



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.021.02.2017

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.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Renata Biskupska, Gł. Specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LLO/141/2017 z dnia 22.09.2017 (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejskie Centrum Pomocy Społecznej w Pabianicach ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bożena Bednarska, Dyrektor MCPS w Pabianicach (dowód: akta kontroli str.3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli sytuacja osób starszych na terenie miasta Pabianic w latach 2015 - I półrocze 2017 r.² była monitorowana na bieżąco, a jej systematyczne rozpoznanie, diagnozowanie i współpraca w tym temacie z innymi instytucjami pozwoliły na objęcie różnymi formami wsparcia wszystkie osoby potrzebujące pomocy. Oprócz usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, jak i zapewnienia pobytu w domach pomocy społecznej³ osoby starsze objęto opieką specjalistyczną w postaci poradnictwa psychologicznego, prawnego, rodzinnego i socjalnego. Ponadto w mieście funkcjonowały programy wspierające osoby starsze i dające im możliwość rozwoju. Za dobrą praktykę można uznać wprowadzenie *Pabianickiej koperty życia*, która w nagłych wypadkach może przyczynić się do uratowania życia.

Nie opracowano pisemnej diagnozy i bilansu potrzeb na przyszłość w zakresie usług opiekuńczych oraz uregulowań wewnętrznych dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób starszych.

Pracownicy Centrum rzetelnie diagnozowali sytuację osób ubiegających się o przyznanie usług opiekuńczych. Jednak w wielu przypadkach nie przeprowadzano rodzinnych wywiadów środowiskowych z osobami zobowiązanymi do alimentacji wobec osób, którym przyznano opiekę. Systematyczne oceny skuteczności działania u podopiecznego pozwalały na ewentualne zmiany w indywidualnych planach pracy i zakresach świadczonych usług. Warunki finansowe przyznanej pomocy odpowiadały ustalonym dochodom osoby lub rodziny i określone zostały na podstawie obowiązujących w tym zakresie przepisów lokalnych.

Wszystkie opiekunki (zarówno zatrudnione przez MCPS jak i z firmy zewnętrznej) posiadały odpowiednie przygotowanie zawodowe i kwalifikacje oraz zapewniono im możliwość uczestniczenia w szkoleniach z tego zakresu. Procedury konkursu ofert dotyczące wyłonienia firmy zewnętrznej na świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania każdorazowo spełniały wszystkie kryteria określone przepisami prawa.

¹ Zwane dalej MCPS, Centrum, jednostką, placówką.

² Zwanym dalej kontrolowanym (badanym) okresem lub okresem objętym kontrolą.

³ Zw. dalej DPS.

Pomimo, że w kontrolowanym okresie w Ośrodku nie funkcjonowały sformalizowane normy (zasady, standardy) w zakresie świadczonych usług opiekuńczych dla osób starszych, w tym z zakresu wymagań jakościowych tych usług, wszystkie czynności były wykonywane zgodnie z indywidualnym dla każdego podopiecznego zakresem (wybrany z katalogu usług).

Nadzór nad realizacją świadczeń odbywał się poprzez przeprowadzane kontrole, ale monitoring obejmował tylko terminowość wykonywanych usług. Nie dokonywano natomiast rzetelnej oceny w zakresie wywiązywania się przez opiekunki ze wszystkich powierzonych im obowiązków i nie prowadzono ewaluacji, jakości wykonywanych zadań. Ustalono również, iż przyjęta forma zatrudnienia opiekunek (umowy zlecenia) nie była adekwatna do charakteru wykonywanej przez nie pracy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Miejskie Centrum Pomocy Społecznej w Pabianicach, jako jednostka budżetowa Gminy Miejskiej Pabianice⁴ realizowała swoje zadania w zakresie pomocy społecznej na rzecz wzrostu, jakości życia poprzez umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, których nie były w stanie same pokonać oraz zadania w zakresie integracji mieszkańców Pabianic.

Pełny zakres zadań i sposób ich realizacji został określony w Regulaminie Organizacyjnym nadanym przez Dyrektora MCPS w Pabianicach⁵ na podstawie Statutu Miejskiego Centrum Pomocy Społecznej nadanego przez Radę Miejską w Pabianicach⁶.

Nadzór merytoryczny nad działalnością jednostki sprawował Wojewoda Łódzki.

(dowód: akta kontroli str.5-91)

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Regulamin Organizacyjny MCPS określał zagadnienia związane z zaspakajaniem potrzeb osób starszych, w szczególności w zakresie świadczenia tym osobom usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

W jednostce funkcjonował Wydział Pomocy Środowiskowej, w którym wyodrębniona Sekcja ds. usług opiekuńczych i mieszkań chronionych zajmowała się: poradnictwem dot. zasad korzystania z usług opiekuńczych, przyjmowaniem zgłoszeń o potrzebie świadczenia takich usług, prowadzeniem dokumentacji klientów korzystających z takich usług, diagnozowaniem i monitorowaniem potrzeb i problemów rodzin korzystających z takich usług, przydzielaniem, organizowaniem i rozliczaniem pracy opiekunek, nadzorowaniem, kontrolą i organizowaniem pracy osobom wykonującym prace społeczno-użyteczne w ramach usług opiekuńczych, współpracą i wspieraniem zewnętrznego realizatora usług – Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej⁷.

W okresie objętym kontrolą ww. Sekcji zatrudnione były dwie koordynatorki i dwie opiekunki zatrudnione na umowę o pracę oraz opiekunki zatrudnione na umowę zlecenie (18 osób w roku 2015, 19 - w roku 2016 i 14 - w I półroczu 2017 r.).

⁴ Uchwała Nr XVII/135/03 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 29 października 2003r., REGON 473215122, NIP 7311875388.

⁵ Zarządzenie nr 17/2012 z dnia 28 września 2012r., Zarządzenie nr 4/2016 z dnia 31 marca 2016 i Zarządzenie nr 3/2017 z dnia 27 stycznia 2017r.

⁶ Uchwała Nr XXVI/313/12 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 31 maja 2012r., Nr XXVIII/256/16 z dnia 29 lutego 2016, Nr XXX/403/16 z dnia 8 listopada 2016r.

⁷ Zwanego dalej PKPS.

Ponadto opiekę nad osobami starszymi w miejscu zamieszkania sprawowały opiekunki zatrudnione w ramach aktywacji zawodowej Prac Społecznie Użytecznych oraz w ramach Centrum Integracji Społecznej⁸ (odpowiednio w latach 2015 – I poł. 2017: 25, 30, 21 osób) oraz opiekunki z PKPS.

(dowód: akta kontroli str. 8-23, 92-102)

Wszyscy pracownicy sprawujący bezpośrednią opiekę nad chorymi posiadali odpowiednie kwalifikacje⁹. MCPS zapewniało pracownikom pracującym z osobami starszymi udział w specjalistycznych szkoleniach¹⁰. Osoby zajmujące się opieką uczestniczyły w kursach zawodowych i szkoleniach z elementami medycznymi¹¹ realizowanymi przez Centrum w ramach projektów unijnych¹² lub w ramach projektów organizowanych przez CIS¹³, który zajmował się aktywizacją społeczną i zawodową osób marginalizowanych społecznie, oraz w szkoleniach zawodowych¹⁴ organizowanych przez Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi. Jednym z nich było szkolenie superwizyjne „*Interdyscyplinarna formuła pracy w przeciwdziałaniu pomocy w rodzinie*”.

W I półroczu roku 2017 MCPS zatrudniało 37 osób. Wszystkie osoby zatrudnione na umowę o pracę (2) i umowy zlecenia (14) oraz 15 zatrudnionych w ramach prac społecznie użytecznych posiadały odpowiednie przygotowanie zawodowe, a pozostałe 6 osób zatrudnionych w ramach aktywacji zawodowej nie posiadających jeszcze wymaganych kwalifikacji zajmowało się dostarczaniem posiłków do podopiecznych.

MCPS nie ponosiło kosztów tych szkoleń.

W roku 2015 jednostka wystąpiła do Urzędu Miejskiego w Pabianicach¹⁵ o zmianę w budżecie w związku z planowanym szkoleniem pracowników socjalnych w zakresie samoobrony. Wniosek został rozpatrzony pozytywnie, tj. uzyskano zgodę na przesunięcie kwoty 2.682 zł z innych §§ na § szkolenia pracowników w ramach posiadanych środków na zadania własne.

(dowód: akta kontroli str. 94-124)

1.2. W celu pozyskania informacji w zakresie zapewnienia wsparcia osobom niesamodzielnym, pracownicy socjalni (wszystkich zespołów pracy socjalnej) monitorowali znane im środowiska osób starszych, gdzie znajdowali się potencjalni odbiorcy usług opiekuńczych¹⁶. W czasie wizyt kontrolnych u osób korzystających już z pomocy socjalnej pracownicy zbierali informacje o innych osobach mieszkających w sąsiedztwie i jeśli zachodziła taka konieczność podejmowali działania w celu przyznania wsparcia. Na skutek monitorowania środowiska przez wszystkich terenowych pracowników socjalnych pozyskano wiedzę o rejonach miasta z największą ilością osób, które mogą wymagać takiej pomocy w przyszłości¹⁷, a także zgłoszono do objęcia usługami opiekuńczymi 35 osób.

Dyrektor placówki wyjaśniła, iż corocznie analizowano sytuację osób starszych oraz wykonanie usług opiekuńczych i na tej podstawie planowano działania i środki na zabezpieczenie tej formy opieki. Posiadane środki finansowe pozwalały na

⁸ Zwane dalej CIS.

⁹ Z wyłączeniem 22 osób (z 38) świadczących usługi w ramach prac społeczno – użytecznych.

¹⁰ „Specjalistyczne usługi opiekuńcze”, „Standardy usług i modele instytucji pomocy”, „Procedura przymusowego kierowania na leczenie i umieszczanie w DPS”, „Komunikacja transformująca”, „Usługi społeczne i zdrowotne”, itp.

¹¹ 9 osób w tym 4 osoby otrzymały certyfikaty, a 5 osób - zaświadczenia o ukończeniu kursu (z wykazem ilości godzin z poszczególnych zagadnień.)

¹² „Projekt Drogowskaz – Przemiana”.

¹³ 7 osób - w tym 2 osoby otrzymały certyfikaty, a 5 osób - zaświadczenia o ukończeniu kursu (z wykazem ilości godzin z poszczególnych zagadnień.)

¹⁴ 21osób – w tym 4 osoby otrzymały certyfikaty, a 17 osób - zaświadczenia o ukończeniu kursu (z wykazem ilości godzin z poszczególnych zagadnień.)

¹⁵ Zwanego dalej Urzędem Miejskim.

¹⁶ W monitoringu jest 207 gospodarstw domowych.

¹⁷ Osiedle BUGAJ

świadczenie takich usług wszystkim osobom potrzebującym takiego wsparcia i w związku z powyższym nie sporządzano takiej diagnozy w formie dokumentu. W czasie kontroli NIK przeanalizowano sytuację demograficzną miasta i zdecydowano o przeprowadzeniu przez pracowników socjalnych monitoringu (w formie ankiety) w celu ustalenia potrzeb wsparcia w formie usług opiekuńczych lub innej formie u 10% osób z grupy wiekowej powyżej 80 roku życia w jednoosobowych gospodarstwach domowych.

(dowód: akta kontroli str. 103-123, 125-137)

1.3. Problematykę osób starszych w Gminie Miejskiej Pabianice określono w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Pabianic na lata 2014-2020¹⁸. Zarządzeniem Prezydenta¹⁹ powołano Zespół ds. opracowania Strategii, w którego skład wchodziły 23 osoby w tym 7 pracowników MCPS. W dokumencie odniesiono się do usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania, które zostały zaliczone do katalogu zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym. Z diagnozy sytuacji w mieście wynikało, że społeczeństwo zaczyna się „starzeć” (w okresie 10 lat wzrost o 15% osób w wieku poprodukcyjnym). W celu strategicznym „Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez wspieranie osób i rodzin”, w ramach celów operacyjnych zaplanowano działania, których wskaźnikiem była liczba osób, którym udzielono wsparcia, a przewidywanym efektem miało być: poszerzenie wiedzy mieszkańców w zakresie możliwości zabezpieczenia swoich potrzeb, aktywizacja osób starszych i samotnych (w konsekwencji zmniejszenie liczby osób korzystających z pomocy), wielopłaszczyznowe wsparcie osób starszych. Ponadto zaplanowano usprawnienie zintegrowanego systemu szybkiej komunikacji pomiędzy instytucjami pomocniczymi w celu sprawniejszej pomocy dla klienta. W strategii określono źródła finansowania²⁰ i podmioty odpowiedzialne za realizację tych działań.

Zgodnie z Zarządzeniem Prezydenta Miasta²¹ plan Strategii poddano konsultacjom społecznym, aby mieszkańcy gminy mieli możliwość zapoznania się z jego treścią na etapie tworzenia dokumentu. Projekt udostępniony był w Biuletynie Informacji Publicznej²², na stronach internetowych Urzędu Miejskiego²³ i w Wydziale Spraw Społecznych i Gospodarczych Urzędu Miejskiego. Przygotowano odpowiednie formularze, na których drogą elektroniczną i korespondencyjną można było składać propozycje, uwagi i opinie.

(dowód: akta kontroli str.149-322)

Według wyjaśnień Dyrektora Placówki większość celów i zadań przewidzianych w strategii rozwiązywania problemów społecznych udało się zrealizować bądź są w trakcie realizacji. Osiągnięto zamierzone cele takie jak podniesienie świadomości i odpowiedzialności klientów pomocy społecznej, poprzez zawieranie kontraktów socjalnych zwiększono szanse na podjęcie zatrudnienia osób powyżej 60 roku życia²⁴, promowano aktywne postawy w rozwiązywaniu egzystencjonalnych problemów życia rodzinnego na łamach prasy²⁵ i w lokalnych emisjach telewizyjnych²⁶, wprowadzono poradnictwo specjalistyczne – z poradnictwa prawnego skorzystało w 2015 r 11 osób, w 2016 – 13 osób, a w 2017 – 13 osób,

¹⁸ Przyjętej Uchwałą Nr LII/674/14 Rady Miejskiej Pabianice z 30 stycznia 2014 r. Zwanej dalej Strategią

¹⁹ Zarządzenie Nr 118/2013/P z dnia 12 czerwca 2013r

²⁰ Źródłem finansowania zadań wynikających ze strategii miały być środki finansowe miasta, środki pozyskiwane z innych źródeł jak również środki własne podmiotów uczestniczących w realizacji zadań.

²¹ Zarządzenie 266/2013/P z dnia 7 listopada z 2013r

²² www.bip.um.pabianice.pl

²³ www.um.pabianice.pl

²⁴ Skierowania do Klubu Integracji Społecznej i do Prac Społecznie Użytecznych w roku 2015 – 36 osób, w 2016 – 45 osób a w I półroczu na 17 – 54 osoby.

²⁵ 2016 – 13 informacji, 2017 – 18 informacji.

²⁶ 2016- 14 emisji, 2017 – 7 emisji.

z poradnictwa psychologicznego odpowiednio 12, 17, 10, z poradnictwa rodzinnego 39, 47, 48, a z poradnictwa socjalnego odpowiednio 726, 906, 699 osób. Usprawniono zintegrowany system szybkiej komunikacji pomiędzy instytucjami pomocowymi poprzez wprowadzenie platformy komunikacyjnej SEPI²⁷ oraz system internetowy między służbami zabezpieczenia społecznego EMPATIA. Nie doszło do utworzenia Domu Dziennego Pobytu, w zamian powstało Centrum Seniora, którego zadaniem było upowszechnianie wiedzy z różnych dziedzin życia, konstruktywne spędzanie czasu wolnego, edukację osób starszych na różnych poziomach.

(dowód: akta kontroli str. 330-441)

1.4. Corocznie do 30 kwietnia²⁸ Dyrektor MCPS przedstawiała Radzie Miejskiej *Ocenę zasobów pomocy społecznej*. Ocena zawierała wszystkie elementy wymagane art.16a ust. 3 ustawy z dnia 18 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁹. Z wyjaśnień Prezydenta wynika, iż sprawozdania z działalności MCPS nie były rozpatrywane na sesji RM. Radni Komisji Oświaty i Spraw Społecznych po zapoznaniu się ze sprawozdaniami zaopiniowali je pozytywnie. Ponadto sprawozdania z działalności MCPS były częścią sprawozdania z wykonania budżetu Miasta, które przedstawiane jest Radzie Miejskiej na sesji do 30 czerwca każdego roku.

(dowód: akta kontroli str. 442-518.)

1.5. Na terenie Pabianic nie działa lokalny ogólny program na rzecz osób starszych, w tym w zakresie opieki i wsparcia w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 514-518)

1.6. Wydział Pomocy Środowiskowej MCPS zajmujący się pomocą w formie materialnej i niematerialnej podejmował swoje działania na podstawie ustawy o pomocy społecznej (identyfikowanie na skutek zgłoszenia i zaplanowania działań w celu zaspokojenia potrzeb).

Osoby potrzebujące wsparcia zgłaszane były przez rodzinę, znajomych, placówki służby zdrowia i organizacje wsparcia MCPS.

MCPS podejmowało czynności mające na celu monitorowanie problemu potrzeb osób starszych w zakresie usług opiekuńczych w środowiskach, które nie były objęte systematycznym wsparciem. Pracownicy socjalni odwiedzali konkretne znane im już środowiska, osoby starsze, korzystające z innych form pomocy, aby sprawdzić czy ich sytuacja nie pogorszyła się na tyle, iż konieczne była pomoc usługowa lub inna forma pomocy. Pracownicy wszystkich zespołów socjalnych pracujący w terenie, wykonując swoją pracę, w rozmowach z podopiecznymi pozyskiwali informacje o osobach z rodziny, najbliższego otoczenia lub sąsiedztwa, którzy takiej opieki ewentualnie potrzebowali. Informowano ich także o formach wsparcia i możliwości skorzystania z pomocy usługowej, jeżeli takowa byłaby konieczna.

(dowód: akta kontroli str.103-123)

MCPS posiadało wiedzę demograficzną dot. ilości osób starszych (w podziale na grupy wiekowe) mieszkających na obszarze działania placówki i ogólną niepisaną wiedzę poszczególnych pracowników socjalnych pozyskaną podczas pracy w rejonie. Według wyjaśnień Dyrektora placówki, wszystkie środowiska osób pow. 60 roku życia były znane pracownikom socjalnym i wszystkie osoby, które zdaniem pracowników socjalnych powinny być objęte pomocą w formie usług opiekuńczych, taką pomoc otrzymywały. W roku 2015 pomocą w formie usług opiekuńczych objęto 286 osób, w roku 2016 - 287, a w I półroczu 2017 roku - 205 osób. Podopieczni,

²⁷ Samorządowa Elektroniczna Platforma Informatyczna.

²⁸ Za rok 2015 - 28.04.2016 r., a za rok 2016 - 25.04.2017 r.

²⁹ Dz.U z 2016 r., poz. 930 ze zm.

którzy korzystali z takich usług, pod koniec każdego roku byli odwiedzani przez koordynatorów usług, aby ustalić zakres pomocy na rok następny.

(dowód: akta kontroli str. 103-123)

Osoby prowadzące jednoosobowe gospodarstwa domowe, które jeszcze nie wymagały usług opiekuńczych były systematycznie monitorowane jako potencjalni klienci takich usług w przyszłości (poddano monitoringowi 207 osób). Placówka nie posiadała jednoznacznych danych o tym ile osób żyjących w wieloosobowych gospodarstwach domowych z tej kategorii wiekowej będzie potrzebowało w najbliższym czasie wsparcia w formie usług opiekuńczych (licząc na zgłoszenie takiej potrzeby przez rodzinę).

W listopadzie 2017 r. zostały skierowane pisma do funkcjonujących na terenie Pabianic Przychodni Podstawowej Opieki Zdrowotnej (pomimo stałej współpracy) z prośbą o przeanalizowanie sytuacji osób starszych, które pozostają pod ich opieką i zgłoszenie osób, które według nich będą wymagały wsparcia w formie usług opiekuńczych. Pisma o podobnej treści skierowano do Administracji Pabianickiej Spółdzielni Mieszkaniowej i Rejonów Obsługi Mieszkańców.

Z obserwacji MCPS i z analizy danych wynikało, że zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze ma tendencję wzrostową.

Pabianiccy seniorzy zachęceni byli do korzystania z zajęć Uniwersytetu III wieku i Centrum Seniora, a także do korzystania z imprez organizowanych dla seniorów na terenie miasta.

(dowód: akta kontroli str. 103-123, 519-525)

MCPS współpracowało z Pabianickim Centrum Medycznym (szpitalem), od którego wpływały zgłoszenia potrzeby pomocy w formie usług opiekuńczych: w roku 2015 - 19 zgłoszeń, w roku 2016 - 12 zgłoszeń i w I półroczu 2017 r. - 11 zgłoszeń.

W okresie objętym kontrolą efektem monitorowania sytuacji osób starszych było także uzyskanie informacji o konieczności pomocy: od przychodni lekarskich - 13 zgłoszeń³⁰, po 1 zgłoszeniu od ROM³¹, straży miejskiej³², policji³³ i organizacji pozarządowych³⁴ oraz 60 zgłoszeń z innych źródeł³⁵. Placówka w celu pozyskiwania informacji o sytuacji osób starszych współpracowała także z Uniwersytetem III Wiek, Miejską Radą Seniorów, Towarzystwem im. Św. Brata Alberta, Polskim Komitetem Pomocy Społecznej oraz Polskim Czerwonym Krzyżem.

W kontrolowanym okresie do MCPS zgłoszono 119 informacji o osobach, które mogły wymagać pomocy w formie usług opiekuńczych. Do wszystkich tych osób skierowano pracownika socjalnego w celu zidentyfikowania ich potrzeb. Na wniosek 83 osób³⁶ przyznano usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, natomiast 36 osób³⁷ zrezygnowało z tej formy wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 103-123)

Według wyjaśnień Dyrektora MCPS, corocznie dokonywało analizy rynku usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania na terenie Pabianic. Od kilku lat jedynym podmiotem (poza MCPS) świadczącym takie usługi było Stowarzyszenie Polski Komitet Pomocy Społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 103-123)

1.7. W badanym okresie najbardziej powszechną formą wsparcia osób starszych była pomoc finansowa, następnie pomoc usługowa i w dużo mniejszym stopniu

³⁰ w 2015r - 3, w 2016 - 4 i I półroczu 2017 - 6,

³¹ W 2015 r.

³² W 2016r

³³ W I półroczu 2017r.

³⁴ W I półroczu 2017r.

³⁵ W 2015 - 19 zgłoszeń, w 2016 - 24 zgłoszenia i I półroczu 2017 - 17 zgłoszeń

³⁶ W roku 2015 - 30 osób, w 2016- 28, w I półroczu 2017 - 25 osób.

³⁷ W 2015 12 rezygnacji, w 2016 - 13, w I półroczu 2017r - 11.

DPS. (nie było osób oczekujących w kolejce). Na terenie miasta nie było domu dziennego pobytu ale część jego funkcji przejęło Centrum Seniora. W okresie objętym kontrolą na terenie Pabianic funkcjonowały dwie formy opieki nad osobami starszymi. Najwięcej osób korzystało z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania: 2015 r. - 286 osób, 2016 r. - 287, I półrocze 2017 r. - 205 osób. Druga forma pomocy to Domy Pomocy Społecznej: odpowiednio: 158, 162 i 145 osób. Dodatkowo do roku 2014 - 5 osób korzystało ze specjalistycznych usług opiekuńczych³⁸, a od 2015 roku osoby te korzystały z zajęć ośrodka wsparcia w Środowiskowym Domu Samopomocy.

(dowód: akta kontroli str. 526-533)

Osobą upoważnioną do prowadzenia postępowań oraz wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej była Dyrektor MCPS³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 534)

W roku 2015 MCPS wydało 662 decyzje w tym 567 pozytywnych i 2 częściowo odmawiające przyznania usług, w roku 2016 odpowiednio 454, 380 i 3 (w tym 2 częściowe odmowy), w I półroczu roku 2017: 298, 239 i 3 (2 częściowe odmowy). Według stanu na koniec poszczególnych lat badanego okresu nie wykazano osób oczekujących na rozpatrzenie wniosków w sprawie przyznania usług opiekuńczych.

Analizie poddano 5 decyzji odmownych⁴⁰ z 8 wydanych w badanym okresie. W każdym z badanych przypadków decyzje podpisała Dyrektor MCPS z upoważnienia Prezydenta Miasta Pabianic. Zarówno odmowy całkowite jak i odmowy częściowe poprzedzone były wnikliwą analizą wniosków. Wszystkie decyzje zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne odmowy przyznania usług, wskazano podstawę prawną i przesłanki odmowy. Żadna z badanych odmów nie była spowodowana korzystaniem z usług zdrowotnych finansowanych ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia. Dwie całkowite odmowy przyznania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania spowodowane były wystarczającą samodzielnością w funkcjonowaniu osób starających się o opiekę. Osoby te nie występowały o przyznanie innej pomocy, w związku z powyższym oraz mając na uwadze wystarczającą samodzielność tych osób, MCPS nie zaoferowało im innej formy pomocy. Natomiast częściowe odmowy (zmniejszenie liczby godzin opieki) wynikały z mniejszej ilości potrzebnego czasu do wykonania niezbędnych czynności.

W jednym z pięciu badanych przypadków osoba, której odmówiono przyznania usługi opiekuńczej wniosła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego⁴¹ w Łodzi. SKO decyzją z 11 marca 2015 r. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję MCPS.

(dowód: akta kontroli str. 535-539)

Przeanalizowano 5 przypadków rezygnacji z usług opiekuńczych (na 57 w badanym okresie). Osoby przed złożeniem rezygnacji nie składały reklamacji ani skarg na jakość otrzymywanych usług. Powodem rezygnacji były: poprawa stanu zdrowia podopiecznego (2 przypadki), zabranie podopiecznej przez córkę zamieszkującą w innej miejscowości, długotrwały pobyt podopiecznego w szpitalu oraz przeniesienie jednej osoby do Domu Pomocy Społecznej.

We wszystkich przebadanych sprawach MCPS poprzez telefoniczny kontakt z rodzinami monitorowało dalszą sytuację osób, które zrezygnowały z usług opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 535-, 540-541)

³⁸ Dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

³⁹ Upoważnienie nr 73/2015 Prezydenta Miasta Pabianic z dnia 16 lutego 2015 r.

⁴⁰ 2 odmowy całkowite i 3 odmowy częściowe.

⁴¹ Zwanego dalej SKO.

Na terenie Miasta Pabianic prowadzone były porady prawne dla osób starszych udzielane przez prawnika z Ośrodka Profilaktyki i Integracji Społecznej⁴² oraz przez kancelarię prawną udzielającą bezpłatnych porad prawnych na skierowanie od MCPS. Porady udzielane przez kancelarię jeśli zachodziła taka konieczność, mogły być świadczone również w miejscu zamieszkania, dotychczas nie zaistniała taka sytuacja. W roku 2015 z porad prawnych korzystało 11 osób oraz po 13 osób w 2016 i w I półroczu 2017 r. Ponadto od roku 2016 Miasto zorganizowało punkt, w którym udzielane są bezpłatne porady prawne dla mieszkańców, MCPS nie posiada wiedzy ile osób z tego korzystających stanowiły osoby starsze. Z poradnictwa psychologicznego w OPiIS skorzystało odpowiednio: 12, 17 i 10 osób. Ośrodek nie przewidywał w swojej ofercie takich porad w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 542)

MCPS oraz Gmina Miejska Pabianice zapewniali transport osobom starszym oraz niepełnosprawnym w celu udziału w ważnych wydarzeniach społecznych takich jak wybory, jednak w ofercie ww. jednostek nie było pomocy w formie bezpłatnego transportu do lekarza czy urzędu. W indywidualnych przypadkach problemy osób starszych z tego typu transportem rozwiązywane były w sposób doraźny, np. poprzez pomoc w załatwieniu transportu medycznego, transport samochodami służbowymi pozostającymi w dyspozycji ośrodków wsparcia takich jak Warsztaty Terapii Zajęciowej, przyznawane były również zasiłki celowe na opłacanie transportu środkami transportu osobowego.

(dowód: akta kontroli str. 103--123)

W ramach działań opieki społecznej funkcjonowały grupy wsparcia: dla przemocy domowej i dla rodzin osób z problemem alkoholowym, w których uczestniczyło w 2015 - 1, w 2016 – 2, w I półroczu 2017 - 3 osoby starsze.

Na terenie Pabianic funkcjonował *Uniwersytet III wieku* działający przy Miejskim Domu Kultury oferujący zajęcia, których celem jest upowszechnianie wiedzy z różnych dziedzin życia. Działało również *Centrum Seniora*, które zapewniało w ramach swojej działalności wycieczki, warsztaty oraz spotkania dla seniorów. *Miejska Rada Seniorów* zajmowała się integracją i wspieraniem środowiska osób starszych oraz przełamywaniem marginalizacji seniorów, wspieraniem ich aktywności, profilaktyką i promocją zdrowia oraz dostępem do kultury i edukacji (spotkania Rady raz w miesiącu). Corocznie odbywała się na terenie miasta *Senioriada* – festyn dla seniorów organizowany przez Stowarzyszenie Forum Odpowiedzialnych Pabianiczian, impreza organizowana pod patronatem Prezydenta Miasta i Pabianickiej Spółdzielni Mieszkaniowej. W latach 2015-2016 działał wolontariat – Grupa Agrafta - realizujący działania pomocowe na rzecz osób starszych w ramach światowego Dnia Chorego. Ponadto od 2016 roku funkcjonuje „*Pabianicka Karta Seniora*” skierowana dla mieszkańców powyżej 60 roku życia, uprawniająca do uzyskania zniżek bądź ulg u ponad 70 przedsiębiorców⁴³, „*Karta Pabianiczianina*” uprawniająca do uzyskania 75% ulgi od ceny biletu normalnego na lokalny transport autobusowy. W roku 2017 wprowadzono także „*Pabianicką kopertę życia*” – zestaw składający się z plastikowej koperty, ankiety oraz magnesu do umieszczenia na drzwiach lodówki. Jest to zbiór podstawowych informacji o stanie zdrowia, który pomoże ratownikom medycznym szybko udzielić pomocy w przypadku interwencji domowej u osoby, z którą nie można nawiązać kontaktu⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 103-123, 542-545)

1.8. Najbardziej kosztowną formą pomocy dla seniorów w Gminie Pabianice był pobyt w Domu Pomocy Społecznej, jej średnioroczny koszt utrzymania jednego

⁴² Zwanej dalej OPiIS

⁴³ Do programu przystąpiło już ok 3000 osób

⁴⁴ Przez 10 miesięcy wydano już ok 900 takich kopert.

podopiecznego wynosił w roku 2015 – 21.712,28 zł, w roku 2016 - 22.110,77 zł, a w I półroczu 2017 r – 21.669,42 zł. Natomiast średnioroczny koszt usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania kształtował się odpowiednio: 3,250 zł, 3.329,74 zł i 4.079,79 zł, co stanowiło odpowiednio 15%, 15,1% i 18,8% kosztów utrzymania w DPS.

(dowód: akta kontroli str.546-549)

W kontrolowanym okresie w przypadku 108 osób⁴⁵ zastosowano całkowite zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze, a w przypadku 13 osób⁴⁶ zwolnienie częściowe, głównie z powodu niskich dochodów nieprzekraczających kwoty kryterium dochodowego i dużych kosztów leczenia. W analogicznym okresie 54 osoby⁴⁷ zalegały z opłatami na łączną kwotę 10.199,50 zł⁴⁸. Wszystkie zaległości były przez MCPS systematycznie odzyskiwane.

(dowód: akta kontroli str. 535, 550)

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

- 2015 r. – 799,35 tys. zł środki w projekcie budżetu opracowanym przez MCPS, 799,35 tys. zł wg uchwały budżetowej, 769,35 tys. zł wg planu po zmianach, 719,4 tys. zł – wykonanie wg sprawozdania Rb-28S;
- 2016 r. – 861,8 tys. zł (projekt budżetu opracowany przez MCPS), 766,7 tys. zł (uchwała budżetowa), nie było zmiany w planach) i 730,8 tys. zł (wykonanie wg Rb-28S);
- I połowa 2017 r. – 1.151,2 tys. zł (projekt budżetu opracowany przez MCPS); 923,5 tys. zł (uchwała budżetowa i plan wg stanu na koniec I połowy roku); 382,8 tys. zł (wykonanie wg Rb-28S – zaangażowanie 445,4 tys. zł).

Z wyjaśnień Z-cy Prezydenta Miasta wynika, iż w okresie objętym kontrolą nie sygnalizowano dodatkowych potrzeb w obszarze usług opiekuńczych dla osób starszych świadczonych w miejscu zamieszkania. Według oceny Dyrektora Centrum środki finansowe na ten cel były wystarczające i nie było odmów świadczenia usług z powodu braku środków.

Sprawozdania MPiPS-03 (MRPiPS-03)⁴⁹ za poszczególne lata, opracowane dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej/Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej zawierały prawidłowe dane.

(dowód: akta kontroli str. 125-137, 514-518)

1.9. W 2014 r. w Pabianicach powołano⁵⁰ Miejską Radę Seniorów⁵¹. Powołanie MRS poprzedziły konsultacje społeczne⁵². Rada miała charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny dla Rady Miejskiej w Pabianicach i Prezydenta Miasta.

Do zadań Rady Seniorów należało:

- współpraca z organami miasta przy rozstrzyganiu istotnych spraw i oczekiwań dotyczących osób starszych;
- przedstawianie propozycji zadań i działań na rzecz seniorów;
- wydawanie opinii i formułowanie wniosków służących rozwojowi działalności samorządu na rzecz seniorów;
- zgłaszanie uwag do aktów prawa miejscowego;
- wspieranie wszelkich form aktywności seniorów;

⁴⁵ W roku 2015 – 34 osoby, w 2016 – 33 a w I półroczu 2017 – 41 osób.

⁴⁶ W roku 2015 – 5 osób a w I półroczu 2017r – 8 osób.

⁴⁷ W roku 2015 - 8 osoby, w 2016 – 26, a w I półroczu 2017 – 20 osób

⁴⁸ W roku 2015 – 1.514,7zł, w 2016 –4.261,2zł, a w I półroczu 2017 – 4423,6 zł

⁴⁹ Sprawozdanie z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach.

⁵⁰ Na podstawie uchwały Nr LXV/834/14 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 12 listopada 2014 r.

⁵¹ Zwana dalej MRS. Lub Radą

⁵² Przeprowadzone na podstawie zarządzenia Nr 203/2014/P Prezydenta Miasta Pabianic z dnia 14 sierpnia 2014 r.

- działanie na rzecz umacniania międzypokoleniowych więzi społecznych;
- upowszechnianie wiedzy o potrzebach, prawach i możliwościach osób starszych, a przez to wzmocnienie wpływu seniorów na decyzje podejmowane przez władze lokalne, w tym na jakość usług dla nich przeznaczonych.

Podczas dotychczasowych 24 posiedzeń Rada zajmowała się m.in. zagadnieniami związanymi z: wprowadzeniem Pabianickiej Karty Seniora, kolejnymi edycjami Pabianickiej Senioriady, corocznymi Otwartymi Plenarnymi Spotkaniami Seniorów oraz problemami zgłaszanymi przez mieszkańców miasta podczas dyżurów Rady. W oparciu o zgłoszenia mieszkańców oraz własne spostrzeżenia MRS kierowała pisma do Prezydenta Miasta m.in. w sprawie: dodatkowych przystanków autobusowych, darmowych przejazdów środkami komunikacji miejskiej dla osób, które ukończyły 70 rok życia, remontu chodników, zbyt małej ilości zieleni w mieście, dodatkowego przejścia dla pieszych przy Ośrodku Zdrowia „Eskulap”, przywrócenia ławek przed blokami przy ul. Łaskiej, wybudowania toalet publicznych wzdłuż ul. Zamkowej oraz wykonania podjazdów dla wózków inwalidzkich przy budynkach użyteczności publicznej. Przedstawiane przez Radę postulaty dotyczyły bieżących usprawnień dla osób starszych i były w miarę możliwości realizowane na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 514-518, 551-562)

W latach 2015 – (I półrocze) 2017 r. przedmiotem obrad zarówno komisji merytorycznej, jak również samej Rady Miejskiej była inicjatywa utworzenia „Pabianickiej Karty Seniora” oraz nadanie nowego Statutu MCPS, w którego strukturach utworzono *Centrum Seniora*. Komisja Rewizyjna RM nie kontrolowała usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania, a radni nie składali interpelacji w zakresie ww. usług.

(dowód: akta kontroli str. 514-518)

1.10. MCPS corocznie brał udział w imprezach miejskich takich jak Dni Pabianic, Senioriady, Dni Zdrowia, podczas których pracownicy socjalni szczegółowo informowali o ofercie pomocowej placówki, wręczane były ulotki zawierające oprócz oferty pomocy jaką można uzyskać również dane kontaktowe z numerem pokoju w Wydz. Pomocy Środowiskowej oraz numery telefonów, gdzie można się zwrócić o pomoc. Dyrektor jednostki i Kierownik Wydziału Pomocy Środowiskowej udzielali informacji dot. ofert w mediach i na łamach prasy lokalnej. Szczegółowe informacje o możliwości skorzystania z pomocy w formie usług opiekuńczych, kto kwalifikuje się do danej formy pomocy, jakie należy przedstawić dokumenty, do kogo należy się zgłosić, adresy instytucji, wykaz ulic, które przypisane są do określonego Zespołu Pracy Socjalnej, nr pokoi i nr telefonów znajdowały się również na stronie internetowej MCPS⁵³.

(dowód: akta kontroli str.103-123, 563-574)

1.11. W okresie objętym kontrolą system kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim funkcjonował na podstawie zarządzeń Prezydenta Miasta z dnia 24 lutego 2012 r.⁵⁴ oraz z dnia 24 lutego 2012 r.⁵⁵ Prezydent sprawował nadzór nad MCPS we współpracy z Wydziałem Spraw Społecznych i Gospodarczych Urzędu Miejskiego. W strukturze ww. Urzędu funkcjonował Zespół Audytu i Kontroli Wewnętrznej, który dokonywał kontroli w UM oraz jednostek organizacyjnych Miasta.

We wskazanym okresie audytorzy przeprowadzili 2 kontrole w MCPS:

- w 2015 r. przeprowadzono audyt obejmujący lata 2011-2015, dotyczący projektów realizowanych przez MCPS na podstawie umów zawartych

⁵³ www.mcps.pabianice.pl

⁵⁴ Zarządzenie nr 35/2012/P w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim i w miejskich jednostkach organizacyjnych

⁵⁵ w sprawie procedur zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim zmienionym zarządzeniem Prezydenta Miasta Pabianic nr 15/2016/P z dnia 25 stycznia 2016 r.

z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Łodzi - kontrola nie stwierdziła nieprawidłowości;

- w 2016 r. przeprowadzono audyt obejmujący okres 01.04.- 01.07.2016 r., dotyczący prawidłowości postępowań administracyjnych, terminowości wydawanych decyzji raz wypłaty świadczeń na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci - kontrola nie stwierdziła nieprawidłowości.

W okresie 2015-2017 (I półrocze) audytorzy nie kontrolowali działań związanych z wyłonieniem firmy świadczącej usługi opiekuńcze ani wydatków przeznaczonych na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 514-518, 575-602)

W kontrolowanym okresie na działalność MCPS do Rady Miejskiej wpłynęło 8 skarg⁵⁶ (w tym jedna anonimowa – pozostawiona bez rozpatrzenia). Wszystkie skargi uznano za bezzasadne. Rada Seniorów w czasie swoich dyżurów także nie odnotowała uwag i skarg dot. sprawowania opieki nad osobami starszymi.

Również do MCPS ww. okresie nie wpłynęły żadne pisemne skargi na poziom, zakres ani sposób wykonywania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

Miały miejsce sytuacje, kiedy podczas wizyt kontrolnych prowadzonych przez osoby koordynujące świadczenie usług w miejscu zamieszkania klienta, podopieczni lub członkowi ich rodzin składali ustne uwagi dotyczące sposobu świadczenia usług. W takich sytuacjach koordynatorzy uznawali sugestie podopiecznych i podejmowali stosowne działania, aby budować dobre relacje z klientem.

(dowód: akta kontroli str.103-123, 514-518, 560-562)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie monitorowania i analizowania potrzeb osób starszych oraz w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W MOPS nie opracowano pisemnej diagnozy określającej lokalne potrzeby w zakresie zapewnienia wsparcia osobom niesamodzielnym, odsetek osób starszych, które w najbliższym czasie będą potrzebować wsparcia czy bilansu potrzeb w zakresie usług. W ocenie NIK opracowanie takiego dokumentu wspomogłoby działania w zakresie analizy potrzeb osób starszych oraz planowania dalszych działań ośrodka w zakresie niezbędnym do zapewnienia odpowiedniej jakości świadczonych na ich rzecz usług.
2. W MCPS nie opracowano także pisemnych procedur określających sposób postępowania w przedmiocie identyfikowania i monitorowania potrzeb osób starszych. Stosowny dokument w tym zakresie pn. *Procedury identyfikowania i monitorowania potrzeb osób starszych zamieszkujących na terenie miasta Pabianic* opracowano dopiero w trakcie kontroli i wprowadzono zarządzeniem Dyrektora MCPS nr 14/2017 z dnia 30 listopada 2017 r., z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 103-123, 125-137, 323-329)

Ocena częściowa

Sytuacja osób starszych na terenie miasta Pabianic była monitorowana na bieżąco. Systematyczne rozpoznawanie i diagnozowanie tej sytuacji pozwoliło na objęcie różnymi formami wsparcia wszystkie osoby potrzebujące pomocy. Oprócz usług opiekuńczych zarówno w DPS jak i w miejscu zamieszkania podopiecznego, osoby starsze objęto opieką specjalistyczną w postaci poradnictwa psychologicznego, prawnego, rodzinnego i socjalnego. Pomimo braku lokalnego programu osłonowego

⁵⁶ Rozpatrzone w 2015 -3, w 2016 – 3 i I półrocze 2017 -1.

na rzecz osób starszych w zakresie opieki i wsparcia w miejscu zamieszkania MCPS współdziałało w tym zakresie z różnymi instytucjami, a inne programy działające na terenie miasta wspierały osoby starsze. Za dobrą praktykę można uznać wprowadzenie *Pabianickiej koperty życia*, która w dużej mierze ułatwia opiekę nad osobami starszymi a w sytuacjach newralgicznych może nawet przyczynić się do uratowania życia. Nie opracowano pisemnej diagnozy sytuacji osób starszych i bilansu potrzeb w zakresie usług opiekuńczych oraz uregulowań wewnętrznych dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób starszych. W trakcie kontroli podjęto jednak działania zmierzające do opracowania ww. diagnozy oraz opracowano i wprowadzono procedurę identyfikowania i monitorowania potrzeb.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W MCPS wprowadzono⁵⁷ procedurę przyznawania, realizacji i rozliczenia świadczeń z pomocy społecznej w formie usług opiekuńczych⁵⁸.

W placówce wdrożono również *Ramowy zakres pracy opiekunki*⁵⁹ (szczegółowy katalog - wykaz zadań i czynności) usług opiekuńczych, szczegółowo określający rodzaj czynności wchodzących w zakres usług zaspakajających codzienne potrzeby życiowe, pielęgnacyjno – higienicznych, opiekuńczych i czynności pomagających w załatwianiu spraw bieżących. Czas świadczenia usług i liczba godzin ustalana była indywidualnie dla każdego podopiecznego, po zdiagnozowaniu jego sytuacji. Nie została określona maksymalna lub minimalna liczba godzin świadczenia usług i graniczny czas przyznania usług opiekuńczych.

Dyrektor placówki wyjaśniła, iż dostrzegając konieczność poszerzenia wachlarza usług na etapie analizy był pomysł wprowadzenia teleopieki.

(dowód: akta kontroli str. 103-123, 125-137, 603-607)

Nie opracowano dokumentu regulującego świadczenie usług w okresie pobytu podopiecznego np. w szpitalu lub w dni wolne od pracy, niedziele i święta. Jednak – jak wynika z wyjaśnień Dyrektora placówki – w indywidualnych przypadkach takie usługi były świadczone, szczególnie u osób obłożnie chorych – całkowicie zależnych od innych, niemających nikogo bliskiego mogącego zająć się chorym. Koordynatorzy usług opiekuńczych kontaktowali się z rodzinami i ustalali, czy rodzina miała możliwość zapewnienia pomocy w takich przypadkach.

Pracownicy socjalni i opiekunowie współpracowali z lekarzami POZ i pielęgniarkami środowiskowymi i pomagali w uzyskaniu przez chorego skierowania do specjalisty, wyznaczeniu terminu wizyty, załatwieniu zlecenia na przewóz na wizytę lekarską i pomoc w dotarciu na taką wizytę. W MCPS nie opracowano formalnego dokumentu określającego działania mające na celu ułatwienia dostępu do usług medycznych.

(dowód: akta kontroli str.125-137)

Opiekunki wykonując swoje zadania działały w sposób umożliwiający uaktywnienie podopiecznego w miarę jego możliwości. Przyznawane usługi opiekuńcze dla osób, którym stan zdrowia na to pozwalał, miały charakter pomocy, np.: w przygotowaniu posiłku, zakupach, spacerach.

⁵⁷ Zarządzeniem nr 6/1/2011 p.o. Dyrektora MCPS w Pabianicach z dnia 8 listopada 2011 r.

⁵⁸ Procedura określała 11 etapów : wniesienie podania, wywiadu, ramowego zakresu pracy opiekunki, wydania decyzji, powierzenia obowiązków opiekunce, realizację usług, pracę socjalną realizowaną w środowisku ,zbiorcze rozliczenie realizacji usług, wystawianie dowodów wpłaty podopiecznym, monitorowanie wpłat, szczególne zasady realizowania usług opiekuńczych.

⁵⁹ Określony w *Procedurze przyznawania, realizacji i rozliczenia świadczenia z pomocy społecznej w formie usług opiekuńczych* przez MCPS wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora nr 6/1/2011 z dnia 8 listopada 2011r.

Osoby zajmujące się koordynacją świadczeń usługowych pozostawały w stałym kontakcie telefonicznym z rodzinami osób objętych opieką. Nawiązywały również kontakt osobisty w celu rozwiązywania bieżących problemów dotyczących zapewnienia podopiecznemu właściwej opieki oraz rozwiązywania jego problemów zdrowotnych i bytowych.

(dowód: akta kontroli str. 125-137)

Kwalifikacje osób świadczących usługi opiekuńcze zostały określone w regulaminie wynagradzania MCPS⁶⁰. Ww. dokument nie określał limitów wiekowych i wymagań dot. predyspozycji i doświadczenia zawodowego osób świadczących usługi opiekuńcze.

(dowód: akta kontroli str. 608-641)

Opiekunki otrzymywały wykaz swoich obowiązków (indywidualnie uzgadnianych z każdym podopiecznym) w postaci *Zakresów czynności świadczonych usług opiekuńczych*. Natomiast instrukcje postępowania w razie wystąpienia potencjalnych zagrożeń⁶¹ i konieczności przestrzegania pewnych reguł⁶² przekazywane były opiekunkom ustnie przez koordynatora usług. Ponadto opiekunki przed przystąpieniem do świadczenia usługi u konkretnego klienta informowane były o ustaleniach poczynionych z rodziną podopiecznego w czasie wywiadów środowiskowych⁶³ oraz o możliwości odmowy samodzielnego wykonania określonych prac.

(dowód: akta kontroli str. 125-137)

Zgodnie z zakresem obowiązków, w MCPS osobami odpowiedzialnymi za koordynację usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania oraz nadzór nad tymi usługami byli pracownicy socjalni zatrudnieni w Wydziale Pomocy Socjalnej, podlegający bezpośrednio Kierownikowi ww. działu. Dyrektor placówki wyjaśnił, iż sposób realizacji usług opiekuńczych był monitorowany przez osoby koordynujące te świadczenia z ramienia MCPS oraz kierownika Wydziału Pomocy Środowiskowej, w ramach którego funkcjonuje Zespół ds. Usług Opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 125-137, 642-648)

Stosowano następujące narzędzia w celu organizacji, realizacji i nadzoru nad jakością usług opiekuńczych: wywiad środowiskowy, notatka kontrolna, w tym na okoliczność weryfikacji odpłatności, harmonogram pracy opiekunki, karta pracy opiekunki (karta realizacji usług opiekuńczych), powierzenie obowiązków, zakres czynności (indywidualny zakres usług opiekuńczych ustalany na podstawie wywiadu środowiskowego oraz rozmów z klientem, jego rodziną, czasami z lekarzem), oświadczenie o poufności,

(dowód: akta kontroli str. 125-137, 649-684)

2.2. W Gminie Miejskiej Pabianice na lata 2015-2017 zlecono świadczenie usług opiekuńczych MCPS oraz organizacji pozarządowej PKPS.

Wykonawcami usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania w ww. okresie były opiekunki MCPS, opiekunki PKPS i osoby pomagające starszym w ramach prac społecznie użytecznych⁶⁴.

W badanym okresie MCPS zatrudniało na umowę o pracę 2 koordynatorów usług, posiadających wyższe wykształcenie kierunkowe i dwie opiekunki⁶⁵ posiadające kwalifikacje opiekuna osób starszych i niepełnosprawnych.

⁶⁰ Zarządzenie Dyrektora MCPS nr 9/2009 z dnia 04.09.2009r i Zarządzenie Dyrektora MCPS nr 7/2017 z dnia 17.05.2017r.

⁶¹ np.: braku możliwości wejścia do domu, zasłabnięcia lub zgonu podopiecznego

⁶² Konieczność zachowania tajemnicy informacji o kliencie, rozliczania się z powierzonych środków pieniężnych i zakazie wprowadzania do mieszkań podopiecznych osób trzecich

⁶³ Zapis w wywiadzie dotyczący czynności, w których opiekunka uzyska pomoc rodziny i czynnościach które rodzina będzie wykonywać we własnym zakresie.

⁶⁴ Świadczące usługi na mocy porozumienia z Klubem Integracji Społecznej MCPS (w ramach aktywacji zawodowej klientów MCPS), a w czasie zdobywania kwalifikacji zawodowych na mocy porozumienia z Centrum Integracji Społecznej.

Pozostałe 20 opiekunek⁶⁶ zatrudniono na umowę zlecenie, wszystkie z nich posiadały kwalifikacje opiekuna osób starszych.

Ponadto ww. usługi w okresie objętym kontrolą realizowało 38 osób⁶⁷ w ramach prac społeczno-użytecznych, 16 z nich posiadało kwalifikacje opiekuna osób starszych⁶⁸. Wykształcenie wszystkich osób świadczących ww. usługi spełniały wymogi w tym zakresie uregulowane w regulaminie wynagradzania.

(dowód: akta kontroli str.94-102, 685)

Ww. osoby świadczyły usługi opiekuńcze wszystkim osobom starszym z terenu miasta Pabianic, które o taką pomoc wystąpiły do MCPS. Średnioroczna liczba klientów przypadających średnio na jedną opiekunkę zatrudnioną przez placówkę wynosiła 4,42 osoby w 2015 r., 4,18 w 2016 r. i 3,48 w I połowie 2017 r. natomiast u opiekunek zatrudnionych w ramach aktywacji zawodowej - prace społecznie użyteczne odpowiednio: 1,26, 1,56 i 1,4 osoby.

Średnioroczna ilość godzin usług wykonywanych przez jedną opiekunkę zatrudnioną przez placówkę wynosiła 98 godz. w 2015 r., 92 godz. w 2016 r. i 71,5 godz. w I połowie 2017 r., natomiast w przypadku opiekunek zatrudnionych w ramach aktywacji zawodowej - prace społecznie użyteczne odpowiednio: 21,2, 26,4 i 20,4 godziny.

Stawka bazowa jednej godziny pracy opiekunki MCPS wynosiła 11,29 zł w 2015 r., 13,68 w roku 2016 oraz 14,68 zł w 2017 r, natomiast dla opiekunek z firmy zewnętrznej: 10 zł w roku 2015 i 2016 oraz 18 zł w roku 2017.

(dowód: akta kontroli str. 94-102, 546, 686-690, 691-731)

Działania koordynatorów określały ich zakresy obowiązków. Rodzaj czynności jakie miały wykonywać opiekunki w ramach świadczonych usług w miejscu zamieszkania podopiecznego szczegółowo określał indywidualny *Zakres czynności świadczonych usług opiekuńczych*⁶⁹ u konkretnego podopiecznego, natomiast zobowiązania dot. konieczności przestrzegania tajemnicy pacjenta i zakazu zlecenia usług osobom trzecim zapisane były w umowach.

(dowód: akta kontroli str.732-747)

Analiza pracy 10 opiekunek (na 22 zatrudnione przez MCPS⁷⁰) wykazała, że wszystkie opiekunki realizujące usługi opiekuńcze składały miesięczne karty realizacji usług, które przed rozliczeniem były weryfikowane przez koordynatorów pod względem terminowości wykonywanych usług, natomiast przeprowadzający kontrole w miejscu zamieszkania podopiecznego sprawdzali pracę opiekunów pod względem jakości świadczonych usług 2-3 razy w roku. Jeśli zachodziła taka potrzeba przeprowadzano rozmowy dyscyplinujące, bądź zmieniano opiekuna. Dyrektor Centrum wyjaśnił, że osoby koordynujące usługi i osoby wykonujące usługi nie były zatrudnione na stanowiskach urzędniczych i nie podlegały corocznej ocenie kwalifikacyjnej⁷¹.

Wszyscy pracownicy z badanej próby posiadali odpowiednie kwalifikacje, bądź je podnosili uczestnicząc w szkoleniach z zakresu problematyki dot. osób starszych i opieki nad nimi.

(dowód: akta kontroli str. 94 -123, 330-341, 748, 749-889)

⁶⁶ Jedna z wykształceniem zawodowym, druga z wykształceniem podstawowym

⁶⁶ 1z wykształceniem policealnym, 1 z wykształceniem średnim, 6 z zawodowym i 12 z podstawowym

⁶⁷ 1z wykształceniem policealnym, 3 z wykształceniem średnim, 11 z zawodowym i 23 z podstawowym

⁶⁸ Osoby pracujące w ramach aktywacji zawodowej rekrutowane były z klientów MCPS i po sprawdzeniu predyspozycji do takiej pracy kierowane były na kursy przygotowujące do zawodu opiekunki. Do czasu uzyskania odpowiednich kwalifikacji wykonywały drobne czynności pomagające podopiecznym (donoszenie posiłków, zakupy, sprząatanie)

⁶⁹ Wybrany z katalogu usług.

⁷⁰ 2 na umowę o pracę i 20 na umowę zlecenie

⁷¹ Zgodnie z Zarządzeniem Dyrektora MCPS z dnia 26 maja 2014 roku Nr 5/2014 okresowej ocenie kwalifikacyjnej podlegają pracownicy samorządowi zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych.

Placówka corocznie dokonywała analizy rynku usług opiekuńczych na terenie Miasta Pabianic, z której wynikało, że w kontrolowanym okresie jedynym podmiotem zewnętrznym świadczącym usługi opiekuńcze w domu chorego było Stowarzyszenie Polski Komitet Pomocy Społecznej.

Z analizy rynku usług przeprowadzonej w roku 2017 wynikało, że wyłonił się kolejny podmiot /spółdzielnia socjalna/, który ma zamiar świadczyć usługi opiekuńcze w domu chorego od 2018 roku i przystąpić do konkursu ofert. Spółdzielnia socjalna została utworzona z bezrobotnych klientów tut. Centrum, wobec których podejmowano złożone działania w celu reintegracji społecznej i zawodowej.

(dowód: akta kontroli str.103-123)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały roczne Programy współpracy Miasta Pabianic z organizacjami pozarządowymi przyjęte uchwałami Rady Miasta Pabianic⁷², zawierające cel programu, zasady i formy współpracy, zakres zadań, wysokość środków planowanych na realizację Programu, sposób oceny realizacji, informację o sposobie tworzenia Programu i o przebiegu konsultacji oraz tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

(dowód: akta kontroli str. 514-518, 888-932)

Otwarte konkursy ofert na świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania na poszczególne lata zostały przeprowadzone zgodnie z warunkami określonymi w art. 13 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁷³. Doprecyzowano rodzaj zadania, określono formy i standardy usług oraz wymagania dotyczące doświadczenia lub kwalifikacji osób realizujących zadanie. W zapytaniu ofertowym podano informacje o wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania nie było natomiast wzmianki o konieczności przedstawienia zaświadczeń lub oświadczeń o niekaralności osób mających wykonywać usługi opiekuńcze (zapis taki mógłby zwiększyć bezpieczeństwo podopiecznych) oraz informacji o konieczności przestrzegania minimalnego wynagrodzenia za każdą godzinę świadczenia usług. Według wyjaśnień Dyrektor placówki możliwość żądania przedłożenia zaświadczenia o niekaralności istnieje tylko wówczas, gdy wymóg niekaralności wynika wprost z przepisów prawa, a w odniesieniu do osób świadczących usługi opiekuńcze wymogu takiego nie sprecyzowano, z tej przyczyny brak było podstaw do żądania w zapytaniu ofertowym takich zaświadczeń bądź oświadczeń. Natomiast obowiązek przestrzegania minimalnego wynagrodzenia za każdą godzinę świadczenia usług wynika wprost z przepisów prawa i MCPS nie widziało konieczności umieszczania takiego wymogu w zapytaniu ofertowym.

Prezydent Pabianic powoływał⁷⁴ komisję do oceny złożonych wniosków. Zarówno ogłoszenia o konkursach ofert jak i wyniki konkursów zostały upublicznione w Biuletynie Informacji Publicznej⁷⁵, w siedzibie ośrodka w i na jego stronie internetowej.

Na każdy rok objęty kontrolą wpływała tylko oferta od PKPS. Zarówno oferty jak i 3 (roczne) umowy podpisane z PKPS⁷⁶ spełniały wymogi określone przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w rozporządzeniu z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz sprawozdań z wykonania tych zadań⁷⁷.

⁷² Uchwała Nr LXV/829/14 z dnia 12 listopada 2014r., Uchwała Nr XVIII/205/15 z dnia 5 listopada 2015 i Uchwała Nr XXX/411/16 z dnia 8 listopada 2016r.

⁷³ Dz. U. z 2016r. poz.1817, ze zm.

⁷⁴ Zarządzenia 345/2014/P, 395/2015/P, 310/2016/P

⁷⁵ 19.12.2014, 28.12.2015, 20.12.2016.

⁷⁶ Umowa z dnia 29.12.2014, umowa z dnia 28.12.2015 i z dnia 30.12.2016.

⁷⁷ Dz. U. z 2016r poz. 1300,

W umowach zawartych z PKPS na świadczenie usług opiekuńczych w latach 2015 - 2017⁷⁸ na każdy rok objęty kontrolą określono wysokość dotacji na realizację zadania w okresie jej obowiązywania. Kalkulację kosztów realizacji zadania, zakres i wymagania jakościowe usług opiekuńczych oraz szacowaną liczbę godzin określono w ofertach na poszczególne lata, które zgodnie z zapisami w umowach stanowiły jej załączniki. Umowy nie zawierały postanowienia zabezpieczającego interesy zamawiającego, tj. zapisu, że do czasu rozstrzygnięcia następnego konkursu i wyłonienia nowego realizatora usług, usługi te będą świadczone przez daną organizację. Dyrektora Ośrodka wyjaśniła, że umowy z wykonawcami zawierane były na okres jednego roku budżetowego i na taki okres zabezpieczane były środki finansowe, wobec powyższego wykorzystanie tych środków winno nastąpić najpóźniej do 31 grudnia danego roku. Wprowadzenie do umów zapisu o dalszym świadczeniu usług do momentu wyłonienia następnego wykonawcy mogłoby powodować naruszenie obowiązku wykorzystania środków do końca roku. Termin ogłaszania konkursów⁷⁹ dawał gwarancję ciągłości świadczenia usług opiekuńczych.

Umowy za rok 2015 i 2016 zostały rozliczone w terminie, a ich wartość wynosiła: na rok 2015 do kwoty 500.000 zł - rozliczono 417.2919 zł, na rok 2016 do 450.000 zł - rozliczono 436.424 zł i na rok 2017 do 630.000 zł - do 30 czerwca rozliczono 221.118 zł

(dowód: akta kontroli str. 971-1237)

Wykonawca zewnętrzny usług opiekuńczych, tj. PKPS składał do Wydziału Administracji i Świadczeń MCPS regularne sprawozdania z wykonania zleconych im zadań. Raporty z wykonania usług były dostarczane do 10 dnia miesiąca, następującego po miesiącu, za który zostaje wystawione rozliczenie. Sprawozdania z wykonania usług opiekuńczych były weryfikowane przez pracownika ww. wydziału, odpowiedzialnego za wydawanie decyzji przyznających usługi opiekuńcze. Sprawozdanie zawierało dane obejmujące wykonanie usług według ilości zrealizowanych godzin, kosztów zrealizowanej pomocy oraz kwoty odpłatności klienta.

Każdego roku po zakończeniu realizacji zadania, PKPS składał sprawozdanie końcowe. Sprawozdanie to było analizowane przez koordynatorów usług opiekuńczych w MCPS i opatrzone adnotacją urzędową dotyczącą jego rozliczenia.

(dowód: akta kontroli str. 125-137, 1238-1288)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W okresie objętym kontrolą MCPS zatrudniało 20 opiekunek⁸⁰ na umowy zlecenia, pomimo że charakter wykonywanej przez te osoby pracy oraz sposób jej świadczenia wskazywały na nawiązanie przez strony tych umów stosunku pracy. Osoby te wykonując usługi opiekuńcze pracowały pod kierownictwem MCPS, Centrum nadzorowało wykonywanie zadań przez opiekunki, koordynatorzy i pracownicy socjalni wydawali polecenia opiekunkom. Zatrudnianie ww. osób na umowy zlecenia było sprzeczne z art. 22 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁸¹, który stanowi, że:

- *przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz*

⁷⁸ Umowy zawarte między PKPS a Miastem Pabianice reprezentowanym przez Prezydenta Miasta, w imieniu którego działał i umowy podpisywał Dyrektor MCPS.

⁷⁹ 21 listopad 2014, 23. Listopad 2015 i 24. listopad 2016r.

⁸⁰ Z czego 19 na okres dłuższy niż rok.

⁸¹ Dz.U.2016.1666.

w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca - do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem (§ 1);

- zatrudnienie w warunkach określonych w § 1 jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy (§ 1¹);
- nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy, określonych w § 1 (§ 1²).

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, iż zatrudnianie na umowę zlecenie było kolejnym etapem drogi zawodowej od prac społecznie użytecznych - po kursach - do umowy zlecenia, ponadto opiekunki nie dysponowały takim czasem, który umożliwiłby im ośmiodzinny dzień pracy. Taka forma zatrudnienia wynikała także ze specyfiki usług (należy przygotować lub donieść obiad chorem w określonym czasie lub w określonym czasie podać śniadanie) Jedna opiekunka w ośmiodzinnym dniu pracy nie ma możliwości przygotowania czy doniesienia obiadu wszystkim swoim podopiecznym w porze obiadu lub wykonania innych czynności u wszystkich podopiecznych.

Dyrektor Ośrodka wskazała jednak, iż analizowana jest możliwość zatrudnienia opiekunek, które wypracowały największą ilość godzin, na umowę o pracę (na cały lub część etatu).

(dowód: akta kontroli str. 94-102, 1289-1291)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W MCPS. nie opracowano pisemnych norm (zasad, standardów) w zakresie świadczonych usług opiekuńczych dla osób starszych, w tym w zakresie wymagań jakościowych tych usług Dyrektor placówki wyjaśniła, iż konieczność ustalenia norm i standardów w formie dokumentu nie wynikała z przepisów prawa, ale w celu usystematyzowania i poprawy jakości świadczonych usług do dnia zakończenia kontroli opracowano i wprowadzono⁸² dokument pn. *Standardy usług opiekuńczych świadczonych dla klientów w miejscu zamieszkania*.

(dowód: akta kontroli str.125-137, 1292-1323)

Ocena cząstkowa

W kontrolowanym okresie wszystkie opiekunki⁸³ posiadały odpowiednie kwalifikacje i przygotowanie zawodowe. Natomiast wśród osób świadczących usługi opiekuńcze w ramach prac społeczno – użytecznych uprawnienia takie posiadało 16 osób (na 38). Ośrodek zapewnił możliwość uczestnictwa w szkoleniach podnoszących kwalifikacje z zakresu problematyki starości i pracy z osobą starszą. Procedury konkursu ofert dot. wyłonienia firmy zewnętrznej na świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania na poszczególne lata spełniały wszystkie kryteria określone przepisami prawa. Pomimo, że w Ośrodku w kontrolowanym okresie nie funkcjonowały sformalizowane normy (zasady, standardy) w zakresie świadczonych usług opiekuńczych dla osób starszych, w tym z zakresu wymagań jakościowych tych usług, wszystkie czynności były wykonywane zgodnie z indywidualnym dla każdego podopiecznego zakresem (wybrany z katalogu usług) i w sposób określony w ustnych instrukcjach. Do dnia zakończenia kontroli opracowano i wprowadzono dokument pn. *Standardy usług opiekuńczych*. Ustalona nieprawidłowość dotyczyła zastosowania przez MCPS formy zatrudnienia opiekunek (umowy zlecenia) nieadekwatnej do charakteru wykonywanej przez nie pracy.

⁸² Zarządzenie Dyrektora MCPS nr 16/2017 z dnia 6 grudnia 2017r.

⁸³ Zarówno zatrudnione przez MCPS jak i z firmy zewnętrznej.

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

3.1. W Placówce funkcjonował Regulamin Kontroli Wewnętrznej⁸⁴, który określał rodzaje kontroli poszczególnych komórek organizacyjnych.

Nadzór nad realizacją i jakością usług opiekuńczych sprawowały osoby koordynujące usługi opiekuńcze, Kierownik Wydziału Pomocy Środowiskowej (w miejscu zamieszkania usługobiorcy, pod kątem oceny jakości świadczonych usług) oraz pracownicy socjalni w środowiskach, w których była udzielana inna forma pomocy lub w przypadku zgłoszenia o problemach z funkcjonowaniem podopiecznego i jego rodziny.

Zgodnie z regulaminem kontroli wewnętrznej na początku każdego roku był ustalany harmonogram kontroli. W badanym okresie przeprowadzono 13 kontroli⁸⁵. Kontrole nieplanowane nie były przeprowadzane na skutek skarg czy zażaleń, ale w wyniku konieczności podjęcia dodatkowych czynności sprawdzających jakość wykonywanych usług. Kontrole wewnętrzne dot. jakości świadczonych usług planowane były dwa razy w roku, natomiast kontrole przeprowadzane przez koordynatorów dokonywane były poza planem, według konieczności ich przeprowadzania w konkretnych przypadkach (czasami poza godzinami pracy opiekunek). W kontrolach analizie podlegała praca opiekunek i ich relacje z podopiecznymi. Ponadto co miesiąc analizowane były karty realizacji usług pod względem uwag podopiecznych, czy ich opiekunów prawnych, a także wpisów osób kontrolujących.

Sprawowany nadzór na jakością usług opiekuńczych dokumentowano przy pomocy druku wywiadu środowiskowego (cz. IV wywiadu), protokołów lub notatek służbowych, jak również wpisów w kartach realizacji usług. Wszystkie te dokumenty są sporządzane w obecności klienta.

(dowód: akta kontroli str.125-137, 1324-1337)

W jednostce nie określono procedury reklamacyjnej odnośnie usług, klient w decyzji administracyjnej był pouczony o możliwości odwoławczej. Dyrektor placówki wyjaśniła, że usługobiorcy znali numery telefonów do osób koordynujących usługi opiekuńcze i korzystali z tej formy kontaktu bardzo często, mając w ten sposób możliwość umówienia się na spotkanie konfrontacyjne z opiekunem w obecności koordynatora.

(dowód: akta kontroli str.125-137)

Koordynator usług co najmniej dwa razy w miesiącu spotykał się z każdą opiekunką w celu przeprowadzenia rozmowy dotyczącej aktualnej sytuacji podopiecznego oraz problemów związanych ze świadczeniem usług. Ponadto, kilka razy w ciągu miesiąca, przeprowadzane były rozmowy telefoniczne z opiekunkami w celu sprawdzenia, czy nie występowały problemy związane ze świadczeniem usług w konkretnym środowisku.

(dowód: akta kontroli str. 125-137)

MCPS sprawdzało efektywność i rzetelność realizacji zadań wykonywanych przez pracowników w ramach kontroli u podopiecznego, natomiast prawidłowość wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na ten cel sprawdzano poprzez weryfikację comiesięcznych rozliczeń z PKPS.

Doraźne kontrole prowadzone w miejscu zamieszkania podopiecznego nie wykazały poważniejszych zaniedbań w świadczeniu usług. W latach 2015 – 2017 (I półrocze) zarówno do MCPS jak i Urzędu Miejskiego nie wpłynęły żadne pisemne skargi na

⁸⁴ Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 4/2007 Dyrektora MCPS

⁸⁵ 7 kontroli planowych i 6 nieplanowych.

poziom, zakres ani sposób wykonywania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

Miały miejsce sytuacje, kiedy podczas wizyt kontrolnych prowadzonych przez osoby koordynujące świadczenie usług w miejscu zamieszkania klienta, podopieczni lub członkowie ich rodzin składali ustne uwagi dotyczące sposobu świadczenia usług⁸⁶. W wyniku rozmów wyjaśniających z podopiecznymi i opiekunkami MCPS lub kierownikiem PKPS, w 10 przypadkach uznano sugestie klientów, w tym: w 8 przypadkach dokonano zmiany opiekunki świadczącej usługi, w jednym przypadku odsunięto opiekunkę od wykonywania czynności opiekuńczych, a w jednym przypadku koordynator przeprowadził z opiekunką rozmowę dyscyplinującą.

(dowód: akta kontroli str. 125-137, 1324-1337)

W Pabianicach - zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej - szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania został określone w Uchwale Rady Miasta Pabianic⁸⁷. Zgodnie z tą uchwałą usługi opiekuńcze przyznawane były osobom, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagały pomocy innych osób, a były jej pozbawione, bądź rodzina nie mogła takiej pomocy zapewnić. Odpłatność za świadczone usługi uzależniona była od dochodu na osobę w rodzinie i 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 i wynosiła od 5% do 100% stawki bazowej. W szczególności uzasadnionych przypadkach, osoba zainteresowana mogła być częściowo lub całkowicie zwolniona z odpłatności na czas określony. Funkcjonowały także wewnętrzne uregulowania określone Zarządzeniem Dyrektora MCPS⁸⁸ dotyczące procedury przyznawania świadczeń z pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 138-148, 1338-1345)

3.2. Z losowo wybranej próby badawczej dokumentacji 30 osób⁸⁹ objętych usługami opiekuńczymi wynika, co następuje:

1) W 17 przypadkach wnioski wypełniali własnoręcznie klienci bądź ich bliscy, a w pozostałych 13 przypadkach było to pisemne potwierdzenie ustnego podania (w dokumentacji nie ma adnotacji na czyje zgłoszenie podjęto procedurę udzielenia pomocy wnioskującym). Nie świadczone usług opiekuńczych z urzędu.

2) W każdym przypadku pracownik socjalny przeprowadzał rodzinny wywiad środowiskowy. Wywiady takie, przeprowadzane były w terminach: od tego samego dnia - do 26 dni po zgłoszeniu. W zależności od sytuacji klienta wywiad był aktualizowany od 1 - do 18 razy, 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). W 3 przypadkach nie przeprowadzono wywiadu aktualizującego, z czego w 2 przypadkach z powodu wyjazdu podopiecznego do rodziny, a w 1 przypadku z powodu zgonu chorego. U wszystkich 30 podopiecznych skompletowano dokumenty istotne do określenia zasadności i wymiaru przyznanych usług, a także ustalenia wysokości odpłatności za usługi, takie jak: zaświadczenie lekarskie stwierdzające, że wnioskodawca wymaga pomocy w formie usług opiekuńczych z uwagi na stan zdrowia, odcinki rent czy emerytur, decyzja o waloryzacji renty rodzinnej/emerytury, oświadczenie o stanie majątkowym,

⁸⁶ W roku 2015 – 5 takich zgłoszeń, w 2016 i I półroczu 2017 odpowiednio 3 i 3 z czego 7 dot. usług świadczonych przez pracowników MCPS i 4 dot. usług świadczonych przez PKPS.

⁸⁷ Uchwała nr LXVII/798/10 z dnia 26 maja 2010 r., Uchwała Nr LXV/830/14 z dnia 12 listopada 2014r.

⁸⁸ Zarządzenie nr 6/1/2011 z dnia 08.11.2011r.

⁸⁹ Próba po 10 osób z każdego roku objętego kontrolą w tym 10 osób zalegających z opłatami.

orzeczenie o niepełnosprawności, czy karty informacyjne ze szpitala. W trakcie wywiadów u 20 osób ustalano dane dotyczące osób zobowiązanych do alimentacji wobec beneficjentów, którym miały być świadczone usługi opiekuńcze. Pozostałe 10 osób nie posiadało najbliższej rodziny.

3) We wszystkich przypadkach po rozpoznaniu sytuacji wnioskodawcy pracownik socjalny w wywiadzie wpisywał diagnozę dot. stanu zdrowia i sytuacji rodzinnej osoby ubiegającej się o pomoc w formie opieki i wpisywał wnioski dot. zasadności ubiegania się o taką pomoc oraz przygotowywał plan pomocy osobie starszej oraz ewentualne zadania z zakresu pracy socjalnej, czy poradnictwa psychologicznego. W ustaleniu indywidualnego wymiaru (dni tygodnia i ilości godzin) oraz zakresu czynności opiekuńczych uczestniczyła osoba wymagająca wsparcia bądź jej najbliżsi.

Na podstawie zebranych informacji o sytuacji finansowej wpisywano wysokość odpłatności za każdą godzinę usługi. Udokumentowano poinformowanie wnioskodawców o wysokości wyliczonych opłat.

4) Rodzinne wywiady środowiskowe u osób zobowiązanych do alimentacji wobec klientów MCPS przeprowadzono w 6 przypadkach (na 20 przypadków, u których wywiad powinien być przeprowadzony. Ponowne analizy sytuacji rodzinnej dokonywano w zależności od sytuacji klienta - tego samego dnia lub w okresie do 30 dni od daty przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego.

5) Decyzje przyznające ww. usługi wydawane były w terminach od 1-30 dni licząc od daty pisemnego potwierdzenia zgłoszenia lub złożenia własnego wniosku. Decyzje zawierały wszystkie elementy, określone art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹⁰ w zw. z art. 14 ustawy o pomocy społecznej. Decyzje te były podpisywane przez Dyrektora MCPS (posiadającego upoważnienia Prezydenta Miasta Pabianic do prowadzenia postępowań oraz wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej). Każdorazowo w decyzjach wskazywano ogólny zakres świadczonych usług obejmujący pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opieka higieniczna, pielęgnacja zalecona przez lekarza oraz zapewnienie kontaktów z otoczeniem, zasady odpłatności, tryb ich pobierania i w 2 przypadkach zasady częściowego zwolnienia z opłat.

6) Dochód przypadający na jedną osobę w gospodarstwie domowym ustalono na podstawie zebranych dokumentów i przeprowadzonego wywiadu środowiskowego. Wysokość odpłatności za świadczone usługi ustalono w oparciu o warunki określone w uchwale Rady Miasta Pabianic, z zachowaniem obowiązujących w dniu wydawania decyzji kryteriów dochodowych określonych w rozporządzeniach Rady Ministrów. Jeżeli zmiany dochodu przypadającego na osobę w rodzinie⁹¹ miały wpływ na wysokość ulgi w opłacie za usługi opiekuńcze, to po przeprowadzeniu wywiadu aktualizacyjnego wydawano decyzję zmieniającą, która określała nowe zasady odpłatności za świadczone usługi.

7) Na 30 badanych przypadków, po ustaleniu nowej opłaty - 1 osoba zrezygnowała z korzystania z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Dalszą opiekę nad podopiecznym przejęła rodzina.

Na 10 osób objętych badaniem, które zalegały z płatnościami⁹² po przeprowadzeniu działań windykacyjnych (telefony przypominające o płatnościach i wezwania do

⁹⁰ Dz.U. z 2017 poz. 1257

⁹¹ Np. z powodu otrzymania lub utraty pracy, zasądzonych alimentów, zmiany wysokości emerytur lub rent lub zmiany w 2015 r. kryterium dochodowego.

⁹² W większości przypadków 1miesięczne (1- 3), w średniej wys. 125,22 zł (od 3,71 zł do 415,80zł)

zapłaty) 9 osób uregulowało zaległości, a w stosunku do jednej osoby wystawiono tytuł wykonawczy (sprawa w toku).

8) W dwóch przypadkach z powodów bardzo złej sytuacji finansowej i złego stanu zdrowia podopiecznego dokonano częściowego zwolnienia z opłat (zgodnego z trybem i zasadami zwalniania z opłat określonymi w uchwale Rady Miasta Pabianic).

9) W każdym przypadku w dokumentacji wywiadów środowiskowych zawarte były indywidualne plany pracy z podopiecznym, określające formy i terminy realizacji działań. W 3 przypadkach wpisano w plan dodatkowe wsparcie w postaci zajęć z psychologiem lub rehabilitantem. W indywidualnych *Zakresach czynności świadczonych usług opiekuńczych* wskazano zakres usług opiekuńczych, niektóre z nich posiadały dopisek *POMOC*, który oznaczał, że w ramach aktywacji podopiecznego opiekunka tylko pomagała przy danej czynności.

Według wyjaśnień Dyrektora Ośrodka głównym celem pracy z podopiecznym było usprawnianie klienta i umożliwianie funkcjonowania w jego środowisku.

W wywiadach aktualizujących dokonywano oceny skuteczności działań u podopiecznego. Wywiady te przeprowadzane były 2-3 razy w roku lub częściej gdy zachodziła taka potrzeba.

10) W celu ewidencjonowania wykonania usługi w MCPS funkcjonowały miesięczne karty realizacji usług, noszone przez opiekunki (z uwagi na duże prawdopodobieństwo zniszczenia lub zgubienia przez klienta). Na kartach realizacji usług wpisywane były terminy i godziny zaplanowane i terminy i godziny wykonania usługi oraz i podpisy podopiecznych bądź ich opiekunów potwierdzające wykonanie usługi i ewentualne uwagi i skargi. Pracownik dokonujący kontroli usług potwierdzał na nich przeprowadzenie kontroli.

11) Sprawdzanie terminowości pracy opiekunek odbywało się na bieżąco przy składaniu comiesięcznych kart realizacji usług i indywidualnie podczas składanych niezapowiedzianych wizyt u podopiecznego. W badanych 30 przypadkach wizyty kontrolne przeprowadzono u 27 podopiecznych (od 1 do 18 wizyt). Z powodu wyjazdu dwóch podopiecznych i jednego zgonu nie przeprowadzono żadnej wizyty kontrolnej w 3 pozostałych przypadkach.

12) Ocenę skuteczności udzielonego wsparcia dokonywano w wywiadach aktualizujących przeprowadzanych co najmniej dwa razy w roku. Oceniano stan fizyczny i psychiczny podopiecznego i na tej podstawie, jeśli zachodziła taka potrzeba zmieniano plan dotyczący wymiaru lub zakresu udzielanej pomocy. W badanej grupie pacjentów ocenę skuteczności udzielonego wsparcia przeprowadzono u 26 osób, z czego w 16 przypadkach dokonano zmiany w planach dotyczących wymiaru lub/i zakresu świadczonych usług. W pozostałych 4 przypadkach z powodu, krótkiego okresu świadczonych usług opiekuńczych przeprowadzenie oceny skuteczności nie było możliwe.

13) W celu nadzoru nad świadczonymi usługami opiekuńczymi MCPS prowadziło monitoring terminowości i organizacji wykonywanych zadań.

14) U 15 podopiecznych (z 30 badanych) nastąpiła zmiana opiekunek (od 2 do 8 razy) w 8 przypadkach z powodu całkowitej rezygnacji opiekunki z pracy, w 5 przypadkach z powodu dużej ilości godzin świadczonej opieki lub konieczności przynoszenia posiłków 6 dni w tygodniu, a w 2 przypadkach z powodu niezgodności poglądów podopiecznego z opiekunką.

15) Żadna z osób objętych badaniem nie składała reklamacji i skarg dotyczących świadczonych usług.

(dowód: akta kontroli str.1346-1595)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W MCPS nie egzekwowano od opiekunek osób starszych obowiązku prowadzenia ewidencji wykonania zleconych czynności opiekuńczych. Ośrodek nie posiadał wiedzy, czy opiekę w miejscu zamieszkania świadczone rzetelnie i w pełnym zakresie. Według wyjaśnień Dyrektora nie było skarg wpisywanych do miesięcznych kart realizacji usług stosowanych do rozliczeń z opiekunkami dotyczących niewykonania jakiś czynności, ale biorąc pod uwagę konieczność rozliczenia opiekunek z wykonywania czynności opiekuńczych w pełnym zakresie nowym zarządzeniem Dyrektora z 6 grudnia 2017 r. wprowadzono od 1 stycznia 2018 r. standaryzację usług, w której przewidziano do stosowania dokument poświadczający wykonanie przez opiekunki wszystkich zaleconych czynności u każdego podopiecznego.

(dowód: akta kontroli str.1289-1291, 1346-1547)

2. W 14 przypadkach (z 30 przebadanych) nie przeprowadzono rodzinnych wywiadów środowiskowych u osób zobowiązanych do alimentacji. Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, iż brak wywiadów alimentacyjnych wynika z tego, że pracownicy socjalni zajmujący się kompletowaniem dokumentacji w sprawie usług przeprowadzali rozmowy z rodzinami osób objętych usługami, współpracowali z rodzinami w sposób ciągły. Wobec powyższego mieli rozebraną sytuację osób zobowiązanych do alimentacji, ustalony z rodziną zakres pomocy ze strony rodziny, nie formalizowali tych ustaleń na druku wywiadu cz. II. W niektórych przypadkach brak wywiadu wynikał z niemożliwości jego przeprowadzenia z powodu braku dokładnego miejsca pobytu zobowiązanych do alimentacji lub braku zgody zobowiązanego do alimentacji na przeprowadzenie wywiadu. Od sierpnia 2017 r. wywiady przeprowadzane były na bieżąco oraz rozpoczęto uzupełnianie wcześniejszych dokumentacji o brakujące wywiady.

(dowód: akta kontroli str. 1289-1291, 1346-1547)

3. W MCPS nie opracowano pisemnej procedury nadzoru nad realizacją i jakością usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, nie określono częstotliwości i sposobu monitoringu nie dokonano również ewaluacji jakości usług opiekuńczych. Dyrektor MCPS wyjaśniła, iż brak opracowanego modelu kontroli wynikał z przekonania, iż dotychczasowa forma nadzoru była wystarczająca (nigdy nie doszło do sytuacji, w której z powodu zaniedbań opiekunki bądź osób koordynujących, podopieczny narażony byłby na utratę zdrowia lub życia albo jednoznacznych skarg podopiecznego na jakość usług) nie sądzono również, iż należy ewaluację dotyczącą jakości usług przeprowadzać w formie pisemnej. Mając jednak na uwadze podniesienie standardu świadczonych usług uregulowania dotyczące nadzoru, monitoringu oraz ewaluacji jakości usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania zawarto w opracowanych i wprowadzonych⁹³ w czasie trwania kontroli *Standardach usług opiekuńczych świadczonych dla klientów w miejscu zamieszkania*.

(dowód: akta kontroli str.125-137, 1292-1323)

Ocena częściowa

W MCPS rzetelnie diagnozowano sytuację osób starszych ubiegających się o przyznanie usług opiekuńczych. Opracowywano plan pracy i indywidualny zakres świadczonych usług, które szczegółowo określały indywidualne potrzeby każdej osoby starszej w zakresie udzielanej im pomocy. Systematyczne oceny skuteczności działania pozwalały na ewentualne zmiany w planie, dotyczące wymiaru i/lub zakresu świadczonej pomocy. Warunki finansowe przyznanej mocą

⁹³Zarządzenie Dyrektora MCPS nr 16/2017 z dnia 6 grudnia 2017r.

decyzji administracyjnych pomocy odpowiadały ustalonym dochodom osoby lub rodziny i określone zostały na podstawie obowiązujących w tym zakresie przepisów lokalnych. Jednak w wielu przypadkach nie przeprowadzano rodzinnych wywiadów z osobami zobowiązanymi do alimentacji wobec osób, którym przyznano opiekę.

Nadzór nad realizacją świadczeń odbywał się poprzez przeprowadzane kontrole, ale monitoring obejmował bardziej terminowość wykonywanych usług, nie było rzetelnej oceny w zakresie wywiązywania się opiekunek ze wszystkich powierzonych obowiązków i nie była prowadzona ewaluacja jakości wykonywanych zadań. Opracowane na skutek uwag kontroli NIK *Standardy świadczenia usług opiekuńczych*, które wprowadzono do stosowania od następnego roku mają zmienić ten stan rzeczy i wyeliminować wszystkie braki w tym zakresie.

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 Kontroli, wnosi o zatrudnianie osób świadczących usługi opiekuńcze na podstawie umów adekwatnych do charakteru wykonywanej pracy.

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.

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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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
Renata Biskupska
Gł. Specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up.

.....
Grażyna Jurekiewicz-Gmielecka
wicedyrektor