



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.016.02.2017
P/17/043

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

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 Olsztynie
Kontroler	Hubert Sikorski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/114/2017 z dnia 21 września 2017 r.
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Ostródzie, ul. Olsztyńska 2, 14-100 Ostróda (dalej: „MOPS” lub „Ośrodek”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Wosiek – Dyrektor MOPS od 1 kwietnia 1998 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W latach 2015-2017 (I półrocze)² MOPS zapewniał w podstawowym zakresie usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania wszystkim osobom starszym, które o taką pomoc wnioskowały. W związku ze zleceniem przez Gminę wykonanie tych usług organizacji pozarządowej, MOPS przygotował szczegółowy ich zakres, stanowiący załącznik do dokumentacji konkursowej i umowy z wykonawcą. Ośrodek pozyskiwał i aktualizował informacje o sytuacji osób starszych z terenu Ostródy. Zebrane dane były na bieżąco analizowane, głównie w celu aktualizacji planów finansowania i zakresu wsparcia starszych mieszkańców w miejscu ich zamieszkania. Wyniki tych analiz MOPS przedstawiał Radzie Miasta w rocznych sprawozdaniach z działalności MOPS oraz w ocenach zasobów pomocy społecznej. Wiedza o potrzebach osób starszych wymagających wsparcia, pochodziła z codziennego rozpoznania dokonywanego przez rejonowych pracowników socjalnych oraz od współpracujących z MOPS organizacji pozarządowych, służby zdrowia, administratorów nieruchomości itp. Posiadane środki finansowe pozwalały na świadczenie usług w miejscu zamieszkania tylko w podstawowym zakresie. Zakres ten obejmował szczegółowy katalog czynności, które winny być wykonywane stosownie do indywidualnych potrzeb osoby objętej opieką. MOPS nie prowadził zorganizowanego i zorientowanego na osoby starsze poradnictwa socjalnego, psychologicznego lub prawnego. Pomagał, w indywidualnych przypadkach, w transporcie do lekarza lub w sprawach urzędowych. Posiadane środki pozwalały na przyznanie podstawowych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, a pomoc udzielana była po rzetelnej, wszechstronnej analizie sytuacji osoby ubiegającej się o nią. MOPS sprawował nadzór nad realizacją świadczonych usług, poprzez co miesięczne ich rozliczanie, potwierdzone także przez świadczeniobiorców oraz okresowe wizyty pracowników socjalnych u podopiecznych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna lub ocenę opisową.

² Okres objęty kontrolą.

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 MOPS, stanowiącym załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Ostródzie (dalej „Rada” lub „RM”) z dnia 30 listopada 2015 r., zagadnienia związane z zaspokajaniem potrzeb osób starszych ujęto w stwierdzeniu o realizacji zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym, zadań własnych gminy i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz programów ośłonowych wynikających z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³.

Dyrektor MOPS, w regulaminie organizacyjnym, wprowadzonym w dniu 27 sierpnia 2015 r. zadania te, powołując się na Statut, przydzielił do realizacji Działowi Pomocy Środowiskowej („DPS”) oraz Działowi Realizacji Pomocy, Analiz i Informatyki („DRP”). Zagadnienia związane z zaspokajaniem potrzeb osób starszych, w szczególności dotyczących świadczenia tym osobom usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, nie zostały wprost wymienione w Regulaminie. Działowi Pomocy Środowiskowej przydzielono zadania polegające m.in. na prowadzeniu pracy socjalnej, rozpoznawaniu, diagnozowaniu potrzeb i organizowaniu pomocy stosownie do indywidualnych potrzeb osób i rodzin, przeprowadzaniu rodzinnych wywiadów środowiskowych i kompletowaniu dokumentów. W zakresie zadań DRP ujęto natomiast m.in. przygotowanie decyzji administracyjnych w sprawach o przyznanie lub odmowie przyznania świadczeń z zakres pomocy społecznej, prowadzenie rejestru skarg i wniosków.

W Ośrodku nie powołano komórki organizacyjnej ds. osób starszych. Sprawy te prowadzili pracownicy socjalni w wyznaczonych im rejonach, wykonując je z innymi zadaniami z zakresu pomocy społecznej.

MOPS zatrudniał 17 pracowników socjalnych (na dzień 30.06.2017 r.), z których ośmiu posiadało wykształcenie wyższe, a dziewięciu ukończyło szkoły policealne. W badanym okresie pracownicy uczestniczyli w następujących szkoleniach, spotkaniach i konferencjach z zakresu problematyki starości i pracy z osobą starszą:

- spotkanie poświęcone Wieloletniemu Programowi „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020,
- „Prawo osób starszych do ochrony zdrowia i usług socjalnych”,
- VIII wojewódzka konferencja z okazji międzynarodowego dnia osób starszych,
- seminarium pn. „Rozpoznawanie i przeciwdziałanie przemocy wobec osób starszych”,
- „Pomoc społeczna, a ochrona zdrowia psychicznego”,
- spotkanie z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotyczące usług opiekuńczych, mieszkań chronionych, programu „Senior +” oraz kampanii „Bezpieczny i Aktywny Senior”,
- wojewódzka konferencja z okazji światowego dnia praw osób starszych „Innowacyjne usługi środowiskowe i społeczne na rzecz osób starszych”,
- szkolenie „Skierowanie do domu pomocy społecznej oraz odpłatności za DPS”,
- szkolenie dotyczące pilotażowego programu wdrożenia usług teleopiekuńczych.

Uczestnictwo dwóch osób w jednym z ww. szkoleń było odpłatne (290 zł za osobę), a koszty innego były wliczone w opłatę roczną za dostęp do internetowej platformy prawno-szkoleniowej LEX w wysokości 2,2 tys. zł. Koszty pozostałych szkoleń pokrywali organizatorzy i nie obciążały one budżetu MOPS.

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.

Pracownikom socjalnym umożliwiono także udział w szkoleniach superwizyjnych, tj. w 2016 r. w szkoleniu „Umiejętność radzenia sobie ze stresem i przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu” (22 osoby), a w 2017 r. – w konferencji pt. „Satysfakcja i bezpieczeństwo pracy na stanowisku pracownika socjalnego i asystenta rodzin” (6 osób).

(dowód: akta kontroli str. 6-59)

1.2. Ośrodek nie tworzył dodatkowego dokumentu zawierającego analizy i rozpoznanie problemów społecznych, a w szczególności sytuacji osób starszych. Dyrektor MOPS wyjaśnił, że: „Analiza sytuacji osób starszych dokonywana była na bieżąco w odniesieniu do osób i rodzin objętych wsparciem Ośrodka. Umożliwiał to z jednej strony fakt posiadania szczegółowych informacji dotyczących stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej, mieszkaniowej i materialnej, danych cyklicznie aktualizowanych poprzez przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych (przeciętnie od trzech do czterech razy w roku), z drugiej – wymuszała konieczność dopasowania zakresu udzielanego wsparcia nie tylko do potrzeb tych osób, ale także środków przeznaczonych przez gminę. Dotyczyło to przede wszystkim usług opiekuńczych, w przypadku których, choćby ze względu na skokowy wzrost kosztów, pracownicy socjalni, poza typową dokumentacją, przygotowywali także zbiorcze zestawienia osób objętych tą formą pomocy z podstawowymi informacjami dotyczącymi ich sytuacji, potrzeb, możliwości objęcia pomocą przez rodzinę oraz proponowanym rozmiarem wsparcia, a także w sytuacjach tego wymagających – wykonywane były dodatkowe wizyty w środowisku. W przypadku tej grupy osób starszych, reagowano na zmianę sytuacji w oparciu o informacje własne pracowników socjalnych, a także uzyskane od opiekunów lub pielęgniarek środowiskowych (zmiana zakresu usług, ich zwiększenie w przypadku pogorszenia stanu zdrowia, propozycja skierowania do placówki całodobowej). W odniesieniu do osób starszych, które nie korzystają z pomocy społecznej, a zatem zdecydowanej większości, analiza potrzeb dokonywana była w głównie oparciu o ogólne dane statystyczne otrzymane z Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta (liczba osób w poszczególnych kategoriach wiekowych z podziałem na płeć), a także informacje uzyskiwane przez pracowników socjalnych w trakcie pracy w rejonie. Dane te, porównywane z pochodzącymi z lat poprzednich (sprawozdania z działalności MOPS, oceny zasobów pomocy społecznej), z uwzględnieniem zmian ilościowych w sposobie korzystania ze wsparcia, wykorzystywane były przy sporządzaniu wniosków do projektu budżetu, a także szerzej przy sporządzaniu oceny zasobów pomocy społecznej i bilansu potrzeb w zakresie usług opiekuńczych oraz umieszczania w placówkach całodobowych. Analizowano, w jakich obszarach miasta zamieszkuje najwięcej osób starszych korzystających z pomocy, obszary te generalnie pokrywały się z etapami zabudowy miasta osiedlami domów wielorodzinnych. Obecnie, najwięcej osób starszych zamieszkuje w rejonie, który intensywnie zabudowywano w latach 60-tych i na początku lat siedemdziesiątych.”

(dowód: akta kontroli str. 60-65)

1.3. W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Ostróda na lata 2012-2018 (dalej „Strategia”), przyjętej przez Radę 30 marca 2012 r., w części analitycznej dotyczącej sytuacji demograficznej wskazano na wzrost liczby osób starszych (w wieku poprodukcyjnym) w latach 2007-2010. Wskazano również na konieczność dopasowania usług społecznych do potrzeb tej grupy, w tym m.in. udzielenia stosownej pomocy materialnej, ułatwienia korzystania z usług medycznych, opiekuńczych i rehabilitacyjnych oraz różnorodnych form aktywnego spędzenia czasu wolnego. W części dotyczącej pomocy społecznej zwrócono uwagę na rosnącą liczbę osób starszych, niepełnosprawnych, długotrwale i ciężko

chorych korzystających z usług opiekuńczych oraz wymagających całodobowej opieki, kierowanych do domów opieki społecznej.

W oparciu o anonimowe ankiety przygotowane i przeprowadzone przed przyjęciem Strategii przez MOPS (przy merytorycznym wsparciu Ośrodka Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV w Częstochowie) wśród osób mających wpływ na kształt polityki społecznej, zestawiono atuty i słabe strony miasta. W zakresie objętym kontrolą NIK do atutów zaliczono dobrze funkcjonujący MOPS, natomiast 4,6% ankietowanych wskazało problemy związane ze starzeniem, jako słabą stronę miasta. W analizie SWOT jako mocne strony wskazano m.in. dobrze przygotowaną kadrę opieki społecznej, mobilność i elastyczność pracowników socjalnych. Jako słabe strony wymieniono m.in. niedostateczny system opieki nad ludźmi starszymi, ograniczone możliwości finansowe i instytucjonalne w rozwiązywaniu problemów przez pracowników pomocy społecznej oraz zbyt niskie nakłady finansowe w stosunku do liczby zadań realizowanych przez pomoc społeczną.

Jako jeden z celów strategicznych Miasta Ostróda przyjęto utrzymanie osób starszych i niepełnosprawnych w środowisku zamieszkania oraz umożliwienie im udziału w życiu społecznym. Cel ten miał być osiągnięty m.in. poprzez usprawnienie osób starszych i zapewnienie im właściwej opieki. Jako kierunki działań wskazano: prowadzenie pracy socjalnej z osobami starszymi, udzielanie przez MOPS pomocy finansowej i rzeczowej, poprawę dostępności i jakości usług opiekuńczych, rozwijanie aktywnych form spędzania czasu, zwiększenie dostępu do informacji o możliwych formach wsparcia, rozszerzenie współpracy z organizacjami pozarządowymi i pozyskiwanie wolontariuszy mogących wspierać osoby starsze. Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację zadań byli: Burmistrz, Rada Miejska, Urząd Miejski, MOPS, Miejski Dom Dziennego Pobytu, placówki oświatowe, kulturalne i jednostki sportowo- rekreacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 66-84)

Odnosząc się do podjętych działań w celu realizacji ww. celu strategicznego, Dyrektor MOPS wyjaśnił m.in. że: w bieżącej pracy pracownicy socjalni MOPS Ostróda prowadzą następujące rodzaje indywidualnej pracy socjalnej w stosunku do osób starszych: poradnictwo specjalistyczne, reprezentowanie interesu podopiecznego (rodziny) w różnych instytucjach, podtrzymywanie kontaktów ze środowiskiem, wizyta, zgłoszenie, interwencja, konsultacja, organizacja czasu wolnego i porady indywidualne. Pomoc finansowa oraz rzeczowa udzielana jest osobom starszym zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej. Jedną z najbardziej preferowanych form spędzania wolnego czasu dla seniorów jest organizacja pobytu w placówkach stacjonarnych – w Miejskim Domu Dziennego Pobytu, prowadzonym do 2015 r. przez MOPS Ostróda, a od 2016 r. – w Domu Dziennego Pobytu oraz Klubie Seniora, prowadzonych przez Gminę Miejską Ostróda w ramach Programu SENIOR WIGOR (aktualnie SENIOR+) – zadanie zlecone organizacji pozarządowej Zarząd Rejonowy Polskiego Komitetu pomocy Społecznej w Ostródzie „PKPS”). W ramach pracy tych jednostek organizowane są zajęcia aktywizujące, kulturalne i zdrowotne. Dyrektor dodał, że: „MOPS informuje o możliwościach skorzystania z form wsparcia za pośrednictwem pracowników socjalnych, strony internetowej Ośrodka i tablicy ogłoszeń.

Ponadto, we wrześniu 2017 r. w Ośrodku, we współpracy z zewnętrzną firmą optyczną, prowadzona była akcja bezpłatnego komputerowego badania wzroku, z której skorzystało kilkanaście osób starszych. W sierpniu 2017 r. MOPS Ostróda, w partnerstwie z Grupą Doradczą Prawno-Medyczną z siedzibą w Gdańsku, organizował spotkanie konsultacyjne dla rodzin. W trakcie spotkania, specjaliści od odszkodowań i zadośćuczynień udzielali darmowych porad prawnych. Akcja miała

na celu zwiększenie świadomości ubezpieczeniowej i odszkodowawczej rodzin poszkodowanych wskutek różnego rodzaju wypadków lub zdarzeń medycznych. Program zapewniał bezpłatne wsparcie osobom, których nie stać na komercyjną, odpłatną pomoc prawną, w szczególności osobom nie posiadającym wiedzy o przysługujących im świadczeniach odszkodowawczych (zadośćuczynienie, odszkodowanie, renta).

Klientom Ośrodka udzielane są także szczegółowe informacje, np. dotyczące Programu Lekki 75+.

W bieżącej pracy MOPS współpracuje, przy organizacji okazjonalnych imprez skierowanych dla seniorów, z Uniwersytetem Trzeciego Wieku (dalej: UTW), Polskim Związkiem Emerytów, Rencistów i Inwalidów („PZERiI”) oraz kościołami.

W zakresie pomocy osobom starszym, działania MOPS obejmowały także m.in. współpracę z UTW przy realizacji Programu Rewitalizacji Społecznej „Przystanek Bez Troski”, w ramach projektu systemowego pn. „Rewitalizacja społeczna” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

W latach 2015-2016 w ramach XI i XII Miejskich Dni Rodziny, Stowarzyszenie na Rzecz Jakości Opieki Zdrowotnej we współpracy m.in. z MOPS Ostróda i innymi instytucjami i organizacjami miejskimi, zorganizowało po sześć imprez wielopokoleniowych, z zakładanymi celami „Zwiększenie wiedzy na temat roli wartości i tradycji w rodzinie” i „Szacunek dla rodzin wielopokoleniowych”.

Dyrektor wyjaśnił także, że: „Wolontariat w Ostródzie zorganizowany jest głównie przy Gimnazjum Nr 1 im. Polskich Noblistów oraz Gimnazjum Nr 2 im. Dziesięciu Krzysztofiaka. Wolontariusze udzielają pomocy osobom starszym m.in. w ramach ogólnopolskich akcji „Podziel się posiłkiem” i „Szlachetna Paczka”.

(dowód: akta kontroli str. 85-97)

1.4. W badanym okresie Dyrektor MOPS corocznie, przekazywał terminowo (do 30 kwietnia) Radzie Miejskiej ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej za rok poprzedni. Oceny te zawierały w formie tabelarycznej wymagane elementy, tj. infrastrukturę, kadre, organizacje pozarządowe i nakłady finansowe na zadania pomocy społecznej, osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej, rodzaje problemów społecznych oraz ich strukturę ilościową. Dokumenty te były tworzone w dużej mierze na podstawie baz danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (pomoc społeczna, świadczenia rodzinne, fundusz alimentacyjny, rynek pracy) oraz centralną bazę danych GUS. Dokumenty te uzupełniono danymi z MOPS, Urzędu Miasta Ostróda, Sądu Rejonowego i Miejskiej Administracji Budynków Komunalnych) oraz ze sprawozdań MPIPS-03. Prognozy na kolejne lata przedstawiono w oparciu o dane z ewidencji ludności. Zakładały one stały wzrost zapotrzebowania na pomoc społeczną, w tym usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania.

W ramach przedstawionych Radzie, w sprawozdaniach z działalności MOPS, potrzeb z zakresu pomocy społecznej Dyrektor informował, że usługi opiekuńcze zapewniają wsparcie w elementarnym zakresie opieki i pielęgnacji, natomiast MOPS nie świadczy usług specjalistycznych. Powodem takiej sytuacji był znaczny koszt takich usług. Dyrektor wskazywał na spodziewany wzrost zapotrzebowania na usługi opiekuńcze w kolejnych latach. Wskazał także, że niska stawka wynagrodzenia za te usługi, wpływa negatywnie na ich jakość, gdyż coraz częściej wykonują je osoby o niskich kwalifikacjach oraz małym doświadczeniu.

Sprawozdania były prezentowane Komisji Pomocy Społecznej ds. Osób Niepełnosprawnych, ds. Rodziny i Zdrowia Rady oraz referowane na sesjach Rady

Miasta. Analiza protokołów z posiedzeń i sesji ww. zgromadzeń wykazała, że w badanym okresie Radni nie podejmowali dyskusji oraz nie wnosili uwag do prezentowanych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 98-237)

1.5. Miasto nie opracowało lokalnego programu osłonowego na rzecz osób starszych w zakresie opieki i wsparcia w miejscu zamieszkania.

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że: „Działania adresowane głównie do tej grupy mieszkańców realizowane są w ramach ustawowych zadań gminy (usługi opiekuńcze, pobyt w domach pomocy społecznej, korzystanie z miejsc dla osób z Alzheimerem funkcjonujących w ramach środowiskowego domu samopomocy) bądź w ramach programów rządowych (Dom dzienny Senior+, Klub Senior+), a także np. w ramach funkcjonowania Centrum Integracji Społecznej (przygotowywanie grupy osób bezrobotnych do wykonywania zawodu opiekunki środowiskowej).”

(dowód: akta kontroli str. 60-65)

1.6. W MOPS nie wprowadzono procedur postępowania, dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób starszych. Zadania te zgodnie z regulaminem organizacyjnym należały do pracowników socjalnych. Wiedzę o potrzebach osób starszych pozyskiwali oni podczas pracy w podległym rejonie opiekuńczym, poprzez m.in. rozmowy z sąsiadami, administratorami budynków, zasięganie informacji u pielęgniarek środowiskowych. Reagując na wszelkie sygnały o osobach starszych potrzebujących pomocy, MOPS nie prowadził ewidencji źródeł pochodzenia tych informacji.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że: „Podstawowym źródłem wiedzy o potrzebach osób starszych (bez podziału na grupy wiekowe), które aktualnie wymagają udzielenia wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, bądź prawdopodobnie będą w najbliższej przyszłości wymagały, pozostają przede wszystkim informacje uzyskane przez pracowników socjalnych w trakcie pracy w terenie. Są to przede wszystkim informacje uzyskane w trakcie rozmów z samymi zainteresowanymi, a także ich rodzinami, znajomymi i sąsiadami. Istotne są także informacje przekazywane pracownikom socjalnym przez osoby na co dzień pracujące z osobami starszymi, tj. pielęgniarki środowiskowe oraz opiekunki, zarówno w kontekście weryfikacji zakresu wsparcia już udzielanego, jak też ewentualnego objęcia nim nowych osób. Wszystkie osoby, zarówno samotne, jak też mieszkające z rodziną, wymagające wsparcia w samoobsłudze i prowadzeniu gospodarstwa domowego, objęte są pomocą w najbardziej podstawowym i bezwzględnie niezbędnym zakresie. Informacje przekazane przez lokalne organizacje pozarządowe, instytucje i inne dane statystyczne, stanowić mogą materiał pozwalający na ustalenie przypuszczalnego rozmiaru zapotrzebowania na usługi społeczne w grupie osób starszych, także w perspektywie kilkuletniej. Nie pozwalają jednak na dotarcie do konkretnych rodzin i osób, które winny być takim wsparciem objęte. Informacje takie uzyskiwane są wyniku działań pracowników socjalnych w terenie, również w oparciu o sygnały od osób prywatnych, jak też instytucji.”

(dowód: akta kontroli str. 60-65)

Ośrodek współpracował z lokalnymi podmiotami leczniczymi. Dotyczyło to przede wszystkim lekarzy rodzinnych i pielęgniarek środowiskowych.

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że: „Pracownicy socjalni, za zgodą osób objętych pomocą, organizują wizyty lekarskie, pomagają w kompletowaniu dokumentacji związanej z usługami opiekuńczymi, skierowaniem do zakładów opiekuńczo-leczniczych, domów pomocy społecznej, czy dla potrzeb orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Najistotniejsze jednak jest zgłaszanie przez podmioty lecznicze

przypadków osób, przede wszystkim samotnych, które ze względu na pogorszenie stanu zdrowia będą wymagały wsparcia. W skali roku jest to kilkadziesiąt przypadków (nie jest prowadzona szczegółowa ewidencja). W dużej części są to osoby, w przypadku których wskazanym jest zwiększenie zakresu świadczonych już usług, zgłoszenia dotyczą jednak także osób, które nie korzystały z pomocy gminy. Ta ostatnia sytuacja ma zazwyczaj miejsce w przypadku hospitalizacji, po przeprowadzeniu postępowania przez pracownika socjalnego, osoby te najczęściej zostają objęte usługami opiekuńczymi w miejscu zamieszkania (także na czas oczekiwania na miejsce w placówce zapewniającej całodobową opiekę), bądź jeżeli jest to konieczne i możliwe trafiają do zakładu opiekuńczo-leczniczego, w pojedynczych przypadkach zdarzało się umieszczanie bezpośrednio w domu pomocy społecznej. Z kolei informacje przekazywane przez zakłady opiekuńczo-lecznicze (na terenie gminy nie ma takich podmiotów) zazwyczaj dotyczą osób, które nie były objęte wcześniej wsparciem, wymagają ze względu na stan zdrowia i przewidywane zakończenie pobytu w zakładzie bezpośredniego umieszczenia w domu pomocy społecznej, co zazwyczaj następuje najczęściej (3-5 przypadków rocznie)".

(dowód: akta kontroli str. 60-65)

W okresie 2015-2017 (I połowa) z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania skorzystało odpowiednio 53, 66 i 20 osób, które wcześniej nie korzystały z żadnej formy wsparcia Ośrodka w ramach pomocy społecznej.

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że: "W przypadku pomocy w formie usług opiekuńczych nie była stosowana formalna procedura wszczęcia i udzielenia pomocy z urzędu. Najczęściej mamy do czynienia ze złożeniem formalnego wniosku przez osobę zainteresowaną lub jej rodzinę. W pozostałych przypadkach, niezależnie od źródła informacji o osobie wymagającej takiego wsparcia (informacje pozyskane przez pracownika socjalnego – zdecydowana większość, przekazane przez szpital, w pojedynczych przypadkach także wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe, straż miejską), w trakcie wizyty pracownika socjalnego, składany jest formalny wniosek o pomoc, bądź prośba taka przyjmowana jest do protokołu".

(dowód: akta kontroli str. 60-65, 238)

1.7. W badanym okresie na terenie Miasta realizowano następujące formy pomocy osobom starszym: usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, dzienne domy pomocy dla osób starszych, domy pomocy społecznej, rodzinne domy pomocy.

Najwięcej osób starszych korzystało z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Ich liczba w latach 2014-2016 wykazywała tendencję rosnącą i wynosiła odpowiednio: 186, 204 i 223 osoby. Zmniejszyła się jednocześnie średnia liczba godzin usług na jedną osobę starszą z 443,4 h w 2014 r., poprzez 406,9 h w 2015 r., do 414,5 h w 2016 r. Wartość udzielonych świadczeń w badanym okresie rosła z 964,9 tys. zł w 2014 r, poprzez 971,3 tys. zł w 2015 r, do 1.081,6 tys. zł w 2016 r. Ze względu na niewystarczające środki finansowe nie były natomiast dostępne specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz mieszkania chronione.

Kierownik Działu Pomocy Społecznej wyjaśniła, że: „Najsukuteczniejszą formą pomocy są usługi środowiskowe, bo świadczone w miejscu zamieszkania umożliwiają dłuższe funkcjonowanie osoby starszej w znanym otoczeniu. Dlatego niezbędne jest tworzenie zróżnicowanych form zamieszkania, uwzględniających ograniczenia sprawności i osobiste preferencje osób starszych oraz rozwój instytucji i usług wspierających osoby starsze zarówno w mieszkaniach, jak i w ich środowisku zamieszkania. Z tego względu najbardziej preferowane przez seniorów formy pomocy to: usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania, dzienne formy pobytu np. SENIOR-WIGOR, Środowiskowe Domy Samopomocy, Uniwersytet Trzeciego Wieku. Najbardziej preferowaną formą pomocy osobom

starszym przez gminę są usługi opiekuńcze oraz te formy pomocy, na które można pozyskać środki finansowe. Różnica w kosztach poszczególnych form pomocy wynika ze źródła ich finansowania. Rozwijanie środowiskowych form pomocy osobom starszym jest utrudnione ze względu na niewystarczające środki znajdujące się w budżecie miasta”.

Do wydawania decyzji administracyjnych przyznających usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania Burmistrz upoważnił dyrektora MOPS oraz kierownika DPŚ.

W latach 2014-2017 (I półrocze) w MOPS wydano odpowiednio: 318, 480, 376 i 352 decyzji w sprawie przyznania osobom starszym usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania (łącznie: 1.526). W badanym okresie nie wydano decyzji odmawiających przyznania ww. usług.

W 2017 r., związku z podniesieniem minimalnej wysokości wynagrodzenia za godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług, Gmina ograniczyła liczbę godzin opieki nad osobami starszymi w miejscu zamieszkania. Od wydanych decyzji 13 osób złożyło odwołania dotyczące zakresu usług opiekuńczych lub wysokości odpłatności. W wyniku złożonych odwołań: osiem decyzji zostało uchylonych przez Dyrektora MOPS, cztery – uchylone w części lub całości przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu („SKO”), a jedna decyzja została przez SKO utrzymana w mocy.

W latach 2014-2017 (I półrocze) z usług opiekuńczych zrezygnowało łącznie 15 osób. Przed rezygnacją, osoby te nie składały formalnych skarg na jakość usług. MOPS monitorował sytuację tych osób i posiadał informacje na temat przyczyn rezygnacji. Były nimi m.in.: przejęcie opieki przez rodzinę, poprawa stanu zdrowia, zmiana miejsca zamieszkania. Ponadto jedna z ww. osób, po rezygnacji z usług, nadal korzystała z pomocy pieniężnej.

(dowód: akta kontroli str. 60-65, 239-248)

Wśród osób, które objęte były usługami opiekuńczymi znajdowały się także takie, które powinny przebywać w domu pomocy społecznej. Dotyczyło to osób, które nie wyrażały zgody na takie rozwiązanie i wniosek o umieszczenie bez zgody został złożony przez Ośrodek do sądu. Inną przyczyną było oczekiwanie na miejsce w odpowiedniej placówce. W trakcie trwania kontroli NIK dotyczyło to dwóch osób (jedna osoba oczekiwała na miejsce, w przypadku drugiej – złożona została apelacja od postanowienia sądu o umieszczeniu w domu pomocy społecznej bez jej zgody). Natomiast w 2015 r. i 2016 r. po dwie osoby oczekiwały na miejsce, a po jednej – na zakończenie postępowania sądowego.

(dowód: akta kontroli str. 249-256)

MOPS nie prowadził, w sposób zorganizowany, wsparcia psychologicznego osób starszych. Umożliwiał natomiast dostęp do specjalistów poprzez pomoc w zorganizowaniu i transporcie podopiecznego.

W sprawie zapewniania osobom starszym transportu (np. w celu dowiezienia ich do lekarza, urzędu) Dyrektor MOPS wyjaśnił, że: „W sytuacjach, gdy jest to wskazane, w przypadku osób starszych lub niepełnosprawnych, najczęściej samotnych, oferuje takie wsparcie bezpłatnie. Zazwyczaj pracownik socjalny ustnie zgłasza taką konieczność i uczestniczy w przewozie. W większości dotyczy to miejscowych wizyt lekarskich, dowiezienia na zabieg, na posiedzenie zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności, odebrania ze szpitala, rzadziej załatwiania spraw urzędowych. Zdarzają się także, związane głównie z zabiegami medycznymi, badaniami, pobytem w szpitalu i wizytami u lekarzy specjalistów, wyjazdy do innych miejscowości. Ponadto, jeżeli umożliwia to podopiecznym stan zdrowia,

samochodem ośrodka przewożone są także osoby do domów pomocy społecznej, zakładów opiekuńczo-leczniczych, ale także schronisk dla osób bezdomnych. Część osób korzystających z dziennego domu Senior + również dowożona jest do tej placówki. Bezpłatny transport zapewniany jest także wszystkim osobom w trakcie wyborów, czy uroczystości państwowych (kombatanci).

(dowód: akta kontroli str. 60-65)

1.8. W latach 2014-2016 przeciętne roczne wydatki na jedną osobę korzystającą z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania wyniosły odpowiednio: 5,2 tys. zł, 4,8 tys. zł i 4,9 tys. zł. W przypadku pobytu osób starszych w Domu Pomocy Społecznej („DPS”) roczne wydatki na jedną osobę wynosiły odpowiednio: 18,65 tys. zł, 17,13 tys. zł i 19,4 tys. zł. Wydatki na usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania stanowiły od 3 do 4,5% wydatków MOPS na pomoc społeczną, a koszty pobytu w DPS od 2 do 3% tych wydatków.

W latach 2014-2017 (I półrocze) z opłat za usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania zwolniono ogółem 126 osób, w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 39, 37, 34 i 16. Zwolnienia z odpłatności za te usługi następowały w większości przypadków z więcej niż jednej przyczyny. Najczęściej występującymi przyczynami były: długotrwała lub ciężka choroba, kosztowne leczenie, niepełnosprawność, wysokość dochodu nieprzekraczająca kwoty kryterium dochodowego, duże obciążenie budżetu wnioskodawcy wydatkami i opłatami związanymi z utrzymaniem mieszkania.

Na koniec poszczególnych lat 2014-2016 z opłatami za ww. usługę zalegało ponad trzy miesiące odpowiednio: 28 osób na kwotę 5,5 tys. zł (spośród 166 wnoszących opłaty), 26 osób na kwotę 7,1 tys. zł (spośród 181), w 2016 r. 24 osoby na kwotę 4,3 tys. zł (spośród 201). Na 30 czerwca 2017 r. zaległości takie posiadało 30 osób na kwotę 7,0 tys. zł (spośród 171 wnoszących). W latach 2014 – 2017 (I połowa) większość zaległości zostało spłaconych bez konieczności wystawiania tytułów egzekucyjnych. Spłacono je w wyniku monitów telefonicznych lub wizyt pracowników MOPS. W trybie egzekucji odzyskano 1,8 tys. zł w 2016 r. i 0,8 tys. zł w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 247-253)

W latach 2014-2017 (I półrocze) budżet Ośrodka w dziale 852 Pomoc społeczna, rozdziale 85228 Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze był zwiększany dziewięć razy, w tym: dwukrotnie w 2014 r. (o łączną kwotę 68,0 tys. zł, tj. z 960,0 tys. zł do 1.028,0 tys. zł), jeden raz w 2015 r. – o 39,0 tys. zł (z 990,0 tys. zł do 1.029,0 tys. zł), pięć razy w 2016 r. – łącznie o 152 tys. zł (z 990,0 tys. zł do 1.142,0 tys. zł) oraz jeden raz w I połowie 2017 r. – o kwotę 155,0 tys. zł (z 1.150 tys. zł do 1.305,0 tys. zł).

Ww. zwiększenia budżetu MOPS były dokonywane na wniosek Dyrektora MOPS, ze względu na powiększającą się liczbę osób objętych usługami oraz ze względu na rosnące koszty świadczonych usług.

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że: „Gmina nie posiada obecnie realnych możliwości zapewnienia wszystkim potrzebującym osobom starszym, wszechstronnej, zróżnicowanej, uwzględniającej indywidualne potrzeby pomocy i wsparcia we wszystkich dostępnych prawnie formach i na poziomie odpowiadającym oczekiwaniom tych osób. Stworzenie i przede wszystkim funkcjonowanie kompleksowego systemu wsparcia osób starszych wymaga przeznaczania na ten cel środków przekraczających możliwości finansowe gminy, wymaga także ograniczenia obciążeń osób już zatrudnionych, bądź też poszerzenia zasobu kadrowego. Gmina stara się zapewnić wszystkie rodzaje pomocy przewidziane przepisami ustawy o pomocy społecznej, skupiając się jednak przede wszystkim na

tych, które odnoszą się do zaspokajania najbardziej podstawowych potrzeb (usługi gospodarcze i pielęgnacyjne, a w przypadku ich niewystarczenia – umieszczenie w placówkach całodobowych). Oczywiście, wykorzystywane są także inne możliwości, choćby związane z pozyskiwaniem środków ze źródeł zewnętrznych. Dzięki środkom z budżetu państwa możliwym jest funkcjonowanie środowiskowego domu dla osób z zaburzeniami typu demencyjnego oraz domu dziennego pobytu dla seniorów, uruchomiony zostanie do końca 2017 r. także klub seniora, a w planach jest także stworzenie mieszkania chronionego. Te elementy systemu wsparcia są ważne i potrzebne, nie zastąpią jednak najbardziej niezbędnej, oczekiwanej, pracochłonnej i ze względu na liczbę osób nią objętych, najbardziej kosztownej formy pomocy jaką są usługi opiekuńcze, których finansowanie w całości spoczywa na gminie”.

Dyrektor podał także, że: „Podstawowym obecnie problemem dotyczącym zapewnienia wszystkim osobom starszym tego wymagającym wsparcia pomocy w formie usług opiekuńczych są oczywiście niewystarczające środki, jakie przeznaczane są na ten cel, a także nieprzewidywalność dotycząca wielkości tego finansowania w przyszłości i jego zmienność. Powoduje to problemy już na etapie poszukiwania realizatora usług (nie wiadomo, jaki ostatecznie będzie zakres zleconych mu zadań, jakim docelowo personelem ma w trakcie realizacji zlecenia dysponować, jak organizować pracę opiekunek), utrudnia ustalenie z podopiecznymi zakresu usług odpowiedniego do oczekiwań i występujących potrzeb (zakres udzielanego wsparcia musi także uwzględniać występujące w danym momencie możliwości ich sfinansowania przez Ośrodek), wreszcie uniemożliwia objęcie wsparciem wykraczającym poza podstawowe i stawia pod znakiem zapytania sens wyszukiwania nowych środowisk i propagowania tej formy pomocy. Prawidłowe realizowanie tego zadania wymaga przyjęcia długoterminowego planu finansowania usług opiekuńczych, także z udziałem środków z budżetu państwa, w wysokości uwzględniającej zarówno zwiększającą się liczbę osób, które będą objęte tą pomocą, jak też przewidywany wzrost kosztów realizacji świadczenia związany głównie z nieuchronną koniecznością podnoszenia i różnicowania wynagrodzeń osób świadczących usługi opiekuńcze, jeżeli oczekujemy, iż będą to osoby z odpowiednim doświadczeniem i kwalifikacjami. Obowiązująca obecnie cena za godzinę zrealizowanych usługi i wynikające z niej wynagrodzenie nie jest przy aktualnej sytuacji na rynku pracy atrakcyjne i nie zachęca do wykonywania tej ciężkiej pracy osoby lepiej wykwalifikowane. Z jednej strony mamy zatem ograniczone możliwości udzielenia wsparcia, z drugiej obserwujemy zwiększenie oczekiwań ze strony rodzin przejęcia przez gminę w coraz większym zakresie odpowiedzialności za los ich bliskich”.

(dowód: akta kontroli str. 254-344)

1.9. Na terenie Miasta nie funkcjonowała Gminna Rada Seniorów. Sprawy osób starszych poruszane były łącznie z problemami osób niepełnosprawnych na posiedzeniach następujących Komisji Rady Miejskiej: Komisji Pomocy Społecznej, Komisji ds. Osób Niepełnosprawnych oraz Komisji ds. Rodziny i Zdrowia. Radni miejscy nie składali interpelacji w sprawach związanych z realizacją świadczonych usług opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 345-387)

1.10. W sprawie propagowania informacji o możliwości pomocy osobom starszym Dyrektor MOPS wyjaśnił, że: „Świadomość możliwości „przychodzenia pani z opieki do pomocy” jest stosunkowo powszechna, zarówno wśród samych seniorów, jak też ich rodzin, również służby medyczne dysponują odpowiednią wiedzą. Ośrodek nie podejmował działań mających na celu szerokie rozpropagowanie tej formy pomocy z wykorzystaniem mediów, ogłoszeń czy specjalnych ku temu organizowanych

spotkań. Wynika to przede wszystkim ze świadomości ograniczonego ze względów finansowych zakresu świadczeń w formie usług opiekuńczych, jaki możemy zaoferować. Wydaje się obecnie rzeczą nieodpowiedzialną powszechne rozbudzenie chęci korzystania ze wsparcia w tej formie przy braku realnej możliwości zaspokojenia tych oczekiwań. Nieco inaczej przedstawiało się to w przypadku wsparcia w formie pobytu w środowiskowym domu pomocy czy domu dziennym. W tych przypadkach informacje pozostawiane były w przychodni, umieszczone na stronie internetowej, a także na tablicy ogłoszeń. Dotychczas pomoc wolontariuszy miała charakter akcyjny, dobrze sprawdzała się przy realizacji konkretnych, jednorazowych przedsięwzięć (spotkania, uroczystości, wyjazdy), nie udało się natomiast wypracować modelu stałej, regularnie wykonywanej pomocy wolontarystycznej”.

(dowód: akta kontroli str. 60-65)

1.11. Nadzór Burmistrza nad MOPS był realizowany w ramach systemu kontroli zarządczej oraz systemu kontroli wewnętrznej według corocznych planów kontroli. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Miasta zatrudnieni byli: audytor wewnętrzny oraz specjalista ds. kontroli finansowej. W latach 2015-2017 (I połowa) Urząd Miasta przeprowadził w MOPS trzy kontrole, przy czym nie obejmowały one działań związanych z wyłonieniem firmy świadczącej usługi opiekuńcze oraz wydatków przeznaczonych na ten cel.

W badanym okresie do Urzędu Miasta nie wpłynęły skargi lub zażalenia (w tym anonimowe) na poziom, zakres oraz sposób wykonywania świadczonych usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu ich zamieszkania.

Do MOPS wpłynęła jedna skarga podopiecznego na jakość usług świadczonych przez opiekunki PKPS. Skargę wniosła 47-letnia osoba niepełnosprawna, podnosząc w niej m.in. brak kompetencji i przygotowania do wykonywania obowiązków u kierowanych do niej opiekunek (dbałość o higienę osobistą, utrzymanie czystości, przygotowanie posiłków, rozliczanie zakupów). MOPS podjął niezwłocznie czynności wyjaśniające u wykonawcy usług, o czym poinformował skarżącą.

(dowód: akta kontroli str. 345-397)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą MOPS dysponował informacjami o sytuacji osób starszych z terenu swojego działania. Na bieżąco analizował zebrane dane, w oparciu o które planował wsparcie starszych mieszkańców w ich miejscu zamieszkania. Wiedzę o indywidualnych potrzebach osób starszych wymagających wsparcia Ośrodek czerpał poprzez codzienne rozpoznanie rejonowych pracowników socjalnych oraz od współpracujących z MOPS organizacji pozarządowych, ośrodków służby zdrowia, administratorów nieruchomości itp. Jakkolwiek posiadane środki finansowe pozwalały na świadczenie usług w miejscu zamieszkania tylko w podstawowym zakresie i nie prowadzono w sposób zorganizowany poradnictwa socjalnego, psychologicznego, poradnictwa prawnego, to w indywidualnych przypadkach MOPS pomagał w dowiezieniu do lekarza lub w załatwianiu spraw urzędowych. Zabezpieczone w budżecie Ośrodka środki pozwalały na przyznanie podstawowych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania wszystkim osobom starszym wymagającym pomocy. Pomimo rosnącej liczby osób potrzebujących pomocy oraz znacznego wzrostu kosztów usług opiekuńczych, w badanym okresie Dyrektor MOPS nie wydał żadnej decyzji odmawiającej pomocy osobie starszej.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W badanym okresie usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania Gmina zlecała organizacji pozarządowej. Wykonawcą tej usługi wybrano w trybie konkursów ofert, przeprowadzonych przez Urząd Miasta Ostróda. W MOPS nie wprowadzono formalnie (np. zarządzeniem Dyrektora) standardów świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Przygotowano natomiast, jako załączniki do dokumentacji konkursowej oraz umowy z wykonawcą usług, szczegółowe wymagania dotyczące sposobu realizacji i zakresu usług. Analiza dokumentacji konkursowej wykazała m.in., że:

- Dokumentacja konkursowa dotycząca wyboru realizatora usług opiekuńczych na terenie gminy zawierała szczegółowe wymagania dotyczące sposobu realizacji i zakresu usług, jakie miały być świadczone z podziałem na usługi gospodarcze oraz pielęgnacyjno-opiekuńcze. W ramach każdego z rodzaju usług wskazany został szczegółowy katalog czynności, które winny być wykonywane stosownie do indywidualnych potrzeb danej osoby. Katalog ten stanowił podstawę do ustalenia⁴ przez pracownika socjalnego, przy udziale osoby ubiegającej się o usługi opiekuńcze, indywidualnego zakresu udzielanego wsparcia. Informacje te były przekazywane do wykonywania realizatorowi usług. Umieszczane były także w decyzji administracyjnej przyznającej usługi, doręczanej świadczeniobiorcy. Dokumentacja ta stanowiła jednocześnie wytyczne dla pracowników Ośrodka, określające zasady udzielania pomocy w formie usług opiekuńczych.
- W ogłoszeniu konkursowym nie określono maksymalnego okresu, ani maksymalnej liczby godzin usług opiekuńczych.
- W dokumentacji konkursowej nie odniesiono się do świadczenia usług w trakcie np. pobytu osoby objętej usługami w szpitalu. Z wyjaśnień udzielonych przez dyrektora Ośrodka wynika, iż pomoc taka była świadczona w przypadku osób samotnych, w zmniejszonym, i każdorazowo ustalanych z realizatorem usług, zakresie, uwzględniającym indywidualną sytuację podopiecznego.
- W wytycznych przewidziano świadczenie usług opiekuńczych w dni wolne od pracy oraz w godzinach wieczornych (do 22.00), nie przewidziano w nich ułatwienia dostępu do usług medycznych i rehabilitacji.
- W szczegółowym zakresie usług uwzględniono możliwość wykonywania niektórych czynności przez samego podopiecznego, bądź jego rodzinę, wskazując jednocześnie działania, których osoby te wykonać nie mogły i powinny być wykonywane przez opiekunkę.
- Nie określono w niej zasad komunikowania się z bliskimi i rodziną seniora.
- W umowie z realizatorem usług określono wymagania dotyczące kwalifikacji osób świadczących usługi.
- W dokumentacji dotyczącej świadczenia usług nie zawarto zapisu o zakazie wprowadzania przez opiekunki osób nieupoważnionych do mieszkania podopiecznych, ani też nieczepiania korzyści materialnych z tytułu wykonywanej pracy. Wprowadzony został zapis dotyczący rozliczania z pieniędzy przekazanych przez podopiecznego (rejestr wydatków, w praktyce rozliczenie odbywało się z wykorzystaniem paragonów).

⁴ Poprzez wypełnienie dokumentu „Szczegółowy zakres usług opiekuńczych”.

- Opiekunka zobowiązana była do wykonywania jedynie czynności ujętych w szczegółowym zakresie usług (pomijając sytuacje nieprzewidziane), mogła zatem odmówić wykonania czynności, które nie były przewidziane umową. Dyrektor MOPS wyjaśnił, że: „Zdarza się, iż rodzina oczekuje wykonywania prac domowych dotyczących wszystkich domowników, w takich przypadkach interweniuje pracownik socjalny. W umowie nie został ujęty zakaz wykonywania zbyt ciężkiej pracy lub działania niestandardowego, jednakże w przeszłości, gdy zdarzały się przypadki takiej sytuacji, każdorazowo mediatorem był pracownik socjalny (w przypadku konieczności podnoszenia osoby skrajnie otyłej, zajmowały się tym dwie opiekunki)”.
- Określone zostały osoby odpowiedzialne za koordynację usług opiekuńczych zarówno ze strony realizatora, jak też Ośrodka.
- Nie została określona procedura postępowania w przypadku braku możliwości wejścia przez opiekunkę do domu podopiecznego, jego załamanie czy zgonu. W praktyce w pierwszym z tych przypadków opiekunka informowała koordynatora usług (ze strony realizatora) oraz pracownika socjalnego, w pozostałych przypadkach przede wszystkim kontaktowała się z odpowiednimi służbami.
- Nie określono częstotliwości i sposobu przeprowadzania monitoringu, ani też rodzaju narzędzi (np. rodzaje i wzory dokumentów), jakie miały być wykorzystywane przy organizacji, realizacji i nadzorze nad jakością tych usług. Dyrektor wyjaśnił, że: „Podstawą kontroli realizacji usług są wizyty pracowników socjalnych, zarówno te planowane, związane z aktualizacją wywiadu środowiskowego, jak też te wyniki bezpośrednio w trakcie pracy w środowisku, a także noszące charakter interwencyjny”.
- W trakcie prac komisji konkursowej weryfikowano zapisy załączonej przez oferenta kalkulacji, także pod kątem minimalnego wynagrodzenia dla opiekunek świadczących usługi.

(dowód: akta kontroli str.60-65, 398-517)

2.2. W badanym okresie Rada uchwałała Roczne Programy Współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi uprawnionymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Zgodnie z art. 5a ust. 1-2 i 4-5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵, dokumenty te zawierały m.in. zakres zleczanych zadań, wysokość środków planowanych na realizację programu, informacje o trybie powoływania i działania komisji konkursowej.

Ogłoszenia otwartego konkursu ofert zawierały informacje o: rodzaju zadania, zasadach przyznawania dotacji; terminach i warunkach realizacji zadania. Natomiast zakres i wymagania jakościowe dotyczące usług opiekuńczych, a także wymagania w zakresie doświadczenia i kwalifikacji osób realizujących usługi określono w załączniku do ogłoszenia. Wymagania dotyczyły m.in. posiadania uprawnień do wykonywania zawodu opiekunki środowiskowej, opiekuna w domu pomocy społecznej, opiekuna osoby starszej, asystenta osoby niepełnosprawnej, asystenta medycznego, pielęgniarstwa lub ukończenia kursu dla opiekuna osób starszych potwierdzonego certyfikatem lub posiadania półrocznej udokumentowanej praktyki w świadczeniu usług opiekuńczych. Wymagano także ukończenia szkolenia w zakresie udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej oraz stanu zdrowia pozwalającego na świadczenie usług opiekuńczych (zaświadczenie lekarza medycyny pracy). Nie wymagano w nich zaświadczenia lub oświadczenia

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz.1817, ze zm.

o niekaralności osób mających wykonywać usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania. W ogłoszeniach konkursowych zawarto także informacje o wysokości środków publicznych przeznaczonych i zabezpieczonych w budżecie na realizację zadania w danym roku (odpowiednio po 990,0 tys. zł w 2015 r i 2016 r i 1.150 tys. zł w 2017 r.).

Badane konkursy ofert ogłoszone zostały: w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Miasta i na jego stronie internetowej. Burmistrz każdorazowo powoływał komisję konkursową do oceny złożonych ofert (prace komisji dokumentowano protokołem). W badanym okresie nie wpłynęły protesty lub odwołania od wyników konkursów. Ogłoszenia o wynikach otwartego konkursu ofert zostało upublicznione w takiej samej formie jak ogłoszenie o konkursie.

Konkursy ogłaszano i rozstrzygano w terminach pozwalających na zachowanie ciągłości świadczonych usług opiekuńczych.

Oprócz oceny formalnej Komisja oceniała w skali punktowej także: dotychczasowe doświadczenia samorządu we współpracy z organizacją, doświadczenie w realizacji podobnych zadań, posiadane zasoby lokalowe, sprzętowe i finansowe organizacji, personel, sposób realizacji zadania i jego budżet.

W konkursie na świadczenie usług opiekuńczych w latach 2015-16 złożono dwie oferty ocenione odpowiednio na 79 i 97 punktów na 100 możliwych. W konkursie na lata 2017-18 wpłynęła jedna oferta uzyskując 84 punkty. Złożone oferty i podpisane umowy spełniały wymogi określone w rozporządzeniach Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. i 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań⁶.

W latach 2015-2017 Burmistrz podpisał trzy umowy (na każdy rok budżetowy oddzielnie) na realizację usług opiekuńczych z PKPS o wartości odpowiednio: po 990,0 tys. zł na 2015 r. i 2016 r. i 1.150 tys. zł na 2017 r. W trakcie roku, wraz ze wzrostem zapotrzebowania na usługi oraz zapewnieniem dodatkowych środków finansowych, umowy były aneksowane w zakresie liczby godzin opieki oraz wysokości dotacji. Zakres i wymagania jakościowe dotyczące usług opiekuńczych, a także wymagania w zakresie doświadczenia i kwalifikacji osób realizujących usługi określono w załączniku do umowy. W załączniku tym określono także wzór „Pisemnego zlecenia usług”, „Szczegółowego zakresu usług opiekuńczych” oraz „Kontrolki czasu pracy opiekunki domowej”. W umowach określono liczbę godzin usług, jaką deklarował oferent do wykonania oraz cenę jednostkową godziny pracy.

W umowie z realizatorem usług zawarto zapis dotyczący możliwości ustnego zgłoszenia zapotrzebowania na usługi opiekuńcze w przypadku konieczności natychmiastowego jej wykonania osobie, która dotychczas nie była nią objęta (tj. jeszcze przed złożeniem wniosku i wydaniem decyzji).

(dowód: akta kontroli str. 398-554)

2.3. Ośrodek dokonywał rozeznania na lokalnym rynku usług opiekuńczych. Analiza ofert internetowych potwierdziła, że na terenie Ostródy nie ma innych (niż PKPS) podmiotów świadczących usługi opiekuńcze osobom starszym.

W Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej nie znaleziono aktywnych podmiotów o przeważającej działalności gospodarczej zawierającej kod PKD 88.10.Z Pomoc społeczna bez zakwaterowania dla osób w podeszłym wieku i osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 557-566)

⁶ Odpowiednio: Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25 i Dz. U. z 2016 r. poz. 1300.

Zgodnie z umową rozliczenia z realizacji zadań związanych z realizacją usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, dokonywane były co miesiąc na podstawie zestawienia faktycznie zrealizowanych świadczeń (z ilością godzin zrealizowanych u poszczególnych osób) w miesiącu poprzednim wraz z potwierdzonymi przez podopiecznych lub osoby uprawnione, kontrolkami czasu pracy opiekunek domowych. Weryfikację ww. zestawienia i kontrolek opisano w punkcie 3 wystąpienia. Wykonawca usługi składał także sprawozdania końcowe z wykonania zadania publicznego. Zawierało ono m.in.: sprawozdanie merytoryczne (osiągnięte cele zadania, opis wykonania zadania, opis osiągniętych rezultatów i liczbowe określenie skali zrealizowanych działań), rozliczenie według źródeł finansowania oraz zestawienie faktur i rachunków. W jednym przypadku złożył rozliczenie końcowe (za 2016 r.) siedem dni po terminie. Nastąpiło to jeszcze przed wystosowaniem pisemnego wezwania przez Urząd Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 567-582)

Ocena częściowa

Ośrodek opracował jako załącznik do wykonania umowy przez realizatora usług opiekuńczych wzór szczegółowego zakresu usług opiekuńczych, który był uzupełniany dla poszczególnych osób starszych przy indywidualnym zlecaniu opieki, będący wytycznymi do realizacji tych usług przez podmiot zewnętrzny. Jako dobrą praktykę należy wskazać zawarcie w umowie z realizatorem usług zapisu dotyczącego możliwości ustnego zgłoszenia zapotrzebowania na usługi opiekuńcze w przypadku konieczności natychmiastowego jej wykonania osobie, która dotychczas nie była nią objęta (tj. jeszcze przed złożeniem wniosku i wydaniem decyzji).

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W umowach z realizatorem usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania nie określono częstotliwości i sposobu sprawowania nadzoru nad ich jakością, ani też rodzaju narzędzi, jakie mają być przy tym wykorzystywane. Kontrola ta polegała głównie na wizytach pracowników socjalnych – planowanych (związanych z aktualizacją wywiadu środowiskowego) oraz o charakterze interwencyjnym.

Ze strony realizatora usług kontrola sprawowana była przez wyznaczonego koordynatora usług, a w MOPS wykonywał ją pracownik socjalny opiekujący się daną osobą. Pod względem formalnym i rachunkowym kontrolą zajmował się wyznaczony do tego pracownik administracyjny Ośrodka.

Podstawowym dokumentem potwierdzającym fakt wykonania zleconych usług opiekuńczych przewidzianym w umowie, były kontrolki czasu pracy opiekuńki domowej prowadzone przez opiekunki dla każdej z osób korzystających ze wsparcia. Zawierały one oprócz nazwiska, imienia i adresu osoby pozostającej pod opieką, informacje o opiekunce, która realizowała usługi, miesiącu, w którym realizacja miała miejsce i informacje o liczbie wykonanych godzin usług w poszczególnych dniach danego miesiąca, potwierdzonych odrębnie dla każdego dnia podpisem osoby korzystającej z usług. Każda kontrolka zawierała także sumę wszystkich godzin zrealizowanych w ciągu miesiąca u danej osoby oraz podpis koordynatora usług działającego w imieniu realizatora. Komplet kontrolek wraz wykazem zawierającym listę osób, które objęte były pomocą, liczbą godzin, które u każdej z tych osób były wykonane (zgodnie z kontrolką), sumą wszystkich godzin wykonanych w danym miesiącu przez realizatora oraz należną mu z tego tytułu kwotą dotacji, były przekazywane do MOPS do 5-tego dnia miesiąca następującego po tym, w którym usługi były realizowane.

Analiza prawidłowości przekazanej dokumentacji polegała na porównaniu wykazu osób z ilością przekazanych kontroltek. Następnie wykaz osób sprawdzano pod kątem zgodności z wydanymi decyzjami lub pisemnymi zleceniami usług i weryfikowano informacje zawarte w kontrolkach czasu pracy opiekunki domowej (czy liczba wpisanych godzin, z uwzględnieniem różnej ich ilości w poszczególnych dniach tygodnia, odpowiada zakresowi usług wynikającemu z wydanej decyzji, zlecenia pisemnego, bądź była zgodna z informacją pracownika socjalnego o treści ustnego zgłoszenia). Weryfikowano także, czy wykonanie usług w poszczególnych dniach potwierdzono podpisem przez świadczeniobiorcę, bądź w sytuacjach wyjątkowych – członka jego rodziny (ponadto ustalone zostało z realizatorem usług, iż w przypadku, gdy osoba nie jest w stanie złożyć podpisu, po potwierdzeniu tego faktu przez pracownika socjalnego, fakt wykonania usługi będzie potwierdzał koordynator ze strony realizatora, a w sytuacji, gdy podopieczny, pomimo zrealizowania usług, odmawiał potwierdzenia tego faktu podpisem, opiekunka miała obowiązek niezwłocznego poinformowania o tym zarówno swojego koordynatora, jak też odpowiedniego pracownika socjalnego Ośrodka w celu wyjaśnienia przyczyn takiego zachowania). W przypadku wątpliwości dotyczących liczby zrealizowanych godzin, autentyczności podpisów, czy innych braków, pracownik Ośrodka kontaktował się z koordynatorem realizatora usług w celu uzyskania wyjaśnień, a jeśli to konieczne, także z osobą objętą usługami lub jej rodziną, a także pracownikiem socjalnym. Po ustaleniu stanu faktycznego, pracownik Ośrodka, jeżeli to konieczne, nanosił odpowiednie poprawki na karcie kontrolki, parafując je, oraz wpisywał ogólną liczbę zaakceptowanych godzin wykonanych usług.

Ostateczną wersję wykazu osób, które objęte były usługami opiekuńczymi z ilością wykonanych u poszczególnych osób godzin przekazywano realizatorowi usług. Stanowił on także podstawę do sporządzenia przez pracownika Ośrodka pisma do działu księgowego z informacją o liczbie wykonanych w miesiącu poprzednim godzin usług oraz wnioskiem o przekazanie na konto realizatora kwoty należnej z tego tytułu dotacji (liczba godzin przemnożona przez przyjęty w umowie z realizatorem koszt jednej godziny). Powyższy wykaz, uzupełniony o informację dotyczącą odpłatności za usługi, jaka winna być wniesiona przez poszczególnych podopiecznych, przekazywano do działu księgowego.

Jak wyjaśnił pracownik zajmujący się rozliczeniami miesięcznymi: „Najczęściej w dokumentach przekazywanych przez realizatora występują typowe błędy rachunkowe polegające na złym podsumowaniu liczby godzin, zdarzały się także rozbieżności między ilością godzin ujętą na kontrolce a widniejącą przy danej osobie w wykazie osób. Sporadycznie pojawiały się także w kontrolkach liczby godzin usług w pojedynczych dniach nieodpowiadające treści przekazanego zlecenia, za każdym razem jednak było to korygowane po rozmowie z koordynatorem usług”.

(dowód: akta kontroli str. 555-556, 583-608)

W MOPS nie stworzono harmonogramu kontroli u osób korzystających z usług opiekuńczych, wykonywanej przez pracowników socjalnych, a dotyczących wywiązywania się ze wszystkich czynności ujętych w indywidualnym zakresie usług opiekuńczych. Dyrektor MOPS wyjaśnił, że: „Regularnie ma to miejsce w terminach wymaganych przepisami dotyczącymi zasad przeprowadzania wywiadów środowiskowych. Najczęściej jednak są to nieplanowane wizyty w trakcie pracy w środowisku, a także wizyty doraźne wynikające z sygnałów otrzymanych od samych podopiecznych, ich rodzin, a także opiekunek i realizatora usług”. Podał również, że w MOPS nie określono procedury reklamacyjnej odnośnie usług opiekuńczych, jednakże zarówno osoby objęte nimi, jak też ich rodziny posiadały informacje dot. zarówno osób, do których mogły się zwrócić, jak też odpowiednie

numery kontaktowe. Ponadto w umowie z wykonawcą usług Gmina zabezpieczyła sobie możliwość kontroli zarówno w siedzibie zleceniobiorcy jak i w miejscu realizacji zadania publicznego. Nie przewidziano natomiast możliwości konfrontacji i mediacji między opiekunem a seniorem z udziałem pracownika Ośrodka opiekującego się lub koordynatora usług. Zdaniem Dyrektora: „Pracownik socjalny opiekujący się daną osobą, w sposób naturalny pełni rolę osoby pośredniczącej między podopiecznym a opiekunką środowiskową. Nie przewidziano obowiązku okresowych rozmów z opiekunkami. Pracownicy socjalni, a także osoba rozliczająca usługi opiekuńcze, na bieżąco współpracują i kontaktują się z opiekunkami oraz koordynatorem usług”.

(dowód: akta kontroli str. 60-65)

3.2. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wydawania decyzji dla 30 starszych osób korzystających z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania ustalono, że:

- pomocy osobom starszym udzielono na ich pisemny wniosek lub pisemne potwierdzenie ustnego zgłoszenia, złożonego podczas wizyty pracownika socjalnego w miejscu zamieszkania podopiecznego,
- w każdym przypadku, przed wydaniem decyzji o przyznaniu pomocy, niezwłocznie przeprowadzano lub aktualizowano wywiad środowiskowy, podczas którego gromadzono niezbędne dokumenty i informacje o sytuacji podopiecznego,
- w wyniku analizy sytuacji osoby ubiegającej się o pomoc, pracownik socjalny proponował m.in. indywidualny zakres usług opiekuńczych, wymiar pomocy oraz wysokość odpłatności,
- wywiady rodzinne zawierały informacje o rodzinie podopiecznego, w tym o osobach zobowiązanych do alimentacji i ich zdolności do zapewnienia właściwej opieki osobie starszej. Nie przeprowadzano jednak u nich formalnych wywiadów środowiskowych,
- analizę sytuacji rodziny przeprowadzano w terminie do pięciu dni od przeprowadzenia wywiadu rodzinnego,
- decyzje o przyznaniu pomocy Dyrektor wydawał niezwłocznie po uzyskaniu pisemnej analizy sytuacji osoby starszej, każdorazowo w terminie krótszym niż 30 dni,
- decyzje zawierały wszystkie wymagane informacje (oznaczenie organu wydającego decyzję, datę i miejsce wydania, oznaczenie adresata decyzji, podstawę prawną oraz szczegółowo uzasadnione rozstrzygnięcie) i pouczenia,
- zgodnie z postanowieniami uchwały Rady Miejskiej, w decyzjach prawidłowo wyliczono dochód przypadający na jedną osobę oraz wysokość ustalanych opłat dla osób korzystających z usług opiekuńczych,
- w badanej próbie nie było osób rezygnujących z usług opiekuńczych ze względu na wysokość opłat,
- spośród 30 osób u 10 występowały okresowe (ponad trzymiesięczne) zaległości w opłatach (MOPS nie podejmował działań windykacyjnych, a w wyniku przypomnień, dokonywanych przez pracowników socjalnych, osiem osób uregulowało zaległości; w dwóch przypadkach, ze względu na zgon podopiecznych, zaległości te umorzono),
- dla każdej osoby starszej korzystającej z usług opiekuńczych opracowano indywidualny zakres usług opiekuńczych w oparciu o załącznik do umowy z wykonawcą usług pn. Szczegółowy zakres usług opiekuńczych, zawierający podstawowe informacje o podopiecznym i wykaz wymaganych czynności

opiekuńczych; nie opracowano natomiast indywidualnego planu wsparcia wykraczającego swoim zakresem poza zakres usług opiekuńczych,

- w badanej próbie jedną osobą starszą opiekowało się w danym roku od jednej do dwóch opiekunek; zmiany opiekunek wynikały z przyczyn organizacyjnych realizatora usług (przesunięcia w środowiskach) lub z powodu rezygnacji opiekunek z pracy,
- dokumentacja dot. podopiecznych nie zawierała indywidualnych ocen i analiz skuteczności udzielonej pomocy lub pracy opiekunki,
- dokumentacja dot. podopiecznych nie zawierała notatek, protokołów z ewentualnych doraźnych wizyt kontrolnych pracowników socjalnych,
- nie stwierdzono wniesienia skarg przez podopiecznych na jakość wykonywanych usług oraz zapisów pracowników socjalnych o niedostatecznej jakości wykonywanych usług.

(dowód: akta kontroli str. 609-824)

W toku kontroli NIK do 30 osób korzystających z usług opiekuńczych zleczanych przez MOPS zwrócono się z prośbą o wypełnienie anonimowej ankiety. W odpowiedzi otrzymano 19 wypełnionych ankiet⁷. Z analizy ankiet wynikało m.in., że:

- 63% ankietowanych mieszkało samotnie,
- 37% korzystało z usług opiekuńczych dłużej niż 5 lat,
- 84% wносиło opłaty za świadczone usługi (jedna osoba nie posiadała wiedzy na ten temat),
- żadna z osób nie wyraziła niezadowolenia ze świadczonej pomocy (po 31,5% było bardzo zadowolonych i zadowolonych, a 37% „czasami zadowolonych, czasami nie”),
- jako najbardziej kłopotliwe przy korzystaniu z pomocy 14% ankietowanych wskazało ograniczenie czasu przeznaczonego na wykonanie potrzebnych czynności przez opiekunów, a 11% - widoczny pośpiech przy wykonywaniu czynności pomocowych; jedna osoba wskazała wszystkie wymienione w ankiecie sytuacje kłopotliwe, a 33% osób nie doświadczyło żadnych sytuacji kłopotliwych ani trudności przy korzystaniu z pomocy,
- żaden ankietowany nie stwierdził, że nie wie do kogo można zgłosić zastrzeżenia co do zakresu i jakości świadczonej pomocy,
- 95% osób potwierdziło wizyty pracowników MOPS w celu zasięgnięcia informacji o jakości udzielanej pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 825-829)

Ocena częściowa

Pracownicy socjalni MOPS rzetelnie diagnozowali sytuację osoby starszej ubiegającej się o usługę opiekuńczą. Dokonywano tego podczas szczegółowego wywiadu środowiskowego przeprowadzanego niezwłocznie po otrzymaniu sygnału o zapotrzebowaniu na nią. Wywiad ten był uaktualniany każdorazowo przed wydaniem kolejnej decyzji o przyznaniu pomocy. Na jego podstawie pracownicy socjalni MOPS określali indywidualny zakres i wymiar pomocy osobom starszym. Nadzór nad realizacją i jakością usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania prowadzony był w oparciu o cykliczne wizyty pracowników socjalnych u osób korzystających z usług opiekuńczych oraz na podstawie miesięcznych kontrolek czasu pracy opiekunki domowej, potwierdzanych przez podopiecznego lub osobę upoważnioną.

⁷ Ankiety wypełniło 15 kobiet i 4 mężczyzn w wieku od 64 do 92 lat z terenu Miasta Ostródy.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK⁸ 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 Olsztynie.

Olsztyn, dnia 4 grudnia 2017 r.

Kontroler
Hubert Sikorski
starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Andrzej Zyśk

.....
podpis

.....
podpis

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.