, dodatki specjalne dla 65 osób w kwotach brutto od 100 zł do 1.875 zł, premie dla 226 osób w kwotach brutto od 285 zł do 1.590 zł oraz za pracę w nadgodzinach wypłaty dla 17 osób w kwotach brutto od 231,90 zł do 2.437,50 zł.

Na podstawie umowy zlecenia zadania opłacane ze środków na pokrycie kosztów realizacji Programu wykonywała jedna osoba (bieżąca konserwacja i naprawa instalacji elektrycznej) przez okres 6 miesięcy.

(akta kontroli str. 147-151, 153, 157)

Dyrektor wyjaśniła, że nagrody wypłacone w I okresie świadczeniowym (22 listopada 2016 r.) przyznano za zaangażowanie pracowników w przygotowanie zadania i jego realizację od początku 2016 r., jeszcze w MOPR w Gdańsku. W dniu 01 lipca 2016 r. zadanie wraz z pracownikami zostało przekazane do Centrum, gdzie kontynuowano jego realizację. Zróżnicowanie wysokości nagród zależało w dużym stopniu od roli, jaka została powierzona pracownikowi podczas realizacji Programu. Za dodatkową pracę, wykraczającą poza zakres obowiązków, pracownicy otrzymują dodatki specjalne oraz premie motywacyjne.

(akta kontroli str. 274-278)

2.2. Wydatki Centrum na obsługę Programu w I okresie świadczeniowym wyniosły 3.463,2 tys. zł i obejmowały m.in. wydatki rzeczowe w kwocie 793,4 tys. zł (w tym zakup sprzętu komputerowego – 72,8 tys. zł i licencji – 79,9 tys. zł). W II okresie świadczeniowym wydatki Centrum na obsługę Programu wyniosły 3.604,9 tys. zł, w tym na wydatki rzeczowe przeznaczono 751,1 tys. zł (m.in. zakup sprzętu komputerowego – 57,5 tys. zł i licencji – 45,3 tys. zł). Zakupiony sprzęt komputerowy (30 komputerów i 2 notebooki) był wykorzystywany przez pracowników realizujących zadania w zakresie udzielania świadczeń, w tym świadczenia wychowawczego oraz pracowników realizujących zadania związane z obsługą Programu, co potwierdziły wyniki przeprowadzonych oględzin. Zakupiony skaner przekazany został do Działu Organizacyjnego (kancelaria). Licencje zakupione ze środków przeznaczonych na obsługę Programu były wykorzystane do obsługi zadań związanych z realizacją wniosków o przyznanie świadczenia wychowawczego (m.in. oprogramowanie firmy Sygnity do obsługi Programu na 2017 r. i 2018 r., programy antywirusowe, system obsługi prawnej Legalis) oraz przez obsługę techniczną pracowników realizujących Program (m.in. Personal Data Management System 2016 r. i 2017 r. – Inspektor Ochrony Danych, TeamViewer – zdalne sterowanie komputerem – Dział Organizacyjny, licencje infolinii do centrali telefonicznej Centrala Techniczna – serwerownia).

Ponadto ze środków przeznaczonych na obsługę Programu finansowano również w I i II okresie świadczeniowym wydatki takie jak m.in.: zakup energii (odpowiednio 82,1 tys. zł i 79,7 tys. zł), opłaty za usługi pocztowe, radiofoniczne i telewizyjne (112,4 tys. zł i 162,0 tys. zł), usługi remontowe (41,7 tys. zł i 38,6 tys. zł), usługi w zakresie sprzątnięcia (36,2 tys. zł i 45,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 151, 313-316)

Główna Księgową wyjaśniła, że w latach 2016-2017 faktury dotyczące kosztów wspólnych (pośrednich) były finansowane z poszczególnych zadań proporcjonalnie do wielkości posiadanych środków w planie finansowym. Od 23 stycznia 2018 r., tj. od dnia wydania przez Dyrektora Centrum Zarządzenia Nr 1/18 w sprawie zasad

rozliczania kosztów pośrednich powstałych w Centrum w podziale na poszczególne rodzaje działalności, koszty liczone były odpowiednimi kluczami podziałowymi (dla świadczenia wychowawczego ustalono udział w wysokości 34%).

(akta kontroli str. 164-172)

2.3. W sprawozdaniu Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami:

- za IV kwartał 2016 r. wydatki wykonane z dotacji na świadczenie wychowawcze (rozdział 85211 klasyfikacji budżetowej) wynosiły 115.890,0 tys. zł, co było zgodne z kwotą środków przekazanych z Urzędu Miejskiego w Gdańsku (dalej: „UM”), pomniejszonych o zwrot dotacji niewykorzystanej za 2016 r. (2.487,7 tys. zł);
- za IV kwartał 2017 r. wydatki wykonane z tej dotacji w rozdziale 85501 klasyfikacji budżetowej wynosiły 212.458,7 tys. zł, co było zgodne z kwotą środków przekazanych z UM, pomniejszonych o zwrot dotacji niewykorzystanej w 2017 r. (2.921,3 tys. zł);
- za III kwartały 2018 r. wydatki wykonane z tej dotacji w rozdziale 85501 klasyfikacji budżetowej wyniosły 157.639,0 tys. zł. UM przekazał w tym okresie kwotę 159.000,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 211-244)

Niewykorzystane środki za 2016 r. (różnicę pomiędzy środkami przekazanymi a wykorzystanymi) w kwocie 2.487,7 tys. zł (w tym 42,5 tys. zł z części dotacji przeznaczonej na koszty obsługi) zwrócono 5 stycznia 2017 r., a za 2017 r. w kwocie 2.921,3 tys. zł (w tym 27,3 tys. zł - na koszty obsługi) 4 stycznia 2018 r. na rachunek UM.

(akta kontroli str. 230-244, 314)

Dyrektor wyjaśniła, że wysokość dotacji przekazywana przez UM w I i II okresie świadczeniowym zabezpieczała wypłatę świadczeń i koszty obsługi zadania. Nie wystąpiły również przypadki wypłacenia świadczeń z Programu przed przekazaniem środków z dotacji, wypłata świadczeń zawsze następowała ze środków pochodzących z dotacji otrzymanej od Wojewody. Nie mniej jednak utrudnieniem dla Centrum był brak na początku roku budżetowego planu na wypłatę świadczeń i kosztów obsługi w wysokości składanego zapotrzebowania wynikającego z szacunków obejmujących realizację zadania we wszystkich miesiącach. Umowy roczne na świadczone usługi zawierane są na początku roku budżetowego (przesyłki pocztowe, sprzątanie, asysty programów informatycznych). W momencie podpisania umowy zaciągane jest zobowiązanie, którego wielkość musi mieć bezwzględnie pokrycie w planie finansowym. Ostatnie zwiększenia planów następują w listopadzie i grudniu, a więc w terminach utrudniających wydatkowanie środków.

(akta kontroli str. 274-278)

2.4. W latach 2016-2018 (do 30 września) Centrum otrzymało dotacje na świadczenie wychowawcze i koszty jego obsługi w łącznej kwocie 515.757,7 tys. zł, z czego wykorzystano środki w kwocie 485.987,7 tys. zł, tj.:

- w 2016 r. otrzymało 118.377,7 tys. zł (116.762,8 tys. zł na świadczenia wychowawcze i 1.614,9 tys. zł na koszty obsługi) z czego wykorzystano 115.890,0 tys. zł (odpowiednio 114.317,6 tys. zł i 1.572,4 tys. zł),

- w 2017 r. otrzymało 215.380,0 tys. zł (212.149,3 tys. zł na świadczenie wychowawcze i 3.230,7 tys. zł na koszty obsługi) z czego wykorzystano 212.458,7 tys. zł (odpowiednio 209.255,3 tys. zł i 3.203,4 tys. zł),
- w 2018 r. (do 30 września) otrzymało 182.000,0 tys. zł (179.270,0 tys. zł na świadczenie wychowawcze i 2.730,0 tys. zł na koszty obsługi), z czego wykorzystano 157.639,0 tys. zł (odpowiednio 155.346,7 tys. zł i 2.292,3 tys. zł).

W okresie objętym kontrolą koszty obsługi świadczenia wychowawczego Centrum wyliczało zgodnie z wytycznymi wskazanymi przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej¹⁶ w piśmie z 18 listopada 2016 r. skierowanym do Dyrektora Szczecińskiego Centrum Świadczeń, z którego wynikało, że na obsługę ww. zadania przysługuje 2% w ramach otrzymanej dotacji w rozdziale (od 2017 r. – 1,5%), przy czym każda jednostka miała „w miarę swoich możliwości – na bieżąco monitorować strumień wydatków związanych z ww. świadczeniami, a tym samym dostosowywać możliwie realnie zapotrzebowanie na środki finansowe do zaistniałych potrzeb w tym zakresie.”

Koszty obsługi świadczenia wychowawczego wyniosły w 2016 r. – 1,4%, a w 2017 r. – 1,5% otrzymanej dotacji na świadczenie wychowawcze.

(akta kontroli str. 211-218, 248)

Dyrektor wyjaśniła, że w 2016 r. Program realizowany był przez dwie jednostki: MOPR i Centrum. W okresie od 01 kwietnia do 30 czerwca 2016 r. MOPR pobrał dotację na koszty obsługi w wysokości 1.502,7 tys. zł, natomiast Centrum na okres od 01 lipca 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. w wysokości 1.614,9 tys. zł. Łącznie pobrana dotacja na koszty obsługi Programu wynosiła 3.117,7 tys. zł, co stanowiło 2% przyznanej dotacji na wypłatę świadczeń wychowawczych.

(akta kontroli str. 248, 271-272)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania GOPS w badanym zakresie.

OBSZAR

3. Weryfikacja wykorzystania środków z programu „Rodzina 500 plus”

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Centrum wydało łącznie 320 decyzji w sprawie stwierdzenia nienależnie pobranego świadczenia na łączną kwotę 495,5 tys. zł, z tego 110 decyzji na kwotę 126,2 tys. zł dotyczyło I okresu świadczeniowego¹⁷ a 210 decyzji na kwotę 369,3 tys. zł – II okresu świadczeniowego. Do 30 września 2018 r. odzyskano łącznie 298,5 tys. zł (odpowiednio: 74,3 tys. zł i 224,2 tys. zł).

(akta kontroli str. 67-68, 283-293)

Dyrektor wyjaśniła, że ustalając uprawnienia do świadczenia wychowawczego Centrum pozyskuje dane o rodzinie z dostępnych rejestrów centralnych (m.in. Aplikacja Centralna Rynku Pracy, Centralna Baza Beneficjentów, CEIDG). Również wszelkie informacje składane organowi przez beneficjenta są przekazywane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Jednak Centrum sprawdza i porównuje informacje o zmianie sytuacji rodzinnej również w trakcie przyjmowania wniosku na kolejny okres świadczeniowy, w związku z ubieganiem się przez wnioskodawcę o świadczenie na kolejne dziecko lub w trakcie prowadzenia postępowania w zakresie ustalania uprawnień na kolejny okres świadczeniowy,

¹⁶ Nr DSR.III.820.2.13.2016.KG

¹⁷ Łącznie na I okres świadczeniowy wydano 111 decyzji, z tego MOPR - jedną na kwotę 0,5 tys. zł.

a także w przypadku otrzymania informacji o sytuacji rodzinnej beneficjenta z innych organów (np. wypłacania świadczenia przez inną gminę).

(akta kontroli str. 294-296)

3.2. Dyrektor Centrum w dniu 04 grudnia 2017 r. wydała Zarządzenie Nr 23/17 w sprawie powołania zespołu opiniująco-doradczego w sprawach zastąpienia formy pieniężnej świadczeń formą rzeczową lub opłacania usług (dalej: „Zarządzenie”). W Centrum ustalono „Procedurę zmiany formy wypłaty świadczeń” oraz zawarto umowę z firmą „Sodexo” na dostawę kuponów służących rzeczowej, zastępczej formie udzielania świadczeń.

(akta kontroli str. 252-264)

Jak wyjaśniła Dyrektor, ww. Zarządzenie dotyczyło także udzielania świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Było to ważne, bowiem w razie odebrania sygnału o niezgodnym z celem wydatkowaniu któregośkolwiek ze świadczeń, istniała możliwość jednoczesnego przeglądu sytuacji rodziny pod względem kompleksowym. Centrum nie jest uprawnione do ustalania oraz realizacji zasad weryfikacji sprawowania opieki nad dzieckiem. Tego rodzaju działania pozostają w obszarze pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 249-251)

W okresie od 1 lipca 2016 r. do 30 września 2018 r. do Centrum wpłynęło łącznie 27 informacji poddających w wątpliwość celowość wydatkowania świadczeń przyznanych beneficjentom Programu. I tak: w 2016 r. wpłynęły 4 zgłoszenia, w 2017 r. 12 zgłoszeń, a w III pierwszych kwartałach 2018 r. 11 zgłoszeń (w postaci anonimów, zgłoszeń od rodziców, dziadków lub sąsiadów, w jednym przypadku od kuratora sądowego). W żadnym zgłoszonym przypadku nie dokonano zmiany formy świadczenia.

(akta kontroli str. 265-270)

Na podstawie ww. zgłoszeń Centrum dokonało analizy sytuacji rodzinnej beneficjentów Programu. Podstawą informacji do analiz były wywiady środowiskowe przeprowadzone na skutek zasygnalizowania przez Centrum do MOPR w Gdańsku przypadków wymagających sprawdzenia. Uzyskane dane pozwoliły ustalić, że rodziny te nie marnotrawią środków, lecz wykazują przejawy bezradności rodziców w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. Środki świadczenia wychowawczego, jak ustalili pracownicy MOPR, wydatkowane były głównie na żywność i wydatki mieszkaniowe, przybory szkolne i ubrania, opłaty za zajęcia pozalekcyjne, żłobek, przedszkole i poprawę standardu mieszkania. W stosunku do rodzin przejawiających bezradność wychowawczą pracownicy MOPR podjęli działania poprzez rozpoczęcie pracy socjalnej z rodziną.

(akta kontroli str. 265-270)

Na podstawie analizy pięciu postępowań przeprowadzonych w celu weryfikacji informacji dotyczących sprawowania opieki nad dziećmi i wykorzystania pobieranych świadczeń ustalono, że Centrum w każdym przypadku występowało do MOPR o przeprowadzenie przez pracowników socjalnych wywiadu środowiskowego. Na podstawie wyników wywiadu podejmowano decyzje. W żadnym przypadku nie dokonano zmiany świadczenia pieniężnego na świadczenie rzeczowe.

(akta kontroli str. 273)

3.3. Dyrektor wyjaśniła, że nie dokonywano analiz efektów wynikających z realizacji świadczenia wychowawczego. Poza czynnościami prowadzącymi do jego przyznania i wypłacenia, rola Centrum została ograniczona do przekazywania PUW

lub Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wszelkich bieżących i doraźnych informacji sprawozdawczych ze stanu realizacji Programu.

(akta kontroli str. 274-278)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Centrum w badanym zakresie w latach objętych kontrolą.

OBSZAR

4. Kształtowanie się liczby i wysokości świadczeń z pomocy społecznej w okresie od 1 kwietnia 2016 r. do 30 września 2018 r.

Opis stanu
faktycznego

Centrum realizowało zadania dotyczące prowadzenia postępowań i wydawania decyzji w sprawach świadczeń rodzinnych, alimentacyjnych, wychowawczych, opiekuńczych, pomocy materialnej dla uczniów, dodatków mieszkaniowych, energetycznych, ulg czynszowych. Pomoc społeczna w oparciu o wypłaty środków na dożywianie, zasiłków stałych, okresowych i celowych, zakup usług prowadzona była przez MOPR. Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK w oparciu o dane uzyskane z MOPR przeprowadzono badanie wpływu Programu na udzielanie innych świadczeń. Analizie poddano dane uzyskane dla 50 rodzin, które w 2015 r. korzystały z pomocy społecznej, a od 2016 r. były uprawnione do otrzymywania świadczenia wychowawczego. Ustalono, że wg stanu na 30 września 2018 r. w stosunku do stanu na koniec 2015 r. odnotowano spadek ilości i wartości:

- środków na dożywianie (tj. o 9,9% ilości i 22,5% wartości),
- zasiłków okresowych (tj. o 80% ilości i 17,5% wartości),
- zasiłków celowych ogółem (tj. o 64,7% ilości i 48,5% wartości), w tym m.in. na zakup: żywności odnotowano analogicznie spadek o 46,2% i 44,7%, opału – 84,6% i 89,2%, odzieży i obuwia – 71,4% i 54,1% oraz środków czystości – 68% i 57,8%.

Wzrost wypłaconych świadczeń nastąpił w grupie dodatków mieszkaniowych (tj. o 11,8% ilości i 14,6% wartości) oraz stypendiów szkolnych (wzrost wartości o 70,9% przy jednoczesnym spadku ilości świadczeń o 30%).

(akta kontroli str. 122-142)

OCENA CZĄSTKOWA

Ze względu na informacyjny charakter badania obszaru, NIK odstępuje od jego oceny.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek

Zapewnienie rzetelnego sporządzania wszystkich sprawozdań rzeczowo-finansowych w zakresie liczby wniosków dotyczących świadczenia wychowawczego złożonych w danym okresie sprawozdawczym.

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 w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.


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

Gdańsk, 16 stycznia 2019 r.

Kontroler
Iwona Miklikowska
gl. specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor
Ewa Jasiurska-Kluczek


.....
podpis



