



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.021.01.2017

P/17/043

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/043 – Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Zbigniew Łabęcki, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO.410.021.01.2017 z dnia 22 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej Centrum Opieki Socjalnej ² , adres: 98-220 Zduńska Wola, ul. Getta Żydowskiego 21B (REGON: 005260303)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Śpikowska, Dyrektor Ośrodka, od dnia 1 września 2007 r. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli³ Ośrodek w okresie objętym kontrolą⁴ wykazywał zaangażowanie na rzecz wspierania osób starszych - mieszkańców Zduńskiej Woli. Osoby te zostały objęte różnymi formami pomocy (pomoc w naturze, pieniężna i niepieniężna) oraz aktywacji (Klub Seniora, Uniwersytet Trzeciego Wieku), zarówno ze strony MOPSCOS, jak i Miasta Zduńska Wola.

Ośrodek posiadał rozeznanie w zakresie bieżącego zapotrzebowania na usługi opiekuńcze, świadczone osobom starszym oraz zapewnił świadczenie tych usług wszystkim swoim klientom, którzy o taką pomoc występowali. Nie prowadzono natomiast analiz w zakresie takiego zapotrzebowania w bliższej i dalszej perspektywie czasowej. Posiadanie takiej wiedzy jest wymagane w kontekście planowania udzielanego wsparcia na kolejne lata.

Pracownicy Ośrodka rzetelnie diagnozowali sytuację osób starszych ubiegających się o przyznanie usług opiekuńczych. Warunki finansowe przyznanej pomocy odpowiadały ustalonym dochodom osoby lub rodziny i określone zostały na podstawie obowiązujących w tym zakresie przepisów lokalnych.

Pracownicy MOPSCOS nie stwierdzali nieprawidłowości w zakresie świadczonych usług opiekuńczych. NIK wskazuje jednak, że w ramach sprawowanego systemu nadzoru i kontroli nad świadczonymi usługami nie dokonywano ewaluacji świadczonych usług, a usługi te nie zostały wystandaryzowane. Ponadto nie opracowano dokumentów, które szczegółowo określałyby indywidualne potrzeby każdej osoby starszej w zakresie udzielanej im pomocy, dokumentów określających plan wsparcia i pracy z ww. osobami oraz dokumentów, które zapewniałyby możliwość szczegółowego rozliczenia wykonywanej pracy. Opracowanie takiej dokumentacji stanowi dobrą praktykę. Dokumentacja taka – w ocenie NIK - uskutecznia nadzór nad jakością świadczonych usług, ułatwiła monitoring tych usług oraz zapewnia narzędzia do prowadzenia ewaluacji podjętych działań, która w odniesieniu do świadczonych usług nie była dokonywana.

¹ Dalej zw. „usługami opiekuńczymi” lub „usługami”.

² Dalej zw. „Ośrodkiem” lub „MOPSCOS”.

³ 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

⁴ Lata 2015-2017 (I połowa).

Większość z zatrudnianych przez MOPSCOS osób świadczących usługi opiekuńcze posiadała stosowne przygotowanie zawodowe, jednak wystąpiły wypadki, w których wskazane osoby takiego przygotowania nie miały (osiem z 25 osób). Ponadto pracownikom Ośrodka nie zapewniono szkoleń podnoszących kwalifikacje z zakresu problematyki starości i pracy z osobą starszą. Przyjęta forma zatrudnienia opiekunek (umowy zlecenia) nie była adekwatna do charakteru wykonywanej przez nich pracy.

Stwierdzono ponadto, że Ośrodek zaniechał dochodzenia należności z tytułu świadczenia usług opiekuńczych od spadkobierców jednego z klientów. Ponadto zagubiony został zeszyt rozpoznania środowiska zawierający dane osobowe klientów MOPSCOS, czym naruszono przepis art. 36 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁵.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitorowanie i analizowanie potrzeb osób starszych w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania

Opis stanu
faktycznego

1.1. W Statucie MOPSCOS⁶ wskazano ogólnie, iż podstawowym zadaniem Ośrodka jest podejmowanie działań mających na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonać wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości; działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. Zgodnie z zapisami Statutu, zadania realizowane przez Ośrodek obejmowały m.in. przyznawanie i wypłacanie przewidzianych ustawami świadczeń, pracę socjalną, prowadzenie i rozwój niezbędnej infrastruktury socjalnej, analizę i ocenę zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej oraz realizację zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MOPSCOS⁷ w skład Ośrodka wchodziły działy: Dział Pomocy Środowiskowej, w tym Sekcja Pomocy Społecznej, Dział Świadczeń i Usług, w tym Sekcja Świadczeń Pomocy Społecznej i Usług oraz Dział Finansowo-Księgowy. Do zadań Sekcji Pomocy Społecznej w Dziale Pomocy Środowiskowej należało m.in.: rozpoznawanie, diagnozowanie, ustalanie potrzeb i organizowanie pomocy społecznej, przyjmowanie wniosków o udzielenie pomocy, przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych oraz określanie indywidualnych planów pomocy dla klientów Ośrodka.

Do zadań Sekcji Świadczeń Pomocy Społecznej i Usług w Dziale Świadczeń i Usług należało m.in.: prowadzenie dokumentacji i przygotowanie decyzji administracyjnych w sprawie przyznawania świadczeń z pomocy społecznej oraz ocena zasobów pomocy społecznej.

W Ośrodku nie powołano działu bądź zespołu ds. osób starszych. Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że było to spowodowane ilością spraw dotyczącą osób starszych (ok. 50 osób rocznie, którym świadczone usługi opiekuńcze). Pani Dyrektor wyjaśniła ponadto, co następuje: „W związku z rekomendacjami Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁸ planuję powołać zespół m.in. ds. osób starszych i niepełnosprawnych”.

(dowód: akta kontroli str. 13-35, 656)

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 922, dalej zw. „ustawa o ochronie danych osobowych”.

⁶ Przyjęty uchwałą nr XLVII/589/14 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 27 marca 2014 r.

⁷ Przyjętym zarządzeniem Nr 10/15 Dyrektora MOPSCOS z dnia 31 grudnia 2015 r. ze zm.

⁸ „Rekomendacje w zakresie powołania zespołu ds. pracy socjalnej i zespołu ds. usług pomocy społecznej. Wrzesień 2017 r.”

1.2. MOPSCOS diagnozował⁹ środowisko lokalne w zakresie bieżącego zapotrzebowania na usługi opiekuńcze. Nie posiadano takiego rozeznania w zakresie osób, które w bliższej i dalszej perspektywie czasowej będą potrzebować takiego wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 654-655)

1.3. Zarządzeniem Prezydenta Miasta Zduńska Wola¹⁰ z dnia 26 października 2009 r. powołany został zespół ds. opracowania *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Zduńska Wola na lata 2010-2020*.¹¹ Przewodniczącym zespołu została ówczesna Dyrektorka Ośrodka, a członkami m.in. przedstawiciele MOPSCOS, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, Policji i SPZOZ. W Strategii opracowanej przez ww. zespół wskazano sytuację demograficzną miasta, w tym zwiększającą się populację mieszkańców w wieku poprodukcyjnym. W ramach diagnozy problemów społecznych uwzględniono problematykę osób starszych, zarówno w odniesieniu do opieki zdrowotnej, jak i pomocy społecznej. W Strategii, w ramach działań MOPSCOS wskazano m.in. usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania. Podano, że usługi te przysługują osobom, które m.in. z powodu wieku wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione. Usługi opiekuńcze mogą być świadczone zarówno osobom samotnym jak i osobom, których rodziny nie mogą takiej pomocy zapewnić. W celu strategicznym „Systemowa pomoc osobom i rodzinom” zawarto m.in. cel operacyjny „Rozwój usług socjalnych i opiekuńczych świadczonych przez instytucje pomocy społecznej, organizacje pozarządowe i inne podmioty”, w tym zadanie „Rozwijanie usług opiekuńczych, socjalnych i rehabilitacyjnych przeznaczonych dla osób starszych i niepełnosprawnych w środowisku lokalnym”. Za ocenę realizacji i koordynacji działań zawartych w Strategii odpowiedzialnym był MOPSCOS, który dokonywać miał corocznych sprawozdań z działalności Ośrodka.

W Strategii nie określono wskaźników realizacji celów. Prezydent Miasta wyjaśnił, co następuje: „Strategia była przygotowana w 2009 r. (...). W chwili obecnej trudno jest określić, dlaczego do każdego z działań nie określono wskaźników.(...) Ośrodek występując do poszczególnych instytucji o informację z realizacji Strategii, otrzymuje dane liczbowe lub opisowe i na tej podstawie przygotowuje informację z realizacji poszczególnych działań za każdy poprzedni rok. W związku z powyższym mimo, że w Strategii nie określono wskaźników, to informacje uzyskane od instytucji pozwalają ocenić, czy poszczególne działania są realizowane, w jakiej skali i do jakiej ilości osób są skierowane”.

W sprawie poddania Strategii konsultacjom społecznym Prezydent wyjaśnił, że w czasie przygotowywania Strategii w 2009 r. nie była jeszcze przyjęta uchwała Rady Miasta Zduńska Wola dotycząca zasad konsultacji społecznych. Projekt Strategii został przedłożony Radzie Miasta Zduńska Wola w dniu 21 grudnia 2009 r., która Uchwałą Nr XLIV/423/09 przyjęła Strategię.

W sprawozdaniach MOPSCOS z realizacji Strategii za 2015 r. i 2016 r., podano, że usługi opiekuńcze finansowane były ze środków własnych Miasta. Usługi te obejmowały pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Na ww. cel wydatkowano łącznie 97.265 zł w 2015 r. i 108.251 zł w 2016 r., a liczba godzin świadczonych usług wyniosła odpowiednio: 8.291 i 9.841 zł.

Jak wyjaśnił Prezydent, sprawozdanie za 2015 r. rozpatrywane było przez Radę Miasta, a sprawozdanie za 2016 r. - przez Komisję Rodziny i Spraw Społecznych,

⁹ W ramach działań pracowników socjalnych.

¹⁰ Dalej zw. „Prezydentem Miasta” lub „Prezydentem”.

¹¹ Dalej zw. „Strategia”.

Komisję Budżetu i Gospodarki Miejskiej oraz Radę Miasta. W każdym przypadku sprawozdania przyjmowane były bez uwag.

(dowód: akta kontroli str. 35, 39-84, 786-788)

1.4. Oceny zasobów pomocy społecznej za rok 2015 i 2016 opracowane zostały przez MOPSCOS, odpowiednio w kwietniu 2016 r. i marcu 2017 r. oraz zatwierdzone przez Prezydenta Miasta. Oceny zawierały m.in. dane dotyczące sytuacji demograficznej i społecznej Miasta, korzystających z pomocy i wsparcia (w tym w zakresie usług opiekuńczych), zadań oraz kadry MOPSCOS, zasobów instytucjonalnych pomocy i wsparcia oraz wydatków na pomoc społeczną. We wnioskach końcowych ww. dokumentów, w odniesieniu do osób starszych wskazano na konieczność ponoszenia dalszych nakładów i środków finansowych na domy pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 35, 85-88)

1.5. Miasto Zduńska Wola nie opracowało lokalnego programu osłonowego na rzecz osób starszych w zakresie opieki i wsparcia w miejscu zamieszkania. Prezydent Miasta wyjaśnił, że: „do chwili obecnej na podstawie rozeznaczonych potrzeb oraz oceny zasobów w zakresie pomocy społecznej nie było konieczności tworzenia programów osłonowych na rzecz osób starszych”.

(dowód: akta kontroli str. 787)

1.6. Pracownicy Działu Pomocy Środowiskowej - Sekcji Pomocy Społecznej byli zobowiązani, w ramach swoich obowiązków służbowych, do rozeznania środowiska lokalnego w zakresie zadań realizowanych przez MOPSCOS w obszarze pomocy społecznej, w tym pomocy osobom starszym. Pracownicy ci będąc u klientów Ośrodka, korzystających już z różnych form pomocy dokonywali rozeznania poprzez zapytanie, czy w danym rejonie opiekuńczym zamieszkują osoby wymagające pomocy społecznej. Innym źródłem informacji o osobach potrzebujących pomocy były dla MOPSCOS placówki służby zdrowia i innych instytucji oraz same osoby potrzebujące wsparcia, jak również ich rodziny i inne osoby (np. sąsiedzi).

W Ośrodku nie wprowadzono szczegółowych regulacji wewnętrznych dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób starszych, zarówno na poziomie ogólnym, jak i w zakresie dostępu do usług opiekuńczych. Jak wyjaśniła Dyrektor MOPSCOS nie uregulowano takich kwestii „ponieważ pomoc osobom starszym jest jednym ze świadczeń realizowanych w ramach przepisów określonych w ustawie o pomocy społecznej¹². Dla innych form pomocy społecznej również nie mamy uregulowań wewnętrznych z ww. przyczyny. Zadania, które realizuje MOPSCOS wynikają z ustawy o pomocy społecznej oraz regulaminu organizacyjnego, który określa obszar realizowanych zadań”.

MOPSCOS nie sformalizował współpracy z jednostkami służby zdrowia oraz innymi podmiotami w zakresie pomocy osobom starszym. Jak wyjaśniła Dyrektor Ośrodka: „faktycznie współpraca taka ma miejsce. MOPSCOS dostaje kontakt telefoniczny ze Zduńskowolskiego Szpitala Powiatowego sp. z o.o. w sprawie osoby, która nie ma rodziny, a jest wypisywana ze szpitala i będzie wymagała pomocy osób trzecich. W takich przypadkach, po skompletowaniu wymaganej dokumentacji, w zależności od potrzeb, przyznajemy usługi opiekuńcze lub kierujemy osobę do domu pomocy społecznej. W indywidualnych przypadkach zgłoszenia odbieramy od publicznych i niepublicznych podmiotów leczniczych”.

W celu pozyskiwania ww. informacji Ośrodek współpracował także z następującymi jednostkami z terenu Miasta Zduńska Wola:

– Stowarzyszeniem na Rzecz Wspierania Rodzin im. Św. Maksymiliana Kolbe,

¹² Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2017 r., poz.1769) ze zm., dalej zw. „ustawą o pomocy społecznej”.

- Stowarzyszeniem na Rzecz Osób Niepełnosprawnych,
- Polskim Komitetem Pomocy Społecznej,
- Komendą Powiatową Policji,
- Strażą Miejską,
- Spółdzielnią Mieszkaniową „Lokator”,
- Towarzystwem Budownictwa Społecznego „Złotnicki”.

W 2015 r. MOPSCOS powziął informacje o 58 osobach starszych wymagających usług opiekuńczych, w tym o 21 osobach, które dotychczas nie korzystały z pomocy Ośrodka i nie figurowały w jego bazie danych. Odpowiednio: w 2016 r. powzięto takich informacji 62 i 18, a w I połowie 2017 r. – 64 i 17.

Informacje o ww. osobach (odpowiednio w latach: 2015 r., 2016 r. i I połowie 2017 r.) pochodziły:

- bezpośrednio od starszej osoby zainteresowanej pomocą: 26, 34 i 34 informacji,
- od rodziny starszej osoby: 15, 23, 23 informacji,
- od innych osób (np. sąsiadów): 4 informacje w 2015r. (brak takich informacji w kolejnych latach),
- z instytucji: 9, 5, 2 informacje,
- z inicjatywy MOPSCOS: 4 w 2015 r. i 5 osób w I połowie 2017 r. (brak informacji w 2016 r.).

Przyznanie usług opiekuńczych ostatecznie odbywało się każdorazowo na wniosek podopiecznych lub ich rodzin.

Spośród ww. osób, usługi opiekuńcze przyznano: 42 osobom w 2015 r., 46 osobom w 2016 r. i 48 w I połowie 2017 r. W pozostałych przypadkach stwierdzono głównie, że klienci lub inne osoby wystąpiły wyłącznie o informacje o takiej formie wsparcia oraz, że opiekę osobie starszej zapewniła rodzina. Nie było formalnych wniosków o przyznanie pomocy w tych sprawach.

Analizy rynku usług opiekuńczych dokonywane zarówno przez MOPSCOS jak i Miasto Zduńska Wola wykazywały, że od 2015 r. na terenie Miasta nie było instytucji ani organizacji, której gmina mogłaby zlecić świadczenie takich usług.

(dowód: akta kontroli str. 329-330, 654-656, 789-790)

1.7. Dla osób starszych zamieszkujących Zduńską Wolę Ośrodek świadczył pomoc w następujących formach:

- usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania (42/42¹³ osoby w 2015 r., 46/46 osób w 2016 r. i 48/48 osób w I połowie 2017 r.);
- środowiskowe domy samopomocy (26/26 osób w 2015 r., 44/44 osoby w 2016 r. i 41/36 osób w I połowie 2017 r.) – podległe powiatom;
- domy pomocy społecznej (17/68 w 2015 r., 19/69 w 2016 r. i 9/61 w I połowie 2017 r.) – podległe powiatom.

W ww. latach świadczone ponadto:

- pomoc pieniężną: 184, 186 i 160 osób;
- pomoc niepieniężną ogółem¹⁴: 88, 97 i 83 osoby;
- pomoc w naturze: 36, 41 i 27 osób;
- poradnictwo socjalne: 4, 13 i 12 osób;
- poradnictwo psychologiczne i prawne – po jednym przypadku w 2016 r.

Działania ukierunkowane na poprawę jakości życia osób starszych realizowane były m.in. w ramach Klubu Seniora¹⁵, utworzonego przez MOPSCOS. Działania takie prowadziło także Miasto Zduńska Wola powołując Uniwersytet Trzeciego Wieku.

¹³ Osoby ubiegające się o pomoc / osoby korzystające z pomocy.

¹⁴ W tym usługi opiekuńcze.

¹⁵ Do Klubu zapisało się 40 osób. Spotkania odbywały się raz w tygodniu. Członkowie Klubu uczestniczyli w spotkaniach z przedstawicielami różnych instytucji (Policja, Straż Miejska, PCPR) oraz spotkaniach okolicznościowych.

Miasto zapewniło ponadto bezpłatną komunikację miejską dla mieszkańców w wieku 65-70 lat oraz dla wszystkich osób powyżej 70 roku życia.

Ośrodek nie świadczył usług w formie: specjalistycznych usług opiekuńczych i mieszkań chronionych. Dyrektor MOPSCOS wyjaśniła, iż nie było zapotrzebowania na usługi specjalistyczne. „Jeżeli wystąpiłaby taka konieczność (zgłoszenie), to musielibyśmy zatrudnić opiekunkę ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym”.

Do wydawania decyzji w sprawie przyznania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania Prezydent Miasta upoważnił Dyrektora Ośrodka oraz kierowników Działu Pomocy Środowiskowej i Dział Świadczeń i Usług MOPSCOS.

Ogółem, w sprawie świadczenia usług opiekuńczych osobom starszym Ośrodek wydał: 93 decyzje w 2015 r., 89 w 2016 r. i 76 w I połowie 2017 r.¹⁶, w tym odpowiednio 77, 70 i 69 decyzji pozytywnych (przyznających usługi). Nie wydawano decyzji odmawiających przyznania usług opiekuńczych.

Średni czas oczekiwania na usługi opiekuńcze (liczony od daty podpisania wniosku klienta do dnia wydania decyzji w tej sprawie) wynosił w poszczególnych latach (2015 r. – I połowa 2017 r.) od 2,9 dnia do 3,4 dnia.

W latach 2015 – 2017 (I połowa) z usług opiekuńczych zrezygnowało odpowiednio: 16, 11 i 7 osób, w tym: osoby przebywające w szpitalach (odnotowano wznowienia usług po powrocie ze szpitala); osoby, których stan zdrowia uległ poprawie; osoby przeniesione do DPS¹⁷ i ZOL¹⁸ oraz osoby, którym opiekę miała zapewnić rodzina. Spośród ww. osób odpowiednio: 7, 7 i 4 osoby zrezygnowały z usług opiekuńczych na rzecz opieki sprawowanej przez rodziny, w tym: 2, 3 i 0 osób, którym świadczenie usług opiekuńczych wznowiono w późniejszym czasie.

Analizie poddano 5 przypadków rezygnacji z usług opiekuńczych, a usługi w późniejszym czasie nie zostały wznowione (odpowiednio 2, 2 i 1 przypadek w kontrolowanych latach). Nie stwierdzono, aby przed złożeniem rezygnacji ww. osoby składały reklamacje lub skargi na jakość otrzymywanych usług. W każdym przypadku po powzięciu informacji o rezygnacji z usług, a przed wydaniem stosownej decyzji administracyjnej, pracownik socjalny przeprowadzał rodzinny wywiad środowiskowy, ustalając m.in., czy osobie starszej będzie zapewniony dobrostan. Podczas wywiadów stwierdzono, że opiekę nad osobą starszą przejmie rodzina (3 przypadki) lub będzie zapewniona opieka prywatna (2 przypadki).

Wystąpiły przypadki świadczenia usług opiekuńczych osobom, które kwalifikowały się do umieszczenia w domach pomocy społecznej, lecz nie wyrażały na to zgody. W ocenie MOPSCOS były 3 takie osoby w 2015 r., 8 w 2016 r. i 6 w I połowie 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-12, 89-97, 124-127, 130, 276-287, 331, 333, 660, 728, 788-789)

1.8. Przeciętne wydatki na jedną osobę starszą przebywającą w domu pomocy społecznej, w porównaniu z wydatkami na jedną osobę starszą korzystającą z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania¹⁹ kształtowały się następująco:

- w 2015 r., odpowiednio: 1.440,57 zł (58 seniorów średniorocznie) i 240,56 zł (28 seniorów średniorocznie);
- w 2016 r.: 1.537,86 zł (59 os.) i 268,14 zł (32 os.);
- w I połowie 2017 r.: 1.795,39 zł (61 os.) i 217,31 zł (37 os.).

¹⁶ Decyzje: przyznające usługi oraz decyzje zmieniające, uchylające i wygasające.

¹⁷ Dom Pomocy Społecznej.

¹⁸ Zakład Opieki Leczniczej.

¹⁹ Nie finansowano: usług specjalistycznych, dziennych i rodzinnych domów pomocy dla osób starszych oraz mieszkań chronionych.

Z opłat za usługi opiekuńcze zostało zwolnionych (częściowo lub całkowicie):

- w 2015 r. - 28 osób (24 ze względu na kryterium dochodowe i 4 z tytułu niepełnosprawności lub choroby);
- w 2016 r. – 36 osób (odpowiednio: 30 i 6);
- w I połowie 2017 r. – 41 osób (36 i 5).

W decyzjach MOPSCOS w sprawie przyznania usług opiekuńczych każdorazowo wskazywano termin wnoszenia opłat z ww. tytułu²⁰. Zaległości z ww. tytułu posiadało:

- na koniec 2015 r. – trzy osoby w łącznej wysokości 2.054,55 zł. Dwie osoby uregulowały zaległości w styczniu i lutym 2016 r. (łącznie 450,15 zł). W stosunku do osoby posiadającej zaległość wynoszącą 1.604,40 zł (z tytułu usług świadczonych w miesiącach lipiec-grudzień 2015 r.), MOPSCOS podjął następujące działania: w styczniu 2016 r. wydano decyzję zobowiązującą do zapłaty zaległości, w lutym i marcu 2016 r. wydano dwa upomnienia, 30 marca 2016 r. wystawiono tytuł wykonawczy. Z kwoty zadłużenia, w czerwcu i lipcu 2016 r. uregulowane zostało 383,62 zł. Pozostała część zaległości nie została uregulowana z powodu śmierci klientki;
- na koniec 2016 r. – dwie osoby (łącznie 417,85 zł). Zaległości uregulowano w styczniu 2017 r.;
- na koniec I-go półrocza 2017 r. – cztery osoby (łącznie 402,08 zł). Wg stanu na dzień 6 listopada 2017 r. uregulowano 358,96 zł (trzy osoby uregulowały w pełni zaległość, a jedna częściowo).

Środki na usługi opiekuńcze (w tym świadczone na rzecz osób starszych) zostały zabezpieczone w budżecie MOPSCOS²¹ w wysokościach zapewniających wykonanie zadań wynikających ze zgłoszonych potrzeb i przedstawiały się następująco:

- 2015 r. – brak środków w projekcie budżetu opracowanym przez MOPSCOS, 110 tys. zł wg uchwały budżetowej, 97,7 tys. zł wg planu po zmianach, 97,3 tys. zł – wykonanie wg sprawozdania Rb-28S;
- 2016 r. – 120 tys. zł (projekt budżetu opracowany przez MOPSCOS), 110 tys. zł (uchwała budżetowa), 115,0 tys. zł (plan po zmianach) i 114,7 tys. zł (wykonanie wg Rb-28S);
- I połowa 2017 r. – 189 tys. zł (projekt budżetu opracowany przez MOPSCOS); 389 tys. zł (uchwała budżetowa i plan wg stanu na koniec I połowy roku); 64,2 tys. zł (wykonanie wg Rb-28S).

Niezaplanowanie środków budżetowych na usługi opiekuńcze w projekcie budżetu MOPSCOS na 2015 r. spowodowane było faktem, że do 2014 r. usługi te świadczył corocznie Polski Komitet Pomocy Społecznej. W związku z konkursem ogłoszonym przez Miasto Zduńska Wola dla organizacji pożytku publicznego na świadczenie takich usług w 2015 r. nie wpłynęła żadna oferta. W tej sytuacji od 2015 r. realizację tego zadania przejął MOPSCOS.

Zmniejszenia i zwiększenia ww. środków w planie finansowym wynikały z analizy bieżących potrzeb.

W 2017 r. MOPSCOS nie planował kwoty 200 tys. zł ujętej w planie wg uchwały budżetowej. Jak wyjaśniła Główna księgowa Ośrodka, zwiększenia budżetu MOPSCOS o tę kwotę dokonała Rada Miasta. Środki te zostaną przeniesione do rozdz. 85220 z przeznaczeniem na utworzenie mieszkania chronionego.

(dowód: akta kontroli str. 126-128, 131, 142-175, 229-275, 332,656, 658, 789)

²⁰ Do 15-go dnia każdego następnego miesiąca po miesiącu rozliczeniowym oraz do 15-go grudnia za miesiąc grudzień.

²¹ Rozdz. 85228 – Usługi opiekuńcze.

1.9. W Mieście Zduńska Wola nie została powołana Rada Seniorów. Prezydent Miasta poinformował, że niejednokrotnie poruszał kwestię powstania Rady z organizacjami zrzeszającymi osoby starsze, co jednak nie spotkało się z ich zainteresowaniem. Do tej pory nie było również żadnej inicjatywy własnej Rady Miasta Zduńska Wola w sprawie powołania Rady Seniorów.

Miasto zajmowało się sprawami osób starszych. Jedną z interpelacji radnych (zgłoszonych w kontrolowanym okresie) dotyczyła samotnej osoby starszej, która wymagała pomocy służb społecznych. W wyniku ww. interpelacji osobie tej udzielono pomocy w postaci usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Podjęte zostały działania w zakresie utworzenia w 2018 r. mieszkania chronionego (planowany termin 2018 r.) oraz wprowadzenia „Miejskiej Karty Seniora”. W obu przypadkach przygotowane zostały projekty uchwał Rady Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 660, 741-743, 773, 789)

1.10. Ośrodek informował mieszkańców Zduńskiej Woli o zadaniach, które realizował, w tym o możliwości świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Informację taką wskazano na stronie internetowej MOPSCOS²² oraz w cyklicznie drukowanych ulotkach informacyjnych (ostatni druk – grudzień 2016 r., 2000 szt., rozdysponowano 1.600 szt.). Ulotki były wyłożone w holu siedziby Ośrodka oraz rozpowszechnione w placówkach służby zdrowia, oświaty i instytucjach publicznych z terenu miasta Zduńska Wola.

(dowód: akta kontroli str. 334-338)

1.11. Z informacji Prezydenta Miasta wynika, że nadzór Prezydenta Miasta nad jednostkami podległymi, w tym MOPSCOS realizowany był w oparciu o system kontroli, którego zasady określone zostały w zarządzeniach Prezydenta²³. Miasto zatrudniało audytora wewnętrznego w wymiarze 0,5 etatu. W 2015 r. Biuro Audytu i Kontroli Urzędu Miasta (BAiK) nie przeprowadzało kontroli w MOPSCOS. Kontrola przeprowadzona w 2016 r. dotyczyła realizacji wydatków Ośrodka w I półroczu 2016 r. (analizowano wydatki na zadania niezwiązane bezpośrednio z tematem niniejszej kontroli NIK). Wydano 3 zalecenia pokontrolne dotyczące: ustalenia, iż głównemu księgowemu przypisano jednocześnie czynności sprawdzające i nadzorcze; dokumentów, których kontrola merytoryczna i formalno-rachunkowa oraz zatwierdzenie do zapłaty zostały dokonane wyłącznie przez głównego księgowego oraz nieprzestrzegania wewnętrznego regulaminu zamówień publicznych. W wyniku czynności sprawdzających w 2017 r., BAiK ustalił, że ww. nieprawidłowości zostały wyeliminowane.

W kontrolowanym okresie nie wpływały skargi na działalność MOPSCOS w zakresie świadczonych usług opiekuńczych, w tym na jakość pracy opiekunek, zarówno do Ośrodka, jak i do Urzędu i organów Miasta Zduńska Wola.

(dowód: akta kontroli str. 333, 742-783)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Ośrodek nie wykonywał monitoringu, analiz i diagnoz w zakresie sytuacji osób starszych na terenie Miasta Zduńska Wola (zarówno prowadzących jednoosobowe gospodarstwa domowe, jak i zamieszkujących w gospodarstwach wieloosobowych), które w przyszłości mogą potrzebować pomocy, w tym pomocy ze strony Ośrodka, w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

Dyrektor MOPSCOS wyjaśniła, że nie wykonywano takich analiz i diagnozy, ponieważ: „nie ma takiego obowiązku ustawowego. (...) posiadamy rozeznanie nt. osób, które już potrzebują wsparcia. Nie znamy liczby osób starszych, które

²² www.mopscos.pl/strona,formy

²³ Zarządzenie nr 483/14 z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Zduńska Wola oraz w pozostałych jednostkach organizacyjnych Miasta Zduńska Wola; zarządzenie nr 207/17 z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie Regulaminu kontroli w Urzędzie Miasta Zduńska Wola; zarządzenie nr 14/16 z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie Karty audytu wewnętrznego Urzędu Miasta Zduńska Wola.

będą potrzebowały wsparcia w przyszłości. Nie możemy zaplanować liczby takich osób, gdyż każdy przypadek jest indywidualny. Zdarza się, że pomocy w formie usług opiekuńczych potrzebują osoby młodsze, a osoby starsze np. powyżej 80. roku życia radzą sobie samodzielnie i nie potrzebują wsparcia. Ogólne dane nt. liczby osób starszych w Zduńskiej Woli pozyskujemy z GUS, liczba ta z roku na rok powiększa się”.

(dowód: akta kontroli str. 654-655)

NIK nie podziela ww. wyjaśnień. Zgodnie z art. 15 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, pomoc społeczna polega m.in. na analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia takiej pomocy. Ponadto zgodnie z art. 3 obowiązującej od 1 stycznia 2016 r. ustawy o osobach starszych²⁴, do zakresu monitorowania należy m.in.: sytuacja demograficzna, sytuacja rodzinna i struktura gospodarstw domowych.

2. MOPSCOS nie dochodził należności w kwocie 1.220,78 zł z tytułu usług opiekuńczych świadczonych w 2015 r., od osób odpowiedzialnych do uiszczenia należności z tego tytułu w miejsce zmarłej osoby zobowiązanej, ponoszących odpowiedzialność za te zobowiązania zgodnie z art. 96 ustawy o pomocy społecznej.

Dyrektor MOPSCOS wyjaśniła, że nie podjęto takich działań ze względu na sytuację materialną i zdrowotną rodziny. Wskazała: „kierując się zapisami ustawowymi, że zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie sytuacjom, uniemożliwiającym osobom i rodzinie przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, ze względu na duże koszty związane z chorobą męża klientki oraz spłacaniem zadłużeń komorniczych nie podjęto wyżej wymienionych działań”.

NIK wskazuje, że Ośrodek, określając odpłatność za świadczone usługi opiekuńcze, uwzględnił sytuację finansową osoby zobowiązanej. Ustalono, że prowadziła ona wspólne gospodarstwo domowe w pięcioosobowej rodzinie, w której trzy, a później cztery osoby otrzymywały wynagrodzenie lub świadczenie emerytalne. Według danych otrzymanych podczas środowiskowego wywiadu aktualizacyjnego łączny miesięczny dochód tej rodziny wynosił 6,7 tys. zł. Wobec uprawnionej do świadczeń zastosowano należną ulgę, określając opłatę w wysokości 60% stawki bazowej (6,60 zł/godz.), a następnie - po podjęciu pracy przez jej zięcia – w wysokości 90% stawki (9,90 zł/godz.)²⁵. Pomimo otrzymywanych ulg, adekwatnych do sytuacji majątkowej rodziny, odpłatność za świadczone usługi nie została uregulowana, a zobowiązana lub jej rodzina nie występowali o obniżenie opłaty za świadczone usługi, odroczenie spłaty zaległości, czy też jej rozłożenie na raty. W przedstawionej sytuacji Ośrodek nie miał podstaw do odstąpienia od egzekucji należnej mu opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 36-38, 229-275, 663-664, 668-669, 733)

3. Dane odnośnie wydatków na realizację usług opiekuńczych, które w latach 2015-2017 (I połowa) Ośrodek wykazywał dla Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej w rocznych i półrocznych sprawozdaniach MPIP-03/MRPIP-03²⁶ nie odpowiadały wymaganiom w tym zakresie. Zgodnie z objaśnieniami do ww. sprawozdań - zamieszczonymi w załącznikach do corocznie wydawanych rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia wzorów formularzy

²⁴ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1705).

²⁵ Na podstawie uchwały nr XLI/515/13 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 24 października 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze (...) oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.

²⁶ Sprawozdanie półroczne i roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach.

*sprawozdawczych (...)*²⁷ - w sprawozdaniach tych należało wykazywać wartość usług opiekuńczych liczoną na podstawie decyzji i niekorygowaną faktycznymi wydatkami ośrodka na te świadczenia, pomniejszoną natomiast o obowiązkową odpłatność klienta, jeżeli taka odpłatność była określona w decyzji. W przekazanych przez Ośrodek sprawozdaniach za badany okres wykazywano natomiast wartość usług wg wydanych (ważnych) decyzji²⁸, ale nie pomniejszoną o wartość odpłatności wymaganą od klientów Ośrodka.

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że było to spowodowane niewłaściwą interpretacją zapisów ww. objaśnień Ministerstwa. Za przygotowanie sprawozdań MPiPS/MRPIPS odpowiedzialny jest Kierownik Działu Świadczeń i Usług MOPSCOS.

(dowód: akta kontroli str. 176-228, 663-664, 704-727)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Podczas wywiadów środowiskowych przeprowadzanych u osób, które zgłosiły rezygnację z usług opiekuńczych nie przeprowadzano analizy, czy i jak osoba na rzecz której realizowane były świadczenia lub jej rodzina oceniali jakość świadczonych usług.

Dyrektor MOPSCOS wyjaśniła: „W mojej ocenie pracownik socjalny ustalał rzeczywistą przyczynę rezygnacji z usług. (...) podczas wywiadów środowiskowych przyjmował on argumentację przedstawioną przez klientów, ponieważ nie było ze strony klientów uwag odnośnie świadczonych usług. Gdyby takie uwagi się pojawiły, to znalazłoby się w kwestionariuszu wywiadu środowiskowego”.

(dowód: akta kontroli str. 660, 276-287)

Klienci pomocy społecznej, zwłaszcza osoby starsze, mogą odczuwać lęk lub skrępowanie przed wyrażeniem niezadowolenia z jakości otrzymywanej pomocy. Zastąpienie usług opiekuńczych świadczonych przez MOPSCOS, pomocą innych osób może być skutkiem, a nie faktyczną przyczyną rezygnacji z ww. usług. NIK wskazuje, że dobrą praktyką byłoby, aby pracownik socjalny przeprowadzający wywiad środowiskowy ustalał (np. w formie ankiety), jak osoba uprawniona do świadczeń lub jej rodzina oceniają poziom dotychczas świadczonych usług. Dopiero na podstawie takiej oceny można określić rzeczywistą przyczynę rezygnacji z usług opiekuńczych co z kolei mogłoby przyczynić się do poprawy jakości świadczonych usług na przyszłość.

Ocena cząstkowa

Osoby starsze zamieszkujące Zduńską Wolę zostały objęte różnymi formami pomocy i aktywacji, zarówno ze strony MOPSCOS, jak i Miasta Zduńska Wola.

W zakresie świadczenia usług opiekuńczych Ośrodek zapewnił pomoc wszystkim osobom, które o taką pomoc występowały.

MOPSCOS posiadał rozeznanie w zakresie bieżącego zapotrzebowania na usługi opiekuńcze, świadczone osobom starszym. Wiedzę na ten temat uzyskiwano zarówno w ramach pracy socjalnej, jak i od osób i instytucji zewnętrznych. Nie prowadzono natomiast analiz w zakresie takiego zapotrzebowania w bliższej i dalszej perspektywie czasowej, do czego Ośrodek był zobowiązany na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej.

Stwierdzono również, że Ośrodek zaniechał dochodzenia należności z tytułu świadczenia usług opiekuńczych od spadkobierców jednego z klientów a ponadto, iż sprawozdania MPiPS-03/MRPIPS-03 w zakresie danych dotyczących wydatków

²⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015 (Dz.U. z 2015 r. poz. 561 ze zm.), rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2016 r. w sprawie na rok 2016 (Dz.U. z 2016 r., poz. 460 ze zm.) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie na rok 2017 (Dz.U. z 2017 r., poz. 837).

²⁸ 30,6 tys. zł i 91,2 tys. zł (wg sprawozdań MPiPS za I i II połowę 2015 r.), 45,4 tys. zł i 108,3 tys. zł (wg sprawozdań MPiPS za I i II połowę 2016 r.) oraz 84,8 tys. zł (wg sprawozdania MRPIPS za I połowę 2017 r.).

na realizację usług opiekuńczych sporządzono niezgodnie z wymaganiami określonymi w objaśnieniach do ww. sprawozdania sporządzonych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

2. Określenie zakresu usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania oraz wykonywanie usług zgodnie z przyjętym zakresem

Opis stanu faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie usługi opiekuńcze wykonywało łącznie 25 osób zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia, w tym 17 osób ukończyło kursy/szkolenia opiekuna środowiskowego, opiekuna osób starszych, sióstr PCK, asystenta osoby niepełnosprawnej lub inne kursy/szkolenia z przedmiotowego zakresu. Pozostałe 8 osób nie posiadało żadnego przygotowania w zakresie pomocy społecznej, w tym w zakresie opieki nad osobami starszymi.

Ww. osoby świadczyły usługi opiekuńcze wszystkim osobom starszym z terenu miasta Zduńska Wola, które o taką pomoc wystąpiły do MOPSCOS. Średnioroczna liczba klientów przypadających średnio na jedną opiekunkę wynosiła 4,5 osoby w 2015 r., 3,25 w 2016 r. i 4,0 w I połowie 2017 r.

Analiza pracy każdej z 13 opiekunek zatrudnionych w I połowie 2017 r. wykazała, że średniomiesięcznie: jedna opiekunka świadczyła pięć godzin usług opiekuńczych, siedem opiekunek – od 39,8 do 98 godzin, a pięć opiekunek – od 117,5 do 140,3 godzin. Średniomiesięczna liczba osób, którym opiekunki świadczyły pomoc w I połowie 2017 r. wyniosła od jednej do czterech osób (w przypadku siedmiu opiekunek) oraz od pięciu do dziewięciu osób (w przypadku sześciu opiekunek).

Stawka bazowa jednej godziny pracy opiekunki wynosiła 11,00 zł w 2015 r. i 2016 r. oraz 15,60 zł w 2017 r. Określone na podstawie umów zlecenia wynagrodzenie brutto jednej godziny pracy opiekunki wynosiło: 9,38 zł w 2015 r. i 2016 r. oraz 13,00 zł w 2017 r.

W zakresach obowiązków opiekunek zostały szczegółowo określone zadania, jak np.: zapewnienie podstawowej opieki higieniczno-medycznej podopiecznym, przygotowanie posiłków i pomoc przy ich spożywaniu, utrzymanie czystości w pomieszczeniach, w tym czystości naczyń stołowych urządzeń sanitarnych, sprzętu rehabilitacyjnego, zmiana oraz pranie bielizny pościelowej, zakupy artykułów spożywczych i artykułów gospodarstwa domowego, załatwianie spraw urzędowych, organizowanie spacerów oraz kontaktów z otoczeniem.

Opiekunki dokonywały rozliczenia czasu swojej pracy w formie comiesięcznie składanych w MOPSCOS „kart pracy opiekunki domowej”. W kartach tych wykazywano datę oraz liczbę przepracowanych w danym dniu godzin. Karty były podpisane przez klientów lub członków ich rodzin. Weryfikacji czasu pracy i jakości świadczonych usług dokonywał pracownik Ośrodka podczas cokuwartalnych kontroli przeprowadzanych u klientów, którym świadczone były usługi.

Nie wprowadzono sformalizowanej formy oceniania opiekunek, w tym opiekunki pełniącej rolę koordynatora. Jakość pracy tych osób określana była na podstawie kwartalnych kontroli przeprowadzanych w miejscu świadczenia usług oraz podczas aktualizacyjnych wywiadów środowiskowych przeprowadzanych co najmniej raz na pół roku. Jak wyjaśniła Pani Dyrektor, podstawą negatywnej oceny pracy opiekunek byłyby ewentualne skargi zgłoszone podczas ww. działań MOPSCOS. „W tej sytuacji uznaliśmy, że przeprowadzanie cyklicznych ocen w odniesieniu do osób

zatrudnionych na umowę zlecenia, gdzie nie ma możliwości stosowania zasad Kodeksu pracy²⁹ w kontekście np. kar, byłoby bezcelowe”.

(dowód: akta kontroli str. 126, 302-304, 308-320, 326-328, 331, 339-357, 643-646, 658, 729-732, 735-738)

2.3. W latach 2015-2017 usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania świadczyły wyłącznie osoby zatrudniane przez MOPSCOS na podstawie umów zlecenia. Nie zlecano wykonania ww. zadania organizacjom pozarządowym lub innym podmiotom. Usług opiekuńczych nie realizowały także osoby wykonujące prace interwencyjne lub prace społeczno-użyteczne.

(dowód: akta kontroli str. 327)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Ośrodek zatrudniał osoby świadczące usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania podopiecznych na podstawie umów zlecenia, pomimo że charakter wykonywanej przez te osoby pracy oraz sposób jej świadczenia wskazywały na nawiązanie przez strony tych umów stosunku pracy. Ogółem w kontrolowanym okresie MOPSCOS zawarł w tej sprawie 52 umowy z 25 osobami³⁰, przy czym dziewięć osób zatrudnianych było na łączny okres dłuższy niż jeden rok (cztery osoby zatrudniane były w latach 2015-2017, a pięć osób w latach 2015-2016 lub 2016-2017).

Zgodnie z art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeksu pracy przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem. Zatrudnienie w warunkach określonych w § 1 jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy (art. 22 § 1¹ k.p.), przy czym nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracy umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy, określonych w § 1 (art. 22 § 1² k.p.).

Opiekunki świadczyły pracę w wyznaczonym miejscu i czasie oraz otrzymywały miesięczne wynagrodzenie z tytułu wykonanej pracy. Osoby te pracowały również pod kierownictwem Dyrektora MOPSCOS, a Ośrodek nadzorował wykonanie zadań przez nie wykonywanych, m.in. w ramach kwartalnych kontroli przeprowadzanych przez pracownika Ośrodka w miejscu świadczonych usług. Osoby bezpośrednio przełożone nad opiekunkami wydawały polecenia, które opiekunki wykonywały. W tym celu powołano koordynatora opiekunek (jedną spośród osób świadczących usługi opiekuńcze), który był łącznikiem pomiędzy MOPSCOS a opiekunkami.

W toku kontroli NIK (w listopadzie 2017 r.) podjęto działania w celu zatrudnienia opiekunek na podstawie umowy o pracę.

Dyrektor MOPSCOS wyjaśniła, iż: „przejmując zadanie polegające na realizacji usług opiekuńczych w roku 2015 sądziliśmy, że w następnych latach usługi te będą realizowane ponownie na podstawie konkursu ofert ogłoszonego przez Miasto dla organizacji pożytku publicznego (powrót do starych zasad sprzed 2015 r.). Zarówno przed 2016 i 2017 r. przed przystąpieniem do planowania budżetu na kolejny rok prowadziłam rozeznanie telefoniczne, ustalając z organizacjami pożytku publicznego, które mają w swoich statutach świadczenie usług opiekuńczych, czy będą zainteresowane udziałem w ww. konkursie, jeżeli byłby ogłoszony. Każdorazowo otrzymałam informację, że instytucje te nie są

²⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 1666 ze zm., zw. dalej: „Kodeksem pracy” lub k.p.

³⁰ W 2015 r. - 16 umów zawartych z 10 osobami, w 2016 r. - 20 umów z 16 osobami, w I połowie 2017 r. - 16 umów z 13 osobami.

zainteresowane realizacją usług opiekuńczych w ramach zlecenia przez Miasto i nie przystępują w tej sprawie do konkursu”.

Zasadność zatrudnienia opiekunek na podstawie stosunku pracy potwierdziła Dyrektor Ośrodka, wskazując korzyści z tego płynące, jak możliwość pełnego egzekwowania obowiązków pracowniczych, w tym stosowanie kar określonych w Kodeksie pracy.

Dyrektor MOPSCOS wyjaśniła również: „Poinformowałam Urząd Miasta Zduńska Wola, że będziemy chcieli zatrudnić opiekunki na tej podstawie, w celu dokonania zmian w zaplanowanym wstępnie budżecie MOPSCOS, gdyż będzie się to wiązało ze zwiększeniem kosztów wynagrodzenia opiekunek zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Ze wstępnej analizy wynika, że przy pełnych etatach pracy powinniśmy zatrudnić co najmniej 6 opiekunek na podstawie umowy o pracę i przynajmniej 2 opiekunki na umowę zlecenia (w zależności zwiększonej liczby godzin usług opiekuńczych)”.

(dowód: akta kontroli str. 300-301, 308-319, 327, 339-344, 658-659, 671, 729-732, 734, 789-790)

2. Siedem spośród 16 opiekunek świadczących usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania osób korzystających z takich usług w 2016 r. oraz cztery z spośród 13 opiekunek świadczących takie usługi w I połowie 2017 r. (łącznie osiem osób³¹) nie posiadało przygotowania z zakresu pomocy społecznej, w tym z zakresu opieki nad osobą starszą.

Dyrektor MOPSCOS wyjaśniła, że zatrudnienie opiekunek nieposiadających przygotowania zawodowego wynikało z braku takich osób na rynku pracy m.in. ze względu na niski poziom bezrobocia, niskie wynagrodzenie opiekunek zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia. „Zarówno z informacji z PUP jak i własnego rozeznania MOPSCOS wynikało, że nie było osób, które chciałyby wykonywać tę pracę i posiadałyby przygotowanie zawodowe. Zatrudnione osoby, które nie miały przygotowania zawodowego, były jednak rekomendowane przez pracowników socjalnych i ewentualnie również przez już zatrudnione opiekunki. Należy wskazać, że opiekunki wykonują tylko czynności w zakresie usług podstawowych i nie wykonują usług specjalistycznych, do realizacji których, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, wymagane są osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym”.

W ocenie NIK, ze względu na specyfikę pracy z osobą starszą, konieczna jest realizacja tego typu usług przez osoby należycie przygotowane do ich świadczenia. NIK wskazuje ponadto, że brak opiekunek posiadających przygotowanie zawodowe spowodowany był m.in. niekorzystną formą zatrudnienia na podstawie umowy zlecenia.

(dowód: akta kontroli str. 302-304, 657-659, 671)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W Ośrodku nie opracowano i nie wdrożono norm (zasad, standardów) w zakresie świadczonych usług opiekuńczych dla osób starszych, w tym w zakresie wymagań jakościowych tych usług. Działania w ww. zakresie nie podejmowało również Miasto Zduńska Wola. Prezydent Miasta wyjaśnił, że: „brak jest podstawy prawnej nakładającej na organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązek określania ww. norm”.

Dyrektor MOPSCOS wyjaśniła, że: „przyjęliśmy założenie, że funkcjonujące w Ośrodku rozwiązania są wystarczające. Opiekunki mają określony zakres obowiązków, w którym wskazano jakimi zasadami powinny się kierować, jak również uszczegółowiono w nim zakres poszczególnych świadczeń realizowanych u klienta, wynikających z decyzji i ustawy o pomocy społecznej”.

W ocenie NIK, wprowadzony standard stanowi ramy odniesienia przy ocenie jakości świadczonych usług opiekuńczych³², umożliwia też porównanie i ocenianie poszczególnych pracowników, stwarzając możliwość korygowania podejmowanych przez nich działań i zwiększania ich skuteczności. Ponadto - jak sama Pani Dyrektor wskazała w wyjaśnieniach - wprowadzenie standardów usług opiekuńczych przyczyni się do podniesienia jakości tych usług.

(dowód: akta kontroli str. 638, 670, 792-793)

2. Zarówno pracownicy MOPSCOS zajmujący się działaniami na rzecz osób starszych, jak i osoby świadczące usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania takich osób nie odbywali szkoleń z zakresu problematyki starości i pracy z osobą starszą, szkoleń superwizyjnych oraz nie uczestniczyli w grupach wsparcia.

Dyrektor MOPSCOS wyjaśniła, iż w ramach posiadanych środków pracownicy Ośrodka odbywają szkolenia z zakresu szeroko rozumianej tematyki dotyczącej zadań realizowanych przez Ośrodek (np. warsztaty w zakresie sposobów postępowania w sytuacji kryzysowej, nowelizacji ustawy o pomocy społecznej, czy pracy z osobą chorą psychicznie). Dyrektor MOPSCOS wyjaśniła również, iż: „nie przewidzieliśmy specjalistycznych szkoleń dotyczących pracy z osobą starszą, gdyż uznaliśmy inne szkolenia za wystarczające”. W odniesieniu zaś do opiekunek, Dyrektor MOPSCOS wyjaśniła, że nie ma możliwości ubiegania się o środki na szkolenia osób zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia. Wyjaśniła również, że szkolenia takie przeprowadzone będą w 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 131, 288-291, 302-304, 651, 659, 790)

W ocenie NIK przeprowadzenie szkoleń z zakresu problematyki osób starszych jest zasadne ze względu na skalę i wagę problemów tych osób, wynikającą z ogólnej tendencji starzenia się społeczeństwa oraz na specyfikę pracy z osobami w podeszłym wieku. Wymaga to systematycznego podnoszenia umiejętności praktycznych oraz poszerzania wiedzy teoretycznej przez osoby świadczące usługi w tym przedmiocie. Realizacja programu szkoleń służy również podniesieniu jakości i standardu świadczonych usług.

Ocena cząstkowa

Większość z zatrudnianych w kontrolowanym okresie opiekunek posiadała stosowne przygotowanie zawodowe, jednak wystąpiły osoby, które takiego przygotowania nie posiadały (osiem z 25 osób).

Przyjęta forma zatrudnienia opiekunek (umowy zlecenia) nie była adekwatna do charakteru wykonywanej przez nich pracy.

W Ośrodku nie wdrożono norm (zasad, standardu) w zakresie świadczonych usług opiekuńczych dla osób starszych, w tym w zakresie wymagań jakościowych tych usług.

3. Skuteczność nadzoru nad realizacją i jakością usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania.

Opis stanu faktycznego

3.1. W zakresie nadzoru nad realizacją i jakością usług opiekuńczych w MOPSCOS funkcjonowały ogólne uregulowania wynikające z regulaminu kontroli zarządczej³³ oraz z zakresów czynności pracowników. Nadzór taki sprawowany był w ramach kwartalnie przeprowadzanych kontroli świadczonych usług opiekuńczych oraz w ramach aktualizacyjnych wywiadów środowiskowych przeprowadzanych co najmniej raz na pół roku w miejscu świadczonych usług. W każdym z ww. przypadków pracownicy Ośrodka komunikowali się bezpośrednio ze

³² Przykładowy standard takich usług opracowany został już w 2011 r. przez zespół ekspertów ds. osób starszych i zamieszczony na stronie: http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/3.%20STANDARD_OS_3p.pdf

³³ Regulamin przyjęty zarządzeniem Nr 7 Dyrektora MOPSCOS z dnia 10 maja 2010 r. ze zm.

świadczeniobiorcami usług opiekuńczych. W przypadku kontroli kwartalnych osoby te miały możliwość pisemnego wniesienia uwag/zastrzeżeń do jakości świadczonych usług opiekuńczych. W tym celu były zobligowane do złożenia stosownego oświadczenia³⁴.

Bezpośredni nadzór nad realizacją i jakością świadczonych usług opiekuńczych sprawował koordynator usług - osoba również świadcząca usługi opiekuńcze, zatrudniona na podstawie umowy zlecenia, jak pozostałe opiekunki, posiadająca stosowne przygotowanie zawodowe³⁵. Koordynator był łącznikiem pomiędzy MOPSCOS a pozostałymi opiekunkami. W bezpośrednim kontakcie³⁶ z koordynatorem był pracownik MOPSCOS, natomiast osobą odpowiedzialną za wydawanie zaleceń w zakresie pracy opiekunek był kierownik Działu Świadczeń i Usług MOPSCOS.

Nie określono specjalnej procedury reklamacyjnej w zakresie usług opiekuńczych. Przeprowadzając wywiad środowiskowy przed przyznaniem takich usług, pracownik socjalny przekazywał starszym osobom lub ich rodzinom kontakt telefoniczny do siebie wraz z informacją, że w każdej chwili mogą powiadamiać o wszelkich nieprawidłowościach w zakresie świadczonych usług. Skarg takich jednak nie odnotowywano. Uwagi dotyczyły niezadowolenia z faktu zmian opiekunek. Jak wyjaśniła Pani Dyrektor: „dotychczasowa forma zatrudnienia opiekunek na umowę zlecenia i wynikające z tego niskie wynagrodzenia powodują, że nie mieliśmy możliwości utrzymania stałości zatrudnienia opiekunek”.

(dowód: akta kontroli str. 98-117, 339-344, 658, 670-671, 729-732, 735-738)

3.2. Warunki przyznawania i odpłatności za świadczone usługi opiekuńcze określone zostały uchwałą Rady Miasta Zduńska Wola³⁷. Zgodnie z tą uchwałą wymiar i zakres świadczonych usług uzależniony był od stanu zdrowia świadczeniobiorcy, jego sytuacji rodzinnej i materialnej, ustalonej przez pracownika socjalnego w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz od środków finansowych przeznaczonych w budżecie Miasta na ten cel. Odpłatność za świadczone usługi pobierana była w przypadku osób lub rodzin, których dochód przekraczał kryterium określone w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. Wysokość odpłatności za usługi uzależniona była od sytuacji rodzinnej (osoba samotna, osoba w rodzinie) oraz od dochodu osoby lub rodziny i wynosiła od 5% do 100% stawki bazowej³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 36-38, 327-328, 643-644, 743)

1)³⁹ Zgłoszenia osób wymagających pomocy w formie usług opiekuńczych dokonywały głównie osoby fizyczne (zarówno sami klienci, jak i ich bliscy, znajomi i sąsiedzi), Szpital w Zduńskiej Woli oraz pracownicy MOPSCOS na podstawie własnego rozeznania. Wnioski w tej sprawie wypełniane były każdorazowo przez klientów lub bliskie im osoby. Nie świadczone usług opiekuńczych z urzędu.

Jak wyjaśniła Dyrektor Ośrodka: „usługi opiekuńcze są formą płatną. Klient musi wyrazić zgodę na wprowadzenie tego rodzaju pomocy, określić jej wymiar ze względu na koszty za usługi. Podpisany przez klienta wniosek bezpośrednio oznacza zgodę na wprowadzenie pomocy i przeprowadzenie wywiadu oraz ponoszenie odpłatności za usługę. Nawet jeżeli zgłoszenie nastąpiło przez inną

³⁴ W okresie I i II kw. 2015 r. oświadczenie załączano do protokołu kontroli, od III kw. 2015 r. – uwagi mogły być wnoszone w treści protokołu.

³⁵ Posiadająca wykształcenie średnie ogólnokształcące, legitymująca się certyfikatem opiekuna osób starszych.

³⁶ MOPSCOS wyposażył koordynatora w służbowy telefon komórkowy.

³⁷ Vide przypis 23.

³⁸ Stawka bazowa: 11,00 zł w latach 2015-2016 oraz 15,60 zł w 2017 r.

³⁹ Ustaleń w pkt od 1) do 11) dokonano na podstawie wybranych 30 przypadków udzielenia klientom MOPSCOS pomocy w formie usług opiekuńczych (po 10 przypadków z lat: 2015, 2016 oraz z I połowy 2017 r.).

osobę lub też instytucję to i tak na wprowadzenie pomocy usługowej klient musi wyrazić zgodę”.

2) W każdym przypadku przed wydaniem decyzji przyznającej usługi opiekuńcze pracownik socjalny przeprowadzał rodzinny wywiad środowiskowy. Wywiady takie, w zależności od sytuacji klienta przeprowadzane były w terminach do 2 tygodni po zgłoszeniu. Wywiad był aktualizowany m.in. w przypadku wniosku klienta o zmianę zakresu świadczonych usług (liczby godzin) lub zmiany dochodu klienta (zmiana warunków odpłatności) oraz w przypadku dłuższego okresu świadczonych usług (ponad półrocznego). Podczas wywiadów skompletowano dokumenty istotne do określenia zasadności i wymiaru przyznanych usług, a także ustalenia wysokości odpłatności za przyznane usługi, takie jak: zaświadczenie lekarskie stwierdzające, że wnioskodawca wymaga pomocy w formie usług opiekuńczych z uwagi na stan zdrowia, decyzja o waloryzacji renty rodzinnej/emerytury, oświadczenie o stanie majątkowym, orzeczenie o niepełnosprawności. W trakcie wywiadów ustalano dane dotyczące osób zobowiązanych do alimentacji wobec beneficjentów, którym miały być świadczone usługi opiekuńcze.

Na podstawie ww. działań pracownik socjalny zweryfikował sytuację osoby/rodziny oraz przygotowywał plan pomocy osobie starszej (uczestniczącej w jego opracowaniu) obejmujący wymiar i zakres świadczonych usług oraz ewentualnie zadania z zakresu pracy socjalnej.

Nie udokumentowano natomiast, czy na ww. etapie postępowania ustalona została odpłatność za świadczone usługi⁴⁰ oraz czy wnioskodawca został o tym poinformowany. Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że informacja taka jest przekazywana słownie oraz, że „osoby zainteresowane świadczeniem usług chcą niejednokrotnie zmniejszenia liczby godzin ze względu na wyliczone przez pracownika koszty”.

3) Przeprowadzane były rodzinne wywiady środowiskowe u osób zobowiązanych do alimentacji wobec klientów MOPSCOS, w przypadku ustalenia takich osób podczas wywiadów przeprowadzonych u klientów. Nie przeprowadzano takich wywiadów, jeżeli klient ponosił pełną odpłatność za świadczone usługi.

4) Analizy sytuacji osoby/rodziny (zakończonych zatwierdzeniem planu pomocy przez Dyrektora Ośrodka) dokonywano w zależności od sytuacji klienta, w terminie do 13 dni, licząc od daty przeprowadzenia wywiadu środowiskowego.

5) Decyzje przyznające ww. usługi wydawane były w terminach od 0 do 18 dni licząc od daty zgłoszenia (lub od daty wniosku w przypadku 8 z 10 badanych spraw z 2015 r., których zgłoszenie odnotowano w zaginionym zeszycie rozpoznania środowiska⁴¹). Decyzje w swojej treści zawierały wszystkie niezbędne elementy, określone w art. 107 i 127 kpa⁴² oraz art. 109 ustawy o pomocy społecznej, podpisane były przez Dyrektora Ośrodka lub Kierownika Działu Świadczeń i Usług MOPSCOS. Osoby te posiadały upoważnienia Prezydenta Miasta Zduńska Wola do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej, należących do właściwości gminy. Każdorazowo w decyzjach wskazywano ogólny zakres świadczonych usług, określony w art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej (pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opieka higieniczna, pielęgnacja zalecona przez lekarza oraz zapewnienie kontaktów z otoczeniem).

6) Dochód przypadający na jedną osobę w gospodarstwie domowym ustalono na podstawie zebranych dokumentów i przeprowadzonego wywiadu środowiskowego. Wysokość odpłatności za świadczone usługi ustalono na podstawie warunków

⁴⁰ Informacja taka każdorazowo była zawarta w decyzjach administracyjnych MOPSCOS przyznających usługi opiekuńcze.

⁴¹ W toku kontroli pracownicy MOPSCOS stwierdzili zginiecie zeszytu rozpoznania środowiska za okres luty-listopad 2015 r., w którym odnotowywano m.in. zgłoszenia zapotrzebowań na usługi opiekuńcze.

⁴² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257).

określonych w uchwale Rady Miasta Zduńska Wola⁴³, z zachowaniem obowiązujących kryteriów dochodowych określonych w rozporządzeniach Rady Ministrów⁴⁴.

7) Wystąpiły przypadki zmiany dochodu przypadającego na osobę w rodzinie (zarówno wzrost dochodu w związku z podjęciem pracy, jaki i obniżenie spowodowane np. śmiercią członka rodziny). W przypadku, gdy zmiana dochodu powodowała zmianę wysokości odpłatności za świadczone usługi, wydawano - po przeprowadzeniu wywiadu aktualizacyjnego – decyzję zmieniającą, określającą adekwatnie do zmiany dochodu zasady odpłatności za świadczone usługi. Działania takie podejmowano również w przypadku zmiany w 2015 r. kryterium dochodowego, jeżeli zmiana ta miała wpływ na wysokość ulgi opłaty za usługi opiekuńcze.

8) Na 30 badanych przypadków, w ośmiu ustalono pełną odpłatność za świadczone usługi (11,00 zł/godz. w 2015 r. i 2016 r. oraz 15,60 zł/godz. w 2017 r.). W pozostałych przypadkach ustalona odpłatność wynosiła od 15% do 90% ww. stawek bazowych.

9) Spośród badanych spraw nie wystąpiły przypadki rezygnacji z usług opiekuńczych po ustaleniu opłaty za te usługi.

10) Wystąpiły pojedyncze przypadki opóźnień w regulowaniu opłat za usługi opiekuńcze w ciągu danego roku. Zaległości na koniec 2015 r., 2016 r. i I połowy 2017 r. oraz działania windykacyjne prowadzone przez MOPSCOS przedstawione zostały w pkt 1.8 wystąpienia.

11) W celu udokumentowania wizyty opiekunki u osoby starszej prowadzone były - w układzie miesięcznym - karty pracy opiekunki domowej, w których opiekunki odnotowywały każdą wizytę u klienta oraz dzienną i miesięczną liczbę godzin świadczonych usług. Karty podpisywane były przez klientów lub ich rodziny.

Na podstawie ww. kart pracownik MOPSCOS dokonywał analizy terminowości pracy opiekunek oraz ustalał wysokość ich miesięcznego wynagrodzenia.

Ponadto w każdym analizowanym przypadku raz na kwartał pracownik Ośrodka dokonywał kontroli w zakresie świadczonych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania osób korzystających z usług opiekuńczych. Podczas kontroli osoby te miały możliwość wniesienia uwag do jakości świadczonych usług, jednak w żadnym przypadku uwagi takie nie zostały wniesione. Brak uwag klienci poświadczali podpisem (do II kw. 2015 r. na oddzielnym oświadczeniu, od III kw. 2015 r. – w treści protokołu kontroli).

Do innych działań monitorujących wykonanie usług opiekuńczych należy zaliczyć aktualizacyjne wywiady środowiskowe przeprowadzane przez pracownika socjalnego w miejscu zamieszkania osób korzystających z usług opiekuńczych.

12) Podejmowane przez Ośrodek działania w ww. zakresie nie stanowiły podstawy do korekt w zakresie jakości świadczonych usług opiekuńczych. Wystąpiły przypadki, w których po przeprowadzeniu wywiadu aktualizacyjnego dokonywano zmiany decyzji w zakresie wymiaru świadczonych usług - liczby godzin (na wniosek klientów) oraz wysokości odpłatności za usługi (w związku z ustaleniem zmiany dochodu klientów).

13) W Ośrodku nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie pracy opiekunek. Osoby starsze lub ich rodziny nie składały reklamacji, zażaleń lub skarg na działania MOPSCOS w zakresie przyznanych usług opiekuńczych oraz na pracę osób świadczących takie usługi. Informacje takie nie wpływały zarówno do MOPSCOS, jaki i do Prezydenta Miasta Zduńska Wola oraz Rady Miasta.

⁴³ Vide przypis 23.

⁴⁴ Rozporządzenia w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej: z dnia 17 lipca 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 823), obowiązujące od dnia 1 października 2012 r. do 30 września 2015 r. oraz z dnia 14 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1058), obowiązujące od 1 października 2015 r.

14) Osobom korzystającym z usług opiekuńczych Ośrodek zmieniał opiekunki. Wśród 30 badanych sprawach wystąpiły osoby, którym usługi świadczyło od jednej do pięciu opiekunek, z tego: od jednej do pięciu (w przypadku osób korzystających z pomocy w okresie od 2015 r. do I połowy 2017), od jednej do czterech (w przypadku osób korzystających z pomocy w latach 2015-2016 lub 2016 – I połowa 2017) oraz od jednej do trzech (osoby korzystające z pomocy w I połowie 2017 r.). Powodem dokonywanych zmian była przede wszystkim rezygnacja opiekunek z pracy, a także zmiana rejonu świadczenia usług przez opiekunkę oraz zastępstwa spowodowane zwolnieniami lekarskimi.

(dowód: akta kontroli str. 5-12, 321-325, 330, 333, 339-357, 358-633, 644-647, 664-667, 735-738, 742-743, 773-780)

Ustalone
nieprawidłowości

W Ośrodku nie zabezpieczono w sposób należyty danych osobowych klientów MOPSCOS zamieszczonych w zeszycie rozpoznania środowiska za okres luty-listopad 2015 r. prowadzonym przez pracownika socjalnego przeprowadzającego wywiady środowiskowe u osób wnioskujących o usługi opiekuńcze. Dane te obejmowały imiona, nazwiska i adresy osób ubiegających się i otrzymujących pomoc w formie usług opiekuńczych. Zeszyt ten został zagubiony, czym naruszono art. 36 ustawy o ochronie danych osobowych, zgodnie z którym administrator danych jest obowiązany zastosować środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych odpowiednią do zagrożeń oraz kategorii danych objętych ochroną, a w szczególności powinien zabezpieczyć dane przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabranieniem przez osobę nieuprawnioną, przetwarzaniem z naruszeniem ustawy oraz zmianą, utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem.

Z wyjaśnień Dyrektor MOPSCOS wynikało, że prowadzone zeszyty są zabezpieczane przez pracowników socjalnych, po zakończeniu wpisów są przekazywane do kierownika Działu Pomocy Środowiskowej lub kierownika Sekcji Pomocy Społecznej, celem ich dalszego zabezpieczenia, a następnie archiwizowane.

(dowód: akta kontroli str. 358-360, 664-667)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W MOPSCOS nie opracowywano indywidualnych zakresów usług opiekuńczych, określających szczegółowy zakres i wymiar świadczonych usług, okres i miejsce ich świadczenia oraz szczegółowy wykaz czynności opiekuńczych, które mają być podejmowane wobec osoby objętej usługami. W każdej decyzji przyznającej usługi opiekuńcze wskazywano ogólny zakres usług. Bardziej szczegółowy zakres usług określał natomiast pracownik socjalny w kwestionariuszu rodzinnego wywiadu środowiskowego (np. pomoc w utrzymaniu czystości mieszkania i ubrań, pomoc w utrzymaniu higieny osobistej, przygotowanie leków, robienie zakupów). Jednak poza tym dokumentem, taki zakres nie był prezentowany w żadnym innym dokumencie, np. w załączniku do decyzji przyznającej usługi opiekuńcze, czy jako wytyczne przekazywane zarówno opiekunkom, jaki i ich podopiecznym. NIK wskazuje, że spośród 17 ankietowanych w ramach niniejszej kontroli świadczeniobiorców usług opiekuńczych, aż 11 osób nie знаło bądź nie wskazało należnego im zakresu usług.

Szczegółowy wykaz czynności pozwoliłby seniorowi wymagać i oczekiwać od opiekuna wykonania konkretnych prac. Sytuacja braku takiego szczegółowego wykazu czynności może rodzić nieporozumienia między opiekunem a osobą starszą i stwarzać możliwość, z jednej strony, wykorzystywania opiekunów i zlecania im wykonywania prac, które nie powinny być przez nich realizowane lub, z drugiej strony, odmawiania przez opiekunów wykonania niektórych czynności.

Pani Dyrektor wyjaśniła, że: „wiedzę nt. szczegółowych potrzeb danego klienta przekazuje ustnie opiekunkom koordynatorka, która „wprowadza” opiekunkę do każdego nowego klienta. Koordynatorka z kolei pozyskuje ustne informacje nt. potrzeb klientów w zakresie poszczególnych usług od pracownika socjalnego. Działania w zakresie przekazywania informacji są niesformalizowane, aby przyspieszyć procedurę zmierzającą do rozpoczęcia pracy opiekunek u klientów, którzy niejednokrotnie potrzebują natychmiastowej pomocy”.

(dowód: akta kontroli str. 320, 363-542, 647, 659-660)

NIK wskazuje, że słowne przekazywanie przez kilka osób informacji nt. pracy u danego klienta może spowodować, że nie wszystkie informacje zostaną przekazane, a ponadto informacje te mogą być niezapamiętane lub niewłaściwie zinterpretowane, zwłaszcza w przypadku opiekunek, które świadczą usługi u kilku klientów. Jak wykazują wyniki kontroli w I połowie 2017 r. jedna opiekunka świadczyła usługi nawet dziewięciu osobom.

Zasadnym byłoby więc wprowadzenie pisemnej formy przekazywania ww. informacji, co również ułatwiłoby rozliczanie opiekunek z wykonanej pracy.

- 2.1. Poza określeniem ogólnego zakresu usług, nie opracowywano indywidualnego planu wsparcia i pracy z osobą starszą, w przypadku dłuższego czasu korzystania z usług opiekuńczych (np. pow. trzech miesięcy), zawierającego w szczególności: cele pracy, formy i terminy realizacji działań, zadania wspierająco-aktywizujące, częstotliwość oceny skuteczności udzielonego wsparcia⁴⁵.

- 2.2. Na opiekunki świadczące usługi opiekuńcze nie nałożono obowiązku prowadzenia u każdego z podopiecznych dziennika czynności opiekuńczych, w którym poza ewidencją czasu pracy⁴⁶, dokumentowano by ewidencję wykonania zleconych czynności opiekuńczych, obejmującą datę, rodzaj wykonanej czynności, ewentualne spostrzeżenia i uwagi oraz podpis osoby korzystającej z usług.

Dyrektor MOPSCOS wyjaśniła m.in., że nie prowadzono ww. dokumentacji ponieważ przepisy nie przewidują takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 363-542, 647, 659-660)

W ocenie NIK opracowanie i wdrożenie ww. dokumentów jest zasadne z uwagi na specyficzne dla każdej starszej osoby choroby, ograniczenia i potrzeby. Ponadto prowadzenie takiej dokumentacji umożliwiłoby ocenę skuteczności udzielonego wsparcia oraz ewaluację świadczonych usług opiekuńczych. Z dokumentami takimi powinny być zapoznane zarówno osoby starsze, jak i świadczące im pomoc opiekunki.

3. Ośrodek nie dokonywał ewaluacji świadczonych usług opiekuńczych, Dyrektor MOPSCOS wyjaśniła, iż: „przyjęto założenie, że brak uwag klientów podczas przeprowadzanych kwartalnie kontroli oraz podczas wywiadów aktualizacyjnych jest wystarczającym dowodem, że klienci są zadowoleni z jakości pracy opiekunek”. Wyjaśniła również, iż od nowego roku planowane jest podczas kwartalnych kontroli przeprowadzanie ankiety.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Kontrole i wywiady stanowią działania monitorujące realizację usług opiekuńczych. Ewaluacja natomiast polega na dokonywaniu kompleksowej oceny jakości świadczonych usług. Dokonanie

⁴⁵ Opracowywane były wyłącznie plany pomocy stanowiące treść kwestionariusza rodzinnego wywiadu środowiskowego, w których wskazywano wymiar i zakres świadczonych usług.

⁴⁶ Co było odnotowywane w kartach pracy opiekunki domowej.

ewaluacji wymaga opracowania odpowiednich narzędzi pozwalających na realną ocenę poziomu świadczeń na rzecz odbiorców. Brak uwag ze strony świadczeniobiorców lub ich rodzin nie może być uznany za wystarczający wyznacznik realizacji założonych w tym zakresie celów.

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła ponadto: „od nowego roku planuję, aby podczas kwartalnych kontroli była przeprowadzana ankieta. Klienci, którzy nie zawsze zgłaszają uwagi (np. boją się stracić przyznane usługi), będą mieli ułatwione zadanie w tym względzie”.

(dowód: akta kontroli str. 363-542, 661)

Ocena cząstkowa

Pracownicy Ośrodka rzetelnie diagnozowali sytuację osób starszych ubiegających się o przyznanie usług opiekuńczych. Warunki finansowe przyznanej mocą decyzji administracyjnych pomocy odpowiadały ustalonym dochodom osoby lub rodziny i określone zostały na podstawie obowiązujących w tym zakresie przepisów lokalnych. Nadzór nad realizacją usług opiekuńczych odbywał się na ogólnych zasadach przyjętych w MOPSCOS. Nie opracowano natomiast dokumentów, które szczegółowo określałyby indywidualne potrzeby każdej osoby starszej w zakresie udzielanej im pomocy, które określałyby plan wsparcia i pracy z ww. osobami oraz zapewniałyby możliwość szczegółowego rozliczenia wykonywanej pracy. NIK wskazuje, że opracowanie takiej dokumentacji, w połączeniu z wdrożeniem standardu/norm usług opiekuńczych stanowiłoby dobrą praktykę, zapewniającą skuteczny nadzór nad jakością świadczonych usług, ułatwiłoby monitoring tych usług oraz zapewniło narzędzia do prowadzenia ewaluacji podjętych działań.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁷, wnosi o:

1. Diagnozowanie sytuacji osób starszych, które w bliższej i dalszej perspektywie czasowej będą wymagały wsparcia w postaci usług opiekuńczych.
2. Zatrudnianie osób świadczących usługi opiekuńcze na podstawie umów adekwatnych do charakteru wykonywanej pracy.
3. Zapewnienie opiekunek posiadających kwalifikacje zawodowe w zakresie pracy z osobą starszą.
4. Wyegzekwowanie zaległej opłaty za świadczone usługi opiekuńcze od osób zobowiązanych do zwrotu poniesionych w tym zakresie wydatków, po śmierci osoby korzystającej z tych świadczeń, zgodnie z art. 96 ustawy o pomocy społecznej.
5. Zastosowanie środków zabezpieczających dane osobowe klientów MOPSCOS przed ich utratą i dostępem osób nieupoważnionych.
6. Rzetelne sporządzanie sprawozdań z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach (MRPiPS-03).

⁴⁷ Dz.U. z 2017 r., poz. 524

V. 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 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 Łodzi.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Łódź, dnia 15 grudnia 2017 r.

Kontroler
Zbigniew Łabęcki
Doradca techniczny



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up.



.....
Grażyna Łuzikiewicz-Ghitecka
wicedyrektor
podpis