



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.41.021.02.2016

P/16/041

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@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 Gdańsku
Kontrolerzy	Alicja Szczepaniak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/54/2016 z 14 października 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Tczewie, ul. 1 Maja 8, 83-110 Tczew (dalej: „MOPS”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Julita Jakubowska, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (dalej: „Dyrektor”). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizowanie przez MOPS zadań w zakresie zapewnienia należytego wsparcia osobom starszym w latach 2014-2016 (I półrocze) udzielonego w formie dziennego domu pobytu (dalej: „DDP”), określonych w ustawie o pomocy społecznej¹ i rozporządzeniach wykonawczych do niej, uchwałach Rady Miejskiej w Tczewie oraz uregulowaniach wewnętrznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

MOPS prawidłowo rozpoznał potrzeby osób starszych w zakresie opieki nad nimi. Do DDP kierowano osoby zgodnie z przepisami prawa i nie stwierdzono przypadku odmowy miejsca jakimkolwiek seniorowi. Prawidłowo wydawane były przez Dyrektora MOPS decyzje o skierowaniu osób do DDP.

Zatrudnieni w DDP pracownicy posiadali odpowiednie kwalifikacje, a uczestnicy byli usatysfakcjonowani z prowadzonych z nimi zajęć. Warunki lokalowe były wystarczające dla potrzeb pobytu dziennego seniorów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznanie potrzeb osób starszych w zakresie opieki nad nimi.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z art. 16b ust. 1 ustawy o pomocy społecznej strategię rozwiązywania problemów społecznych opracowuje gmina. „Strategia rozwiązywania problemów społecznych Miasta Tczewa na lata 2014-2020” (dalej: „Strategia”) stanowiła załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Tczewie Nr XXXVII/295/2013 z 31 października 2013 r. Problematyka osób starszych zawarta została m.in. w formie analizy SWOT, priorytetowych obszarów działania, w Obszarze III Starość. W Mocnych Stronach wymieniono m.in.: pomoc osobom starszym zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, realizację przez MOPS oraz organizacje pozarządowe projektów z zakresu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, promocji zdrowia oraz integracji pokoleń, realizację przedsięwzięć promujących podmiotowość osób starszych, organizację czasu wolnego oraz aktywne uczestnictwo w życiu

¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 530 ze zm.)

społecznym i kulturalnym. W Słabych Stronach zwrócono uwagę na sferę ekonomiczną i ochronę zdrowia.

Zgodnie z art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, Strategia zawierała: 1) diagnozę sytuacji społecznej; 2) prognozę zmian w zakresie objętym strategią; 3) określenie: celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, wskaźników realizacji działań (m.in.: liczbę nowych programów na rzecz osób starszych, liczbę projektów z zakresu ochrony zdrowia oraz wspierających aktywność seniorów, liczbę osób po 60 roku życia korzystających z pomocy, liczbę seniorów uczestniczących w projektach z zakresu profilaktyki zdrowia oraz aktywności społecznej i in.).

Zawarte w Strategii prognozy demograficzne wskazują na wzrost w okresie od 2015 r. do 2030 r. liczby ludności w przedziale wiekowym 60/65 i więcej.

Wśród celów i kierunków działań wymieniono Cel Strategiczny 3 Tworzenie warunków służących zaspokojeniu potrzeb osób starszych, składający się na: Cel operacyjny 3.1. Rozwój systemu wsparcia na rzecz osób starszych (zawierający 15 wskaźników realizacji) i Cel operacyjny 3.2. Zapobieganie marginalizacji seniorów oraz kształtowanie międzypokoleniowej solidarności (siedem wskaźników). Strategia nie określała powiązań konkretnych działań ze wskaźnikami ich realizacji w wymiarze numerycznym. W dokumencie wskazano jednostki odpowiedzialne za poszczególne działania, jednak nie zawarto harmonogramu ich realizacji. Zdaniem NIK, opisowy (nieparametryczny) sposób oceny realizacji działań ujętych w Strategii (brak mierników, harmonogramu, częstotliwości oceny) powoduje, że dokument ten – mimo, że prawidłowo identyfikuje główne problemy, ma charakter formalny, spełniający obowiązek wynikający z art. 16b ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 4-47)

Miasto Tczew w latach 2014-2016 (I półrocze) wydatkowało 236.649.966 zł na realizację wszystkich celów Strategii, w tym: w 2014 r. 56.464.279,34 zł, w 2015 r. 57.988.709,53 zł i do 31.06.2016 r. – 65.732.697,51 zł.

(dowód: akta kontroli str. 48-49)

MOPS jest członkiem powołanego przez Prezydenta Miasta Tczewa Zespołu ds. Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Mieście Tczewie. Jednocześnie MOPS pełni funkcję koordynatora Strategii. W tym celu wdrożono system współpracy oraz wymiany informacji pomiędzy członkami Zespołu na temat planowanych działań oraz zrealizowanych przedsięwzięć na rzecz realizacji celów określonych w Strategii. W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele 10 instytucji oraz wydziałów Urzędu Miasta, które realizują zadania na rzecz mieszkańców Tczewa, wynikające ze Strategii.

Ponadto w ramach koordynacji MOPS podejmował następujące działania:

- bieżący monitoring sytuacji społecznej,
- gromadzenie oraz weryfikacja informacji/sprawozdań dotyczących działań zrealizowanych przez członków Zespołu,
- sporządzanie raportu z realizacji Strategii dla Prezydenta Miasta Tczewa.

Każdego roku na pierwszym spotkaniu Zespołu omawiany był plan prac nad przygotowaniem Raportu, przekazywane były wzory wskaźników oraz ustalane były terminy i sposób przysyłania sprawozdań i informacji z realizacji Strategii do MOPS. Dodatkowo omawiano propozycje dodatkowych wskaźników.

Raporty roczne opracowywane były na podstawie otrzymanych wskaźników oraz sprawozdań od członków Zespołu. Wstępny Raport był omawiany na kolejnych spotkaniach Zespołu, poszczególne instytucje składały do niego uwagi, które były

uwzględniane w ostatecznym Raporcie, który wraz z oceną Prezydenta Miasta Tczewa był kierowany na posiedzenie Rady Miasta.

Ponadto MOPS, poza zadaniami wynikającymi z ustawy o pomocy społecznej, włączał się do współpracy przy realizacji wielu zadań wynikających ze Strategii (16 takich działań w 2014 r., 17 w 2015 r. i 11 do 31 października 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 50-94)

1.2. W Gminie Miejskiej Tczew nie powołano gminnej rady seniorów. Od 30 września 2010 r. do 8 stycznia 2015 r. funkcjonowała Powiatowa Rada Seniorów, która zakończyła swą działalność, m.in. z powodu niskiej frekwencji na posiedzeniach.

(dowód: akta kontroli str. 95)

1.3. W Regulaminie organizacyjnym MOPS wyodrębniono wśród komórek organizacyjnych m.in. Dział Pomocy Infrastrukturalnej, w skład którego wchodziły: Zespół Opiekuńczy (w tym: DDP, Ośrodek Opiekuńczy, Świetlica Środowiskowa, Jadłodajnia), cztery Środowiskowe Domy Samopomocy, dwa Mieszkania Chronione.

(dowód: akta kontroli str. 96-112)

Według Regulaminu organizacyjnego DDP uczestnicy mieli zapewniony 8 lub 4 godzinny pobyt (w godz. 8.00-16.00), w trakcie którego zaspokajane były ich potrzeby bytowe, rehabilitacja, terapia i gerontoterapia, realizowano potrzeby uczestników w aspekcie kulturalnym, relaksacyjnym i towarzyskim. DDP zapewniał w ciągu dnia trzy posiłki.

Zadania DDP polegały na zapewnieniu terapii zajęciowej, form terapii ruchowej, pracy socjalnej, treningów umiejętności samoobsługi, zorganizowania czasu wolnego, stymulowania i utrzymania kontaktu z rodziną i otoczeniem poprzez udział w festynach i spotkaniach okolicznościowych, kontaktu z psychologiem.

(dowód: akta kontroli str. 113-116)

MOPS w celu rozeznania skali potrzeb osób starszych w zakresie korzystania z form pomocy wynikających z art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej realizował następujące działania: praca socjalna i działalność w środowisku lokalnym, ruch samopomocy i sieć oparcia społecznego, w tym: Bank Czasu (125 aktywnych seniorów pośredniczy we wzajemnej wymianie usług i pomocy w formie bezgotówkowej), Cafe Senior (integruje środowisko aktywnych społecznie i kulturalnie seniorów), projekty partnerskie MOPS i Tczewskiego Uniwersytetu Trzeciego Wieku w ramach rządowego programu ASOS (cykliczne warsztaty integracyjne i edukacyjne dla seniorów, w tym warsztaty opieki nad osobami starszymi i zależnymi), projekty partnerskie MOPS i ZM PKPS w Tczewie (organizacje Wyborów Miss i Mistera Złotego Wieku, działalność zespołu tanecznego „Wiecznie Młodzi”, opracowanie i wdrażanie programu z zakresu profilaktyki zdrowotnej „Ścieżki zdrowia 50+”), „Koperty życia” (akcja skierowana do osób przewlekle chorych, starszych i samotnych, polegająca na umieszczeniu w specjalnie przygotowanych kopertach najważniejszych informacji o stanie zdrowia, przyjmowanych lekach itp.), program „Od przedszkola do seniora” (inicjowanie dialogu międzypokoleniowego).

Ponadto MOPS na bieżąco współpracował z Policją, Strażą Miejską, kuratorami, szkołami i przedszkolami oraz przychodniami lekarskimi, a także z wieloma (ponad 26) organizacjami działającymi na rzecz osób starszych w Tczewie. Działania te wpływają na kształt oferty odpowiadającej oczekiwaniom środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 117-125)

Gmina Miejska Tczew liczyła 58.654 mieszkańców w 2014 r. i 58.507 mieszkańców w 2015 r., z tego odpowiednio 13.101 (22%) i 13.527 (23%) osób było w wieku powyżej 60 roku życia. Na terenie Miasta dostępne były usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, ośrodki wsparcia i mieszkania chronione.

Łącznie w Mieście Tczew z różnych form pomocy korzystało 393 mieszkańców w 2014 r. i 406 w 2015 r. MOPS realizował m.in. usługi opiekuńcze, z których korzystało 129 osób w 2014 r., 133 osoby w 2015 r. i 121 osób w I półroczu 2016 r. Liczba zrealizowanych godzin na usługi opiekuńcze wyniosła: 33.954, 33.912 i 18.336. Ze specjalistycznych usług opiekuńczych korzystało odpowiednio: 35, 44 i 50 osób (5.496, 6.136 i 3.564 godzin).

Na terenie Gminy Miejskiej Tczew wspierano osoby starsze w DDP (80 miejsc) i w formie mieszkań chronionych (osiem miejsc). W latach 2014-2016 nie stwierdzono przypadków oczekiwania na miejsca w tych placówkach.

(dowód: akta kontroli str. 119-129)

1.4. Wg Regulaminu organizacyjnego, DDP dysponował 80 miejscami. Liczba osób korzystających ogółem w danym roku wyniosła: 90² w 2014 r., 76 w 2015 r. i 46 w I półroczu 2016 r. Liczba miejsc wykorzystanych wyniosła odpowiednio: 76 (z tego 42 osoby na cztery godziny), 76 (43 osoby na cztery godziny) i 54 (26). Od lipca do 31 października 2016 r. nastąpił wzrost (po „Akcji Lato”) liczby osób korzystających z zajęć DDP do 75 osób (23 osoby na 4 godziny).

(dowód: akta kontroli str. 113-116, 130-181 i 460-461)

1.5. W latach 2014-2016 MOPS zatrudniał odpowiednio 35, 34 i 33 pracowników socjalnych. Jeden pracownik obsługiwał 1.676 w 2014 r. i 1721 w 2015 r. mieszkańców miasta Tczewa. Tym samym spełnione były wymogi art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej. W DDP zatrudniony był jeden pracownik socjalny. Posiadał on wykształcenie policealne – w specjalności pracownik socjalny, I i II stopień specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego i był na ostatnim roku studiów pedagogicznych. Tym samym spełniał wymogi określone w art. 116 ww. ustawy.

W latach 2014-2015 MOPS nie zwracał się do Prezydenta Miasta Tczewa o zatrudnienie dodatkowych pracowników w obszarze objętym kontrolą. Grupa seniorów w DDP będąca pod opieką opiekuna lub terapeuty zajęciowego waha się od 10 do 12 osób, rehabilitanta – osiem osób i w gabinecie odnowy biologicznej – cztery osoby.

(dowód: akta kontroli str. 128 i 182-185)

1.6. Działania aktywizujące osoby starsze i wspierające ich udział w życiu społecznym i kulturalnym, a także bieżąca pomocowa działalność MOPS były prezentowane w lokalnych mediach (portale internetowe, lokalna telewizja, strona internetowa MOPS, ulotki do skrzynek pocztowych).

Mieszkańcy mogą zgłaszać się do MOPS m.in. w sprawach dotyczących uczestnictwa w DDP głównie w formie:

- zgłoszenia osobistego w siedzibie Ośrodka lub w pozostałych placówkach na terenie miasta,
- zgłoszenia telefonicznego,
- e-mail,
- kontakt z pracownikami socjalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 125-126)

² Rzeczywista liczba osób korzystających/uczestniczących w okresie sprawozdawczym. Nie uwzględnia liczby dni pobytu lub liczby wizyt.

1.7. W latach 2014-2016 (I półrocze) nie przeprowadzano w MOPS kontroli lub audytów wewnętrznych w zakresie objętym niniejszą kontrolą. Nie wpłynęły również skargi na działalność MOPS bądź na wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie przyznawania wsparcia w ramach DDP.

W myśl Regulaminu organizacyjnego DDP, uczestnikom przysługuje prawo składania skarg i wniosków do Kierownika Zespołu Opiekuńczego. Uczestnicy DDP oraz ich rodziny mieli możliwość kontaktu z Kierownikiem Zespołu w godzinach jego pracy. Informacja o godzinach przyjęć interesantów przez Kierownika Zespołu oraz Dyrektora MOPS umieszczona była na tablicy ogłoszeń. Seniorzy mogli składać skargi, wnioski i zażalenia ustnie, pisemnie, faksem lub pocztą elektroniczną i podlegały one ewidencji w teczkach korespondencji Zespołu Opiekuńczego lub MOPS.

(dowód: akta kontroli: str. 113-116, 187-188 i 462)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania MOPS dotyczące rozpoznania potrzeb osób starszych w zakresie opieki nad nimi.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W badanym okresie MOPS wydał łącznie 427 decyzji o skierowaniu osób do DDP, w tym: 138 w 2014 r., 133 w 2015 r. i 156 w I półroczu 2016 r. Wszystkie decyzje były pozytywne.

(dowód: akta kontroli str. 298)

2.2. Badania 40 decyzji (20 wydanych w 2014 r. i 20 w 2015 r.) wykazały, że zostały one wydane zgodnie z obowiązującymi przepisami, spełniały wymogi określone w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³, wnioski w sprawie skierowania zawierały wszystkie wymagane dokumenty, prawidłowo wyliczono dochód przypadający na jedną osobę w rodzinie i w każdym zbadanym przypadku przeprowadzano wywiad środowiskowy, o którym mowa w art. 107 ustawy o pomocy społecznej i § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego⁴ (dalej: „rozporządzenie w sprawie wywiadu środowiskowego”).

(dowód: akta kontroli str. 299-301)

2.3. Wywiady środowiskowe zawierały wymagane informacje dotyczące sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej określone w rozporządzeniu w sprawie wywiadu środowiskowego, a dla osób korzystających już z objętych badaniem form pomocy aktualizację wywiadu środowiskowego sporządzano, zgodnie z § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia, nie rzadziej niż co 6 miesięcy⁵.

W decyzjach administracyjnych, w części dotyczącej odpłatności za pobyt w DDP, uwzględniano przepisy art. 107 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, a ustalenia faktyczne i prawne odnosiły się do zastosowanych przepisów prawa (art. 107 § 1 i § 3 Kpa). W podstawach prawnych decyzji przywoływano właściwe przepisy ustawy o pomocy społecznej. Ponadto, zgodnie z art. 109 ustawy o pomocy

³ Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm. – dalej: Kpa.

⁴ Dz. U. poz. 712 – uchylone z dniem 11 września 2016 r.

⁵ Art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że w przypadku ubiegania się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej po raz kolejny, a także, gdy nastąpiła zmiana danych zawartych w wywiadzie, sporządza się aktualizację wywiadu. Dla osób korzystających ze stałych form pomocy, aktualizację sporządza się nie rzadziej niż co 6 miesięcy, mimo braku zmiany danych. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2012, poz. 712).

społecznej wszystkie decyzje zawierały pouczenie o konieczności bezzwłocznego poinformowania Ośrodka o każdej zmianie sytuacji osobistej i majątkowej wnioskodawcy, która wiązała się z podstawą do przyznania świadczenia. Zbadane decyzje zawierały także prawidłowe pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym, wynikającym z art. 127 § 1 Kpa.

(dowód: akta kontroli: str. 299-301)

2.4. W zbadanych decyzjach prawidłowo wyliczono dochód przypadający na jedną osobę, a wysokość opłat ustalana była zgodnie z wytycznymi określonymi w uchwałach Rady Miejskiej w Tczewie i stosownie do wymogów określonych w art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli: str. 299-301)

2.5. Wydane decyzje administracyjne były poprzedzone analizą sytuacji życiowej, zdrowotnej i społecznej osób kierowanych na pobyt w DDP. W zbadanych postępowaniach zachowano terminy, o których mowa w art. 35 i art. 36 Kpa. Nie stwierdzono przypadków rezygnacji osób z korzystania z przyznanych świadczeń po ustaleniu wysokości opłat. Nie stwierdzono również przypadków odmowy skierowania do dziennego domu pomocy jak i korzystania z obiadów, z powodu braku wolnych miejsc, czy też braku obiadów dla uprawnionych i skierowanych podopiecznych.

(dowód: akta kontroli: str. 299-301)

2.6. We wszystkich badanych 40 decyzjach seniorom ustalono częściową odpłatność za pobyt w DDP. Stwierdzono, że tryb i zasady dotyczące zwalniania z opłat osób kierowanych były zgodne z przepisami ustawy o pomocy społecznej i uchwałą Rady Miejskiej w Tczewie.

(dowód: akta kontroli: str. 299-301)

2.7. Na podstawie badanej próby nie stwierdzono przypadku niewniesienia w wyznaczonym terminie opłaty przez osobę zobowiązaną.

(dowód: akta kontroli: str. 299-301)

2.8. Nie stwierdzono przypadków, aby wydawano decyzje przyznające wsparcie w DDP z powodu braku miejsc czy też możliwości zapewnienia pomocy w innych formach opieki określonych w art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli: str. 299-301)

2.9 W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadku braku miejsc w DDP lub nieudzielenia pomocy z powodu braku środków. Z przedłożonych sprawozdań Rb-28S sporządzonych na koniec 2014 r. i 2015 r. oraz według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. wynika, że nie wszystkie zabezpieczone na utrzymanie MOPS środki zostały w pełni wykorzystane, a tym samym nie mogły wystąpić przypadki nieudzielenia pomocy z powodu braku środków.

(dowód: akta kontroli: str. 302-327)

2.10 W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy skierowania do DDP.

(dowód: akta kontroli: str. 328)

2.11. Rotacja osób korzystających ze wsparcia⁶ w ramach DDP wyniosła: 12,5% w 2014 r., 7,92% w 2015 r. i 6,46% w I półroczu 2016 r. Równocześnie liczba nowych uczestników wyniosła odpowiednio 63, 32 i 7.

DDP był realizatorem „Akcji Lato” skierowanej w pierwszej kolejności do osób starszych, które wcześniej nie brały udziału w projektach MOPS. Działanie to miało na celu dotarcie do osób starszych samotnie zamieszkujących, które w otoczeniu profesjonalistów mogą być aktywizowane społecznie, kulturalnie i psychofizycznie.

⁶ Wskaźnik rotacji został wyliczony według wzoru: liczba uczestników DDP, którzy przestali korzystać ze wsparcia w ramach DDP w danym okresie/całkowita liczba uczestników DDP w ramach danego okresu*100.

Akcję promowano głównie przy pomocy ulotek i ogłoszeń dostarczanych do skrzynek pocztowych oraz w ogłoszeniach parafialnych. Ponadto osoby, które wcześniej korzystały z oferty DDP pełniły rolę liderów i wyszukiwały w swoim otoczeniu innych seniorów. Organizowany wypoczynek letni zapewniał seniorom liczne atrakcje i wsparcie od innych uczestników. Pozwalał również rozwijać zainteresowania i rozpoznawać nieodkryte talenty.

MOPS nie posiadał listy osób oczekujących na miejsce w DDP - każdy zgłaszający się senior po otrzymaniu decyzji był przyjmowany do DDP.

(dowód: akta kontroli str. 119-127 i 329)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie kierowanie seniorów do DDP i dostępność tej formy pomocy w Tczewie.

3. Zapewnienie należytej opieki osobom starszym w DDP.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Dyrektor MOPS złożyła 7 czerwca 1996 r. Koncepcję uruchomienia ośrodka opiekuńczego. W dokumencie wskazano m.in.: lokalizację (budynek po byłym żłobku, który od lat nie miał pełnego składu dzieci) i strukturę organizacyjną (całodobowy dom pobytu na 20 osób, ośrodek adaptacyjny na 10 osób, DDP na 30 osób). Ośrodek miał być zakładem budżetowym podległym MOPS. W uzasadnieniu Koncepcji zapisano m.in., że Tczew jest miastem ludzi starszych i budowanie infrastruktury socjalnej jest konieczne, a proponowana forma pozwoli na obniżenie kosztów opieki nad osobami w kryzysowej sytuacji. W dokumencie zawarto propozycję odpłatności i ewentualnych partnerów projektu.

DDP uruchomiono 24 września 1996 r., początkowo dla 30 osób.

(dowód: akta kontroli: str. 230-337)

3.2. DDP był finansowany jedynie ze środków własnych Miasta Tczew. Nie stwierdzono przypadków wykorzystania wpływów z odpłatności, środków unijnych lub dotacji na cele inwestycyjne, remonty, wyposażenie, zakup środków trwałych czy organizację różnego rodzaju imprez. Na te kategorie wydatków MOPS wnioskował do Rady Gminy Tczew o ponad 100 tys. zł rocznie. Łączna realizacja wydatków w tych kategoriach wyniosła 8% w 2014 r., 23% w 2015 r. i 3% w 2016 r. (do końca czerwca). Największe potrzeby dotyczyły środków na inwestycje⁷ związane z dociepleniem części budynku DDP w ramach dokończenia inwestycji z 2009 r. Do 30 czerwca 2016 r. MOPS nie otrzymał wnioskowanych środków.

W stosunku do środków wnioskowanych na remonty DDP uzyskano 96% środków w 2014 r. i 87% w 2015 r. Na zakup wyposażenia nie zgłaszano zapotrzebowania w 2014 r., natomiast w 2015 r. DDP zrealizował 99% otrzymanych na ten cel środków. Zapotrzebowanie na zakup środków trwałych w DDP (20 tys. zł) MOPS zgłaszał jedynie w 2016 r., jednak do końca I półrocza 2016 r. środków tych nie wydatkowano.

(dowód: akta kontroli: str. 338-339)

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że Ośrodek występował o zabezpieczenie przez Gminę Miejską Tczew środków inwestycyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem budynku Zespołu Opiekuńczego. Środki te miały zostać przeznaczone na prace remontowe podyktowane stanem budynku (z lat 80-tych XX wieku). W obecnym stanie budynek nie zapewnia izolacji termicznej, a tym samym generuje większe koszty eksploatacyjne. MOPS dokłada wszelkich starań w celu zapewnienia seniorom warunków adekwatnych do potrzeb i oczekiwań.

(dowód: akta kontroli: str. 339-341)

⁷ 96 tys. zł w 2014 r., po 76 tys. zł w 2015 i 2016 r.

3.3. W okresie objętym kontrolą MOPS nie zlecał prowadzenia DDP innym podmiotom, w tym fundacjom, stowarzyszeniom i podmiotom gospodarczym.

(dowód: akta kontroli: str. 187-188)

3.4. Analiza 20 ankiet wypełnionych przez seniorów wykazała, że zakres usług świadczonych przez DDP był zgodny z gamą usług wykazanych w Regulaminie organizacyjnym DDP.

Nie stwierdzono przypadku organizowania na terenie DDP imprez, podczas których prowadzona była sprzedaż bezpośrednia.

(dowód: akta kontroli: str. 342-381)

DDP znajdował się w dwukondygnacyjnym budynku, jako część ośrodka opiekuńczego. Infrastruktura DDP spełniała wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (dalej: „rozporządzenie w sprawie warunków technicznych”)⁸, a mianowicie:

- dojście do budynku zapewniało osobom niepełnosprawnym dostęp do całego budynku (§ 16 ust.1 rozporządzenia);
- furtka w ogrodzeniu nie utrudniała dostępu do budynku osobom niepełnosprawnym poruszającym się na wózku inwalidzkim (§ 42 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia);
- wejścia do budynku (dziewięć) umożliwiały dogodne warunki ruchu, w tym również osobom o ograniczonej sprawności ruchowej (§ 61 ust 1, § 62 ust. 1-3 rozporządzenia);
- przed budynkiem znajdowała się pochylnia, a w celu zapewnienia dostępu do pomieszczeń położonych na pierwszym piętrze w budynku znajdowały się schody, spełniające wymogi rozporządzenia (§ 66, § 71 ust. 1-4);
- pomieszczenia DDP, z których korzystali seniorzy były ogólnodostępne, przystosowane do ruchu osób niepełnosprawnych i pozbawione progów (§ 74, § 75 ust. 1-3 rozporządzenia);
- cztery toalety były przystosowane do potrzeb seniorów (§ 85);
- w DDP zainstalowany był dźwig osobowy dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych (§ 193 ust. 1 – 2a).

(dowód: akta kontroli: str. 382-394)

MOPS posiadał Procedury przewozu uczestników DDP. Zgodnie z nimi transport był zapewniony dla osób samotnych, w wieku poprodukcyjnym, mającym znaczne ograniczenia ruchowe, które nie są w stanie samodzielnie dotrzeć do placówek oraz którym rodzina i osoby bliskie nie są w stanie go zapewnić.

Transport uczestników DDP obejmował dowóz uczestnika z miejsca zamieszkania do DDP przed zajęciami i odwóz do miejsca zamieszkania po zajęciach w placówce. Przewozy były bezpłatne.

Kierowca pojazdu pomagał osobom niepełnosprawnym ruchowo sprawnie przemieścić się do właściwych pomieszczeń DDP.

(dowód: akta kontroli str. 395)

3.5. Seniorzy korzystali z terapii (91 godz. w 2014 r., 51 godz. w 2015 r. i 46 godz. w I półroczu 2016 r.), rehabilitacji (46, 26 i 23 godz.), gabinetów odnowy biologicznej (40, 19 i 17 godz.), poradnictwa specjalistycznego – psychologa (91, 127 i 102 godz.) i posiłków (221, 127 i 102 jednostki). Nie stwierdzono przypadków korzystania wyłącznie z posiłków.

(dowód: akta kontroli: str. 397)

⁸ Rozporządzenie z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422).

Żadnej z osób będącej obecnie uczestnikiem DDP nie udzielono pomocy z urzędu (w trybie art. 102 ustawy o pomocy społecznej). Wszyscy seniorzy złożyli stosowne wnioski.

(dowód: akta kontroli: str. 117-127)

W DDP nie tworzone indywidualnych planów aktywizacji seniorów i nie prowadzono zajęć w oparciu o takie plany. DDP ustalał zadania i wydarzenia w układzie miesięcznym. Harmonogram miesięczny dostosowywany był do pór roku i na bieżąco modyfikowany. Ponadto wiele aktywności było realizowanych cyklicznie przez cały rok.

Uczestnicy korzystali z ofert proponowanych zajęć zgodnie ze swoimi zainteresowaniami, możliwościami psychofizycznymi, wskazaniami psychologa, terapeuty zajęciowego, rehabilitanta lub opiekuna. Oferta zajęć była modyfikowana i zależała od potrzeb i oczekiwań seniorów. Ponadto w ramach pracy socjalnej seniorzy mieli możliwość skorzystania z porad pracowników socjalnych, który w razie potrzeby miał możliwość kierowania seniora do innych służb, instytucji oraz innych organizacji (np.: Zespół Interdyscyplinarny, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, Poradnia Zdrowia Psychicznego, Forum Inicjatyw Społecznych, Policja).

(dowód: akta kontroli: str. 117-127 i 398-409)

Seniorzy sporadycznie rezygnowali z zajęć w DDP. Wynikało to ze zmiany miejsca zamieszkania, potrzeby opieki całodobowej z uwagi na pogorszenie stanu zdrowia. MOPS wydawał decyzje na pobyt w DDP na czas określony, uwzględniając indywidualną potrzebę spędzania czasu wolnego. Niektórzy seniorzy wybierali wyłącznie miesiące letnie.

W przeprowadzonej przez NIK ankiecie seniorzy potwierdzili zgodność oferty zajęć DDP z ich oczekiwaniami.

(dowód: akta kontroli: str. 117-127 i 342-381)

3.6. W DDP zatrudniono w 2014 r. siedmiu pracowników, a w 2015 r. i do 30 czerwca 2016 r. - ośmiu.

Wg stanu na 30 czerwca 2016 r. DDP zatrudniał: Kierownika Zespołu Opiekuńczego, pięciu opiekunów, pracownika gospodarczego i szefa kuchni.

Troje pracowników bezpośrednio pracujących z seniorami (opiekun – technik fizjoterapii, opiekun – pracownik socjalny i opiekun – pedagog) i Kierownik Zespołu Opiekuńczego posiadało co najmniej wyższe wykształcenie profilowe i po kilkanaście ukończonych kursów i szkoleń. Pozostali opiekunowie (dwie osoby) posiadali średnie wykształcenie.

Na jednego opiekuna przypadało statystycznie 16 seniorów w DDP, w tym w 2014 r. czterech opiekunów na 90 osób (tj. ponad 22 seniorów na pracownika), w 2015 r. na pięciu opiekunów 76 seniorów (ponad 15 seniorów na pracownika) i w 2016 r. (do 30 czerwca) na pięciu opiekunów 46 seniorów (ponad 9 uczestników na opiekuna).

(dowód: akta kontroli: str. 48-49 i 184-185)

3.7. W latach 2014-2015 wydatki na pomoc społeczną w Mieście Tczew stanowiły ok. 21% budżetu gminy. Wykonanie kosztów MOPS łącznie na funkcjonowanie DDP wyniosło 894.776,93 zł (odpowiednio 428.727,97 zł i 466.048,96 zł).

(dowód: akta kontroli: str. 48-49)

Wykonanie kosztów DDP za lata 2013-2015 obejmowało koszty bieżącego funkcjonowania Domu (bez remontów i inwestycji). Kalkulacja kosztu jednego miejsca w DDP uwzględniała: wykonanie kosztów roku poprzedniego (koszty utrzymania uczestników ośrodka wsparcia wraz z kosztami żywienia, bez kosztów inwestycyjnych), liczbę wykorzystanych miejsc w roku poprzednim i średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wg ustawy budżetowej. W rezultacie stawka miesięcznego kosztu pobytu wyniosła: 504,87 zł w 2014 r., 506,86 zł

w 2015 r. i 572,42 zł w 2016 r. Kwoty te zostały określone zarządzeniami Prezydenta Miasta Tczewa⁹.

(dowód: akta kontroli: str. 434-451)

Rada Miejska w Tczewie uregulowała zasady ponoszenia odpłatności m.in. za pobyt w DDP w dwóch uchwałach¹⁰. Zgodnie z tymi zasadami pobyt w ośrodkach wsparcia jest nieodpłatny jeśli dochód osoby samotnej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego określonego w ustawie o pomocy społecznej. Usługi rehabilitacyjne oraz dowozy dla uczestników, którzy wymagają transportu, na wniosek kierownika ośrodka wsparcia, wykonywane są bezpłatnie.

W szczególnych przypadkach (wylistowanych w uchwale) Dyrektor MOPS mógł zwolnić częściowo lub całkowicie uczestnika z odpłatności.

W DDP wprowadzono pobyt uczestników w wymiarze czterech godzin dziennie (dwie zmiany od poniedziałku do piątku), co wiąże się z mniejszą odpłatnością, tym samym większą dostępnością dla osób, które z powodu wieku, choroby, niepełnosprawności wymagają częściowej opieki i pomocy. Przewidziano, że w sytuacjach szczególnych może nastąpić wydłużenie pobytu do 8 godzin, przy czym odpłatność za kolejne cztery godziny pobytu liczona była w wysokości 50% odpłatności wynikającej z tabeli. Odpłatność w DDP liczona była procentowo w zależności od dochodu uczestnika do średniego miesięcznego kosztu utrzymania w tym ośrodku wsparcia.

Wysokość odpłatności w procentach ustalona od średniego, miesięcznego kosztu pobytu w DDP zawarta była w dziewięciu przedziałach dochodowych i wynosiła od zera (braku odpłatności) do maksymalnie 70% kosztu pobytu.

Stawka żywieniowa w DDP ustalana była przez Dyrektora MOPS.

Osoby od 90 roku życia ponosiły odpłatność najniższą w tabeli (poza pozycją nieodpłatnie).

Nie pobierano opłat za dni nieobecności pod warunkiem zgłoszenia jej kierownikowi z co najmniej dwudniowym wyprzedzeniem.

(dowód: akta kontroli: str. 452-459)

3.8. Przeprowadzone przez NIK badanie ankietowe, które objęło 20 osób korzystających z przyznanych im świadczeń w DDP wskazują, iż seniorzy najczęściej korzystali z zajęć w kółkach zainteresowań, zajęć plastycznych, manualnych, świadczeń pomocy w rozwiązywaniu trudnych sytuacji życiowych i rodzinnych oraz wycieczek. W przypadku innych rodzajów zajęć ankietowani wymieniali także zajęcia kulinarne, wspólny śpiew oraz imprezy okolicznościowe.

Osoby ankietowane podkreślały, że forma wsparcia oferowana przez DDP im odpowiada i w większości ocenili ją w najwyższej skali (5), tylko część z nich wskazała, że mogłaby być bardziej urozmaicona. Jednocześnie wyrazili oczekiwanie większej liczby wyjazdów, wyjść do kina i teatru.

Wszyscy ankietowani uznali, że lubią spędzać czas w placówce, a jako podstawowy tego powód wskazali możliwość kontaktu i rozmów z innymi ludźmi oraz przebywanie wśród innych. Ankietowani w zdecydowanej większości określili czas pobytu w placówce oferowany w ramach wsparcia jako wystarczający.

Posiłki zostały ocenione jako bardzo smaczne i urozmaicone.

⁹ Zarządzenie nr 65/2014 z dnia 6 marca 2014 r., Zarządzenie nr 89/2015 z dnia 19 marca 2015 r. i Zarządzenie nr 95/2016 z dnia 23 marca 2016 r.

¹⁰ Uchwała Nr XXXV/305/2009 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 25 czerwca 2009 r. w sprawie: ustalenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych oraz zwrotu wydatków za usługi świadczone w ośrodkach wsparcia i Uchwała Nr XLIV/384/2010 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 29 kwietnia 2010 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych oraz zwrotu wydatków za usługi świadczone w ośrodkach wsparcia.

Z przeprowadzonych ankiet wynika, że ankietowani nie mieli wiedzy na temat, czy w placówce działa rada samorządowa i czy ma ona ewentualnie wpływ na rodzaj prowadzonych zajęć.

Wszyscy ankietowani jednogłośnie stwierdzili, że w DDP zapewniono im intymność, poczucie godności i bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli: str. 342-381)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zapewnienie przez MOPS należytej opieki dla osób starszych.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹ 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 Gdańsku.

Gdańsk, 29 listopada 2016 r.

Kontroler
Alicja Szczepaniak
doradca ekonomiczny

Alicja Szczepaniak
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

z up.

p.o. WICEDYREKTORA DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Teresa Sawicka
Podpis

¹¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 poz. 677.