



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-004-03/2014

P/14/103

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/103 – Nadzór wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	Oskar Zadrejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90713 z dnia 8.04.2014 r. [Dowód: akta kontroli, str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Sulechowie, zwany dalej OPS
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Colle – Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej [Dowód: akta kontroli str. 4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wykonywania zadania z zakresu administracji rządowej, jakim jest organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2011-2013 OPS objął usługami opiekuńczymi dwanaście osób w łącznym wymiarze 11.895 godzin, wydając na ten cel 102,4 tys. zł z dotacji przekazanej przez Wojewodę Lubuskiego. Środki wydatkowane były zgodnie z przeznaczeniem.

Nadzór OPS nad pracownikami świadczącymi usługi opiekuńcze gwarantował rzetelną ich realizację. Proces przyznawania świadczeń przebiegał zgodnie z wymogami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej². Odpłatności za świadczone usługi naliczane były prawidłowo, na podstawie ustalonego dochodu świadczeniobiorcy.

Osoby świadczące usługi opiekuńcze nie posiadały kwalifikacji zawodowych ani odpowiedniego stażu pracy, wymaganych rozporządzeniem Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych³. Mimo to, osoby z zaburzeniami psychicznymi zamieszkujące na terenie gminy Sulechów miały możliwość skorzystania z opieki psychologa, logopedy i terapeuty zajęciowego, w prowadzonym przez OPS Środowiskowym Domu Samopomocy.

Dochody uzyskane przez OPS z tytułu świadczeń specjalistycznych usług opiekuńczych, przekazywane były na rachunek gminy Sulechów w kwocie wynikającej z ustalonych należności, a nie z faktycznego wykonania, w efekcie

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2013, poz. 182 ze zm.

³ Dz. U. Nr 189, poz. 1598 ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie usług opiekuńczych.

czego nierzetelnie przedstawiano wartość zrealizowanych dochodów w sprawozdaniach budżetowych Rb-27ZZ.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Ośrodek Pomocy Społecznej realizował świadczenie usług opiekuńczych poprzez własnych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach opiekunek. Do zakresu czynności opieki należało m.in. wykonywanie czynności pielęgnacyjnych⁴ oraz czynności gospodarczych⁵. W latach 2011-2013 usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi świadczyło łącznie 21 opiekunek. Harmonogram świadczeń, wynikający z ilości przyznanych usług opiekuńczych, określany był przez kierownika Działu Pomocy Środowiskowej, a wykonanie świadczenia potwierdzane było na karcie pracy opiekunki.

Gmina Sulechów nie kontrolowała OPS w zakresie realizacji specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

[Dowód: akta kontroli, str. 8-28]

1. Żadna z 21 pracownic Ośrodka, świadczących usługi opiekuńcze, nie posiadała stażu ani kwalifikacji zawodowych, o których mowa w §3 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych.

[Dowód: akta kontroli, str. 11-16]

2. Jednym z obszarów kontroli przeprowadzonej w OPS przez Wojewodę Lubuskiego w październiku 2012 r.⁶ było m.in. wsparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Kontrolujący nie weryfikowali kwalifikacji osób wykonujących usługi opiekuńcze i nie stwierdzili uchybień w realizacji ww. zadania.

[Dowód: akta kontroli, str. 155-159]

3. W latach 2011-2013 usługami opiekuńczymi na terenie gminy Sulechów objęto 12 osób z zaburzeniami psychicznymi, a ilość wykonanych świadczeń wyniosła 11.895 godzin⁷. Nie było decyzji odmownych w zakresie przyznania świadczeń. Przed wydaniem każdej decyzji pracownik OPS przeprowadził wywiad środowiskowy, zgodnie z art. 107 ustawy o pomocy społecznej. W decyzjach określono zakres świadczeń, okres i miejsce świadczenia pomocy oraz liczbę przyznanych godzin i wysokość odpłatności, stosownie do art. 50 ust. 5 ww. ustawy oraz §4 ust. 6 rozporządzenia w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych. Decyzje⁸ wydawane były terminowo, zgodnie z art. 35 §3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹ oraz zawierały elementy wymienione w art. 107 §1 Kpa.

[Dowód: akta kontroli, str. 10, 40-46]

4. Dyrektor OPS ustaliła cenę za 1 godzinę specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w wysokości 10, a następnie 11 zł, w oparciu o rzeczywiste koszty świadczonych usług¹⁰.

Odpłatność za przyznane usługi określana była prawidłowo, na podstawie dochodu uzyskiwanego przez świadczeniobiorcę oraz zgodnie z przepisami rozporządzeń

⁴ M.in. przesłanie łóżka, zmiana bielizny, mycie oraz pielęgnacja zalecona przez lekarza.

⁵ M.in. zakupy, przygotowanie posiłków i karmienie, utrzymanie porządku w otoczeniu chorego, zamawianie wizyt lekarskich i realizacja recept.

⁶ Kontrola kompleksowa za okres od 2011 r. do dnia kontroli.

⁷ 3.853 godziny w 2011 r., 4.205 godzin w 2012 r. i 3.837 godzin w 2013 r.

⁸ Decyzje wydane były przez osoby posiadające odpowiednie upoważnienie Burmistrza Sulechowa i odebrane osobiście przez strony.

⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

¹⁰ 10 zł od 1.07.2009 r. do 31.03.2013 r. i 11 zł od 1.04.2013 r.

Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2009 r. i z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej¹¹. Dyrektor Ośrodka korzystała również, w uzasadnionych przypadkach, z możliwości zmniejszenia odpłatności za usługi na podstawie art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

Dochód uzyskany z odpłatności za świadczone usługi opiekuńcze wyniósł łącznie 45.524,75 zł¹².

[Dowód: akta kontroli, str. 6-7, 10, 40]

5. Zgłaszane Wojewodzie Lubuskiemu zapotrzebowanie na środki finansowe w latach 2011-2012 kształtowało się na zbliżonym poziomie (8.900 zł w 2011 r. i 8.800 zł w 2012 r.). Wysokość dotacji niezbędnej do realizacji zadania w 2013 r. OPS oszacował na 39.500 zł. Ostateczna wysokość przyznanej dotacji określana była każdego roku przez Wojewodę Lubuskiego. Przyznane pierwotnie środki były zgodne z zapotrzebowaniem w latach 2011-2012 i mniejsze od zapotrzebowania zgłaszanego przez OPS o 14% w 2013 r.¹³ Do planu finansowego ostatecznie przyjmowano kwoty wskazane przez Wojewodę Lubuskiego.

W roku 2012 Wojewoda Lubuski zwiększył dotację na realizację zadań zleconych przez OPS o kwotę 13.490 zł (OPS wnioskował o 54.809 zł), a w roku 2013 o 38.018 zł (wnioskowana kwota zwiększenia - 40.736 zł). Przyznanie dodatkowych środków nastąpiło po przedstawieniu Wojewodzie realnych kosztów ponoszonych przez Ośrodek na świadczenie usług opiekuńczych w latach 2012-2013.

[Dowód: akta kontroli, str. 48, 64-66, 68, 81-89]

6. Gmina Sulechów otrzymała na realizację specjalistycznych usług opiekuńczych 8.900 zł w 2011 r., 21.490 zł w 2012 r. i 72.018 zł w 2013 r. Otrzymane środki stanowiły jedynie 11,5% w 2011 r., 29% w 2012 r. i 90% w 2013 r. faktycznych kosztów poniesionych przez OPS na świadczenie usług opiekuńczych¹⁴ i nie pozwoliły na pełną realizację tego zadania. Z tego powodu zadanie to było współfinansowane ze środków własnych gminy Sulechów. Potrzeby finansowe Ośrodka w zakresie świadczenia usług opiekuńczych przedstawiane były Wojewodzie Lubuskiemu w 2012 r. i w 2013 r.

[Dowód: akta kontroli, str. 48-91]

7. Dotacja na świadczenia usług opiekuńczych wykorzystana została zgodnie z przeznaczeniem. Wpłaty dotacji ewidencjonowane były na odrębnym koncie księgowym, a co kwartał dokonywano szczegółowego rozliczenia dotacji na podstawie ilości zrealizowanych usług opiekuńczych, w odniesieniu do wynagrodzenia opiekunek świadczących usługi.

[Dowód: akta kontroli, str. 95-137]

8. Proces przyznawania świadczeń specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi nie był przedmiotem skarg i wniosków kierowanych do OPS w Sulechowie.

[Dowód: akta kontroli, str. 196]

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹¹ Dz. U. Nr 127, poz. 1055 i Dz. U. poz. 823.

¹² Wykonanie kasowe na 31.12.2013 r.

¹³ 2011 r. przyznane 8.900 zł, 2012 r. przyznane 8.000 zł, 2013 r. zapotrzebowanie 39.500 zł, przyznane 34.000 zł.

¹⁴ Koszt OPS: 77.283 zł w 2011 r., 73.161 zł w 2012 r., 79.361 zł w 2013 r.

1. Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Opieki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych, usługi te powinny być świadczone przez osoby posiadające kwalifikacje do wykonywania zawodu: pracownika socjalnego, psychologa, pedagoga, logopedy, terapeuty zajęciowego, pielęgniarki, asystenta osoby niepełnosprawnej, opiekunki środowiskowej, specjalisty w zakresie rehabilitacji medycznej, fizjoterapeuty lub innego zawodu dającego wiedzę i umiejętności pozwalające świadczyć określone specjalistyczne usługi. Osoby te muszą również posiadać co najmniej półroczny staż w wymienionych w rozporządzeniu jednostkach specjalistycznych (§ 3 ust. 2 ww. rozporządzenia).

W latach 2011-2013 OPS świadczył usługi opiekuńcze poprzez opiekunki zatrudnione w Ośrodku na podstawie umowy o pracę. Żadna z 21 opiekunek świadczących usługi opiekuńcze nie posiadała wymaganych rozporządzeniem kwalifikacji zawodowych ani stażu pracy w jednostkach specjalistycznych.

W złożonych w sprawie wyjaśnieniach dyrektor OPS E. Colle stwierdziła m.in., że:

- Każdorazowo przy zatrudnianiu na stanowisko opiekunki przeprowadzane były rozmowy z osobami, które posiadały adekwatne wykształcenie i złożyły swoje CV w sekretariacie Ośrodka. Niestety propozycja zatrudnienia na stanowisku opiekunki świadczącej specjalistyczne usługi opiekuńcze nie znalazła akceptacji wśród tych osób, przede wszystkim z uwagi na proponowane wynagrodzenie a również zakres obowiązków. Ponadto na bazie bardzo dobrej współpracy z PUP w Zielonej Górze podejmowane były próby pozyskania odpowiednio wykształconej kadry poprzez formy dostępne w ramach aktywizacji zawodowej. Niestety osoby z wykształceniem opisanym w § 3 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych nie wyrażały zainteresowania podjęciem obowiązków opiekunek świadczących specjalistyczne usługi opiekuńcze.(...)
- Ośrodek Pomocy Społecznej z uwagi na brak kwalifikacji i przygotowania zawodowego podejmuje działania, aby wyżej wymienione osoby podnosiły zakres swojej wiedzy i umiejętności w pracy z osobami z zaburzeniami psychicznymi i upośledzonymi umysłowo. W tym celu organizowane są szkolenia ze specjalistami z tego zakresu zatrudnionymi w Środowiskowym Domu Samopomocy przy OPS w Sulechowie. W placówce tej pracę nad osobami z zaburzeniami psychicznymi prowadzą: psycholog, logopeda, terapeuci zajęciowi, pracownik socjalny. W trakcie szkoleń osoby wykonujące specjalistyczne usługi opiekuńcze pod opieką wyżej wymienionych specjalistów mają możliwość zdobycia wiedzy i umiejętności w zakresie kształtowania i rozwijania umiejętności niezbędnych do samodzielnego życia, współpracy z rodziną w kształtowaniu odpowiednich postaw wobec osoby niepełnosprawnej, pomocy przy rehabilitacji fizycznej i usprawnieniu zaburzonych funkcji organizmu. Opiekunowie świadczący specjalistyczne usługi opiekuńcze mają zapewnioną możliwość konsultacji z osobami świadczącymi specjalistyczne usługi w ośrodku wsparcia (...)
- W związku z istniejącą potrzebą zlecono Wyższej Szkole Administracji Publicznej w Szczecinie przeprowadzenie szkolenia „Podnoszenie kompetencji zawodowych w pracy na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi”. Szkolenie odbędzie się 7 czerwca br. a uczestniczyć w nim będą wszystkie opiekunki (...)

[Dowód: akta kontroli, str. 30-33]

2. Dochodami budżetu państwa są środki pieniężne pobierane od podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych, a nie wyliczone należności, i to kwota pobranych przez OPS dochodów powinna być przekazywana do budżetu dysponenta wyższego stopnia, zgodnie z postanowieniami art. 255 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵.

Dochody z tytułu świadczenia przez OPS specjalistycznych usług opiekuńczych przekazywane były na rachunek gminy nie w wysokości wynikającej z realizacji

¹⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

dochodów, a z rozliczenia świadczeń w danym okresie. OPS przekazywał na rachunek gminy kwotę wynikającą z ustalonych należności za zrealizowane usługi opiekuńcze, a nie kwotę faktycznie uzyskanych środków z tytułu świadczenia tych usług.

W efekcie przyjętego sposobu przekazywania dochodów, Ośrodek zawyżył dochody przekazane w 2011 r. i 2013 r., odpowiednio o 140,80 zł i 124,50 zł oraz zaniżył dochody przekazane w 2012 r. o 211,62 zł¹⁶. W przypadku przekazania kwoty wyższej niż zrealizowane dochody, różnica pochodziła ze środków własnych gminy.

[Dowód: akta kontroli, str. 10, 134-152]

W złożonych wyjaśnieniach, główna księgowa OPS D. Napieralska podała m.in., że: (...) przyjęto zasadę o przekazywaniu dochodów budżetowych wynikających z zestawień miesięcznych odpłatności za specjalistyczne usługi opiekuńcze, by uniknąć pomyłek wynikających z wpłat do kasy ośrodka (...).

[Dowód: akta kontroli, str. 189]

3. Zgodnie z §6 pkt 1 Załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁷, w pozycji *Dochody wykonane ogółem* w sprawozdaniu Rb-27ZZ wykazuje się dochody wykonane, na podstawie ewidencji analitycznej do konta rachunek bieżący jednostki budżetowej oraz do kasy jednostki.

W wyniku przyjętego w OPS sposobu przekazywania dochodów (opisanego wyżej w pkt 2) nierzetelnie wykazano w sprawozdaniach budżetowych Rb-27ZZ, wg stanu na IV kwartał lat: 2011, 2012 i 2013, *Dochody wykonane*, ujmując w tej pozycji kwoty naliczonych należności zamiast kwoty zrealizowanych dochodów z tytułu świadczonych usług opiekuńczych.

[Dowód: akta kontroli, str. 10, 170-184]

W złożonych wyjaśnieniach D. Napieralska przyznała, że kwoty dochodów wykazywane w sprawozdaniach budżetowych Rb-27ZZ wynikały z kwot przekazanych do budżetu.

[Dowód: akta kontroli, str. 189]

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸, wnosi o:

1. Zapewnienie świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych przez osoby spełniające wymogi w zakresie kwalifikacji zawodowych i stażu.
2. Przekazywanie dochodów uzyskanych ze świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w wysokości wynikającej z ich faktycznej realizacji.
3. Zapewnienie rzetelnego sporządzania sprawozdań budżetowych Rb-27ZZ.

¹⁶ 2011: otrzymane – 14.556,95 zł, przekazane – 14.697,75 zł; 2012: otrzymane – 16.310,13 zł, przekazane – 16.098,51 zł, 2013: otrzymane – 14.704,08 zł, przekazane – 14.828,50 zł.

¹⁷ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Zielona Góra, dnia 2 lipca 2014 r.

Kontroler
Oskar Zadrejko
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis