

Gmina Czarne 2020

SPRAWOZDANIE z audytu wewnętrznego

Temat zadania audytowego zapewniającego:

„Realizacja zadań własnych przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Czarnem”

Sygnatura akt:

Jednostka audytowana:

Ośrodek Pomocy Społecznej w Czarnem

Audyt wewnętrzny przeprowadził:

- Liwia Kolasa – audytor wewnętrzny (specjalizacja w zakresie organizacji pomocy społecznej)


mgr Piotr Zabrocki

Program audytu:

- I. Cel i zakres audytu, okres objęty audytem oraz termin prowadzenia
- II. Przegląd wstępny. Uwarunkowania prawne i organizacyjne
- III. Metodyka i techniki audytu
- IV. Istotne ryzyka w obszarze objętym audytem
- V. Sposób klasyfikowania wyników i oceny
- VI. Ustalenia stanu faktycznego
- VII. Oceny, wnioski i zalecenia audytu

I. Cel i zakres audytu, okres objęty audytem oraz termin prowadzenia

A. Celem niniejszego audytu było racjonalne zapewnienie, że realizacja zadań własnych z zakresu pomocy społecznej przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Czarnem, zwany dalej jednostką audytowaną, odbywała się w sposób optymalny, w szczególności, że:

- środki zaangażowane w realizację zadań z zakresu przyznawania i wypłaty świadczeń społecznych wydatkowane były w sposób celowy i racjonalny
- zadania z zakresu przyznawania i wypłaty świadczeń społecznych realizowane były w sposób terminowy i zgodnie z obowiązującymi przepisami
- gospodarka finansowa prowadzona była w sposób zgodny z prawem i racjonalny oraz, że kontrola zarządcza w badanym obszarze funkcjonowała prawidłowo.

B. Zakres przedmiotowy:

- ocena procesu wydatkowania środków na świadczenia z zakresu zadań własnych
- ocena procesu realizacji własnych zadań statutowych
- ocena racjonalności gospodarki finansowej jednostki, w tym efektywności pozyskiwania środków na realizację zadań własnych jednostki

C. Zakres podmiotowy – jednostka audytowana:

Ośrodek Pomocy Społecznej w Czarnem

D. Okres objęty audytem: 2018-2019

E. Audyt przeprowadzono w okresie: styczeń - marzec 2020.

II. Przegląd wstępny. Uwarunkowania prawne i organizacyjne

1. Co do zasady, zadania własne gminy określa ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*. Art. 1 ust. 1 ustawy stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Wśród katalogu zadań należących do właściwości samorządu gminnego znalazła się m.in.: ochrona zdrowia, pomoc społeczna, wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej czy polityka prorodzinna.

W myśl ust. 2, ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o *pomocy społecznej*, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy:

- opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka;
- sporządzanie, zgodnie z art. 16a ocena zasobów pomocy społecznej, oceny w zakresie pomocy społecznej;
- udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym;
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych;
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych;
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego;
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych;
- przyznawanie zasiłków celowych w formie biletu kredytowanego;
- opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie zamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem;

- praca socjalna;
- organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
- prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych;
- dożywianie dzieci;
- sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym;
- kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu;
- pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego;
- sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, w formie dokumentu elektronicznego, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego;
- utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników;
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych;
- opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

W myśl art. 17 ust 2. do zadań własnych gminy należy:

- przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych;
- przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze;
- prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki;
- opracowanie i realizacja projektów socjalnych;
- podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych;
- współpraca z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach oraz realizacji Programu Aktywizacja i

Integracja, o którym mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Zgodnie z art. 110 ust. 11 i 12 ustawy, Ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców lub proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących oraz zatrudnia w pełnym wymiarze czasu pracy nie mniej niż 3 pracowników socjalnych.

W myśl art. 16 a, gmina, powiat i samorząd województwa przygotowują ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Zasoby, o których mowa obejmują w szczególności infrastrukturę, kadrę, organizacje pozarządowe i nakłady finansowe na zadania pomocy społecznej bez względu na podmiot je finansujący i realizujący. Ocena obejmuje osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej, rodzaje ich problemów oraz ich rozkład ilościowy. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przedstawia co roku do dnia 30 kwietnia odpowiednio radzie gminy, radzie powiatu, a do dnia 30 czerwca sejmikowi województwa właściwej jednostki samorządu terytorialnego ocenę zasobów. Ocena wraz z rekomendacjami jest podstawą do planowania budżetu na rok następny.

W myśl art. 176 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, do zadań własnych gminy należy:

- opracowanie i realizacja 3-letnich gminnych programów wspierania rodziny;
- tworzenie możliwości podnoszenia kwalifikacji przez asystentów rodziny;
- tworzenie oraz rozwój systemu opieki nad dzieckiem, w tym placówek wsparcia dziennego, oraz praca z rodziną przeżywającą trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych przez:
 - zapewnienie rodzinie przeżywającej trudności wsparcia i pomocy asystenta rodziny oraz dostępu do specjalistycznego poradnictwa,
 - organizowanie szkoleń i tworzenie warunków do działania rodzin wspierających,
 - prowadzenie placówek wsparcia dziennego oraz zapewnienie w nich miejsc dla dzieci;
- finansowanie:

- podnoszenia kwalifikacji przez asystentów rodziny,
- kosztów związanych z udzielaniem pomocy, o której mowa w art. 29 pomocy rodziny wspierającej ust. 2, ponoszonych przez rodziny wspierające;
- współfinansowanie pobytu dziecka w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej lub interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym;
- sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny oraz przekazywanie ich właściwemu wojewodzie, w wersji elektronicznej, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 187 zadania ministra właściwego do spraw rodziny ust. 3;
- prowadzenie monitoringu sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, zamieszkałego na terenie gminy.

2. Ośrodek Pomocy Społecznej w Czarne jest jednostką organizacyjną Gminy Czarne, której zadania określone zostały w Statucie Ośrodka, przyjętym na mocy *Uchwały Rady Miejskiej w Czarne Nr 0007.56.2017 z 16 października 2017 r.* oraz w Regulaminie Organizacyjnym, przyjętym *Zarządzeniem 5/2017 Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Czarne z dnia 31 maja 2017 r.*

Zgodnie z zapisami Statutu podstawowym zadaniem Ośrodka jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonać wykorzystując własne możliwości, środki i uprawnienia, a także wspieranie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb oraz umożliwianie im bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka.

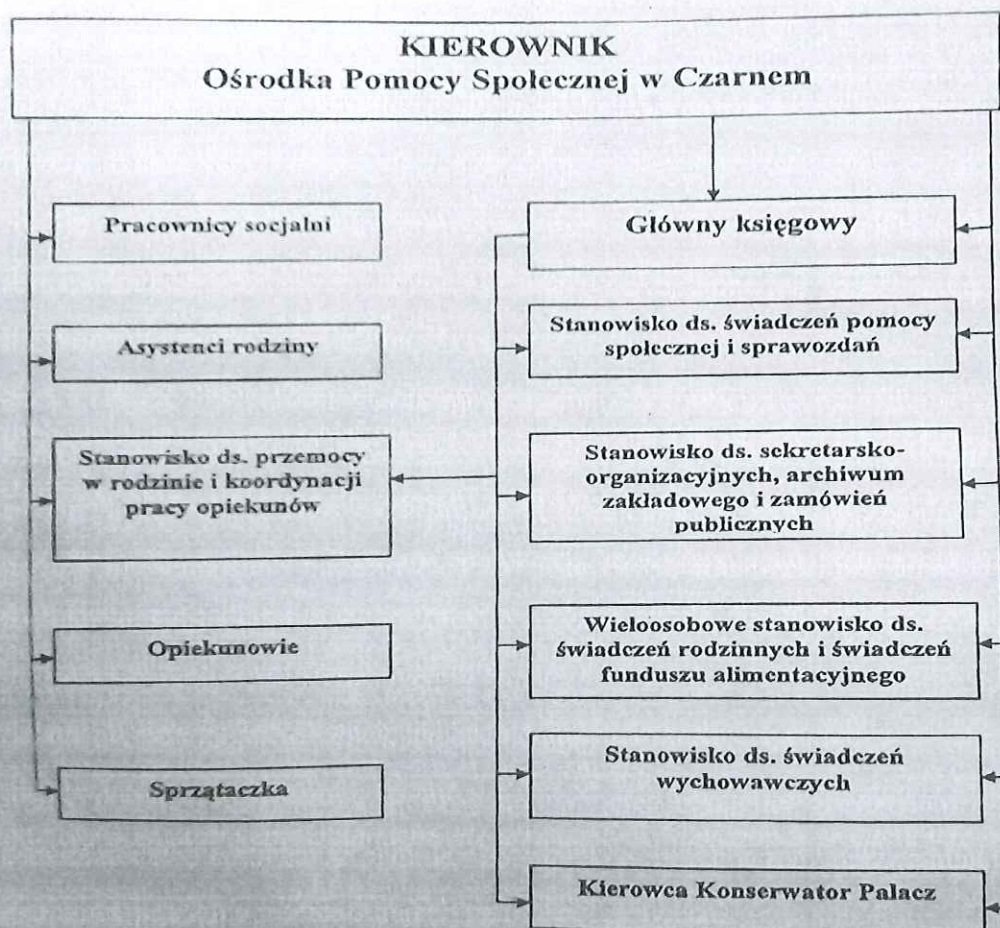
Ośrodek realizuje zadania w zakresie m.in.: pomocy społecznej, wspierania rodzin, przeciwdziałania przemocy w rodzinie, przeciwdziałania uzależnieniom, przyznawania i wypłaty świadczeń rządowych dla rodzin, prowadzenia postępowań wobec dłużników alimentacyjnych.

Ośrodkiem kieruje Kierownik i reprezentuje go na zewnątrz. Nadzór nad działalnością Ośrodka sprawuje Burmistrz Miasta i Gminy Czarne.

Ośrodek jest jednostką budżetową i prowadzi działalność finansową zgodnie z zasadami określonymi dla jednostek budżetowych w ustawie o finansach publicznych. Podstawą gospodarki finansowej jest plan finansowy. Finansowanie zadań następuje: ze środków budżetu gminy na finansowanie zadań własnych, z dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań zleconych oraz dofinansowanie zadań własnych oraz innych źródeł.

Wewnętrzną strukturę organizacyjną Ośrodka, przedstawioną na poniższym schemacie, z uwzględnieniem szczegółowego zakresu działania i zasad jego funkcjonowania, określa Regulamin Organizacyjny.

Struktura organizacyjna Ośrodka Pomocy Społecznej w Czarnem



Kierownik działa jednoosobowo we wszystkich sprawach związanych z kompetencjami Ośrodka na podstawie udzielonych upoważnień i pełnomocnictw. Kieruje pracą Ośrodka i wykonuje zadania przy pomocy głównego księgowego, pracowników socjalnych oraz innych pracowników zatrudnionych w Ośrodku. W czasie jego nieobecności jego obowiązki pełni główny księgowy, a decyzje administracyjne wydaje pracownik upoważniony przez Burmistrza na wniosek Kierownika.

3. NIK zwróciła uwagę, że prawie 20 procent gmin w Polsce nie zapewnia osobom starszym opieki w miejscu zamieszkania, mimo iż należy to do ich obowiązków. Jej zdaniem, odsetek osób objętych usługami jest niewspółmierny do liczby osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, potrzebujących opieki środowiskowej, która systematycznie rośnie. Przy tym potencjał opiekuńczy rodziny ulega zmniejszeniu, bo stają się one mniej liczne. Temu zjawisku towarzyszy także emigracja zarobkowa. W wielu przypadkach usługi opiekuńcze zapewniane przez gminy są jedyną formą wsparcia, na jaką mogą liczyć seniorzy w miejscu zamieszkania. Zdaniem NIK, realizacja usług stanowi zwiększenie szansy na pozostanie seniorów w środowisku zamieszkania i opóźnienie momentu, w którym jest konieczne zapewnienie stałej opieki instytucjonalnej. Bowiem usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania to forma bardziej przyjazna seniorom niż pobyt w domach całodobowej opieki. Są one także aż czterokrotnie tańsze od pobytu w domach pomocy społecznej.

NIK zauważyła, że problemem jest to, że większość skontrolowanych samorządów nie posiadała rozeznania w sytuacji i potrzebach osób starszych. Część nie potrafiła nawet określić, ilu seniorów żyje na ich terenie.

Zwróciła jednak uwagę, że Ośrodki Pomocy Społecznej, jeżeli już senior zgłosił się o pomoc, rzadko odmawiały przyznania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

NIK zwróciła także uwagę na brak określonych standardów opieki w miejscu zamieszkania. Brak standardów zazwyczaj skutkowało nieokreśleniem szczegółowego katalogu czynności przewidzianych do wykonania w ramach usług opiekuńczych. Niedoprecyzowanie zakresu świadczeń tłumaczono zazwyczaj ustnym informowaniem podopiecznego i wykonawcy usługi o czynnościach koniecznych do zrealizowania. Jednak wyniki przeprowadzonego przez NIK anonimowego badania ankietowego, na które odpowiedziało 442 seniorów wskazują, że wielu

Burmistrz
mgr Piotr Zabrocki

nie wiedziało, na jakie świadczenia mogą liczyć. NIK zauważa, że nieokreślenie zakresu usług, które powinny być wykonane w ramach tego świadczenia, nie gwarantuje, że zostanie ono rzetelnie zrealizowane. Gdy nie wiadomo, co mają dokładnie w ramach swoich zadań robić opiekunowie świadczący usługi opiekuńcze, niemożliwa jest faktyczna ocena poziomu ich pracy. W rezultacie nie rozliczano ich za wykonanie poszczególnych zadań, lecz za czas poświęcony starszej osobie. Dlatego kontrola dla celów rozliczeń finansowych sprowadzała się jedynie do weryfikacji kart pracy opiekunów i ustalenia liczby zrealizowanych godzin. Kontrole i wizyty monitorujące prowadzone przez ośrodki pomocy społecznej, miały więc charakter formalny. Pracownicy socjalni z reguły nie stwierdzali nieprawidłowości i niedociągnięć, co stoi w sprzeczności z opiniami niemal 70 proc. seniorów uczestniczących w anonimowym badaniu ankietowym, według których otrzymywane wsparcie bywało niezadawalające. Badani ponadto skarżyli się, że odczuwają mocno swoje osamotnienie i brak częstszych kontaktów interpersonalnych. Zaznaczali, że nie mają możliwości porozmawiania z osobami świadczącymi pomoc, tylko zaspakajane są ich podstawowe potrzeby życiowe. Świadczona pomoc sprowadzała się do szybkiego i sprawnego załatwienia różnych spraw, często poza domem podopiecznego. Tylko 4 % osób starszych uczestniczących w badaniu NIK stwierdziło, że opiekunowie towarzyszą im w spacerach, rozmawiają z nimi i doradzają w sytuacjach problemowych.

Ponadto NIK zwróciła uwagę na jakość opieki. We wszystkich skontrolowanych jednostkach zatrudniając opiekunów nie brano pod uwagę kierunkowego ich przygotowania. Nie posiadała kwalifikacji do tej pracy, a w trzech OPS usługi świadczyły również osoby bezrobotne skierowane do prac społecznie użytecznych. Problemem jest brak ludzi do tej pracy. Zajęcie to jest postrzegane jako mało prestiżowe i nisko płatne. To powoduje także fluktuację kadry i częstą zmianę opiekunów. Na to zwróciło uwagę 22 proc. seniorów, którzy wzięli udział w anonimowym badaniu ankietowym.

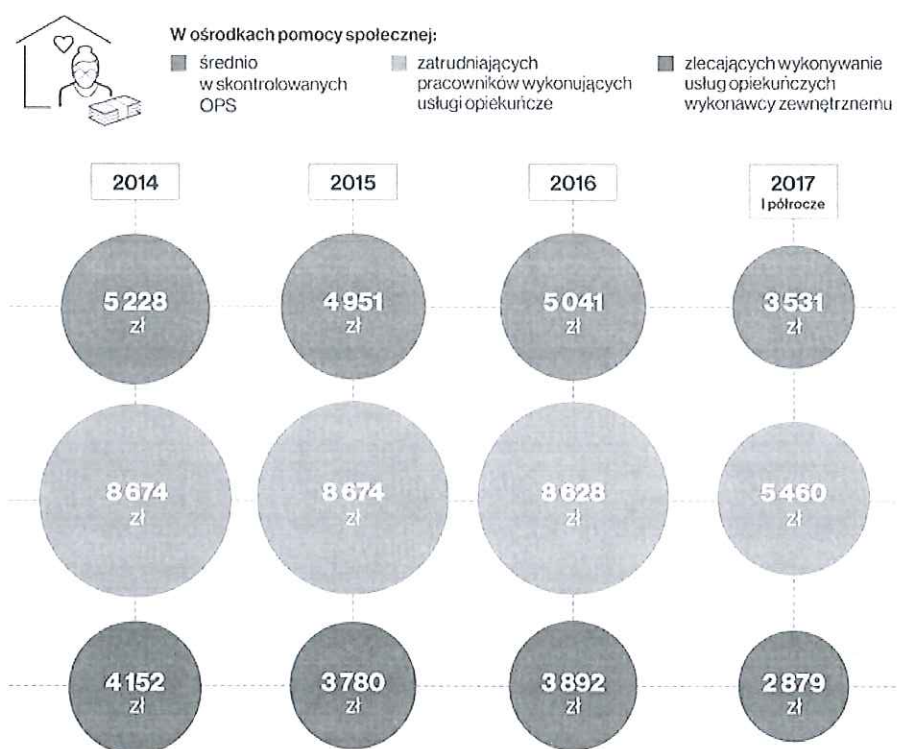
W 2017 r. niemal we wszystkich skontrolowanych gminach, znacząco wzrosły ceny usług, co miało związek z podniesieniem minimalnej wysokości wynagrodzenia. Spowodowało to rezygnacje z usług bądź obniżanie zakresu lub liczby godzin.

NIK zwraca uwagę na potrzebę wprowadzenia pilnych rozwiązań o charakterze finansowym, wspomagających gminy w zaspokajaniu potrzeb osób starszych, albo przejmujących przez bu-

dżet państwa obowiązków finansowych wyrównujących powstałe dysproporcje między rynkowymi cenami usług, a finansowymi możliwościami ich zaspokojenia.

Przeciętny, roczny koszt wsparcia usługami jednej osoby w przypadku skontrolowanych jednostek przedstawia schemat. Wynika z niego, że średni koszt jest znacznie wyższy w przypadku zatrudniania opiekunek przez OPS.

Przeciętny roczny koszt wsparcia usługami opiekuńczymi w miejscu zamieszkania jednej osoby starszej w skontrolowanych OPS



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Jednocześnie NIK zauważyła, że usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania są najmniej kosztowną dla gminy formą pomocy seniorom. Dla porównania, przeciętny roczny koszt pobytu seniora w Domu Pomocy Społecznej wynosi ok 25 tys. zł.

4. Budżet Gminy Czarne w latach 2018-2019 przedstawiał się następująco:

Według danych RB- 27S i RB- 28S Gminy Czarne (źródło BIP):

Plan dochodów gminy po zmianach na rok 2018	51 028 837,14 zł
Wykonanie na koniec roku 2018	48 641 079,03 zł
Plan wydatków gminy po zmianach na rok 2018	58 208 562,81 zł
Wykonanie na koniec roku 2018	53 537 806,22 zł
 Plan dochodów gminy po zmianach na rok 2019	 58 873 829,61 zł
Wykonanie na koniec roku 2019	55 633 223,53 zł
Plan wydatków gminy po zmianach na rok 2019	63 646 509,61 zł
Wykonanie na koniec roku 2019	56 997 162,93 zł

Analiza danych RB- 28S jednostki audytowanej wskazuje, że wykonane wydatki Ośrodka w roku 2018 wyniosły 13 717 245,55 zł, stanowiąc ok. 26 % wydatków Gminy, a wykonane wydatki Ośrodka w roku 2019 wyniosły 15 435 699,04 zł, stanowiąc ok. 27 % wydatków Gminy. W 2019 r. wydatki Ośrodka wzrosły o 12,53 % w porównaniu do roku poprzedniego. Wydatki te wzrastają rokrocznie, co wynika zarówno z rosnących cen materiałów, usług, mediów, najniższego wynagrodzenia w kraju, jak i zmiany struktury demograficznej w kraju oraz sukcesywnego poszerzania katalogu świadczeń rządowych dla rodzin. Analiza wydatków Ośrodka w poszczególnych działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej wskazuje, że wspomniany wzrost wydatków w porównaniu do 2018 r. był głównie efektem wzrostu wysokości środków wydatkowanych na realizację świadczenia w ramach Rządowego Programu Rodzina 500 +, w związku z rozszerzeniem katalogu osób uprawnionych. W tym miejscu warto zauważyć, że ogólne wydatki Ośrodka wzrosły o nieco ponad 1,7 mln zł, podczas, gdy wydatki w dziale Rodzina o nieco ponad 1,9 mln zł, w tym na świadczenia wychowawcze o nieco ponad 1,5 mln zł.

Wydatki Ośrodka w latach 2018-2019 w poszczególnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej przedstawiały się następująco:


BURMISTRZ
mgr Piotr Zabrocki

851 Ochrona zdrowia	2018	2019
Wykonanie wyniosło	150 872,00 zł	151 825,24 zł
85153 Zwalczanie narkomanii		
Wykonanie wyniosło	25 000,00 zł	24 956,37 zł
85154 Przeciwdziałanie alkoholizmowi		
Wykonanie wyniosło	124 918,00 zł	124 998,87 zł
85195 Pozostała działalność		
Wykonanie wyniosło	954,00 zł	1 870,00 zł
852 Pomoc społeczna	2018	2019
Wykonanie wyniosło	3 226 082,60 zł	3 238 156,28 zł
85202 Domy Pomocy Społecznej		
Wykonanie wyniosło	356 352,00 zł	496 025,18 zł
85205 Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie		
Wykonanie wyniosło	699,93 zł	499,84 zł
85213 Składki na ubezpieczenie zdrowotne (od 2019 r. tylko w zakresie świadczeń z pomocy społecznej i uczestników CIS)		
Wykonanie wyniosło	65 582,00 zł	25 483,47 zł
85214 Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe		
Wykonanie wyniosło	247 555,00 zł	251 628,53 zł
85216 Zasiłki stałe		
Wykonanie wyniosło	312 309,09 zł	290 394,37 zł
85219 Ośrodki pomocy społecznej		
Wykonanie wyniosło	966 393,34 zł	953 156,64 zł
85220 Jednostki specjalistycznego poradnictwa, mieszkania chronione i ośrodki interwencji kryzysowej		
Wykonanie wyniosło	8 254,49 zł	994,23 zł
85228 Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze		
Wykonanie wyniosło	716 636,07 zł	736 651,07 zł
85230 Pomoc państwa w zakresie dożywiania		
Wykonanie wyniosło	552 299,81 zł	483 322,95 zł
855 Rodzina	2018	2019
Wykonanie wyniosło	11 480 079,43 zł	13 395 338,48 zł
85501 Świadczenia wychowawcze		

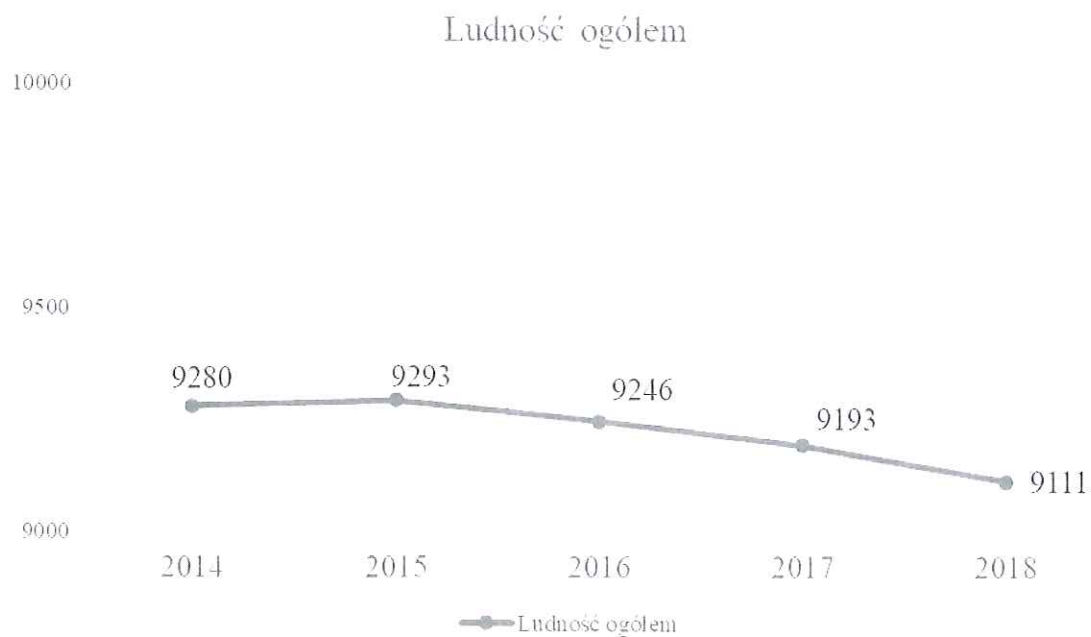
Wykonanie wyniosło	5 529 911,00 zł	7 067 672,51 zł
85502 Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego		
Wykonanie wyniosło	4 318 308,00 zł	4 452 687,16 zł
85503 Karta Dużej Rodziny		
Wykonanie wyniosło	175,00 zł	1 151,91 zł
85504 Wspieranie rodziny		
Wykonanie wyniosło	425 135,00 zł	432 131,63 zł
85508 Rodziny zastępcze		
Wykonanie wyniosło	66 763,00 zł	56 715,44 zł
85513 Składki na ubezpieczenia zdrowotne (od 2019 r. w zakresie świadczeń rodzinnych)		
Wykonanie wyniosło	-	35 629,29 zł

W wydatkach z zakresu pomocy społecznej największy udział miały wydatki w rozdziale 85501 *Świadczenia wychowawcze*, finansowane z dotacji celowej z budżetu Państwa na realizację zadań zleconych. W zakresie zadań własnych najwięcej wydatkowano na utrzymanie Ośrodka, realizację usług opiekuńczych, wspieranie rodziny, finansowanie odpłatności w dps, dożywianie oraz zasiłki, w tym stałe.

Należy zwrócić uwagę, że wzrost wydatków na świadczenia dedykowane osobom niesamodzielnym, w tym niepełnosprawnym i starszym jest wypadkową z jednej strony z uwarunkowań struktury demograficznej, tj. starzenia się społeczeństwa i wzrostu długości życia na przestrzeni lat, z drugiej- założeń polskiej polityki senioralnej.

Na poniższych wykresach przedstawiono kształtowanie się liczby ludności w Gminie Czarne w latach 2014-2018 oraz osób w wieku 70 + (dane GUS).

BURMISTRZ
mgr Piotr Zabrocki



Analiza wykresów wskazuje, że udział osób w wieku 70 + wzrósł w latach 2014-2018 o 1,14 %, liczba ludności ogółem spadła o 1,82 %, tj. 169 osób, a osób w wieku 70 + wzrosła o 12,8 %, tj. 91 osób. Oznacza to, że pomimo ogólnej tendencji spadkowej w zakresie liczby ludności Gminy Czarne, liczba osób starszych sukcesywnie rośnie i to w tempie wyższym niż spada ogólna liczba ludności.

III. Metody i techniki audytu

Badania audytorskie przeprowadzono z wykorzystaniem m.in.:

- analizy sprawozdań rocznych z udzielonych świadczeń pomocy społecznej pieniężnych, w naturze i usługach za lata 2018-2019 (MRPIPS-03)
- analizy sprawozdań oraz zapotrzebowania na środki w ramach rządowego programu dożywiania *Posilek w szkole i domu*
- analizy sprawozdań opisowych z wykonania planu finansowego OPS za lata 2018-2019
- analizy sprawozdań budżetowych Gminy Czarne i OPS za lata 2018-2019
- analizy sprawozdań z realizacji gminnego programu w zakresie wspierania rodziny
- przeglądu i analizy dokumentacji świadczeniobiorców pomocy społecznej
- przeglądu kontrolek czasu pracy opiekunek i zestawień odpłatności za usługi opiekuńcze
- przeglądu dokumentacji pracowniczej
- analizy zestawienia wynagrodzeń
- przeglądu *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Czarne na lata 2016-2020* oraz *Raportu o stanie Gminy Czarne za rok 2018*
- przeglądu informacji o wynikach kontroli NIK w zakresie realizacji usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania
- wywiadów z kierownictwem oraz pracownikami jednostki audytowanej

- przeglądu uwarunkowań prawnych, w tym:
 - ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
 - ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej
 - ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej
 - ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego

- przeglądu uwarunkowań organizacyjnych, w tym:
 - Regulaminu Organizacyjnego
 - Statutu

- upoważnień do realizacji zadań wydanych przez Burmistrza.

Ze względu na wielkość badanego zbioru w obszarze realizacji zadań przez jednostkę audytowaną w badaniu zastosowano metodę badań wyrywkowych.

W doborze elementów do badania wybrano **kryterium zwiększonego ryzyka błędu zawartego w badanych elementach**. Do badania wytypowano:

- realizację wybranych zadań własnych wynikających z ustawy *o pomocy społecznej*, w tym przyznawanie i wypłatę zasiłków celowych i celowych specjalnych oraz usług opiekuńczych
- realizację wybranych zadań własnych z zakresu wspierania rodziny
- efektywność finansowania funkcjonowania Ośrodka.

Przy wyborze pozycji obarczonych podwyższonym ryzykiem uwzględniono w szczególności:

- udział środków własnych w finansowaniu realizacji zadań własnych, w szczególności na realizację działań na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych, wspieranie rodziny i finansowanie pobytu dzieci w pieczy zastępczej oraz utrzymanie Ośrodka
- wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK w zakresie realizacji przez gminy usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania
- priorytety kierownictwa
- dostępność zewnętrznych źródeł finansowania
- doświadczenie merytoryczne audytora w pracy i audytowaniu OPS.

IV. Istotne ryzyka w obszarze objętym badaniem

Analizę ryzyka w badanym obszarze przeprowadzono metodą szacunkową, na podstawie profesjonalnego osądu audytora.

Ryzyka zidentyfikowane w badanym obszarze dotyczą możliwości istnienia nieprawidłowości w zakresie przestrzegania wymogów prawa. W szczególności ryzyko dotyczy możliwości:

- realizacji zadań z naruszeniem przepisów

- niecelowego wydatkowania środków
- nieracjonalnego wydatkowania środków
- braku efektywności pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania.

V. Sposób klasyfikowania wyników i oceny

1. Oceny prawidłowości realizacji wybranych zadań własnych z dokonano z zastosowaniem następujących kryteriów oceny:

- celowość przyznawania świadczeń, w szczególności poprzez prawidłowe ustalenie sytuacji rodziny, potrzeb finansowych i możliwości finansowych gminy
- zgodność działania z przepisami prawa
- racjonalność i efektywność gospodarowania środkami.

2. Audytorskiej oceny badanego obszaru dokonano z zastosowaniem skali:

- ocena pozytywna – w przypadku braku negatywnych ustaleń i odchyleń od stanu prawnego
- ocena pozytywna z uwagami – w przypadku wystąpienia nie istotnych finansowo lub prawnie słabości kontroli zarządczej (nieprawidłowości)
- ocena pozytywna z zastrzeżeniami – w przypadku wystąpienia nieprawidłowości nie skutkujących finansowo lub naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, z wykazaniem nieprawidłowości, skutków finansowych lub charakteru ujawnionych błędów, zastrzeżenia nie powinny przekraczać 50% badanego obszaru i zagadnień
- ocena negatywna – w przypadku, gdy zastrzeżenia dotyczą ponad 50 % badanego obszaru.

VI. Ustalenia stanu faktycznego

1. Realizacja wybranych zadań wynikających z ustawy o pomocy społecznej

Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej posiada wymagane kwalifikacje, staż pracy i specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej. Posiada stosowne upoważnienia

nadane przez Burmistrza Miasta i Gminy Czarne. Zostały określone zastępstwa w przypadku absencji kierownika, zarówno w zakresie zarządzania Ośrodkiem, jak i podpisywania decyzji.

Na mocy Uchwały Nr 0007.1.2016 Rady Miejskiej w Czarne z dnia 27 stycznia 2016 r. przyjęto do realizacji *Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Czarne na lata 2016-2020*. Cele strategii nastawione są na: pomoc osobom uzależnionym i współuzależnionym, profilaktykę uzależnień, działania wspierające rodziny, przeciwdziałanie bezrobociu i przemocy w rodzinie, wspieranie NGO's działających w obszarze pomocy społecznej, aktywizację społeczną osób niepełnosprawnych i starszych oraz poprawę dostępności obiektów użyteczności publicznych dla tej grupy osób.

Ocena Zasobów Pomocy Społecznej jest corocznie opracowana przez jednostkę audytowaną i przedstawiana przez jednostkę audytowaną Burmistrzowi i Radzie Miasta. W 2018 r. OZPS za rok 2017 została przekazana Burmistrzowi 30 kwietnia.

Zgodnie z metodologią obliczania wskaźnika dostępności kadry pomocy społecznej (art. 110 ust 11 ustawy), przedstawioną w Opracowaniu przygotowanym przez MRPIPS w ramach projektu pod nazwą „*Narzędzie agregowania i monitorowania danych w obszarze włączenia społecznego*” - *Załącznik-lista wskaźników rekomendowanych do wykorzystania w OZPS*, wskaźnik dostępności kadry pracy socjalnej ustala się w następujący sposób:

- 1 pracownik na 2 tys. mieszkańców: $(\text{liczba pracowników socjalnych} / \text{liczba mieszkańców}) * 2000$
- 1 pracownik na 50 rodzin: $(\text{liczba pracowników socjalnych} / \text{liczba rodzin (w tym osób samotnie gospodarujących)}) * 50$.

Analiza danych wskazuje, że w badanym okresie liczba pracowników socjalnych była zgodna z założeniami ustawy.

Wg sprawozdania MRPIPS-03 za I-XII 2018 jednostka audytowana zatrudniała w 2018 r. 5 pracowników socjalnych, którzy objęli pracą socjalną 470 rodzin. Wg. danych GUS Gmina Czarne liczyła na 31.12.2018 r. 9.111 mieszkańców. Nie spełniono wskaźnika dostępności kadry: 1 pracownik socjalny na 50 rodzin objętych pracą socjalną (470 rodzin/5 pracowników

socjalnych= 94). Spełniono natomiast wskaźnik: 1 pracownik socjalny na 2 tyś. mieszkańców (9.111 mieszkańców/5 pracowników socjalnych = 1.822).

Wg sprawozdania MRPIPS-03 za I-XII 2019 jednostka audytowana zatrudniała w 2019 r. 5 pracowników socjalnych, którzy objęli pracą socjalną 481 rodzin. Wg. danych GUS Gmina Czarne liczyła na 30.06.2019 r.(brak danych na 31.12.2019 r.) 9101 mieszkańców. Nie spełniono wskaźnika dostępności kadry: 1 pracownik socjalny na 50 rodzin objętych pracą socjalną (481 rodzin/5 pracowników socjalnych= 96). Spełniono natomiast wskaźnik: 1 pracownik socjalny na 2 tyś. mieszkańców (9.111 mieszkańców/5 pracowników socjalnych = 1.820).

Nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Finansowanie i realizacja wybranych świadczeń wynikających z ustawy o pomocy społecznej

W poniższej tabeli zestawiono udzielone w latach 2018-2019 świadczenia na mocy ustawy o pomocy społecznej, przyznawane w ramach realizacji zadań własnych (dane MRPIPS-03).

Formy Pomocy	Kwota Świadczeń 2018	Kwota świadczeń 2019	Liczba Rodzin 2018	Liczba osób w rodzinach 2018	Liczba Rodzin 2019	Liczba osób w rodzinach 2019
Ogółem, w tym:	1 203 891	1 116 321	309	781	285	715
Praca socjalna			470	1182	481	1130
Zasiłki stałe	312 309	289 222	57	73	54	67
Zasiłki okresowe, w tym z powodu:	233 387	234 674	119	318	109	298
- bezrobocia	200 636	201 200	91	248	85	224
- długotrwałej choroby	6 747	7 449	11	22	7	21
- niepełnosprawności	26 004	26 025	20	62	17	53
Posilek, w tym:	151 226	150 963	103	467	92	422
-dla dzieci	151 226	150 431	103	467	92	422
Usługi opiekuńcze, w tym:	113 084	125 529	58	84	56	80
- specjalistyczne	0	0	0	0	0	0
Sprawienie pogrzebu	0	3 070	0	0	1	1
Schronienie	0	1 437	0	0	2	2
Inne zasiłki celowe i w naturze, w tym:	393 875	311 426	239	644	204	562
- celowe specjalne	3 747	1 250	18	26	6	9

Odpłatność gminy za pobyt w domu pomocy społecznej	356 353	496 025	11	11	17	17
--	---------	---------	----	----	----	----

Analiza świadczeń z pomocy społecznej, przyznanych w ramach zadań własnych w latach 2018-2019 wskazuje, że ze środków własnych Gminy Czarne w 2018 r. sfinansowano ok. 45 % świadczeń, a w 2019 r. około 62 % świadczeń.

Zasiłki stałe, okresowe, ok. 80 % kosztów realizacji posiłku, większość zasiłków celowych i w naturze oraz odsetek usług opiekuńczych sfinansowano ze środków budżetu państwa, tj. dotacji na dofinansowanie realizacji zadań własnych, dotacji celowej na realizację rządowych programów dożywiania („Pomoc państwa w zakresie dożywiania” – 2018 r., „Posilek w szkole i w domu” - 2019 r.) oraz dotacji na realizację rządowego programu „Opieka 75 +”.

Ze środków własnych sfinansowano ponad 90 % usług opiekuńczych, sprawienie pogrzebu, schronienie, odpłatność za pobyt w DPS, ok. 20 % kosztów posiłków oraz ok 23 % zasiłków celowych.

Ze sprawozdań opisowych z realizacji planu finansowego OPS w Czarnem wynika, że w 2018 r. w ramach środków własnych gminy sfinansowano zasiłki celowe dla 41 rodzin na kwotę 13.200 zł (co daje średnio 322 zł na rodzinę), a w 2019 r. dla 23 rodzin na kwotę 13.795,50 zł (średnio 600 zł na rodzinę).

W ramach rządowych programów dożywiania sfinansowano zasiłki celowe na zakup żywności lub posiłku oraz posiłek dla dzieci. W 2018 r. wydatkowano na ten cel 552 300 zł (112 300 zł ze środków własnych gminy, 440 000 zł z dotacji celowej). W 2019 r. wydatkowano kwotę 483 322,95 zł (99 800 zł ze środków własnych gminy, 390 000 zł z dotacji celowej). Analiza wskazuje, że udział dotacji celowej w realizacji programów wyniósł 80 %. Jest to maksymalny możliwy do uzyskania procent dotacji.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, iż podstawowa dotacja przyznawana gminom na realizację rządowego programu dożywiania oscyluje na poziomie 60 % kosztów realizacji programu. Pozyskanie dotacji w wysokości maksymalnej (80 % kosztów) wymagało

uzasadnienia trudnej sytuacji finansowej gminy, a podjęcie działań w celu jej uzyskania świadczy o dbałości o środki własne gminy, generując ich oszczędność ok. 100 tys. zł w każdym roku.

Usługi opiekuńcze sfinansowano częściowo ze środków Programu „Opieka 75+”, realizowanego od stycznia 2018 r., adresowanego do gmin: miejskich, wiejskich, miejsko – wiejskich do 60 tys. mieszkańców, które realizują usługi opiekuńcze samodzielnie. Strategicznym celem programu jest poprawa dostępności do usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych, dla osób w wieku 75 lat i więcej. Gminy, które przystępują do realizacji programu uzyskują finansowe wsparcie w realizacji usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych, dla osób w wieku 75 lat i więcej, do 50 % przewidywanych kosztów realizacji zadania. Gmina Czarne w 2018 r. otrzymała dotację w wysokości 52 316 zł, a w 2019 r. 28 292 zł. Ze środków dotacji sfinansowano część kosztów wynagrodzeń 3 opiekunek zatrudnionych w ramach umowy o pracę.

Zgodnie założeniami, w edycji 2018 środki finansowe z programu mogły być przeznaczone na zwiększenie liczby godzin usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, u osób które już korzystają z takich usług (lub korzystały z nich w ostatnim roku) lub dofinansowanie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób, które dotychczas ich nie otrzymywały. W edycji 2019 środki finansowe z programu mogły być przeznaczone na dofinansowanie kontynuacji usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób, które otrzymały dofinansowanie w ramach programu „Opieka 75+” lub dofinansowanie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób, które nie otrzymywały usług w 2018 r. Co do zasady zatem, środki finansowe w ramach programu przyczynić się miały do rozszerzenia wsparcia osobom już korzystającym z usług lub objęcia nimi nowych osób, nie zaś „odciążenie” finansowe gminy.

Analiza świadczeń dedykowanych osobom niesamodzielnym, tj. zasiłków stałych, usług opiekuńczych i odpłatności za DPS, które są istotnym wydatkiem w strukturze wydatków Ośrodka, wskazuje, że co do zasady w odbiorcach świadczeń przeważały osoby samotne.

Zasilek stały, dedykowany określonym osobom niepełnosprawnym oraz osobom starszym, nie posiadających własnych świadczeń, przyznano:

- w 2018 r. 59 osobom, obejmując wsparciem 73 osoby w 57 rodzinach; 49 osób, którym przyznano świadczenie, stanowiły osoby samotnie gospodarujące
- w 2019 r. 56 osobom, obejmując wsparciem 67 osób w 54 rodzinach; 44 osoby, którym przyznano świadczenie. stanowiły osoby samotnie gospodarujące.

Usługi opiekuńcze, przyznawane w celu zabezpieczenia niezbędnej opieki w miejscu zamieszkania osobom, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione, przyznano:

- w 2018 r. 68 osobom, obejmując 84 osoby w 58 rodzinach
- w 2019 r. 66 osobom, obejmując 80 osób w 56 rodzinach.

Średnia liczebność rodzin objętych usługami opiekuńczymi wyniosła w 2018 r. 1,45, a w 2019 r. 1,43. Oznacza to, że wśród osób objętych tą formą wsparcia przeważały osoby samotnie gospodarujące. Ponadto, fakt, iż w każdym z badanych lat liczba osób, którym decyzją przyznano świadczenie była większa niż liczba rodzin wskazuje, że w kilku rodzinach objęto usługami więcej niż 1 osobę.

Osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej funkcjonować w codziennym życiu, a której nie można zapewnić niezbędnej pomocy, przysługuje prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej. Świadczenie w formie ponoszonej odpłatności za DPS przyznano:

- w 2018 r. 11 osobom, obejmując 11 osób w 11 rodzinach.
- w 2019 r. 17 osobom, obejmując 17 osób w 17 rodzinach.

Oznacza to, że wsparciem objęto osoby samotne.

Na realizację usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych wydatkowano w 2018 r. 716 636,07 zł, a w 2019 r. 736 651,07 zł. Średniomiesięczny koszt realizacji usług na osobę, której decyzją przyznano świadczenie oscylował na poziomie 878 zł - 930 zł. Z tytułu odpłatności za DPS wydatkowano w 2018 r. 356 352,00 zł, a w 2019 r. 496 025,18 zł. Średniomiesięczny koszt realizacji zadania na osobę, której decyzją przyznano świadczenie

oscylował na poziomie 2 431,50 zł – 2 699,64 zł. Analiza powyższego potwierdza tezę NIK, wskazując, że usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania to relatywnie najmniej kosztowna dla gmin forma pomocy seniorom wymagającym wsparcia o charakterze opiekuńczym

Jak wynika ze sprawozdań opisowych z realizacji planu finansowego jednostki za lata 2018-2019:

- w 2018 r. spośród wydatków w rozdziale 85228 *Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze*, wydatki ogółem wyniosły 554 560,00 zł, z tego 52 316 zł stanowiła dotacja, a 502 244 zł środki własne. Na wydatki składały się głównie wynagrodzenia opiekunek, pochodne od wynagrodzeń, dodatkowe wynagrodzenia roczne oraz wydatki na umowy zlecenia.
- w 2019 r. spośród wydatków w rozdziale 85228 *Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze*, wydatki ogółem wyniosły 596 268,90 zł, z tego 28 292 zł stanowiła dotacja, a 567 976,90 zł środki własne. Na wydatki składały się głównie wynagrodzenia opiekunek, pochodne od wynagrodzeń, dodatkowe wynagrodzenia roczne oraz wydatki na umowy zlecenia.

Realizacja usług opiekuńczych

W latach 2018-2019 usługi opiekuńcze realizowało: 5 opiekunek zatrudnionych na stałe, 3 na czas określony od maja 2018 r. oraz 8 zatrudnionych na umowę zlecenie. Koordynacja pracy opiekunek należy do obowiązków osoby zatrudnionej na stanowisku ds. przemocy w rodzinie i koordynacji pracy opiekunek. Obciążenie liczbą godzin świadczenia usług przez każdą z opiekunek było optymalne.

Analiza zestawienia wynagrodzeń przedstawionego w tabeli, należy stwierdzić, że wzrost wydatków na wynagrodzenia osobowe, a co zatem idzie również pochodnych, związany jest koniecznością dostosowania poziomu wynagrodzenia do najniższej krajowej.

The image shows a handwritten signature in blue ink. Overlaid on the signature is a pink rectangular stamp. The stamp contains the word 'BURMISTRZ' in a bold, sans-serif font at the top, and below it, in a smaller font, the name 'mgr Piotr Zabrocki'.

Lp.	inicjały pracownika	rodzaj umowy	wynagrodzenie za 04.2019			ilość dni do przepracowania w danym miesiącu	ilość godzin przepracowanych w danym miesiącu	wynagrodzenie za IV 2018		ilość dni do przepracowania w danym miesiącu	ilość godzin przepracowanych w danym miesiącu	źródło finansowania
			placa zasadnicza	dotatek słazowy	wyn/zas.. 070700			placa zasadnicza	dotatek stałowy			
1	SH	umowa o pracę	2 345,00	468,00		21,00		2 276,00	455,20	20		środki własne gminy
2	WB	umowa o pracę	0,00					2 276,00	455,20	20		środki własne gminy
3	ZS	umowa o pracę	0,00					2 276,00	455,20	20		środki własne gminy
4	KB	umowa o pracę	2 345,00	140,70		21,00		0,00				środki własne gminy
5	HB	umowa o pracę	1 954,17	304,85	265,85	21,00		0,00				środki własne gminy
6	OB	umowa o pracę	2 345,00	489,00		21,00		2 276,00	455,20	20		środki własne gminy
7	LJ	umowa o pracę	2 400,00	480,00		21,00		2 331,00	456,20	20		środki własne gminy
8	MS	umowa zlecenie	2 250,00				126,00	0,00				środki własne gminy
9	CA	umowa zlecenie	2 250,00				126,00	2 100,00			120	środki własne gminy
10	OK	umowa zlecenie	2 250,00				104,00	2 100,00			100	środki własne gminy
11	BD	umowa zlecenie	2 250,00				147,00	2 100,00			120	środki własne gminy
12	HB	umowa zlecenie	0,00					2 100,00			120	środki własne gminy
13	KB	umowa zlecenie	0,00					2 100,00			140	środki własne gminy
14	SP	umowa zlecenie	2 250,00				126,00	2 100,00			120	środki własne gminy
15	WA	umowa zlecenie	2 250,00				105,00	2 100,00			100	środki własne gminy
16	SV	umowa zlecenie	2 250,00				126,00	2 100,00			100	środki własne gminy
17	DD	umowa zlecenie	300,00		1 377,12		24,00	0,00				środki własne gminy
18	KJ	umowa zlecenie	900,00				10,00	2 340,00			25	specjalistyczne- środki z BP
19	WM	umowa zlecenie	900,00				10,00	720,00			8	specjalistyczne- środki z BP
20	SJ	umowa zlecenie	540,00				6,00	360,00			4	specjalistyczne- środki z BP
21	KI	umowa zlecenie	5 445,00				60,50	5 040,00			56	specjalistyczne- środki z BP
22	NJ	umowa zlecenie	3 455,00				38,50	3 375,00			37	specjalistyczne- środki z BP
23	KA	umowa o pracę	1 950,00	337,50	212,40	21,00		0,00				program OPIEKA 75+
24	JA	umowa o pracę	2 250,00	157,50		21,00		0,00				program OPIEKA 75+
25	SA	umowa o pracę	2 250,00	360,00		21,00		0,00				program OPIEKA 75+

*Burmistrz
mgr Piotr Zabrocki*

Usługi opiekuńcze są odpłatne. Warunki odpłatności w badanym okresie regulowała:

- Uchwała Nr 0007.2.2013 Rady Miejskiej w Czarnem z dnia 4 marca 2013 r. w sprawie *szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania*
- Uchwała nr 0007.65.2019 Rady Miejskiej w Czarnem z dnia 30 października 2019 r. w sprawie *szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.*

Zgodnie z zapisami ww. uchwał, usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi przyznaje się w drodze decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego, o którym mowa w art. 107 ustawy o pomocy społecznej. Wymiar i zakres usług jest uzależniony od stanu zdrowia świadczeniobiorcy, jego sytuacji rodzinnej oraz sytuacji materialnej jego rodziny i możliwości rodziny co do zapewnienia opieki świadczeniobiorcy.

Wysokość odpłatności w latach 2018-2019 przedstawia poniższa tabela. Cena 1 godz. usług opiekuńczych wynosiła 8 zł.

Wysokość dochodu posiadanego w stosunku do kryterium dochodowego zgodnie z art. 8 ustawy o pomocy społecznej w %	Wysokość odpłatności w % ustalona od ceny usługi	
	Nieodpłatnie	Nieodpłatnie
Do 100% kryterium dochodowego		
Powyżej 100% do 200%	3,48 %	3,48 %
Powyżej 200% do 250%	6,96 %	6,96 %
Powyżej 250% do 300%	10,43 %	10,43 %
Powyżej 300% do 350 %	17,40 %	17,40 %
Powyżej 350%	34,80 %	34,80 %

BURMISTRZ
[Podpis]
mgr Piotr Zaborcki

Analiza Rb 27S Gminy Czarne za lata 2018-2019 wskazuje, że dochód gminy z tytułu odpłatności za usługi opiekuńcze wyniósł w 2018 r. 45 399,20 zł, a w 2019 r. 53 043,20 zł. Nie wystąpiły zaległości w odpłatnościach, co stwierdzono poprzez analizę rozliczeń w zakresie odpłatności.

Analiza powyższego potwierdza tezę NIK, wskazując, że usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania to relatywnie najmniej kosztowna dla gmin forma pomocy seniorom wymagającym wsparcia o charakterze opiekuńczym. Objęcie seniora wsparciem usługowym pozwala na dłuższe utrzymanie go we własnym środowisku, które jest dla niego z zasady bardziej przyjazne. Tym samym opóźnia moment umieszczenia w placówce opieki całodobowej, tj. dps, do których kolejki osób oczekujących są długie, a koszty utrzymania w placówce wysokie. Jak wskazała NIK, wydolność opiekuńcza rodzin, zobowiązanych w świetle prawa do alimentacji, maleje. Ponadto, jak wykazano powyżej, usługi opiekuńcze przyznaje się co do zasady osobom wymagającym wsparcia osoby trzeciej, która tej pomocy nie może otrzymać od najbliższego otoczenia.

Problemem pozostaje brak faktycznej możliwości przymuszenia rodziny do sprawowania należytej opieki nad osobą starszą, poza możliwością skierowania powództwa o alimentację na jej rzecz. A jak wskazują zapisy ustawy o pomocy społecznej, organizacja usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania są zadaniem gminy i to o charakterze obowiązkowym. Zgodnie z ideą pomocy społecznej, rzecz jasna nie ma ona wyręczać rodzin w obowiązku opieki, a wesprzeć. Analiza liczby godzin przyznanych podopiecznym OPS w Czarnem wskazuje, że przeciętna liczba godzin usług na jednego podopiecznego nie przekracza 2. Zatem, jeśli nawet usługi przyznane są seniorowi pozostającemu w rodzinie, trudno tu mówić o wyręczaniu.

Zakres usług przyznawany jest wg. indywidualnych potrzeb podopiecznego, ustalanych w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego, po przedłożeniu stosowanego zaświadczenia lekarskiego i w wymiarze zgodnym z potrzebami podopiecznego. Stwierdzając potrzebę objęcia podopiecznego usługami pracownik socjalny działa zatem niejako w zaufaniu do innego organu (lekarza specjalisty).



W przypadku Gminy Czarne problemem jest stosunkowo wysoki koszt realizacji usług wynikający z realizacji zadania za pomocą kadry zatrudnionej przez Ośrodek. Nie ulega wątpliwości, że realizacja przez podmiot zewnętrzny mogłaby okazać się rozwiązaniem mniej kosztownym, jednak istnieje uzasadnione ryzyko spadku ich jakości. Po pierwsze, wiąże się to z dużą rotacją wśród opiekunek w środowisku, co jest negatywnie postrzegane przez seniorów i budzi nieufność. Po drugie, faktyczny nadzór nad pracą opiekunek i ocena jakości ich pracy byłyby znacznie utrudnione, ponieważ opiekun/ka nie byłaby pracownikiem Ośrodka, a firmy zewnętrznej. Pojawiło by się ryzyko zaniedbań czy nadużyć i skarg ze strony samych podopiecznych czy ich rodzin, co nie byłoby korzystne dla jednostki i gminy wizerunkowo. W obecnym stanie rzeczy, w badanym okresie nie stwierdzono natomiast zasadnych skarg na prace opiekunek. Po trzecie, wiązałoby się z likwidacją wielu miejsc pracy. Po czwarte, nie ma pewności, że znalazłby się podmiot, który podjąłby się realizacji zadania faktycznie niższym kosztem. Wykwalifikowane opiekunki coraz częściej nie są zainteresowane podjęciem pracy w kraju, zważywszy na poziom wynagrodzeń. Jak wskazano w kolejnej tabeli, wynagrodzenia opiekunek OPS w Czarnem oscylują na poziomie najniższego wynagrodzenia.

Spośród 8 przebadanych postępowań w zakresie przyznania usług opiekuńczych, wszystkie prowadzone były zgodnie z ustawą i Uchwałą Gminy. Wsparcie usługowe przyznawane było osobom w wieku pow. 70 lat, najczęściej samotnym bądź zamieszkującym z drugą osobą wymagającą wsparcia osoby trzeciej. Wszystkie wywiady zawierały wnikliwe ustalenie sytuacji życiowej podopiecznego, wniosek o objęcie usługami, stosowne zaświadczenie lekarskie. Kontroli czasu opiekunek były każdorazowo potwierdzane przez podopiecznego.

Nieprawidłowości nie stwierdzono.

Uwaga audytora:

8 osób świadczących usługi opiekuńcze zatrudniono na umowę zlecenia. Nie stanowi to nieprawidłowości. Natomiast liczbą godzin usług świadczonych przez każdą z nich (średnio 115 godzin w kwietniu 2019 r.), okres pracy w Ośrodku, nie do końca wskazują, aby pełniły wyłącznie rolę wspierającą w zakresie realizacji usług. Zakres wykonywanych czynności jest w zasadzie analogiczny do zakresu opiekunek na etacie, a zasady ich wynagrodzenia czy warunki

pracy (np. brak prawa do urlopu czy świadczeń ZFŚŚ) mogą zostać uznane za dyskryminujące w świetle ostatnich zmian w *Kodeksie Pracy*. Ponadto audytor zwraca uwagę, że w świetle art. 22§ 11 i §12 *Kodeksu pracy* nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy charakterystycznych dla stosunku pracy. Jeżeli umowa łącząca strony (np. zleceniodawcę i zleceniobiorcę) i ich wzajemne obowiązki mają charakter cechujący stosunek pracy, wówczas bez względu na nazwę tej umowy mamy do czynienia de facto i de iure ze stosunkiem pracy.

Realizacja zasiłków celowych

Przyznawanie i wypłata zasiłków celowych należy do katalogu zadań z zakresu pomocy społecznej o charakterze obowiązkowym, określonych w ustawie *o pomocy społecznej*.

Zgodnie z ustawą *o pomocy społecznej*, zasiłek celowy przyznawany jest w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej. W szczególności zasiłek celowy może być przyznawany na: pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków, i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw mieszkaniu a także kosztów pogrzebu; pokrycie części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne; zakup biletu kredytowanego. Może być przyznany również: w celu realizacji postanowień kontraktu socjalnego; osobie lub rodzinie, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej.

Zasiłek celowy przysługuje: osobie samotnie gospodarującej, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, tj. 634 zł (do 30.09.2018 r.), 701 zł (od 01.10.2018 r.); lub osobie rodzinie, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego rodziny, tj. 514 zł (do 30.09.2018 r.), 528 zł (od 01.10.2018 r.). Ustawa o pomocy społecznej nie określa wysokości zasiłku celowego. Kwota zasiłku ustalana jest odpowiednio do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy przy uwzględnieniu możliwości finansowych Ośrodka.

Wypłata zasiłków celowych należy do zadań własnych gminy i są one w pełni finansowane ze środków własnych gminy (poza zasiłkami przyznawanymi w ramach rządowego programu dożywiania).

W toku badania przeanalizowano 8 postępowań w zakresie przyznania zasiłku celowego i celowego specjalnego.

Świadczenia przyznawane były w sposób uzasadniony, celowy i racjonalny, z uwzględnieniem możliwości finansowych Gminy i potrzeb klienta, które w ocenie Ośrodka były znacznie wyższe niż udzielona pomoc. Charakter zasiłków celowych i zasiłków celowych specjalnych wskazuje, że służą zaspokojeniu konkretnej uzasadnionej potrzeby bytowej. W przypadku jednostki audytowanej przyznane świadczenia dotyczyły pomocy w pokryciu kosztów leczenia i leków, aparatu słuchowego, opału, reduktora butli gazowej, czyli bez wątpienia służyły zaspokojeniu w możliwym stopniu uzasadnionych konkretnych potrzeb egzystencjalnych. Wysokości przyznanych zasiłków oscylowały na poziomie 30-300 zł.

Proces wydawania decyzji przebiegał prawidłowo, decyzje były wydawane terminowo, z zachowaniem przepisów ustawy o pomocy społecznej oraz zasad określonych w KPA. Oznaczenie organu było właściwe. Decyzjom nadawano rygor natychmiastowej wykonalności z uwagi na zaistnienie istotnego interesu strony. Akta spraw prowadzone były w sposób czytelny.

Nieprawidłowości nie stwierdzono

3. Realizacja wybranych zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej

W badanym okresie realizowane były 2 programy w zakresie wspierania rodzin:

- przyjęty na mocy Uchwały Nr 0007.52.2016 Rady Miejskiej w Czarnem z dnia 28 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Wspierania Rodziny w Gminie Czarnem na lata 2016-2018
- przyjęty na mocy Uchwały Nr 0007.30.2019 Rady Miejskiej w Czarnem z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Wspierania Rodziny w Gminie Czarnem na lata 2019-2021.

Ośrodek w terminie przewidzianym w art. 179 ustawy, tj. do końca marca przedłożył sprawozdania z realizacji zadań w zakresie wspierania rodziny Burmistrzowi Miasta i Gminy Czarne.

Szczegółowe zadania asystenta określa ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, do których należy m. im.:

BURMISTRZ
Piotr Zabrocki
mgr Piotr Zabrocki

- opracowanie i realizacja planu pracy z rodziną we współpracy z członkami rodziny i w konsultacji z pracownikiem socjalnym;
- opracowanie, we współpracy z członkami rodziny i koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej, planu pracy z rodziną, który jest skoordynowany z planem pomocy dziecku umieszczonemu w pieczy zastępczej;
- udzielanie pomocy rodzinom w poprawie ich sytuacji życiowej, w tym w zdobywaniu umiejętności prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego;
- udzielanie pomocy rodzinom w rozwiązywaniu problemów socjalnych;
- udzielanie pomocy rodzinom w rozwiązywaniu problemów psychologicznych;
- udzielanie pomocy rodzinom w rozwiązywaniu problemów wychowawczych z dziećmi;
- wspieranie aktywności społecznej rodzin;
- motywowanie członków rodzin do podnoszenia kwalifikacji zawodowych;
- udzielanie pomocy w poszukiwaniu, podejmowaniu i utrzymywaniu pracy zarobkowej;
- motywowanie do udziału w zajęciach grupowych dla rodziców, mających na celu kształtowanie prawidłowych wzorców rodzicielskich i umiejętności psychospołecznych;
- udzielanie wsparcia dzieciom, w szczególności poprzez udział w zajęciach psychoedukacyjnych;
- podejmowanie działań interwencyjnych i zaradczych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dzieci i rodzin;
- prowadzenie indywidualnych konsultacji wychowawczych dla rodziców i dzieci;
- realizacja zadań określonych w ustawie z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”
- prowadzenie dokumentacji dotyczącej pracy z rodziną;
- dokonywanie okresowej oceny sytuacji rodziny, nie rzadziej niż co pół roku,
- monitorowanie funkcjonowania rodziny po zakończeniu pracy z rodziną;
- sporządzanie, na wniosek sądu, opinii o rodzinie i jej członkach;
- współpraca z jednostkami administracji rządowej i samorządowej, właściwymi organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami i osobami specjalizującymi się w działaniach na rzecz dziecka i rodziny;
- współpraca z zespołem interdyscyplinarnym lub grupą roboczą.



Asystent rodziny pracuje z rodziną w oparciu o plan pracy z rodziną. Współpraca z rodziną jest długofalowa, w zależności od potrzeb rodziny prowadzona średnio przez 2-3 lata. W przypadku braku współpracy rodziny w realizacji planu pracy możliwe jest podjęcie decyzji o wcześniejszym zakończeniu pracy asystenta. Liczba rodzin, z którymi jeden asystent rodziny może w tym samym czasie prowadzić pracę, jest uzależniona od stopnia trudności wykonywanych zadań, jednak nie może przekraczać 15.

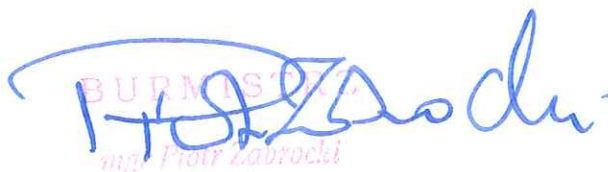
Zgodnie z Art. 12. 1. ustawy wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, asystentem rodziny może być osoba, która posiada:

- wykształcenie wyższe na kierunku pedagogika, psychologia, socjologia, nauki o rodzinie lub praca socjalna lub
- wykształcenie wyższe na dowolnym kierunku uzupełnione szkoleniem z zakresu pracy z dziećmi lub rodziną i udokumentuje, co najmniej roczny staż pracy z dziećmi lub rodziną lub studiami podyplomowymi obejmującymi zakres programowy szkolenia określony na podstawie ust. 3 i udokumentuje, co najmniej roczny staż pracy z dziećmi lub rodziną lub
- wykształcenie średnie i szkolenie z zakresu pracy z dziećmi lub rodziną, a także udokumentuje, co najmniej 3-letni staż pracy z dziećmi lub rodziną;
- wykształcenie średnie lub średnie branżowe i szkolenie z zakresu pracy z dziećmi lub rodziną a także udokumentowane co najmniej 3 letni staż pracy z dziećmi lub rodziną.

Ponadto:

- nie jest i nie była pozbawiona władzy rodzicielskiej oraz władza rodzicielska nie jest jej zawieszona ani ograniczona;
- wypełnia obowiązek alimentacyjny – w przypadku, gdy taki obowiązek w stosunku do niej wynika z tytułu egzekucyjnego;
- nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe.

W badanym okresie OPS w Czarnem zatrudniał 2 asystentów rodziny, którzy posiadali stosowne kwalifikacje.


mgr Piotr Zabrocki

W 2018 r. działaniami asystentów objęto 33 rodziny, w których wystąpiło 82 dzieci. Jeden asystent objął wsparciem 16, drugi 17 rodzin (liczba rodzin objętych asystą jednocześnie przez jednego asystenta nie przekroczyła 15). W ciągu roku pracę zakończono z 5 rodzinami, w tym z 1 z powodu realizacji planu pracy.

W 2019 r. działaniami asystentów objęto 34 rodziny, w których wystąpiło 83 dzieci. Jeden asystent objął wsparciem 16, drugi 18 rodzin (liczba rodzin objętych asystą jednocześnie przez jednego asystenta nie przekroczyła 15). W ciągu roku pracę zakończono z 12 rodzinami, w tym z 8 z powodu realizacji planu pracy, co oznacza wzrost skuteczności działań w porównaniu do roku 2018.

Wydatki na wspieranie rodziny w ramach zadań własnych w 2018 r. wyniosły 97 156,00 zł na które składały się koszty zatrudnienia asystentów rodziny. Kwotę 30 354 zł stanowiły środki z budżetu państwa, a 11 938 zł z Funduszu Pracy. Obydwie kwoty zostały przekazane w ramach programu rządowego „Asystent rodziny i koordynator pieczy zastępczej edycja 2018”, do którego przystąpiła gmina.

Wydatki na wspieranie rodziny w ramach zadań własnych w 2019 r. wyniosły 97 301,00 zł na które składały się koszty zatrudnienia asystentów rodziny. Kwotę 36 344 zł stanowiły środki z budżetu państwa w ramach programu rządowego „Asystent rodziny i koordynator pieczy zastępczej edycja 2019”.

Udział środków własnych gminy wyniósł 56 % w 2018 r. i 53 % w 2019 r. O wysokość dotacji rządowej decyduje Wojewoda Pomorski.

Wydatki na pokrycie pobytu dzieci z terenu Gminy Czarne w rodzinach zastępczych wyniosły w 2018 r. 66 763 zł i stanowiły koszt współfinansowania 8 dzieci w pieczy. W 2019 r. wydatki wyniosły 56 715,14 zł i stanowiły koszt współfinansowania 8 dzieci w pieczy. Jednostka audytowana nie ponosiła wydatków na współfinansowanie pobytu dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, z uwagi na brak dzieci z terenu gminy, które byłyby umieszczone

w pieczy instytucjonalnej. Koszt pobytu dzieci w tego rodzaju placówkach wynosi ok. 3 200 zł, a w placówce typu specjalistycznego nawet ok 6 000 zł, podczas gdy koszt pobytu wychowanka w rodzinie zastępczej nie mniej niż 660 zł.

Nieprawidłowości nie stwierdzono

VII. Oceny, wnioski i zalecenia audytu

Audyt wewnętrzny przeprowadzony w obszarze realizacji zadań własnych przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Czarnem w latach 2018-2019

ocenia pozytywnie

działania OPS w badanym zakresie oraz daje Burmistrzowi Miasta i Gminy Czarne racjonalne zapewnienie, że działania OPS w badanym obszarze są prawidłowe i zgodne z powierzonymi zadaniami, a gospodarowanie środkami własnymi gminy odbywa się w sposób racjonalny, celowy i efektywny.

Zalecenia audytu:

1. Z uwagi na rosnące wydatki w zakresie wsparcia osób niesamodzielnych prowadzić nadzór nad racjonalnym przydzielaniem świadczeń.
2. Przeanalizować zasady odpłatności za usługi pod kątem adekwatności do kosztów realizacji.
3. Podejmować działania służące wdrożeniu projektów dedykowanych osobom niesamodzielnym i ich otoczeniu (np. opieka wytchnieniowa, asystent osoby niepełnosprawnej, teleopieka, itp.), które mogłyby nieco odciążyć system tradycyjnej opieki w miejscu zamieszkania
4. Przeanalizować strukturę zatrudnienia w obszarze usług opiekuńczych pod kątem możliwości ujednolicenia lub kompensacji osobom zatrudnionym na zlecenie ograniczenia w zakresie urlopu wypoczynkowego, np. poprzez zwiększenie stawki, czy świadczeń socjalnych, np. poprzez objęcie świadczeniami socjalnymi osób na zlecenie - regulamin dot.

ZFŚS pracodawca może kształtować dowolnie, z uwzględnieniem przepisów ustawy, a co za tym idzie w ocenie audytora nie ma przeszkód do objęcia świadczeniami osoby na zleceniu.

5. Z uwagi na optymalne obłożenie pracą w obszarze asysty, ograniczenia ustawowe w tym zakresie, rozważyć potrzebę wzmocnienia kadrowego asystentów rodziny. Zmiany ustawowe w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej idą w kierunku rozwijania asysty rodzinnej i wzmacniania skuteczności działań, tak aby ograniczyć liczbę dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej, przyspieszyć ich powrót do rodziny, a w razie niemożności - jak najszybsze uregulowanie sytuacji prawnej, tak, aby mogły trafić do adopcji. Zważywszy na rosnące koszty współfinansowania przez gminę pobytu dzieci w pieczy zastępczej w każdym roku, zasadnym wydaje się rozwijanie działań prewencyjnych, wzmacniających potencjał opiekuńczo-wychowawczych rodzin biologicznych.

Kierownikowi Ośrodka Pomocy Społecznej w Czarnej przysługuje prawo złożenia uwag, wyjaśnień lub zastrzeżeń do treści niniejszego Sprawozdania w terminie do 14 kwietnia 2020 r.

W przypadku braku zastrzeżeń, niniejsze sprawozdanie staje się sprawozdaniem końcowym.

Audytor:

Czarne, 31.03.2020 r.

/-/ Liwia Kolasa


BURMISTRZ
mgr Piotr Zdrocki

Burmistrz Miasta i Gminy Czarne

Kierownik OPS


KIEROWNIK
Ośrodka Pomocy Społecznej
w Czarnej
Alina Stojak

Ośrodek Pomocy Społecznej
77-330 CZARNE, ul. Lesna 4
woj. pomorskie
NIP 843-10-85-465 REGON 005311695
tel./fax 59 933 20 81