



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.017.03.2016

P/16/041



02815516

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok

T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33

lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/041 – Opieka nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Marek Zapolski – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/64/2016 z 2 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Grajewie (dalej „MOPS”), 19-200 Grajewo, ul. Strażacka 6
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Kalinowska-Kakareko – Dyrektor MOPS w Grajewie ¹ (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą MOPS w Grajewie realizował zadania dotyczące aktywizacji i pomocy osobom starszym, także w Domu Dziennego Pobytu „Klub Seniora” (dalej „Klub”). Nie zdołano natomiast wzbogacić prowadzonej integracji seniorów o nowe formy pomocy, a brak monitoringu i ewaluacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Grajewa na lata 2010 – 2016 (dalej „Strategia”) uniemożliwia rzetelną ocenę poziomu wystarczalności tej pomocy.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W przyjętej w 2010 roku Strategii rozpoznano potrzeby osób starszych i wskazano kierunki działań. Pomoc tym osobom polegała na umieszczaniu uprawnionych w domu pomocy społecznej (dalej „DPS”), świadczeniu osobom potrzebującym usług opiekuńczych, umożliwianiu korzystania z bezpłatnych lub częściowo odpłatnych posiłków oraz na prowadzeniu ogólnodostępnego Klubu. Wprawdzie w Strategii wskazano na konieczność pomocy osobom starszym, jednak brak jej monitoringu i ewaluacji spowodował, że przyjęte w 2010 roku założenia nie były aktualizowane i weryfikowane o rzeczywisty stan potrzeb społecznych, w tym osób starszych. Nie wprowadzono też nowych form pomocy dla seniorów, tj. rodzinnych domów pomocy oraz mieszkań chronionych. Na zbliżonym poziomie kształtowała się ilość i wartość dostarczanej pomocy. Zbadane decyzje w sprawie przyznawania pomocy podejmowano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³ (dalej „uops”), z uwzględnieniem zasad określonych w uchwałach Rady Miasta⁴ (dalej „RM”).

W działającym w strukturze MOPS Klubie prawidłowo opiekowano się osobami starszymi, zaspokajając ich potrzeby bytowe i emocjonalne. Zapewniono im odpowiednie warunki lokalowe, szeroki wachlarz usług, opiekę personelu oraz możliwość realizowania zainteresowań. Osobom starszym oferowano też pomoc w rozwiązywaniu trudnych sytuacji życiowych i w załatwianiu spraw urzędowych. Działalność Klubu przyczyniała się do wzrostu aktywności seniorów oraz ich integracji pokoleniowej i środowiskowej.

¹ Od 19 kwietnia 1991 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.

⁴ Uchwała Nr XIV/68/07 Rady Miasta Grajewa z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz uchwała Nr XLV/330/14 Rady Miasta Grajewa z dnia 24 stycznia 2014 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznanie potrzeb osób starszych w zakresie opieki nad nimi

Opis stanu
faktycznego

1.1 W okresie objętym kontrolą obowiązywała Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Grajewo na lata 2010 – 2016⁵, która zawierała elementy wymagane art. 16b ust. 2 uops. Wśród zidentyfikowanych problemów społecznych wskazano w niej na potrzebę przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych i w wieku poprodukcyjnym⁶. Zwrócono uwagę na konieczność „*tworzenia warunków sprzyjających integracji w starzejącym się społeczeństwie*”, w tym „*rozwijanie systemu opieki pielęgnacyjnej celem zbudowania środowiskowego modelu integracji ludzi starszych i wymagających pomocy*”. Wśród wyznaczonych kierunków działań wskazano na potrzebę wspierania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym osób z zaburzeniami psychicznymi, niepełnosprawnych i w wieku poprodukcyjnym, poprzez świadczenie im usług w ośrodkach wsparcia i usług opiekuńczych. Nie określono jednak sposobu realizacji Strategii oraz nie wskazano konkretnych form pomocy dla osób starszych. W latach 2014 – 2016 nie prowadzono też monitoringu realizacji Strategii, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Uwagi dotyczące badanej działalności*”.

(dowód: akta kontroli str. 4-61)

1.2 W Grajewie nie powołano Rady Seniorów, o której mowa w art. 5c ust. 2 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷.

Przewodnicząca RM wyjaśniła, że na terenie miasta funkcjonują podmioty i organizacje pozarządowe, które tworzą możliwości partycypacji seniorów w życiu publicznym, tj. Klub Seniora (jako jednostka organizacyjna MOPS), Stowarzyszenie Uniwersytet Trzeciego Wieku, Centrum Integracji Społecznej, Związek Emerytów Rencistów i Inwalidów. Podała też, że polityka na rzecz osób starszych była przedmiotem zainteresowania Rady Miasta Grajewo i jej komisji, gdzie omawiano problemy związane z poprawą kondycji osób starszych i wzmocnieniem poczucia własnej wartości, promowaniem aktywnego i zdrowego stylu życia. Zaznaczyła, że efektem zainteresowania się Rady problemami seniorów jest: opracowanie projektu uchwały w sprawie przyjęcia programu „*Grajewska Karta Seniora*”, udostępnienie pomieszczeń Grajewskiego Centrum Kultury na działalność edukacyjno-kulturalną seniorów, zwiększenie stanu zatrudnienia w Klubie Seniora.

(dowód: akta kontroli str. 71-73)

1.3 MOPS nie dysponuje dokumentacją potwierdzającą podjęcie w okresie objętym kontrolą działań w celu ustalenia w Grajewie rzeczywistej liczby osób starszych zainteresowanych korzystaniem z poszczególnych form pomocy. Nie prowadzono badań ankietowych oraz nie kierowano apeli do mieszkańców o zgłaszanie takich potrzeb.

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że potrzeby tych osób rozpoznają pracownicy socjalni, którzy: „*w ramach swoich obowiązków realizowanych w rejonach opiekuńczych dokonywali oceny i analizy zjawisk wymagających działań interwencyjnych, jak też udzielali stosownych do okoliczności form pomocy. W tym celu prowadzili rozmowy z mieszkańcami, reagowali na sygnały i interwencje wpływające ze środowiska. Po rozpoznaniu takich sytuacji przeprowadzano wywiad, a często, jeżeli sygnały o potrzebie udzielenia świadczeń zgłaszane były np. przez sąsiadów, przekonywali osoby starsze do przyjęcia pomocy*”.

(dowód: akta kontroli str. 78)

⁵ Uchwała Nr XLIII/261/10 Rady Miasta Grajewo z dnia 5 marca 2010 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Grajewo na lata 2010 – 2016 oraz Systemu Profilaktyki i Opieki nad Dzieckiem i Rodziną dla Miasta Grajewo na lata 2010 – 2016.

⁶ Odsetek osób w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie mieszkańców Grajewa wzrósł z 11,1% w 2004 roku do 12,5% w 2008 roku (str. 18 Strategii). Tendencja ta utrzymywała się również w okresie objętym kontrolą. Liczba osób starszych wzrosła bowiem z 3.870 w 2012 roku do 4.414 w 2015 roku (o 14,1%), a jej odsetek w populacji mieszkańców Gminy wzrósł z 17,6% do 20,5%.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.

⁸ Program ma być skierowany do osób starszych, które ukończyły 60 lat i zamieszkują na terenie miasta Grajewo. Podstawowymi celami programu są: propagowanie prozdrowotnego stylu życia, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu seniorów, aktywizacja społeczna seniorów, kształtowanie pozytywnego wizerunku seniorów, zachęcanie do uczestnictwa w wydarzeniach edukacyjnych, kulturalnych i sportowych, poprawa materialnych warunków życia seniorów, prowadzenie działań w zakresie promocji programów zdrowotnych i ukierunkowanych na osoby starsze. Cele programu realizowane będą przez promocję i koordynację systemu ulg, preferencji i świadczeń udzielanych beneficjentom.

W latach 2014 – 2016 (I półrocze) nie zaszły zmiany w formach pomocy kierowanej do osób starszych. W okresie tym trzy osoby umieszczono w DPS⁹, świadczone usługi opiekuńcze¹⁰, prowadzono Klub (będący placówką otwartą, bezpłatną, zrzeszającą emerytów i rencistów na zasadzie dobrowolności), w którym m.in. wydawano posiłki. Nie prowadzono natomiast rodzinnych domów pomocy i mieszkań chronionych, o których mowa w art. 52 – 53 uops. (dowód: akta kontroli str. 74)

Dyrektor wyjaśniła, że: „W związku z tym, iż wszystkie potrzeby w zakresie usług opiekuńczych na terenie miasta są zaspokojone, nie widzę potrzeby uruchamiania rodzinnych domów pomocy, ani mieszkań chronionych, które jako zadanie własne gminy byłyby znacznym obciążeniem budżetu, tym bardziej, że w tego typu placówkach mogą przebywać tylko osoby względnie sprawne, natomiast i tak osoby wymagające całodobowej opieki byłyby kierowane do domów pomocy”. (dowód: akta kontroli str. 77-78)

W latach 2014 – 2016 (I półrocze):

- w Klubie przebywało (średnio) 80 osób, a z posiłków tam wydawanych (finansowanych w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie żywienia na lata 2014 – 2020”¹¹ oraz środkami własnymi miasta), korzystało w kolejnych latach: 82, 104 i 105 osób starszych (wśród beneficjentów tej pomocy stanowiły one odpowiednio: 72,6%, 80% i 82%);
- usługami opiekuńczymi (świadczonymi w miejscu zamieszkania przez pięć dni w tygodniu, w wymiarze od dwóch do ośmiu godzin dziennie – w zależności od potrzeb i stanu zdrowia podopiecznego) objęto kolejno: 24, 31 i 40 osób starszych (stanowiły one odpowiednio: 75%, 77,5% i 81,6% korzystających z tej formy pomocy); w skali roku łączny czas świadczeń wyniósł odpowiednio: 16.339, 16.297 i 9.954 godzin;
- w dwóch DPS w kolejnych latach umieszczonych było: siedem, osiem i siedem osób starszych, które stanowiły odpowiednio 41,2%, 40% i 41,2% mieszkańców Grajewa skierowanych do DPS (w 2014 roku do DPS skierowano jedną, a w 2015 roku – dwie osoby). (dowód: akta kontroli str. 69, 79-106, 255)

Na finansowanie pobytu w DPS, świadczenie usług opiekuńczych, wydawanie posiłków oraz funkcjonowanie Klubu w latach 2014 – 2016 (I półrocze) wydatkowano odpowiednio: 826,8 tys. zł, 887,3 tys. zł i 480,4 tys. zł, co stanowiło: 8,6%, 8,9% i 5,4% wydatków MOPS w tych latach. (dowód: akta kontroli str. 69)

Przeciętne wydatki na jedną osobę w odniesieniu do poszczególnych form świadczonej pomocy w okresie objętym kontrolą były zróżnicowane. Średni miesięczny koszt pobytu mieszkańca Grajewa w DPS (poza terenem miasta) zmniejszył się z 2.036 zł w 2014 roku do 1.191 zł w 2016 roku (o 41,5%). Na posiłki jednej osoby wydatkowano średnio od 66 zł do 67 zł miesięcznie, zaś koszt pobytu jednej osoby w Klubie zmniejszył się ze 129 zł w 2014 roku do 118 zł w 2016 roku. Na świadczenie usług opiekuńczych jednej osobie w latach 2014 – 2016 (I półrocze) miesięcznie wydatkowano przeciętnie po 512 zł, 407 zł i 440 zł. (dowód: akta kontroli str. 69)

1.4 MOPS, zgodnie z art. 16a ust. 1 uops i art. 110 ust. 9 uops, corocznie przygotowywał i przedstawiał RM „Ocenę zasobów pomocy społecznej” oraz sprawozdania z działalności. Oceny sporządzano w formie zestawień tabelarycznych, zawierających wyniki i prognozy odnoszące się do sytuacji demograficznej i społecznej, liczby korzystających z pomocy społecznej, zadań MOPS i jego zasobów, zatrudnienia i wydatków. Uwzględniono w nich m.in. działania ukierunkowane na pomoc osobom starszym, lecz nie prognozowano rozszerzenia form pomocy.

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że: „Potrzeby w zakresie działań ukierunkowanych na pomoc osobom starszym wiążą się z zabezpieczeniem środków finansowych na prawidłowe funkcjonowanie istniejących placówek oraz realizację usług. Są to zadania realizowane

⁹ W Czerewkach i Nowej Wsi Etckiej, tj. w jednostkach funkcjonujących poza terenem Gminy.

¹⁰ Usługi w zakresie: [1] pomocy w zaspokajaniu codziennych czynności domowych, [2] podstawowej opieki higienicznej, [3] mobilizowania podopiecznego do aktywnego spędzania czasu wolnego, [4] kontaktowania się z różnego rodzaju instytucjami w celu rozwiązywania problemów zdrowotnych, materialnych, mieszkaniowych, rodzinnych i prawnych, [5] inicjowania pozytywnych relacji międzyludzkich w najbliższym otoczeniu podopiecznego, zwłaszcza z członkami rodzin.

¹¹ MP z 2013 r. poz. 1024.

z budżetu miasta. Aktualnie planuje się większe zaangażowanie środków unijnych, co pozwoli być może na rozwój form wsparcia osób starszych”.

W latach 2014 – 2016 (I półrocze) nie wdrażano lokalnych programów pomocy społecznej, o których mowa w art. 110 ust. 10 uops, ukierunkowanych na wspieranie, opiekę i aktywizację osób starszych. Nie opracowywano również projektów socjalnych, przewidzianych w art. 6 ust. 18 i art. 17 ust. 2 pkt 3a uops.

(dowód: akta kontroli str. 107-171, 172-194)

Dyrektor MOPS podała, że: we wrześniu 2016 roku uchwałą RM został przyjęty Program Grajewski Karta Seniora. Odnosnie zaś projektów socjalnych wyjaśniła, że nie zajmowano się nimi, gdyż: „należy zorganizować zespół dodatkowych pracowników socjalnych posiadających specjalizację w zakresie pomocy społecznej. Obecnie ani warunki lokalowe ani finansowe nie pozwalają na realizację projektów socjalnych, szczególnie odnośnie osób w wieku 60+, ponieważ realizowane formy wsparcia na terenie miasta Grajewo są wystarczające dla tej grupy mieszkańców”.

(dowód: akta kontroli str. 78, 257-267)

1.5 W latach 2014 – 2016 (I półrocze) w MOPS zatrudniano odpowiednio: 57, 55 i 62 osoby, w tym: 14, 13 i 13 pracowników socjalnych posiadających kwalifikacje określone w art. 116 uops. Zgodnie z art. 110 ust. 11 i 12 uops, w ww. okresie na jednego pracownika socjalnego przypadało nie więcej niż 2.000 mieszkańców (odpowiednio: 1.589, 1.711 i 1.651 osób¹²).

(dowód: akta kontroli str. 82, 91, 100, 195-197)

1.6 Na tablicach informacyjnych w siedzibie MOPS nie było informacji o możliwości uzyskania przez osoby starsze pomocy w formach wymienionych w art. 50 – 54 uops. Natomiast na stronie internetowej MOPS¹³ wskazano dostępne formy pomocy, lecz nie podano trybu ich uzyskania.

(dowód: akta kontroli str. 198-200)

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że: „Informacje o możliwości korzystania z różnego rodzaju wsparcia osób starszych udzielane są na bieżąco przez pracowników socjalnych zarówno przebywających w terenie jak i telefonicznie przez pracujących w biurze. Celem szerszego rozprzeczania informacji takie zostaną umieszczone w Internecie”.

(dowód: akta kontroli str. 78)

1.7 W MOPS zewnętrzne instytucje kontrolne nie badały problematyki objętej kontrolą NIK. Wyjątkiem był audyt przeprowadzony (na zlecenie Burmistrza Grajewo) w zakresie kosztów funkcjonowania Klubu w 2013 roku. Z treści sprawozdania z audytu wynika, że stwierdzone uchybienia dotyczyły spraw formalnych, a w związku z tym nie sformułowano zaleceń. W okresie objętym kontrolą Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w trakcie trzech przeprowadzonych kontroli¹⁴ nie wniósł zastrzeżeń do stanu sanitarnego Klubu.

(dowód: akta kontroli str. 212-229, 319-334)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. Obowiązująca Strategia była dokumentem, w którym jedynie ogólnikowo określono nazwy przedsięwzięć, wskazano lata realizacji zadań (nie wskazano jednak konkretnego terminu osiągnięcia założonych celów) oraz nie przypisano odpowiedzialności za jej realizację. Nie wdrożono też monitoringu prowadzonych działań przez – zalecany w Strategii – zespół monitorujący, którego nie powołano, mimo że co najmniej raz w roku miał on dokonywać analizy wdrażanych zadań. Obowiązku w tym zakresie nie realizował też MOPS, ponieważ nie określono techniki badań postępu wdrażania Strategii oraz nie zapewniono porównywalności osiąganych wskaźników. Narzędziem monitoringu było 10 wskaźników¹⁵, które nie były jednak zdefiniowane co do ilości i jakości požądanego poziomu. Nie przewidziano też ewaluacji (służącej do określenia

¹² W Grajewie według stanu na koniec lat 2014 – 2015 oraz na 30 czerwca 2016 r. zameldowanych było odpowiednio: 21.669, 21.499 i 21.467 osób.

¹³ www.mops.grajewo.pl.

¹⁴ Kontrole PPS w Grajewie przeprowadzono 27 czerwca 2014 r., 12 marca 2015 r. i 27 stycznia 2016 r.

¹⁵ Spośród wyznaczonych wskaźników do oceny, miernikami poziomu pomocy osobom starszym mogły być: [1] ilość osób, którym udało się skutecznie pomóc w ich problemach, [2] liczba oddanych do użytku mieszkań ze szczególnym uwzględnieniem mieszkań socjalnych, [3] liczba zorganizowanych spotkań i imprez mających na celu integrację społeczności lokalnej oraz liczba ich uczestników, [4] liczba osób, do których dotarły informacje na temat różnego rodzaju problemów społecznych i sposobach ich rozwiązywania, a także informacje o instytucjach i organizacjach udzielających pomocy oraz jej zakresie.

adekwatności stopnia osiągnięcia celów, efektywności, skuteczności, wpływu i trwałości działań oraz dostarczenia informacji do ich weryfikacji). W rezultacie założenia Strategii nie były aktualizowane od 2010 roku, a zatem nie uwzględniały obecnych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych Grajewa. Uniemożliwia to rzetelną ocenę stanu zaawansowania procesu wdrażania zadań oraz ich wpływu na poprawę jakości życia osób starszych. Nie jest też możliwe oszacowanie dotychczasowych kosztów wdrażania Strategii, gdyż nie wyodrębniono wydatków na poszczególne przedsięwzięcia.

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że: „nie zgłaszano potrzeby funkcjonowania zespołu monitorującego, bo działania takie prowadził MOPS”. Wskazała też, że: „Realizację Strategii przedstawiano jako jeden z elementów rocznej informacji o działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej oraz jednostek organizacyjnych w poszczególnych latach na sesjach Rady Miasta Grajewo. Rada Miasta przyjmowała informację, nie żądając szczegółowych analiz. Przy realizacji zadań najważniejsze jest wykonanie budżetu i na to wszyscy zwracają uwagę, a pytania o ile są, najczęściej dotyczą konkretnych form pomocy. Nie wnioskowano o wprowadzenie zmian w sposobie realizacji Strategii”. Dodała również, że: „Ewaluacja realizacji Strategii nie była prowadzona, ponieważ nadmiar nowych obowiązków w pomocy społecznej nie pozwala na bieżący monitoring realizacji Strategii”. (dowód: akta kontroli str. 64, 66)

W dniu 1 września 2016 r. MOPS (w ogłoszeniu zamieszczonym w BIP) poinformował, że w wyniku postępowania o zamówienie publiczne przyjęto ofertę firmy REMEDIS SA z Poznania na opracowanie Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Grajewo na lata 2017-2024. (dowód: akta kontroli str. 67-68)

2. Informacja zamieszczona na stronie internetowej MOPS o dostępnych formach pomocy była zbyt ogólnikowa. Nie określała bowiem trybu, terminów i niezbędnych dokumentów do jej otrzymania.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W przyjętej w 2010 roku Strategii rozpoznano potrzeby osób starszych i wskazano kierunki działań, jednak brak jej monitoringu i ewaluacji spowodował, że w okresie objętym kontrolą nie uwzględniała ona obecnych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych Grajewa, w tym potrzeb seniorów. Uniemożliwia to rzetelną ocenę stanu zaawansowania wdrażania i realizacji zadań oraz ich wpływu na poprawę jakości życia osób starszych.

2. Kierowanie osób do domów dziennej pomocy i dostępność tej formy pomocy

Opis stanu
faktycznego

2.1 W okresie objętym kontrolą MOPS nie prowadził dziennego domu pomocy, do którego osoby starsze byłyby kierowane na podstawie decyzji. Prowadzono natomiast Klub, będący placówką ogólnodostępną, bezpłatną, zrzeszającą emerytów i rencistów na zasadzie dobrowolności. W placówce tej wydawano posiłki, przyznane na podstawie decyzji administracyjnych. Przyznawana była także pomoc w formie skierowania do DPS oraz świadczenia usług opiekuńczych.

2.2 Analiza 60 spraw¹⁶ – z 392 w latach 2014 – 2016 (I półrocze) – kończących się przyznaniem pomocy w formie posiłków (wydawanych w Klubie) i usług opiekuńczych wykazała, że były one załatwiane w terminach określonych w art. 35 i art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷ (dalej „Kpa”)¹⁸. W każdym przypadku podjęcie decyzji administracyjnej w ww. sprawach poprzedzone było wywiadem środowiskowym (udokumentowanym na wymaganym formularzu), w którym zawarto wyczerpującą informację o sytuacji materialnej i osobistej wnioskodawcy, co zostało też potwierdzone kompletną dokumentacją. Wywiady przeprowadzono terminowo, a w przypadkach powtórznego korzystania z pomocy (w następnym roku) aktualizowano je. We wszystkich sprawach ustalone okoliczności (wiek, stan zdrowia, samotność, sytuacja majątkowa zainteresowanego) uzasadniały przyznanie pomocy. Odpłatność za usługi opiekuńcze (w wysokości od 0,90 zł do 13 zł za godzinę) oraz przyznanie bezpłatnych oraz

¹⁶ Po 10 decyzji w każdym roku objętym kontrolą dotyczących udzielenia usług opiekuńczych i posiłków osobom starszym.

¹⁷ Dz. U. z 2016 poz. 23, ze zm.

¹⁸ Okres od złożenia wniosku do wydania decyzji wynosił od jednego do 13 dni.

częściowo odpłatnych posiłków (w wysokości od 0,88 zł do 4,86 zł za obiad) ustalono zgodnie z wymogami uchwał RM¹⁹. (dowód: akta kontroli str. 230-247)

2.3 Analizowane decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 i § 3 Kpa. Zawierały prawidłowe pouczenia o przysługującym trybie odwoławczym (wynikającym z art. 127 § 1 Kpa) oraz o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń, zgodnie z art. 109 uops.

(dowód: akta kontroli str. 236-247)

2.4 We wszystkich badanych sprawach wysokość odpłatności za usługi opiekuńcze oraz posiłki ustalona była z uwzględnieniem kryteriów dochodowych określonych w rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej²⁰.

Dyrektor wyjaśniła, że: „W latach 2014 – 2016 nie było przypadków rezygnacji z udzielanej pomocy w formie usług opiekuńczych lub posiłków ze względu na niemożliwość regulowania ustalonej należności”. Dodała, że w przypadkach uzasadnionych (np. długotrwała choroba, nadmierne wydatki z przyczyn losowych, znaczne wydatki na leki, korzystanie z co najmniej dwóch rodzajów usług), zgodnie z uchwałą RM „osoba może zostać częściowo lub całkowicie zwolniona z ponoszenia opłat na określony czas”.

(dowód: akta kontroli str. 257)

2.5 Wnioski o usługi opiekuńcze oraz posiłki załatwiane były zgodnie z art. 35 § 1 Kpa, tj. bez zbędnej zwłoki. Decyzje o przyznaniu usług opiekuńczych wydawano średnio po upływie pięciu dni od daty wnioskowania, zaś o przyznaniu posiłku przeciętnie po czterech dniach.

(dowód: akta kontroli str. 230-235)

2.6. Spośród 121 decyzji wydanych w latach 2014 – 2016 (I półrocze) w sprawie przyznania świadczenia w formie usług opiekuńczych, 114 zwalniało z opłat częściowo, sześć całkowicie, a w jednej (w 2016 roku) zobowiązano odbiorcę usługi do pełnej odpłatności. Posiłki przyznane 371 osobom sfinansowano z dotacji budżetowej na realizację programu „Pomoc państwa w zakresie żywienia”²¹ (161) lub środkami własnymi miasta Grajewo (210). Wszystkie osoby korzystające z posiłków dotowanych z budżetu państwa zostały zwolnione z opłat z uwagi na trudną sytuację materialną. Natomiast za posiłki sfinansowane przez Miasto 115 osób (31% ogółu) wniosło pełną odpłatność, a 95 (25,6%) częściową. Analiza 24 decyzji wykazała, że odpłatność ustalono według stawek określonych w uchwale RM z dnia 24 stycznia 2014 r. Zgodnie z decyzjami opłaty uiszczano w kasie MOPS do 25 każdego miesiąca²².

(dowód: akta kontroli str. 230-235, 280-282)

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że: „nie występowały zaległości w regulowaniu opłat za posiłki, usługi opiekuńcze, pobyt w DPS, które wymagałyby wdrożenia postępowania windykacyjnego”.

(dowód: akta kontroli str. 257)

2.7 W 29 z 60 przypadków objętych badaniem osoby, które otrzymały pomoc w formie posiłku lub usług opiekuńczych korzystały także z innych form pomocy społecznej (np. zasiłków stałych, pielęgnacyjnych, a także celowych na zakup: leków, opału, żywności).

(dowód: akta kontroli str. 230-235)

¹⁹ Uchwała Nr XIV/68/07 Rady Miasta Grajewo z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz uchwała Nr XLV/330/14 Rady Miasta Grajewo z dnia 24 stycznia 2014 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej.

²⁰ Z dnia 17 lipca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 823) – rozporządzenie uchylone z dniem 1 października 2015 r., oraz z dnia 14 lipca 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1058).

²¹ Na podstawie umów dotacji zawartych z Wojewodą Podlaskim: Nr 27/2014 z dnia 20 lutego 2014 r. wraz z aneksem Nr 1/2014 z 17 lipca 2014 r.; Nr 27/2015 z dnia 20 lutego 2015 r. wraz z aneksem Nr 1/2015 z dnia 18 czerwca 2015 r.; Nr 27/2016 z dnia 10 lutego 2016 r. wraz z aneksem nr 1/2016 z dnia 29 czerwca 2016 r.

²² Wpływy z tego tytułu wyniosły w 2014 roku 35,9 tys. zł, w 2015 roku – 36,3 tys. zł, a w I półroczu 2016 roku – 16,4 tys. zł. Stanowiły one odpowiednio 64,7%, 63,9% i 58,2% kwot wydatkowanych na ten cel (odpowiednio: 55,5 tys. zł, 56,7 tys. zł i 28,2 tys. zł).

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

2.8 Decyzje o przyznaniu pomocy w ww. formach wydawano na okres od 1 stycznia do 31 grudnia każdego roku. Z pomocy tej zazwyczaj korzystały te same osoby co w roku poprzednim. Wzrastała zaś liczba beneficjentów. Nie stwierdzono przypadków rezygnacji z pomocy z przyczyn ekonomicznych²³. (dowód: akta kontroli str. 230-235, 255)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

MOPS prawidłowo, zgodnie przepisami uops oraz Kpa, udzielał wsparcia zainteresowanym seniorom, adekwatnie do wnioskowanych potrzeb.

3. Zapewnienie należytej opieki osobom starszym w dziennych domach pomocy

3.1 Klub jest jednostką podległą MOPS, przeznaczoną dla osób starszych z Grajewa, w celu zaspokajania ich potrzeb bytowych i emocjonalnych. Osoby w podobnej grupie wiekowej mogą tam nawiązywać znajomości, realizować zainteresowania, a także uczestniczyć w szeregu różnych zajęć i imprez kulturalnych. Placówka ma charakter otwarty, a bywalcy zazwyczaj przychodzą obejrzeć telewizję, przeczytać prasę, spotkać się ze znajomymi lub pograć w brydża. Możliwości placówki (80 miejsc) są wykorzystane.

(dowód: akta kontroli str. 89, 98, 106)

Dyrektor MOPS wyjaśniła: „Klub Seniora jest placówką dobrowolną, działa na zasadzie miejsca, gdzie osoby starsze w godnych warunkach mogą spożyć posiłek oraz miło spędzić czas. Nie są wydawane decyzje na pobyt, ani nie ponoszą odpłatności za pobyt”. Dodała, że Klub finansowany jest ze środków własnych miasta, a „władze miasta dążyły do poprawy warunków (poprzez zmiany lokali, bieżące remonty oraz wyposażenie pomieszczeń) w jakich mogą aktualnie przebywać seniorzy” oraz, że „W latach 2014 – 2016 nie organizowano transportu do i z Klubu Seniora, ponieważ nie było takiej potrzeby”.

(dowód: akta kontroli str. 257)

3.2 Klub, jako wyodrębniona jednostka organizacyjna MOPS, posiada własny plan finansowy (ustalany przez dyrektora MOPS, w którym zmiany zatwierdzał Burmistrz Grajewa). W okresie objętym kontrolą zaplanowane środki na funkcjonowanie placówki były wystarczające w stosunku do potrzeb. W latach 2014 – 2016 (I półrocze) wyniosły one kolejno: 124,1 tys. zł, 137,1 tys. zł i 56,7 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: tj. 89,9%, 90% i 45,4% planu. Dominującą pozycję w wydatkach Klubu stanowiły wynagrodzenia i pochodne, które w latach 2014 – 2016 (I półrocze) zrealizowano w wysokości odpowiednio: 87,2 tys. zł, 89,4 tys. zł i 40,1 tys. zł (70,4%, 65,3% i 70,7% wydatków ogółem). Nie planowano wydatków inwestycyjnych, zaś na remonty i zakup wyposażenia wykorzystano w tym okresie odpowiednio: 5,8 tys. zł, 19,4 tys. zł i 2,7 tys. zł. Pozostałe kwoty odpowiednio: 30,9 tys. zł, 28,1 tys. zł i 13,8 tys. zł przeznaczono na zakup usług (m.in.: zdrowotnych, internetowych, telekomunikacyjnych) oraz na opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 284-289)

3.3 Prowadzenie Klubu w okresie objętym kontrolą nie było zlecane innym podmiotom (fundacjom, stowarzyszeniom, podmiotom gospodarczym). W trybie przetargu nieograniczonego zlecano natomiast przygotowanie i dostarczanie do Klubu posiłków. W 2014 roku jeden zestaw obiadowy dostarczany był w cenie 4,86 zł, w 2015 roku – 4,38 zł, zaś w 2016 roku – 4,14 zł. Posiłki (według ustalonego jadłospisu) dostarczano codziennie, w ilościach wynikających z zapotrzebowania składanego dzień wcześniej.

(dowód: akta kontroli str. 290-299)

3.4 W Klubie świadczone m.in. usługi: socjalne (w formie dostarczania gorącego posiłku osobom skierowanym przez MOPS, pomocy w rozwiązywaniu problemów codziennych oraz załatwianiu spraw urzędowych), edukacyjne (spotkania z burmistrzem, przewodniczącą RM, przedstawicielami Policji, banków), kulturalno-oświatowe (uczestnictwo w różnych imprezach kulturalnych i angażowanie się w działalność chóru „Jesienne kwiaty”, kabaretu „Kłapa”), aktywizujące społecznie (współpraca z Uniwersyteciem Trzeciego Wieku, Klubami Seniora z Łomży i Elku, włączenie się do akcji „Szlachetna paczka”, międzypokoleniowych

²³ Jednej osobie (spośród tych, których decyzje poddano analizie) w 2015 roku zaprzestano świadczyć usługi opiekuńcze, w związku z umieszczeniem jej w hospicjum.

kontaktów, tj. spotkań z uczniami grajewskich szkół), terapii zajęciowej (udział w pracach zespołów: plastycznego i dekoratorskiego), aktywności ruchowej (zabawy taneczne, bale seniora), sportowo-rekreacyjne (uczestnictwo w wycieczkach, wyjazdach do kina, teatru i miejsc sakralnych). Dyrektor MOPS wyjaśniła, że na terenie Klubu nie organizowano imprez, podczas których prowadzona byłaby sprzedaż bezpośrednia.

(dowód: akta kontroli str. 302-308, 340)

Budynek i jego otoczenie spełniały wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²⁴. Na ich terenie nie występowały bariery architektoniczne. Budynek wyposażono w pochylnię umożliwiającą dostęp osobom niepełnosprawnym, poruszającym się na wózku inwalidzkim. Na potrzeby Klubu wydzielono osiem pomieszczeń przystosowanych do ruchu osób starszych i niepełnosprawnych (pozbawionych progów). Salę konsumpcyjną wyposażono w 15 czteroosobowych stolików. W aneksie kuchennym zainstalowano kuchenkę gazową i zlewozmywak oraz wstawiono lodówkę i meble kuchenne. Świetlicę wyposażono w 10 stolików, krzesła, regały, telewizor, sprzęt audio, zestaw komputerowy (z dostępem do Internetu). Wydzielono też pokój (kierownika), w którym (z zachowaniem intymności) można było prowadzić indywidualne rozmowy z seniorami. W pomieszczeniach zapewniono oświetlenie naturalne i sztuczne, wietrzenie grawitacyjne oraz centralne ogrzewanie. Zadbano też o wystrój wnętrz (na ścianach wisiały reprodukcje obrazów, dyplomy, na parapetach ustawiono kwiaty doniczkowe, na podłodze wyścielono dywan, a w oknach zawieszono firany). Seniorzy mogli też skorzystać z zadaszonego tarasu wyposażonego w drewniane ławki do siedzenia. W toalecie wydzielono trzy kabiny ze sprawną armaturą sanitarną. Jedną z kabin wyposażono w poręcze i uchwyty (naścienne), wspomagające osoby niepełnosprawne. We wszystkich pomieszczeniach klubowych w dniu oględzin panował ład i porządek.

(dowód: akta kontroli str. 309-318)

3.5 Obsada kadrowa Klubu była wystarczająca do jego funkcjonowania. Zatrudnione były dwie osoby (w pełnym wymiarze czasu pracy) – jedna na stanowisku opiekuna osób starszych (ukończyła kurs „Aktywizacja osób w wieku poprodukcyjnym przez Domy Dziennego Pobytu”) i jedna jako pomoc kuchenna/sprzątaczką. Nadzór nad ich pracą pełnił kierownik Klubu „Zdrowie i trzeźwość” (mieszczonego się w tym samym budynku). Pracownicy odpowiedzialni byli za funkcjonowanie placówki, organizowanie i prowadzenie zajęć z osobami starszymi, organizację i wydawanie posiłków, a także za stan sanitarno-higieniczny pomieszczeń klubowych.

(dowód: akta kontroli str. 300-301, 335-338)

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że: „Osoby starsze nie ponoszą żadnej odpłatności za korzystanie z pomieszczeń Klubu Seniora. Jest to jednostka samorządowa, finansowana w 100% z budżetu miasta i Rada Miasta nigdy nie określała odpłatności za korzystanie z Klubu”.

(dowód: akta kontroli str. 257)

3.6 W okresie objętym kontrolą nie odnotowano skarg wniesionych przez klubowiczów. Z badań ankietowych, przeprowadzonych wśród 21 osób uczęszczających do Klubu, wynika, że działalność klubowa zaspokajała ich potrzeby. Większość (17) wyraziła pogląd, że czują się tam bezpieczni, zapewniona jest intymność oraz godność, zaś 20 osób potwierdziło, że prowadzono z nimi ciekawe, urozmaicone zajęcia i w związku z tym przyjemnie spędzali czas. Dostarczane posiłki ocenili jako smaczne, urozmaicone i dostosowane do ich gustu.

(dowód: akta kontroli str. 341-343)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Wprawdzie Klub nie był typowym dziennym domem pomocy (przyjmował osoby na zasadzie dobrowolności, a decyzje wydawane były jedynie na posiłki uczestników), to jednak spełniał funkcje ośrodka wsparcia dla osób starszych. Seniorom zapewniono odpowiednie warunki lokalowe, szeroki wachlarz usług oraz opiekę personelu, który zaspokajał ich potrzeby bytowe i emocjonalne. Działalność placówki przeciwdziałała marginalizacji i wykluczeniu społecznemu tych osób.

²⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1422.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż dotychczasowa Strategia nie była monitorowana i poddawana ewaluacji. Przyjęte w 2010 roku założenia nie były aktualizowane i weryfikowane o rzeczywisty stan potrzeb społecznych, w tym osób starszych. Niezbędne jest zatem zadbanie, aby dokument opracowywany na kolejne lata określał techniki badań postępu wdrażanych zadań oraz zapewniał porównywalność osiąganych wskaźników.

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵, wnosi o uzupełnienie informacji o formach pomocy osobom starszym (zamieszczonej na stronie internetowej MOPS) o treści dotyczące zasad, trybu, terminów i dokumentów niezbędnych do otrzymania tej pomocy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

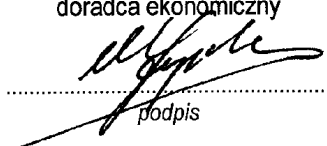
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania uwagi i wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

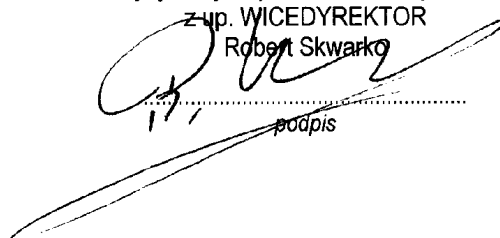
Białystok, dnia 26 października 2016 r.

Kontroler
Marek Zapolski
doradca ekonomiczny



.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko



.....
podpis

²⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

