

Raport z przeprowadzonego
audytu zewnętrznego
„Realizacja przez Ośrodek Pomocy Społecznej
w Nowym Tomyślu programu Karta Rodziny 3+”

WSTĘP

1. Audyt przeprowadzono w oparciu o umowę z dnia 10.07.2015 r. zawartą pomiędzy Gminą Nowy Tomyśl, ul. Poznańska 33, 64-300 Nowy Tomyśl i Audytorem Maciejem Jankowskim.
2. Audyt przeprowadzono stosownie do postanowień:
 - a) Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)
 - b) Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. z 2015r. poz. 63 ze zm.)
 - c) Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.)
 - d) Uchwała Nr XXXVII/379/2013 Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu ze zmianami;
 - e) Standardy audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Komunikat Nr 2 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2013 r. – Dz. Urz. MF 2013 poz. 15).
3. Audytor zobowiązany jest do zachowania tajemnicy zawodowej. Wszystkie materiały i dane uzyskane, zebrane bądź przygotowane przez Wykonawcę w trakcie realizacji umowy są poufne.
4. Audytor oświadcza, że nie jest i nie był w przeszłości w żaden sposób powiązany z jednostką audytowaną. Nie istnieją żadne przesłanki ograniczające niezależność audytora.
5. Za stosowanie prawidłowych procedur finansowo – księgowych, przestrzeganie obowiązujących procedur i przepisów przy realizacji Programu, za prawidłowe wydatkowanie środków finansowych przeznaczonych na realizację tego przedsięwzięcia oraz za rzetelność i kompletność informacji zawartych w raporcie odpowiedzialność ponosi jednostka realizująca Program „Karta Rodziny 3+”.

Poznań, wrzesień 2015

I. INFORMACJE OGÓLNE

1. Data sporządzenia raportu: 25 wrzesień 2015 r.
2. Nazwa i adres podmiotu realizującego program: Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowym Tomysłu, ul. Marszałka Piłsudskiego 8, 64-300 Nowy Tomyśl
3. Termin przeprowadzenia audytu: 10.07. – 25.09.2015 r.
4. Okres objęty audytem: kwiecień 2014 – lipiec 2015 r.

II. CEL I METODOLOGIA

1. Cel audyt

Celem audytu była weryfikacja prawidłowości i terminowości realizacji programu „Karta Rodziny 3+”.

2. Zakres przedmiotowy audytu

Zakres przedmiotowy obejmował następujące zagadnienia:

- wydatkowanie środków Gminy Nowy Tomyśl na realizację programu Karta Rodziny 3+”;
- prawidłowość stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych lub regulacji wewnętrznych dotyczących wydatkowania środków publicznych;
- ocena uregulowań wewnętrznych dotyczących realizacji programu „Karta Rodziny 3+”.

3. Zastosowane techniki audytu

4. Podczas audytu zastosowano następujące techniki przeprowadzania audytu:

- testy zgodności - polegające na ocenie systemu kontroli;
- testy rzeczywiste - polegające na sprawdzeniu, czy informacje zawarte w badanej dokumentacji są kompletne, dokładne i czy odzwierciedlają stan faktyczny;
- testy gwarancji – polegające na weryfikacji zarejestrowanych kwot na podstawie odpowiednich dokumentów i pozwalające dokonać analizy od kwoty do dokumentów źródłowych;

- testy kompletności – mające na celu stwierdzenie kompletności danego zjawiska i prześledzenie transakcji od właściwego dokumentu, aż do ostatecznego zapisu w postaci zsumowanych kwot;
- wywiady z osobami zaangażowanymi w realizację programu.

III. USTALENIA STANU FAKTYCZNEGO

1. Zwięzły opis audytowanego programu

Rada Miejska Gminy Nowy Tomyśl w dniu 30 grudnia 2013 roku Uchwałą nr XXXVII/379/2013 oraz Uchwałą nr XXXIX/401/2014 z dnia 28 lutego 2014 r. przyjęła program działań na rzecz rodzin wielodzietnych zamieszkałych na terenie gminy o nazwie „Karta Rodziny 3+” (zwany dalej programem). Program będący jednym z elementów polityki społecznej gminy Nowy Tomyśl ma na celu przede wszystkim:

- promowanie modelu dużej rodziny, kształtowanie jej pozytywnego wizerunku;
- zwiększenie szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z rodzin wielodzietnych;
- wspieranie rodzin wielodzietnych w realizacji zdolności, umiejętności i zainteresowań jej członków;
- ułatwienie członkom rodzin wielodzietnych dostępu do różnorodnych dóbr oraz usług.

Powyższe cele realizowane są poprzez nadanie członkom rodzin wielodzietnych następujących uprawnień do:

- otrzymania zestawu upominkowego „Paczka dla niemowlaczka” o wartości 200 zł z okazji narodzin trzeciego lub kolejnego dziecka w rodzinie;
- bezpłatnego wstępu na wszystkie własne imprezy organizowane przez Nowotomyski Ośrodek Kultury;
- bezpłatnego nabycia rocznego biletu wstępu do Ogrodu Zoologicznego w Nowym Tomyślu;
- bezpłatnej rejestracji w Miejskiej i Powiatowej Bibliotece Publicznej w Nowym Tomyślu;
- sfinansowania lub dofinansowania do krajowych wycieczek szkolnych, jeden raz w roku kalendarzowym, uczniom szkół podstawowych i gimnazjalnych – do kwoty 500 zł na każde dziecko;

- korzystania ze zniżek/ ulg dla rodzin wielodzietnych udzielanych przez partnerów programu;
- udzielania rodzinom wielodzietnym ulg przez jednostki organizacyjne gminy Nowy Tomyśl, na podstawie innych aktów prawnych wydanych przez Radę Miejską w Nowym Tomyślu lub jednostki organizacyjne gminy.

Dokumentem potwierdzającym uprawnienia do korzystania z programu jest imienna karta wydawana każdemu uprawnionemu członkowi rodziny, opatrzona numerem karty, datą ważności oraz logo programu.

Jako realizatora programu wskazano Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowym Tomyślu (OPS). Środki finansowe na realizację programu pokrywane były ze środków budżetu gminy Nowy Tomyśl.

2. Wydatkowanie środków na realizację programu

Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowym Tomyślu w roku 2014 w ramach Programu wydał 1484 Karty dla 270 rodzin, a do dnia 31 lipca 2015 wydano 526 Kart dla 104 rodzin. Karty wydawane były na wniosek zainteresowanych mieszkańców.

Po weryfikacji poprawności i kompletności wniosku o wydanie karty następował wpis do komputerowego rejestru rodzin i nadanie indywidualnego numeru rodzinie. W rejestrze odnotowywano się następujące informacje: numer karty, nazwisko i imię członków rodziny, adres zamieszkania, PESEL każdego członka oraz okres ważności karty. Karty oznakowane były numerem rodziny oraz zawierały dane osobowe danego członka rodziny oraz okres ważności karty. Numery kart nie były w żaden sposób zindywidualizowane na poszczególne osoby w rodzinie.

2.1 Zestaw upominkowy „Paczka dla niemowlaczka”

W roku 2014 zakupiono i przekazano 24 paczki na łączną kwotę 4.800zł. Natomiast do 31.07. 2015 roku zakupiono i przekazano 26 paczek na łączną kwotę 5.200zł.

Każdorazowo zakup dokumentowany był fakturami wystawionymi przez firmę wybraną do realizacji w drodze zapytania ofertowego. Faktury opatrzone opisem merytorycznym, przy czym większość faktury z 2014 roku oraz pierwsza faktura z 2015 roku nie posiadały wskazania numeru karty uprawniającej do korzystania z Programu. Faktury sprawdzono pod względem merytorycznym oraz formalno rachunkowym. Potwierdzono dokonanie wstępnej kontroli zgodności z planem finansowym oraz zatwierdzono do wypłaty przez osobę upoważnioną. Płatności dokonywano przelewem. OPS z zasady regulował płatności od 9 do 13 dni przed terminami wskazanymi na fakturach jako wymagany termin zapłaty.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wydatki powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających ze wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

2.2 Sfinansowanie lub dofinansowanie krajowych wycieczek szkolnych

W roku 2014 z dofinansowania wycieczek szkolnych dla dzieci i młodzieży uczestniczących w programie skorzystało 243 uczniów. Wydatki z tego tytułu wyniosły łącznie 60.098,07zł, co daje średni koszt dofinansowania jednego ucznia na poziomie 247,32zł. Do 31 lipca 2015 roku dofinansowano wycieczki dla 292 uczniów na łączną kwotę wydatku 84.829,85zł, co daje średni koszt dofinansowania jednego ucznia w wysokości 290,51zł.

Uchwały Rady Miejskiej, dla dofinansowania wycieczek szkolnych wprowadziła dwa ograniczenia: uprawnieni uczniowie mogli skorzystać z dofinansowania jeden raz w roku i tylko do kwoty 500zł. W toku audytu szczegółowej weryfikacji poddano zgodność wypłacanych kwot indywidualnych z przyjętymi ograniczeniami (100 % populacji). Na podstawie otrzymanych not księgowych i faktur ponownie przyporządkowano poszczególne kwoty dofinansowania do odpowiednich pozycji w rejestrze kart. Drobne uchybienia w opisach merytorycznych polegające np. na: braku w opisie numeru karty rodziny lub opisanie numerem poprzednim, a nie aktualnym, wyjaśniono i skorygowano w trakcie audytu.

W oparciu o tak przeprowadzone badanie stwierdzono, że w żadnym przypadku nie nastąpiło przekroczenie ustalonego limitu kwotowego oraz nie wystąpił przypadek dwukrotnego dofinansowania tego samego ucznia w danym roku kalendarzowym.

Najwyższą jednostkową kwotą w 2014 r. w wysokości 490 zł dofinansowano wyjazd 7 uczniów na wycieczkę 3 dniową do Krakowa. Natomiast w I połowie 2015 r. jednostkową kwotą po 500 zł zaliczkowano wyjazd 23 uczniów. Wart podkreślenia jest fakt, że organizatorami wycieczek szkolnych są szkoły w porozumieniu z rodzicami, a zatem od nich zależy poziom ponoszonych wydatków z tego tytułu.

Ośrodek Pomocy Społecznej płatności z tytułu wycieczek szkolnych realizował na podstawie not księgowych wystawianych przez szkoły lub Ośrodek Oświaty i Sportu (OOiS) oraz na podstawie faktur wystawianych przez biura podróży. Faktury sprawdzono pod względem merytorycznym oraz formalno -rachunkowym. Potwierdzono dokonanie wstępnej kontroli zgodności z planem finansowym oraz zatwierdzono do wypłaty przez osobę upoważnioną.

Wydatki stanowiły przedpłaty z ostatecznym rozliczeniem po realizacji wycieczki. Często zatem następowały zwroty części wydatkowanych kwot, co zgodnie z zapisami polityki rachunkowości OPS stanowiącymi, że „faktury oraz noty księgowe korygujące, powodujące zwrot poniesionych wydatków w bieżącym roku sprawozdawczym księgowane są na zmniejszenie kosztów i wydatków”, przyjmowano na tzw. wznowienie budżetu OPS. Na prośbę audytora Skarbnik Gminy wyjaśniła, że takie rozwiązanie, problemu zwrotu środków, wskazała Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

na swoich szkoleniach. Audytor zaleca jednak dużą ostrożność, w tym zakresie, ponieważ temat jest nadal kontrowersyjny, a Izby Obrachunkowe wydają różne orzeczenia w tej materii (np. pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 19 lipca 2013r.).

Weryfikacji, metodą „krok po kroku”, poddano również czynności wykonywane przez pracowników OPS w procesie dofinansowania wycieczek. Jak wynika z informacji przedłożonych audytorowi przez pracownika OPS proces rozpoczyna się od kontaktu telefonicznego lub mailowego przedstawiciela danej szkoły organizującej wycieczkę z OPS w celu ustalenia, czy dany uczeń jest posiadaczem ważnej Karty Rodziny 3+. Następnie pracownik OPS weryfikuje uprawnienia ucznia oraz ustala ze szkołą, czy faktura będzie wystawiona przez organizatora wycieczki, czy w formie noty księgowej wystawionej przez szkołę lub Ośrodek Oświaty i Sportu.

Zdaniem audytora skoro szkoła jest organizatorem wycieczki, a zgodnie z zapisami Uchwały Rady Miejskiej podstawą do wystąpienia o dofinansowanie jest Karta Rodziny 3+ ważna wyłącznie z dokumentem potwierdzającym tożsamość użytkownika, w przypadku uczniów legitymacją szkolną, to pierwszym ogniwem kontroli jest organizator i to on w oparciu o Kartę Rodziny 3+ powinien ustalić, czy może wystąpić o dofinansowanie danego ucznia. Pracownik OPS, w tym przypadku jest drugim ogniwem kontroli, który sprawdza prawidłowość składanych not i faktur.

2.3 Pozostałe uprawnienia wynikające z Programu

Pozostałe uprawnienia wynikające z programu „Karta Rodziny 3+” nie są powiązane z wydatkowaniem środków publicznych przez Ośrodek Pomocy Społecznej. Ich realizacja może mieć wpływ na budżety pozostałych jednostek organizacyjnych Gminy współpracujących w ramach Programu. Jednak, zdaniem audytora wpływ ten był nieduży, gdyż jak wynika ze sprawozdania z działalności za 2014 rok złożonego przez OPS:

- z bezpłatnego wstępu na imprezy własne organizowane przez Nowotomyski Ośrodek Kultury skorzystało 10 rodzin;
- z bezpłatnej rejestracji w Miejskiej i Powiatowej Bibliotece Publicznej skorzystało 15 rodzin;
- z bezpłatnego nabycia rocznego biletu wstępu do Ogrodu Zoologicznego w Nowym Tomyślu skorzystało 100 rodzin.

Ponadto OPS zawierał porozumienia z partnerami Programu. W badanym okresie do Programu przystąpiło 7 partnerów. Audytor nie dokonywał poszerzonej analizy tego zagadnienia, gdyż nie było ono przedmiotem zadania.



3. Prawidłowość zastosowania regulacji dotyczących wydatkowania środków publicznych

Wydatki dokonane na rzecz programu, w badanym okresie, nie przekroczyły kwoty wynikającej z art. 4.8 ustawy prawo zamówień publicznych, jednostka nie była zatem zobligowana do wyboru wykonawców w trybach ustawowych.

Jak wynika z wyjaśnień złożonych audytorowi oraz przedłożonych dokumentów źródłowych procedurę wyboru wykonawcy przygotowania paczki dla niemowlaka w formie zapytania cenowego w latach 2014 – 2015 przeprowadzono w Urzędzie Miejski w Nowym Tomyślu. Ośrodek nie posiadał wewnętrznych uregulowań w zakresie wydatkowania środków publicznych.

10 kwietnia 2015 roku Burmistrz Nowego Tomyśla wydał Zarządzenie nr 54/2015 w sprawie Regulaminu wydatkowania środków publicznych w Urzędzie Miejskim w Nowym Tomyślu oraz gminnych jednostkach organizacyjnych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30000 euro netto, co uporządkowało procedury w tym obszarze, szczególnie w odniesieniu do jednostek organizacyjnych, jednocześnie wypełniając wymagania art. 44 ust.3 ustawy o finansach publicznych, które wskazują, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;

4. Prawidłowość ustanowienia regulacji wewnętrznych dotyczących realizacji programu

Program „Karta Rodziny 3+” na terenie Nowego Tomyśla, zgodnie z uzasadnieniem do uchwały ustanawiającej tenże program, realizowany był przez Ośrodek Pomocy Społecznej przy współpracy z jednostkami organizacyjnymi gminy i Wydziałem Rozwoju i Promocji Urzędu Miejskiego. Tak jak Uchwała Rady Gminy jasno i czytelnie ustaliła zasady współpracy w ramach programu z partnerami zewnętrznym, tak w żaden sposób nie uregulowano zasad współpracy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi gminy. Jedynym dokumentem, w tym zakresie, jaki przedłożono audytorowi w trakcie badania audytowego, był protokół ze spotkania, odbytego w dniu 26 lutego 2014 roku w sprawie ostatecznych ustaleń związanych z przepływem dokumentów oraz rozliczeniami finansowymi dotyczącymi piątego instrumentu zawartego w programie tj. sfinansowanie lub dofinansowanie do krajowych wycieczek szkolnych. W spotkaniu uczestniczyli, poza zastępcą Burmistrza i dyrektorem OPS, dyrektorzy szkół gminnych wraz z osobami prowadzącymi księgowość.

W związku z wprowadzeniem nowego zadania Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej w Nowym Tomyślu Zarządzeniem nr 2 z dnia 30 grudnia 2013 r. uzupełnił zapisy w polityce rachunkowości Ośrodka wprowadzając, do Instrukcji obiegu dokumentów księgowych, zasady weryfikacji i sposób postępowania w przypadku wpływu wniosku o wydanie karty oraz wypłaty środków na zorganizowane wycieczki szkolne.

Ponadto w zakładowym planie kont w dziale 852 rozdziale 85295 § 4210 „zakup materiałów i wyposażenia” rozszerzono analitykę do konta 401 oraz w § 4300 „zakup usług” analitykę do konta 402 o konta „Karta Rodziny 3+”.

Zarządzeniem nr 1/2014 Dyrektora OPS z dnia 5 marca 2014r. wprowadzona została procedura realizacji programu „Karta Rodziny 3+” przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowym Tomyślu. W procedurze, krok po kroku, opisano sposób postępowania od momentu wpływu wniosku o wydanie Karty rodziny 3+ do momentu jej wydania oraz zasady postępowania w razie jej nieprzyznania lub cofnięcia, a także określono, które Karty ulegają zniszczeniu. W Zarządzeniu opisano również procedurę przekazania osobom uprawnionym zestawu upominkowego „Paczka dla niemowlaczka” i procedurę dotyczącą przystąpienia do programu partnera. Przyjęte procedury prawidłowo wskazują mechanizmy weryfikacji składanych wniosków, nie zaplanowano jednak żadnych mechanizmów kontrolnych sprawdzających poprawność i kompletność wykonywanych czynności.

Z dniem 01.03.2014 r. rozszerzono również zakres obowiązków pracownikowi Ośrodka o realizację czynności na rzecz programu. Pracownik był odpowiedzialny za obsługę wniosków oraz wydanych kart, współpracę ze szkołami oraz partnerami programu, a także realizacji zestawu upominkowego dla niemowlaka.

IV.OKREŚLENIE STWIERDZONYCH UCHYBIEŃ WRAZ ANALIZĄ ICH PRZYCZYN I SKUTKÓW

W ocenie audytora Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowym Tomyślu przy realizacji Programu „Karta Rodziny 3+” nie uniknął drobnych uchybień, które jednak nie rzutują w sposób znaczący na prawidłowość realizacji wyznaczonych celów.

Audytór stwierdził:

1. realizację wydatków przed wymaganymi terminami płatności, co powoduje zbyt wczesny wypływ środków z budżetu;
2. w kilku przypadkach niepełne opisy merytoryczne wydatków, co może wpłynąć na nieprawidłowe ujęcie wydatków w księgach rachunkowych oraz prowadzonych rejestrach, a na pewno wymaga podjęcia dodatkowych czynności w celu wyjaśnienia lub uzupełnienia zapisu;
3. oznaczenia Kart tylko numerem rodziny bez rozszerzenia numeracji na poszczególne osoby w rodzinie, co powoduje, że pracownik weryfikujący uprawnienia musi podjąć dodatkowe czynności np. sprawdzić imię, datę urodzenia, PESEL, by prawidłowo ocenić uprawnienia konkretnej osoby w rodzinie. Ma to duże znaczenie szczególnie przy realizacji dofinansowania wycieczek szkolnych.

V. WSKAZANIE ISTOTNYCH PROBLEMÓW O CHARAKTERZE SYSTEMOWYM

Przeprowadzone badanie potwierdziło, wystąpienie istotnych problemów o charakterze systemowym i mających zasadniczy wpływ na poprawność działania oraz możliwość osiągnięcia zakładanych celów.

1. Nie ustalono w formie pisemnej, jasnych i czytelnych zasad współpracy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi gminy uczestniczącymi w Programie. Brak jasnych reguł współpracy to brak jednolitego, ciągłego, powtarzalnego działania, zrozumiałego dla każdej ze stron, a zarazem brak przypisania odpowiedzialności za realizowane elementy Programu.
2. W procedurach realizacji Programu „Karta Rodziny 3+ „, Ośrodek Pomocy Społecznej nie zaplanował mechanizmów kontrolnych, które ograniczałyby wystąpienie uchybień lub nieprawidłowości np. w kompletnym i prawidłowym opisie merytorycznym faktur. Zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych „mechanizmy kontroli,, są jednym z elementów kontroli zarządczej, której prawidłowe funkcjonowanie determinuje skuteczność zarządzania ryzykiem.

VI. UWAGI I WNIOSKI W SPRAWIE USUNIĘCIA STWIERDZONYCH UCHYBIEŃ – REKOMENDACJE

Zalecam:

1. Opracować jasne i czytelne zasady współpracy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi gminy uczestniczącymi w Programie.
2. Uzupełnić procedury wewnętrzne OPS odpowiednie mechanizmy kontroli.
3. Wprowadzić rozszerzenie numerów Kart Rodziny odrębne dla każdego członka rodziny.
4. Realizować płatności w terminach wynikających z umów lub faktur tj. z wyprzedzeniem 1 -2 dniowym.



VII. OPINIA W ZAKRESIE SPEŁNIENIA CELU AUDYTU

W opinii audytora, na podstawie przeprowadzonego audytu oraz przyjmując, że przyjęta praktyka realizacji zadania powinna:

- zapewniać skuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontrolnych, tak by ograniczały możliwości wystąpienia ryzyka do akceptowalnego poziomu;
- zachować efektywności działania tj. osiągnięcie najwyższych możliwych rezultatów przy wykorzystaniu jak najmniejszych możliwych nakładów;

gospodarowanie środkami budżetowymi wydatkowanymi w ramach realizacji Programu „Karta Rodziny 3+” można ocenić pozytywnie z zastrzeżeniami.

Zastrzeżenia wynikają głównie z braku jasno określonych i zapisanych zasad współpracy z innymi jednostkami organizacyjnymi Gminy przypisania odpowiedzialności jednostkom za poszczególne działania przy realizacji programu „Karta Rodziny 3+”. Na ten moment cała odpowiedzialność przypisana jest Ośrodkowi Pomocy Społecznej, który w stosunku do wycieczek szkolnych pełni rolę płatnika, zatem jego wpływ na sposób realizacji czy poziom wydatków jest ograniczony.

Raport zawiera 10 stron kolejno ponumerowanych i zaparafowanych przez audytora.

Maciej Jankowski
Audytór Wewnętrzny
Zaświadczenie Ministerstwa Finansów nr 684/2004