



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.007.01.2015

P/15/044

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/044 – Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2012-2014. Badaniami kontrolnymi objęte zostały również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2012 r. w przypadkach, gdy miały one wpływ lub związek ze zjawiskami będącymi przedmiotem kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
<i>Kontrolerzy</i>	Tadeusz Poddębniak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 93135 z dnia 5 maja 2015 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Opatowie, ul Henryka Sienkiewicza 17, 27-500 Opatów (dalej: PCPR)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Julia Mirecka, kierownik PCPR do dnia 31 grudnia 2013 r.2. Anna Szczekocka, p.o. kierownika PCPR w Opatowie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 26 stycznia 2014 r.3. Katarzyna Ambryszewska, kierownik PCPR od dnia 27 stycznia 2015 r. [dowód: akta kontroli str. 3-9]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

„Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2011-2020”² (dalej: Strategia) zawiera w kierunkach działań utworzenie domu pomocy społecznej i zakładu opiekuńczo-leczniczego dla osób starszych, rozwój bazy i otoczenia funkcjonujących na terenie powiatu domów pomocy społecznej oraz stworzenie pomocy osobom starszym w ich środowisku zamieszkania.

Z powyższych kierunków, w okresie objętym kontrolą realizowany był rozwój bazy i otoczenia domów pomocy społecznej.

Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Opatowie (dalej: PCPR) nie planowało i nie realizowało procesu monitorowania realizacji Strategii, nie podejmowało też oceny realizacji Strategii.

Co roku Rada Powiatu w Opatowie przyjmowała bez zmian roczne sprawozdania Kierownika PCPR z działalności PCPR za rok poprzedni i wykazy potrzeb w zakresie pomocy społecznej. W wykazach potrzeb ujmowano utrzymanie i rozszerzanie standardu usług domów pomocy społecznej, wyposażenie obiektów, zabezpieczenie i upiększanie terenów wokół domów. Dokumenty te nie zawierały formalnej rekomendacji, będącej elementem podstawy do planowania budżetu na rok następny.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Uchwała Rady Powiatu w Opatowie z dnia 21 września 2011 r. Nr XII/81/11r.

We wszystkich latach okresu objętego kontrolą, Rada Powiatu Opatowskiego podejmowała uchwały o przyjęciu oceny zasobów pomocy społecznej.

W okresie objętym kontrolą zapotrzebowanie na świadczenia oferowane przez domy pomocy społecznej powiatu opatowskiego, nie w pełni zaspakajały zapotrzebowania mieszkańców powiatu. PCPR nie posiadał rozeznania, jakie są potrzeby na umieszczenie w domach dla osób w podeszłym wieku, przewlekle somatycznie chorych czy niepełnosprawnych fizycznie

Decyzje o umieszczeniu w domu pomocy społecznej wydawane były w trybie administracyjnym i z zachowaniem przepisów k.p.a. W każdym przypadku opłata za pobyt w DPS była równa wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca, ustalonego przez starostę i ogłoszona w dziennikach województwa świętokrzyskiego. Wysokość opłat wnoszonych przez mieszkańców ustalana w ww. decyzjach, była zgodna z art. 61 ust. 2 pkt 1 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³ i nie przekraczała 70% dochodu osób kierowanych do DPS. PCPR nie podjęło działań celem wyegzekwowania od ośrodków pomocy społecznej dostarczenia w dokumentach sześciu osób (na 15 objętych szczegółową analizą) kierowanych do domów pomocy społecznej, jednego z oświadczeń, wymaganego § 8 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej⁴.

PCPR w sposób rzetelny przygotowywało dla Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego miesięczne informacje o faktycznych kosztach utrzymania mieszkańców DPS i projekty zarządzeń starosty w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej.

PCPR w ograniczonym zakresie realizowało szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Działania podejmowane przez powiat w zakresie utrzymania i rozwoju infrastruktury domów pomocy społecznej oraz zapewnienia w nich wymaganego standardu usług

Opis stanu faktycznego

1. Statut Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Opatowie⁵ na początku okresu objętego kontrolą ujmował⁶ z zakresu rzeczowego kontroli,:

- umieszczanie kierowanych osób w domach pomocy społecznej;
- wspieranie nadzoru starosty nad działalnością domów pomocy społecznej;
- doradztwo metodyczne, szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej.

Od dnia 10 maja 2012 r.⁷ natomiast:

- opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej;
- prowadzenie i rozwój infrastruktury DPS o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich osób;
- doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu:
- ocena zasobów pomocy społecznej w powiecie w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 964

⁵ Uchwała Rady Powiatu Opatowskiego z dnia 29 kwietnia 1999 r. Nr VII/23/99.

⁶ Uchwała Rady Powiatu w Opatowie z dnia 28 czerwca 2006 r. Nr XLVI/220/06.

⁷ Uchwał Rady Powiatu w Opatowie z dnia 10 maja 2012 r. Nr XIX.19.2012.

W okresie objętym kontrolą Regulamin Organizacyjny PCPR był w zakresie przedmiotowym kontroli wielokrotnie nowelizowany⁸. Obecnie do zadań PCPR należą:

- opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej;
- prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej (dalej: DPS) o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich osób;
- szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu;
- doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu;
- sporządzanie bilansu potrzeb w zakresie pomocy społecznej.

Zadania ujęte w zakresie objętym kontrolą, wymienione w art. 19 ustawy o pomocy społecznej jako zadania własne powiatu, znajdują się w aktualnym statucie i regulaminie organizacyjnym PCPR. [dowód: akta kontroli str. 10-85]

Bezpośredni nadzór nad działalnością PCPR w imieniu zarządu powiatu sprawował wicestarosta powiatu. Realizacja problematyki objętej kontrolą należała do kierownika PCPR i jednego pracownika (była trzykrotna rotacja na tych stanowiskach). [dowód: akta kontroli str. 86-109]

W okresie objętym kontrolą powiat opatowski posiadał trzy DPS: dla mężczyzn przewlekłe psychicznie chorych w Czachowie, dla kobiet i mężczyzn niepełnosprawnych intelektualnie w Sobowie i dla kobiet i mężczyzn psychicznie chorych w Zochcinku. [dowód: akta kontroli str. 116]

2. Zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, decyzję o umieszczeniu w domu pomocy społecznej wydaje organ gminy prowadzącej dom pomocy społecznej lub starosta powiatu prowadzącego dom pomocy społecznej. W ust. 3 stwierdza się, że w razie niemożności umieszczenia w domu pomocy społecznej z powodu braku wolnych miejsc, powiadamia się osobę o wpisaniu na listę oczekujących oraz o przewidywanym terminie oczekiwania na umieszczenie w domu pomocy społecznej.

W PCPR nie ustalono pisemnych zasad i kryteriów regulujących umieszczanie osób w DPS.

Z informacji Kierownika PCPR pn. „Procedury postępowania w sprawach dotyczących umieszczania osób w domach pomocy społecznej powiatu opatowskiego” wynika m.in., że *wniosek wraz z wymaganymi dokumentami przekazanymi do PCPR ulega rozpatrzeniu przez pracownika i kierownika PCPR, pod względem zasadności umieszczenia osoby w jednym z trzech typów DPS (...). W przypadku gdy do domu kierowana jest osoba w trybie interwencyjnym tj. na podstawie orzeczenia sądu lub w nagłych wypadkach wynikających ze zdarzeń losowych, umieszczenie osoby w domu może nastąpić poza kolejnością oraz bez przedłożenia wymaganych dokumentów. Dokumenty te powinny zostać skompletowane w terminie nieprzekraczającym trzech miesięcy od dnia wydania decyzji o skierowaniu do domu;*

W momencie pozytywnej weryfikacji wniosku Starosta Opatowski lub z jego upoważnienia Kierownik PCPR, wydaje decyzję o umieszczeniu w jednym z domów pomocy społecznej określonego profilu. W przypadku braku wolnych miejsc osoba wpisana zostaje na listę osób oczekujących, o czym powiadomiona jest pisemnie. Po trzech miesiącach osoba za pośrednictwem właściwego dla miejsca kierowania ośrodka pomocy społecznej powiadamiana jest o miejscu na liście osób oczekujących.

Informacji dotyczących przyjęcia, profilu domu, ilości wolnych miejsc w jednym z domów pomocy społecznej na terenie powiatu opatowskiego udziela się osobiście w PCPR lub telefonicznie. Informacje te umieszczone są na stronach Starostwa Powiatowego w Opatowie, PCPR w Opatowie i DPS. [dowód: akta kontroli str. 109-116]

Analiza stron internetowych Starostwa Powiatowego w Opatowie, PCPR w Opatowie i trzech DPS wskazuje, że na stronach tych nie ma informacji dotyczących przyjęcia, profilu

⁸ Uchwały Zarządu Powiatu w Opatowie z dnia 20 grudnia 2000 r. Nr 49/58/2000 Nr 47.33.2012, z dnia 5 kwietnia 2012 r. Nr 47.33.2012 i z dnia 28 lutego 2014 r. Nr 102.0.2014.

domu, ilości wolnych miejsc w jednym z domów pomocy społecznej na terenie powiatu opatowskiego. [dowód: akta kontroli str. 857]

Z „Informacji dotyczącej osób oczekujących na umieszczenie w domach pomocy społecznej na terenie Powiatu Opatowskiego w latach 2012-2014” Kierownika PCPR wynika m.in., że System umieszczania na liście osób oczekujących na przyjęcie do jednego z domów prowadzony był w oparciu o informacje z ośrodków pomocy społecznej o potrzebie umieszczenia osoby (forma pisemna, fax lub telefoniczna), pełnej dokumentacji wraz z decyzją kierującą oraz zależny był od ilości wolnych miejsc w poszczególnych domach pomocy społecznej. W przypadku gdy osoby umieszczone na liście osób oczekujących w danym roku nie zostały umieszczone z powodu braku miejsc w konkretnym wybranym przez ośrodek pomocy społecznej domu pomocy społecznej oraz z niewyjaśnionych przyczyn sądowo-prawnych lub też rodzinnych konfliktów lub braku dokumentacji, osoby te zostały przeniesione na listę osób oczekujących na dalszy miesiąc lub też przyszły rok kalendarzowy. [dowód: akta kontroli str. 196-197]

Wg wyjaśnień Kierownik PCPR, w poszczególnych latach 2012-2014 prowadzony był „SPIS SPRAW – Listę osób oczekujących na umieszczenie w DPS” jako równoważny do prowadzenia listy oczekujących. [dowód: akta kontroli str.521]

Z analizy „SPISÓW SPRAW – List oczekujących na umieszczenie w DPS” wynika, że były one prowadzone w formie luźnych, nieponumerowanych, drukowanych kart, uniwersalnego szablonu pn. „SPIS SPRAW” z podanym rokiem i nazwą jednostki (PCPR), do których wpisywane były ręcznie oznaczenia teczki (symbol spraw poszczególnych DPS) i nazwa spisu: „Listy oczekujących na umieszczenie w DPS”. Należało wypełnić następujące dane: liczba porządkowa, sprawa (krótka treść), od kogo wpłynęła, znak pisma, z dnia, data wszczęcia sprawy, ostatecznego załatwienia oraz uwagi.

[dowód: akta kontroli str. 124-195, 858-861]

Z protokołu kontroli przeprowadzanej w PCPR przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach wynika, że w latach 2009-2010, o kolejności na liście oczekujących decydowała kolejność zgłoszeń. PCPR prowadził dokumentację dotyczącą zgłoszeń wraz z informacjami przesłanymi do zainteresowanych o tym, na której pozycji na liście osób oczekujących się znajdują oraz o przewidywanym terminie ich ewentualnego przyjęcia. Z chwilą zwolnienia się miejsca w DPS pracownik socjalny DPS kontaktował się z PCPR i osobą znajdującą się na pierwszej pozycji na liście oczekujących, w celu poinformowania o możliwości przyjęcia. [dowód: akta kontroli str. 204-206]

PCPR sporządziło na żądanie kontrolera listy oczekujących z poszczególnych lat okresu 2012-2014.

Na liście z 2012 r., spośród 20 oczekujących na dzień 31 grudnia 2011 r., dziewięć osób posiadało adnotację *informacja ze spisu spraw o możliwości umieszczenia* i jednocześnie adnotację *brak dokumentów wpływających*, co wskazuje, że osoby te były ujmowane na podstawie wstępnych, telefonicznych zgłoszeń, ale skierowania od właściwych terytorialnie organów gmin nie dotarły do PCPR, albo skierowania zostały zagubione. Osoby te nie powinny więc być ujmowane jako oczekujące w 2012 r. Tak też się stało w przypadku ośmiu osób. Jednak jedna osoba znajdująca się pod pozycją nr 9 (P.W.), znalazła się na liście 2012 r. jako osoba oczekująca (dwunasta z ww. grona 20 osób).

Naturalnym powinno być, że w momencie zwalniania się miejsca w DPS, to miejsce zajmie pierwsza osoba spośród oczekujących z roku poprzedniego. (Tak jak stwierdzono w trakcie wyżej przedstawionej kontroli, przeprowadzonej przez pracowników Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego). Z tych ww. 12 osób z 2011 r. które znalazły się na liście oczekujących w 2012 r., umieszczonych zostało jednak tylko pięć osób, na 30 jakie PCPR umieścił w DPS w 2012 r. W grupie umieszczonych znalazły się dwie osoby spoza województwa świętokrzyskiego.

Na liście z 2013 r. na dzień 31 grudnia 2012 r. 10 osób uznanych zostało jako oczekujące i osoby te umieszczone zostały z takim statusem na liście 2013 r. Pomimo iż w tymże roku umieszczono w DPS 11 osób, to żadna z ww. 10 osób nie została umieszczona w DPS.

Na liście 2013 r. na dzień 31 grudnia 2013 r. siedem osób określono jako oczekujące. Na jednak 13 osób umieszczonych w tymże roku w DPS, tylko dwie osoby znalazły się w tym gronie. [dowód: akta kontroli str. 198-203]

Kierownik PCPR w złożonych wyjaśnieniach nie przedstawiła, jakie zasady i kryteria spowodowały nieumieszczenie w latach 2012-2013 w DPS osób, ujętych w spisach spraw jako oczekujące na umieszczenie. W zakresie umieszczeń dokonanych w 2014 r., wyjaśnienie dotyczyło nieumieszczenia tylko jednej osoby, z powodu niewyjaśnionych spraw prawnych oraz konfliktów rodzinnych. [dowód: akta kontroli str. 522]

Porównanie treści spisów spraw ze sporządzonymi w trakcie kontroli „Listach oczekujących na umieszczenie w 2012 r.” i listach z kolejnych dwóch lat wykazuje, że wiele osób będących w spisach spraw w latach 2012-2014 nie znajduje się na listach oczekujących na umieszczenie i odwrotnie. Osoby ujęte w poszczególnych latach jako oczekujące a nie umieszczone w DPS, nie posiadają w kartach spisów spraw adnotacji o podstawach ich nieumieszczenia w DPS (powodach niespełniania kryteriów umieszczenia).

Analiza spisów spraw w latach 2012-2013 wykazała, że wiele wpisów jest niepełnych, występują skreślenia treści wpisów bez jednoczesnej adnotacji, jakie były tego powody.

[dowód: akta kontroli str. 198-203, 207-232, 521-525, 852-854]

Liczby osób oczekujących podawane w kwartalnych informacjach PCPR do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach nie korelują z liczbami osób umieszczonymi w spisach spraw. [dowód: akta kontroli str. 198-203, 504-520]

Z analizy „Wykazu osób powiadomionych o braku miejsc w domach pomocy społecznej na terenie powiatu opatowskiego w ciągu 3 miesięcy”, sporządzonego przez PCPR na żądanie kontrolera i porównania z osobami wykazanymi na listach oczekujących na umieszczenie w poszczególnych latach okresu 2012-2014 wynika, że w latach 2012-2013 tylko nieliczne osoby były po trzech miesiącach powiadamiane o braku miejsc. [dowód: akta kontroli str. 198-203, 237]

Z rejestru decyzji o umieszczeniu w domach pomocy społecznej wynika, że w 2012 r. PCPR umieścił w DPS 29 osób, w tym dziewięć osób było w starszym wieku⁹, w 2013 r. 11 osób, w tym dwie osoby były w starszym wieku i w 2014 r. 13 osób, w tym cztery osoby były w starszym wieku. [dowód: akta kontroli str. 117-121]

Z analizy dokumentacji wszystkich 15 osób starszych umieszczonych w DPS w latach 2012-2014 wynika, że we wszystkich aktach znajdowały się dokumenty potwierdzające spełnianie przez te osoby kryteriów określonych art. 54 ustawy o pomocy społecznej dotyczących wieku, choroby i niepełnosprawności tych osób. Z analizy dokumentacji dziewięciu osób wynika, że znajdowały się w nich wszystkie dokumenty określone § 8 rozporządzenia w sprawie domów pomocy społecznej. W przypadku dokumentacji sześciu osób, stwierdzono brak oświadczeń o wysokości dochodu małżonka, zstępnych przed wstępnymi zobowiązanych do ponoszenia opłaty, oświadczeń o wysokości dochodu osoby małoletniej, w przypadku gdy opłatę będzie ponosić przedstawiciel ustawowy. Jak wyjaśniła Kierownik PCPR: *Co do oświadczenia o wysokości dochodu osoby ubiegającej się, małżonka, zstępnych przed wstępnymi zobowiązanych do ponoszenia opłat dane te zawarte są w wywiadach rodzinnych przeprowadzonych przez ośrodek pomocy społecznej. W gestii OPS jest ściągalność należności od osób mogących partycypować w finansowaniu osoby umieszczonej w DPS i zawrzeć z nią stosowną umowę cywilno-prawną. W przypadku uchylania się rodziny od ponoszenia odpłatności, OPS może wystąpić do sądu z prośbą o ustalenie sytuacji dochodowej rodziny.* [dowód: akta kontroli str.123]

Decyzje o umieszczeniu w DPS wydawane były w trybie administracyjnym, z zachowaniem przepisów k.p.a. W każdym przypadku opłata za pobyt w DPS była równa wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca, ustalonego przez starostę i ogłoszona w dziennikach województwa świętokrzyskiego. Wysokość opłat wnoszonych przez mieszkańców ustalana w ww. decyzjach, była zgodna z art. 61 ust. 2 pkt 1 ustawy

⁹ Kobiety w wieku 60 lat i więcej i mężczyźni 65 lat i więcej.

o pomocy społecznej i nie przekraczała 70% dochodu osób kierowanych do DPS. [dowód: akta kontroli str. 124-195, 858-861]

3. Powiat opatowski w dniu 13 grudnia 2000 r. uchwalił „Strategię Rozwoju Powiatu Opatowskiego”¹⁰. W zakresie sytuacji demograficznej wyjaśniono, że zagrożenie demograficzną starością występuje wówczas, gdy liczba osób w wieku poprodukcyjnym w stosunku do łącznej liczby osób w wieku produkcyjnym i przedprodukcyjnym wynosi powyżej 10%. Dla powiatu opatowskiego wskaźnik ten wynosił 23,5%. Następnie stwierdzono, że procesom starzenia towarzyszy spadek liczby zawieranych małżeństw (5,4 w 1995 r. i 5,2 na koniec 1998 r. na 1000 ludności). W oparciu o powyższe dane oceniono, iż liczby te świadczą o zagrażającej starości demograficznej ludności powiatu opatowskiego. [dowód: akta kontroli str. 238-240]

Realizując art. 16b ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, Rada Powiatu uchwałą z dnia 21 września 2011 r. przyjęła „Powiatową Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2011-2020” (dalej: Strategia).

Z uzasadnienia do uchwały opracowanej przez PCPR wynika, że przyjęcie Strategii miało służyć wypracowaniu właściwych dla powiatu opatowskiego *systemów wsparcia uruchamianych w wypadku pojawiania się problemów społecznych lub wówczas, gdy jednostka lub grupa znajdzie się w trudnej sytuacji życiowej, której przezwyciężenie wykracza poza ich własne środki, możliwości i uprawnienia.*

Zgodnie z art. 16 b ust 2 ustawy o pomocy społecznej, strategia zawiera w szczególności diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią i określenie: celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych i wskaźników realizacji działań.

W Strategii:

- scharakteryzowano infrastrukturę socjalną, m.in., jakiego typu DPS posiada powiat i na ile miejsc;
- stwierdzono, że DPS świadczą na poziomie obowiązującego standardu osobom wymagającym całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające, edukacyjne w formach i zakresie wynikających z indywidualnych potrzeb;
- scharakteryzowano skalę udzielanej pomocy społecznej oraz nurtujące mieszkańców powiatu problemy społeczne;
- dokonano diagnozy sytuacji społecznej i prognozy zmian stosując analizę SWOT;
- określono obszary, cele strategiczne, kierunki działań i strategię wdrażania pomocy społecznej.

Nie podano sposobu realizacji, ram finansowych i wskaźników realizacji działań.

W kierunkach działań podano m.in. utworzenie DPS dla osób starszych, rozwój bazy i otoczenia funkcjonujących na terenie powiatu DPS, stworzenie pomocy osobom starszym w ich środowisku zamieszkania i utworzenie zakładu opiekuńczo-leczniczego.

Stwierdzono, że istotnym elementem z punktu widzenia wdrażania Strategii jest właściwie zaplanowany proces monitorowania, który powinien odpowiadać na następujące kluczowe pytania:

- czy i w jakim stopniu realizowana jest misja powiatu w zakresie polityki społecznej?
- w jakim zakresie podjęte działania odpowiadają celom?
- na ile aktualna jest diagnoza problemów społecznych powiatu?
- czy środki finansowe są wystarczające do realizacji strategii?

Odpowiedzi na powyższe pytania miały pozwolić określić poprawność przyjętych założeń, a także uwzględnić zmiany zachodzące w otoczeniu zewnętrznym i wewnętrznym realizowanego dokumentu.

Podstawą oceny realizacji Strategii miało być zestawienie osiągniętego stanu wskaźników z założeniami opisującymi poszczególne cele strategiczne.

¹⁰ Uchwała Rady Powiatu w Opatowie Nr XXV/124/2000 z dnia 13 grudnia 2000 r.

Poza wyżej wymienionymi elementami ujętymi w kierunkach działań, Strategia nie zawierała zagadnień kierowanych tylko do ludzi starszych. [dowód: akta kontroli str. 241-289]

Zgodnie z art. 112 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie koordynuje realizację strategii, o której mowa w art. 19 pkt 1.

W Strategii założono, że podstawą oceny jej realizacji ma być zestawianie osiągniętego stanu wskaźników z założeniami opisującymi poszczególne cele strategiczne.

W wyjaśnieniach dotyczących planowania procesu monitorowania stopnia realizowania polityki społecznej Powiatu, adekwatności podejmowanych działań do zakładanych celów, aktualności diagnoz problemów społecznych i stopnia zabezpieczenia środków finansowych na realizację strategii Kierownik PCPR stwierdziła: *Powiat Opatowski realizuje zadania własne na podstawie art. 19 ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. z 2015 poz. 163) oraz art. 20 ust.1 zleconych z zakresu administracji rządowej. Należą do nich: min. (...) prowadzenie mieszkań chronionych, prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób (...). W/w działania są systematycznie realizowane przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Opatowie. W Powiecie Opatowskim funkcjonują trzy domy pomocy społecznej dla osób z zaburzeniami psychicznymi, warsztat terapii zajęciowej, placówka opiekuńczo – wychowawcza, trzy schroniska dla osób bezdomnych, trzy środowiskowe domy samopomocy, organizacje pożytku publicznego w tym działające na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych, Uniwersytet Trzeciego Wieku, Powiatowy Punkt Konsultacyjno – Doradczy z siedzibą w budynku Starostwa Powiatowego w Opatowie. Sprawy dotyczące osób potrzebujących pomocy socjalnej, bytowej, w zakresie poradnictwa, profilaktyki i prewencji są realizowane na bieżąco, omawiane na spotkaniach z kierownikami instytucji realizujących pomoc społeczną lub w ramach stanowisk P C P R wynikających z kompetencji pracowników. Powiat Opatowski / Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie współpracuje na bieżąco z ośrodkami pomocy społecznej, Powiatowym Urzędem Pracy, Powiatowym Zespołem do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności, jednostkami oświatowymi, służbą zdrowia, policją, sądami rodzinnymi, jednostkami na poziomie województwa oraz kraju by mieć rzeczywisty obraz sytuacji osób potrzebujących. W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Opatowskim na lata 2011-2020 wskazane zostały główne obszary działania w zakresie: niepełnosprawności, wykluczenia społecznego, współpracy instytucjonalnej oraz instytucjonalnej i rodzinnej opieki nad dzieckiem. Cele te są systematycznie realizowane min. w postaci przyznawania dofinansowania do turnusów rehabilitacyjnych, ograniczeniu skutków niepełnosprawności poprzez likwidację barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych oraz zaopatrzenie w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, rozwój DPS poprzez nowe formy terapii, poszerzenie infrastruktury, warunków – socjalno – bytowych, systematyczne podnoszenie kwalifikacji kadr pomocy społecznej. Działania w wymienionych obszarach pomocy wymagają czasu i ogromnego zaangażowania pracowników jednostek realizujących pomoc społeczną jak i skorelowanej współpracy między jednostki organizacyjnymi działającymi na terenie powiatu opatowskiego jak i poza nim. Diagnoza problemów społecznych w Powiecie Opatowskim na lata 2011-2020, która jest ujęta w Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych niestety wciąż jest aktualna. Dane statystyczne strategii są porównywalne z danymi na dzień 31. 12. 2014 r. tj.: bezrobocie dotyczyło 4 990 osób (dane z Powiatowego Urzędu Pracy w Opatowie), liczba osób niepełnosprawnych wynosiła ok. 7 661 (dane GUS), liczba osób w wieku poprodukcyjnym wynosiła ok. 10 754 (dane GUS). Środki finansowe na realizację zadań i celów strategii są niezmiennie niewystarczające. Powiat Opatowski / PCPR w Opatowie ubiegają się o dodatkowe środki z budżetu państwa lub funduszy europejskich, programu szwajcarskiego. Od 2012 r. realizowany jest Program Polsko – Szwajcarski – rozwój infrastruktury DPS w Zochcinku, w 2014 r. rozpoczęto rozszerzenie działalności DPS w Sobowie Filia w Suchodulce. Na początku 2015 r. Starosta Opatowski w imieniu powiatu brał udział w konsultacjach społecznych dotyczących programu „Senior Wigor”. Powiat Opatowski / PCPR zgłosili akces udziału w programie Edycja 2015 jako jedyny powiat*

województwa świętokrzyskiego. W 2015 r. Powiat Opatowski / PCPR w Opatowie otrzymał dotację na utworzenie Placówki opiekuńczo – wychowawczej w Tarłowie. Na bieżąco realizowane są zadania statutowe, zlecone oraz wyszukiwane są nowe kierunki pomocy osobom tego potrzebującym faktycznie.

Informacje dotyczące sytuacji demograficznej ludności w tym osób starszych Powiatu Opatowskiego pochodzą z Głównego Urzędu Statystycznego. Potrzeby dotyczące utworzenia domu pomocy społecznej wynikają bezpośrednio z ilości osób chętnych tą formą pomocy. PCPR w Opatowie w przeciągu ostatniego roku posiadał telefoniczne, niepotwierdzone stanem faktycznym w zakresie sytuacji zdrowotnej zainteresowanie tą formą pomocy. PCPR w Opatowie ściśle współpracuje z OPS Powiatu Opatowskiego i monitoruje osoby korzystające z pomocy społecznej i ich rodziny pod kątem potrzeb. Utrzymanie osób w podeszłym wieku mogących samodzielnie funkcjonować w środowisku rodzinnym jest łatwiejsze i dodatkowo może być wsparte usługami opiekuńczymi świadczonymi przez OPS w miejscu zamieszkania. Powiat Opatowski brał pod uwagę możliwość utworzenia w strukturach Szpitala Powiatowego w Opatowie Zakładu Opiekuńczo – Lecznicy, lecz jest to uzależnione od możliwości kontraktowania usług przez Narodowy Fundusz Zdrowia. W 2015 r. Powiat Opatowski / PCPR Opatów uczestniczył w konsultacjach społecznych dotyczących programu „Senior Wigor” w zakresie utworzenia Dziennego Domu dla osób 60+. [dowód: akta kontroli str. 524-525]

4. Realizując art. 112 ust.12 ustawy o pomocy społecznej, Kierownik PCPR składał radzie powiatu coroczne sprawozdanie z działalności centrum oraz przedstawiał wykaz potrzeb w zakresie pomocy społecznej. Dokumenty te, z wszystkich czterech lat, Rada Powiatu Opatowskiego przyjęła.

W „Rocznym sprawozdaniu Kierownika Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Opatowie z działalności Centrum za 2011 r. wraz z wykazem potrzeb w zakresie pomocy społecznej w powiecie opatowskim na 2012 r.”¹¹ ujęte zostało w części dotyczącej wykazu potrzeb utrzymanie standardu usług, doposażenie obiektów, zabezpieczenie i upiększanie terenów wokół DPS. Zapisano też udział w „Programie Współpracy Szwajcarsko-Polskiej” w zakresie podniesienia jakości usług wobec mieszkańców DPS w Zochcinku. Stwierdzono, że przedstawiony materiał jest zgodny z założeniami Strategii.

W „Rocznym sprawozdaniu Kierownika Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Opatowie z działalności Centrum za 2012 r. wraz z wykazem potrzeb w zakresie pomocy społecznej w powiecie opatowskim na 2013 r.”¹² poinformowano w części sprawozdawczej, iż w 2012 r. realizowano zadania określone standardami dla DPS dotyczące:

- zakresu i jakości usług opiekuńczych i wspomagających,
- przestrzegania praw mieszkańców oraz dostępności mieszkańców do informacji o swoich prawach,
- współdziałania pracowników DPS z rodziną lub opiekunem prawnym mieszkańca,
- poziomu wykształcenia i kwalifikacji zatrudnionych w DPS pracowników,
- doposażenia obiektów,
- zagospodarowania terenu,
- usprawnienia komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej dla mieszkańców.

Ponadto zawarto informację o przystąpieniu Powiatu Opatowskiego do projektu „Podniesienie jakości usług świadczonych w Jednostkach Organizacyjnych Pomocy Społecznej” w celu wzmocnienia podmiotowości i aktywności życiowej podopiecznych współfinansowanego w ramach Szwajcarsko Polskiego Programu Współpracy pn. „Wzrost jakości usług w DPS w Zochcinku poprzez wprowadzenie nowych form terapii wraz z utworzeniem nowych lokali aktywizujących i zakupem wyposażenia oraz podniesieniem kwalifikacji kadry merytorycznej i medycznej”. Całkowita wartość projektu określono na kwotę 5 035 089,14 zł, a czas realizacji na lata 2013-2015.

¹¹ Uchwała Rady Powiatu w Opatowie z dnia 24 kwietnia 2012 r. Nr XVIII.11.2012 r.

¹² Uchwała Rady Powiatu w Opatowie z dnia 29 marca 2013 r. Nr XXIX.17.2013 r..

W wykazie potrzeb ujęto utrzymanie standardu usług, doposażenie obiektów, zabezpieczenie i upiększanie terenów wokół DPS. Potwierdzono udział w Szwajcarsko-Polskim Programie Współpracy w zakresie podniesienia jakości usług wobec mieszkańców DPS w Zochcinku. Stwierdzono też, że DPS w Zochcinku podejmie działania w zakresie zwiększenia liczby miejsc dla mieszkańców ze 155 do 164, po spełnieniu warunków i uzyskaniu decyzji wojewody świętokrzyskiego.

Stwierdzono, że przedstawiony materiał jest zgodny z założeniami Strategii.

W „Rocznym sprawozdaniu Kierownika Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Opatowie z działalności Centrum za 2013 r. wraz z wykazem potrzeb w zakresie pomocy społecznej w powiecie opatowskim na 2014 r.”¹³ wymieniono jakie zadania określone standardami dla DPS realizowano w 2013 r. (umieszczono identyczne jak zawarte w sprawozdaniu z 2012 r. – przedstawionym wyżej). Podano bliższe szczegóły realizowanego już przez DPS w Zochcinku projektu w ramach Szwajcarsko Polskiego Programu Współpracy.

W wykazie potrzeb ujęto utrzymanie standardu usług, doposażenie obiektów, zabezpieczenie i upiększanie terenów wokół DPS.

Potwierdzono realizację Programu Współpracy Szwajcarsko-Polskiej w zakresie podniesienia jakości usług w DPS w Zochcinku.

Stwierdzono, że przedstawiony materiał jest zgodny z założeniami Strategii

W „Rocznym sprawozdaniu Kierownika Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Opatowie z działalności Centrum za 2014 r. wraz z wykazem potrzeb w zakresie pomocy społecznej w powiecie opatowskim na 2015 r.”¹⁴ poinformowano o realizacji zdań dot. utrzymanie standardu i doposażenie obiektów.

W wykazie potrzeb potwierdzono udział w Szwajcarsko - Polskim Programie Współpracy w zakresie podniesienia jakości usług wobec mieszkańców DPS w Zochcinku.

Stwierdzono, że przedstawiony materiał jest zgodny z założeniami Strategii.

Dokumenty z powyższych lat, nie zawierały problematyki kierowanej tylko do ludzi starszych. [dowód: akta kontroli str. 290-347]

Na podstawie wykazów potrzeb przedkładanych Radzie Powiatu Opatowskiego w latach 2012-2014 nie były wdrażane lokalne programy pomocy społecznej. Nie udzielano też w tym okresie pomocy społecznej osobom starszym, wynikającym z art. 50-53 ustawy o pomocy społecznej. [dowód: akta kontroli str. 290-347, 348-349]

Realizując art. 16a ustawy o pomocy społecznej, Rada Powiatu Opatowskiego we wszystkich latach okresu objętego kontrolą, podejmowała uchwały o przyjęciu oceny zasobów pomocy społecznej¹⁵, które były załącznikami do tych uchwał. Załączniki sporządzano, poprzez wpisywanie w formularzach elektronicznych, wykorzystujących elektroniczną aplikację SAC (Statystyczna Aplikacja Centralna), danych liczbowych określonych przez tę aplikację, posiadanych i prognozowanych przez PCPR i inne jednostki pomocy społecznej powiatu. Jako autor tych ocen, wpisany był główny księgowy PCPR.

Oceny zasobów w prognozach na następny rok i dwa lata po ocenie, zakładały bardzo minimalne zmniejszenie (po kilkadziesiąt osób) liczby kobiet i mężczyzn w wieku poprodukcyjnym (w ocenie za 2012 r.) i kobiet i mężczyzn, odpowiednio powyżej 60 lat i więcej oraz 65 lat i więcej (w ocenie w następnych dwóch latach).

W całym okresie objętym kontrolą, nie przewidywano zwiększenia ilości posiadanych DPS.

W ocenie za 2012 r. oceniono potrzebę zwiększenia liczby miejsc w DPS z 310 odpowiednio za rok i za dwa lata na 319 i 319. Prognozowano wzrost nakładów na DPS z 10.434.289 zł, w tym 5.148.460 zł z dotacji budżetu państwa, na odpowiednio za rok i za dwa lata 9.893.356 zł i 10.190.150 zł oraz 4.395.525 zł i 4.528.400 zł.

¹³ Uchwała Rady Powiatu w Opatowie z dnia 19 marca 2014 r. Nr XL.6.2014.

¹⁴ Uchwała Rady Powiatu w Opatowie z dnia 30 marca 2015 r. Nr VI.12.2015.

¹⁵ Uchwała Rady Powiatu w Opatowie z dnia 10 czerwca 2013 r. Nr XXXI.28.13, z dnia 30 kwietnia 2014 r. Nr XLii.21.2014 i z dnia 11 maja 2015 r. Nr VII.22.2015.

W ocenie za 2013 r. oceniono potrzebę zwiększenia liczby miejsc w DPS z 310 na 311 i 315¹⁶. Podano prognozę zmniejszenia się liczby oczekujących z 9 do 7 i 7. Prognozowano wzrost kosztów prowadzenia i utrzymania placówek z 10.681.097 zł do 10.696.419 zł i 13.197.670 zł, w tym zmniejszenie dotacji z budżetu państwa z 5.311.329 zł do 4.488.497 zł i 4.872.454 zł. Natomiast wzrost wydatków z 10.748.909 zł do 15.522.444 zł i następnie spadek do 13.256.730 zł.

W ocenie za 2014 r. podano prognozę zmniejszenia się liczby oczekujących z 11 do 10 i 10. Założono zmniejszenie kosztów prowadzenia i utrzymania placówek z 15.717.764 zł na 12.231.685 zł i 12.231.685 zł i zmniejszenie wydatków z 15.717.764 zł na 10.861.227 zł i 10.861.227 zł

Oceny nie zawierały formalnej rekomendacji, będącej elementem podstawy do planowania budżetu na rok następny, wymaganej art.16a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. [dowód: akta kontroli str. 350-459]

W latach 2012-2014 sprawozdania z działalności Powiatowego Centrum Pomocy Społecznej w Opatowie z bilansem potrzeb, a także oceny zasobów pomocy społecznej ujmującej potrzeby w zakresie podejmowanych działań w przyszłości, przedstawiane były corocznie Zarządowi Powiatu, pięciu komisom Rady Powiatu oraz Radzie Powiatu. [dowód: akta kontroli str. 460]

5. Poza rozbudową DPS w Zochcinku w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, który obejmował remont, modernizację, zakup wyposażenia i zwierząt, przeszkolenie kadry, rozszerzenie usług o nowe formy terapii, w 2014 r. podjęto rozbudowę, przebudowę oraz termomodernizację filii DPS w Sobowie – w Suchodółce. Rozszerzenie działalności domu nastąpiło w 2015 r. uzyskaniem wpisu do rejestru Wojewody Świętokrzyskiego. W wyniku tych działań uzyskano 30 dodatkowych miejsc. [dowód: akta kontroli str. 460, 462466]

Koszt utrzymania obowiązujących standardów w prowadzonych przez powiat DPS wynosił w poszczególnych latach w DPS w Zochcinku od 2,5 tys. zł do 2,7 tys. zł, w DPS w Sobowie od 2.6 tys. zł do 3 tys. zł i w DPS w Czachowie od 2,6 tys. zł do 2,8 tys. zł (corocznie określone miesięczne koszty utrzymania DPS).

Jak poinformowała Kierownik PCPR *Poziom zatrudnienia zgodny z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej uwzględniał zatrudnienie pracowników w stosunku do określonego typu domu pomocy społecznej. Zważywszy na fakt, iż w DPS Powiatu Opatowskiego zamieszkują osoby z zaburzeniami psychicznymi o różnym stopniu natężenia często z postanowień sądu, opieka nad tymi osobami powinna być adekwatna również ze względów bezpieczeństwa a także ciągła w związku z prowadzonymi formami terapii.*

[dowód: akta kontroli str. 460-461]

PCPR nie posiadał rozeznania, jakie jest zapotrzebowanie mieszkańców powiatu opatowskiego na umieszczenie w typach domów pomocy społecznej, których Powiat nie posiadał (np. dla osób w podeszłym wieku, przewlekle somatycznie chorych czy niepełnosprawnych fizycznie).

W okresie objętym kontrolą: wszystkie DPS posiadały 310 miejsc. Na koniec roku w poszczególnych latach liczba mieszkańców zawierała się w przedziale 314 – 320 osób, a liczba oczekujących w przedziale 7-12 osób. W 2012 r. przyjętych było wg: sprawozdania MPiPS-05 30 osób, sprawozdania PS-3 – 28 (umieszczonych), „Rocznego sprawozdania Kierownika Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Opatowie z działalności Centrum za 2012 r. wraz z wykazem potrzeb w zakresie pomocy społecznej w powiecie opatowskim na 2013 r.” – 36 (wydano decyzji o umieszczeniu w DPS), w 2013 r. wg: sprawozdania MPiPS-05 – 10, sprawozdania PS-3 – 7 (umieszczonych), „Rocznego sprawozdania Kierownika Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Opatowie z działalności Centrum za 2013 r. wraz z wykazem potrzeb w zakresie pomocy społecznej w powiecie opatowskim na 2014 r.”

¹⁶ Po uwzględnieniu błędu zamiany rubryk.

– 36 (wydano decyzji o umieszczeniu w DPS) i w 2014 r. – 13 osób we wszystkich ww. dokumentach.

Rozbieżności pomiędzy sprawozdaniami PS-3 i MPiPS-05 wynikały z przyjęcia przez GUS odmiennej klasyfikacji osób umieszczonych¹⁷.

[dowód: akta kontroli str. 467-503]

6. Zrealizowane wydatki na pomoc społeczną i DPS w latach 2012-2014 były niższe od kwot zaplanowanych w budżecie Powiatu i wyniosły odpowiednio 13.489,0 tys. zł i 10.434,3 tys. zł; 13.996,3 tys. zł i 11.113,0 tys. zł oraz 18.864,9 tys. zł i 15.717,7 tys. zł.

Dochody własne Powiatu były wystarczające na pokrycie kosztów DPS i stanowiły w poszczególnych latach od 36,1% do 61,9%, od 39,1% do 63,6%, od 36,1% do 65,7% wydatków ogółem DPS i od 38,1% do 63,3%, od 41,1% do 64,9% i od 42,4% do 65,7% wydatków bieżących DPS. W okresie objętym kontrolą wydatki przekazane na działalność DPS były nawet niższe od sumy kwot dotacji z budżetu państwa i i dochodów własnych DPS przekazanych do budżetu powiatu (poza DPS w Sobowie i Zochcinku w 2014 r.) i wynosiły w poszczególnych latach w DPS w Czachowie 9,1 tys. zł, 1,8 tys. zł i 32,5 tys. zł, w DPS w Sobowie 13,1 tys. zł, 62,6 tys. zł i w DPS w Zochcinku 18,0 tys. zł i 8,0 tys. zł.

Przekazywane przez wojewodów dotacje na mieszkańca przyjętego do domów pomocy społecznej przed dniem 1 stycznia 2004 r., poza latami 2012-2013 w DPS w Sobowie, były natomiast niższe od miesięcznych kosztów utrzymania o następujące kwoty: DPS w Czachowie w 2012 r. – 199,79 zł, 2013 r. – 259,01 zł i 2014 r. – 232,28 zł; DPS w Sobowie 2014 r. – 103,17 zł; DPS w Zochcinku: 2012 r. – 130,50 zł, 2013 r. – 175,71 zł i 2014 r. – 123,87 zł. [dowód: akta kontroli str. 560-685, 460-461, 862-868]

Miesięczne informacje o faktycznych kosztach utrzymania mieszkańców DPS (zawierające następujące dane: aktualna liczba mieszkańców, w tym na „starych zasadach”, średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w domu ogółem, dochody uzyskiwane z odpłatności za pobyt w domu mieszkańca i różnica pomiędzy poprzednimi dwoma wielkościami) sporządzane były zgodnie z informacjami przekazywanymi przez DPS. [dowód: akta kontroli str. 696-731, 869]

Powiat, otrzymywane terminowo od wojewody dotacje budżetu państwa przekazywał do DPS zawsze do końca miesiąca. [dowód: akta kontroli str. 586-596, 626-636, 670-683]

7. Projekty zarządzeń starosty w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w DPS PCPR sporządzało zgodnie z danymi zawartymi w dokumentach otrzymywanych z DPS zawierających: kwotę rocznych kosztów działalności DPS wynikającą z utrzymania mieszkańców z roku poprzedniego, bez kosztów inwestycyjnych i wydatków na remonty, powiększoną o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok, podzieloną przez liczbę miejsc, ustaloną jako sumę rzeczywistej liczby mieszkańców w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego,

Projekt zarządzenia starosty dot. 2012 r. był sporządzony dwukrotnie.

Pierwszy projekt zarządzenia z dnia 27 stycznia 2012 r. zawierał kwotę średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca DPS w Zochcinku w wysokości 2.563,40 zł – zgodną z wyliczoną na podstawie dokumentów przesłanych z DPS. Z treści tzw. „obiegówki” wynika, że opracowany projekt aktu normatywnego w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w DPS na terenie Powiatu Opatowskiego w 2012 r. (zawierający inf. kto akt ten opracował, zatwierdził, uzgodnił pod względem wpływu na budżet powiatu i pod względem zgodności z przepisami) wpłynął do Starostwa Powiatowego w dniu 30 stycznia 2012 r. W trakcie kontroli przedłożony został projekt zarządzenia w tej sprawie z datą 30 stycznia 2012 r., nadanym już numerem zarządzenia, który zawierał błąd w kwocie średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca DPS

¹⁷ Sprawozdania PS-3 wymaga podawania osób przyjętych po raz pierwszy do DPS, a sprawozdanie MPiPS-5 wszystkie przyjęte osoby (również przyjęte po raz kolejny).

w Zochcinku. Zamiast 2.563,40 zł było 2.663,40 zł. Zarządzenie Starosty Opatowskiego nr 3.2012 z dnia 30 stycznia 2012 r. z ww. błędem starosta podpisał, a jego odbiór, celem realizacji, pokwitował pracownik PCPR. Zarządzenie to zostało opublikowane w dniu 2 lutego 2012 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

W dniu 3 lutego 2012 r. Starosta Opatowski wydając zarządzenie Nr 3.2012, skorygował powyższy błąd, podając w zarządzeniu właściwą wartość średnich kosztów dla DPS w Zochcinku. Publikacja nastąpiła w dniu 8 lutego 2012 r.

Zarządzenia starosty w powyższych sprawach dot. lat 2013-2014 zawierały dane zgodne z wyliczonymi przez DPS. Zostały one opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego w dniu 29 stycznia 2013 r. i 24 stycznia 2014 r.

[dowód: akta kontroli str. 732-771, 856]

Powiat i PCPR występowały do wojewody o dotacje z budżetu państwa, poza dotacjami do miesięcznych kosztów utrzymania mieszkańców przyjętych do DPS przed dniem 1 stycznia 2004 r. na zakup środków czystości, oleju opałowego, odzieży, energii, na remonty i wyposażenie. W odpowiedzi na przesłane wnioski w kolejnych latach objętych kontrolą, Powiat otrzymał odpowiednio 735,2 tys. zł, 916,6 tys. zł i 369,1 tys. zł.

DPS w poszczególnych latach wydatkowały następujące kwoty na remonty i inwestycje: 363,0 tys. zł, 322,8 tys. zł i 4.771,2 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str. 460a, 689-695]

8. Z art. 19. pkt.14 ustawy o pomocy społecznej wynika, że do zadań własnych powiatu należy m.in. szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu, natomiast art. 112 w ust. 1 stwierdza, iż zadania pomocy społecznej w powiatach wykonują jednostki organizacyjne – powiatowe centra pomocy rodzinie.

PCPR nie planował szkoleń, nie opracowywał harmonogramu szkoleń i nie wykonywał innych czynności związanych z ich przygotowaniem, poza dwoma następującymi przypadkami.

W okresie objętym kontrolą Kierownik PCPR przeprowadziła w dniu 7 lutego 2013 r. szkolenie (połączone też z naradą) dla siedmiu osób, w tym dla trzech dyrektorów DPS w zakresie sposobu funkcjonowania określonych typów pomocy społecznej oraz obowiązujących standardów podstawowych usług świadczonych przez DPS; trybu kierowania i przyjmowania osób ubiegających się o przyjęcie do DPS i problematyki dot. pomocy i wsparcia osób niepełnosprawnych i ich rodzin.

Z przedstawionego dokumentu „Szkolenie i doskonalenie kadr 2014 r.” podpisanego przez Kierownika PCPR wynika, że dwóch pracowników PCPR uczestniczyło w jednodniowym seminarium w dniu 26 czerwca „Sytuacje kryzysowe w rodzinie – Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego” i dwóch pracowników uczestniczyło w jednodniowym szkoleniu w dniu 2 października „Nowelizacja ustawy o wspieraniu rodziny i systemu pieczy zastępczej – Instytut szkoleń i analiz gospodarczych S.A. Warszawa”. [dowód: akta kontroli str. 722-806, 856]

Wydatki przeznaczone na działalność szkoleniową, przeprowadzaną w własnym zakresie, były następujące:

PCPR: 2012 r. – 597,60 zł; 2013 r. – 1.166,97 zł; 2014 r. – 1.390,00 zł;

DPS Sobów: 2012 r. – 5.282,00 zł; 2013 r. – 9.428,00 zł; 2014 r. – 5.110,00 zł;

DPS Czachów: 2012 r. – 2.487,00zł; 2013 r. – 2.85,00 zł; 2014 r. – 2.860,00 zł;

DPS Zochcinek: 2012 r. – 3.360,00 zł; 2013 r. – 1.980,00 zł; 2014 r. – 6507,00 zł.

[dowód: akta kontroli str. 460a, 696-731]

9. Starosta Opatowski swoimi zarządzeniami zatwierdzał plany kontroli przeprowadzane przez PCPR¹⁸.

¹⁸ Zarządzenie Nr 26.2012 Starosty Opatowskiego z dnia 8 sierpnia 2012 r., Zarządzenie Nr 32.2013 Starosty Opatowskiego z dnia 3 października 2013 r., Zarządzenie Nr 25.2014 Starosty Opatowskiego z dnia 9 czerwca 2014 r.

W 2012 r. zaplanowane były kontrole świadczonych usług w zakresie potrzeb bytowych, opiekuńczych i wspomagających – zgodnie z indywidualnym planem wsparcia mieszkańca DPS oraz w zakresie prawidłowości gospodarowania środkami finansowymi złożonymi na koncie depozytowym każdego mieszkańca DPS.

W wyniku kontroli DPS w Czachowie zalecono wprowadzić roczne plany wsparcia mieszkańca i zapewnić na bieżąco informacje i instruktaż mieszkańców w sprawach dot. gospodarowania środkami własnymi. PCPR otrzymał inf. o realizacji zaleceń.

W wyniku kontroli w DPS w Sobowie nie wydano zaleceń.

W wyniku kontroli w DPS w Zochcinku zalecono podjąć działania w stosunku do uregulowania sytuacji prawnej i organizacyjnej z instytucją nadzorującą w sprawie zwiększenia liczby miejsc oraz zalecono zapewnić na bieżąco informację i instruktaż mieszkańców DPS w sprawach dot. gospodarowania środkami własnymi. PCPR otrzymał inf. o realizacji zaleceń.

W 2013 r. nie zaplanowano i nie przeprowadzono kontroli w DPS.

W 2014 r. zaplanowane były kontrole w DPS w takim samym zakresie jak w 2012 r. W wyniku kontroli w DPS w Czachowie i Zochcinku nie wydano zaleceń, a po kontroli w Sobowie zalecono likwidację barier architektonicznych polegającą na likwidacji schodów w obu budynkach mieszkalnych. Nie przedłożono informacji o realizacji zaleceń. [dowód: akta kontroli str. 807-828]

W latach 2012-2014 przeprowadzono w:

DPS w Czachowie sześć kontroli (Świętokrzyski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Kielcach – jedna, Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Opatowie – jedna i Starostwo Powiatowe w Opatowie – cztery);

DPS w Sobowie siedem kontroli (Wydział Polityki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach – jedna, Świętokrzyski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Kielcach – trzy, Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Opatowie – jedna i Starostwo Powiatowe w Opatowie – dwie);

DPS w Zochcinku 10 kontroli (Państwowa Inspekcja Pracy – jedna, Wydział Polityki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach – jedna, Świętokrzyski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Kielcach – pięć, i Starostwo Powiatowe w Opatowie – trzy). [dowód: akta kontroli str. [dowód: akta kontroli str. 829-831]

Zgodnie z art. 254 k.p.a. skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

PCPR w latach 2012-2013 nie prowadziło rejestru skarg i wniosków.

W całym okresie objętym kontrolą w każdym roku wpływała tylko jedna skarga na działalność DPS. Wszystkie skargi zostały zbadane i ich autorom udzielono odpowiedzi – z zachowaniem wymogów k.p.a. [dowód: akta kontroli str. 833-848]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. PCPR nie planowało i nie realizowało procesu monitorowania realizacji Strategii, nie podejmowało też oceny jej realizacji. Wykonywanie tych czynności było niezbędne do koordynacji realizacji Strategii – zadania nałożonego na PCPR art. 112 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej.
2. Roczne sprawozdania Kierownika PCPR z działalności PCPR wraz z wykazem potrzeb w zakresie pomocy społecznej, nie zawierały formalnej rekomendacji, będącej elementem podstawy do planowania budżetu na rok następny, wymaganej art.16a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.
3. PCPR nie wyegzekwowało od ośrodków pomocy społecznej, dostarczenia dokumentów sześciu osób skierowanych do DPS zawierających oświadczenia o wysokości

dochodu małżonka, zstępnych przed wstępnymi zobowiązanych do ponoszenia opłaty, oświadczenie o wysokości dochodu osoby małoletniej, w przypadku gdy opłatę będzie ponosić przedstawiciel ustawy. Tym samym nie spełniało obowiązku określonego § 8 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej.

Być może, zamiast częściowego ponoszenia kosztów utrzymania pensjonariuszy DPS przez rodziny, koszty te ponosiły gminy.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Strategia nie rozwijała identyfikacji niekorzystnych tendencji demograficznych wskazanych już w 2010 r. w „Strategii Rozwoju Powiatu Opatowskiego”. Nie zawierała sposobu realizacji Strategii, jej ram finansowych i wskaźników realizacji działań, metodyki zestawiania osiągniętego stanu wskaźników z założeniami opisującymi poszczególne cele strategiczne. Ponadto wszystkim *strategiom wdrażania/programom* określono wieloletnie ramy realizacji (czterem w latach 2014-2020 i 18 w latach 2012-2020).

2. W okresie objętym kontrolą nie utworzono zakładu opiekuńczo-leczniczego i DPS dla osób starszych, nie wykazywano również w corocznych informacjach PCPR realizowania zadań mających na celu stworzenie pomocy osobom starszym w ich środowisku zamieszkania.

3. Wykazy potrzeb nie zawierały metodyki przyjmowania podawanych w nich danych, nie wskazywały relacji ze Strategią. Stwierdzano jedynie, że przedstawiony w nich materiał jest ze Strategią zgodny.

4. Możliwości analizy ocen zasobów pomocy społecznej i prognoz na najbliższe dwa lata na podstawie tylko danych zawartych w formularzach elektronicznych aplikacji SAC, były ograniczone i bardzo utrudnione. Oceny te nie pokazywały metodyki prognozowania np. liczby mieszkańców powiatu w wieku starszym, potrzeb zwiększenia liczby miejsc w DPS, liczby oczekujących, nakładów i ponoszonych wydatków na DPS (choć te ostatnie podawane były z dokładnością do jednego złotego na dwa lata do przodu) i relacji z innymi dokumentami np. Strategią czy też z corocznie sporządzanymi wykazami potrzeb.

5. W wykazach potrzeb i prognozach zawartych w ocenach zasobów pomocy społecznej nie odnieszono się do propozycji utworzenia DPS dla osób starszych i utworzenie zakładu opiekuńczo-leczniczego, zawartych w Strategii. W wykazie potrzeb na 2013 r. Rada Powiatu Opatowskiego stwierdziła potrzebę zwiększenia liczby miejsc dla mieszkańców DPS w Zochcinku ze 155 do 164. Nie podjęto jednak działań, kontynuując realizację Programu Współpracy Szwajcarsko-polskiej w zakresie podniesienia jakości usług w tym DPS. Rada Powiatu Opatowskiego w 2014 r. podjęła rozbudowę DPS w Sobowie w filii Suchodółce, pomimo nieujmowania potrzeby rozbudowy tego DPS w wykazach potrzeb i prognozach zawartych w ocenach zasobów pomocy społecznej

6. Na podstawie prowadzenia ewidencji osobowej „Spis Spraw – Lista osób oczekujących na umieszczenie w DPS” prowadzonej w poszczególnych latach 2012-2014, uznawanej w PCPR jako listy oczekujących, wymaganej art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, nie można uznać, że PCPR stosował upublicznione, jasne zasady i kryteria regulujące kolejność umieszczania osób w DPS.

7. PCPR w ograniczonym zakresie wypełniał art. 19 pkt.14 ustawy o pomocy społecznej z którego wynika, że do zadań własnych powiatu należy m.in. szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu (w związku z art. 112 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej – zadania pomocy społecznej w powiatach wykonują jednostki organizacyjne – powiatowe centra pomocy rodzinie).

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. NIK¹⁹, wnioskuje o:

1. Planowanie i realizowanie procesu monitorowania realizacji Strategii oraz dokonywanie oceny realizacji Strategii, poprzez zestawianie osiągniętego stanu wskaźników z założeniami opisującymi poszczególne cele strategiczne.
2. Zawieranie w rocznych sprawozdaniach kierownika PCPR z działalności PCPR wraz z wykazem potrzeb w zakresie pomocy społecznej, formalnej rekomendacji, będącej elementem podstawy do planowania budżetu na rok następny.
3. Egzekwowanie od ośrodków pomocy społecznej, dostarczania kompletu dokumentów określonych § 8 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, dnia lipca 2015 r.

Kontroler
Tadeusz Poddębniak
doradca ekonomiczny

Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm.