



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.016.03.2017
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	Wojciech Dąbrowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/126/2017 z dnia 18 października 2017 r., Hubert Sikorski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/137/2017 z dnia 27 listopada 2017 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Elblągu, ul. Winna 9, 82-300 Elbląg (dalej: „MOPS” lub „Ośrodek”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Kulesza, Dyrektor MOPS ¹ . (dowód: akta kontroli str.3-4)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności²

W okresie objętym kontrolą³ MOPS zapewniał w podstawowym zakresie usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania wszystkim osobom starszym, które o taką pomoc wnioskowały. W związku ze zleceniem przez Miasto Elbląg wykonania tych usług organizacji pozarządowej, Ośrodek przygotował szczegółowy ich zakres, stanowiący załącznik do dokumentacji konkursowej i umowy z wykonawcą. Wprowadził również standardy usług opiekuńczych wykorzystywane przy przyznawaniu usług opiekuńczych. Ośrodek pozyskiwał też i aktualizował informacje o sytuacji osób starszych z terenu Miasta Elbląga. 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 Miejskiej w rocznych sprawozdaniach ze swojej działalności oraz w ocenach zasobów pomocy społecznej. Wiedza o potrzebach osób starszych wymagających wsparcia, pochodziła z codziennego rozpoznawania dokonywanego przez pracowników socjalnych oraz od współpracujących z MOPS m.in.: organizacji pozarządowych, służby zdrowia, administratorów nieruchomości. Posiadane środki finansowe pozwalały na świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania w zakresie określonym w szczegółowym katalogu czynności, dostosowanym indywidualnie do potrzeb osoby objętej opieką. W badanym okresie MOPS prowadził poradnictwo socjalne, psychologiczne i prawne obejmując nim również osoby starsze. Usługi opiekuńcze osobom starszym udzielane były po rzetelnej i wszechstronnej analizie ich sytuacji. MOPS sprawował nadzór nad realizacją tych usług, m.in. poprzez miesięczne ich rozliczanie, potwierdzone przez świadczeniobiorców i okresowe wizyty pracowników socjalnych u podopiecznych.

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 kontrolowanym okresie zagadnienia związane z zaspakajaniem potrzeb osób starszych, a w szczególności dotyczące świadczenia im usług opiekuńczych

¹ Od 3 października 2017 r., a od 1 września 2007 r. do 2 października 2017 r. Dyrektorem była Mirosława Grochalska.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna lub ocenę opisową.

³ Lata 2015-2017 (I półrocze)

w miejscu zamieszkania ujęte zostały zarówno w statucie⁴ jak i regulaminie organizacyjnym⁵ MOPS. W statucie określono m.in., że do zadań realizowanych przez Ośrodek należy przyznawanie pomocy i nadzór merytoryczny nad realizacją pomocy w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych w miejscu zamieszkania. Zgodnie natomiast z regulaminem zadania te wykonywał Dział ds. Osób Starszych, Niepełnosprawnych i Interwencji Kryzysowej (dalej: „Dział”), poprzez:

- zapewnienie pomocy usługowej i opieki specjalistycznej dla osób starszych, w szczególności w formie usług opiekuńczych,
- monitorowanie prawidłowej realizacji zadań dotyczących świadczenia usług opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str.5-52)

Zatrudnienie w MOPS wynosiło: 145 osób w 2014 r., 140 w 2015 r. i 136 w 2016 r. oraz I półroczu 2017 r., w tym odpowiednio: 77, 72, 68 i 61 pracowników socjalnych. Zadania dotyczące przyznawania form pomocy społecznej przewidzianych ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁶, w tym również usługami opiekuńczymi realizowali wszyscy pracownicy socjalni zatrudnieni w Zespołach Pracy Socjalnej.

(dowód: akta kontroli str.63-65)

W latach 2015–2017 (I półrocze) 163 pracowników Ośrodka MOPS uczestniczyło w szkoleniach zewnętrznych i wewnętrznych, w trakcie których pozyskiwali wiedzę do wykorzystania również w pracy na rzecz wspierania osób starszych. Były to m.in. następujące szkolenia: organizator społeczności lokalnej, sposoby postępowania w sytuacjach kryzysowych, prawo rodzinne, komunikacja interpersonalna w sytuacji kryzysowej oraz metody radzenia sobie ze stresem i wypaleniem zawodowym. Uzyskane przez MOPS z Urzędu Miejskiego w Elblągu środki na szkolenia wyniosły w tym okresie 17,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.63-65)

1.2. Diagnoza sytuacji osób starszych na terenie Elbląga została umieszczona w „Elbląskim programie na rzecz osób starszych na lata 2014-2020” MOPS uczestniczył w przygotowywaniu tego dokumentu. W programie zawarto m.in., że Elbląg jest drugim, co do wielkości miastem regionu, zamieszkałym (w 2013 r.) przez 120.450 osób. Prognozowano, że liczba mieszkańców Elbląga będzie zmniejszać się z uwagi na utrzymujący się od kilku lat ujemny przyrost naturalny. W 2014 r. liczba osób powyżej 60 roku życia wynosiła 27.349, a udział w tej grupie osób powyżej 75 roku życia stanowił 27,54%. Udział osób powyżej 60 r. ż. w ogólnej liczbie mieszkańców w 2014 r. miał wynosić 22,89%, a w 2020 r. prognozowano jego wzrost do 27,35%. Oznaczało to, że ponad jedna piąta społeczeństwa w najbliższej przyszłości będzie wymagała zwiększonego zakresu pomocy i wsparcia w codziennym funkcjonowaniu oraz zwiększonego zakresu opieki medycznej, ale także stworzenia możliwości do aktywnego trybu życia i przeciwdziałania wykluczeniu z życia społecznego i kulturalnego Miasta.

Powyższa diagnoza została opracowana na podstawie:

- poprzednio obowiązującego „Elbląskiego programu na rzecz osób starszych na lata 2009-2013”,
- Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Elblągu w latach 2009 – 2020⁷ (dalej „Strategia”),

⁴ Zgodnie z § 8 Statutu MOPS w Elblągu powołanego Uchwałą Nr X/273/2011 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 24 listopada 2011 r. (ze zmianami).

⁵ Zadania określone w Regulaminie organizacyjnym Stacji obowiązującym na mocy Zarządzeń Dyrektora MOPS w Elblągu: nr 2 i 15 z 2015 r. 3, 10 i 25 z 2016 r. oraz 10, 13, i 28 z 2017 r.

⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.

⁷ Przyjęta uchwałą Rady Miejskiej w Elblągu z 19 marca 2009 r.

- projektów: „Rządowego programu na rzecz aktywności społecznej osób starszych na lata 2014-2020” oraz „Polityki senioralnej województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2014-2020”,
- danych z rocznika statystycznego dotyczących sytuacji osób starszych,
- informacji własnych dotyczących działania placówek i instytucji zajmujących się osobami starszymi,
- raportów sporządzonych na podstawie konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta oraz elbląskimi organizacjami pozarządowymi,
- oceny zasobów pomocy społecznej w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str.147-150, 175-176)

1.3. W okresie objętym kontrolą problematyka dotycząca osób starszych i opieki nad nimi została ujęta w Strategii, która powstała przy udziale ponad 20 instytucji, w tym m.in. MOPS, policji, szkół oraz innych instytucji związanych z pomocą społeczną. Przy jej tworzeniu korzystano również z konsultacji społecznych, które odbyły się w 2009 r. Ze Strategii wynikało m.in., że:

- nastąpi wzrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym (60 lat i więcej),
- w 2008 r. rodziny emerytów i rencistów stanowiły ok. 30% rodzin objętych pomocą MOPS,
- miasto charakteryzowało się na tle innych ośrodków miejskich niższym wskaźnikiem osób starszych (w 2007 r. osoby te stanowiły 14,7% ludności),
- jednym z celów jest tworzenie osobom starszym optymalnych warunków funkcjonowania społecznego.

Kierownik Referatu Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Elblągu wyjaśniła, że Strategia była dokumentem ogólnym wskazującym politykę miasta w obszarze rozwiązywania problemów społecznych oraz wyznaczającym główne kierunki działania samorządu i innych instytucji działających w tym sektorze. Uszczegółowieniem Strategii były programy odpowiadające wyznaczonym przez strategię obszarom problemowym⁸. Strategia nie zawierała źródeł finansowania oraz wskaźników, gdyż taki wymóg obowiązuje od 11 maja 2011 r.

(dowód: akta kontroli str.66-97)

Cele założone w Strategii zostały zrealizowane, gdyż, jak wyjaśniła Dyrektor MOPS, aktualnie Miasto Elbląg jest w stanie zapewnić pomoc i wsparcie wszystkim potrzebującym tego osobom starszym. Dysponuje możliwościami objęcia tych osób pomocą usługową w środowisku, usługami w ośrodkach wsparcia, pomocą finansową na zabezpieczenie niezbędnych potrzeb, posiłkami w miejscu zamieszkania, pomocą w finansowaniu kosztów utrzymania mieszkania (dodatki mieszkaniowe), pracą socjalną, pomocą psychologiczną, a także, po wyczerpaniu się wszystkich możliwości utrzymania w środowisku, ma możliwość skierowania do domu pomocy społecznej usytuowanego najbliżej miejsca zamieszkania. Osoby starsze, niepełnosprawne, wymagające znacznego zakresu pomocy medycznej i opieki pielęgniarskiej mają możliwość ubiegania się o skierowanie do Zakładu Opiekuńczo – Leczniczego funkcjonującego w strukturach Szpitala Miejskiego w Elblągu. Podała też, że Miasto wspiera działania adresowane do osób w wieku powyżej 60 lat, realizowane przez różne podmioty, doceniając znaczenie utrzymania aktywności tych osób dla jakości dalszego ich życia. Osoby w wieku 60+ korzystają z oferty różnorodnych aktywności, m.in. w ramach Uniwersytetu III Wieku, czy też klubów seniora i innych organizacji seniorskich.

(dowód: akta kontroli str.66-97)

⁸ Elbląski program dla osób starszych na lata 2009-2013 i na lata 2014-2020, inne programy dotyczące narkomanii i niepełnosprawności.

1.4. W badanym okresie Dyrektor MOPS corocznie terminowo (do 30 kwietnia) przekazywał Radzie Miejskiej ocenę zasobów pomocy społecznej, sporządzoną w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej za rok poprzedni. Oceny te zawierały w formie tabelarycznej wymagane elementy, tj. infrastrukturę, kadrę, organizacje pozarządowe i nakłady finansowe na zadania pomocy społecznej, osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej, rodzaje problemów społecznych oraz ich strukturę ilościową. Prognozy dotyczące sytuacji osób starszych dotyczyły m.in. liczby osób w wieku powyżej 60 lat, w tym objętych pomocą, liczby miejsc spotkań seniorów (np. klubów seniora). Informacje te opracowano w oparciu o dane z ewidencji ludności. Wśród przedstawionych Radzie potrzeb z zakresu pomocy osobom starszym wymieniono m.in. zwiększenie liczby miejsc w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, utworzenie oddziału oraz poradni geriatrycznej, a także rekomendował tworzenie alternatywnych form opieki nad osobami starszymi w postaci mieszkań wspomaganych. Sprawozdania prezentowane były Komisji Spraw Społecznych i Samorządowych Rady Miejskiej. Na podstawie analizy protokołów z posiedzeń i sesji ww. zgromadzeń ustalono, że radni nie podejmowali dyskusji oraz nie wnosili uwag do prezentowanych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str.98-143)

1.5. Z inicjatywą opracowania „Elbląskiego programu na rzecz osób starszych na lata 2014-2020”⁹ (dalej „Program”)¹⁰ wystąpił do Prezydenta Miasta Pełnomocnik ds. Seniorów, w wyniku czego Prezydent powołał 23 października 2013 r. zespół do jego opracowania. Program sporządzono we współpracy m.in. z: MOPS, klubami seniora, pracownikami Domów Pomocy Społecznej, Związkiem Emerytów, Rencistów i Inwalidów. Ujęto w nim m.in. rozpoznanie sytuacji (diagnoza) osób starszych na terenie Miasta. Program został przyjęty na podstawie opracowanej wcześniej ww. diagnozy, a także:

- poprzednio obowiązującego Elbląskiego programu na rzecz osób starszych na lata 2009-2013”, a także Strategii,
- projektów: „Rządowego programu na rzecz aktywności społecznej osób starszych na lata 2014-2010” oraz „Polityki senioralnej województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2014-2012”,
- danych z rocznika statystycznego dotyczących sytuacji osób starszych,
- informacji własnych dotyczących działania placówek i instytucji zajmujących się osobami starszymi,
- raportów sporządzonych na podstawie konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta oraz elbląskimi organizacjami pozarządowymi,
- oceny zasobów pomocy społecznej z 2012 r.

Program zawierał tryb i metody identyfikowania osób starszych potrzebujących wsparcia w codziennej egzystencji oraz osób, które w najbliższym czasie, tj. w perspektywie do 8 lat, takiego wsparcia będą potrzebować. Według Programu osoby starsze identyfikowano poprzez wizyty pracowników socjalnych MOPS u osób powyżej 70 r.ż. Opracowano go w podziale na poszczególne formy wsparcia, tj. usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, domy pomocy społecznej, dzienne domy pomocy, system opieki geriatrycznej. Poszczególnym podmiotom (m.in. MOPS, Urząd Miasta) przypisano działania związane z realizacją Programu (np. za świadczenie usług opiekuńczych w latach 2014-2020 był odpowiedzialny MOPS i Departament Społeczny Urzędu). Został ponadto opracowany harmonogram realizacji programu. Za monitoring i ewaluację Programu odpowiadał

⁹ Przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Elblągu z 26 czerwca 2014 r.

¹⁰ W okresie objętym kontrolą Program nie był uaktualniany

Pełnomocnik ds. seniorów wraz z Departamentem Społecznym Urzędu Miejskiego w Elblągu (przeprowadzano ją po zakończeniu każdego roku).

(dowód: akta kontroli str.144-183)

1.6. Identyfikowanie osób starszych potrzebujących pomocy, w szczególności w zakresie dostępu do usług opiekuńczych, odbywało się m.in. na podstawie:

- informacji pozyskanych w ramach udzielania pomocy w latach ubiegłych,
- spostrzeżeń wynikających z monitoringów pracowników socjalnych u jubilatów obchodzących w danym roku 85, 90, 95, 100 i każde następne urodziny,
- zgłoszeń od osób zainteresowanych i członków ich rodzin, sąsiadów i znajomych, a także zgłoszeń z instytucji przychodni, szpitali, policji, organizacji seniorskich.

Potrzeby rozpoznawane były również na podstawie indywidualnych rozmów, w trakcie wywiadów środowiskowych, rozmów z członkami rodzin, obserwacji własnych, monitoringów skuteczności dotychczasowych form przyznanej pomocy.

(dowód: akta kontroli str.88)

Pracownicy socjalni Ośrodka monitorowali osoby starsze objęte pomocą w formie usług opiekuńczych w zależności od indywidualnych potrzeb osób objętych tą formą pomocy. Monitoring odbywał się nie rzadziej niż co 3 miesiące, natomiast wywiad kontrolny (rekwalifikacja), zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, odbywał się nie rzadziej niż co 6 miesięcy. Ponadto pracownicy socjalni odwiedzali wszystkie osoby obchodzące jubileusz (ponad 85 lat), przeprowadzali z nimi rozmowy, w trakcie których rozpoznawali ich sytuację rodzinną, socjalno-bytową, zdrowotną oraz potrzeby i oczekiwania wobec służb miejskich. Informowali te osoby o możliwości skorzystania z różnych form pomocy jakie oferuje MOPS, w tym: skorzystanie z usług opiekuńczych, skierowanie do Środowiskowego Domu Samopomocy, Domu Dziennego Pobytu, posiłki dowożone do miejsca zamieszkania, pomoc finansowa, dodatki mieszkaniowe i dodatki energetyczne. W ramach prowadzonej pracy socjalnej w rejonie opiekuńczym, pracownicy MOPS rozpytywali o osoby zamieszkujące w sąsiedztwie, które mogą wymagać wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, szczegółowo przedstawiając zakres oferowanej pomocy. W zakresie identyfikowania osób starszych potrzebujących pomocy współpracowano również z przychodniami zdrowia, szpitalami i funkcjonariuszami policji (dzielnicowymi).

(dowód: akta kontroli str.184-189)

MOPS nie posiadał wiedzy o liczbie osób starszych prowadzących samodzielne lub wieloosobowe gospodarstwo domowe, natomiast dzięki współpracy z gminną ewidencją ludności pracownicy dysponowali wiedzą o liczbie osób znajdujących się w danej grupie wiekowej (60-69 lub 70-79 lat i powyżej), mieszkających w poszczególnych rejonach opiekuńczych. Pracownicy socjalni posiadali wiedzę o osobach starszych wymagających wsparcia głównie na podstawie informacji pozyskanych podczas pracy w rejonie opiekuńczym oraz współpracy z organizacjami i jednostkami działającymi na terenie miasta np.: przychodnie, szpitale, spółdzielnie mieszkaniowe, zarządcy nieruchomości, policja, straż miejska itp. Ważnym źródłem informacji byli również sąsiedzi.

Ośrodek zapewniał pomoc w prowadzeniu gospodarstwa domowego i wsparcie w samoobsłudze wszystkim potrzebującym osobom starszym. Dysponował również, w razie potrzeby, możliwością objęcia tych osób dodatkową pomocą finansową, pomocą psychologiczną, pracą socjalną. W przypadku braku możliwości wsparcia w miejscu zamieszkania posiadał możliwość skierowania osoby wymagającej całodobowej opieki do domu pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str.184-189)

Jak wyjaśnił Dyrektor MOPS, jednym z najistotniejszych działań mających na celu monitoring osób starszych i określenie ich potrzeb jest odwiedzanie jubilatów obchodzących w danym roku jubileusz (85, 90, 95, 100 i każdych następnych urodzin), które pozwalają na określenie aktualnych potrzeb osób starszych, umożliwiając przewidywanie i ustalanie grupy osób, które z dużym prawdopodobieństwem w najbliższych latach będą wymagały wsparcia ze strony Ośrodka. Ponadto pracownicy socjalni w ramach prowadzonej pracy socjalnej w rejonach opiekuńczych oraz współpracy z instytucjami mającymi bezpośredni kontakt z osobami starszymi pozyskiwali wiedzę o osobach starszych wymagających wsparcia środowiskowego. Wszystkie osoby, do których dotarli pracownicy socjalni wymagające wsparcia w formie usług opiekuńczych objęte zostały taką formą pomocy. Osobom, które na daną chwilę nie wymagały pomocy w formie usług opiekuńczych zaproponowano inne, opisane powyżej, formy wsparcia. Wskazano również na możliwość uzyskania pomocy przez organizacje pozarządowe, np.: usługi asystenta osoby niepełnosprawnej. W ramach prowadzonej pracy socjalnej pracownicy socjalni informowali o możliwości skorzystania ze wsparcia psychologa, zapraszali do udziału w grupach samopomocowych organizowanych w ramach działań na rzecz środowiska lokalnego kierowanych do osób starszych, informują o zajęciach organizowanych i adresowanych do osób starszych przez Dom Sąsiedzki, Uniwersytet III Wieku, które mają na celu aktywizację, rozwijanie zainteresowania, pozwalają nabyć nowe umiejętności, ciekawie spędzić czas wolny, przełamać samotność, nawiązać nowe kontakty społeczne).

(dowód: akta kontroli str.184-189)

Pracownicy socjalni byli w stałym kontakcie z pielęgniarkami przyszpitalnymi oraz pielęgniarkami środowiskowymi z przychodni zdrowia, dzielnicowymi. Informacje o potrzebie odwiedzin osoby starszej, zgłoszenia problemów zdrowotnych, obserwowanej niezaradności w prowadzeniu gospodarstwa domowego, niewłaściwego zapewnienia opieki przez członków rodziny przekazywane były telefonicznie.

W latach objętych kontrolą realizowana była współpraca ze szpitalami i podmiotami leczniczymi. Przyjmowano zgłoszenia o potrzebie objęcia pomocą w codziennej egzystencji osób, które po zakończonej hospitalizacji z uwagi na samotne zamieszkiwanie lub brak możliwości zapewnienia wystarczającej opieki przez wspólnie zamieszkującą rodzinę wymagają pomocy. W okresie objętym kontrolą takich przyjęto łącznie 56 takich zgłoszeń, a pomocą w formie usług opiekuńczych objęto 11 osób.

(dowód: akta kontroli str.184-189)

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: 515, 519 i 579 osoby. Zmieniła się jednocześnie średnia liczba godzin usług na jedną osobę starszą z 281,0 h w 2014 r., poprzez 262,0 h w 2015 r., do 285,0 h w 2016 r. Wartość udzielonych świadczeń w badanym okresie wynosiła 1.734,0 tys. zł w 2014 r, 1.724,0 tys. zł w 2015 r. i 1.953,0 tys. zł w 2016 r. Nie były natomiast dostępne specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz mieszkania chronione. Spośród form pomocy przewidzianych ustawą o pomocy społecznej najbardziej powszechne były usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str.190-200)

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że: ww. usługi były jednocześnie bardzo skuteczne, bo umożliwiały osobie wymagającej wsparcia funkcjonowanie w dotychczasowym środowisku maksymalnie jak najdłużej. Uwzględniały również dotychczasowe nawyki, przyzwyczajenia osób starszych. Nie bez znaczenia jest również to, że były stosunkowo tanie. Kolejną skuteczną pomocy adresowaną do osób starszych są również usługi świadczone w ośrodkach wsparcia (Dom Dziennego Pobytu, Środowiskowy Dom Samopomocy dla Osób z Chorobą Alzheimera, Środowiskowy Dom Samopomocy dla Osób Niewidomych i Niedowidzących z Zaburzeniami Psychicznymi). Ułatwiają one osobom starszym funkcjonowanie w dotychczasowym środowisku, umożliwiają nawiązywanie i utrzymywanie relacji społecznych, zapewniają aktywizację w różnym zakresie, rehabilitację, atrakcyjne spędzanie czasu, posiłki. Dają jednocześnie rodzinom opiekującym się starszymi, niedołężnymi członkami swoich rodzin możliwość wytchnienia i umożliwiają im prowadzenie aktywności zawodowej i społecznej. Osoby mające trudności w samodzielnym dotarciu do placówek wsparcia dziennego są do tych placówek dowożone. W przypadku korzystania z usług placówek dziennego pobytu, napotykaną trudnością jest przełamanie bariery niechęci osób starszych do zmiany swojego trybu życia, przyzwyczajień, otoczenia, systematycznego wychodzenia z domu. Osoby starsze, cierpiące na zaburzenia psychiczne mają możliwość skorzystania ze specjalistycznych usług opiekuńczych świadczonych przez pielęgniarki neuropsychiatryczne. Bardzo istotną formą pomocy adresowanej m.in. do osób starszych jest poradnictwo specjalistyczne (socjalne, psychologiczne, prawne). Dzięki temu zainteresowane osoby mają możliwość przezwyciężenia pojawiających się w ich życiu trudności i problemów.

W okresie objętym kontrolą realizowany był w Elblągu Program „Bezpieczny Elbląg”. Zadania realizowane w ramach tego programu obejmowały obszar pn. „Bezpieczny Senior”, w ramach którego systematycznie przygotowywane były ulotki, broszury informacyjne¹¹, odbywały się kampanie informacyjne, organizowane były spotkania przedstawicieli Policji z seniorami w klubach seniorów, w placówkach wsparcia dziennego, MOPS¹².

(dowód: akta kontroli str. 88-93)

Do wydawania decyzji administracyjnych przyznających usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania Prezydent upoważnił dyrektora MOPS i jego zastępcę. W latach 2014-2017 (I półrocze) w MOPS wydano odpowiednio 810, 1.091, 818 i 674 (łącznie: 3.393) decyzji w sprawie przyznania osobom starszym usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W badanym okresie nie wydano decyzji odmawiających przyznania ww. usług. MOPS wydał również odpowiednio 4, 4 i 3 decyzje przyznające usługi opiekuńcze z urzędu.

W latach 2014-2017 (I półrocze) z usług opiekuńczych zrezygnowało łącznie 189 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.

(dowód: akta kontroli str.201,203-206, 610)

MOPS prowadził, w sposób zorganizowany, wsparcie psychologiczne (w tym również dla osób starszych), z którego korzystało łącznie 3.388 osób w 2014 r., 900 w 2015 r. 2.416 w 2016 r. i 386 w 2017 r. (I półrocze). Wsparciem socjalnym objęto

¹¹ Dostępne były w przychodniach, spółdzielniach mieszkaniowych, administracjach domów komunalnych oraz w siedzibie MOPS

¹² W trakcie tych spotkań omawiane są sprawy dotyczące m.in. pomocy seniorom w celu uniknięcia wyłudzeń środków finansowych,

natomiast 5.297 osób, w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 1312, 1412, 1479 oraz 1092 osób. Prowadzone było również poradnictwo prawne, z którego w 2015 r. skorzystało 2.080 osób (w pozostałych latach nie prowadzono poradnictwa, gdyż MOPS nie zatrudniał w tym okresie radcy prawnego)¹³. W sprawie zapewniania osobom starszym transportu (np. w celu dowiezienia ich do lekarza, urzędu) Dyrektor wyjaśniła, że w sytuacjach, gdy jest to wskazane, w przypadku osób starszych lub niepełnosprawnych, najczęściej samotnych, oferowało takie wsparcie bezpłatnie Elbląskie Stowarzyszenie Pomocy Humanitarnej „Lazarus” (ESPH „Lazarus”) oraz NZOZ „Elbląskie przewozy medyczne”. MOPS nie organizował tych dowozów i nie ponosił kosztów.

(dowód: akta kontroli str.190-200, 202)

1.8. W latach 2014-2016 przeciętne roczne wydatki na jedną osobę korzystającą z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania wynosiły od 2,5 tys. zł do 2,6 tys. zł. Wydatki na usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania stanowiły od 1,4 do 1,9% wydatków MOPS na pomoc społeczną, a koszty pobytu w DPS wynosiły 3% tych wydatków.

W latach 2014-2017 (I półrocze) z opłat za usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania zwolniono ogółem 1.785 osób, w tym: 406 w 2014 r., 421 w 2015 r., 473 w 2016 r. i 485 w I połowie 2017 r. Zwolnienia z odpłatności za ww. usługi następowały w większości przypadków z więcej niż jednej przyczyny. Najczęstszymi przyczynami były: długotrwała lub ciężka choroba, kosztowne leczenie, niepełnosprawność, wysokość dochodu nieprzekraczająca kwoty kryterium dochodowego.

W 2014 r., spośród 464 osób wnoszących opłaty za usługę, z opłatami zalegało 387 osób na kwotę 25,2 tys. zł, w 2015 r. na 480 osób wnoszących opłaty zalegało 401 na kwotę 26,9 tys. zł, w 2016 r. na 575 osób zalegały 447 na kwotę 22,9 tys. zł, a w 2017 r. (I połowa) na 468 osób zalegało 455 na kwotę 30,3 tys. zł. W latach 2014 – 2017 (I połowa) większość zaległości zostało spłaconych bez wystawiania tytułów egzekucyjnych, w wyniku monitów telefonicznych lub wizyt pracowników MOPS.

W trybie egzekucji odzyskano 675,68 zł w 2015 r., 1942,78 zł w 2016 r. i 255,13 zł w 2017 r. (I półrocze).

(dowód: akta kontroli str.207-212)

W latach 2014-2017 (I półrocze) budżet Ośrodka w dziale 852 Pomoc społeczna, rozdziale 85228 Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze był zmniejszany trzy razy, w tym:

- jeden raz w 2014 r. o 9,0 tys. zł, tj. z 374,0 tys. zł do 365,0 tys. zł,
- jeden raz w 2015 r. – o 8,0 tys. zł (z 382,0 tys. zł do 374,0 tys. zł),
- jeden raz w 2016 r. – o 7,0 tys. zł (z 382,0 tys. zł do 375,0 tys. zł).

Ww. zmniejszenia budżetu MOPS były dokonywane na wniosek Dyrektora, ze względu na zmniejszającą się liczbę osób objętych usługami.

(dowód: akta kontroli str.209)

1.9. Elbląska Rada Seniorów została powołana przez Prezydenta Miasta Elbląga w dniu 14 marca 2012 r. Do zakresu jej działalności należała m.in. integracja środowiska seniorów zrzeszonych w organizacjach pozarządowych i klubach seniora oraz koordynacja i pomoc w pozyskiwaniu środków finansowych dla poszczególnych organizacji. Rada nie formułowała wniosków i zaleceń związanych z pomocą osobom starszym. Jak wyjaśniła Pełnomocnik Prezydenta ds. osób

¹³ Nie prowadzono statystyk dotyczących poradnictwa prawnego, socjalnego i psychologicznego z wyszczególnieniem osób starszych

starszych członkowie Elbląskiej Rady Seniorów aktywnie współpracują zarówno z pracownikami MOPS jak też Klubami Seniorów, organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób starszych, mając tym samym dobre rozeznanie środowiska co pozwala stwierdzić że w mieście jest dobrze rozwinięty i zorganizowany system usług opiekuńczych. Analizowane są co roku kwestie związane z realizacją usług opiekuńczych na rzecz seniorów w ich miejscu zamieszkania. Taka forma pomocy jest najbardziej przyjazna dla seniorów ponieważ ułatwia im radzenie sobie z czynnościami dnia codziennego. Jednocześnie daje szansę na jak najdłuższe pozostanie w swoim mieszkaniu, gdzie spędzili swoje dotychczasowe życie i gdzie czują się dobrze. Potrzeby i oczekiwania osób starszych są zróżnicowane i zależą od wielu czynników, m.in. od stanu zdrowia, sprawności fizycznej i psychicznej, sytuacji rodzinnej, mieszkaniowej, finansowej, wykształcenia, pracy wykonywanej w okresie aktywności zawodowej, trybu życia itp. Trudno zatem oczekiwać, że bez zaangażowania samych osób zainteresowanych i ich najbliższych, miasto jest w stanie zaproponować osobom starszym wachlarz usług spełniających ich oczekiwania. Obecnie świadczony zakres usług jest bardzo szeroki i naszym zdaniem uwzględnia aktualne potrzeby. Realizatorzy usług dbają o wzrost ich jakości, osoby świadczące usługi podnoszą swoje kwalifikacje. Najwięcej osób starszych korzysta z usług opiekuńczych świadczonych w miejscu ich zamieszkania przez wykwalifikowane opiekunki. Korzystanie z tej formy pomocy wprowadza najmniej zmian w ich dotychczasowym życiu. Sytuacja tych osób jest monitorowana i w razie konieczności można bardzo szybko podjąć działania interwencyjne. Jakość usług jest poprawna. Oferta możliwych do wykonania usług jest szeroka, zatem najwyższej oceniamy właśnie tę formę pomocy. Obserwując środowisko osób starszych zauważamy konieczność rozwoju usług specjalistycznych np. rehabilitacyjnych. Usługi te w ramach NFZ są mało dostępne.

(dowód: akta kontroli str.213-214)

Przedmiotem obrad Komisji Spraw Społecznych i Samorządowych była Karta Seniora. Radni w 2016 r. składali również interpelacje dotyczące kampanii społecznej „Bezpieczny senior” oraz programu „Senior –Wigor”.

(dowód: akta kontroli str.94)

1.10. Informacje o możliwości pomocy osobom starszym zamieszczane były na stronie internetowej Ośrodka. Ponadto pracownicy socjalni podczas odwiedzin jubilatów (obchodzących jubileusz urodzin 85 lat i więcej) szczegółowo informują na temat zakresu i form pomocy. Również podczas spotkań z przedstawicielami organizacji pozarządowych przekazywane były informacje na ten temat.

(dowód: akta kontroli str.215)

1.11. Nadzór Prezydenta Elbląga nad MOPS był realizowany w ramach systemu kontroli zarządczej oraz systemu kontroli wewnętrznej, przeprowadzanych według corocznych planów kontroli. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Miasta zatrudniony był audytor wewnętrzny. W latach 2015-2017 (I połowa) Urząd Miasta przeprowadził w MOPS jedną kontrolę, przy czym nie obejmowała ona działań związanych z wyłonieniem firmy świadczącej usługi opiekuńcze oraz wydatków przeznaczonych na ten cel. Ponadto, jak wyjaśnił Prezydent Elbląga, Sekretarz Miasta prowadził bieżący nadzór nad MOPS poprzez bezpośredni kontakt z jego dyrektorem.

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.

(dowód: akta kontroli str.175-183)

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 pracowników socjalnych oraz od współpracujących z MOPS organizacji pozarządowych, ośrodków służby zdrowia, administratorów nieruchomości itp. Posiadane środki finansowe pozwalały na świadczenie usług w miejscu zamieszkania również w zakresie poradnictwa socjalnego, psychologicznego, poradnictwa prawnego. 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. Określanie zakresu usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania oraz wykonywanie usług zgodnie z przyjętym zakresem

Opis stanu faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie w MOPS obowiązywały „Standardy usług opiekuńczych świadczonych na rzecz klientów pomocy społecznej”¹⁴(dalej „Standardy”). Zostały one sporządzone przez Zespół ds. opracowania standardu usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, powołany Zarządzeniem Prezydenta Miasta Elbląga¹⁵. W skład zespołu wchodziło trzech pracowników MOPS i jeden Wydziału Społecznego Urzędu Miejskiego w Elblągu. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że w pracach nad jego tworzeniem uczestniczyli też przedstawiciele PCK oraz ESPH „Lazarus”.

Jako cel tworzenia Standardów określono realizację Uchwały Rady Miejskiej w sprawie „Elbląskiego programu na rzecz osób starszych na lata 2009-2013” oraz, jak wyjaśniła Dyrektor MOPS, wzmocnienie pozycji usługobiorcy, ujednolicenie wymagań wobec usługodawców, poprawę wizerunku instytucji pomocy społecznej oraz realizacja usług pożądanej jakości.

Standardy zawierały zapisy dotyczące m.in.:

- katalogu czynności opiekuńczych, w którym szczegółowo określono rodzaj wchodzących w ich zakres usług (np. dokonywanie zakupów, przygotowanie lub przynoszenie posiłków, bieżące sprzątanie mieszkania, opieka higieniczno-sanitarna, pomoc w dotarciu do placówki medycznej czy realizacja recept)¹⁶,
- usługi były wykonywane na trzech poziomach: podstawowym, rozszerzonym i wieloprofilowym,
- świadczenia usług zarówno w dni powszednie jak i wolne od pracy w godzinach od 6.00 do 22.00, w wyjątkowych przypadkach wykonawca powinien zapewnić opiekę całodobową,
- kwalifikacji i predyspozycji osób świadczących usługi opiekuńcze,
- sposobu postępowania w przypadku zaistnienia sytuacji wyjątkowych,
- sposobu kontaktu osoby świadczącej usługi opiekuńcze z MOPS,
- częstotliwość i sposób monitoringu, oceny i ewaluacji usług opiekuńczych,
- umieszczenia przez wykonawcę w karcie pracy opiekunki daty i godziny wykonania usługi, podpisu wykonawcy oraz świadczeniobiorcy potwierdzających jej wykonanie.

¹⁴ Określone w Zarządzeniu Prezydenta Miasta Elbląga z dnia 24 maja 2011 r.

¹⁵ Zarządzenie z 21 kwietnia 2009 r. Standardy nie były zmieniane do 30.06.2017 r.

¹⁶ W katalogu nie jest wymienione świadczenie usług opiekuńczych, w okresie, w którym osoba uprawniona czasowo korzysta np. z leczenia szpitalnego i nie przebywa w miejscu zamieszkania,

Ponadto wykonawca usługi zobowiązany był do informowania MOPS o każdej zmianie sytuacji świadczeniobiorcy (np. pogorszenie stanu zdrowia). W katalogu nie przewidziano innych form opieki (np. teleopieka, odwiedzanie osoby starszej w szpitalu itp.).

(dowód: akta kontroli str.217-230)

2.2. W badanym okresie usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania Miasto zlecało organizacjom pozarządowym. Wykonawców tej usługi wybrano w trybie konkursu ofert, przeprowadzonego przez Urząd Miasta w 2014 r. na lata 2015-2017. Ww. opisane „Standardy usług opiekuńczych świadczonych na rzecz klientów pomocy społecznej w Elblągu” były załącznikiem do dokumentacji konkursowej oraz wytycznymi do wykonania umowy przez organizację zewnętrzną. Analiza dokumentacji konkursowej wykazała m.in., że:

- w ogłoszeniu konkursowym określono czas realizacji usług, z podaniem przewidywanej liczby godzin usług w poszczególnych latach 2015-2017,
- przyjęto minimalną kwotę wynagrodzenia dla osoby świadczącej usługi (7 zł netto za 1 h),
- ustalono ceny 1 godziny świadczenia usług opiekuńczych na 11,90 zł brutto dla poziomu podstawowego i 12,10 zł dla poziomu rozszerzonego,
- podano planowane w budżecie kwoty na realizację zadania w każdym roku, z zastrzeżeniem możliwości ich zmniejszenia lub zwiększenia,
- urząd zastrzegł możliwość zlecenia zadania kilku podmiotom, w zależności od ich możliwości organizacyjnych i ekonomicznych.

Ogłoszenie otwartego konkursu ofert zawierało informacje dotyczące: rodzaju zadania, zasad przyznawania dotacji; terminu i warunków 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.

Ww. konkurs ofert został ogłoszony: w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Miasta i na jego stronie internetowej. Prezydent powołał komisję konkursową do oceny złożonych ofert (prace komisji dokumentowano protokołem). W badanym okresie nie wpłynęły protesty lub odwołania od wyników konkursu. Ogłoszenia o wynikach otwartego konkursu ofert zostało upublicznione w takiej samej formie jak ogłoszenie o konkursie.

Konkurs ogłoszono i rozstrzygnięto w terminie pozwalającym na zachowanie ciągłości świadczonych usług opiekuńczych.

Oprócz oceny formalnej Komisja oceniła w skali punktowej także: zawartość merytoryczną oferty, budżet projektu, przygotowanie oferenta do realizacji zadania, zgodność projektu z właściwym dokumentem strategicznym.

W konkursie na świadczenie usług opiekuńczych w latach 2015-2017 złożono dwie oferty ocenione odpowiednio na 386 i 397 punktów na 500 możliwych. Ze względu na ograniczone możliwości organizacyjne i ekonomiczne oferentów, komisja zarekomendowała przyznanie dotacji obydwu oferentom: Warmińsko-Mazurskiemu Oddziałowi PCK w kwocie 1.987 tys. zł oraz ESPH Lazarus – 2.100 tys. zł.

Złożone oferty i podpisane umowy spełniały wymogi określone w rozporządzeniach Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. oraz 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań¹⁷.

¹⁷ Odpowiednio: Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25 i Dz. U. z 2016 r. poz. 1300.

Umowy z ww. oferentami podpisał Prezydent Miasta Elbląga (w kolejnych latach zawarł również po trzy aneksy aktualizujące wysokość kwot przeznaczonych w budżecie Miasta na realizację usług opiekuńczych). Całkowity koszt zadania w przypadku PCK wzrósł z 2.172 tys. zł do 2 893 tys. zł, a w przypadku ESPH Lazarus z 2 200 tys. zł do 3 022 tys. zł. Zakres i wymagania jakościowe dotyczące usług opiekuńczych, a także wymagania w zakresie doświadczenia i kwalifikacji osób realizujących usługi określono w załączniku do umowy, będącym ww. standardami usług opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str.237-315)

W badanym okresie wykonawcę usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania wybrano również w trybie przetargu nieograniczonego, przeprowadzonego przez MOPS w 2015 r. Ww. „Standardy usług opiekuńczych świadczonych na rzecz klientów pomocy społecznej w Elblągu” były załącznikiem do dokumentacji przetargowej oraz wytycznymi do wykonania umowy przez organizację zewnętrzną. Analiza dokumentacji przetargowej wykazała m.in., że:

- w ogłoszeniu przetargowym określono czas realizacji usług na 2015 i 2016 r., z podaniem przewidywanej liczby godzin usług w poszczególnych latach,
- przyjęto minimalną kwotę wynagrodzenia dla osoby świadczącej usługi (7,85 zł netto za 1 h),
- ustalono ceny 1 godziny świadczenia usług opiekuńczych na 12,00 zł,
- na kryteria oceny ofert składały się: w 70% cena, w 20 % liczba zatrudnionych opiekunek oraz w 10% kwalifikacje zawodowe kadry,
- podano planowane w budżecie kwoty na realizację zadania, z zastrzeżeniem możliwości ich zmniejszenia lub zwiększenia.

Ogłoszenie przetargu nieograniczonego zawierało 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.

Ww. konkurs ofert został ogłoszony: w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Miasta i na jego stronie internetowej. Prezydent powołał komisję konkursową do oceny złożonych ofert (prace komisji dokumentowano protokołem). W badanym okresie nie wpłynęły protesty lub odwołania od wyników konkursu. Ogłoszenie o wynikach przetargu zostało upublicznione w takiej samej formie jak ogłoszenie o konkursie. Przetarg ogłoszono i rozstrzygnięto w terminie pozwalającym na zachowanie ciągłości świadczonych usług opiekuńczych. Komisja oceniła w skali punktowej: cenę, kwalifikacje kadry, liczbę zatrudnionych opiekunek. W przetargu na świadczenie usług opiekuńczych w latach 2015-2016 złożono sześć oferty. Komisja wybrała ofertę firmy Medis 24 sp. z o.o. z Zambrowa. Złożone oferty i podpisane umowy spełniały wymogi określone w ww. rozporządzeniach Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Dyrektor MOPS podpisał z oferentem umowy na realizację usług opiekuńczych. Zakres i wymagania jakościowe dotyczące usług opiekuńczych, a także wymagania w zakresie doświadczenia i kwalifikacji osób realizujących usługi określono w załączniku do umowy, będącym ww. standardami usług opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 336-418)

Zgodnie z umowami, 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 złożył terminowo sprawozdanie 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.

(dowód: akta kontroli str.284-299, 336-421)

Ośrodek dokonywał rozeznania na lokalnym rynku usług opiekuńczych. Analiza ofert internetowych potwierdziła, że na terenie Elbląga usługi opiekuńcze oprócz podmiotów, z którymi MOPS podpisała umowy na świadczenie tych usług świadczyła firma Projekt PB CUO „Pomocna dłoń”, która oferowała usługi opiekuńcze w cenie 23 zł/h.

(dowód: akta kontroli str.202)

2.3. 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 wolontariacie¹⁸, dokumenty te zawierały m.in. zakres zleczanych zadań, wysokość środków planowanych na realizację programu, informacje o trybie powoływania i działania komisji konkursowej. Każdorazowo program był przyjmowany przez Radę Miasta do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok w którym miała obowiązywać.

(dowód: akta kontroli str.180-181)

Ocena częściowa

W kontrolowanym okresie w MOPS obowiązywały „Standardy usług opiekuńczych świadczonych na rzecz klientów pomocy społecznej, które były wykorzystywane przy organizowaniu konkursów i przetargów na usługi opiekuńcze. Standardy zawierały szczegółowy katalog świadczonych dla osób starszych usług opiekuńczych.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2015-2017 (I półrocze) stosowany w MOPS model nadzoru nad realizacją i jakością usług opiekuńczych przedstawiał się następująco:

- Raz na trzy miesiące pracownik socjalny wizytował środowisko osoby starszej, na rzecz której świadczone są usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w celu ustalenia m.in., czy:
 - usługi opiekuńcze były realizowane w zakresie i wymiarze określonym decyzją administracyjną,
 - osoba objęta usługami opiekuńczymi była zadowolona z usług, czy miała jakieś uwagi i zastrzeżenia, jeśli tak, to jakie,
 - wymiar i zakres przyznanych usług był wystarczający, czy wymagał zwiększenia lub zmniejszenia.

Osoby korzystające z usług opiekuńczych posiadały dane kontaktowe do „swojego” pracownika socjalnego, z którym mogły one (lub ich rodziny) kontaktować się zarówno w sprawach usług opiekuńczych, jak i innych z obszaru pomocy społecznej.

¹⁸ Dz. U. z 2016 r. poz.1817 ze zm.

- Pracownik Działu ds. Osób Starszych, Niepełnosprawnych i Interwencji Kryzysowej, koordynujący realizację usług opiekuńczych, wizytował środowiska, w których świadczone były usługi opiekuńcze. Ich celem było m.in:
 - sprawdzenie zgodności czasu pracy opiekunki z grafiką przekazanym przez organizatora usług,
 - weryfikacja zasadności wnioskowanego przez podopiecznego zwiększenia wymiaru godzin usług opiekuńczych,
 - konsultacja z pracownikiem socjalnym formy, zakresu i wymiaru pomocy usługowej na rzecz osoby zgłaszającej potrzebę wsparcia,
 - kontrola jakości wykonywanych przez opiekunkę czynności,
 - negocjowanie spłaty zadłużenia,
 - rozmowa z podopiecznym.

Z wizyt sporządzane były notatki, tzw. „kontrolki”. W przypadku stwierdzenia uchybień, niezgodności, czy nieprawidłowości podejmowane były czynności wyjaśniające oraz czynności mające na celu ich wyeliminowanie. Pracownik ten dokonywał rocznie ok. 30-35 takich wizyt monitorujących.
- Co 6 miesięcy pracownik socjalny MOPS wizytował środowisko w celu przeprowadzenia wywiadu środowiskowego potwierdzającego zasadność kontynuacji świadczenia dalszej pomocy w formie usług opiekuńczych. W trakcie wywiadu pracownik dokonywał m.in. ustaleń dotyczących jakości świadczonych dotychczas usług.
- Zastrzeżenia co do jakości usług opiekuńczych przyjmowane były przez osobę koordynującą realizację usług w Dziale. Zgłoszenia te były ewidencjonowane i przekazywane (drogą telefoniczną lub mailową) do osób odpowiedzialnych za organizację usług w poszczególnych podmiotach świadczących usługi opiekuńcze, w celu podjęcia stosownych działań. Zgłoszenia te dotyczyły m.in. nieobecności opiekunki, niewłaściwego zachowania opiekunki, samowolnej zmiany godzin pracy, spóźniania się do chorego, zmiany opiekunki bez wcześniejszego powiadomienia.
- Zażalenia wymagające przeprowadzenia działań wyjaśniających (np. wątpliwości dotyczące poprawności obliczenia godzin usług wykonanych przez opiekunkę) były niezwłocznie przekazywane do Referatu Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Elblągu, odpowiedzialnego za realizację obowiązków wynikających z zawartych przez Gminę Miasto Elbląg umów w sprawie usług opiekuńczych, celem podjęcia działań wyjaśniających zgodnie z kompetencjami. Postępowanie wyjaśniające było dokumentowane, a po wyjaśnieniu sprawy osoba zainteresowana otrzymywała pisemną odpowiedź. W okresie objętym kontrolą nie było żadnych skarg i zażaleń dotyczących opieki nad osobami starszymi.
- W latach 2015-2016 MOPS przeprowadzał coroczne kontrole problemowe w spółce Medis 24, świadczącej usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania. Kontrole te dotyczyły wykonywania obowiązków wynikających z zawartych umów i obejmowały sprawdzenie dokumentacji oraz sprawdzenie jakości usług opiekuńczych świadczonych w środowisku. Z każdej kontroli sporządzany był protokół, a w przypadku stwierdzenia uchybień i nieprawidłowości wydawane były zalecenia pokontrolne, które podpisywał Dyrektor Ośrodka. Kontrole te wykazały następujące nieprawidłowości:
 - zawyżenie rachunków na łączną kwotę 162,30 zł,
 - brak kompletnej dokumentacji w punkcie koordynacyjnym w Elblągu,
 - brak spójności pomiędzy faktyczną liczbą zatrudnionych opiekunek, a wykazywaną w dokumentacji.

Wszystkie nieprawidłowości zostały usunięte do 31.12.2016 r., tj. do momentu wygaśnięcia umowy.

Ponadto Urząd Miejski przeprowadził w 2016 r. kontrolę w zakresie usług opiekuńczych w ESPH Lazarus, nie stwierdzając nieprawidłowości.

- W ramach nadzoru nad realizacją usług opiekuńczych, w tym zapewnienia prawidłowego, rzetelnego i efektywnego wydatkowania środków finansowych na realizację zadania oraz rzetelnego rozliczania się ze świadczeniobiorcami usług w Ośrodku stosowane były następujące zasady rozliczeń miesięcznych:
 - podmioty świadczące usługi opiekuńcze przekazywały do MOPS grafiki pracy opiekunek na każdy miesiąc (umożliwiało to bieżące sprawdzanie obecności opiekunki u danego podopiecznego),
 - po zakończeniu miesiąca podmioty świadczące usługi przekazywały do MOPS miesięczne rozliczenia wykonania usług opiekuńczych. Lista zawierała dane osobowe osoby objętej usługami, adres zamieszkania, liczbę godzin usług planowanych do wykonania, liczbę godzin wypracowanych, cenę za 1 godzinę usługi, odpłatność za usługi wykonane w danym miesiącu, liczbę niewypracowanych godzin usług opiekuńczych. Listy te były weryfikowane pod względem zgodności w zakresie: danych osoby, liczby godzin wynikających z decyzji administracyjnej, ceny jednej godziny usługi wg decyzji administracyjnej, prawidłowości obliczenia należności łącznej. Na podstawie zweryfikowanej listy przygotowywane były faktury VAT dla poszczególnych osób korzystających z odpłatnych usług opiekuńczych,
 - do miesięcznego rozliczenia dołączana była lista osób, u których nie wykonano wszystkich planowanych godzin usług, z wyjaśnieniem przyczyn takiej sytuacji.

(dowód: akta kontroli str.217-218,316-335, 422)

3.2. Analiza dokumentacji dotyczącej wydawania decyzji dla 30 starszych osób korzystających z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania wykazała, że:

- pomocy osobom starszym udzielono na pisemne potwierdzenie ustnego zgłoszenia 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 m.in. o braku możliwości sprawowania opieki ze względu na pracę zawodową (nie przeprowadzano u rodziny formalnych wywiadów środowiskowych),
- analizę sytuacji rodziny przeprowadzano w terminie do 5 dni od przeprowadzenia wywiadu rodzinnego,
- decyzje o przyznaniu pomocy Dyrektor MOPS wydawał niezwłocznie po uzyskaniu pisemnej analizy sytuacji osoby starszej, każdorazowo w terminie do 10 dni,
- decyzje zawierały wszystkie wymagane informacje i pouczenia, tj. oznaczenie organu wydającego decyzję, datę i miejsce wydania, oznaczenie adresata decyzji, podstawę prawną oraz szczegółowo uzasadnione rozstrzygnięcie,

- każdą osobę pracownik MOPS koordynujący realizację usług opiekuńczych wizytował od 2 do 7 razy, które nie wykazały nieprawidłowości,
- 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 z nich występowały okresowe (do 1 miesiąca) zaległości w opłatach (MOPS nie podejmował działań windykacyjnych, a w wyniku przypomnień dokonywanych przez pracowników socjalnych 10 osób uregulowało zaległości),
- dla każdej osoby starszej korzystającej z usług opiekuńczych opracowano indywidualny zakres usług opiekuńczych wynikający z decyzji. Każda osoba starsza знаła z decyzji zakres usług opiekuńczych, który jej dotyczył. 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),
- dokumentacja dotycząca podopiecznych nie zawierała indywidualnych ocen i analiz skuteczności udzielonej pomocy lub pracy opiekuńczej,
- nie stwierdzono nie wykonania wszystkich planowanych godzin usług, a także skarg na jakość wykonywanych usług.

(dowód: akta kontroli str.430-609)

W toku kontroli NIK zwrócono się do 30 osób korzystających z usług opiekuńczych zleczanych przez MOPS z prośbą o wypełnienie anonimowej ankiety. W odpowiedzi otrzymano 24 ankiet¹⁹, z których wynikało m.in., że:

- 62,5% ankietowanych mieszkało samotnie,
- 45,8% osób korzystało z usług opiekuńczych dłużej niż dwa lata, a 20,8% korzystało z usług opiekuńczych dłużej niż 5 lat,
- 95,8 % wносиło opłaty za świadczone usługi (jedna była zwolniona),
- żadna z osób nie wyraziła niezadowolenia ze świadczonej pomocy (79,2% było bardzo zadowolonych, a 20,8% zadowolonych),
- jako najbardziej kłopotliwe przy korzystaniu z pomocy jeden ankietowany wskazał nieporadność osób świadczących usługi, a pozostałych 23 (95,8%) nie doświadczyło 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,
- 100% osób potwierdziło wizyty pracowników MOPS w celu zasięgnięcia informacji o jakości udzielanej pomocy.

(dowód: akta kontroli str.231-236)

Ocena cząstkowa

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

¹⁹ Ankiety wypełniło 21 kobiet i 3 mężczyzn w wieku od 61 do 95 lat z terenu Miasta Elbląga.

korzystających z usług opiekuńczych oraz na podstawie miesięcznych kart usług opiekuńczych, potwierdzanych przez podopiecznego lub osobę upoważnioną.

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 Najwyższej Izbie Kontroli²⁰ 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 13 grudnia 2017 r.

Kontroler
Wojciech Dąbrowski
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Andrzej Zyśk

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.