



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.021.03.2017

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	Ewelina Lis, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/149/2017 z dnia 05.10.2017 (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomsku, ul. Kościuszki 10, 97-500 Radomsko, zwany dalej „MOPS” lub „Ośrodek”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Barszcz, Dyrektor Ośrodka od 19 sierpnia 2009 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹ Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomsku w okresie objętym kontrolą² wykazywał należyte zaangażowanie na rzecz wspierania osób starszych – mieszkańców Radomska.

W MOPS identyfikowano osoby starsze wymagające wsparcia w codziennej egzystencji, a także monitorowano ich sytuację. W celu identyfikacji osób starszych potrzebujących pomocy MOPS współpracował z organizacjami pozarządowymi, senioralnymi, zakładami leczniczymi, kuratorami, dzielnicowymi z terenu Miasta Radomsko. W budżecie Ośrodka zabezpieczono odpowiednią kwotę środków zezwalającą na przyznanie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania wszystkim osobom starszym wymagającym takiej pomocy.

Przed przyznaniem stosownej pomocy, pracownicy Ośrodka rzetelnie diagnozowali sytuację osób starszych. Warunki finansowe przyznanej mocą decyzji administracyjnych pomocy odpowiadały ustalonym dochodom osoby lub rodziny i określone zostały na podstawie obowiązujących w tym zakresie przepisów lokalnych. Stwierdzono jednak przypadki świadczenia usług w mniejszej liczbie godzin, niż wynikało to z wydanych decyzji administracyjnych w sprawie przyznania tych usług. Ponadto w niewłaściwy sposób dokonywano zmian odpłatności za świadczone usługi opiekuńcze, tj. bez uprzedniej zmiany decyzji administracyjnych określających ich wysokość.

Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania wykonywali pracownicy posiadający wymagane kwalifikacje. W kontrolowanym okresie dla ww. pracowników nie przeprowadzano jednak szkoleń z zakresu problematyki starości i pracy z osobą starszą. NIK wskazuje, że ankietowani w toku kontroli seniorzy korzystający z usług opiekuńczych zwracali m.in. uwagę na brak doświadczenia i wyszkolenia opiekunek świadczących te usługi.

¹ 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

² Lata 2015-2017 (I połowa).

Ankietowani Klienci zgłosili uwagi m.in. w zakresie: zastępstw i częstych zmian opiekunek, zmian godzin oraz ilości świadczonych usług, potrzeb korzystania z usług w soboty, niedziele i święta, potrzeb częstszej kontroli opiekunek, braku doświadczenia i wyszkolenia u opiekunek świadczących usługi oraz wysokiej odpłatności za świadczone usługi.

W Ośrodku wdrożono do realizacji uregulowania wewnętrzne w zakresie przyznawania oraz sprawowania usług opiekuńczych. Nie określono natomiast norm (standardu) w zakresie jakości świadczonych usług.

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 Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Radomsku³ wskazano działania, które Ośrodek realizował w zakresie zadań:

- własnych o charakterze obowiązkowym i należą do nich m.in. organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania,
- zleconych z zakresu administracji rządowej, w tym m.in. organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

(dowód: akta kontroli str.5-15)

W strukturze organizacyjnej Ośrodka⁴ wyodrębniono Zespół Usług Opiekuńczych, dalej „Zespół”, którym kierował i nadzór merytoryczny nad nim wykonywał Zastępca Dyrektora ds. usług i świadczeń rodzinnych. W ramach Zespołu zatrudnione były opiekunki pracujące u podopiecznych oraz pracownicy socjalni ds. usług opiekuńczych, z których jeden pełnił funkcję koordynatora. Pracownikom socjalnym Zespołu podlegały opiekunki, natomiast pracownicy socjalni podlegali bezpośrednio Zastępcy Dyrektora ds. usług i świadczeń rodzinnych.

(dowód: akta kontroli str.16-34)

Do zadań Zespołu należało m.in.: świadczenie usług opiekuńczych i organizowanie pracy opiekunkom, sporządzanie kart pracy i wyliczanie ich godzin pracy u podopiecznych, ustalanie odpłatności za usługi opiekuńcze, nadzór nad pracą opiekunek, prowadzenie rejestru chorych będących pod opieką Ośrodka, prowadzenie dokumentacji w zakresie wykonywanych czynności: zakładanie teczek podopiecznym, sporządzanie kart planu pracy opiekunek oraz współpraca z pracownikami socjalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 16-34)

W strukturze organizacyjnej Ośrodka funkcjonowały również Środowiskowy Dom Samopomocy (ŚDS)⁵ oraz Dzienny Dom Pomocy Społecznej (DDPS)⁶.

(dowód: akta kontroli str. 16-34)

³ Uchwała Nr XIII/92/11 Rady Miejskiej w Radomsku z dnia 8 września 2011r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Radomsku oraz zmiany Statutu przyjęte Uchwałami Nr: XLIII/385/13 z dnia 29 października 2013r., LX/510/14 z dnia 5 listopada 2014r. oraz XXXVII/277/17 z dnia 31 marca 2017r.

⁴ Zarządzenie Nr 82/2017 Prezydenta Miasta Radomsko z dnia 27 kwietnia 2017 roku w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Radomsku

⁵ Środowiskowy Dom Samopomocy (ŚDS) świadczy usługi dla osób z zaburzeniami psychicznymi i dla osób upośledzonych umysłowo.

⁶ Dzienny Dom Pomocy Społecznej (DDPS) stwarza warunki do wielogodzinnego przebywania w nim osób zakwalifikowanych do tej formy pomocy zapewniając m.in. wyżywienie i opiekę pielęgnacyjną oraz organizując zajęcia w ramach terapii zajęciowej.

1.2. Analiza zapotrzebowania na świadczenia i wsparcie MOPS realizowana była głównie poprzez monitorowanie Miejskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych⁷ oraz przygotowywaną corocznie Ocenę Zasobów Pomocy Społecznej⁸. Działania w ramach podejmowanych czynności monitorujących obejmowały również obszar wsparcia osób starszych i niepełnosprawnych. Dane gromadzone i analizowane w ramach wskazanych dokumentów odnosiły się do planowania środków finansowych w perspektywie dwuletniego okresu następującego po roku ww. Oceny wraz ze wskazaniem prognozowanej liczby osób korzystających.

Ocenie poddawane były również sprawozdania z realizowanych przez MOPS zadań, w tym liczba osób korzystających z pomocy w ramach udzielanych świadczeń, w szczególności zasiłków stałych i okresowych.

Ponadto MOPS przygotowywał informacje na potrzeby diagnozowania sytuacji osób starszych w związku z Kampanią Społeczną prowadzoną pod patronatem Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej „Polska Przyjazna Osobom Starszym” w zakresie dokonywanej diagnozy sytuacji osób starszych. Gromadzone informacje stanowiły również element diagnostyczny sytuacji osób starszych na terenie Miasta Radomsko i wykorzystywane były do celów planowania przez MOPS w Radomsku wsparcia i pomocy.

Analizom i ewaluacji poddawane były również realizowane przez MOPS w Radomsku działania wolontarystyczne oraz projekty socjalne, w tym projekt socjalny „Kawiarenka dla Seniora”⁹. Ewaluacja podejmowanych działań potwierdzała zasadność wdrażania różnych form wsparcia osób starszych. Stanowiła również źródło wiedzy o osobach starszych i ich potrzebach.

(dowód: akta kontroli str. 200-214)

1.3. W styczniu 2014 r. Rada Miejska w Radomsku Uchwałą Nr XLVIII/427/14 przyjęła, opracowaną przez Urząd Miasta Radomsko, Miejską Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2014-2020 (dalej „Strategia”), jako dokument programowy służący ukierunkowaniu działań samorządu miasta na zapobieganie i przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom społecznym.

W Strategii zawarto m.in. diagnozę społeczną miasta, problemy społeczne zdiagnozowane na jego obszarze, określenie celów strategicznych projektowanych zmian, sposób realizacji strategii oraz jej ramy finansowe i wskaźniki monitorowania realizacji strategii. Zidentyfikowano w niej niekorzystne tendencje demograficzne. Wskazano instytucje działające na rzecz osób starszych i zapisano konieczność współdziałania miejskich instytucji na rzecz osób starszych.

Jednym z celów Strategii było wspieranie osób niepełnosprawnych, długotrwale chorych i starszych w życiu społecznym.

Strategia została poddana konsultacjom społecznym. Przeprowadzono je w oparciu o zasady określone w Uchwale Rady Miejskiej w Radomsku¹⁰ oraz Zarządzenie Prezydenta Miasta Radomsko¹¹. Konsultacje polegały na zebraniu opinii i uwag do projektu dokumentu. Projekt Strategii oraz formularz konsultacji zostały

⁷ Strategię przedstawiono w pkt 1.3. wystąpienia.

⁸ Ocena – pkt. 1.4. wystąpienia.

⁹ Celem projektu była integracja osób starszych ze środowiskiem lokalnym i tym samym przełamanie stereotypów na temat starości. Projekt adresowany jest do Seniorów zamieszkujących na terenie Miasta Radomsko, kobiet w wieku powyżej 60 roku życia oraz mężczyzn powyżej 65 roku życia, bez względu na wysokość ich dochodów. Uczestnictwo w projekcie umożliwia nieodpłatne otrzymanie kametu uprawniającego do zakupu kawy lub herbaty za 1 zł w ustalonych lokalach, w dniach i godzinach wskazanych w kamecie.

¹⁰ Nr XXXIV/281/13 z dnia 31 stycznia 2013 roku, w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Radomsko,

¹¹ Nr 238/2013 z dnia 25 listopada 2013r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących projektu dokumentu strategicznego „Miejska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Radomsko na lata 2014-2020”

zamieszczone na stronie internetowej Urzędu Miasta Radomsko. Spotkanie z mieszkańcami Radomska odbyło się w siedzibie Urzędu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 35-101, 315-332)

W sprawozdaniu Ośrodka z realizacji celów Strategii za rok 2016 wskazano, że cel strategiczny w zakresie wspierania osób starszych realizowany był poprzez: realizację dofinansowanych ze źródeł zewnętrznych projektów społecznych¹², aktywność wolontarystyczną prowadzoną na rzecz indywidualnych osób starszych przez wolontariuszy Uniwersytetu Trzeciego Wieku „Wiem więcej”¹³, likwidację barier architektonicznych na terenie i w budynkach należących do miasta oraz świadczenie usług specjalistycznych, opiekuńczych i rehabilitacyjnych.

W corocznych sprawozdaniach z działalności MOPS za lata 2015-2016 przedkładanych Radzie Miejskiej w Radomsku, Dyrektor MOPS przedstawiał również działalność Zespołu Usług Opiekuńczych w zakresie ilości zrealizowanych usług, stawek odpłatności za godzinę świadczonej pomocy oraz finansowania przez klientów.

(dowód: akta kontroli str. 102-131, 166-171)

1.4. Corocznie w latach 2014-2016 MOPS opracowywał Ocenę Zasobów Pomocy Społecznej (dalej „OZPS”), w której planowano potrzeby w zakresie wszystkich udzielanych form pomocy i wsparcia. Ocena stanowiła podstawę planowania budżetu jednostki. Ocenę przygotowywano w oparciu o trzy główne źródła informacji, tj. roczne i kwartalne sprawozdania z udzielonych świadczeń, informacje własne oraz Wydziałów Urzędu Miasta, a także dane statystyczne udostępnione przez Powiatowy Urząd Pracy w Radomsku i podmioty ekonomii społecznej z sektora pomocy społecznej (NGO).

W OZPS za lata 2014-2016 Ośrodek - przyjmując wykonanie osobowe i finansowe w zakresie usług opiekuńczych - planował wzrost liczby osób korzystających z takich usług oraz wzrost udzielonych świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 132-165)

W okresie 2015-2017, każdorazowo w I półroczu danego roku kalendarzowego Dyrektor MOPS przedkładał i przedstawiał Członkom Komisji do spraw Rodziny, Zdrowia, Opieki Socjalnej Rady Miejskiej w Radomsku oraz Radzie Miejskiej w Radomsku, sprawozdanie z działalności jednostki budżetowej za rok poprzedni¹⁴.

Każdego roku Dyrektor Ośrodka przedstawiał Radzie potrzeby w zakresie pomocy społecznej, w tym świadczenie usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu zamieszkania. Przedstawianie tych potrzeb następowało podczas uchwalania budżetu miasta na dany rok budżetowy oraz podczas oceny zasobów pomocy społecznej za poprzedni rok kalendarzowy.

(dowód: akta kontroli str. 315-332)

1.5. Miasto Radomsko nie opracowało lokalnych programów na rzecz osób starszych. Prezydent Miasta Radomsko wyjaśnił w tym zakresie, że MOPS przystępował do takich programów na szczeblu wojewódzkim¹⁵. Były to m.in.

¹² Projekt „Ja, mój dom, moja ulica” współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Projekt integracji „Ocalić od zapomnienia” dofinansowany z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

¹³ W 2015 roku wsparcie na rzecz indywidualnych osób realizowane było przez 28 wolontariuszy.

¹⁴ W roku 2015 podczas sesji, po dyskusji większością głosów Rada Miejska w Radomsku przyjęła sprawozdanie z działalności MOPS za 2014r.

W roku 2016 podczas sesji, bez dyskusji, jednogłośnie Rada Miejska w Radomsku przyjęła sprawozdanie z działalności MOPS za 2015r.

W roku 2017 podczas sesji, bez dyskusji, jednogłośnie Rada Miejska w Radomsku przyjęła sprawozdanie z działalności MOPS za 2016r.

¹⁵ Akademia „Dostępne Finanse” realizowana we współpracy z NBP Oddział Okręgowy w Łodzi oraz Konferencja w ramach kampanii społecznej „Nie daj się nabrać. Sprawdź, zanim podpiszesz” realizowana we współpracy z Policją.

projekty realizowane we współpracy z Policją oraz Oddziałem Okręgowym NBP w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 315-332)

1.6. Wiedzę o potrzebach osób starszych, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagały pomocy w funkcjonowaniu w swoim środowisku zamieszkania MOPS pozyskiwał poprzez stałą współpracę z różnymi instytucjami oraz organizacjami pozarządowymi, także w obszarze wsparcia osób starszych i niesamodzielnych. Efektem tych działań było m.in. podpisanie porozumień o współpracy w zakresie „Lokalnego Wolontariatu Opiekuńczego” z Radomszcząńskim Uniwersytetem Trzeciego Wieku „Wiem Więcej” oraz Stowarzyszeniem „Rodzina Rodzin im. Św. Jana Pawła II” z siedzibą w Radomsku.

(dowód: akta kontroli str. 200-214, 502-556)

MOPS w Radomsku pozyskiwał również informacje o osobach starszych w związku z pracami Zespołu ds. Monitorowania Miejskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych oraz Zespołu Interdyscyplinarnego¹⁶. Ośrodek podejmował również stałą współpracę z dzielnicowymi i kuratorami sądowymi. Szczególne potrzeby wsparcia osób starszych identyfikowane były w związku z czynnościami podejmowanymi przez członków ww. Zespołu Interdyscyplinarnego. W efekcie podjętej współpracy w latach 2015-2017 (I półrocze) działaniami objęto odpowiednio: w 2015 r. 12 osób starszych, w 2016 roku 17 osób, w 2017 roku (I półrocze) 7 osób. Ośrodek współpracował również z Sądem Rejonowym w Radomsku - Wydziałem Rodzinnym i Nieletnich, zakres współpracy związany z osobami starszymi obejmował kierowanie do domów pomocy społecznej bez zgody oraz postanowień w zakresie ustanawiania opiekunów i kuratorów osób ubezwłasnowolnionych i osób niepełnosprawnych.

Zarządzeniem Dyrektora MOPS w Radomsku nr 7/2012 z dnia 29.02.2012 r. wprowadzono w MOPS uregulowania wewnętrzne w zakresie przyznawania oraz sprawowania usług opiekuńczych. Nie wprowadzono procedur w zakresie identyfikowania oraz monitorowania sytuacji oraz potrzeb osób starszych. Proces identyfikowania oraz monitorowania sytuacji tych osób powiązany był ściśle z podejmowanymi działaniami metodycznymi pracy socjalnej.¹⁷

Wiedzę o liczbie osób starszych prowadzących jednoosobowe gospodarstwa domowe oraz zamieszkujących w gospodarstwach wieloosobowych na terenie Miasta Radomsko, które w najbliższym czasie będą potrzebować pomocy w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania MOPS posiadał na podstawie: prowadzonych analiz demograficznych oraz sprawozdań resortowych i działań podejmowanych w formie realizowanych projektów socjalnych, współpracy międzyinstytucjonalnej, wolontarystycznej oraz działań podejmowanych z lokalnymi organizacjami pozarządowymi (projekt socjalny „Kawiarenka dla Seniora”, współpraca z PCPR¹⁸, dzielnicowymi, kuratorami sądowymi, kuratorami i opiekunami prawnymi osób ubezwłasnowolnionych, działań w ramach projektu „Wolontariat opiekuńczy”). Nie były opracowywane pisemne analizy w ww. zakresie.

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że w celu monitoringu sytuacji osób starszych potrzebujących pomocy, planowana jest kontynuacja działań podejmowanych w zakresie współpracy z instytucjami i organizacjami pozarządowymi oraz realizacja zadań statutowych (zadań własnych i zleconych z zakresu administracji rządowej

¹⁶ Zespoły powołane przez Prezydenta Miasta Radomsko. Zespół Interdyscyplinarny powołany został uchwałą Rady Miasta Radomsko. W skład tego Zespołu wchodził przedstawiciel instytucji z terenu Miasta Radomsko.

¹⁷ Monitoring sytuacji osób starszych w poszczególnych rejonach miasta dokonywany przez pracowników socjalnych Działu Pracy Socjalnej MOPS w Radomsku.

¹⁸ Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie

realizowanych przez gminę) wynikających w szczególności z ustawy o pomocy społecznej¹⁹.

W sytuacjach opracowywania nowych lokalnych programów oraz projektów – prowadzone będą konsultacje społeczne, także poprzez pozyskiwanie uwag i opinii „Miejskiej Rady Seniorów”.

Według wyjaśnienia Dyrektora, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomsku zabezpieczył wsparcie wszystkim osobom zgłaszającym się o pomoc w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W latach objętych kontrolą MOPS w Radomsku nie prowadził postępowań administracyjnych w przedmiocie odmowy przyznania pomocy w formie usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia - Dziennym Domu Pomocy Społecznej oraz Środowiskowym Domu Samopomocy.

MOPS w trybie ciągłym współpracował z podmiotami leczniczymi. Zakres współpracy dotyczył informowania o osobach wymagających pomocy, informowania o kończącym się okresie hospitalizacji osób i konieczności planowania wsparcia środowiskowego lub instytucjonalnego - usług opiekuńczych, wsparcia w gromadzeniu dokumentów umożliwiających ubieganie się o umieszczenie w zakładach opiekuńczo-leczniczych oraz domach pomocy społecznej.

W efekcie nawiązanej współpracy z podmiotami leczniczymi MOPS podejmował także działania związane z potrzebą umieszczenia osób w domach pomocy społecznej. W okresie objętym kontrolą wpłynęło 15 zgłoszeń z zakładów pielęgnacyjno-opiekuńczych o konieczności zapewnienia całodobowego wsparcia w domach pomocy społecznej. W efekcie współpracy z podmiotami leczniczymi (szpitalami) pozyskano informacje o potrzebie umieszczenia 4 osób w domu pomocy społecznej.

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie udzielono z urzędu pomocy w formie usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania. Ten zakres wsparcia stanowił świadczenie odpłatne, uzależnione od dochodu osoby/rodziny, więc zasadne było potwierdzenie wnioskiem ubiegania się o taką formę pomocy oraz zgoda na ponoszenie związanej z tym odpłatności.

Natomiast usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania świadczone były - obok zgłoszeń wpływających bezpośrednio od osób i rodzin - także w związku z informacjami wpływającymi od pracowników socjalnych świadczących pracę socjalną w rejonach i ośrodkach wsparcia oraz od przedstawicieli instytucji czy podmiotów leczniczych²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 200-215, 557-562)

1.7. W latach objętych kontrolą, na rzecz osób starszych świadczone następujące formy wsparcia: usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, specjalistyczne usługi opiekuńcze, pobyt seniorów w Dziennym Domu Pomocy Społecznej, Domu Pomocy Społecznej oraz Środowiskowym Domu Samopomocy. Najwięcej osób korzystało

¹⁹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2017 r., poz.1769) ze zm., dalej zw. „ustawa o pomocy społecznej”.

²⁰ -Informacja od pracowników socjalnych Ośrodka – w 2015 roku 3 osoby, w 2016 roku 13 osób objętych usługami,
- Informacja przekazana przez Policję - usługi świadczone na rzecz 1 osoby w okresie objętym kontrolą,
- Informacja przekazana przez pracowników podmiotów leczniczych - w 2016 roku oraz w 2017 roku po 1 osobie objętej usługami leczniczymi,
-Informacja z otoczenia osoby wymagającej wsparcia (sąsiadów) - 4 osoby w badanym okresie, tj., w 2015 roku 1 osoba, w 2016 roku 1 osoba, w 2017 roku 2 osoby,
- Informacja o potrzebie świadczenia usług opiekuńczych przekazywana przez pracowników ośrodków wsparcia (DDPS, ŚDS), w latach objętych kontrolą - 2 osoby, tj. w 2015 roku - 1 osoba, w 2017 roku - 1 osoba.

z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania (156 w 2015r., 165 w 2016 r. i 154 w I półroczu 2017 r.)

Liczba godzin udzielanych świadczeń w zakresie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania wynosiła: 64.864 godziny w 2015 r., 64.659 godzin w 2016 r. i 34.377 godzin w I połowie 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 200-215, 174-181)

Do wydawania decyzji administracyjnych przyznających usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, na podstawie Zarządzenia Nr 201/2009 Prezydenta Miasta Radomsko, upoważnieni zostali Dyrektor MOPS oraz dwóch Zastępców (Zastępca ds. pomocy oraz Zastępca ds. usług i świadczeń rodzinnych).

(dowód: akta kontroli str. 174-181, 200-214, 433-434)

Łączna liczba decyzji wydanych przez MOPS w zakresie świadczenia usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu zamieszkania wyniosła: 156 w 2015 r., 165 w 2016 r. i 154 w I połowie 2017 r.²¹ Nie wydano decyzji odmownych w zakresie przyznania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W kontrolowanym okresie nikt nie oczekiwał na rozpatrzenie wniosku o przyznanie tego rodzaju świadczeń.

Z usług opiekuńczych zrezygnowało: 31 osób w 2016 r., 24 osoby w 2016 r. oraz 11 osób w I połowie 2017 r. Analizy dokumentacji 5 osób²², które rozpoczęły korzystanie z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, a następnie po jakimś czasie zrezygnowały wykazała, że 3 osoby nie podały przyczyn rezygnacji, jedna osoba przeszła do Domu Opieki Społecznej, jedna osoba skorzystała z Zakładu Pielęgnacyjno-Opiekuńczego. Osoby te przed rezygnacją nie składały skarg i reklamacji na jakość otrzymywanych usług.

(dowód: akta kontroli str. 174-181, 200-214, 497-501, 698-699)

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że każdorazowo sytuacja Klientów jest weryfikowana pod względem rezygnacji ze świadczenia usług. W zakresie skierowań do DPS lub ZPO pracownicy brali czynny udział wspierając osobę/rodzinę merytorycznie poprzez informowanie o wymaganej dokumentacji, jak również poprzez pomoc w jej gromadzeniu. W sytuacji osób rezygnujących z usług pracownicy socjalni weryfikowali powody zaprzestania ich świadczenia z członkami rodzin, także w sytuacjach kiedy członkowie rodzin przejmowali opieką we własnym zakresie. Jednocześnie uwzględniano prawo osoby do rezygnacji z usług bez podania przyczyny w składanych oświadczeniach.

(dowód: akta kontroli str. 200-214, 741-761)

Według informacji przekazanych przez opiekunki oraz koordynatora usług opiekuńczych w MOPS – osoby korzystające z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania miały różny stan zdrowia, wiele z nich wymagało wzmoczonej pielęgnacji. W tych przypadkach podejmowana była współpraca z Przychodniami Rejonowymi (ZOZ) w ramach objęcia tych osób pomocą pielęgniarki środowiskowej oraz pomocą pielęgniarek wykonujących pomoc w formie długoterminowej. W sytuacjach nagłego pogorszenia stanu zdrowia opiekunki oraz pracownicy socjalni MOPS informowali o możliwościach umieszczenia w zakładach pielęgnacyjno-opiekuńczych, gdzie przez pół roku podopieczni mieli szansę przy wzmoczonej opiece lekarskiej, pielęgniarskiej i rehabilitacyjnej, powrotu do miejsca zamieszkania. Według Koordynatora usług opiekuńczych w MOPS – w przypadkach, gdy osoba nie mogła ze względów zdrowotnych przebywać

²¹ Bez decyzji uchylających świadczenie.

²² (po 2 osoby w 2015 r. i 2016 r. oraz 1 osoba w 2017 r.)

w miejscu zamieszkania, kierowana była (za jej zgodą) do Domu Pomocy Społecznej.

W trakcie kontroli MOPS nie świadczył usług opiekuńczych dla osób, których stan zdrowia wymagał umieszczenia w DPS.

(dowód: akta kontroli str. 200-214, 435-489)

W kontrolowanym okresie nie świadczone porad prawnych ani psychologicznych dla osób starszych. Realizowano jednak projekty we współpracy z Policją oraz Oddziałem Okręgowym NBP w Łodzi. W ramach podnoszenia aktywności Seniorów realizowano m.in. projekty: „Kawiarenka dla Seniora” oraz „Wolontariat Opiekuńczy”.

Natomiast wsparcie oferowane w Dziennym Domu Pomocy dotyczyło m.in. żywienia, organizacji życia kulturalnego i towarzyskiego oraz zajęć w ramach terapii zajęciowej. Wsparcie na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi, w Środowiskowym Domu Samopomocy, obejmowało świadczenie usług w formie poradnictwa psychologicznego indywidualnego i grupowego, organizacji terapii zajęciowej oraz treningów (w tym treningów kompetencji społecznych, budżetowych, umiejętności praktycznych, zdrowotnych i kulinarnych) oraz rehabilitacji ruchowej.

W ramach dobrych praktyk, we współpracy ze Stowarzyszeniem Rodzina Rodzin im. Św. Jana Pawła II – MOPS przygotował informator dla osób przewlekle chorych i niepełnosprawnych oraz ich rodzin, w którym wskazano m.in. zakres świadczeń realizowanych przez MOPS, w tym usługi opiekuńcze oraz świadczenia realizowane w zakładach opiekuńczych. Według wyjaśnienia Dyrektora MOPS, informator będzie dostępny jednostkach ochrony zdrowia oraz jednostkach udzielających pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 174-181, 200-214, 502-556)

1.8. Przeciętne roczne wydatki (na zadania własne) na jedną osobę korzystającą z usług opiekuńczych kształtowały się w wysokościach: 9.822,19 zł w 2015 r., 9.929,85 zł w 2016 r. oraz 5.555,34 zł w I półroczu 2017 r.

Przeciętne roczne wydatki (na zadania zlecone) na jedną osobę korzystającą ze specjalistycznych usług opiekuńczych kształtowały się w wysokościach: 27.068,00 zł w 2015 roku, 28.0725,50 zł w 2016 roku oraz 14.915,00 zł za I półrocze 2017r.

W latach 2015 – I połowa 2017 częściowo zwolnionych z odpłatności za świadczone usługi opiekuńcze było odpowiednio: 155, 164 i 139 osób. Każdorazowo powodem zwolnienia z pełnej odpłatności była wysokość dochodu osoby starszej. Na koniec poszczególnych lat liczba osób zalegających z opłatami wynosiła 9 w 2015 roku (kwota zaległości łącznie 593,80 zł) oraz 10 w 2016 roku (kwota zaległości łącznie 2.082,60 zł). Na dzień 30.06.2017 r. kwota zaległości dla wszystkich korzystających z usług wynosiła 2.209,80 zł i dotyczyła 9 osób. Nie prowadzono działań windykacyjnych. Zaległości były regulowane w okresie do jednego miesiąca po wyznaczonym terminie zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 200-215, 746-760, 762-776)

Według wyjaśnienia Dyrektora MOPS zabezpieczone w planach finansowych środki przeznaczone na usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania były wystarczające do realizacji wszystkich zadań związanych z zapewnieniem osobom starszym usług. W corocznych projektach planów finansowych Ośrodka ujmowano zadania dotyczące usług opiekuńczych, zgłaszane przez Kierownika MOPS.

Wykonanie wydatków w poszczególnych latach na świadczenie usług opiekuńczych (w ramach zadań własnych) kształtowało się w wysokościach: 1.532.262,19 zł w 2015 r. (91,95% planu), 1.638.425,16 zł w 2016 r. (88,58%) oraz 855.523,21 zł w I połowie 2017 r. (43,78 %).

Wykonanie wydatków w poszczególnych latach na świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych (w ramach zadań zleconych) kształtowało się w wysokościach 54.136,00 zł w 2015 r. (94,98% planu), 56.145,15 zł w 2016 r. (95,40%) oraz 29.830,01 zł w I połowie 2017 r. (44,20%).

Wszystkie zaplanowane przez MOPS działania w zakresie świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 200-214, 370-432)

1.9. W celu zapewnienia Seniorom zamieszkałym na terenie Miasta Radomsko, wpływu na sprawy dotyczące społeczności miasta, Uchwałą Nr LX/508/14 Rady Miejskiej w Radomsku z dnia 5 listopada 2014 r. powołano Miejską Radę Seniorów („MRS”) oraz nadano jej statut.

MRS powstała jako organ opiniodawczy, doradczy oraz inicjatywny dla władz Miasta Radomsko, podejmowała działania w zakresie wspierania aktywności osób starszych, integracji międzypokoleniowej, profilaktyki i promocji zdrowia seniorów oraz przełamywania stereotypów na temat seniorów i starości oraz budowania pozytywnego wizerunku osób starszych.

(dowód: akta kontroli str. 200-214, 216-332, 490-496)

Do dnia 30.06.2017 r. Miejska Rada Seniorów w Radomsku odbyła 10 posiedzeń, w tym po 4 w latach 2015-2016 oraz 2 w roku 2017. Nie przygotowywano rocznych planów pracy Rady. Na posiedzeniach omawiane były zagadnienia wynikające z bieżących potrzeb. Wnioski wypracowane przez MRS kierowane były do Prezydenta Miasta Radomsko, Rady Miejskiej w Radomsku, Starostwa Powiatowego w Radomsku oraz Nadleśnictwa Radomsko. Najczęściej wnioski te dotyczyły: kwestii estetyczno-porządkowych przestrzeni publicznej w mieście, podejmowania działań ukierunkowanych na bezpieczeństwo seniorów, wprowadzenia usprawnień dla seniorów w komunikacji miejskiej i zostały zrealizowane. Kolejne dwa wnioski były w przygotowaniu, tj. wydanie albumu o mieście oraz wprowadzenie Karty Seniora w Radomsku. Dwa z wniosków MRS nie zostały rozpatrzone pozytywnie, a dotyczyły: dofinansowania turnusów dla seniorów z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz zorganizowaniu w Radomsku domu seniora/centrum aktywności seniora.

(dowód: akta kontroli str. 200-214, 216-332)

Sprawy osób starszych w kontrolowanym okresie były wielokrotnie przedmiotem obrad Rady Miejskiej w Radomsku oraz Komisji ds. Rodziny, Zdrowia, Opieki Socjalnej Rady Miejskiej. W okresie objętym kontrolą Rada Miejska przyjmowała coroczne sprawozdania z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Radomsku, ocenę zasobów pomocy społecznej, sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny oraz sprawozdania z działalności Miejskiej Rady Seniorów.

W dniu 19 marca 2015 r. do Komisji do spraw Rodziny, Zdrowia, Opieki Socjalnej Rady Miejskiej w Radomsku wpłynęły uwagi do sprawozdania z działalności MOPS za rok 2014, złożone przez Mieszkankę Miasta Radomsko. Podczas IX Sesji Rady Miejskiej w Radomsku, w dniu 23 marca 2015 r., Radni zapoznali się z treścią pisma dotyczącym uwag do sprawozdania oraz przyjęli sprawozdanie z działalności MOPS w Radomsku za rok 2014.

Podczas XI Sesji Rady Miejskiej w Radomsku, która odbyła się w dniu 5 maja 2015 r. Radni zapoznali się z treścią pisma złożonego, przez ww. mieszkankę Miasta Radomsko. Pismo dotyczyło podwyżki opłaty za usługi opiekuńcze. Radni przyjęli wyjaśnienia Prezydenta Miasta, który wystosował do mieszkanki pismem odpowiedź w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 200-214, 216-332)

1.10. MOPS w Radomsku podejmował działania związane z propagowaniem informacji o możliwości pomocy osobom starszym. W latach poprzedzających okres objęty kontrolą (2011/2012), w związku ze spadającą liczbą osób korzystających z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania Ośrodek przygotował i rozprowadzał ulotki informujące o możliwości ubiegania się o pomoc w formie usług.

Informacje o możliwości korzystania ze wsparcia realizowanego przez MOPS oraz podmioty i instytucje miejskie przekazywane były także w ramach prac Zespołów, w tym prac Zespołu Interdyscyplinarnego oraz Zespołu ds. Monitorowania Miejskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych²³.

Ponadto MOPS pozostawał w stałym kontakcie z pracownikami socjalnymi zakładów opieki medycznej, Rewirem Dzielnicowych i kuratorami sądowymi. Pracownicy socjalni oraz pracownicy świadczący usługi opiekuńcze współpracowali z pracownikami podmiotów leczniczych, tym samym istniał stały przepływ informacji w zakresie świadczonych usług opiekuńczych. MOPS informował o dostępnych formach pomocy na stronie internetowej Ośrodka, dokonywał również bieżącej aktualizacji informacji w zakresie świadczonych usług opiekuńczych obejmujących m.in. zasady odpłatności za ich świadczenie.

(dowód: akta kontroli str. 200-215)

1.11. Nadzór nad Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Radomsku prowadził Prezydent Miasta Radomsko, zarówno w ramach systemu kontroli zarządczej jak również poprzez prowadzone kontrole wewnętrzne.

W Urzędzie Miejskim w Radomsku zatrudniony był audytor wewnętrzny. W 2015 r. przeprowadził on w MOPS audyt w temacie: „Czy jednostki samorządu terytorialnego zapewniają dostęp do usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, a także pobyt w domach pomocy społecznej na poziomie obowiązujących standardów usług?” Działalność jednostki audytowanej w przedmiocie kontroli oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 216-314)

Do Urzędu Miasta Radomsko w latach 2015-2017 (I półrocze) nie wpłynęła żadna skarga na poziom, zakres, sposób wykonywania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, świadczonych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomsku.

W trybie Kpa²⁵ do Prezydenta Miasta Radomsko również nie wpłynęła żadna skarga na funkcjonowanie MOPS lub na opiekę nad osobami starszymi.

(dowód: akta kontroli str. 216-314)

Do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Radomsku w latach 2015-2017 (I półrocze) nie wpłynęły skargi na poziom, zakres, sposób wykonywania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, w tym również skargi i zażalenia anonimowe oraz telefoniczne od osób starszych związane z zakresem, sposobem wykonywania usług opiekuńczych oraz wykonywaniem czynności przez opiekunki świadczące usługi.

(dowód: akta kontroli str. 497-499)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Dane dotyczące wydatków na realizację usług opiekuńczych przedstawiono w rocznych i półrocznych sprawozdaniach MPiPS-03/MRPIPS-03²⁶

²³ Informacje o Zespołach przedstawiono w pkt 1.6 wystąpienia.

²⁴ Nieprawidłowość w zakresie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dotyczyła jednorazowego zawyżenia o 10,00 zł naliczonej opłaty z tyt. świadczonych usług.

²⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257).

(przekazywanych w latach 2015 - I połowa 2017 dla Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej) w sposób niezgodny z objaśnieniami do ww. sprawozdań, zamieszczonych w załącznikach do rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych (...)»²⁷. Zgodnie z objaśnieniami do ww. sprawozdań, w sprawozdaniach tych należało wykazywać wartość usług opiekuńczych liczoną na podstawie decyzji i niekorygowaną faktycznymi wydatkami Ośrodka na te świadczenia, pomniejszoną o obowiązkową odpłatność klienta, jeżeli taka odpłatność była określona w decyzji. W przekazanych przez Ośrodek sprawozdaniach za badany okres wykazywano natomiast wartość wydatków za faktycznie wykonane usługi (zgodną z danymi wykazywanymi w sprawozdaniach Rb-28S).

Dyrektor MOPS wyjaśnił m.in., iż ww. nieprawidłowość wynikała z faktu, pobierania danych z systemu informatycznego *Helios – pomoc społeczna*, na podstawie faktycznie rozliczonych usług opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 200-214, 333-432, 727-732)

Ocena cząstkowa

MOPS rzetelnie monitorował sytuację osób starszych na poziomie lokalnym, analizował zebrane dane oraz na tej podstawie programował i planował wsparcie starszych mieszkańców Miasta Radomsko. Identyfikowano przez służby do tego zobowiązane osoby starsze wymagające wsparcia w codziennej egzystencji, a także monitorowano zaspokojenie potrzeb w zakresie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W celu identyfikacji osób starszych potrzebujących pomocy MOPS współpracował z organizacjami pozarządowymi, senioralnymi, zakładami leczniczymi, kuratorami oraz dzielnicowymi z terenu Miasta Radomsko. W budżecie Ośrodka zabezpieczono odpowiednią kwotę środków zezwalającą na przyznanie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania wszystkim osobom starszym wymagającym takiej pomocy. Niewłaściwie natomiast wykazywano dane nt. usług opiekuńczych w sprawozdaniach dla Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Zarządzeniem Dyrektora MOPS w Radomsku nr 7/2012 z dnia 29 lutego 2012 r. wprowadzono w MOPS uregulowania wewnętrzne w zakresie przyznawania oraz sprawowania usług opiekuńczych. Zgodnie z zapisami przyjętego zarządzenia Ośrodek świadczył usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w wymiarze od 2 do 8 godzin dziennie, od poniedziałku do piątku w godzinach od 8.00 do 16.00. W szczególnie uzasadnionych przypadkach (jeśli wymaga tego stan zdrowia i sytuacja rodzinna klienta), usługi mogły być świadczone w godzinach popołudniowych. W kontrolowanym okresie świadczenie usług opiekuńczych w godzinach innych niż 8.00-16.00 dotyczyło jednej osoby.

(dowód: akta kontroli str. 500-501, 557-562, 1293-1294)

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

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 spr. jw. na rok 2016 (Dz.U. z 2016 r., poz. 460 ze zm.) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 marca 2017 r. w spr. jw. na rok 2017 (Dz.U. z 2017 r., poz. 837).

W załączniku do ww. zarządzenia określone zostały podstawowe obowiązki opiekunek z podziałem na czynności pielęgnacyjne, gospodarcze oraz organizację czasu wolnego. W zarządzeniu nie przewidziano świadczenia usług opiekuńczych w okresie, w którym osoba uprawniona czasowo korzysta np. z leczenia szpitalnego lub innego stacjonarnego i całodobowego świadczenia zdrowotnego a także świadczenia usług w dni wolne od pracy.

W wprowadzonych zasadach określono działania wspierająco-aktywizujące w zakresie organizacji czasu wolnego u klienta, jakie w miarę możliwości może wykonywać opiekunka. Wprowadzono również zasady rozliczania się z podopiecznym z środków finansowych przy robieniu dla niego zakupów.

(dowód: akta kontroli str. 557-562)

MOPS opracował dokumenty²⁸, ułatwiające organizację wywiadów środowiskowych oraz realizację usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, tj.: indywidualne zakresy świadczonych usług opiekuńczych oraz dokument ogólny pn. Podstawowe obowiązki opiekunki MOPS w Radomsku. Świadczeniobiorcy byli zapoznawani z tymi dokumentami, co było potwierdzane ich podpisami na ww. dokumentach.

(dowód: akta kontroli str. 762-1296)

2.2. Osoby świadczące usługi opiekuńcze zatrudniane były przez MOPS na podstawie umowy o pracę oraz w kilku przypadkach (interwencyjnie) – na umowę zlecenia²⁹. Na umowę o pracę zatrudniono po 42 osoby³⁰ w 2015 r. i 2016 r. oraz 43 osoby³¹ w I połowie 2017 r. Spośród 43 ww. osób zatrudnionych 2017 r., 4 osoby posiadały przygotowanie zawodowe o kierunku opiekuna medycznego, 4 kolejne osoby posiadały przygotowanie zawodowe o kierunku opiekunki środowiskowej, 3 osoby posiadały wykształcenie o kierunku pielęgniarstwie oraz 2 osoby wykształcenie o kierunku położnictwa. Ponadto zatrudnione opiekunki posiadały m.in. ukończone kursy: siostr PCK, pierwszej pomocy, czy też opiekuna domowego. Dziewięć z 43 ww. osób nie posiadało przygotowania zawodowego oraz szkoleń w zakresie opieki w miejscu zamieszkania.

Wśród ww. 43 osób, 15 osób posiadało staż zawodowy na stanowisku opiekunki do 3 lat, 10 osób posiadało staż od 3 do 10 lat oraz 18 osób posiadało staż powyżej 10 lat.

Ponadto, jako pomoc opiekunki usługi świadczyły również osoby wykonujące prace społeczno-użyteczne³². W latach 2015-2016 – po 3 osoby, a w I połowie 2017 r. – 4 osoby.

Ośrodek nie zlecał wykonywania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania organizacji pozarządowej, agencji opiekunek lub innym firmom komercyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 333-369, 563-573, 741-761)

Pracownicy zatrudnieni w Ośrodku świadczyli usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania wszystkim osobom starszym z terenu działalności ośrodka, dla których wydano decyzje w zakresie przyznania usług. Każdy z pracowników realizujących usługi miał pod opieką od 3 do 10 osób rocznie. Średnia liczba godzin usług na jedną osobę starszą wynosiła 415 godzin w 2015 r., 394 godziny w 2016 r. oraz 245 godzin w I połowie 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 174-178, 700-723)

²⁸ Indywidualne zakresy świadczonych usług opiekuńczych oraz dokument ogólny pn. Podstawowe obowiązki opiekunki MOPS w Radomsku. Dokumenty te podpisywane były przez świadczeniobiorców.

²⁹ Zawarto jedną umowę zlecenia w 2015 r. i 4 w 2016 r. Nie zawierano takich umów w I połowie 2017 r.

³⁰ W tym jedna osoba wykonująca specjalistyczne usługi opiekuńcze.

³¹ Jw.

³² Osoby te wykonywały pracę jako pomoc opiekunek zatrudnionych na umowy o pracę.

Rodzaj czynności, które miały być wykonywane u poszczególnych klientów wynikał z indywidualnego zakresu usług sporządzanego dla każdego z klientów podczas przeprowadzania wywiadu środowiskowego. Dokument ten nie był załączany do decyzji przyznających usługi opiekuńcze, ale zakres usług z nim określony był wskazywany w ww. decyzjach. Z zakresami przyznanych usług były zapoznawane opiekunki. Wyszczególniony dla każdego z klientów rodzaj przyznanych usług zgodny był z katalogiem usług wskazanym w Zarządzeniu, którym wprowadzono w MOPS uregulowania wewnętrzne w zakresie przyznawania oraz sprawowania usług opiekuńczych.

Pracownicy realizujący usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania rozliczali świadczone usługi na podstawie wprowadzonych w MOPS i wydawanych im co miesiąc harmonogramów pracy opiekunki domowej.

(dowód: akta kontroli str. 762-1296)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W Ośrodku nie opracowano i nie wdrożono norm (zasad, standardu) w zakresie wymagań jakościowych usług opiekuńczych. Nie określono zasad w zakresie ułatwienia dostępu do usług medycznych i rehabilitacji, zasad komunikacji z bliskimi, rodziną i opiekunami seniora, zarówno w zakresie informowania o sprawach codziennych, jak i związanych z występowaniem potencjalnych sytuacji zagrażających zdrowiu osoby starszej. Nie określono również procedury postępowania opiekuńczego na wypadek sytuacji trudnej, np. braku możliwości wejścia do domu podopiecznego, zastąpienia podopiecznego lub zgonu. Nie określono wymagań dotyczących kwalifikacji, predyspozycji i wieku osób świadczących usługi opiekuńcze.

NIK wskazuje, że wprowadzenie ww. norm stanowiłoby dobrą praktykę. Wprowadzony standard stanowi ramy odniesienia przy ocenie jakości świadczonych usług opiekuńczych³³, umożliwia też porównanie i ocenianie poszczególnych pracowników, stwarzając możliwość korygowania podejmowanych przez nich działań i zwiększania ich skuteczności.

(dowód: akta kontroli str. 182-199)

2. W kontrolowanym okresie zarówno pracownicy socjalni zatrudnieni w Zespole Usług Opiekuńczych Ośrodka, jak i pracownicy wykonujący usługi opiekuńcze nie uczestniczyli w szkoleniach i seminariach z zakresu problematyki starości i pracy z osobą starszą.

Dyrektor MOPS wyjaśnił, m.in. że szkolenia opiekunek odbywały się w latach poprzedzających okres objęty kontrolą NIK, a pracownicy socjalni posiadają wykształcenie wyższe i kilkunastoletni staż pracy.

(dowód: akta kontroli str. 172-173, 200-215, 497-499, 733-737)

W ocenie NIK bieżące przeprowadzanie 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.

³³ 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

Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania wykonywali pracownicy posiadający wymagane kwalifikacje. W kontrolowanym okresie dla ww. pracowników nie przeprowadzano jednak szkoleń z zakresu problematyki starości i pracy z osobą starszą. W MOPS wdrożono do realizacji uregulowania wewnętrzne w zakresie przyznawania oraz sprawowania usług opiekuńczych. Nie określono natomiast norm (standardu) w zakresie jakości świadczonych usług.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W MOPS nie opracowano i nie wprowadzono uregulowań wewnętrznych dotyczących nadzoru nad jakością usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania osobom starszym. Nadzór nad opiekunkami sprawują pracownicy socjalni zatrudnieni w Zespole Usług Opiekuńczych. Natomiast monitoring pracy pracowników socjalnych wykonywany jest przez Dyrektora oraz Jego Zastępcę. Dyrekcja na bieżąco monitorowała pracę pracowników socjalnych w zakresie wykonywanych zadań związanych m.in. ze sprawozdawczością miesięczną, raportowaniem naliczeń za świadczone usługi opiekuńcze, przeprowadzanymi rodzinnymi wywiadami środowiskowymi w zakresie przyznań świadczeń oraz aktualizacji sytuacji osób korzystających z usług opiekuńczych.

MOPS nie przygotowywał planu kontroli opiekunek. Na podstawie obowiązków wynikających z zakresów czynności pracownicy socjalni planowali kontrole raz na kwartał u każdego klienta. Z kontroli usług sporządzano dokument pn. „Adnotacja urzędowa z kontroli opiekunki MOPS”. W druku tego dokumentu nie uwzględniono możliwości wniesienia uwag przez klienta. W Ośrodku nie wprowadzono innej procedury reklamacyjnej w zakresie usług opiekuńczych. Dyrektor MOPS wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości w pracy opiekunek.

(dowód: akta kontroli str. 182-199, 557-562, 727-732, 741-761)

3.2. Warunki przyznawania i odpłatności za świadczone usługi opiekuńcze określone zostały uchwałą Rady Miejskiej w Radomsku³⁴. Zgodnie z tą uchwałą wysokość odpłatności za świadczone usługi opiekuńcze zróżnicowana była od dochodu osób, którym przyznano usługi opiekuńcze i wynosiła od 5% do 100% stawki bazowej. W odniesieniu do tej stawki, w uchwale podano, że koszt jednej roboczogodziny za świadczone usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze ustala corocznie w I kwartale danego roku w formie zarządzenia Prezydent Miasta Radomsko, na podstawie rzeczywiście poniesionych kosztów roku poprzedniego. Ustalany zarządzeniami Prezydenta koszt jednej godziny usług wykonywanych przez Ośrodek w okresie od stycznia do marca 2015 r. wynosił 15,20 zł, od kwietnia 2015 r. do marca 2016 r. - 15,80 zł, od kwietnia 2016 r. do marca 2017 r. - 15,90 zł, a od kwietnia 2017 r. - 17,60 zł.

(dowód: akta kontroli str. 700-726)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 30 losowo wybranych osób starszych, z lat 2015-2017 (I połowa). Ustalono, że we wszystkich przypadkach usług opiekuńczych udzielono na pisemny wniosek Klienta. W badanej dokumentacji, jak również w całym kontrolowanym okresie nie wystąpił ani jeden przypadek udzielenia pomocy z urzędu.

³⁴ Uchwała nr XXVII/203/12 z dnia 4.06.2012 r.

W przypadku każdej osoby starszej został przeprowadzony rodzinny wywiad środowiskowy. Wywiad taki był przeprowadzany w dniu przyjęcia zgłoszenia zapotrzebowania na usługi opiekuńcze lub w terminie do 10 dni od zgłoszenia.

W 22 przypadkach na 30 spraw nie zgromadzono zaświadczeń lekarskich wydanych przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, stwierdzających że osoba ubiegając się o przyznanie usług opiekuńczych wymaga pomocy innych osób. Stan zdrowia podczas przeprowadzania wywiadu środowiskowego potwierdzano na podstawie oświadczenia klientów lub kogoś z rodziny obecnych podczas wywiadu.

Dyrektor MOPS wskazał że zgodnie z ustawą o pomocy społecznej przesłanką do świadczenia usług opiekuńczych jest m.in. wiek, choroba lub inna przyczyna. Zgodnie z przyjętymi w MOPS Procedurami dotyczącymi przyznawania świadczenia niepieniężnego, w przypadku usług świadczonych osobom, które ukończyły 75 rok życia zaświadczenie lekarskie nie jest wymagane. We wskazanych powyżej 22 sprawach klienci osiągnęli ten wiek.

Nie we wszystkich przypadkach przeprowadzano rodzinny wywiad środowiskowy z osobami zobowiązanymi do alimentacji. Wywiadów takich nie przeprowadzono lub przeprowadzono nie u wszystkich osób zobowiązanych do alimentacji w przypadku spraw: 1/2016, 2/2015, 5/2015.

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że pracownicy socjalni przeprowadzali wywiady alimentacyjne u osób mieszkających w Radomsku. W sytuacji osób zamieszkujących poza Radomskiem, pracownicy socjalni występowali z wnioskami o przeprowadzenie wywiadów do właściwej jednostki OPS, co wydłużało postępowanie. Niejednokrotnie też występowały sytuacje, że osoby zobowiązane do alimentacji nie utrzymują kontaktu z rodzicami i nie są w stanie zapewnić im pomocy usługowej.

W każdym zbadanym przypadku dokonano analizy sytuacji osoby ubiegającej się o wsparcie. Podczas wywiadów środowiskowych rozpoznano sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową wnioskodawców. W kwestionariuszach wywiadów zawierano diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o przyznanie pomocy oraz wnioski pracownika socjalnego w zakresie zasadności ubiegania się o przyznanie usług opiekuńczych. Na podstawie zebranych dokumentów oraz oceny sytuacji osoby starszej, pracownicy socjalni przygotowywali indywidualny zakres usług. Zawarty w druku wywiadu środowiskowego plan pomocy sporządzany był przez pracowników socjalnych podczas wywiadów środowiskowych.

Analizę sytuacji rodziny przeprowadzono w każdym przypadku u osób posiadających rodzinę, w dniu wywiadu środowiskowego. Decyzję o przyznaniu usług opiekuńczych wydawano najkrócej – w dniu przeprowadzenia wywiadu (sprawa 4/2016) do 19 dni po przeprowadzeniu wywiadu (sprawa 3/2016).

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że zróżnicowanie okresu przyznawania świadczenia usług opiekuńczych wynikało z indywidualnej sytuacji osób ubiegających się o przyznanie świadczenia i konieczności zabezpieczenia pomocy ze strony MOPS (niezwłocznie w sytuacjach braku możliwości zapewnienia pomocy ze strony osób trzecich - rodziny, czy po hospitalizacji w przypadku osób samotnych).

W przypadku sprawy 3/2016 usługi przyznano zgodnie z oczekiwaniami Klienta wskazanymi we wniosku oraz potrzebami zgłoszonymi podczas wywiadu środowiskowego.

W przypadku sprawy 4/2016 usługi świadczone były po zakończonej hospitalizacji, niezwłocznie po powzięciu informacji o konieczności ich świadczenia, z uwagi na stan zdrowia i konieczność zapewnienia pomocy usługi świadczone w trybie pilnym.

Wszystkie analizowane decyzje zostały wydane przez osobę upoważnioną, zawierały oznaczenie organu wydającego decyzję, datę i miejsce wydania, oznaczenie adresata decyzji, podstawę prawną z podaniem konkretnych przepisów prawa oraz rozstrzygnięcie zawierające: wymiar i zakres świadczonych usług (tożsamy z opracowanym indywidualnym zakresem świadczonych usług), okres i miejsce ich świadczenia oraz wykaz czynności opiekuńczych, które mają być podejmowane wobec osoby objętej usługami, zasady odpłatności oraz tryb ich pobierania, zasady częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat; uzasadnienie faktyczne i prawne przyznania usług; prawidłowe pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń.

W analizowanych przypadkach zakres oraz okres przyznanego świadczenia był tożsamy z zapotrzebowaniem określonym we wniosku osoby ubiegającej się o przyznanie usług.

W związku ze zmianą dochodu osoby korzystającej z usług opiekuńczych dokonano przeliczania odpłatności za świadczone usługi. Corocznie po zmianie Zarządzeń Prezydenta Miasta Radomsko w sprawie ustalania stawki 1 roboczogodziny za świadczone usługi opiekuńcze³⁵, MOPS przekazywał Klientom informacje w zakresie zmiany kosztu usług opiekuńczych oraz wzroście odpłatności za świadczone usługi.

Prawidłowo określono odpłatność za przyznane usługi, zgodnie z postanowieniami Zarządzeń Prezydenta Miasta Radomsko. We wszystkich badanych przypadkach Ośrodek dokonywał częściowego zwolnienia z opłat na podstawie kryterium dochodowego określonego w Uchwale Rady Miejskiej w Radomsku³⁶. W związku ze zmianą dochodu osoby korzystającej z usług dokonywano przeliczeń i ponownego określania odpłatności za usługi. Z tego powodu odpłatność zmieniono w przypadku 2 z 30 badanych spraw.

Odpłatności za usługi opiekuńcze zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w Radomsku winny być wnoszone w terminie do dnia 20 następnego miesiąca po miesiącu świadczenia usług. Większość osób wносиła regularnie opłaty za usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania. Zaległości występowały w terminach 1 miesiąca. MOPS nie prowadził działań windykacyjnych.

W kontrolowanych 30 sprawach oraz 5 sprawach osób, które zrezygnowały ze świadczenia usług nie stwierdzono wystąpienia przypadków rezygnacji z korzystania z usług opiekuńczych ze względu na wysokość opłat.

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że ocena skuteczności przyznawanego i realizowanego wsparcia sporządzona była w związku z aktualizacją wywiadów z uwzględnieniem wsparcia w formie świadczenia pracy socjalnej (działań na rzecz monitorowania sytuacji osób starszych, poradnictwa, zabezpieczenia właściwej opieki odpowiadającej sytuacji zdrowotnej oraz rodzinnej).

Potwierdzeniem świadczenia usług były harmonogramy opiekunek, w których klienci potwierdzali obecność opiekunki w konkretnych godzinach. Harmonogramy te zawierały również adnotacje o kontrolach przeprowadzonych przez MOPS.

³⁵ Zarządzenia Nr: 57/14 z dnia 11 marca 2014 roku, 45/15 z dnia 5 marca 2015 roku, 51/16 z dnia 11 marca 2016 roku, 48/2017 z dnia 10 marca 2017 roku

³⁶ Uchwała Nr XXVI/203/12 Rady Miejskiej w Radomsku w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz warunków całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że dokumentowanie oceny świadczonych usług opiekuńczych realizowane było poprzez aktualizacje rodzinnych wywiadów środowiskowych, sporządzanych także na okoliczność zmian obowiązujących decyzji administracyjnych związanych z koniecznością zwiększenia wymiaru świadczonych usług opiekuńczych oraz koniecznością zwiększenia zakresu świadczonego wsparcia, np. w sytuacji zmian w stanie zdrowia.

MOPS sprawdzał terminowość pracy Opiekunek poprzez monitorowanie w okresach miesięcznych ich harmonogramów pracy, dokonywane przez pracowników Zespołu Usług Opiekuńczych. Pracownicy socjalni dokonujący monitoringu harmonogramów pracy opiekunki, po dokonanej weryfikacji zgodności ilości przepracowanych godzin u każdego Klienta, potwierdzali fakt wykonania usług w celu dokonania indywidualnych dla każdego klienta naliczeń za świadczone usługi opiekuńcze. Zbiorcze naliczenie odpłatności za usługi opiekuńcze podlegało nadzorowi merytorycznemu³⁷ i rachunkowemu przez pracowników Zespołu Usług Opiekuńczych oraz pracownika Działu Księgowości, a następnie było zatwierdzane przez Dyrektora MOPS lub jego zastępcę. Po zatwierdzeniu naliczeń harmonogramy dołączane były do dokumentacji każdego klienta.

MOPS dokonywał ewaluacji świadczonych usług opiekuńczych. Na przełomie miesięcy czerwca i lipca 2017 r. MOPS przeprowadził badanie ankietowe wśród klientów korzystających z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Badaniem objęto 80³⁸ osób ze 127 którym świadczone usługi. Wyniki zbiorcze z ewaluacji świadczonej pomocy wskazują na wysoki poziom zadowolenia świadczeniobiorców, kształtujący się średnio na poziomie przekraczającym wartość 80%.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła badanie ankietowe wśród 30 losowo wybranych klientów korzystających z usług opiekuńczych świadczonych przez MOPS³⁹. Ankietowani Klienci zgłosili uwagi m.in. w zakresie: zastępstw i częstych zmian opiekunek, zmian godzin oraz ilości świadczonych usług, potrzeb korzystania z usług w soboty, niedziele i święta, potrzeb częstszej kontroli opiekunek, braku doświadczenia i wyszkolenia u opiekunek świadczących usługi oraz wysokiej odpłatności za świadczone usługi.

Dyrektor MOPS odniósł się do uwag zgłoszonych przez klientów. Wyjaśnił, że część z nich również pojawiła się w badaniu przeprowadzonym przez MOPS⁴⁰, niektóre wynikają z organizacji zastępstw w sytuacjach absencji chorobowej lub urlopu opiekunki⁴¹ oraz stanowią ocenę subiektywną i uzależnione są od sytuacji osób korzystających z usług⁴². Niektóre z uwag nie wpływały wcześniej do MOPS.⁴³

Częste zmiany opiekunek potwierdziła analiza 30 badanych spraw. W każdym z tych przypadków następowały zmiany opiekunek, nawet w przypadkach świadczenia usług przez okres jednego miesiąca. Dyrektor MOPS wyjaśnił, że sytuacje takie były spowodowane absencją chorobową oraz urlopami Opiekunek. W całym kontrolowanym okresie nie wpływały skargi, zażalenia oraz reklamacje od osób korzystających z usług.

(dowód: akta kontroli str. 586-679, 741-1296)

³⁷ Nadzór merytoryczny polegał m.in. na weryfikacji harmonogramów pracy opiekunek oraz na kontroli stanowisk pracy tych osób.

³⁸ 76 wypełnionych ankiet otrzymał MOPS.

³⁹ Wysłano 30 ankiet, 16 osób (54%) udzieliło odpowiedzi w badaniu ankietowym.

⁴⁰ Potrzeba korzystania z usług w soboty, niedziele i święta, brak doświadczenia i wyszkolenia u Opiekunek

⁴¹ Zmiany opiekunek, zastępstwa, zmiany godzin świadczenia usług, zmniejszanie ilości godzin świadczonych usług.

⁴² Wysokość odpłatności za usługi.

⁴³ Wykonywanie częstszych kontroli opiekunek.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. MOPS świadczył osobom starszym usługi opiekuńcze w mniejszej ilości godzin, niż wynikało to z decyzji administracyjnych wydanych w sprawie ich przyznania.

W skrajnych przypadkach świadczone tylko jedną godzinę usług dziennie przez cały miesiąc lub dłużej, podczas gdy klientom przyznano minimalną liczbę dwóch godzin usług dziennie⁴⁴. W innym przypadku klient miał przyznane 4 godziny usług dziennie, natomiast w okresie od października do grudnia 2016 r. świadczone mu 2, 3 lub 4 godziny usług dziennie⁴⁵.

Ponadto klientom ograniczano zakres godzinowy przyznanych usług opiekuńczych ze względu na 7-godzinny czas pracy niektórych opiekunek⁴⁶.

I tak, w harmonogramie pracy opiekunek na październik 2017 r. jednej z opiekunek przydzielono świadczenie usług u 4 osób po 2 godziny dziennie, podczas gdy opiekunka zgodnie z zawartą umową, świadczyła pracę 7 godzin dziennie. Natomiast w harmonogramie pracy tej samej opiekunki na grudzień 2017 r. zaplanowano świadczenie usług u 4 osób, w tym u 3 osób po 2 godziny dziennie, a u jednej osoby przez jedną godzinę, podczas gdy osobie tej przyznano decyzją administracyjną usługi opiekuńcze w ilości 2 godzin dziennie. Z kolei w przypadku innej opiekunki w harmonogramie pracy na grudzień 2017 r. zaplanowano świadczenie usług dla 4 osób po 2 godziny dziennie, podczas gdy Opiekunka również wykonywała pracę przez 7 godzin dziennie.

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że ograniczenie czasu wykonywanych usług odbywało się w porozumieniu z klientami i bez szkody dla nich (każdorazowo zapewniono wykonywanie niezbędnych czynności), np. w sytuacji nieobecności opiekunki w pracy i przyznanego na ten czas zastępstwa. Klienci ponosili opłaty z tytułu świadczonych usług według faktycznego ich wykonania. Dyrektor MOPS wskazał ponadto, że w wydawanych decyzjach wskazany jest graniczny wymiar świadczonej liczby godzin wraz ze wskazaniem, iż *„w przypadku absencji spowodowanej chorobą lub urlopem pracownika świadczącego usługi opiekuńcze, a także innej przyczyny, za wzajemną zgodą stron, wymiar godzin może ulec zmniejszeniu co nie będzie skutkować zmianą niniejszej decyzji”*.

W odniesieniu do opiekunek wykonujących pracę przez 7 godzin dziennie, Dyrektor MOPS wyjaśnił, że wymiar świadczonych usług odpowiadał skróconemu wymiarowi świadczenia pracy na podstawie stosownych uprawnień. Plan harmonogramu pracy opiekunki dotyczył planowania usług z uwzględnieniem zastępstw (dopuszczających możliwość realizowania usług w mniejszym wymiarze godzin).

NIK nie podziela tych wyjaśnień. Dyrektor MOPS powinien tak zorganizować pracę opiekunek, aby zapewnić osobom starszym świadczenie usług opiekuńczych w ilości godzin przez nich oczekiwanej i zgodnej postanowieniami wydanych w tej sprawie decyzji administracyjnych.

Ponadto NIK wskazuje, że zgodnie z przyjętymi zarządzeniem Dyrektora MOPS w Radomsku nr 7/2012 z dnia 29 lutego 2012 r. uregulowaniami w zakresie przyznawania oraz sprawowania usług opiekuńczych, Ośrodek świadczy usługi opiekuńcze w wymiarze od 2 do 8 godzin dziennie, przy czym 2 godziny zawsze stanowiły minimalny limit przyznanych usług.

(dowód: akta kontroli str. 557-562, 574-576, 741-761)

⁴⁴ Sprawa 2/2015 (dot. października 2015 r.) oraz sprawa 5/2016 (dot. okresu od sierpnia do listopada 2016 r.).

⁴⁵ sprawa 2/2016.

⁴⁶ W kontrolowanym okresie 6 opiekunek posiadało skrócony o jedną godzinę czas pracy.

2. W MOPS dokonywano zmiany warunków przyznanego wsparcia w postaci usług opiekuńczych, określonych w decyzjach administracyjnych, w zakresie wysokości opłaty, bez uprzedniej zmiany tych decyzji, tj. na mocy pism informacyjnych przekazywanych świadczeniobiorcom. Zmian takich dokonywano corocznie, po zmianie stawki roboczogodziny świadczonych usług. Z art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej wynika, iż decyzję administracyjną zmienia się lub uchyla na niekorzyść strony bez jej zgody w przypadku zmiany przepisów prawa, zmiany sytuacji dochodowej lub osobistej strony, pobrania nienależnego świadczenia, a także można zmienić lub uchylć decyzję, jeżeli wystąpiły przesłanki, o których mowa w art. 11, art. 12 i art. 107 ust. 5. Zmiana decyzji administracyjnej na korzyść strony nie wymaga jej zgody.

Zmianą prawa w rozumieniu wskazanej regulacji jest również zmiana przepisów prawa miejscowego, co oznacza, iż także w wypadku podjęcia przez radę gminy nowej uchwały, konieczna jest zmiana decyzji administracyjnej, w zakresie, w jakim nastąpiła zmiana prawa miejscowego.

W analizowanej sytuacji zmiana wysokości odpłatności za świadczone usługi związana była ze zmianą wysokości stawki, dokonywanej corocznie na mocy zarządzenia wydawanego przez Prezydenta Miasta Radomsko. Upoważnienie do wydania przez Prezydenta Miasta zarządzenia w przedmiocie stawki za roboczogodzinę za świadczone usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, zostało przewidziane w § 4 uchwały Rady Gminy⁴⁷. Zarządzenie Prezydenta nie stanowi aktu prawa miejscowego (art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁴⁸), w związku z czym zmiana decyzji na podstawie art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, w wypadku zmiany zarządzenia nie była możliwa.

Brak takiej możliwości potwierdził w wyjaśnieniu Dyrektor MOPS.

Brak możliwości zmiany decyzji w trybie określonym w art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej wyłączał możliwość zmiany przez Ośrodek wysokości odpłatności za świadczone usługi, na mocy pism informacyjnych kierowanych do świadczeniobiorców.

(dowód: akta kontroli str. 727-732, 738-740)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Z przedstawionej dokumentacji (sprawy 1/2015, 2/2016 i 6/2016) nie wynikało, aby zachowane zostały terminy przeprowadzenia kontroli opiekunek oraz weryfikacji jakości świadczonych usług u podopiecznych.

Częstotliwość ww. kontroli określono w zakresach czynności pracowników MOPS zatrudnionych w Zespole Usług Opiekuńczych. Winny one odbywać się u każdego podopiecznego nie rzadziej niż co 3 miesiące.

Tymczasem w przypadku jednej klientki (sprawa 5/2016) usługi świadczone były w okresie od 19 stycznia do 23 listopada 2016 r., a kontrolę stanowiska pracy opiekunki przeprowadzono tylko jeden raz w dniu 6 lipca 2016 r. W przypadku innej klientki (sprawa 2/2016) w okresie świadczenia usług od 14 marca 2016 r. do 30 grudnia 2016 r. kontroli dokonano tylko dwa razy w dniach 11 sierpnia 2016 r. oraz 7 grudnia 2016 r. Natomiast w przypadku klienta (sprawa 1/2015) przez cały okres świadczenia usług w 2015 r. (tj. od 01 czerwca 2015 r. do 31 grudnia 2015 r.) nie przeprowadzono żadnej kontroli.

Dyrektor MOPS wyjaśnił m.in., że w ww. przypadkach kontrole były jednak przeprowadzane np. przy okazji wywiadów środowiskowych, wskazał również niektóre terminy przeprowadzenia nieudokumentowanych kontroli.

⁴⁷ uchwały Nr XXVII/2013/12 z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze (...)

⁴⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.).

W ocenie NIK ww. kontrole każdorazowo powinny zostać udokumentowane, w celu umożliwienia weryfikacji rzetelności sprawowanego nadzoru nad świadczeniem usług opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 557-562, 574-582, 727-732, 741-1296)

2. Na pracowników Ośrodka świadczących usługi opiekuńcze nie nałożono obowiązku prowadzenia u każdego z podopiecznych dziennika czynności opiekuńczych, w którym poza ewidencją czasu pracy, dokumentowanoby ewidencję wykonania zleconych czynności opiekuńczych, obejmującą datę, rodzaj wykonanej czynności, ewentualne spostrzeżenia i uwagi oraz podpis osoby korzystającej z usług.

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił m.in., że w MOPS nie praktykuje się stosowania dzienników czynności w ww. przypadkach. Dzienniki takie prowadzone są natomiast w przypadku świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 741-761)

W ocenie NIK opracowanie i wdrożenie ww. dokumentu w odniesieniu do usług opiekuńczych jest zasadne z uwagi na specyficzne dla każdej starszej osoby choroby, ograniczenia i potrzeby. Ponadto prowadzenie takiej dokumentacji ułatwiłoby dokonywanie oceny skuteczności udzielonego wsparcia oraz ewaluację świadczonych usług opiekuńczych. Z dokumentem takim powinny być zapoznane zarówno osoby starsze, jak i świadczące im pomoc opiekunki.

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. Zmiany w zakresie odpłatności za świadczone usługi opiekuńcze wprowadzano jednak w niewłaściwy sposób tj. bez uprzedniej zmiany decyzji administracyjnych określających wysokość tych odpłatności. Stwierdzono przypadki świadczenia usług w mniejszej liczbie godzin, niż wynikało to z wydanych decyzji administracyjnych w sprawie przyznania tych usług.

Nadzór nad realizacją usług opiekuńczych odbywał się na ogólnych zasadach przyjętych w MOPS. Nie opracowano jednak dziennika wykonanych usług opiekuńczych, który umożliwiłby weryfikację indywidualnie określonego, przedmiotowego zakresu tych usług, świadczonych u każdej z osób starszych objętych tą formą wsparcia. NIK wskazuje, że opracowanie takiej dokumentacji, w połączeniu z wdrożeniem standardu/norm usług opiekuńczych stanowiłoby dobrą praktykę, ułatwiającą prowadzenie skutecznego nadzoru nad jakością świadczonych usług.

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 Kontroli⁴⁹, wnosi o:

1. Zapewnienie świadczenia na rzecz osób starszych usług opiekuńczych w ilości określonej w decyzjach administracyjnych przyznających wskazane świadczenia.
2. Rzetelne sporządzanie sprawozdań z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach (MRPiPS-03).
3. Właściwe dokonywanie zmian opłat za świadczone usługi opiekuńcze, określonych w wydanych decyzjach administracyjnych.

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.

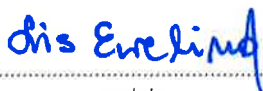
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 3 stycznia 2018 r.

Kontroler
Ewelina Lis
Główny specjalista k.p.


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


podpis

⁴⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.