



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Zagotavljanje oskrbe na domu na območju Mestne občine Ljubljana



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo Zagotavljanje oskrbe na domu na območju Mestne občine Ljubljana

Številka: 322-16/2014/99

Ljubljana, 29. februarja 2016

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo prečno revizijo o zagotavljanju oskrbe na domu v Zavodu za oskrbo na domu Ljubljana, Zavodu za socialno oskrbo Pristan in Mestni občini Ljubljana v letih 2012 in 2013.

Cilj revizije je bil podati mnenje o pravilnosti poslovanja zavodov glede oblikovanja cen in zaračunavanja storitve pomoč na domu ter mnenje o uspešnosti Mestne občine Ljubljana pri zagotavljanju storitve pomoč na domu.

Računsko sodišče je o *pravilnosti poslovanja* obema zavodoma izreklo *mnenje s pridržkom*, ker je ugotovilo, da veljavnih cen v letih 2012 in 2013 nista določila v skladu s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev in da sta v nekaterih primerih zaračunala preveč oziroma premalo pomoči na domu.

Zavod za oskrbo na domu Ljubljana je v stroške storitve pomoč na domu vključil previsoka zneska stroškov premij za kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje in stroškov za upravno-administrativna dela, vključil je tudi stroške dela za večje število strokovnih delavcev in sodelavcev, kot je bilo potrebno za načrtovan obseg storitve po normativu, nekaterih stroškov materiala in storitev pa ni pravilno razmejil med stroške vodenja in stroške za neposredno oskrbo, zato je uporabnikom in občinam za opravljene ure pomoči na domu v obdobju, na katero se nanaša revizija, zaračunal 154.934 evrov preveč.

Zavod za socialno oskrbo Pristan je v stroške storitve pomoč na domu vključil višje zneske osnovnih plač zaposlenih za vodenje in neposredno socialno oskrbo, kot jih je izplačeval, in položajni dodatek, ki ga ni izplačeval, zato je uporabnikom in občinam za opravljene ure pomoči na domu v obdobju, na katero se nanaša revizija, zaračunal 40.193 evrov preveč. Poleg tega ni zagotovil ustreznih in zanesljivih podlag za oblikovanje cen in ni imel verodostojnih izračunov za potrditev 8,2 odstotka celotnih stroškov pomoči na domu.

V skladu z Zakonom o socialnem varstvu mora *Mestna občina Ljubljana* zagotoviti mrežo javne službe za storitev pomoč na domu in sredstva za subvencioniranje najmanj 50 odstotkov cene storitve ter doplačilo storitve za uporabnike, ki so delno ali v celoti oproščeni plačila, ter dati izvajalcem storitve soglasje k ceni storitve. Računsko sodišče je pregledalo in ocenilo aktivnosti Mestne občine Ljubljana pri določanju, spremljanju in doseganju ciljev zagotavljanja pomoči na domu za uporabnike, stare 65 in več let, v letih 2012 in 2013.

Mestna občina Ljubljana *ni ustrezno določila ciljev* zagotavljanja storitve pomoč na domu. V letu 2012 ni bilo strategije ali drugega dokumenta s področja socialnega varstva, ki bi določal cilje za pomoč na domu, vendar je Mestna občina Ljubljana pojasnila, da je bil tudi v letu 2012 cilj zagotoviti pomoč na domu za 3 odstotke občanov, starejših od 65 let. Cilj je bil določljiv, merljiv, pomemben in časovno opredeljen, ni

pa bil dosegljiv. V Strategiji razvoja socialnega varstva v Mestni občini Ljubljana za obdobje od 2013 do 2020 je Mestna občina Ljubljana kot cilj določila izpolnjevanje zakonskih obveznosti na področju zagotavljanja storitve pomoč na domu. Cilj je povzetek obveznosti in aktivnosti, ki jih je že sprejela in izvajala, ne pa rezultat ugotovitev opravljenih analize in raziskave o potrebah prebivalcev, starejših od 65 let, po storitvi pomoč na domu. Opredeljeni kazalniki za merjenje doseganja cilja nimajo določenih ciljnih vrednosti. Dosegljivosti drugega cilja – podpora in spremljanje izvajanja socialnovarstvenih programov in/ali storitev, namenjenih starejšim, z usposabljanjem oskrbovalcev pri izvajalcu storitve pomoč na domu za delo z gluhihimi – ni mogoče oceniti, cilj pa tudi ni časovno opredeljen.

Mestna občina Ljubljana tudi *ni ustrezno spremljala doseganja ciljev*. V letu 2012 je Mestna občina Ljubljana zbirala podatke o izvajanju pomoči na domu (število uporabnikov, število opravljenih ur in poraba sredstev) in izvajala aktivnosti (izpolnjevanje zakonskih obveznosti, informiranje javnosti o storitvi pomoč na domu, raziskava o potrebah starejših po pomoči pri vsakdanjih opravilih), ki bi lahko prispevale k uresničitvi cilja, ni pa izkazala, da je zbrane podatke analizirala in ugotavljala doseganje postavljenega cilja in na podlagi ugotovitev sprejela ukrepe za uresničitev cilja. V letu 2013 je Mestna občina Ljubljana izvedla ukrepe za zagotavljanje storitve pomoč na domu, ki jih je določila v Strategiji razvoja socialnega varstva v Mestni občini Ljubljana za obdobje od 2013 do 2020, in zbirala podatke o izvajanju pomoči na domu, ki pa za ugotavljanje doseganja ciljev niso imeli uporabne vrednosti.

Mestna občina Ljubljana *ni v celoti dosegla vseh načrtovanih ciljev, nekaterih ciljev pa tudi ni bilo mogoče izmeriti zaradi pomanjkljivih ali neustreznih kazalnikov za merjenje doseganja načrtovanih ciljev*. Zadnji dan leta 2012 so imeli sklenjen dogovor o izvajanju storitve pomoč na domu manj kot 3 odstotki prebivalcev v Mestni občini Ljubljana, starejših od 65 let, kar pomeni, da Mestna občina Ljubljana ni dosegla načrtovanega cilja za leto 2012. V Strategiji razvoja socialnega varstva v Mestni občini Ljubljana za obdobje od 2013 do 2020 so določeni kazalniki brez ciljnih vrednosti, zato računsko sodišče ni moglo oceniti, ali je Mestna občina Ljubljana dosegla načrtovane cilje za leto 2013. Mestna občina Ljubljana z opredeljenimi kazalniki ni zagotovila podatkov o tem, ali so v storitev pomoč na domu vključeni vsi, ki izrazijo potrebo in so do nje upravičeni. V ta namen bi morala spremljati povprečen čas od vložitve vloge do sklenitve dogovora, število in razloge za morebitno zavrnitev upravičencev do pomoči na domu in podobno.

Računsko sodišče je zavodoma in Mestni občini Ljubljana podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja. Zavod za oskrbo na domu Ljubljana in Zavod za socialno oskrbo Pristan med izvajanjem revizije nista odpravila vseh nepravilnosti, zato je računsko sodišče od njiju zahtevalo predložitev *odzivnih poročil*, v katerih bosta izkazala, da sta pripravila nov predlog cene storitve pomoč na domu v skladu z določili Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev in ga posredovala občini ter skupaj z njo proučila možnosti za odpravo posledic ugotovljenih nepravilnosti pri oblikovanju cene storitve za leto 2012. Zavod za oskrbo na domu Ljubljana mora izkazati tudi, da je v ustreznih notranjih predpisih opredelil usmeritve za razporejanje neposrednih stroškov in sodila za razporejanje posrednih stroškov na stroškovne nosilce ter v vseh enotah vzpostavil ustrezno evidenco o nerealizirani pomoči na domu, odpovedih in rezervacijah.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	9
1.2.1 Zavod za oskrbo na domu Ljubljana.....	9
1.2.2 Zavod za socialno oskrbo Pristan.....	11
1.2.3 Mestna občina Ljubljana.....	12
1.3 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	12
1.3.1 Ureditev izvajanja storitve pomoč na domu.....	12
1.3.2 Izvajanje pomoči na domu na območju MOL	14
1.3.3 Izvajanje pomoči na domu v slovenskih občinah	15
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	20
2. UGOTOVITVE	21
2.1 PRAVILNOST OBLIKOVANJA CEN IN ZARAČUNAVANJA STORITVE POMOČ NA DOMU.....	21
2.1.1 Zavod za oskrbo na domu Ljubljana.....	23
2.1.1.1 Oblikovanje cen pomoči na domu.....	23
2.1.1.2 Zaračunavanje storitve pomoč na domu	29
2.1.2 Zavod za socialno oskrbo Pristan.....	32
2.1.2.1 Oblikovanje cen pomoči na domu.....	32
2.1.2.2 Zaračunavanje storitve pomoč na domu	37
2.2 USPEŠNOST MOL PRI ZAGOTAVLJANJU POMOČI NA DOMU.....	40
2.2.1 Določitev ciljev za zagotavljanje pomoči na domu v strateških dokumentih MOL.....	40
2.2.1.1 Določitev ciljev za leto 2012.....	40
2.2.1.2 Določitev ciljev za leto 2013.....	42
2.2.2 Spremljanje uresničevanja ciljev MOL.....	45
2.2.2.1 Spremljanje uresničevanja ciljev MOL za leto 2012.....	45
2.2.2.2 Spremljanje uresničevanja ciljev MOL za leto 2013.....	47
2.2.3 Doseganje načrtovanih ciljev	48
2.2.3.1 Doseganje načrtovanih ciljev za leto 2012.....	48
2.2.3.2 Doseganje načrtovanih ciljev za leto 2013.....	48

2.2.4	Primerjava deleža prebivalcev v MOL, starih 65 let in več, vključenih v storitev pomoč na domu zadnji dan leta 2012 in leta 2013, z drugimi slovenskimi občinami	50
3.	MNENJE	51
3.1	MNENJA O PRAVILNOSTI OBLIKOVANJA CEN IN ZARAČUNAVANJA STORITVE POMOČ NA DOMU.....	51
3.1.1	Zavod za oskrbo na domu Ljubljana.....	51
3.1.2	Zavod za socialno oskrbo Pristan.....	52
3.2	MNENJE O USPEŠNOSTI PRI ZAGOTAVLJANJU STORITVE POMOČ NA DOMU.....	52
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	55
5.	PRIPOROČILA	57

1. UVOD

Revizijo zagotavljanja oskrbe na domu na območju Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju: MOL) v letih 2012 in 2013 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklepi o izvedbi revizije³ so bili izdani 20. 10. 2014 in 17. 12. 2014.

Naša pristojnost je, da na podlagi izvedene revizije izrečemo mnenje o pravilnosti poslovanja Zavoda za oskrbo na domu Ljubljana (v nadaljevanju: ZOD) in Zavoda za socialno oskrbo Pristan (v nadaljevanju: zavod Pristan) glede oblikovanja cen in zaračunavanja storitve pomoč na domu v letih 2012 in 2013 ter podamo opisno mnenje o uspešnosti MOL pri zagotavljanju storitve pomoč na domu v letih 2012 in 2013. Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti oblikovanja cen storitve pomoč na domu v skladu z metodologijo za oblikovanje cen socialnovarstvenih storitev, ki jo je predpisal minister, pristojen za socialno varstvo, in zaračunavanju opravljenih ur storitve pomoč na domu po cenah, ki jih je potrdil župan MOL. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o učinkovitosti notranjega kontroliranja zavodov. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenj o pravilnosti poslovanja obeh zavodov glede oblikovanja cen in zaračunavanja storitve pomoč na domu ter za izrek mnenja o uspešnosti MOL pri zagotavljanju storitve pomoč na domu.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je zagotavljanje storitve pomoč na domu na območju MOL v letih 2012 in 2013. Pravilnik o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o standardih in normativih) v prvem odstavku 6. člena določa, da pomoč družini na domu vsebuje socialno oskrbo na domu in mobilno pomoč. V reviziji za storitev socialna oskrba na domu kot socialnovarstveno storitev pomoč družini na domu uporabljamo izraz pomoč na domu.

V reviziji smo preverili pravilnost oblikovanja cen in zaračunavanja storitve pri obeh izvajalcih, ki na območju MOL izvajata storitev pomoč na domu kot javno službo, in uspešnost MOL pri zagotavljanju

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 322-16/2014/17, 322-16/2014/19 in 322-16/2014/35.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Uradni list RS, št. 45/10, 28/11, 104/11, 111/13.

storitve pomoč na domu za osebe, stare nad 65 let, ki zaradi starosti ali pojavov, ki spremljajo starost, niso sposobne popolnoma samostojnega življenja. Presojo uspešnosti MOL pri zagotavljanju pomoči na domu v letih 2012 in 2013 smo omejili le na zagotovitev pomoči na domu za uporabnike, stare 65 in več let, ki so predstavljali 86,2 odstotka oziroma 87,7 odstotka vseh uporabnikov, vključenih v storitev pomoč na domu na zadnji dan leta 2012 oziroma leta 2013.

Cilji revizije so bili:

- izrek mnenja o pravilnosti poslovanja ZOD glede oblikovanja cen in zaračunavanja storitve pomoč na domu v letih 2012 in 2013,
- izrek mnenja o pravilnosti poslovanja zavoda Pristan glede oblikovanja cen in zaračunavanja storitve pomoč na domu v MOL v letih 2012 in 2013 ter
- izrek mnenja o uspešnosti MOL pri zagotavljanju storitve pomoč na domu v letih 2012 in 2013.

Za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja ZOD in zavoda Pristan smo preverili, ali sta zavoda oblikovala cene storitve pomoč na domu v skladu z metodologijo za oblikovanje cen socialnovarstvenih storitev, ki jo je predpisal minister, pristojen za socialno varstvo, in zaračunavala opravljene ure storitve pomoč na domu po cenah, ki jih je potrdil župan MOL.

Za izrek mnenja o uspešnosti MOL pri zagotavljanju storitve pomoč na domu smo pregledali in ocenili aktivnosti MOL pri določanju, spremljanju in doseganju ciljev zagotavljanja pomoči na domu, da bi odgovorili na glavno revizijsko vprašanje, *ali je bila MOL v letih 2012 in 2013 uspešna pri zagotavljanju pomoči na domu.*

Na glavno revizijsko vprašanje smo odgovorili s pomočjo odgovorov na naslednja revizijska podvprašanja:

- ali je MOL ustrezno določila cilje glede zagotavljanja pomoči na domu;
- ali je MOL spremljala doseganje ciljev s področja zagotavljanja pomoči na domu;
- ali je MOL dosegla načrtovane cilje glede zagotavljanja pomoči na domu.

1.2 Predstavitev revidirancev

1.2.1 Zavod za oskrbo na domu Ljubljana

ZOD je ustanovila MOL z Odlokom o ustanovitvi Zavoda za socialno oskrbo na domu⁶ (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi).

V skladu s 3. členom odloka o ustanovitvi ZOD opravlja kot javno službo storitev pomoč na domu. ZOD poleg javne službe lahko opravlja⁷ tudi:

- dejavnost socialnega servisa,
- izobraževalno dejavnost in usposabljanje izvajalcev socialne oskrbe na domu,
- mentorsko dejavnost,

⁶ Uradni list RS, št. 18/08-UPB, 106/11, 99/13.

⁷ Pred spremembo odloka o ustanovitvi v letu 2013 je ZOD poleg javne službe lahko opravljal tudi varovanje na daljavo.

- informativno-založniško dejavnost,
- izvajanje praktičnega pouka socialnih oskrbovalk in socialnih oskrbovalcev in prakse študentk in študentov socialnega dela, psihološke, pedagoške in sociološke smeri,
- druge zdravstvene dejavnosti in dejavnosti za izboljšanje kakovosti življenja na domu.

Tabela 1: Podatki o številu opravljenih ur in številu uporabnikov storitve pomoč na domu za leti 2012 in 2013

	Leto 2012	Leto 2013	Indeks 13/12
Število opravljenih ur pomoči na domu	123.129	130.273	106
Povprečno število uporabnikov storitve na mesec	596	633	106
Število veljavnih dogovorov v letu	1.001	1.113	111
Število veljavnih dogovorov na zadnji dan leta	611	662	108

Vir: podatki ZOD.

V skladu s 6. členom odloka o ustanovitvi ZOD pridobiva sredstva za izvajanje dejavnosti iz naslednjih virov:

- sredstev ustanovitelja, ki se določijo v proračunu ustanovitelja,
- sredstev ministrstva, pristojnega za socialno varstvo, za naloge, ki se na podlagi zakona financirajo iz državnega proračuna,
- sredstev po pogodbi z Ministrstvom za zdravje,
- sredstev po pogodbi s podjetji ter drugimi fizičnimi in pravnimi osebami,
- plačil storitve pomoči družini na domu,
- sredstev prodaje blaga in storitev na trgu,
- daril, donacij, sponzorstev in mecenstva ter drugih virov skladno z zakonom.

Na dan 31. 12. 2012 je bilo v ZOD 128 zaposlenih, od tega 117 socialnih oskrbovalcev. Na dan 31. 12. 2013 pa je bilo skupaj 134 zaposlenih, od tega 120 socialnih oskrbovalcev.

Organi ZOD so:

- *svet zavoda*, ki je organ upravljanja in ga sestavlja pet predstavnikov ustanovitelja, dva predstavnika zaposlenih, en predstavnik uporabnikov, ki ga imenuje Mestna zveza upokojencev Ljubljane, in en predstavnik uporabnikov, ki ga imenuje Mestna zveza invalidov;
- *direktor zavoda*, ki organizira delo, vodi strokovno delo in poslovanje zavoda, ga predstavlja in zastopa in je odgovoren za zakonitost dela;
- *strokovni svet*, ki je kolegijski strokovni organ zavoda in obravnava vprašanja s področja strokovnega dela zavoda.

Odgovorni osebi v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bili:

- Antonija Nina Ličer, ki je bila direktorica do 21. 6. 2012 in v. d. direktorice od 22. 6. do 30. 6. 2012, ter
- Liljana Batič, ki je direktorica od 1. 7. 2012.

1.2.2 Zavod za socialno oskrbo Pristan

Zavod Pristan je bil ustanovljen aprila 2002 z Aktom o ustanovitvi zavoda Zavod za socialno oskrbo Pristan⁸ (v nadaljevanju: akt o ustanovitvi). Ustanovil ga je COMBIC, d. o. o., Podnanos za opravljanje dejavnosti socialnega, otroškega in invalidskega varstva. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve⁹ (v nadaljevanju: MDDSZ) je 5. 12. 2002 izdalo dovoljenje za delo¹⁰, s katerim se zavodu Pristan dovoljuje opravljanje socialnovarstvene storitve pomoč družini na domu kot socialna oskrba na domu. MOL je 7. 10. 2009 z zavodom Pristan sklenila koncesijsko pogodbo za izvajanje socialnovarstvene storitve pomoč družini na domu na območju MOL¹¹.

Tabela 2: Podatki o številu opravljenih ur in številu uporabnikov storitve pomoč na domu v MOL za leti 2012 in 2013

	Leto 2012	Leto 2013	Indeks 13/12
Število opravljenih ur pomoči na domu	21.414	22.354	104
Povprečno število uporabnikov storitve na mesec	97	112	115
Število veljavnih dogovorov v letu	160	204	128
Število veljavnih dogovorov na zadnji dan leta	107	130	121

Vir: podatki zavoda Pristan.

V skladu z 11. členom akta o ustanovitvi ustanovitelj zagotovi sredstva, ki so potrebna za ustanovitev in začetek dela zavoda. V 13. členu akta o ustanovitvi je določeno, da zavod Pristan pridobiva sredstva za izvajanje dejavnosti od ustanovitelja, s plačili za storitve, z darili, s sponzorstvom, s subvencijami in iz drugih virov.

V zavodu Pristan je bilo 31. 12. 2012 za izvajanje pomoči na domu 38 zaposlenih, od tega za izvajanje pomoči na domu v MOL dva koordinatorja pomoči na domu in 15 socialnih oskrbovalcev. Na dan 31. 12. 2013 je bilo v zavodu Pristan 52 zaposlenih za izvajanje pomoči na domu, od tega en koordinator pomoči na domu in 17 socialnih oskrbovalcev za izvajanje pomoči na domu v MOL.

Organi zavoda Pristan so:

- *svet zavoda*, ki je organ upravljanja in ga sestavlja en predstavnik ustanovitelja, en predstavnik zaposlenih in en predstavnik uporabnikov storitev zavoda;
- *direktor zavoda*, ki je poslovodni organ in strokovni vodja zavoda;

⁸ Čistopis Akta o ustanovitvi zavoda Zavod za socialno oskrbo Pristan Podnanos z dne 31. 1. 2006.

⁹ Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je s 14. 3. 2013 na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-G, Uradni list RS, št. 21/13) nadaljevalo z delom kot Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. V revizijskem poročilu se navedbe v zvezi z ministrstvom nanašajo na obdobje pred 14. 3. 2013, zato v nadaljevanju uporabljamo naziv Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve oziroma okrajšavo MDDSZ.

¹⁰ Dovoljenje za delo, št. 45303/00023/02-02 z dne 5. 12. 2002.

¹¹ Pogodba št. 122-220/2008-38.

- *strokovni svet*, ki je strokovni organ zavoda in odloča o strokovnih vprašanjih v okviru pooblastil, določenih z zakonom in statutom zavoda.

Za poslovanje zavoda Pristan je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije odgovoren direktor Martin Kopatin.

1.2.3 Mestna občina Ljubljana

Na podlagi Zakona o lokalni samoupravi¹² občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele (šesta alineja drugega odstavka 21. člena). Statut Mestne občine Ljubljana¹³ v 18. členu določa, da MOL samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), določene s tem statutom v skladu z zakoni in drugim predpisi. Ena od nalog MOL je, da ureja in pospešuje dejavnost socialnega varstva tako, da zagotavlja mrežo javne službe za storitev pomoč na domu.

V skladu z Zakonom o socialnem varstvu¹⁴ (v nadaljevanju: ZSV) mora MOL:

- zagotoviti mrežo javne službe za storitev pomoč na domu (drugi odstavek 43. člena ZSV), kar pomeni, da mora izbrati najmanj enega izvajalca¹⁵ in z njim skleniti pogodbo za opravljanje storitve, v kateri opredeli tudi način finančnega, strokovnega in upravnega nadzora MOL nad izvajalci;
- zagotoviti sredstva za subvencioniranje najmanj 50 odstotkov cene storitve ter doplačilo storitve za uporabnike, ki so delno ali v celoti oproščeni plačila (prvi odstavek 99. člena ZSV);
- dati izvajalcem storitve soglasje k ceni storitve (tretji odstavek 101. člena ZSV).

Za poslovanje MOL je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije odgovoren župan Zoran Janković.

1.3 Predstavitev področja revizije

1.3.1 Ureditev izvajanja storitve pomoč na domu

Socialnovarstvena storitev pomoč na domu obsega socialno oskrbo upravičenca v primeru invalidnosti, starosti ter drugih primerih, ko pomoč na domu lahko nadomesti institucionalno varstvo¹⁶. Merila, po katerih se določa obseg javne službe za pomoč na domu, določa socialnovarstveni program¹⁷. Mrežo javne službe za pomoč na domu zagotavlja občina¹⁸. Pomoč na domu v okviru mreže javne službe opravljajo

¹² Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10.

¹³ Uradni list RS, št. 66/07-UPB2, 15/12.

¹⁴ Uradni list RS, št. 3/07-UPB2 (23/07-popr., 41/07-popr.), 57/12.

¹⁵ Storitve, ki jih zakon določa kot javno službo, opravljajo v okviru mreže javne službe pod enakimi pogoji javni socialnovarstveni zavodi ter druge fizične in pravne osebe, ki pridobijo koncesijo na javnem razpisu (drugi odstavek 41.b člena ZSV).

¹⁶ Tretji odstavek 15. člena ZSV.

¹⁷ Drugi odstavek 42. člena ZSV.

¹⁸ Drugi odstavek 43. člena ZSV.

pod enakimi pogoji javni socialnovarstveni zavodi ter druge pravne in fizične osebe, ki pridobijo koncesijo na javnem razpisu¹⁹.

Pomoč na domu se financira iz proračuna občine najmanj v višini 50 odstotkov subvencije k ceni storitve in v višini, za katero je upravičenec oziroma drug zavezanec delno ali v celoti oproščen plačila²⁰. Pomoč na domu se financira iz proračuna občine, na območju katere ima upravičenec pomoči prijavljeno stalno prebivališče. Vlada Republike Slovenije predpiše merila, po katerih se za upravičence in druge zavezance delno ali v celoti določajo oprostitve pri plačilu socialnovarstvenih storitev, center za socialno delo pa na zahtevo upravičenca socialnovarstvene storitve odloči o delni ali celotni oprostitvi plačila storitve²¹. Ne glede na merila, ki jih predpiše vlada, lahko občina določi dodatne oprostitve pri plačilu stroškov za pomoč na domu, o čemer odloča pristojni občinski organ²².

Metodologijo za oblikovanje cene pomoči družini na domu predpiše minister, pristojen za socialno varstvo. Ceno določi organ upravljanja pravne osebe, soglasje k ceni pomoči družini na domu pa daje pristojni občinski organ²³.

Storitev pomoč na domu se izvaja po normativih in standardih, ki jih predpiše minister, pristojen za socialno varstvo²⁴. Normativ storitve določa časovne okvire, število storitev na izvajalca ter načela smotrne organiziranosti izvajalcev ter predstavlja osnovo za vrednotenje stroškov in določanje cen storitev. Standarde in normative za izvajanje pomoči na domu določa pravilnik o standardih in normativih, metodologijo oblikovanja cene pa določa Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev²⁵ (v nadaljevanju: PMOCSVS).

Pomoč na domu je namenjena osebam, ki imajo zagotovljene bivalne in druge pogoje za življenje v svojem bivalnem okolju, zaradi starosti, invalidnosti ali kronične bolezni pa se ne morejo oskrbovati in negovati sami, njihovi svojci pa take oskrbe in nege ne zmorejo ali zanju nimajo možnosti. Storitve se prilagodi potrebam posameznega upravičenca in obsega naslednje sklope opravil:

- pomoč pri temeljnih dnevni opravilih, kamor sodijo naslednja opravila: pomoč pri oblačenju, slačenju, pomoč pri umivanju, hranjenju, opravljanju osnovnih življenjskih potreb, vzdrževanje in nega osebnih ortopedskih pripomočkov;
- gospodinjska pomoč, kamor sodijo naslednja opravila: prinašanja enega pripravljenega obroka ali nabava živil in priprava enega obroka hrane, pomivanje uporabljene posode, osnovno čiščenje bivalnega dela prostorov z odnašanjem smeti, postiljanje in osnovno vzdrževanje spalnega prostora;
- pomoč pri ohranjanju socialnih stikov, kamor sodijo naslednja opravila: vzpostavljanje socialne mreže z okoljem, s prostovoljci in s sorodstvom, spremljanje upravičenca pri opravljanju nujnih obveznosti, informiranje ustanov o stanju in potrebah upravičenca ter priprava upravičenca na institucionalno varstvo.

¹⁹ Drugi odstavek 41.b člena ZSV.

²⁰ Prvi odstavek 99. člena ZSV.

²¹ Tretji odstavek in četrti odstavek 100. člena ZSV.

²² 100.a člen ZSV.

²³ 101. člen ZSV.

²⁴ Drugi odstavek 11. člena ZSV.

²⁵ Uradni list RS, št. 87/06, 127/06, 8/07, 51/08, 5/09, 6/12.

Upravičenci do pomoči na domu so osebe, ki jim preostale psihofizične sposobnosti omogočajo, da z občasno organizirano pomočjo drugega ohranjajo zadovoljivo duševno in telesno počutje in lahko funkcionirajo v znanem bivalnem okolju tako, da jim vsaj za določen čas ni potrebno institucionalno varstvo v zavodu, v drugi družini ali v drugi organizirani obliki.

Izvajalec storitve pomoč na domu v javni službi mora podatke o poslovanju v preteklem letu predložiti občini, za katero izvaja storitev. Če občina ugotovi, da glede na višino prejetih subvencij cena ne ustreza deležu preostalih stroškov, lahko od izvajalca zahteva popravek cene v roku 15 dni²⁶. Občina izda novo soglasje k ceni, po kateri izvajalec opravlja storitev od izdaje tega soglasja.

1.3.2 Izvajanje pomoči na domu na območju MOL

MOL zagotavlja storitev pomoč na domu prek ZOD in zavoda Pristan. Občinski izdatki za zagotavljanje mreže in subvencioniranje javne službe za storitev pomoč na domu se nanašajo na:

- subvencioniranje storitve pomoč na domu uporabnikom,
- doplačila za storitve pomoč na domu uporabnikom, ki jim je bila pri pristojnem centru za socialno delo izdana odločba, s katero so bili delno ali v celoti oproščeni plačila, ter
- sredstva za zagotavljanje materialnih pogojev dela ZOD.

Mestni svet MOL je 19. 12. 2011 sprejel sklep²⁷, da MOL subvencionira ceno storitve pomoč na domu v višini 80 odstotkov stroškov storitve. Z uveljavitvijo tega sklepa je s 1. 2. 2012 prenehal veljati sklep²⁸ iz leta 2003, ki je določal, da MOL subvencionira ceno storitve pomoč na domu v višini 70 odstotkov stroškov za neposredno socialno oskrbo uporabnikov.

V zaključnih računih proračuna MOL²⁹ za leti 2012 in 2013 so izkazani izdatki za socialnovarstvene storitve za starejše v skupnem znesku 2.302.889 evrov v letu 2012 in 2.234.814 evrov v letu 2013. Od tega je bilo porabljeno za plačilo³⁰ subvencij in doplačil za storitev pomoč na domu upravičencem, ki so koristili te storitve pri ZOD, 1.943.472 evrov v letu 2012 in 1.917.167 evrov v letu 2013, za plačilo³¹ subvencij in doplačil za storitev pomoč na domu upravičencem, ki so koristili te storitve pri zavodu Pristan, pa 285.649 evrov v letu 2012 in 293.348 evrov v letu 2013.

MOL pripravlja strategije razvoja socialnega varstva, v katerih predstavi usmeritve in cilje MOL za to področje. Do sedaj je MOL sprejela tri strategije razvoja socialnega varstva v MOL:

- Strategijo razvoja socialnega varstva v Mestni občini Ljubljana od leta 2000 do leta 2005,

²⁶ Drugi odstavek 19. člena PMOCSVS.

²⁷ Uradni list RS, št. 106/11.

²⁸ Uradni list RS, št. 31/03, 130/03.

²⁹ Mestni svet MOL je sprejel Zaključni račun proračuna MOL za leto 2012 dne 15. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 38/13), Zaključni račun proračuna MOL za leto 2013 pa 14. 4. 2014 (Uradni list RS, št. 29/14).

³⁰ Zneska 1.943.472 evrov in 1.917.167 evrov predstavljata plačane subvencije in doplačila za storitev pomoč na domu za obdobje od decembra 2011 do novembra 2013.

³¹ Zneska 285.649 evrov in 293.348 evrov predstavljata plačane subvencije za obdobje od decembra 2011 do novembra 2013 in doplačila za storitve pomoč na domu za obdobje od novembra 2011 do novembra 2013.

- Strategijo razvoja socialnega varstva v Mestni občini Ljubljana od 2007 do 2011³² (v nadaljevanju: strategija MOL 2007–2011) in
- Strategijo razvoja socialnega varstva v Mestni občini Ljubljana za obdobje od 2013 do 2020³³ (v nadaljevanju: strategija MOL 2013–2020).

1.3.3 Izvajanje pomoči na domu v slovenskih občinah

MDDSZ je pooblastilo Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo³⁴ (v nadaljevanju: IRSSV), da v okviru letnega programa dela in razvoja od leta 2008 spremlja izvajanje pomoči na domu po vseh slovenskih občinah. IRSSV vsako leto izdela in objavi poročilo o izvajanju pomoči na domu v Republiki Sloveniji v predhodnem letu (v nadaljevanju: poročilo IRSSV), v katerem predstavi pomoč na domu kot socialnovarstveno storitev, analizo pridobljenih podatkov o izvajanju pomoči na domu v vseh občinah ter stanje na področju zagotavljanja in izvajanja pomoči na domu v Republiki Sloveniji.

Po podatkih IRSSV se je 31. 12. 2012 izvajala pomoč na domu kot javna služba v 203 občinah in 31. 12. 2013 v 200 občinah. Na zadnji dan leta ni bilo uporabnikov pomoči na domu v osmih občinah leta 2012 in v 11 občinah leta 2013, od tega je imelo pet občin 31. 12. 2012 in osem občin 31. 12. 2013 sklenjeno pogodbo z izvajalcem in potrjeno ceno ure pomoči na domu, vendar pa nobenega uporabnika pomoči na domu. Na zadnji dan leta 2012 dve občini nista zagotavljali storitve pomoč na domu, ena občina pa je imela sklenjeno pogodbo z izvajalcem, vendar cena še ni bila potrjena. V primerjavi z letom poprej 31. 12. 2013 storitev pomoč na domu ni bila zagotavljala v eni občini, dve občini pa sta imeli sklenjeno pogodbo z izvajalcem, vendar pa cena še ni bila potrjena.

V večini občin, ki so v letih 2012 in 2013 zagotavljale storitev pomoč na domu, je storitev izvajal en izvajalec, izjemi sta Občina Ajdovščina in MOL, v katerih sta pomoč na domu izvajala dva izvajalca.

³² Sprejel Mestni svet MOL 10. 12. 2007 s sklepom št. 122-324/2005-35.

³³ Sprejel Mestni svet MOL 13. 5. 2013 s sklepom št. 122-12/2013-2.

³⁴ Naloga IRSSV je opravljanje informacijske, analitične, strokovno-dokumentacijske in programske dejavnosti za področje socialnega varstva ter izvajanje temeljnega, aplikativnega in razvojno-raziskovalnega dela na področju socialnega varstva (7. člen ZSV).

Tabela 3: Število uporabnikov pomoči na domu v MOL in Republiki Sloveniji, ki so imeli na zadnji dan leta 2012 in leta 2013 sklenjen dogovor o izvajanju storitve³⁵

	31. 12. 2012	31. 12. 2013	Indeks 13/12
MOL	718	792	110
Republika Slovenija	6.553	6.509	99

Viri: podatki IRSSV za leti 2012 in 2013 in evidenci dogovorov ZOD in zavoda Pristan.

Iz tabele 3 je razvidno, da se je število uporabnikov pomoči na domu na dan 31. 12. 2013 v primerjavi z letom poprej v MOL zvišalo, v Republiki Sloveniji pa znižalo.

Tabela 4: Delež prebivalcev v MOL in Republiki Sloveniji, starih 65 in več let, ki so bili zadnji dan leta 2012 in leta 2013 vključeni v storitev pomoč na domu

	31. 12. 2012	31. 12. 2013
Število uporabnikov pomoči na domu v MOL, starih 65 in več let ³⁶	619	695
Število prebivalcev v MOL, starih 65 in več let ³⁷	49.235	50.223
<i>Delež prebivalcev v MOL, starih 65 in več let, vključenih v storitev pomoč na domu, v odstotkih</i>	<i>1,26</i>	<i>1,38</i>
Število uporabnikov pomoči na domu v Sloveniji, starih 65 in več let	5.771	5.753
Število prebivalcev v Republiki Sloveniji, starih 65 in več let	352.145	360.106
<i>Delež prebivalcev v Republiki Sloveniji, starih 65 in več let, vključenih v storitev pomoč na domu, v odstotkih</i>	<i>1,64</i>	<i>1,60</i>

Viri: podatki IRSSV za leti 2012 in 2013, evidence dogovorov ZOD in zavoda Pristan ter podatki SURS.

³⁵ Podatka o številu uporabnikov v MOL smo pridobili iz evidenc dogovorov ZOD in zavoda Pristan in predstavljata število veljavnih dogovorov na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2013. Podatka nista enaka podatkom v poročilih IRSSV, v katerih je navedeno, da je bilo v MOL 748 uporabnikov na dan 31. 12. 2012 in 823 uporabnikov na dan 31. 12. 2013. IRSSV je od občin zahteval, da poročajo o številu veljavnih dogovorov na zadnji dan leta, MOL pa je posredovala za ZOD podatek o številu veljavnih dogovorov v decembru, za zavod Pristan pa podatek o številu uporabnikov, ki so koristili pomoč na domu v decembru. Zaradi istega razloga je razlika tudi pri podatkih o številu uporabnikov v Republiki Sloveniji in v nadaljevanju poročila pri podatkih o številu uporabnikov pomoči na domu, starejših od 65 let, v MOL in Republiki Sloveniji.

³⁶ Po podatkih IRSSV za leti 2012 in 2013 je imelo v MOL na dan 31. 12. 2012 sklenjen dogovor o izvajanju pomoči na domu 649 uporabnikov, starejših od 65 let, na dan 31. 12. 2013 pa 719 uporabnikov. V nadaljevanju poročila smo za MOL v vseh analizah oziroma primerjavah upoštevali podatka o številu veljavnih dogovorov na zadnji dan leta, ki smo ju pridobili iz evidenc dogovorov obeh izvajalcev, pri vseh ostalih občinah smo upoštevali podatke IRSSV.

³⁷ Podatki Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS) o številu prebivalcev na dan 1. 1. 2013, ki smo jih upoštevali pri izračunih za leto 2012, in na dan 1. 1. 2014, ki smo jih upoštevali pri izračunih za leto 2013.

Delež uporabnikov pomoči na domu, ki so bili zadnji dan leta starejši od 65 let, med uporabniki pomoči na domu je bil v MOL v obeh letih nižji kot v Republiki Sloveniji. Po podatkih IRSSV je bil njihov delež med uporabniki v letih 2012 in 2013 v Republiki Sloveniji 88-odstoten, v MOL pa je znašal delež uporabnikov pomoči na domu, starejših od 65 let, 86 odstotkov v letu 2012 in 88 odstotkov v letu 2013. Ostali uporabniki pomoči na domu so upravičeni do storitve po drugih pogojih.

Tabela 5: Razvrstitev občin³⁸ glede na odstotek prebivalcev, starih 65 in več let, ki so bili vključeni v storitev pomoč na domu na zadnji dan leta 2012 in leta 2013

	31. 12. 2012 število občin	31. 12. 2013 število občin
Občine, kjer je bilo v storitev pomoč na domu vključeno do 1,5 odstotka oseb, starih 65 in več let	119	125
Občine, kjer je bilo v storitev pomoč na domu vključeno od 1,5 do 3 odstotka oseb, starih 65 in več let	65	66
Občine, kjer je bilo v storitev pomoč na domu vključeno nad 3 odstotka oseb, starih 65 in več let	27	20
Vse občine	211	211

Vir: podatki IRSSV za leti 2012 in 2013.

Podatki IRSSV kažejo, da je bilo v največ občinah v storitev pomoč na domu vključeno do 1,5 odstotka prebivalcev, starih 65 in več let, med katerimi je tudi MOL. Na dan 31. 12. 2012 je bilo v Republiki Sloveniji 118 občin, ki so imele v primerjavi z MOL višji odstotek teh uporabnikov, na dan 31. 12. 2013 pa sta imeli 102 občini višji odstotek.

Tabela 6: Razvrstitev občin glede na ceno ure pomoči na domu ob delavnikih na zadnji dan leta 2012 in leta 2013

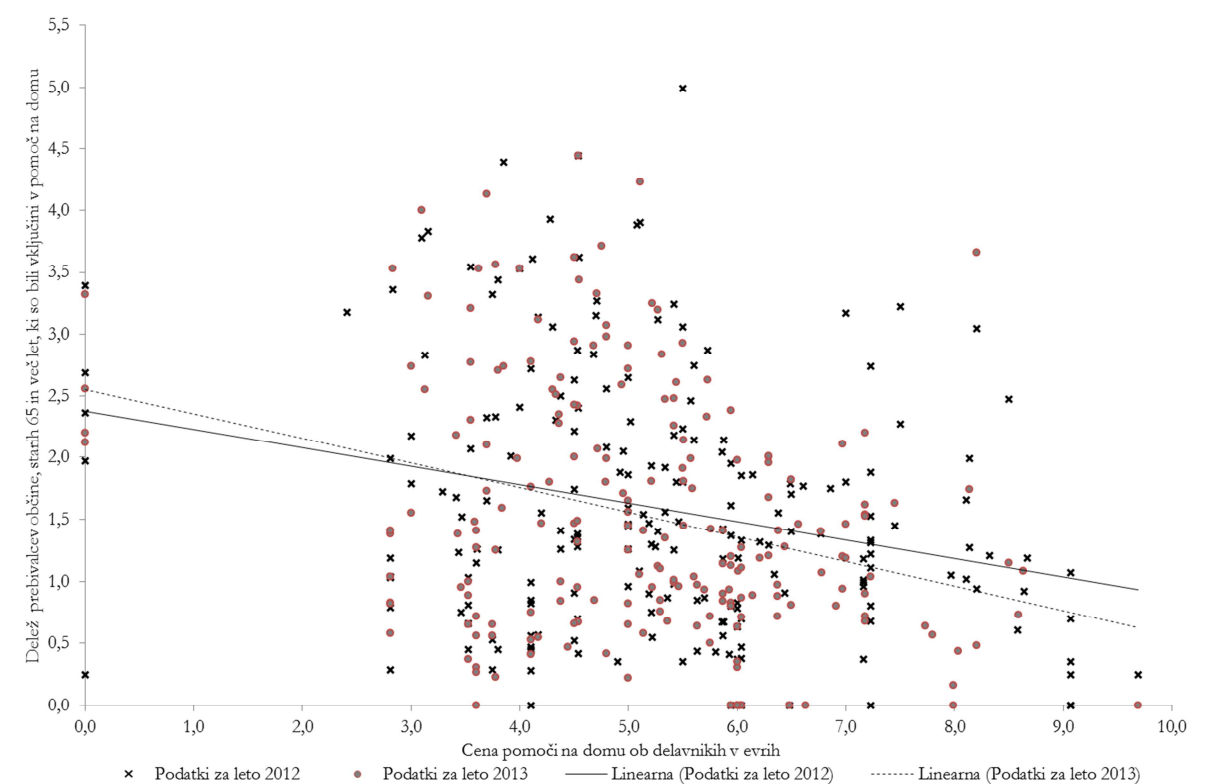
Razpon cene na uro	31. 12. 2012 število občin	31. 12. 2013 število občin
od 0,00 do 3,25 evra	18	16
nad 3,25 do 6,50 evra	148	161
nad 6,50 do 9,69 evra	42	31
Vse občine	208	208

Viri: podatki IRSSV za leti 2012 in 2013, ceniki ZOD in zavoda Pristan.

³⁸ V poročilih IRSSV za leti 2012 in 2013 ni podatka za Občino Ankaran, ki je bila konstituirana oktobra 2014 po izvedenih lokalnih volitvah, delovati pa je začela 1. 1. 2015.

Celotni stroški ure pomoči na domu, opravljene ob delavnikih, so na dan 31. 12. 2013 v povprečju znašali 16,91 evra in so bili v primerjavi z 31. 12. 2012 nižji za 66 centov. Povprečna cena ure pomoči na domu je 31. 12. 2013 znašala 5,12 evra, kar je 15 centov manj kot 31. 12. 2012, ponderirana povprečna cena ure pomoči na domu³⁹ pa je znašala 4,60 evra, kar je 13 centov manj kot na dan 31. 12. 2012. V obeh letih je najvišja cena ure pomoči na domu znašala 9,69 evra. Pomoč na domu se je izvajala brezplačno v obeh letih v štirih občinah. V največ občinah je cena ure pomoči na domu znašala nad 3,25 evra do 6,50 evra. MOL je zagotavljala pomoč na domu uporabnikom po cenah 3,35 evra in 3,61 evra v letu 2012 in po cenah 3,35 evra in 3,43 evra v letu 2013, kar je nižje od povprečja vseh občin, ki so zagotavljale pomoč na domu.

Slika 1: Razsevni grafikon povezanosti deleža prebivalcev občine, starih 65 in več let, ki so bili vključeni v storitev pomoč na domu, in cene ure pomoči na domu ob delavnikih za leti 2012 in 2013



Vir: podatki IRSSV za leti 2012 in 2013.

V štirih občinah, kjer se je pomoč na domu v obeh letih izvajala brezplačno, je bilo 31. 12. 2012 v storitev vključeno od 1,97 do 3,39 odstotka prebivalcev občine, starih 65 in več let, 31. 12. 2013 pa se je ta odstotek gibal od 2,12 do 3,32 odstotka. Občina, ki je imela 31. 12. 2012 v storitev pomoč na domu vključen najvišji odstotek prebivalcev, starih 65 in več let, to je 4,99 odstotka, je zagotavljala pomoč na domu ob delavnikih po ceni 5,50 evra na uro, v občini, ki je imela ta odstotek najvišji 31. 12. 2013, to je 4,44 odstotka, pa je znašala cena ure pomoči na domu ob delavnikih 4,54 evra. Na podlagi podatkov o ceni ure pomoči na domu ob delavnikih in deležu prebivalcev občine, starih 65 in več let, za vse občine, ki

³⁹ Pri izračunu ponderirane povprečne cene upoštevamo, koliko uporabnikov plačuje določeno ceno ure pomoči na domu.

so v letih 2012 in 2013 zagotavljale storitev pomoč na domu, smo izračunali Pearsonov koeficient korelacije za leti 2012 in 2013. Cena ure pomoči na domu ob delavnikih in delež prebivalcev, starih 65 in več let, ki so vključeni v storitev pomoč na domu, sta sicer med seboj povezana, vendar je ta povezanost nizka, saj znaša Pearsonov koeficient korelacije $-0,2554$ za leto 2012 in $-0,3066$ za leto 2013⁴⁰.

Tabela 7: Cena ure pomoči na domu za delavnik in delež prebivalcev v mestnih občinah, starih 65 let in več, ki so bili vključeni v storitev pomoč na domu

Mestne občine	Cena ure pomoči na domu za delavnik		Delež prebivalcev občine, starih 65 let in več, ki so bili vključeni v storitev	
	Leto 2012 v evrih	Leto 2013 v evrih	31. 12. 2012 v odstotkih	31. 12. 2013 v odstotkih
Celje	4,10	4,10	2,72	2,78
Koper	5,10	5,10	1,08	1,06
Kranj	4,20	4,20	1,55	1,47
Ljubljana	3,35/3,61	3,35/3,43	1,26	1,38
Maribor	4,53	4,53	1,36	1,49
Murska Sobota	5,80	5,75	0,43	0,50
Nova Gorica	4,17	4,17	3,14	3,12
Novo mesto	5,50	5,50	4,99	2,93
Ptuj	6,00	5,29	0,78	0,85
Slovenj Gradec	5,50	4,80	0,35	0,42
Velenje	8,14	8,14	1,99	1,74
Vse mestne občine⁴¹	5,14	5,00	1,62	1,58

Viri: podatki IRSSV za leti 2012 in 2013, evidence dogovorov ZOD in zavoda Pristan ter podatki SURS.

Podatki kažejo, da ima MOL v obeh letih nižji delež uporabnikov pomoči na domu, starejših od 65 let, kot je delež teh uporabnikov, izračunan na podlagi podatkov za vse mestne občine. Razvidno je tudi, da delež uporabnikov pomoči na domu, starejših od 65 let, za vse mestne občine skupaj ne odstopa bistveno od deleža v Republiki Sloveniji. V obeh letih je MOL od vseh mestnih občin subvencionirala najvišji delež (80 odstotkov) celotnih stroškov storitve pomoč na domu in zagotavljala storitev po najnižji ceni.

⁴⁰ Pearsonov koeficient korelacije (r) meri linearno povezanost dveh številskih spremenljivk x in y . Vrednosti r se nahajajo na intervalu $[-1, 1]$. Moč povezanosti spremenljivk x in y je lahko: močna pozitivna, če je $0,75 \leq r < 1$; srednje močna pozitivna, če je $0,4 \leq r < 0,75$; šibka pozitivna, če je $0 \leq r < 0,4$; ni linearne povezanosti, če je $r = 0$; šibka negativna, če je $-0,4 \leq r < 0$; srednje močna negativna, če je $-0,75 \leq r < -0,4$; močna negativna, če je $-1 < r \leq -0,75$.

⁴¹ Pri izračunu povprečne cene na uro za mestne občine smo za MOL upoštevali povprečni ceni 3,48 evra na uro za delavnik za leto 2012 in 3,39 evra na uro za delavnik za leto 2013.

1.4 Revizijski pristop

Z revizijo pravilnosti oblikovanja cen in zaračunavanja storitve pomoč na domu smo preverili, ali sta zavoda pri oblikovanju cen in zaračunavanju storitve pomoč na domu upoštevala predpise, ali so bile spremembe in uskladitve cen v skladu s predpisi in usmeritvami ter ali sta zavoda uporabnikom in občinam pravilno zaračunavala pomoč na domu. Pri presoji skladnosti poslovanja s predpisi smo upoštevali predvsem ZSV, pravilnik o standardih in normativih ter PMOCSVS⁴².

Z revizijo uspešnosti MOL pri zagotavljanju storitve pomoč na domu smo s pomočjo podvprašanj poiskali odgovor na glavno vprašanje, ali je bila MOL v letih 2012 in 2013 uspešna pri zagotavljanju pomoči na domu. Da bi pridobili odgovore na podvprašanja, smo v reviziji uporabili kvalitativne in kvantitativne metode in tehnike revidiranja, predvsem:

- proučevanje pravnih podlag in strokovnih dokumentov MOL s področja revizije,
- zbiranje, proučevanje in presojo dokumentacije s področja revizije,
- pogovore s pristojnimi predstavniki MOL in
- primerjalno analizo.

⁴² Pri preveritvi pravilnosti oblikovanja cen smo upoštevali različico PMOCSVS, ki je veljala v času vložitve vloge za soglasje k določitvi nove cene oziroma uskladitve cen.

2. UGOTOVITVE

2.1 Pravilnost oblikovanja cen in zaračunavanja storitve pomoč na domu

Cena storitve pomoč na domu, ki se izvaja v mreži javne službe, se določa po PMOCSVS⁴³, ki je bil spremenjen in dopolnjen 28. 1. 2012.

Stroški storitve so vsi stroški in odhodki, ki nastajajo v zvezi z izvajanjem pomoči na domu in se upoštevajo kot element za oblikovanje cene v skladu s PMOCSVS, ne glede na to, kdo je plačnik. *Cena storitve* je tisti del stroškov pomoči na domu, ki jih v skladu s PMOCSVS plača uporabnik, *subvencija* pa je del stroškov pomoči na domu, ki se pokriva iz sredstev proračuna.

Stroški storitve pomoč na domu, ki se upoštevajo kot elementi za oblikovanje cen, so: stroški dela, stroški materiala in storitev, stroški amortizacije, stroški investicijskega vzdrževanja in stroški financiranja. Cena pomoči na domu se določi na podlagi načrtovanih povprečnih mesečnih stroškov za tekoče leto – elementov za oblikovanje cen, preračunanih na uro.

Pri določitvi stroškov dela se upošteva število zaposlenih, določeno po normativu za organiziranje storitve pomoč na domu iz točke h) 1. točke 6. člena pravilnika o standardih in normativih.

Prvi del storitve – ugotavljanje upravičenosti, priprava dogovora o izvajanju storitve, organizacija ključnih članov okolja in začetno srečanje (v nadaljevanju: strokovna priprava) se organizira po normativu – en strokovni delavec na 200 upravičencev, ki imajo sklenjen dogovor z izvajalcem. Ta normativ se izračuna na povprečno število upravičencev na mesec.

Drugi del storitve:

- vodenje storitve, koordinacija izvajalcev in njihovo usmerjanje, sodelovanje z upravičenci pri izvajanju dogovora in pri zapletenih življenjskih situacijah upravičencev (v nadaljevanju: vodenje storitve in koordinacija izvajalcev) se organizira po normativu – 0,5 strokovnega delavca ali sodelavca na 20 neposrednih izvajalcev oskrbe; če neposredni izvajalec oskrbuje v povprečju več kot pet uporabnikov, se lahko uporabi normativ 0,55 strokovnega delavca ali sodelavca na 20 neposrednih izvajalcev oskrbe (v nadaljevanju: socialni oskrbovalci);

⁴³ 28. 1. 2012 je začel veljati Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev (Uradni list RS, št. 6/12), zato sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, veljali dve različici pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen. V nadaljevanju uporabljamo okrajšavo PMOCSVS-1 za različico PMOCSVS, ki je veljala do 27. 1. 2012, in PMOCSVS-2 za različico PMOCSVS, ki velja od 28. 1. 2012.

- neposredno izvajanje storitve na domu upravičenca (v nadaljevanju: neposredna oskrba) se organizira po normativu – povprečno 110 ur učinkovitega dela (letno) na mesec; če gre za posebnost naselja (razpršenost uporabnikov, dostopnost do uporabnikov in podobno) ali posebno obravnavo upravičencev, lahko povprečno število učinkovitih ur na mesec odstopa za največ 10 odstotkov.

Odstopanja, določena v prejšnjih dveh alinejah, so možna v dogovoru z občino.

Stroške pomoči na domu sestavljajo: stroški strokovne priprave, stroški vodenja storitve in koordinacije izvajalcev ter stroški neposredne oskrbe uporabnikov. Način določitve teh sestavin stroškov pomoči na domu in postopek izračuna cene ureja PMOCSVS v 12. do 17. členu.

PMOCSVS v 12. členu določa najvišje deleže za stroške dela drugih zaposlenih, ki opravljajo poslovodna, računovodska, knjigovodska, računalniška in druga dela (v nadaljevanju: stroški za upravno-administrativna dela), stroške materiala in storitev, stroške amortizacije in stroške investicijskega vzdrževanja v strukturi stroškov za vodenje⁴⁴ ter v strukturi stroškov za neposredno socialno oskrbo uporabnikov⁴⁵, ki jih morajo izvajalci storitve upoštevati tako pri določitvi nove cene kot tudi pri usklajevanju cen.

Izvajalec pomoči na domu mora občini ob vlogi za soglasje k ceni pomoči na domu priložiti izpolnjene obrazce za določitev cene, ki so priloga PMOCSVS:

- predlog cene storitve pomoči na domu (v nadaljevanju: obrazec 2),
- struktura stroškov vodenja na mesec (v nadaljevanju: obrazec 2/1) in
- struktura stroškov za neposredno socialno oskrbo uporabnikov na mesec (v nadaljevanju: obrazec 2/2).

PMOCSVS-2 v tretjem odstavku in četrtem odstavku 19. člena ureja še ravnanje v primerih, ko uporabnik prejema pomoč na domu v občini, v kateri ima začasno prebivališče. Če je uporabnik deležen storitve pomoči na domu v občini, v kateri ima začasno prebivališče, jo prejema po ceni, ki velja v občini začasnega prebivališča. Občina stalnega prebivališča mora zagotoviti občinsko subvencijo v višini, kot sicer znaša subvencija v občini začasnega prebivališča uporabnika, in morebitna sredstva za oprostitev največ leto dni, vendar pa se lahko ta rok podaljša s soglasjem občine. Merila za določanje oprostitev pri plačilu

⁴⁴ Stroški za upravno-administrativna dela lahko znašajo največ 75 odstotkov stroškov dela vseh strokovnih delavcev in strokovnih sodelavcev, ki opravljajo naloge strokovne priprave, vodenja in koordiniranja neposrednega izvajanja storitve. Stroški materiala in storitev, ki predstavljajo skupne stroške, kot so stroški pisarniškega materiala, stroški nabave drobnega inventarja, stroški energije in vode, stroški čistilnih storitev, in drugi stroški prostorov, stroški plačilnega prometa ter stroški izobraževanja in podobno lahko znašajo največ 20 odstotkov stroškov dela vseh strokovnih delavcev in strokovnih sodelavcev, ki opravljajo naloge strokovne priprave, vodenja in koordiniranja neposrednega izvajanja storitve (drugi odstavek 12. člena PMOCSVS-2). Enako je določal PMOCSVS-1 v četrtem odstavku 12. člena.

⁴⁵ Stroški materiala in storitev, ki predstavljajo stroške za prevozne storitve (na primer kilometrina, če neposredni izvajalec storitve uporablja lastno vozilo), stroške uporabe vozila izvajalca, stroške zaščitnih sredstev, stroške zdravstvenih pregledov, stroške za zavarovalne premije za zavarovanje za splošno odgovornost iz dejavnosti, stroške izobraževanja, stroške pisarniškega materiala, stroške amortizacije in investicijskega vzdrževanja za vozilo lahko skupaj znašajo največ 15 odstotkov stroškov dela vseh neposrednih izvajalcev oskrbe na domu (sedmi odstavek in osmi odstavek 12. člena PMOCSVS-2). Enako je določal PMOCSVS-1 v drugem in tretjem odstavku 12. člena.

socialnovarstvenih storitev in način njihovega uveljavljanja predpisuje Uredba o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialno varstvenih storitev⁴⁶ (v nadaljevanju: uredba o merilih za določanje oprostitev).

PMOCSVS določa za izvajalce, ki pomoč na domu že izvajajo, dva postopka za spremembo cene. V 40. do 42. členu PMOCSVS je določen postopek usklajevanja cen socialnovarstvenih storitev. Gre za postopek vsakoletnega usklajevanja cen glede na rast elementov, na podlagi katerih se določa cena storitve, ki se opravi 1. 3.⁴⁷ V 39. členu PMOCSVS pa je določeno, da lahko izvajalec, ki že izvaja določene socialnovarstvene storitve, predlaga novo določitev cene zaradi sprememb, ki vplivajo na ceno, pa niso predmet usklajevanja cene, in sicer tako, da poda pristojnemu organu novo vlogo za pridobitev soglasja k ceni storitve.

2.1.1 Zavod za oskrbo na domu Ljubljana

2.1.1.1 Oblikovanje cen pomoči na domu

Cene pomoči na domu, ki jih je ZOD zaračunaval uporabnikom storitve v letih 2012 in 2013, so prikazane v tabeli 8.

Tabela 8: Cene pomoči na domu v letih 2012 in 2013

Obdobje veljavnosti	v evrih na uro		
	Delavnik	Nedelja	Praznik
Od 1. 1. do 31. 1. 2012	3,10	4,34	4,65
Od 1. 2. 2012 do 28. 2. 2013	3,61	4,69	4,87
Od 1. 3. do 31. 12. 2013	3,43	4,46	4,63

Viri: ceniki ZOD za leti 2012 in 2013.

ZOD je stroške razmejeval na stroškovna mesta: vodja regijskega centra, operater – informator, ESS – pripravnik koordinator, vodje pomoči na domu, socialni oskrbovalci in uprava. Iz glavne knjige in prejetih računov za leto 2011 je razvidno, da je ZOD stroške razporejal na stroškovna mesta na naslednji način:

- stroške dela in ostale stroške, povezane z delom, stroške sanitetnega materiala in zaščitne obleke ter stroške zdravstvenih storitev neposredno na podlagi knjigovodskih listin o njihovem nastanku;
- stroške poslovnih prostorov (stroške čiščenja, elektrike, ogrevanja, vode, odvoza smeti in podobno) na podlagi sodila – površina poslovnih prostorov in
- ostale stroške (stroške računovodskih, odvetniških, računalniških in zavarovalnih storitev) na podlagi sodila – 20 odstotkov na upravo in 80 odstotkov na ostala stroškovna mesta po številu zaposlenih.

ZOD uporabljenih sodil za delitev stroškov na stroškovna mesta nima opredeljenih v pravilniku o računovodstvu.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 110/04, 124/04.

⁴⁷ PMOCSVS-1 je določal, da se uskladitev cen opravi 1. 2.

Januarja 2012 je ZOD pripravil nov predlog cene pomoči na domu za delavnik v znesku 3,61 evra na uro, po kateri je obračunaval storitve od 1. 2. 2012. Ceno je določil tako, da je celotne stroške ure pomoči na domu v znesku 18,02 evra zmanjšal za subvencijo MOL v znesku 14,41 evra. Svet zavoda je predlagano ceno sprejel 17. 1. 2012, župan MOL pa je dal soglasje k ceni 18. 1. 2012. Podatki, ki jih je ZOD upošteval pri izračunu cene pomoči na domu, so navedeni v tabeli 9.

Tabela 9: Podatki, ki jih je ZOD upošteval pri izračunu cene ure pomoči na domu za delavnik

Št.	Postavka	
1	Število zaposlenih za vodenje (strokovni delavci in sodelavci)	6,5
2	Število zaposlenih za neposredno oskrbo (socialni oskrbovalci)	100
3	Število učinkovitih ur na enega socialnega oskrbovalca na mesec	105
4	Skupno število učinkovitih ur na mesec ($4=2*3$)	10.500
5	Povprečni mesečni stroški vodenja, v evrih	30.906,04
6	Povprečni mesečni stroški za neposredno oskrbo, v evrih	158.263,67
7	Skupaj povprečni mesečni stroški pomoči na domu, v evrih ($7=5+6$)	189.169,70
8	Celotni stroški ure pomoči na domu, v evrih ($8=7/4$)	18,02
9	Subvencija MOL za uro pomoči na domu, v evrih ($9=8*0,8$)	14,41
10	Cena ure pomoči na domu za uporabnika, v evrih ($10=8-9$)	3,61

Vir: predlog cene storitve pomoči na domu z dne 4. 1. 2012 (obrazci 2, 2/1 in 2/2).

ZOD je ceno ure pomoči na domu za nedeljo in ceno ure pomoči na domu za praznik določil tako, da je ceno ure pomoči na domu za delavnik povečal za 30 oziroma 35 odstotkov.

ZOD je število zaposlenih za vodenje ($3,24 + 3,13 = 6,37$ zaokroženo na 6,5) izračunal kot seštevek:

- števila strokovnih delavcev (vodij) za strokovno pripravo, ki ga je izračunal tako, da je povprečno število upravičencev na mesec, ki so imeli sklenjen dogovor z ZOD, množil z normativom en strokovni delavec na 200 upravičencev ($648 * 1 / 200 = 3,24$), in
- števila strokovnih delavcev ali sodelavcev (vodij ali koordinatorjev) za vodenje in koordinacijo izvajalcev, ki ga je izračunal tako, da je 114 socialnih oskrbovalcev množil z normativom 0,55 strokovnega delavca ali sodelavca na 20 socialnih oskrbovalcev ($114 * 0,55 / 20 = 3,13$); na podlagi prve alineje tretjega odstavka in četrtega odstavka točke h) 1. točke 6. člena pravilnika o standardih in normativih je ZOD v dogovoru z MOL upošteval navedeni normativ, ker je socialni oskrbovalec v povprečju oskrboval več kot pet uporabnikov.

Število zaposlenih za neposredno oskrbo (100 zaposlenih) je povprečno število socialnih oskrbovalcev, izračunano iz plačanih ur⁴⁸ v breme ZOD za obdobje od januarja do novembra 2011.

⁴⁸ Plačane ure rednega dela in nadomestil socialnih oskrbovalcev v breme delodajalca (plačane ure / skupni fond ur od januarja do novembra 2011 = povprečno število socialnih oskrbovalcev).

Na podlagi druge alineje tretjega odstavka in četrtega odstavka točke h) 1. točke 6. člena pravilnika o standardih in normativih je ZOD, zaradi razpršenosti terena in višje stopnje bolniške odsotnosti socialnih oskrbovalcev, v dogovoru z MOL pri izračunu cene upošteval normativ, da socialni oskrbovalec opravi povprečno 105 ur efektivnega dela na mesec.

Na podlagi povprečnega števila socialnih oskrbovalcev, izračunanega iz plačanih ur, in normativa za organiziranje neposredne oskrbe je ZOD izračunal, da bodo socialni oskrbovalci opravili povprečno 10.500 ur pomoči na domu na mesec.

ZOD je kot osnovo za določitev povprečnih mesečnih stroškov vodenja in stroškov za neposredno oskrbo upošteval stroške dela, materiala in storitev, ki jih je za obdobje od januarja do novembra 2011 izkazal za vodje, koordinatorje in socialne oskrbovalce.

Stroške vodenja v obrazcu 2/1 v znesku 30.906,04 evra predstavljajo stroški dela v znesku 15.849,25 evra in stroški materiala in storitev v znesku 15.056,79 evra, ki so seštevek stroškov za upravno-administrativna dela v znesku 11.886,94 evra ter ostalih stroškov materiala in storitev v znesku 3.169,85 evra. ZOD je stroške dela ter ostale stroške materiala in storitev izračunal tako, da je povprečne mesečne stroške dela⁴⁹ ter povprečne mesečne stroške materiala in storitev za stroškovno mesto vodje za obdobje od januarja do novembra 2011 delil s povprečnim številom vodij in koordinatorjev (7,5 zaposlenega), ki ga je izračunal iz plačanih ur⁵⁰ v breme ZOD v navedenem obdobju, in množil z izračunanim številom zaposlenih za vodenje (6,5 zaposlenega za vodenje). Stroške upravno-administrativnih del je določil v višini 75 odstotkov stroškov dela.

Stroški za neposredno oskrbo v obrazcu 2/2 v znesku 158.263,67 evra predstavljajo stroške dela v znesku 142.009,80 evra in stroške materiala in storitev v znesku 16.253,87 evra. Navedena zneska predstavljata povprečne mesečne stroške dela ter povprečne mesečne stroške materiala in storitev za stroškovno mesto socialni oskrbovalec za obdobje od januarja do novembra 2011.

2.1.1.1.a ZOD je izračunal previsoko število strokovnih delavcev ali sodelavcev za vodenje in koordinacijo izvajalcev, ker je z normativom 0,55 strokovnega delavca ali sodelavca na 20 socialnih oskrbovalcev, določenim v prvi alineji tretjega odstavka točke h) 1. točke 6. člena pravilnika o standardih in normativih, množil 114 namesto 100 socialnih oskrbovalcev, ki so potrebni za obseg 10.500 ur pomoči na domu na mesec, ki ga je določil v predlogu cene storitve pomoč na domu z dne 4. 1. 2012 v obrazcu 2, na podlagi katerega je bila pozneje tudi sprejeta cena ure pomoči na domu od 1. 2. 2012. ZOD je zato izračunal, da potrebuje 3,13 namesto 2,75 strokovnega delavca ali sodelavca in 6,5 zaposlenega namesto 6 zaposlenih za vodenje, zaradi česar je v obrazcu 2/1 pri stroških vodenja izračunal in tudi upošteval previsoke stroške dela. ZOD med izvajanjem revizije ni pojasnil, zakaj je pri izračunu upošteval 114 socialnih oskrbovalcev.

⁴⁹ V stroških dela so bile upoštewane bruto plače, izplačane v breme ZOD (plača za redno delo, dodatki, delovna uspešnost za povečan obseg dela in nadomestila v breme delodajalca), prispevki delodajalca za socialno varnost, premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja in drugi stroški dela (regres za letni dopust, povračilo stroškov prehrane med delom, povračilo stroškov prevoza na delo in z dela, odpravnina, solidarnostna pomoč in jubilejna nagrada).

⁵⁰ Plačane ure rednega dela in nadomestil vodij in koordinatorjev v breme delodajalca.

Pojasnilo ZOD

V skladu s pravilnikom o standardih in normativih bi bilo glede na število zaposlenih socialnih oskrbovalcev in število uporabnikov pomoči na domu za leto 2012 za vodenje in koordinacijo predvidenih 6 strokovnih delavcev. Pravilnik o standardih in normativih omogoča odstopanje glede števila strokovnih delavcev v dogovoru z občino. ZOD je MOL posredoval dve različici nove cene pomoči na domu, in sicer po varianti I za 6,5 strokovnega delavca in po varianti II za 7,5 strokovnega delavca. Ker pravilnik o standardih in normativih omogoča odstopanja pri izračunu števila strokovnih delavcev, je MOL predlagala, da ZOD upošteva 6,5 strokovnega delavca in tako izračunano ceno posreduje v potrditev svetu zavoda, kar je ZOD tudi storil.

Na podlagi točke h) 1. točke 6. člena pravilnika o standardih in normativih se pri določitvi števila zaposlenih za vodenje storitve in koordinacijo izvajalcev upošteva normativ 0,5 strokovnega delavca ali sodelavca na 20 socialnih oskrbovalcev. V dogovoru z občino je mogoče le odstopanje od navedenega normativa, ki je določeno v prvi alineji tretjega odstavka točke h) 1. točke 6. člena pravilnika o standardih in normativih, to je 0,55 strokovnega delavca ali sodelavca na 20 socialnih oskrbovalcev. O drugih odstopanjih se občina in izvajalec ne moreta dogovoriti.

2.1.1.1.b Na podlagi tretje alineje četrtega odstavka 12. člena PMOCSVS-1 se v stroške vodenja vključijo del stroškov materiala in storitev, ki predstavljajo skupne stroške, kot so stroški pisarniškega materiala, stroški nabave drobnega inventarja, stroški energije in vode, stroški čistilnih storitev, in drugi stroški prostorov, stroški plačilnega prometa ter stroški izobraževanja in podobno. ZOD v obrazcu 2/1 stroškov materiala in storitev v znesku 15.056,79 evra ni določil v skladu s tretjo alinejo četrtega odstavka 12. člena PMOCSVS-1, ker je med ostale stroške materiala in storitev v znesku 3.169,85 evra vključil:

- del stroškov zaščitnih sredstev in sanitetnega materiala (151,88 evra), ki predstavljajo stroške neposredne socialne oskrbe in bi jih moral upoštevati v obrazcu 2/2;
- del premij za kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje (19,66 evra), ki jih je že upošteval v obrazcu 2/1 v stroških dela, in
- del stroškov vzdrževanja računalniške opreme in opravljanja računovodskih del (188,43 evra), ki predstavljajo stroške za upravno-administrativna dela in jih ne bi smel vključiti v ostale stroške materiala in storitev, ker je v obrazcu 2/1 upošteval stroške za upravno-administrativna dela v najvišjem dovoljenem znesku (75 odstotkov stroškov dela vodij in koordinatorjev).

ZOD je ostale stroške materiala in storitev v obrazcu 2/1 izračunal tako, da je povprečne mesečne stroške materiala in storitev za stroškovno mesto vodje za obdobje od januarja do novembra 2011 delil s povprečnim številom vodij in koordinatorjev, ki ga je izračunal iz plačanih ur v breme ZOD v navedenem obdobju (7,5 zaposlenega), in množil s številom zaposlenih za vodenje, ki ga je določil v obrazcu 2 (6,5 zaposlenega). Na ta način je ZOD v povprečne mesečne stroške, ki so podlaga za izračun cene ure pomoči na domu, vključil premalo stroškov in s ceno ni zagotovil pokrivanja celotnih stroškov, ker je bilo število zaposlenih za vodenje za načrtovani obseg pomoči na domu manjše od povprečnega števila vodij in koordinatorjev iz plačanih ur. Če pa bi bilo število zaposlenih za vodenje za načrtovani obseg pomoči na domu večje od povprečnega števila vodij in koordinatorjev iz plačanih ur v obdobju, pa bi ZOD v ceno

vključil preveč stroškov⁵¹. Ocenjujemo, da se višina stroškov materiala in storitev, kot so na primer stroški poslovnih prostorov (ogrevanje, varovanje, čiščenje), najemnin za računalniške programe, ki se uporabljajo za kadrovske evidencе in obračun storitev, stroški pravnega svetovanja in revizorskih storitev ne spreminja glede na število zaposlenih, zato število zaposlenih ni ustrezno sodilo za razporejanje navedenih stroškov na stroškovna mesta.

2.1.1.1.c PMOCSVS-1 v tretji alineji drugega odstavka 12. člena določa, da so v stroške za neposredno oskrbo vključeni stroški materiala in storitev, ki predstavljajo stroške za prevozne storitve, stroške zaščitnih sredstev, stroške zdravstvenih pregledov, stroške za zavarovalne premije za zavarovanje za splošno odgovornost iz dejavnosti, stroške izobraževanja in stroške pisarniškega materiala. ZOD v obrazcu 2/2 stroškov materiala in storitev v znesku 16.253,87 evra ni določil v skladu s tretjo alinejo drugega odstavka 12. člena PMOCSVS-1, ker je v te stroške vključil:

- del stroškov poslovnih prostorov⁵², poštnih storitev, plačilnega prometa, naročnin in klicev za stacionarne telefone, zakupnin za internet, najemnin za računalniške programe, revizorskih storitev in pravnega svetovanja (1.655,93 evra), ki niso neposredno povezani samo z delom socialnih oskrbovalcev in bi jih moral v skladu s tretjo alinejo četrtega odstavka 12. člena PMOCSVS-1 vključiti kot stroške materiala in storitev v obrazec 2/1;
- del premij za kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje (325,19 evra), ki jih je že upošteval v obrazcu 2/2 v stroških dela, in
- del stroškov vzdrževanja računalniške opreme in stroškov opravljanja računovodskih del (2.245,83 evra), ki jih ne bi smel vključiti v obrazec 2/2, ker predstavljajo stroške za upravno-administrativna dela, ki jih je v obrazcu 2/1 upošteval v najvišjem dovoljenem znesku.

2.1.1.1.d V obrazcu 2/2 je ZOD upošteval povprečne mesečne stroške dela za 100 socialnih oskrbovalcev iz plačanih ur v breme ZOD in povprečne mesečne stroške materiala in storitev za obdobje od januarja do novembra 2011. V tem obdobju so socialni oskrbovalci in študentje opravili povprečno 10.821 ur pomoči na domu na mesec. Glede na to, da je ZOD celotne stroške pomoči na domu delil s skupnim številom učinkovitih ur na mesec (10.500 ur), ki je manjše od povprečnega števila učinkovitih ur pomoči na domu na mesec v obdobju od januarja do novembra 2011 (10.821 ur), bi moral v obrazcu 2/2 ustrezno zmanjšati tiste stroške materiala in storitev⁵³, ki so odvisni od opravljenega števila ur pomoči na domu.

⁵¹ Za obdobje od januarja do novembra 2011 je ZOD izkazal povprečne mesečne stroške računovodskih storitev v znesku 3.000 evrov na mesec. Od tega je razporedil na stroškovno mesto vodje pomoči na domu 192 evrov. V stroške materiala in storitev v obrazcu 2/1 jih je ZOD vključil v znesku 166,40 evra, ki ga je izračunal tako, da je povprečni mesečni znesek (192 evrov) delil s povprečnim številom vodij in koordinatorjev, izračunanim iz plačanih ur v breme ZOD (7,5 zaposlenega), in množil s številom zaposlenih za vodenje, ki ga je določil v obrazcu 2 (6,5 zaposlenega). V letu 2012 so bili povprečni mesečni stroški računovodskih storitev enaki kot v letu 2011, torej 3.000 evrov za ZOD in od tega 192 evrov za stroškovno mesto vodje pomoči na domu. Ker je ZOD stroške preračunaval glede na število zaposlenih vodij in koordinatorjev, s ceno ni zagotovil pokrivanja celotnih stroškov. Če pa bi v izračunu načrtoval večje število vodij in koordinatorjev od povprečnega števila vodij in koordinatorjev, izračunanega iz plačanih ur v breme ZOD, pa bi v ceno vključil preveč stroškov.

⁵² Stroški ogrevanja, električne energije, čiščenja, varovanja, vode, odvoza smeti in podobno, ki so ji zaračunali Energetika, d. o. o., Elektro Ljubljana, d. d., Manicom, d. o. o., Dom Efekt, d. o. o., SPL, d. d. in MOL.

⁵³ Na primer stroške zaščitnih sredstev in sanitetnega materiala, stroške prevoznih storitev, stroške študentskega dela in podobno.

ZOD je zaradi nepravilnosti, navedenih v točkah od 2.1.1.1.a do 2.1.1.1.d tega poročila, določil celotne stroške za uro pomoči na domu, opravljene na delavnik, v znesku 18,02 evra namesto 17,40 evra⁵⁴ in ceno ure pomoči na domu za uporabnika v znesku 3,61 evra namesto 3,48 evra. Ker je bila cena za delavnik osnova za določitev cen za nedeljo in praznik, je ZOD določil ceno za nedeljo v znesku 4,69 evra namesto 4,52 evra in ceno za praznik v znesku 4,87 evra namesto 4,70 evra. Cena ure pomoči na domu za delavnik, ki je veljala v obdobju od 1. 2. 2012 do 28. 2. 2013, je bila osnova za uskladitev cene pomoči na domu z rastjo elementov cen socialnovarstvenih storitev, ki jo je ZOD izvedel v letu 2013, zato so bile tudi usklajene cene pomoči na domu, ki so veljale v obdobju od 1. 3. do 31. 12. 2013, previsoke za 3,6 oziroma 3,7 odstotka. Ocenjujemo, da je ZOD zaradi nepravilne določitve cen uporabnikom in občinam za opravljene ure pomoči na domu zaračunal 74.800 evrov preveč za leto 2012 in 80.134 evrov preveč za leto 2013.

Pogodba o delovanju Evropske unije⁵⁵ (v nadaljevanju: PDEU) v drugem odstavku 106. člena določa, da morajo podjetja, pooblaščenca za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, oziroma podjetja, ki imajo značaj dohodkovnega monopola, ravnati po pravilih iz pogodb, zlasti po pravilih o konkurenci, kolikor uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene. Za opravljanje nekaterih storitev splošnega gospodarskega pomena na podlagi načel in pogojev, ki omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog, se lahko izkaže, da je potrebna državna finančna podpora za pokrivanje nekaterih ali vseh posebnih stroškov, ki izhajajo iz obveznosti javnih storitev. Evropska komisija je sprejela Sklep komisije z dne 20. 12. 2011 o uporabi člena 106(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena⁵⁶ (v nadaljevanju: sklep komisije o državni pomoči), ki določa pogoje, pod katerimi je državna pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, združljiva z notranjim trgov in izvzeta iz obveznosti priglasitve iz člena 108(3) PDEU. V skladu s prvim odstavkom 5. člena sklepa komisije o državni pomoči znesek nadomestila ne sme presegati zneska, ki je nujen za pokrivanje neto stroškov, nastalih pri izpolnjevanju obveznosti javnih storitev, vključno z zmernim dobičkom. Če podjetje prejme nadomestilo, višje od zneska, določenega na podlagi 5. člena, država članica na podlagi drugega odstavka 6. člena sklepa komisije o državni pomoči od podjetja zahteva povračilo vseh prejetih prekomernih nadomestil. ZOD je izračunal previsoke celotne stroške ure pomoči na domu, na podlagi katerih je izračunal znesek subvencije in ceno ure pomoči na domu za uporabnika, zato obstaja tveganje, da je prejel prekomerno nadomestilo zneska, potrebnega za pokrivanje neto stroškov za izvajanje pomoči na domu, in zato nezdržljivo državno pomoč, ki jo je treba vrniti.

⁵⁴ Pri izračunu smo upoštevali stroške dela za 6 strokovnih delavcev in sodelavcev ter 100 socialnih oskrbovalcev ter povprečne mesečne stroške materiala in storitev, ki jih ZOD upošteval v obrazcih 2/1 in 2/2, popravljene v skladu z ugotovitvami v točkah od 2.1.1.1.b do 2.1.1.1.c tega poročila.

⁵⁵ UL C, št. 83/1 – prečiščeno besedilo z dne 30. 3. 2010.

⁵⁶ UL L, št. 7/3 z dne 11. 1. 2012

2.1.1.2 Zaračunavanje storitve pomoč na domu

V pogodbah o financiranju ZOD⁵⁷ sta se MOL in ZOD dogovorila, da bo ZOD v letih 2012 in 2013 povprečno mesečno opravil 10.858 učinkovnih ur pomoči na domu in da lahko doseženi obseg storitev od dogovorjenega odstopa največ do 5 odstotkov. Dogovorjeno je, da v primeru večjega odstopanja MOL in ZOD analizirata objektivne razloge, zaradi katerih je prišlo do odstopanja, o pokrivanju razlike pa odloča MOL. ZOD je opravil 123.129 ur pomoči na domu v letu 2012 in 130.273 ur pomoči na domu v letu 2013. V skladu s pogodbami je ZOD MOL mesečno izstavil zahtevek za plačilo subvencije za pogodbeno dogovorjeno število učinkovnih ur pomoči na domu (10.858 učinkovnih ur), ki pa je bilo večje ali manjše od števila dejansko opravljenih učinkovnih ur v posameznem mesecu. Ker je ZOD zaračunal MOL pogodbeno dogovorjeno število učinkovnih ur pomoči na domu namesto dejansko opravljenih učinkovnih ur, ocenjujemo⁵⁸, da je ZOD zaračunal MOL za 102.723 evrov več subvencij za leto 2012 in za 1.171 evrov več subvencij za leto 2013.

Prihodki, ki jih je ZOD ustvaril z opravljanjem pomoči na domu v letih 2012 in 2013, so prikazani v tabeli 10.

Tabela 10: Prihodki od opravljene pomoči na domu v letih 2012 in 2013

Vrsta prihodkov	Leto 2012 v evrih	Leto 2013 v evrih	Indeks 13/12
Prihodki od zaračunanih subvencij in (do)plačil občinam ⁵⁹	1.971.556	1.915.675	97
Prihodki od zaračunane pomoči na domu uporabnikom	377.256	390.729	104
Skupaj prihodki od pomoči na domu	2.348.812	2.306.404	98

Vir: analitična evidenca ZOD.

Podlaga za zaračunavanje pomoči na domu je dogovor o izvajanju storitve, sklenjen med ZOD in uporabnikom. Postopek za uveljavljanje, izvajanje in prekinitev pomoči na domu ter sodelovanje uporabnika pri izvajanju storitve (podajanje pripomb na izvajanje storitve, ugovorov in pritožb) določa Pravilnik o postopkih pri uveljavljanju, izvajanju in prekinitvi storitve pomoč družini na domu v obliki socialne oskrbe na domu v Zavodu za oskrbo na domu Ljubljana⁶⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih).

⁵⁷ Pogodba št. 1221-1/2011-116 z dne 20. 1. 2012 za januar 2012, št. 1221-1/2012-12 z dne 29. 2. 2012 za obdobje od 1. 2. do 30. 9. 2012, št. 1221-1/2012-45 z dne 16. 10. 2012 za obdobje od 1. 10. do 31. 12. 2012, št. 1221-1/2012-60 z dne 25. 1. 2013 za leto 2013 z aneksi št. 1 in 2.

⁵⁸ Zneska 102.723 evrov in 1.171 evrov sta zmnožek zneska subvencije za delavnik (12,85 evra za januar 2012, 14,41 evra za obdobje od februarja 2012 do februarja 2013 in 13,74 evra za obdobje od marca do decembra 2013) in razlike med pogodbeno dogovorjenim številom učinkovnih ur pomoči na domu (10.858 učinkovnih ur) in dejansko opravljenimi učinkovnimi urami v posameznem mesecu.

⁵⁹ Navedena zneska predstavljata subvencije in (do)plačila za opravljene ure pomoči na domu uporabnikom na območju MOL za leti 2012 in 2013, ki jih je ZOD zaračunal MOL (1.969.341 evrov za leto 2012 in 1.909.240 evrov za leto 2013) in drugim občinam, v katerih so imeli uporabniki stalno prebivališče (2.215 evrov za leto 2012 in 6.435 evrov za leto 2013).

⁶⁰ Pravilnik je sprejel svet zavoda 28. 2. 2011.

ZOD z uporabniki sklene dogovore o izvajanju pomoči na domu, v katerih so opredeljeni predvsem predmet dogovora, cena, način obračuna in plačila storitve, obveznosti ZOD in uporabnika, sodelovanje uporabnika pri izvajanju storitve in razlogi za prenehanje izvajanja storitve. V skladu s 1. točko 1. člena dogovorov se obseg, trajanje in način opravljanja pomoči na domu določijo v osebni načrtu, ki je sestavni del dogovora. Dogovori v 5. točki 1. člena določajo, da si ZOD v primeru spremenjenih okoliščin prizadeva z uporabnikom skleniti spremembe k osebni načrtu. Razlogi za spremembe osebnega načrta so: spremembe v potrebah uporabnika, spremembe v njegovi socialni mreži ter v organizacijskih in kadrovske možnosti ZOD.

2.1.1.2.a Pri pregledu dogovorov in dnevnikov opravljenih storitev smo v 13 odstotkih primerov ugotovili, da je ZOD pri uporabnikih izvajal večji ali manjši obseg pomoči na domu, kot je bil določen v osebnih načrtih.

2.1.1.2.b Na podlagi odločbe⁶¹ centra za socialno delo je bila uporabnica oproščena plačila storitve pomoč na domu v znesku 1,52 evra na uro od 1. 6. 2009, njen prispevek k plačilu pa je znašal 1,52 evra na uro. Zaradi uskladitve⁶² oprostitve plačila in prispevka k plačilu storitve pomoč na domu 1. 7. 2010 z rastjo cen življenjskih potrebščin v obdobju januar–junij 2010 se je znesek oprostitve zmanjšal na 1,47 evra na uro, njen prispevek k plačilu pa povečal na 1,57 evra na uro. V obdobju od 21. 7. do 20. 8. 2012⁶³ je ZOD uporabnici opravil 27 ur pomoči na domu⁶⁴ v skupnem znesku 100,81 evra. ZOD je znesek oprostitve plačila določil tako, da je znesek 100,81 evra množil s 50 odstotki in opravljene storitve zaračunal uporabnici v znesku 50,41 evra in MOL v znesku 50,40 evra.

Oprostitve, ki se določajo v odvisnosti od vrednosti storitve, se v skladu s prvim odstavkom 41. člena uredbe o merilih za določanje oprostitev usklajujejo ob vsakokratni spremembi cene storitve tako, da se oprostitev poveča za višino povečanja vrednosti storitve. Pri zaračunavanju opravljenih storitev je ZOD ravnal v nasprotju z navedeno določbo uredbe, ker ob vsakokratni spremembi cene⁶⁵ pomoči na domu oprostitve ni povečal za višino povečanja vrednosti storitve tako, da bi znašala oprostitev plačila 2,04 evra na uro od 1. 2. 2012. ZOD bi moral uporabnici zaračunati prispevek k plačilu opravljenih storitev v znesku 42,39 evra, kar predstavlja zmnožek opravljenih ur pomoči na domu (27 ur) in prispevka uporabnice k plačilu (1,57 evra na uro). Razliko do celotnega zneska opravljenih storitev v znesku 58,42 evra bi moral ZOD zaračunati MOL. ZOD je zaračunal za 8,02 evra pomoči na domu uporabnici preveč in MOL premalo.

2.1.1.2.c Pravilnik o postopkih v 5. in 6. točki 12. člena določa, da lahko uporabnik dogovorjeno storitev odpove v času uradnih ur izvajalca: osebno, telefonsko, pisno ali prek elektronske pošte. ZOD uporabniku zaračuna odpovedano storitev (tako imenovano nerealizirano PND) v celoti, kot da bi bila opravljena, če je do odpovedi prišlo na dan izvedbe oziroma za naslednji dan in v primeru višje sile (bolnica, urgencia), ko je

⁶¹ Odločba Centra za socialno delo Ljubljana Bežigrad, št. 13/1223-10/2009-8(20) z dne 3. 6. 2009.

⁶² Obvestilo o uskladitvi, št. 14/1223-10/2009(20) z dne 31. 8. 2010.

⁶³ Pomoč na domu za to obdobje je bila zaračunana uporabnici na računu, ki je bil vključen v vzorec.

⁶⁴ 27 ur pomoči na domu predstavlja seštevek 24 ur po ceni za delavnik 3,61 evra na uro, 2,5 ure po ceni za nedeljo 4,69 evra na uro in 0,5 ure po ceni za praznik 4,87 evra na uro.

⁶⁵ Ceno ure pomoči na domu v znesku 3,04 evra iz leta 2007 je ZOD 1. 10. 2011 povečal na 3,10 evra in 1. 2. 2012 na 3,61 evra.

bila storitev odpovedana ob prihodu socialnega oskrbovalca na dom uporabnika. Enako je določeno tudi v 3. členu dogovorov. V treh primerih smo ugotovili, da je ZOD uporabniku zaračunal za 15,08 evra premalo nerealizirane PND:

- decembra 2012 je ZOD pri uporabniku izvajal pomoč na domu z dvema oskrbovalkama vse dni v tednu dvakrat na dan (zjutraj eno uro in zvečer pol ure). Uporabnik ni pravočasno odpovedal dogovorjene storitve za 26. 12. 2012 zvečer in 27. 12. 2012 zjutraj in zvečer, zato mu je ZOD zaračunal dve uri nerealizirane PND (1,5 ure po ceni za delavnik in 0,5 ure po ceni za praznik). Glede na to, da je ZOD pri uporabniku izvajal pomoč na domu z dvema oskrbovalkama, bi moral uporabniku namesto dveh zaračunati štiri ure nerealizirane PND, zato je bil znesek računa prenizek za 7,86 evra;
- uporabnica, pri kateri je ZOD izvajal pomoč na domu dvakrat na teden po eno uro, ni pravočasno odpovedala dogovorjene storitve za 9. 10. in 12. 10. 2012. ZOD je uporabnici za oktober 2012 zaračunal pol ure namesto dveh ur nerealizirane PND, zato je bil znesek računa prenizek za 5,42 evra;
- v evidenci o izvajanju pomoči na domu za januar 2013 je bila za uporabnico izkazana ena ura opravljenih pomoči na domu in ena ura nerealizirane PND. ZOD je uporabnici za januar 2013 zaračunal za 1,80 evra premalo pomoči na domu, ker je pri izračunu upošteval uro in pol pomoči na domu namesto ene ure opravljenih pomoči na domu in ene ure nerealizirane PND.

2.1.1.2.d ZOD je dvema uporabnicama zaračunal dve uri nerealizirane PND v skupnem znesku 7,22 evra. Med izvajanjem revizije ZOD ni predložil dokumentacije, s katero bi izkazal, za kateri dan uporabnici nista pravočasno odpovedali dogovorjene pomoči na domu.

2.1.1.2.e 8. in 11. točka 12. člena pravilnika o postopkih določata, da si uporabnik, ki začasno ne potrebuje storitve zaradi zdravljenja, rehabilitacije, oddiha ali pomoči sorodnika, s plačilom rezervacije zagotovi enak termin izvajanja storitve, ko jo ponovno potrebuje. Rezervacija se zaračuna v višini 50 odstotkov cene storitve, ki jo plača uporabnik. V dveh primerih ZOD ni pravilno zaračunal rezervacije, zato je zaračunal v enem primeru 3,97 evra preveč, v drugem primeru pa 3,43 evra premalo pomoči na domu:

- uporabnica je obvestila ZOD, da v obdobju od 21. 7. do vključno 11. 8. 2013 ne potrebuje pomoči na domu, ki se je izvajala vsak dan eno uro; ZOD je uporabnici zaračunal rezervacijo v skupnem znesku 38,01 evra za 21 ur po polovični ceni za delavnik namesto v skupnem znesku 41,98 evra za 22 ur, od tega za 18 ur po polovični ceni za delavnik in 4 ure po polovični ceni za nedeljo;
- uporabnica je obvestila ZOD, da v obdobju od 4. 11. do vključno 8. 11. 2013 ne potrebuje pomoči na domu, ki se je izvajala vsak dan eno uro; ZOD je uporabnici za november 2013 zaračunal 3,43 evra preveč, ker je za 4. 11. 2013 zaračunal eno uro rezervacije in hkrati eno uro nerealizirane PND.

2.1.1.2.f ZOD pri zaračunavanju pomoči na domu uporabnikom in MOL v štirih primerih ni pravilno upošteval odločb o oprostitvi plačila storitve, zato je zaračunal uporabnikom 18,04 evra preveč (54,14 evra preveč in 36,10 evra premalo), MOL pa 23,46 evra preveč (36,10 evra preveč in 12,64 evra premalo):

- ZOD je uporabniku za obdobje od 21. 3. do 20. 4. 2012 zaračunal eno uro pomoči na domu v znesku 3,61 evra, čeprav število opravljenih ur pomoči na domu (81 ur) ni presegllo števila ur pomoči na domu (88 ur), za katere je bil uporabnik z odločbo centra za socialno delo oproščen plačila storitve;
- znesek izdanega računa uporabnici za obdobje od 1. 7. do 31. 7. 2013 je bil previsok za 5,41 evra; ZOD je uporabnici zaračunal 11 ur namesto 9,5 ure pomoči na domu, za kolikor je število opravljenih

ur pomoči na domu (89,5 ure) v tem obdobju presešlo število ur pomoči na domu, za katere je bila uporabnica z odločbo centra za socialno delo oproščena plačila storitve (80 ur);

- na računu za maj 2013 je ZOD uporabniku zaračunal 7 ur pomoči na domu, za kolikor je število opravljenih ur pomoči na domu (27 ur) preseгло število ur pomoči na domu, za katere je bil uporabnik z odločbo centra za socialno delo oproščen plačila storitve (20 ur); junija 2013 je ZOD za uporabnika prejel novo odločbo centra za socialno delo, s katero je bil uporabnik oproščen plačila storitve pomoč na domu v znesku 36,10 evra (oziroma 10 ur) od 15. 4. 2013; ZOD ni naredil poročuna opravljenih ur pomoči na domu v maju 2013 v skladu z novo odločbo o oprostitvi plačila, zato je zaračunal 36,10 evra uporabniku premalo, MOL pa preveč;
- v obdobju od 1. 6. do 31. 12. 2012 je ZOD uporabnici opravil skupaj 249,5 ure pomoči na domu, ki jih je zaračunal MOL (139,5 ure) ter uporabnici oziroma njeni zavezanki za preživljanje (110 ur); na podlagi odločbe centra za socialno delo iz leta 2012 je bila uporabnica v celoti oproščena plačila storitve pomoči na domu od 1. 6. 2012, njena zavezanka za preživljanje pa je morala prispevati k plačilu 158,83 evra oziroma 3,61 evra na uro; na podlagi pritožbe zavezanke za preživljanje uporabnice je MDDSZ februarja 2013 z odločbo spremenilo odločbo centra za socialno delo iz leta 2012 in odločilo, da je zavezanka za preživljanje oproščena plačila storitve za uporabnico v celoti od 1. 6. 2012 in da razliko med oprostitvijo uporabnice in prispevkom zavezanke za preživljanje plača MOL; na podlagi odločbe MDDSZ je ZOD izdelal poročun zaračunanih ur pomoči na domu za obdobje od 1. 6. do 31. 12. 2012, v katerem je izračunal za 12,64 evra prenizko doplačilo MOL in za 45,13 evra prenizko vračilo uporabnici oziroma zavezanki za preživljanje.

2.1.2 Zavod za socialno oskrbo Pristan

2.1.2.1 Oblikovanje cen pomoči na domu

Cene pomoči na domu, ki jih je zavod Pristan zaračunaval uporabnikom storitve v MOL v letih 2012 in 2013, so prikazane v tabeli 11.

Tabela 11: Cene pomoči na domu v letih 2012 in 2013

Obdobje veljavnosti	v evrih na uro		
	Delavnik	Nedelja	Praznik
Od 1. 1. do 31. 1. 2012	3,89	5,45	5,84
Od 1. 2. 2012 do 31. 12. 2013	3,35	4,36	4,52

Vira: cenika zavoda Pristan za leti 2012 in 2013.

Zavod Pristan je stroške razmejeval na naslednja stroškovna mesta: posamezne občine, v katerih zavod na podlagi koncesijskih pogodb izvaja pomoč na domu, Center starejših Pristan in skupno stroškovno mesto (uprava). Posredne stroške, ki jih ni bilo mogoče razporediti neposredno na podlagi knjigovodskih listin, je razporejal po sodilu – udeležba stroškovnega mesta v skupnem prihodku poslovnega leta, ki je opredeljeno v pravilniku o računovodstvu.

Januarja 2012 je direktor zavoda Pristan sprejel nov predlog cene pomoči na domu za delavnik v znesku 3,35 evra na uro, po katerem je zavod zaračunaval storitve uporabnikom od 1. 2. 2012. Ceno je določil tako, da je celotne stroške ure pomoči na domu za območje MOL v znesku 16,74 evra zmanjšal za

subvencijo MOL v znesku 13,39 evra. Župan MOL pa je dal soglasje k ceni 18. 1. 2012. Podatki, ki jih je zavod Pristan upošteval pri izračunu cene pomoči na domu, so navedeni v tabeli 12.

Tabela 12: Podatki, ki jih je zavod Pristan upošteval pri izračunu cene ure pomoči na domu za delavnik v MOL

Št.	Postavka	
1	Število zaposlenih za vodenje (strokovni delavci in sodelavci)	1,47
2	Število zaposlenih za neposredno oskrbo (socialni oskrbovalci)	27,27
3	Število efektivnih ur na enega socialnega oskrbovalca na mesec	110
4	Skupno število efektivnih ur na mesec ($4=2*3$)	3.000
5	Povprečni mesečni stroški vodenja, v evrih	6.645,89
6	Povprečni mesečni stroški za neposredno oskrbo, v evrih	43.576,10
7	Skupaj povprečni mesečni stroški pomoči na domu, v evrih ($7=5+6$)	50.221,99
8	Celotni stroški ure pomoči na domu, v evrih ($8=7/4$)	16,74
9	Subvencija MOL za uro pomoči na domu, v evrih ($9=8*0,8$)	13,39
10	Cena ure pomoči na domu za uporabnika, v evrih ($10=8-9$)	3,35

Vir: predlog cene storitve pomoči na domu z dne 4. 1. 2012 (obrazci 2, 2/1 in 2/2).

Zavod Pristan je določil ceno ure pomoči na domu za mesečni obseg 3.000 efektivnih ur pomoči na domu, ki je enak povprečnemu mesečnemu obsegu ur iz koncesijske pogodbe.

Zavod Pristan je število zaposlenih za vodenje ($0,79 + 0,68 = 1,47$) izračunal kot seštevek:

- števila strokovnih delavcev (vodij) za strokovno pripravo, ki ga je izračunal tako, da je 158 uporabnikov množil z normativom en strokovni delavec na 200 upravičencev ($158 * 1 / 200 = 0,79$), in
- števila strokovnih delavcev ali sodelavcev (vodij ali koordinatorjev) za vodenje in koordinacijo izvajalcev, ki ga je izračunal tako, da je 27,27 socialnega oskrbovalca množil z normativom 0,5 strokovnega delavca ali sodelavca na 20 socialnih oskrbovalcev ($27,27 * 0,5 / 20 = 0,68$).

Število uporabnikov (158), ki ga je zavod Pristan upošteval pri izračunu števila strokovnih delavcev (vodij) za strokovno pripravo, je bilo za 59,1 odstotka oziroma 35,8 odstotka večje od povprečnega števila upravičencev na mesec, ki so imeli sklenjen dogovor v letu 2012 (99,3 dogovora) oziroma v letu 2013 (116,3 dogovora). Zavod Pristan je število zaposlenih za neposredno oskrbo (27,27 zaposlenega) izračunal tako, da je skupno število efektivnih ur na mesec (3.000 ur) delil z normativom za organiziranje neposredne oskrbe iz druge alineje tretjega odstavka točke h) 1. točke 6. člena pravilnika o standardih in normativih (povprečno 110 ur efektivnega dela na mesec na socialnega oskrbovalca).

Stroški vodenja (6.645,89 evra) predstavljajo zmnožek števila zaposlenih za vodenje (1,47 zaposlenega) in povprečnih mesečnih stroškov vodenja na enega vodja oziroma koordinatorja (4.521,01 evra) iz obrazca 2/1, ki so seštevek stroškov dela (2.446,17 evra) ter stroškov materiala in storitev (2.074,84 evra).

Stroški za neposredno oskrbo (43.576,10 evra) predstavljajo zmnožek števila zaposlenih za neposredno oskrbo (27,27 zaposlenega) in povprečnih mesečnih stroškov za neposredno oskrbo na enega socialnega oskrbovalca (1.597,95 evra) iz obrazca 2/2, ki so seštevek stroškov dela (1.389,68 evra) ter stroškov materiala in storitev (208,27 evra).

Pri določitvi predlogov cene za nedeljo in praznik je zavod Pristan poleg stroškov dela, materiala in storitev, vključenih v predlog cene za delavnik, kot strošek dela za neposredno oskrbo vključil še dodatek za delo v nedeljo oziroma dodatek za delo na praznik.

2.1.2.1.a V stroških dela je zavod Pristan upošteval povprečno osnovno plačo za zaposlene na delovnem mestu socialnega oskrbovalca v znesku 862,07 evra (16. plačni razred) v obrazcu 2/2 in povprečno osnovno plačo za zaposlene na delovnem mestu strokovnega delavca oziroma sodelavca v znesku 1.614,63 evra (32. plačni razred) v obrazcu 2/1. Zavod Pristan zneskov osnovnih plač za 16. in 32. plačni razred ni zmanjšal za delež razlike za odpravo nesorazmerja, ki ga je sicer upošteval pri obračunu in izplačilu plač zaposlenim do 1. 6. 2012⁶⁶. Zaradi navedenega je bil znesek povprečne osnovne plače, ki ga je zavod Pristan upošteval pri določitvi stroškov dela za socialnega oskrbovalca, previsok za 62,59 evra, za strokovnega delavca oziroma sodelavca pa za 113,66 evra. Dodatek za delovno dobo se izračuna v odstotku od osnovne plače, zato je zavod Pristan tudi ta dodatek upošteval v previsokem znesku. Poleg tega je zavod Pristan v obrazcu 2/1 v stroških dela upošteval tudi položajni dodatek v znesku 69,52 evra na zaposlenega vodja oziroma koordinatorja. Iz rekapitulacij plač za leti 2012 in 2013 je razvidno, da zavod Pristan vodji oziroma koordinatorju ni izplačeval položajnega dodatka. Zavod Pristan je ravnal v nasprotju z določbo prvega odstavka 10. člena PMOCSVS-1, da se cene socialnovarstvenih storitev določijo na osnovi načrtovanih povprečnih mesečnih stroškov za tekoče leto, ker je v stroške dela vključil višje zneske povprečnih osnovnih plač socialnega oskrbovalca in strokovnega delavca oziroma sodelavca, kot jih je upošteval pri obračunu in izplačilu plač zaposlenim, ter položajni dodatek, ki ga ni izplačeval. Ocenjujemo, da je zavod Pristan zaradi te nepravilnosti določil za 0,94 evra previsoke celotne stroške ure pomoči na domu, opravljene na delavnik, ter uporabnikom in občinam za opravljeno pomoč na domu preveč zaračunal 18.730 evrov v obdobju od februarja do decembra 2012 in 21.463 evrov v letu 2013⁶⁷.

PMOCSVS-2 v 40. členu določa način usklajevanja cen socialnovarstvenih storitev. Zavod Pristan v letu 2013 ni izvedel uskladitve cen pomoči na domu. Če bi zavod Pristan v predlogu cene za leto 2012 upošteval dejanske povprečne osnovne plače, ki jih je obračunaval in izplačeval zaposlenim na delovnih mestih socialnega oskrbovalca in strokovnega delavca oziroma sodelavca do 1. 6. 2012, uskladitev cen pomoči na domu v letu 2013 zaradi znižanja osnovnih plač plačnih razredov ne bi bila nujna, ker dejanske povprečne osnovne plače niso bile pomembno višje od veljavnih zneskov osnovnih plač za 16. in 32. plačni razred, ki jih je zavod Pristan upošteval pri obračunu in izplačilu plač zaposlenim v letu 2013.

⁶⁶ Na podlagi 155. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ (v nadaljevanju: ZUJF; Uradni list RS, št. 40/12, 105/12) se je višja osnovna plača, ki je pripadala javnemu uslužbencu zaradi odprave tretje in četrte četrtnine nesorazmerij v osnovnih plačah, začela izplačevati 1. 6. 2012. V skladu s 236. členom ZUJF so se 1. 6. 2012 osnovne plače plačnih razredov znižale za 8 odstotkov, zato je znašala osnovna plača za 16. plačni razred 793,10 evra, osnovna plača za 32. plačni razred pa 1.485,46 evra. Osnove plače plačnih razredov so se ponovno znižale 1. 6. 2013 tako, da je znašala osnovna plača za 16. plačni razred 789,13 evra, osnovna plača za 32. plačni razred pa 1.469,81 evra.

⁶⁷ Ocenjena zneska 18.730 evrov in 21.463 evrov sta seštevka zmnožkov števila opravljenih ur pomoči na domu in ugotovljene razlik v celotnih stroških za uro pomoči na domu, opravljene na delavnik (0,94 evra), nedeljo (1,23 evra) in praznik (1,27 evra).

Ker pa je zavod Pristan v predlogu cene za leto 2012 upošteval previsoke zneske povprečnih osnovnih plač, bi v letu 2013 moral izvesti uskladitev cen pomoči na domu ter pri tem upoštevati določbe 12. člena PMOCSVS-2 o najvišjih deležih stroškov za upravno-administrativna dela, stroškov materiala in storitev, stroškov amortizacije in stroškov investicijskega vzdrževanja v strukturi stroškov za vodenje ter v strukturi stroškov za neposredno socialno oskrbo uporabnikov.

PDEU v drugem odstavku 106. člena določa, da morajo podjetja, pooblaščenca za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, oziroma podjetja, ki imajo značaj dohodkovnega monopola, ravnati po pravilih iz pogodb, zlasti po pravilih o konkurenci, če uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene. Za opravljanje nekaterih storitev splošnega gospodarskega pomena na podlagi načel in pogojev, ki omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog, se lahko izkaže, da je potrebna državna finančna podpora za pokrivanje nekaterih ali vseh posebnih stroškov, ki izhajajo iz obveznosti javnih storitev. Evropska komisija je sprejela sklep komisije o državni pomoči, ki določa pogoje, pod katerimi je državna pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, združljiva z notranjim trgov in izvzeta iz obveznosti priglasitve iz člena 108(3) PDEU. V skladu s prvim odstavkom 5. člena sklepa komisije o državni pomoči znesek nadomestila ne sme presegati zneska, ki je nujen za pokrivanje neto stroškov, nastalih pri izpolnjevanju obveznosti javnih storitev, vključno z zmernim dobičkom. Če podjetje prejme nadomestilo, višje od zneska, določenega na podlagi 5. člena, država članica na podlagi drugega odstavka 6. člena sklepa komisije o državni pomoči od podjetja zahteva povračilo vseh prejetih prekomernih nadomestil. Zavod Pristan je izračunal previsoke celotne stroške ure pomoči na domu, na podlagi katerih je izračunal znesek subvencije in ceno ure pomoči na domu za uporabnika, zato obstaja tveganje, da je prejel prekomerno nadomestilo zneska, potrebnega za pokrivanje neto stroškov za izvajanje pomoči na domu, in zato nezdružljivo državno pomoč, ki jo je treba vrniti.

2.1.2.1.b V pogodbah o financiranju pomoči na domu, ki jih je zavod Pristan sklenil z MOL, je bilo določeno, da bo zavod Pristan povprečno mesečno opravil do 2.179 učinkovitih ur pomoči na domu v letu 2012 in do 2.130 učinkovitih ur pomoči na domu v letu 2013. Dejansko je zavod Pristan v MOL povprečno na mesec opravil 1.784 učinkovitih ur pomoči na domu v letu 2012 in 1.863 učinkovitih ur v letu 2013. Kalkulacija cene mora biti realna in mora temeljiti na podatkih o stroških, ki jih je mogoče utemeljeno pričakovati v obdobju, za katero je oblikovana cena, saj cena sicer ne izraža resničnih možnosti in lahko presega znesek, ki je potreben za pokrivanje stroškov, nastalih pri izvajanju pomoči na domu, ali pa teh stroškov ne pokriva v celoti. Knjižgovodski podatki iz preteklosti pogosto nakazujejo stanja in spremembe za prihodnost, zato jih je pri računovodskem predračunavanju treba upoštevati. Zavod Pristan je v letu 2011, torej v letu pred obdobjem, za katero je oblikoval ceno ure pomoči na domu, povprečno na mesec opravil 1.580 učinkovitih ur, zato ocenjujemo, da kalkulacija cene ure pomoči na domu, v kateri je zavod Pristan upošteval 3.000 učinkovitih ur na mesec, ni temeljila na realnih poslovnih predpostavkah, saj je bilo število učinkovitih ur na mesec, ki je bilo podlaga za izračun cene ure pomoči na domu, od 37,7 do 68,1 odstotka višje od obsega pomoči na domu, ki je bil določen v pogodbah o financiranju oziroma dejansko opravljen v letih 2011, 2012 in 2013.

Pojasnilo zavoda Pristan

MOL je soglašala s širitvijo dejavnosti in zato določila predviden obseg dela. Zavod Pristan je želel storitev kar se da hitro razvijati, vendar je bilo povpraševanje po storitvi v določenih obdobjih manjše od pričakovanega. Za temi obdobji so bila obdobja večjega povpraševanja po storitvi, čemur je občasno zavod Pristan težko sledil s širitvijo kadrovske zasedbe. Zaradi težkega načrtovanja obsega storitve je zavod Pristan pri izračunu upošteval dogovorjen obseg iz koncesijske pogodbe.

PMOCSVS v prvem odstavku 10. člena določa, da se cene socialnovarstvenih storitev določijo na podlagi načrtovanih povprečnih mesečnih stroškov za tekoče leto – elementov za oblikovanje cen, preračunanih na enoto storitve. V skladu z navedenim ocenjujemo, da bi zavod Pristan moral v kalkulaciji cene za leto 2012 upoštevati povprečno mesečno število učinkivnih ur, ki bi ga glede na doseženo rast v preteklih letih utemeljeno pričakoval v letih 2012 in 2013.

Poleg tega je zavod Pristan v obrazcu 2/1 določil povprečne mesečne stroške materiala in storitev v znesku 2.074,84 evra na enega vodja oziroma koordinatorja, v obrazcu 2/2 pa povprečne mesečne stroške materiala in storitev v znesku 208,27 evra na enega socialnega oskrbovalca. Obstaja tveganje, da zavod Pristan na ta način v povprečne mesečne stroške, ki so podlaga za izračun cene pomoči na domu, vključi preveč stroškov, če je število zaposlenih za načrtovani obseg pomoči na domu večje od povprečnega števila zaposlenih v obdobju, ki je bilo podlaga za določitev stroškov. Če pa je število zaposlenih za načrtovani obseg pomoči na domu manjše od povprečnega števila zaposlenih v obdobju, ki je bilo podlaga za določitev stroškov, pa bi zavod Pristan v ceno vključil premalo stroškov in s ceno ne bi zagotovil pokrivanja celotnih stroškov⁶⁸. Ocenjujemo, da se višina stroškov materiala in storitev, kot so na primer stroški poslovnih prostorov (ogrevanje, varovanje, čiščenje), poštnih storitev, storitev plačilnega prometa in računovodskih storitev, ne spreminja glede na število zaposlenih, ampak je njihova višina bolj odvisna od drugih podlag, kot sta na primer površina poslovnih prostorov oziroma število opravljenih ur pomoči na domu, zato določitev povprečnih mesečnih stroškov materiala in storitev na zaposlenega ni ustrezen način za oblikovanje cene.

2.1.2.1.c Zavod Pristan je predložil izračune, na podlagi katerih je ocenil zneske posameznih vrst stroškov materiala in storitev v obrazcih 2/1 in 2/2, zgoj za stroške prevoznih storitev in izobraževanja v obrazcu 2/2, ki so skupaj predstavljali 80,8 odstotka stroškov materiala in storitev v obrazcu 2/2 oziroma 9,1 odstotka celotnih stroškov pomoči na domu. Zavod Pristan za vse stroške materiala in storitev v obrazcu 2/1 in 19,2 odstotka stroškov materiala in storitev v obrazcu 2/2, ki so skupaj predstavljali 8,2 odstotka celotnih stroškov pomoči na domu, nima verodostojnih izračunov za zneske stroškov, ki jih je vključil v ceno ure pomoči na domu, iz katerih bi izhajalo, da je bila cena oblikovana v skladu s pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen. Pri vsakem računovodskem predračunu je treba jasno opredeliti poslovne predpostavke in način njihovega upoštevanja pri izračunu, vsi zneski v kalkulaciji pa morajo biti dokumentirani.

Pojasnilo zavoda Pristan

Stroški, ki so upoštevani v izračunu cene iz leta 2012, temeljijo na stroških preteklih let in ocenjenih stroških za tekoče leto. Pri izračunu cene iz leta 2012 se je zavod Pristan odločil, da v predlog cene vključi nekatere stroške materiala in storitev v enakem znesku kot v predlogu cene iz leta 2009, kljub temu da so bili dejanski stroški višji. Zavod Pristan ni spreminjal

⁶⁸ Hipotetičen primer: če je imel izvajalec v letu 2011 povprečne mesečne stroške najemnine za poslovne prostore v znesku 100 evrov in 2 zaposlena za vodenje in koordiniranje, so povprečni stroški najemnine za poslovne prostore na zaposlenega za vodenje in koordiniranje znašali 50 evrov. V kalkulaciji cene za leto 2012 je izvajalec določil, da bo za načrtovano mesečno število učinkivnih ur pomoči na domu potreboval 2,5 zaposlenega za vodenje in koordiniranje, zato je znesek 50 evrov množil z 2,5 in v celotne stroške pomoči na domu vključil 150 evrov stroškov najemnine za poslovne prostore. Če predpostavimo, da so bili dejanski stroški najemnine za poslovne prostore v letu 2012 enaki kot v letu 2011, torej 100 evrov, je izvajalec tako v kalkulaciji cene upošteval za 50 evrov preveč stroškov najemnine za poslovne prostore.

(povečeval) posameznih postavk stroškov v izračunu cene, ker je vsako povečanje stroškov težko zagovarjati pri potrjevanju cene na občinskih svetih posameznih občin.

Na podlagi podatkov o stroških materiala in storitev v zvezi z izvajanjem pomoči na domu, ki jih je zavod Pristan izkazal za leti 2011 in 2012, smo ocenili, koliko bi znašali stroški materiala in storitev v obrazcih 2/1⁶⁹ in 2/2⁷⁰. Ugotovili smo, da bi bili stroški materiala in storitev, ki jih je zavod Pristan vključil v ceno ure pomoči na domu za leto 2012, nižji, če bi pri določitvi stroškov materiala in storitev v obrazcih 2/1 in 2/2 upošteval stroške za leto 2011 in podatke o znanih spremembah v letu 2012 (na primer selitev v druge poslovne prostore v Ljubljani).

2.1.2.1.d Če izvajalec izvaja pomoč na domu za več občin, se na podlagi tretjega odstavka 17. člena PMOCSVS-1 stroški vodenja⁷¹ razdelijo med občine sorazmerno glede na število uporabnikov iz posamezne občine, del stroškov za neposredno socialno oskrbo pa na podlagi števila učinkovitih ur, opravljenih za uporabnike iz posamezne občine, in odločitve občine o višini tega dela subvencije. Zavod Pristan je v letu 2012 izvajal pomoč na domu v MOL in še v šestih občinah. Na podlagi nepravilnosti, opisanih v točkah 2.1.2.1.a in 2.1.2.1.c tega poročila, ugotavljamo, da zavod Pristan pri določitvi cene storitve pomoč na domu v MOL stroškov vodenja ni določil kot sorazmeren del stroškov vodenja za vse občine glede na število uporabnikov iz posamezne občine in stroškov za neposredno oskrbo ni določil na podlagi števila učinkovitih ur, opravljenih za uporabnike iz posamezne občine.

2.1.2.2 Zaračunavanje storitve pomoč na domu

V koncesijski pogodbi je določeno, da bosta MOL in zavod Pristan vsako leto po sprejemu proračuna MOL sklenila letno pogodbo o financiranju, s katero bosta določila letni obseg storitve (v urah) in potrebna finančna sredstva. V pogodbah o financiranju pomoči na domu⁷² sta se MOL in zavod Pristan dogovorila, da bo zavod Pristan opravil skupaj 26.150 učinkovitih ur v letu 2012 in 25.560 učinkovitih ur v letu 2013 ter da v primeru odstopanja med dogovorjenim in dejansko opravljenim obsegom pomoči na domu MOL pozove zavod Pristan k pisni obrazložitvi. Na območju MOL je zavod Pristan opravil 21.414 ur pomoči na domu v letu 2012 in 22.354 ur pomoči na domu v letu 2013, od tega je zaračunal MOL subvencijo za uporabnike s stalnim prebivališčem v MOL za 20.943 ur v letu 2012 in 21.891 ur v letu 2013. Zavod Pristan je MOL izstavljal mesečne zahtevke za plačilo subvencije za dejansko opravljene učinkovite ure pomoči na domu in račune za (do)plačilo oprostitev uporabnikom.

Prihodki, ki jih je zavod Pristan v letih 2012 in 2013 ustvaril z opravljanjem pomoči na domu v MOL, so prikazani v tabeli 13.

⁶⁹ Zneski stroškov upravno-administrativnega dela, pisarniškega materiala, nabave drobnega inventarja, energije in vode, čistilnih storitev, drugih stroškov prostorov, zneski stroškov plačilnega prometa, izobraževanja, najemnine in zneski drugih stroškov.

⁷⁰ Zneski stroškov zaščitnih sredstev, zdravstvenih pregledov, stroškov za zavarovalne premije za zavarovanje za splošno odgovornost iz dejavnosti, pisarniškega materiala ter drugih stroškov materiala in storitev.

⁷¹ Stroški strokovne priprave v zvezi s sklenitvijo dogovora ter stroški vodenja in koordiniranja neposrednega izvajanja storitve.

⁷² Pogodba št. 1221-2/2011-27 z dne 20. 1. 2012 za januar 2012, št. 1221-2/2012-7 z dne 8. 3. 2012 za obdobje od 1. 2. do 30. 9. 2012, št. 1221-2/2012-13 z dne 23. 10. 2012 za obdobje od 1. 10. do 31. 12. 2012 in št. 1221-2/2012-18 z dne 1. 2. 2013 za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2013.

Tabela 13: Prihodki od opravljene pomoči na domu v MOL v letih 2012 in 2013

Vrsta prihodkov	Leto 2012 v evrih	Leto 2013 v evrih	Indeks 13/12
Prihodki od zaračunanih subvencij in (do)plačil občinam ⁷³	294.416	309.365	105
Prihodki od zaračunane pomoči na domu uporabnikom	69.136	75.261	109
Skupaj	363.552	384.626	106

Vir: analitična evidenca zavoda Pristan.

Podlaga za zaračunavanje pomoči na domu je dogovor med zavodom Pristan in uporabnikom. Postopek za uveljavljanje, izvajanje in prekinitev pomoči na domu ter poti sodelovanja uporabnika pri izvajanju storitve (podajanje pripomb, ugovorov in pritožb na izvajanje storitve) določa Pravilnik o postopkih pri uveljavljanju, izvajanju in prekinitvi storitve pomoč družini na domu v obliki socialne oskrbe na domu v Zavodu za socialno oskrbo Pristan Podnanos⁷⁴ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih zavoda Pristan).

Zavod Pristan z uporabniki sklone dogovore o izvajanju pomoči na domu, v katerih so opredeljeni predvsem predmet dogovora, cena, način obračuna in plačila storitve, obveznosti zavoda Pristan in uporabnika, sodelovanje uporabnika pri izvajanju storitve in razlogi za prenehanje izvajanja storitve. V skladu s 4. točko dogovorov se obseg, trajanje in način opravljanja pomoči na domu določijo v osebni načrtu, ki je sestavni del dogovora. Dogovori v 7. točki določajo, da si izvajalec v primeru spremenjenih okoliščin prizadeva z uporabnikom skleniti spremembe k osebni načrtu. Razlogi za spremembe osebnega načrta so: spremembe potreb uporabnika, začasen odhod od doma, spremembe v njegovi socialni mreži ter spremembe v organizacijskih, kadrovskih in tehničnih zmožnostih izvajalca.

2.1.2.2.a Pri pregledu dogovorov in dnevnikov opravljenih storitev smo v 4,2 odstotka primerov ugotovili, da je zavod Pristan pri uporabnikih izvajal večji ali manjši obseg pomoči na domu, kot je bil dogovorjen v osebnih načrtih.

Ukrep zavoda Pristan

Zavod Pristan enkrat mesečno preveri skladnost osebnega načrta z dejanskim stanjem za najmanj 5 odstotkov uporabnikov v posamezni občini. Izvedeno kontrolo izkaže v kontrolnem obrazcu osebnega načrta.

V 72 odstotkih oziroma 80 primerih uporabniki dnevnikov opravljenih storitev niso dnevno podpisovali, temveč le enkrat mesečno oziroma nekajkrat na mesec, kar predstavlja tveganje, da storitve niso bile opravljene v izkazanem obsegu.

2.1.2.2.b Na podlagi odločbe centra za socialno delo je bila uporabnica oproščena plačila storitve pomoč na domu v znesku 2,78 evra na uro od 1. 12. 2009, njen prispevek k plačilu pa je znašal 1,11 evra na uro.

⁷³ Navedena zneska predstavljata subvencije in (do)plačila za opravljene ure pomoči na domu uporabnikom na območju MOL za leti 2012 in 2013, ki jih je zavod Pristan zaračunal MOL (288.346 evrov za leto 2012 in 299.171 evrov za leto 2013) in drugim občinam, v katerih so imeli uporabniki stalno prebivališče (6.070 evrov za leto 2012 in 10.194 evrov za leto 2013).

⁷⁴ Pravilnik je sprejel direktor 1. 12. 2010.

Zaradi uskladitve⁷⁵ oprostitve plačila z rastjo cen življenjskih potrebščin v obdobju januar–junij 2010 se je 1. 7. 2010 znesek oprostitve zmanjšal na 2,77 evra na uro, znesek prispevka uporabnice k plačilu pa povečal na 1,12 evra na uro. Cena ure za delavnik se je 1. 2. 2012 znižala s 3,89 evra na 3,35 evra. V marcu 2012 je zavod Pristan uporabnici opravil 42 ur pomoči na domu v skupnem znesku 144,74 evra, ki jih je zaračunal uporabnici v znesku 48,39 evra in MOL v znesku 96,35 evra. Uredba o merilih za določanje oprostitev v prvem odstavku 41. člena določa, da se oprostitve, ki se določajo v odvisnosti od vrednosti storitve, usklajujejo tudi ob vsakokratni spremembi cene storitve tako, da se oprostitve poveča za višino povečanja vrednosti storitve. Pri zaračunavanju opravljenih storitev je zavod Pristan ravnal v nasprotju s prvim odstavkom 41. člena uredbe o merilih za določanje oprostitev, ker ob znižanju cene pomoči na domu zneska oprostitve 2,77 evra ni znižal na 2,23 evra in uporabnici ni zaračunal opravljenih storitev v višini prispevka 1,12 evra na uro. Zavod Pristan je zaračunal za 1,35 evra pomoči na domu uporabnici preveč in MOL premalo.

2.1.2.2.c V 18. členu pravilnika o postopkih zavoda Pristan in v dogovorih je določeno, da lahko uporabnik dogovorjeno storitev odpove v času uradnih ur izvajalca po navadni ali elektronski pošti, telefonsko ali osebno pri vodji oziroma koordinatorju. Zavod Pristan uporabniku zaračuna storitev v celoti, kot da bi bila opravljena, če uporabnik ne odpove storitve, če odpove storitev na dan izvedbe ali če odpove storitev za naslednji dan. V enem primeru zavod Pristan pomoči na domu ni obračunal v skladu z dogovorom, ker je uporabnici, ki je 4. 1. 2013 (pravočasno) odpovedala storitev za 7. 1. 2013, zaračunal eno uro pomoči na domu v znesku 3,35 evra.

Ukrep zavoda Pristan

Zavod Pristan je vzpostavil evidenco odpovedi in rezervacij, ki vsebuje priimek in ime uporabnika, datum, ko je bila sporočena odpoved ali rezervacija, dneve, za katere je bila predvidena pomoč na domu odpovedana ali rezervirana, vzrok za odpoved ali rezervacijo pomoči na domu in število ur. Direktor je 10. 12. 2015 sprejel dopolnjen pravilnik o postopkih zavoda Pristan, ki v 18. členu določa, da se v primeru odpovedi pomoči na domu na petek kot naslednji dan šteje ponedeljek.

2.1.2.2.d V 13 primerih smo ugotovili, da je zavod Pristan uporabnikom in občinam zaračunal 176,65 evra preveč in 52,40 evra premalo pomoči na domu zaradi napačnega seštevanja opravljenih ur iz dnevnikov izvajanja pomoči na domu, nepravilne pretvorbe minut v ure ali vnosa napačnega števila ur v program za obračun storitev:

- v dveh primerih je bil v dnevniku izvajanja pomoči na domu napačno izračunan čas izvajanja pomoči na domu uporabnika, zato je zavod Pristan enemu uporabniku zaračunal 1,95 evra preveč za januar 2012, drugemu uporabniku pa 1,68 evra premalo za november 2013;
- šestim uporabnikom je zavod Pristan v letu 2012 zaračunal 5,73 evra premalo pomoči na domu, ker opravljenih minut ni pravilno pretvoril v ure;
- uporabnici, ki je na podlagi odločbe centra za socialno delo prispevala k plačilu storitve 2,90 evra na uro, je zavod Pristan v januarju 2012 opravil 12 ur pomoči na domu; zavod Pristan je MOL zaračunal 12 ur subvencije in delne oprostitve plačila pomoči na domu, uporabnici pa ni zaračunal prispevka k plačilu storitve v znesku 34,80 evra;
- uporabnici⁷⁶, ki je v celoti oproščena plačila storitve in ima začasno prebivališče v MOL, je zavod Pristan v septembru in novembru 2013 opravil skupaj 55,5 ure pomoči na domu; zavod Pristan je

⁷⁵ Obvestilo o uskladitvi, št. 5/020-82-12242-1/2006-26(20) z dne 31. 8. 2010.

⁷⁶ Uporabnica ima stalno prebivališče v Občini Bohinjska Bistrica.

zaračunal Občini Bohinjska Bistrica 159,03 evra preveč subvencije in oprostitve plačila pomoči na domu, ker je zaračunal skupaj 65 ur namesto 55,5 ure pomoči na domu;

- v marcu, aprilu in novembru 2012 je zavod Pristan uporabniki⁷⁷, ki ima začasno prebivališče v MOL, opravil skupaj 68 ur pomoči na domu, Mestni občini Nova Gorica pa je zaračunal subvencijo za skupaj 69,17 ure, zato je bil znesek računov previsok za 15,67 evra;
- na računu za december 2012 je zavod Pristan MOL zaračunal 5,86 evra premalo subvencije za izvajanje pomoči na domu na delavnik, ker je za enega od uporabnikov zaračunal 2,75 ure namesto 4,5 ure pomoči na domu;
- v septembru 2012 je zavod Pristan uporabnici, ki je v celoti oproščena plačila storitve, opravil skupaj 18,17 ure pomoči na domu, od tega dve uri v nedeljo; zavod Pristan je MOL zaračunal subvencijo in oprostitvev plačila pomoči na domu za 18,17 ure po ceni za delavnik namesto 16,17 ure po ceni za delavnik in dve uri po ceni za nedeljo, zato je bil znesek računov prenizek za 10,06 evra.

Ukrepi zavoda Pristan

Zavod Pristan enkrat mesečno preveri pravilnost obračuna pomoči na domu za najmanj 5 odstotkov dnevnikov o izvajanju storitve v posamezni občini. Izvedeno kontrolo izkaže v kontrolnem obrazcu dnevnika.

2.2 Uspešnost MOL pri zagotavljanju pomoči na domu

2.2.1 Določitev ciljev za zagotavljanje pomoči na domu v strateških dokumentih MOL

Da bi ugotovili, ali je MOL ustrezno določila cilje glede zagotavljanja pomoči na domu, smo preverili, ali so bili cilji MOL za pomoč na domu v letih 2012 in 2013 določeni v skladu z metodologijo SMART⁷⁸, torej če izpolnjujejo kriterije, ki jih predstavljamo v nadaljevanju:

- *določljivost*: cilji so preprosti, razumljivi in natančno opredeljeni;
- *merljivost*: cilji so zastavljeni tako, da je njihovo doseganje mogoče meriti s kazalniki in indikatorji, če je možno, so cilji izraženi v merskih/vrednostnih/količinskih enotah;
- *dosegljivost*: cilji so realni in so dosegljivi v nekem časovnem obdobju;
- *pomembnost*: cilji so pomembni in vodijo k želenim rezultatom;
- *časovna opredeljenost*: doseganje želenih sprememb je časovno opredeljeno.

2.2.1.1 Določitev ciljev za leto 2012

MOL je v strategiji MOL 2007–2011 določila cilj, da bo v skladu z Resolucijo o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2006–2010 do leta 2010 zagotovila storitev pomoč na domu 3 odstotkom občanov MOL, starejših od 65 let.

Strategija MOL 2007–2011 je določala cilje za zagotavljanje pomoči na domu do konca leta 2011. MOL je v letu 2012 začela pripravljati strategijo MOL za obdobje 2013–2020. V letu 2012 ni bilo strategije oziroma drugega dokumenta s področja socialnega varstva, v katerem bi imela MOL določene cilje za pomoč na domu.

⁷⁷ Uporabnica ima stalno prebivališče v Mestni občini Nova Gorica.

⁷⁸ Angl.: *Specific* (določljivi), *Measurable* (merljivi), *Achievable* (dosegljivi), *Relevant* (pomembni), *Timed* (časovno določeni).

Pojasnilo MOL

MOL v letu 2012 ni imela opredeljenih ciljev za zagotavljanje pomoči na domu v nobenem dokumentu, je pa sledila nekaterim smernicam iz strategije MOL 2007–2011. Na področju zagotavljanja storitve pomoč na domu je bil cilj tudi v letu 2012 zagotoviti pomoč na domu 3 odstotkom občanov, starejših od 65 let.

MOL formalno ni imela opredeljenih ciljev za zagotavljanje pomoči na domu v letu 2012, vendar smo glede na okoliščine cilj zagotoviti pomoč na domu 3 odstotkom občanov, starejših od 65 let in izvajati aktivnosti⁷⁹, ki bi lahko prispevale k uresničitvi cilja, upoštevali pri presoji uspešnosti MOL v letu 2012.

MOL ni imela analiz in primerjav za cilj, s katerim bi lahko ocenili uresničljivost cilja, in ni načrtovala potrebnih aktivnosti za uresničitev cilja za leto 2012. MOL je v letu 2011, ko je bilo v storitev pomoč na domu v MOL vključenih skupaj 1.126 uporabnikov⁸⁰, katerim sta izvajalca opravila skupaj 148.672 ur pomoči na domu, porabila za zagotavljanje storitve pomoč na domu 2.146.904 evre⁸¹. V proračunu⁸² za leto 2012 je MOL načrtovala sredstva za zagotavljanje storitve pomoč na domu v znesku 2.456.939 evrov, v pogodbah o financiranju pomoči na domu⁸³ pa se je z izvajalcema dogovorila, da bosta v letu 2012 opravila skupaj 156.446 ur pomoči na domu. Po podatkih IRSSV⁸⁴ je bilo zadnji dan leta 2011 v MOL v storitev pomoč na domu vključenih 662 uporabnikov, starih 65 in več let, kar je predstavljalo 87,7 odstotka vseh uporabnikov, ki so bili tega dne vključeni v storitev pomoč na domu v MOL, in 1,38 odstotka prebivalcev v MOL, starih 65 in več let. Po naši oceni je cilj določljiv, saj je razumljiv in natančno opredeljen, merljiv, ker je doseganje mogoče meriti s številom uporabnikov pomoči na domu, pomemben, ker večja vključenost upravičencev v storitev pomoč na domu vsaj za določen čas nadomesti potrebo po institucionalnem varstvu v zavodu, in časovno opredeljen, saj naj bi cilj dosegli v letu 2012. Cilj pa ni bil dosegljiv, saj je MOL načrtovala za 14,4 odstotka več sredstev za zagotavljanje storitve pomoč na domu v letu 2012, kot jih je porabila v letu 2011 in za 5,2 odstotka več opravljenih ur pomoči na domu, kot sta jih izvajalca opravila v letu 2011, število uporabnikov pomoči na domu, starih 65 in več let, pa naj bi se v enem letu povečalo za 776 uporabnikov oziroma 117 odstotkov. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da MOL v proračunu za leto 2012 ni načrtovala zadostnih sredstev za predvideno povečanje števila uporabnikov pomoči na domu.

⁷⁹ Te aktivnosti so: izpolnjevanje zakonskih obveznosti v zvezi z zagotavljanjem storitve pomoč na domu (višina subvencije, v ceni je bilo priznано število zaposlenih, ki je v normativih in standardih določeno kot potreben element za načrtovanje obsega pomoči na domu); obveščanje javnosti o storitvi pomoč na domu in ugotavljanje razlogov, zakaj se upravičenci ne vključijo v storitev pomoč na domu.

⁸⁰ Uporabniki pomoči na domu, ki so starejši od 65 let, in ostali uporabniki, ki so upravičeni do storitve po drugih pogojih.

⁸¹ Strategija MOL 2013–2020, str. 20.

⁸² Odlok o proračunu MOL za leto 2012 z dne 21. 3. 2011 in odloka o rebalansu proračunu MOL za leto 2012 z dne 16. 1. in 22. 10. 2012.

⁸³ Pogodba št. 1221-2/2011-27 in št. 1221-1/2011-116 z dne 20. 1. 2012 za januar 2012, št. 1221-2/2012-7 z dne 8. 3. 2012 za obdobje od 1. 2. do 30. 9. 2012, št. 1221-1/2012-12 z dne 29. 2. 2012 za obdobje od 1. 2. do 30. 9. 2012, št. 1221-2/2012-13 z dne 23. 10. 2012 za obdobje od 1. 10. do 31. 12. 2012 in št. 1221-1/2012-45 z dne 16. 10. 2012 za obdobje od 1. 10. do 31. 12. 2012.

⁸⁴ Izvajanje pomoči na domu, Analiza stanja v letu 2011, Ljubljana, september 2012, str. 41 in 47.

2.2.1.2 Določitev ciljev za leto 2013

V letu 2013 je začela veljati strategija MOL 2013–2020, ki je temeljni strateški dokument z izhodišči, usmeritvami, cilji in nalogami MOL na področju socialnega varstva, v kateri je MOL določila naslednje cilje:

- cilj 1 – izpolnjevanje zakonskih obveznosti MOL na področju socialnega varstva,
- cilj 2 – osveščanje javnosti o aktivnostih MOL in o aktivnih vsebinah s področja socialnega varstva v MOL in
- cilj 3 – podpora in spremljanje izvajanja socialnovarstvenih programov in/ali storitev, namenjenih starejšim v MOL.

MOL je poleg ciljev določila tudi ukrepe za uresničevanje ciljev in kazalnike za merjenje in vrednotenje končnih rezultatov doseganja ciljev.

Med ukrepi za uresničitev cilja 1 je MOL načrtovala naslednje aktivnosti, ki se nanašajo na storitev pomoč na domu:

- zagotavljanje izvajanja storitve pomoč na domu s pomočjo izpolnjevanja ustanoviteljskih obveznosti do ZOD in izpolnjevanja obveznosti koncudenta do zavoda Pristan;
- subvencioniranje v višini 80 odstotkov stroškov storitve vsem uporabnikom ter (do)plačevanje storitve pomoč na domu tistim občanom, ki jim je bila pri pristojnem centru za socialno delo izdana odločba, s katero so delno ali v celoti oproščeni plačila storitve;
- vključevanje v zapuščinske postopke po upravičencih, ki jim je MOL (do)plačevala oskrbne stroške storitve pomoč na domu, storitev institucionalnega varstva in/ali pravico do družinskega pomočnika.

Za merjenje in vrednotenje končnih rezultatov doseganja cilja 1, ki se nanašajo na storitev pomoč na domu, je MOL določila naslednje kazalnike:

- število opravljenih ur oskrbe v okviru izvajanja storitve pomoč na domu kot javne službe na leto;
- število uporabnikov storitve pomoč na domu na leto;
- sredstva MOL za subvencioniranje stroškov storitve pomoč na domu, za (do)plačila storitve pomoč na domu in storitev institucionalnega varstva ter sredstva za plače družinskih pomočnikov na leto.

Med ukrepi za uresničitev cilja 2 je MOL načrtovala naslednje aktivnosti:

- vsaj pet objavljenih prispevkov letno v glasilu Ljubljana (brezplačni mesečnik, ki ga prejmejo vsa gospodinjstva v MOL);
- priprava in izdaja publikacij (vsaj ena zložanka in/ali ena brošura na dve leti);
- vsaj pet individualnih javnih nastopov na leto (okrogle mize, strokovna srečanja, otvoritve in podobno);
- organizacija in/ali sodelovanje na različnih dogodkih in v projektih (vsaj eno letno).

Za merjenje in vrednotenje končnih rezultatov doseganja cilja 2 je MOL določila naslednje kazalnike:

- število objavljenih prispevkov v glasilu Ljubljana;
- število izdanih publikacij;
- število javnih nastopov;
- število dogodkov in/ali projektov z aktivno participacijo;
- vsebine objavljenih prispevkov, zloženk in brošur, individualnih javnih nastopov, dogodkov in projektov.

Med ukrepi za doseganje cilja 3 je MOL načrtovala tudi aktivnost, ki se nanaša na storitev pomoč na domu, to je usposabljanje oskrbovalca pri izvajalcu storitve pomoč na domu za delo z gluhihimi, kot kazalnik za merjenje doseganja cilja pa je določila uspešno končano usposabljanje oskrbovalca pri izvajalcu storitve pomoč na domu (javni zavod ali koncesionar) za delo z gluhihimi.

Uspešnost MOL pri zagotavljanju storitve pomoč na domu v letu 2013 smo presojali po ciljeh 1 in 3 v delu, ki se nanaša na zagotavljanje storitve pomoč na domu, in sicer:

- cilj 1 – izpolnjevanje zakonskih obveznosti MOL na področju zagotavljanja storitve pomoč na domu, ki ga bo uresničila z izpolnjevanjem ustanoviteljskih obveznosti do ZOD, izpolnjevanjem obveznosti konkudenta do zavoda Pristan, subvencioniranjem 80 odstotkov stroškov storitve pomoč na domu in (do)plačevanjem storitve občanom, ki so delno ali v celoti oproščeni plačila storitve;
- cilj 3 – podpora in spremljanje izvajanja socialnovarstvenih programov in/ali storitev, namenjenih starejšim, za uresničitev katerega je eden od ukrepov usposabljanje oskrbovalca pri izvajalcu storitve pomoč na domu za delo z gluhihimi.

Cilj 2 in pripadajoči ukrepi se nanašajo tudi na storitev pomoč na domu, ker pa ni opredeljeno, koliko predvidenih ukrepov za osveščanje javnosti se nanaša na storitev pomoč na domu, tega cilja nismo upoštevali pri oceni uspešnosti MOL v letu 2013.

V strategiji MOL 2013–2020 je navedeno, da so bili cilji oblikovani v skladu z analizo uresničevanja strategije MOL 2007–2011⁸⁵ ter na podlagi potreb občanov. V analizi uresničevanja strategije MOL 2007–2011 so predstavljeni podatki o številu uporabnikov storitve pomoč na domu, opravljenih urah in sredstvih, ki jih je MOL namenjala za izvajanje te storitve v obdobju, na katero se je nanašala strategija, in v letu 2012. Poleg tega je navedeno, da je MOL z namenom širitve mreže storitve pomoč na domu v letu 2009 podelila koncesijo za izvajanje te storitve zavodu Pristan. V analizi ni ocene uresnitve ciljev, razlogov za nedoseganje ciljev in morebitnih usmeritev za določitev ciljev v obdobju 2013–2020. Po naročilu MOL je Univerza v Ljubljani, Fakulteta za socialno delo konec leta 2012 izvedla raziskavo⁸⁶ o ugotavljanju potreb starejših na območju MOL (v nadaljevanju: raziskava o potrebah starejših), s katero so želeli pridobiti podatke o tem, katera vsakdanja opravila⁸⁷ vprašani ljudje, starejši od 65 let, opravljajo samostojno, pri katerih potrebujejo pomoč, pri katerih bi potrebovali pomoč in kdo bi jim to pomoč lahko zagotavljal. V poročilu raziskave o potrebah starejših je med drugim navedeno, da je pomembno razmišljati o tem, kdo bi zagotavljal potrebno pomoč pri vsakdanjih opravilih tistim, ki pomoč potrebujejo, pa je ne prejema. Vprašani računajo na pomoč partnerjev, otrok in vnukov, tisti, ki tovrstne socialne mreže nimajo, pa pričakujejo pomoč službe za pomoč na domu. Med predlogi raziskave je navedeno, da mora biti pomoč na domu čim bolj cenovno dostopna, saj je starejši ljudje ne morejo

⁸⁵ Analiza uresničevanja strategije MOL 2007–2011 je v celoti predstavljena v strategiji MOL 2013–2020 v poglavju "Poročilo o uresničevanju strategije razvoja socialnega varstva v MOL od 2007 do 2011".

⁸⁶ Ugotavljanje potreb starejših na območju Mestne občine Ljubljana (končno raziskovalno poročilo) z dne 30. 4. 2013.

⁸⁷ Pomoč pri opravilih, ki se nanašajo na osnovne življenjske funkcije (vstajanje iz postelje, oblačenje, obuvanje, uporaba stranišča, umivanje rok, kopanje, prehranjevanje), pomoč pri nekaterih gospodinjskih opravilih (postiljanje postelje, nakupovanje hrane, pripravljanje hrane, pomivanje posode, pospravljanje stanovanja, pranje perila, likanje) in pomoč pri zadovoljevanju potreb izven doma (obisk zdravnika, urejanje zadev na banki, pošti ter obiskovanje prijateljev, znancev).

plačevati po ekonomski ceni, in da je treba poskrbeti tudi za storitve tistim 15 odstotkom ljudi, ki si ne morejo plačati nobene tovrstne pomoči. Pri načrtovanju novih oblik pomoči je treba upoštevati življenjske razmere starih ljudi, zlasti zdravstveno stanje, bivalne razmere in socialne mreže. Pomoč pri osebni higieni in gospodinjskih opravilih je treba v MOL okrečiti z novimi oblikami, storitvami, ki bodo delovale kot dopolnilo ali nadomestilo obstoječim oblikam pomoči. Ocenjujemo, da so navedeni predlogi splošni in da ni razvidno, da so bili rezultati in predlogi raziskave uporabljeni pri pripravi strategije razvoja socialnega varstva v MOL.

V strategiji MOL 2013–2020 je določeno, da bo MOL *izpolnjevala zakonske obveznosti na področju zagotavljanja storitve pomoč na domu z izpolnjevanjem ustanoviteljskih obveznosti do ZOD, izpolnjevanjem obveznosti koncudenta do zavoda Pristan, subvencioniranjem 80 odstotkov stroškov storitve pomoč na domu in (do)plačevanjem storitve občanom, ki so delno ali v celoti oproščeni plačila storitve.*

Cilj skupaj z ukrepi lahko ocenimo kot določljiv, saj je jasno izražen, hkrati pa tudi dosegljiv in časovno opredeljen, ker se nanaša na izpolnjevanje zakonskih obveznosti, ki jih je treba redno in neprekinjeno izvajati. Cilj se nanaša na izpolnjevanje vseh zakonskih obveznosti, zato izpolnjuje kriterij merljivosti. Izpolnjevanje zakonskih obveznosti MOL na področju zagotavljanja storitve pomoč na domu je pomembno samo po sebi, saj je zakonske zahteve treba izpolnjevati, vendar pa ravno zaradi tega ocenjujemo, da določitev takega cilja ni smiselna, ker že zakonodaja zavezuje MOL, da zagotovi izvajanje storitve pomoč na domu vsem, ki jo potrebujejo. Cilj je povzetek zakonskih obveznosti in aktivnosti, ki jih je MOL že sprejela in izvajala, ne pa rezultat ugotovitev opravljenih analize in raziskave.

MOL je določila, da bo izpolnjevanje zakonskih obveznosti na področju zagotavljanja storitve pomoč na domu merila in spremljala s številom opravljenih ur oskrbe v okviru izvajanja storitve pomoč na domu kot javne službe na leto, s številom uporabnikov storitve pomoč na domu na leto in s sredstvi MOL za subvencioniranje stroškov storitve pomoč na domu in za (do)plačila storitve pomoč na domu. Izhodiščnih in ciljnih vrednosti kazalnikov MOL ni opredelila, zato ni jasno, kakšne ciljne vrednosti želi doseči z načrtovanimi aktivnostmi. Ugotavljamo, da MOL z uporabljenimi kazalniki za merjenje in spremljanje doseganja ciljev ni zagotovila podatkov o tem, da so v storitev pomoč na domu vključeni vsi, ki izrazijo potrebo, in so do nje upravičeni, kar je po naši oceni ključno za presojo, ali je MOL izpolnila zakonske obveznosti. Ocenjujemo, da bi MOL za ta namen morala spremljati:

- podatke o povprečnem številu dni od prejema vloge za začetek izvajanja pomoči na domu do sklenitve dogovora oziroma od začetka izvajanja storitve pri uporabniku in o številu primerov, ko je del tega časa posledica zasedenosti kapacitet;
- podatke o številu upravičencev oziroma uporabnikov, ki so na zadnji dan leta čakali na sklenitev dogovora ali povečanje obsega storitev, in
- podatke o številu in razlogih za morebitno zavrnitev upravičencev, ki so izrazili potrebo po storitvi, in uporabnikov, ki so želeli večji obseg storitve od dogovorjenega.

Pojasnilo MOL

MOL je z izvajalcema dogovorjena, da takoj obvestita MOL o čakalnih vrstah za pomoč na domu. To je osnovni ustni dogovor, kako izvajalca spremljata in beležita morebitne čakalne vrste, pa MOL ni posebej določila. Izvajalca na vprašanja MOL o čakalnih vrstah nista nikoli poročala, ravno tako nista poročala, da bi zavrnila potencialne uporabnike, izjema so le uporabniki, ki so imeli posebne želje (na primer točno določeno uro). Vprašanje o čakalnih vrstah za nove uporabnike je bilo obravnavano tudi na sejah sveta ZOD, vendar zapisa o tem v zapisnikih sej ni, ker v letih 2012 in 2013 ni bil sprejet noben sklep glede čakalnih vrst.

MOL pri izvajalcih ni preverjala, ali sta spremljala in analizirala podatke, na podlagi katerih bi se MOL lahko prepričala, da čakalnih vrst ni in da potencialni uporabniki niso bili zavrženi. V letih 2012 in 2013 zato MOL ni zbirala in analizirala potrebnih podatkov, na podlagi katerih bi lahko potrdili, da je zagotovila storitev pomoč na domu vsem, ki so izrazili potrebo in so bili do nje upravičeni.

Cilj 3 *Podpora in spremljanje izvajanja socialnovarstvenih programov in/ali storitev, namenjenih starejšim* vključuje več ukrepov, ki pokrivajo različne socialnovarstvene programe in/ali storitve, namenjene starejšim. Eden od ukrepov za uresničitev cilja je usposabljanje oskrbovalcev pri izvajalcu storitve pomoč na domu za delo z gluhihimi, kazalnik doseganja cilja pa je uspešno končano usposabljanje oskrbovalca za delo z gluhihimi. Ocenjujemo, da je cilj skupaj z ukrepom merljiv, saj je mogoče izmeriti število socialnih oskrbovalcev, ki so uspešno končali usposabljanje za delo z gluhihimi, določljiv, saj je jasno izražen, in pomemben, ker znanje znakovnega jezika omogoča boljše sporazumevanje med socialnimi oskrbovalci in uporabniki pomoči na domu, ki so gluhi. Cilj pa ni časovno opredeljen, ker ni določeno obdobje, v katerem se morajo socialni oskrbovalci usposobiti za delo z gluhihimi. Dosegljivosti cilja ni mogoče oceniti, ker MOL ni opredelila, koliko socialnih oskrbovalcev se mora usposobiti za delo z gluhihimi.

2.2.2 Spremljanje uresničevanja ciljev MOL

2.2.2.1 Spremljanje uresničevanja ciljev MOL za leto 2012

MOL na podlagi 99. člena ZSV in 17. člena PMOCSVS od 1. 2. 2012 subvencionira 80 odstotkov stroškov storitve pomoč na domu. Pred tem je MOL subvencionirala 76 odstotkov stroškov storitve pomoč na domu. MOL je v zaključnem računu proračuna za leto 2012 izkazala izdatke za zagotavljanje mreže in subvencioniranje javne službe za storitev pomoč na domu v skupnem znesku 2.302.889 evrov, od tega 81.167 evrov za (do)plačilo storitve uporabnikom, ki so delno ali v celoti oproščeni plačila.

Januarja 2012 je MOL dala izvajalcema pomoči na domu soglasje k novim cenam storitve, v katerih je bilo priznано število zaposlenih za načrtovani obseg storitve izračunano ob upoštevanju normativov iz pravilnika o standardih in normativih. Oba izvajalca sta za prvi del⁸⁸ storitve pomoč na domu upoštevala normativ en strokovni delavec na 200 uporabnikov, ki imajo sklenjen dogovor z izvajalcem. Za drugi del⁸⁹ storitve je zavod Pristan upošteval normativ 0,5 strokovnega delavca ali sodelavca na 20 socialnih oskrbovalcev in normativ, da socialni oskrbovalec opravi povprečno 110 učinkovitih ur na mesec. V skladu s prvo alinejo tretjega odstavka in četrtem odstavkom točke h) 1. točke 6. člena pravilnika o standardih in normativih je ZOD v dogovoru z MOL za drugi del storitve upošteval normativ 0,55 strokovnega delavca ali sodelavca na 20 socialnih oskrbovalcev in normativ, da socialni oskrbovalec opravi povprečno 105 učinkovitih ur na mesec. MOL je zato ZOD priznal sorazmerno večje število zaposlenih kot zavodu Pristan.

⁸⁸ Prvi del storitve pomoč na domu obsega ugotavljanje upravičenosti, pripravo dogovora o izvajanju storitve, organizacijo ključnih članov okolja in začetno srečanje.

⁸⁹ Drugi del storitve obsega vodenje storitve, koordinacijo izvajalcev in njihovo usmerjanje, sodelovanje z upravičenci pri izvajanju dogovora in pri zapletenih življenjskih situacijah upravičencev ter neposredno izvajanje storitve na domu upravičenca.

Pojasnilo MOL

Če socialni oskrbovalec v povprečju oskrbuje več kot pet uporabnikov, se lahko izvajalec pomoči na domu v skladu s pravilnikom o standardih in normativih dogovori z MOL, da pri pripravi cene upošteva normativ 0,55 strokovnega delavca ali sodelavca na 20 socialnih oskrbovalcev. ZOD je to možnost izkoristil, zavodu Pristan pa zaradi drugačne organizacije dela in manjšega obsega to ni bilo potrebno in te možnosti ni izkoristil. ZOD ne more doseči normativa, da socialni oskrbovalec opravi povprečno 110 učinkovitih ur na mesec, zaradi razpršenosti uporabnikov po celotnem območju MOL in tudi višje stopnje bolniške odsotnosti socialnih oskrbovalcev (starejši kolektiv), zato je v skladu s pravilnikom o standardih in normativih predlagal MOL, da dovoli odstopanje od normativa (največ za 10 odstotkov).

Določitev višjega odstotka subvencioniranja celotnih stroškov pomoči na domu od zakonskega minimuma vpliva na znižanje cene storitve za uporabnika in s tem prispeva k večji cenovni dostopnosti pomoči na domu upravičencem. Priznavanje večjega števila zaposlenih od minimalnega normativa za načrtovani obseg pomoči na domu v ceni storitve omogoča izvajalcu, da zaposli zadostno število delavcev za organizacijo in izvajanje storitve v skladu s pravilnikom o standardih in normativih ter opravi načrtovani obseg pomoči na domu kljub razpršenosti uporabnikov in odsotnosti socialnih oskrbovalcev.

MOL je v letu 2012 sama ali prek izvajalcev pomoči na domu seznanjala širšo in zainteresirano javnost o storitvi pomoč na domu na spletni strani MOL, s prispevki v glasilu Ljubljana, predstavitvijo pomoči na domu v MOL na posvetu Državnega sveta Republike Slovenije⁹⁰, Festivalu za tretje življenjsko obdobje in srečanjih društev upokojencev in klubov v MOL z županom. Marca 2012 je MOL pripravila ponatis zloženke Za starejše z informacijami o organizacijah in storitvah, ki jih izvajajo v MOL za starejše, in jih posredovala četrtim skupnostim MOL, Zdravstvenemu domu Ljubljana in centrom za socialno delo in podobno.

V letu 2012 je MOL naročila raziskavo o potrebah starejših, s katero je ugotavljala, katera vsakdanja opravila ljudje, starejši od 65 let, opravljajo samostojno, pri katerih potrebujejo pomoč, pri katerih bi potrebovali pomoč in kdo bi jim to pomoč lahko zagotavljal. Večina vprašanih je odgovorila, da ne potrebujejo pomoči, kar je izvajalec raziskave pojasnil s prepričanjem, da priznanje potreb po pomoči človeka okarakterizira kot nemočnega, nekoristnega, odvisnega in da so pričakovanja ljudi usmerjena v iskanje pomoči, ki jo zagotavlja institucionalno varstvo. V tej raziskavi anketirancev niso spraševali, zakaj se ne vključijo v storitev pomoč na domu, je pa raziskava pokazala, da imajo starejši razvejano mrežo pomoči, ki prihaja v največji meri od otrok in vnukov, ter da 15 odstotkov vprašanih meni, da si ne morejo plačati nobene tovrstne pomoči.

Pojasnilo MOL

MOL razen raziskave o potrebah starejših ni opravila posebnih raziskav o ugotavljanju razlogov, zakaj se število uporabnikov pomoči na domu ni povečalo v predvidenem obsegu, je pa v razgovorih z izvajalcema pomoči na domu, ciljnim skupinami (društva upokojencev, dnevni centri aktivnosti za starejše) in Svetom za vprašanja starejših občanov pri MOL ugotovila, da ljudje ne marajo, da se v njihovem stanovanju zadržujejo tuje osebe, da se starejši, ko potrebujejo večjo podporo, odločijo za institucionalno varstvo in da starejšim pomagajo mlajši sorodniki. Ključna pri izbiri in izvajanju pomoči na domu pa je svobodna volja posameznika.

⁹⁰ Posvet Pomoč na domu – odziv na demografske spremembe v družbi je potekal v Državnem svetu Republike Slovenije 2. 2. 2012.

ZOD je v letu 2012 MOL mesečno posredoval vsebinska in finančna poročila o poslovanju, ki so med drugim vsebovala podatke o številu obravnavanih uporabnikov pomoči na domu, številu veljavnih dogovorov v mesecu, številu opravljenih ur pomoči na domu, povprečnem številu učinkivnih ur pomoči na domu na socialnega oskrbovalca in zneskih izstavljenih računov uporabnikom. Zavod Pristan je MOL v prilogi mesečnega zahtevka za plačilo subvencije pošiljal specifikacijo opravljenih ur pomoči na domu po uporabnikih, povprečno število učinkivnih ur na socialnega oskrbovalca in znesek izstavljenih računov uporabnikom. Izvajalca sta MOL predložila tudi letni poročili o izvajanju pomoči na domu v letu 2012, ki sta vsebovali navedene podatke.

MOL je predstavila podatke o številu uporabnikov storitve pomoč na domu, opravljenih urah in porabljenih sredstvih za izvajanje te storitve v letu 2012 v analizi o uresničevanju strategije MOL 2007–2011. Porabljena sredstva za izvajanje storitve pomoč na domu so predstavljena tudi v zaključnem računu proračuna MOL za leto 2012. Podatke⁹¹ o izvajanju pomoči na domu v letu 2012 je MOL posredovala tudi IRSSV, ki je izdelal analizo izvajanja pomoči na domu v Sloveniji v letu 2012 in jo posredoval vsem slovenskim občinam.

Ugotavljamo, da je MOL v letu 2012 zbirala podatke o izvajanju pomoči na domu in izvajala aktivnosti, ki bi lahko prispevale k uresničitvi cilja, ni pa izkazala, da je zbrane podatke analizirala in ugotavljala doseganje postavljenega cilja in na podlagi ugotovitev sprejela kakršnekoli ukrepe za uresničitev cilja. MOL tudi ni spremljala podatkov, kot so povprečen čas, ki je potekel od vložitve vloge do sklenitve dogovora, število in razlogi za morebitno zavrnitev upravičencev do pomoči na domu in podobno. Ocenjujemo, da bi na podlagi teh podatkov MOL lahko ugotovila, ali so bili v letu 2012 v storitev pomoč na domu vključeni vsi, ki so izrazili potrebo in so bili do nje upravičeni.

2.2.2.2 Spremljanje uresničevanja ciljev MOL za leto 2013

MOL je v letu 2013 izvajala ukrepe (subvencioniranje stroškov storitve pomoč na domu, (do)plačevanje storitve pomoč na domu za uporabnike, ki so delno ali v celoti oproščeni plačila storitve, in učenje socialnih oskrbovalcev slovenskega znakovnega jezika), ki jih je določila v strategiji za doseganje ciljev 1 in 3 v zvezi z zagotavljanjem storitve pomoč na domu. MOL je nekatere od ukrepov, ki predstavljajo izpolnjevanje njenih zakonskih obveznosti glede zagotavljanja pomoči na domu, izvedla že pred letom 2013⁹².

Izvajalca pomoči na domu sta poročala MOL o izvajanju pomoči na domu v letu 2013 na enak način kot v letu 2012 z mesečnimi poročili in letnim poročilo. Podatki o številu uporabnikov in številu opravljenih ur v letu 2013 niso objavljeni v nobenem poročilu MOL. MOL je sodelovala tudi v analizi izvajanja pomoči na domu v Sloveniji v letu 2013, ki jo je izvedel IRSSV in rezultate objavil na svoji spletni strani in spletni strani MDDSZ. Sredstva, ki jih je MOL v letu 2013 porabila za subvencioniranje stroškov pomoči na domu in za (do)plačilo pomoči na domu uporabnikom, ki so delno ali v celoti oproščeni plačila, so predstavljena v zaključnem računu proračuna MOL. Med izvajanjem revizije je MOL predložila potrdilo o

⁹¹ Anketni vprašalnik IRSSV je bil sestavljen iz šestih sklopov vprašanj, ki so se nanašala na podatke o občini, izvajalcih, uporabnikih, strukturi storitve po vsebinskih sklopih, strukturi cene pomoči na domu in izvajanju pomoči na domu.

⁹² Mestni svet MOL je sprejel sklep, da subvencionira 80 odstotkov stroškov storitve pomoč na domu decembra 2011. Župan MOL je dal izvajalcema soglasje k predlogu cene storitve pomoč na domu januarja 2012.

uspešno zaključenem 30-urnem tečaju slovenskega znakovnega jezika, ki sta ga opravila dva socialna oskrbovalca iz ZOD v obdobju od 8. 10. 2013 do 28. 1. 2014. Podatka o usposabljanju socialnih oskrbovalcev za delo z gluhihimi v letu 2013 ni predstavila v nobenem dokumentu.

Pojasnilo MOL

MOL spremlja izvajanje pomoči na domu (število uporabnikov, število opravljenih ur, poraba sredstev in podobno) prek rednih mesečnih in letnih poročil ter obiskov skrbnikov pogodb o financiranju pri izvajalcih storitve. MOL podatkov o realizaciji ciljev v letu 2013 ni predstavila v posebnem dokumentu, jih pa zbira za interno uporabo.

Ugotavljamo, da je MOL v letu 2013 izvajala ukrepe, ki jih je določila v strategiji za doseganje ciljev 1 in 3 glede zagotavljanja storitve pomoč na domu, ter zbirala podatke o izvajanju pomoči na domu, ni pa izkazala, da je zbrane podatke analizirala in na podlagi ugotovitev sprejela ukrepe za uresničitev cilja. Ocenjujemo, da MOL z zbranimi podatki o izvajanju pomoči na domu v letu 2013 ni zagotovila podatkov o tem, ali so bili v storitev pomoč na domu vključeni vsi, ki so zanjo zaprosili, zato pri ugotavljanju doseganja ciljev nimajo uporabne vrednosti.

2.2.3 Doseganje načrtovanih ciljev

2.2.3.1 Doseganje načrtovanih ciljev za leto 2012

Cilj MOL v letu 2012 je bil, da zagotovi pomoč na domu 3 odstotkom občanov, starejših od 65 let (povezava s točko 2.2.1.1 tega poročila).

Tabela 14: Doseganje cilja v letu 2012

Vrsta podatka	
Število prebivalcev v MOL, starejših od 65 let na dan 1. 1. 2013	49.235
3 odstotki prebivalcev v MOL, starejših od 65 let	1.477
Število uporabnikov pomoči na domu, starejših od 65, ki so imeli 31. 12. 2012 sklenjen dogovor o izvajanju storitve z zavodom Pristan ali ZOD	619
Realizacija cilja, v odstotkih	41,9

Viri: podatki ZOD, zavoda Pristan in SURS.

V letu 2012 je bilo v storitev pomoč na domu vključenih 1.161 uporabnikov, povprečno mesečno pa sta izvajalca opravljala pomoč na domu pri 693 uporabnikih. Zadnji dan leta 2012 sta imela izvajalca sklenjen dogovor o izvajanju pomoči na domu s 718 uporabniki, od tega je bilo 619 uporabnikov, starejših od 65 let. Iz tabele 14 je razvidno, da so imeli 31. 12. 2012 sklenjen dogovor o izvajanju storitve pomoč na domu manj kot 3 odstotki prebivalcev v MOL, starejših od 65 let. Ugotavljamo, da MOL v letu 2012 ni dosegala načrtovanega cilja in ni zagotovila pomoči na domu 3 odstotkom občanov, starejših od 65 let.

2.2.3.2 Doseganje načrtovanih ciljev za leto 2013

V strategiji MOL 2013–2020 je MOL določila, da bo merila in spremljala doseganje cilja 1 – izpolnjevanje zakonskih obveznosti MOL na področju socialnega varstva in cilja 3 – podpora in spremljanje izvajanja

socialnovarstvenih programov in/ali storitev, namenjenih starejšim v MOL, v delu, ki se nanaša na zagotavljanje storitve pomoč na domu. Ta cilja bo merila in spremljala s številom opravljenih ur oskrbe v okviru izvajanja storitve pomoč na domu kot javne službe na leto, številom uporabnikov storitve pomoč na domu na leto, sredstvi MOL za subvencioniranje stroškov storitve pomoč domu in za (do)plačila storitve pomoč na domu ter z uspešno končanim usposabljanjem oskrbovalca za delo z gluhihimi. Realizirane vrednosti kazalnikov za leto 2013 so prikazane v tabeli 15.

Tabela 15: Realizirane vrednosti kazalnikov za leto 2013

	Število opravljenih ur oskrbe ⁹³	Število uporabnikov ⁹⁴	Sprejeti proračun ⁹⁵ v evrih	Veljavni proračun ⁹⁶ v evrih	Realizacija proračuna v evrih
ZOD	130.273	1.113	2.174.500	1.947.300	1.940.880
Zavod Pristan	22.354	204	413.292	295.792	293.934
Skupaj MOL	152.627	1.317	2.587.792	2.243.092	2.234.814

Vira: podatki MOL in zaključni račun proračuna MOL za leto 2013.

V primerjavi z letom 2012 je bilo v letu 2013 na območju MOL v storitev pomoč na domu vključenih 13,4 odstotka več uporabnikov, izvajalca pa sta opravila za 5,6 odstotka več ur pomoči na domu. MOL je v letu 2013 za zagotavljanje storitve pomoč na domu porabila manj sredstev od sredstev, ki so bila predvidena za ta namen v sprejetem in veljavnem proračunu za leto 2013. V letu 2013 je MOL porabila za zagotavljanje storitve pomoč na domu 2.234.814 evrov, od tega 2.158.733 evrov⁹⁷ za subvencioniranje 80 odstotkov stroškov storitve in 76.081 evrov⁹⁸ za (do)plačila storitve uporabnikom, ki so bili delno ali v celoti oproščeni plačila storitve. Oktobra 2013 sta dva socialna oskrbovalca iz ZOD začela obiskovati 30-urni tečaj slovenskega znakovnega jezika, ki sta ga zaključila januarja 2014.

MOL je določila kazalnike brez ciljnih vrednosti, zato ni bilo mogoče oceniti, ali je dosegla načrtovane cilje. Ocenjujemo, da MOL z uporabljenimi kazalniki ni zagotovila podatkov o tem, ali so v storitev pomoč na domu vključeni vsi, ki izrazijo potrebo in so do nje upravičeni. V letu 2013 MOL ni zbirala in ni analizirala potrebnih podatkov, na podlagi katerih bi lahko potrdili, da je dosegla cilj in zagotovila storitev pomoč na domu vsem, ki so izrazili potrebo in so bili do nje upravičeni.

⁹³ Izvajalca sta uporabnikom, ki so imeli stalno ali začasno prebivališče na območju MOL, opravila 152.627 ur pomoči na domu. MOL subvencionira stroške storitve pomoč na domu in (do)plačuje storitev za uporabnike, ki imajo stalno prebivališče v MOL.

⁹⁴ Število uporabnikov, ki so imeli sklenjen dogovor o izvajanju pomoči na domu v letu 2013.

⁹⁵ Sprejeti proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun za posamezno proračunsko leto.

⁹⁶ Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom.

⁹⁷ Znesek 2.158.733 evrov vključuje subvencioniranje stroškov storitve pomoč na domu, ki jih je MOL plačala ZOD (1.850.751 evrov) in zavodu Pristan (290.482 evrov), ter sredstva za materialne pogoje dela ZOD (17.500 evrov).

⁹⁸ Znesek 76.081 evrov vključuje doplačila storitev za občane MOL, ki so pomoč na domu koristili pri ZOD (66.416 evrov), zavodu Pristan (2.866 evrov) in drugih izvajalcih v občinah začasnega bivališča (6.799 evrov).

2.2.4 Primerjava deleža prebivalcev v MOL, starih 65 let in več, vključenih v storitev pomoč na domu zadnji dan leta 2012 in leta 2013, z drugimi slovenskimi občinami

Podatki v tabeli 5 kažejo, da je bilo zadnji dan leta 2012 in leta 2013 v največ občinah, med katerimi je tudi MOL, v storitev pomoč na domu vključenih do 1,5 odstotka prebivalcev, starih 65 in več let. Zadnji dan leta 2012 je bilo v MOL v storitev pomoč na domu vključenih 1,26 odstotka prebivalcev, starih 65 in več let, naslednje leto pa se je odstotek teh prebivalcev povečal na 1,38 odstotka (tabela 4). Na dan 31. 12. 2012 je bilo v Sloveniji 118 občin, ki so imele v primerjavi z MOL višji odstotek teh uporabnikov, na dan 31. 12. 2013 pa sta imeli višji odstotek 102 občini. Delež prebivalcev, starih 65 in več let, vključenih v storitev pomoč na domu, je bil v MOL v obeh letih nižji kot v Sloveniji, in sicer za 0,38 odstotne točke v letu 2012 in za 0,22 odstotne točke v letu 2013 (tabela 4). Iz podatkov za mestne občine v tabeli 7 je razvidno, da je imela MOL v obeh letih nižji delež prebivalcev, starejših od 65 let, ki so bili vključeni v storitev pomoči na domu, kot je bil delež teh prebivalcev, izračunan na podlagi podatkov za vse mestne občine. V največ mestnih občinah, med katerimi je tudi MOL, je bilo v storitev pomoč na domu vključenih od 1 do 2,93 odstotka prebivalcev, starih 65 in več let. V treh občinah je bilo v obeh letih v storitev pomoč na domu vključeno manj kot en odstotek prebivalcev, starejših od 65 let, samo v dveh mestnih občinah v letu 2012 in v eni mestni občini v letu 2013 je bil delež teh prebivalcev 3 ali več odstotkov.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja Zavoda za oskrbo na domu Ljubljana in Zavoda za socialno oskrbo Pristan pri oblikovanju cen in zaračunavanju storitve pomoč na domu v letih 2012 in 2013 ter uspešnost Mestne občine Ljubljana pri zagotavljanju storitve pomoč na domu v letih 2012 in 2013.

3.1 Mnenja o pravilnosti oblikovanja cen in zaračunavanja storitve pomoč na domu

Revidirali smo pravilnost poslovanja Zavoda za oskrbo na domu Ljubljana in Zavoda za socialno oskrbo Pristan pri oblikovanju cen in zaračunavanju storitve pomoč na domu v Mestni občini Ljubljana v letih 2012 in 2013.

3.1.1 Zavod za oskrbo na domu Ljubljana

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da *Zavod za oskrbo na domu Ljubljana* v letih 2012 in 2013 ni posloval v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- v stroške storitve pomoč na domu je dvakrat vključil del premij za kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje, je vključil previsoke stroške za upravno-administrativna dela, stroške dela za večje število strokovnih delavcev in sodelavcev, kot je bilo potrebno za načrtovan obseg storitve po normativu, nekaterih stroškov materiala in storitev pa ni pravilno razmejil med stroške vodenja in stroške za neposredno oskrbo, zato veljavnih cen v letih 2012 in 2013 ni določil v skladu s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev in je izračunal za 0,62 evra oziroma 3,4 odstotka previsoke celotne stroške ure pomoči na domu za delavnik, ki so bili podlaga za določitev veljavnih cen, zaradi česar je uporabnikom in občinam preveč zaračunal 74.800 evrov za leto 2012 in 80.134 evrov za leto 2013 – točke 2.1.1.1.a, 2.1.1.1.b, 2.1.1.1.c in 2.1.1.1.d;
- v 13 odstotkih primerov je pri uporabnikih izvajal večji ali manjši obseg pomoči na domu, kot je bil dogovorjen – točka 2.1.1.2.a;
- v treh primerih je uporabniku zaračunal premalo ur nerealizirane pomoči na domu, v dveh primerih za zaračunane ure nerealizirane pomoči na domu ni predložil dokumentacije in v dveh primerih je uporabniku zaračunal preveč oziroma premalo ur rezervacije pomoči na domu – točke 2.1.1.2.c, 2.1.1.2.d in 2.1.1.2.e;
- v štirih primerih pri zaračunavanju pomoči na domu ni pravilno upošteval odločb o oprostitvi plačila storitve, zato je uporabnikom in Mestni občini Ljubljana zaračunal preveč – točka 2.1.1.2.f.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja pri oblikovanju cen in zaračunavanju storitve pomoč na domu v letih 2012 in 2013, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Zavod za oskrbo na domu Ljubljana v vseh pomembnih pogledih posloval v skladu s predpisi.

3.1.2 Zavod za socialno oskrbo Pristan

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da *Zavod za socialno oskrbo Pristan* v letih 2012 in 2013 ni posloval v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- v stroške storitve pomoč na domu je vključil višje zneske osnovnih plač zaposlenih za vodenje in neposredno socialno oskrbo, kot jih je izplačeval, in položajni dodatek, ki ga ni izplačeval, zato veljavnih cen v letih 2012 in 2013 ni določil v skladu s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev in je izračunal za 0,94 evra oziroma 5,6 odstotka previsoke celotne stroške ure pomoči na domu za delavnik, ki so bili podlaga za določitev veljavnih cen, zaradi česar je uporabnikom in občinam preveč zaračunal 18.730 evrov v obdobju od februarja do decembra 2012 in 21.463 evrov v letu 2013 – točka 2.1.2.1.a;
- ni zagotovil ustreznih in zanesljivih podlag za oblikovanje cen v skladu s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev, ker je bila podlaga za izračun cene pomoči na domu skupno število učinkovitih ur na mesec, ki je bilo od 37,7 odstotka do 68,1 odstotka višje od obsega pomoči na domu, ki je bil določen v pogodbah o financiranju oziroma dejansko opravljen v letih 2011, 2012 in 2013 – točka 2.1.2.1.b;
- ni imel verodostojnih izračunov za potrditev zneskov posameznih vrst stroškov materiala in storitev, ki jih je vključil v strukturo cene in so predstavljali 8,2 odstotka celotnih stroškov pomoči na domu – točka 2.1.2.1.c;
- ni razdelil stroškov vodenja med občine sorazmerno glede na število uporabnikov iz posamezne občine, dela stroškov za neposredno socialno oskrbo pa na podlagi števila učinkovitih ur, opravljenih za uporabnike iz posamezne občine, in odločitve občine o višini tega dela subvencije – točka 2.1.2.1.d;
- v 4,2 odstotka primerov je pri uporabnikih izvajal večji ali manjši obseg pomoči na domu, kot je bil dogovorjen – točka 2.1.2.2.a;
- v 13 primerih je zaradi napačnega seštevanja opravljenih ur iz dnevnikov izvajanja pomoči na domu, nepravilne pretvorbe minut v ure in vnosa napačnega števila ur v program za obračun storitev uporabnikom in občinam zaračunal več ali manj ur pomoči na domu, kot je bilo izkazano v dnevnikih izvajanja pomoči na domu – točka 2.1.2.2.d.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja pri oblikovanju cen in zaračunavanju storitve pomoč na domu v letih 2012 in 2013, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je *Zavod za socialno oskrbo Pristan* v vseh pomembnih pogledih posloval v skladu s predpisi.

3.2 Mnenje o uspešnosti pri zagotavljanju storitve pomoč na domu

Revidirali smo uspešnost Mestne občine Ljubljana pri zagotavljanju storitve pomoč na domu v letih 2012 in 2013.

Da bi Mestni občini Ljubljana izrekli mnenje o uspešnosti pri zagotavljanju storitve pomoč na domu, smo iskali odgovore na vprašanja, ali je Mestna občina Ljubljana ustrezno določala cilje, spremljala doseganje ciljev in dosegla načrtovane cilje glede zagotavljanja pomoči na domu.

Menimo, da Mestna občina Ljubljana *ni ustrezno določila ciljev zagotavljana storitve pomoč na domu*. V letu 2012 ni bilo strategije ali drugega dokumenta s področja socialnega varstva, v katerem bi imela Mestna občina Ljubljana določene cilje za pomoč na domu. Mestna občina Ljubljana je navedla, da je bil tudi v letu 2012 cilj zagotoviti pomoč na domu za 3 odstotke občanov, starejših od 65 let. Cilj je bil določljiv, merljiv, pomemben in časovno opredeljen, ni pa bil po naši oceni dosegljiv, saj je bilo zadnji dan leta 2011 v Mestni občini Ljubljana v storitev pomoč na domu vključenih le 662 prebivalcev oziroma 1,38 odstotka prebivalcev Mestne občine Ljubljana, starih 65 in več let. Nerealno je bilo načrtovati, da se bo število te skupine uporabnikov pomoči na domu v enem letu povečalo za 776 uporabnikov oziroma 117 odstotkov, če je bilo v proračunu Mestne občine Ljubljana za leto 2012 za zagotavljanje storitve pomoč na domu vsem uporabnikom pomoči na domu predvideno za 14,4 odstotka več sredstev, kot je bilo porabljenih v letu 2011, in v pogodbah o financiranju izvajalcev pomoči na domu dogovorjeno za 5,2 odstotka večje število opravljenih ur pomoči na domu v letu 2012, kot sta jih izvajalca opravila vsem uporabnikom storitve v letu 2011. Mestna občina Ljubljana ni imela analiz niti primerjav za cilj, s katerim bi lahko ocenili uresničljivost cilja, in ni načrtovala potrebnih aktivnosti za uresničitev cilja.

V Strategiji razvoja socialnega varstva v Mestni občini Ljubljana za obdobje od 2013 do 2020 je Mestna občina Ljubljana kot cilj določila izpolnjevanje zakonskih obveznosti na področju zagotavljanja storitve pomoč na domu, ki je povzetek obveznosti in aktivnosti, ki jih je Mestna občina Ljubljana že sprejela in izvajala, ne pa rezultat ugotovitev opravljenih analize in raziskave o potrebah prebivalcev, starejših od 65 let, po storitvi pomoč na domu. Menimo, da določitev takega cilja ni smiselna, saj je treba zahteve zakonodaje izpolnjevati. Opredeljeni kazalniki za merjenje doseganja cilja nimajo določenih ciljnih vrednosti in po našem mnenju z njimi Mestna občina Ljubljana tudi ne more spremljati, ali so v storitev pomoč na domu vključeni vsi, ki izrazijo potrebo in so do nje upravičeni. Drugi cilj – podpora in spremljanje izvajanja socialnovarstvenih programov in/ali storitev, namenjenih starejšim, z usposabljanjem oskrbovalcev pri izvajalcu storitve pomoč na domu za delo z gluhihimi – pa ni časovno opredeljen, ker ni določeno obdobje, v katerem se morajo socialni oskrbovalci usposobiti za delo z gluhihimi. Mestna občina Ljubljana ni opredelila, koliko socialnih oskrbovalcev se mora usposobiti za delo z gluhihimi, zato dosegljivosti cilja ni mogoče oceniti.

Mestna občina Ljubljana po našem mnenju *tudi ni ustrezno spremljala doseganja ciljev*. V letu 2012 je Mestna občina Ljubljana zbirala podatke o izvajanju pomoči na domu (število uporabnikov, število opravljenih ur in poraba sredstev), ki jih je predstavila v analizi o uresničevanju Strategije razvoja socialnega varstva v Mestni občini Ljubljana od 2007 do 2011 ter zaključnem računu proračuna za leto 2012. Izvajala je tudi aktivnosti (izpolnjevanje zakonskih obveznosti, informiranje javnosti o storitvi pomoč na domu, raziskava o potrebah starejših po pomoči pri vsakdanjih opravilih), ki bi lahko prispevale k uresnitvi cilja, ni pa izkazala, da je zbrane podatke analizirala in ugotavljala doseganje postavljenega cilja in na podlagi ugotovitev sprejela ukrepe za uresničitev cilja.

Mestna občina Ljubljana je v letu 2013 zbirala podatke o izvajanju pomoči na domu (število uporabnikov, število opravljenih ur in poraba sredstev), o katerih sta ji mesečno in letno poročala izvajalca storitve. Mestna občina Ljubljana je predložila dokazila o učenju slovenskega znakovnega jezika za dva socialna oskrbovalca iz Zavoda za oskrbo na domu Ljubljana. Podatkov o realizaciji ciljev, razen porabljenih sredstev za subvencioniranje stroškov pomoči na domu in za (do)plačilo pomoči na domu v letu 2013, Mestna občina Ljubljana ni predstavila v posebnem dokumentu. Ocenjujemo, da zbrani podatki glede ugotavljanja doseganja ciljev tudi nimajo uporabne vrednosti.

Mestna občina Ljubljana je v letu 2013 izvedla ukrepe, ki jih je določila v Strategiji razvoja socialnega varstva v Mestni občini Ljubljana za obdobje od 2013 do 2020 za zagotavljanje storitve pomoč na domu, vendar pa menimo, da Mestna občina Ljubljana z uporabljenimi kazalniki za merjenje in spremljanje doseganja ciljev ni zagotovila podatkov o tem, ali so v storitev pomoč na domu vključeni vsi, ki izrazijo potrebo in so do nje upravičeni, in je s tem izpolnila zakonske obveznosti na področju zagotavljanja storitve pomoč na domu. Menimo, da bi Mestna občina Ljubljana za ta namen morala spremljati podatke o čakalnih vrstah za sklenitev dogovora ali povečanje obsega storitev ter podatke o številu in razlogih za morebitno zavrnitev upravičencev, ki so izrazili potrebo po storitvi, in uporabnikov, ki so potrebovali večji obseg storitve od že dogovorjenega.

Mestna občina Ljubljana *ni v celoti dosegla vseh načrtovanih ciljev, nekaterih ciljev pa tudi ni bilo mogoče izmeriti zaradi pomanjkljivih ali tudi neustreznih kazalnikov za merjenje doseganja načrtovanih ciljev.* Zadnji dan leta 2012 so imeli sklenjen dogovor o izvajanju storitve pomoč na domu manj kot 3 odstotki prebivalcev v Mestni občini Ljubljana, starejših od 65 let. Ugotavljamo, da Mestna občina Ljubljana ni dosegala načrtovanega cilja za leto 2012. V Strategiji razvoja socialnega varstva v Mestni občini Ljubljana za obdobje od 2013 do 2020 so določeni kazalniki brez ciljnih vrednosti, zato ni bilo mogoče oceniti, ali je Mestna občina Ljubljana dosegla načrtovane cilje za leto 2013. Menimo, da Mestna občina Ljubljana z opredeljenimi kazalniki ni zagotovila podatkov o tem, ali so v storitev pomoč na domu vključeni vsi, ki izrazijo potrebo in so do nje upravičeni. V ta namen bi morala spremljati povprečen čas od vložitve vloge do sklenitve dogovora, število in razloge za morebitno zavrnitev upravičencev do pomoči na domu in podobno.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Zavod za oskrbo na domu Ljubljana in *Zavod za socialno oskrbo Pristan* morata v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti.

Zavod za oskrbo na domu Ljubljana mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- v ustreznih notranjih aktih opredelil usmeritve za razporejanje neposrednih stroškov in sodila za razporejanje posrednih stroškov na stroškovne nosilce – točka 2.1.1.1;
- pripravil nov predlog cene storitve pomoč na domu v skladu z določili Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev in ga posredoval občini ter skupaj z občino proučil možnosti za odpravo posledic ugotovljenih nepravilnosti pri oblikovanju cene storitve za leto 2012 – točke 2.1.1.1.a, 2.1.1.1.b, 2.1.1.1.c in 2.1.1.1.d;
- v vseh enotah vzpostavil evidenco o nerealizirani pomoči na domu, odpovedih in rezervacijah, ki bo vsebovala datum, ko je bila sporočena odpoved ali rezervacija, dneve, za katere je bila predvidena pomoč na domu odpovedana, rezervirana oziroma ni bila opravljena, razlog za odpoved, rezervacijo ali nerealizirano pomoč na domu in število ur – točka 2.1.1.2.d.

Zavod za socialno oskrbo Pristan mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- pripravil nov predlog cene storitve pomoč na domu v skladu z določili Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev in ga posredoval občini ter skupaj z občino proučil možnosti za odpravo posledic ugotovljenih nepravilnosti pri oblikovanju cene storitve za leto 2012 – točke 2.1.2.1.a, 2.1.2.1.b, 2.1.2.1.c in 2.1.2.1.d;

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁹⁹. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Zavod za oskrbo na domu Ljubljana oziroma Zavod za socialno oskrbo Pristan krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

⁹⁹ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. PRIPOROČILA

Zavodu za oskrbo na domu Ljubljana priporočamo, naj:

- pri opredelitvi usmeritev za razporejanje neposrednih stroškov in sodil za razporejanje posrednih stroškov na stroškovne nosilce kot primer dobre prakse upošteva računovodska načela, kot jih opredeljuje Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti.

Zavodu za socialno oskrbo Pristan priporočamo, naj:

- vzpostavi ustrezen sistem kontrole dejanskega izvajanja neposredne oskrbe uporabnikov na domu, s katerim bo zmanjšal tveganje, da storitve niso bile opravljene v izkazanem obsegu.

Mestni občini Ljubljana priporočamo, naj:

- v pogodbi o financiranju Zavoda za oskrbo na domu Ljubljana določi, da Mestna občina Ljubljana plačuje subvencijo za dejansko opravljene učinkovite ure v posameznem mesecu;
- določi merljive in dosegljive cilje glede načrtovanega deleža prebivalcev, starejših od 65 let, vključenih v storitev pomoč na domu, ki bodo temeljili na ocenah uresničevanja prejšnjih ciljev in ugotovitvi vzrokov za nedoseganje ciljev ter ugotovljenih potrebah prebivalcev, starejših od 65 let, po zagotavljanju storitve pomoč na domu, ter določi ukrepe in aktivnosti za njihovo uresničitev;
- vzpostavi sistem za spremljanje čakalnih vrst za sklenitev dogovora ali povečanje obsega storitev ter za spremljanje števila in razlogov za morebitno zavrnitev upravičencev, ki so izrazili potrebo po storitvi, in uporabnikov, ki so potrebovali večji obseg storitve od že dogovorjenega, s ciljem, da bi zagotovila, da je storitev pomoč na domu dostopna vsem, ki izrazijo potrebo po njej in so do nje upravičeni.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Mestni občini Ljubljana, priporočeno;
2. Zavodu za oskrbo na domu Ljubljana, priporočeno s povratnico;
3. Zavodu za socialno oskrbo Pristan, priporočeno s povratnico;
4. Antoniji Nini Ličer, priporočeno;
5. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
6. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si