



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.028.02.2017
P/17/043

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Poznaniu
Kontroler	Mariusz Kubiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/167/2017 z dnia 10 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Ostrowie Wielkopolskim, ul. Limanowskiego 17, 63-400 Ostrów Wielkopolski (dalej – „Ośrodek”, „MOPS”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dr Krystyna Kois - Jaźwiec, Dyrektor Ośrodka (dowód: akta kontroli str. 4-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Ośrodka w zbadanym zakresie, w latach 2015-2017 (I półrocze).

Ośrodek monitorował potrzeby osób starszych w zakresie dostępu do usług opiekuńczych oraz dokonywał analiz tych potrzeb. W planie finansowym Ośrodka zabezpieczono odpowiednie środki, zezwalające na przyznanie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania wszystkim osobom starszym wymagającym takiej pomocy w latach 2015-2017 (I półrocze). W MOPS określano indywidualny zakres usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania, a usługi te wykonywały osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje oraz zgodnie z przyjętym zakresem. Dyrektor Ośrodka oraz podlegli pracownicy zapewniali skuteczny nadzór nad realizacją i jakością usług opiekuńczych, świadczonych w miejscu zamieszkania podopiecznych na podstawie zindywidualizowanych planów pomocy.

Dobłą praktyką była współpraca Ośrodka z instytucjami pozarządowymi, parafiami rzymsko-katolickimi, a także Policją w identyfikowaniu potrzeb osób starszych, w szczególności tych, które z różnych względów nie były w stanie same o nią zabiegać, a także ustalanie szczegółowego zakresu czynności opiekuńczych dla każdej z opiekunek oraz kompleksowo sprawowany nadzór nad realizowaniem usług opiekuńczych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1. Dokumenty organizacyjne Ośrodka²

W Statucie³ Ośrodka i Regulaminie⁴ organizacyjnym ujęto zagadnienia związane z zaspakajaniem potrzeb osób starszych, w szczególności dotyczące świadczenia tym osobom usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W strukturze organizacyjnej Ośrodka wyodrębniono Dział Usług Opiekuńczych, którego zadaniem było m.in. prowadzenie spraw związanych z usługami opiekuńczymi, w tym świadczonymi osobom starszym w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 7-12, 13-37)

Realizację usług opiekuńczych dla 454 osób starszych w miejscu ich zamieszkania, powierzono 100 opiekunkom, które były zatrudnione⁵ w Dziale Usług Opiekuńczych MOPS. Z tej ogólnej liczby świadczących usługi opiekuńcze, w ramach umowy o pracę zatrudniono 95 osób, a na podstawie umowy zlecenia pięć osób. W okresie objętym kontrolą (2014-2017 I półrocze), liczba zatrudnionych opiekunek wynosiła na koniec poszczególnych lat odpowiednio: 70, 73, 81 i 84 (na koniec I półrocza 2017 r.), w tym w ramach umowy zlecenia odpowiednio: 19, 24, 5 i 16. Liczba podopiecznych przypadających na jedną opiekunkę w poszczególnych latach wynosiła, odpowiednio: 2,5; 2,8; 3,2; 3,2. Większość opiekunek posiadała wykształcenie podstawowe i zawodowe, stanowiły one w poszczególnych latach odpowiednio: 46%, 42%, 46% i 42% ogólnej liczby opiekunek, z wykształceniem średnim i policealnym 29%, 26%, 25%, 18%, z wykształceniem policealnym (opiekun medyczny), 24% ogółu, 30%, 28%, 38%. Wyższe wykształcenie posiadała w latach 2014-2015 jedna opiekunka, a w I półroczu 2017 r. dwie opiekunki. Opiekunki, które nie posiadały wykształcenia kierunkowego, np. opiekun osoby starszej, opiekun medyczny odbyły szkolenia opisane w dalszej treści wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 91-93, 401-413, 816, 1214)

Opiekunki środowiskowe uczestniczą w szkoleniach w zakresie problematyki starości i pracy z osobą starszą. Na przykładzie 10 losowo wybranych opiekunek (do których NIK skierowała anonimową ankietę), ustalono że te osoby uczestniczyły w następujących szkoleniach: (1) okresowych, w zakresie bhp, których celem jest aktualizacja, ugruntowanie wiadomości i umiejętności w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy; (2) wewnętrznych⁶, obejmujących wszystkie opiekunki, przeprowadzanych przez Kierownika Działu Usług Opiekuńczych. W okresie

² W Statucie Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ostrowie Wielkopolskim podano, że Ośrodek jest jednostką organizacyjną Gminy Miasto Ostrow Wielkopolski, działającą w formie jednostki budżetowej.

³ Statut nadany przez Radę Miejską Ostrowa Wielkopolskiego uchwałą nr XXVI/374/2008 z dnia 30 października 2008 r.

⁴ Regulamin określony zarządzeniem nr 437/VII/2015 Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 13 sierpnia 2015 r. i w zmianach tego zarządzenia.

⁵ Dane według stanu na dzień 11 października 2017 r. Wzrost liczby zatrudnionych w Ośrodku opiekunek w porównaniu do I półrocza 2017 r. wynikał ze wzrostu liczby osób starszych, którym Prezydent Miasta Ostrowa Wielkopolskiego przyznała usługi opiekuńcze w miejscu ich zamieszkania.

⁶ Tematy szkoleń w 2014 r.: przypomnienie technik dźwigania, karmienie osób leżących, udzielanie pierwszej pomocy. Tematy szkoleń w 2015 r.: pielęgnacja osób leżących z odleżynami, techniki masażu, udzielanie pierwszej pomocy. Tematy szkoleń w 2016 r.: pielęgnacja i higiena osoby leżącej, karmienie osób leżących, udzielanie pierwszej pomocy. Tematy szkoleń w 2017 r.: przypomnienie technik dźwigania, pielęgnacja osób leżących z odleżynami, technik masażu, udzielanie pierwszej pomocy.

objętym kontrolą, cztery osoby⁷ spośród dziesięciu losowo wybranych opiekunek, ukończyły policealną szkołę medyczną w zawodzie opiekun medyczny.

(dowód: akta kontroli str. 90-92, 165, 797-798)

Ośrodek zapewniał też pracownikom socjalnym pracującym z osobami starszymi udział w specjalistycznych szkoleniach wg potrzeb zgłaszanych przez Kierownika Działu Pomocy Środowiskowej. Pracownicy uczestniczyli w szkoleniach z następujących tematów: metoda skoncentrowana na rozwiązaniach w pracy socjalnej; zadania i kompetencje Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych; jak postępować z klientem z zaburzeniami psychicznymi; Program Senior WIGOR na lata 2015-2020; wypalenie zawodowe; dopalacze, inne narkotyki, alkohol – współczesne wyzwania; lepiej zapobiegać niż leczyć, czyli jak „wypalić” wypalenie zawodowe; pierwsza pomoc przedlekarska; interwencja kryzysowa w sytuacji klęsk żywiołowych i katastrof; komunikacja interpersonalna w pracy socjalnej; praktyczne podejście do procedury sądowego zobowiązania do leczenia odwykowego – warsztat motywowania z udziałem trzeźwiejących alkoholików; ustawa o pomocy społecznej w praktyce i orzecznictwie; wiedza kluczem do zmian postaw osób niesłyszących; organizowanie i prowadzenie mieszkań chronionych; zespół interdyscyplinarny; rola pracownika Ośrodka Pomocy Społecznej w profilaktyce FAS; usługi społeczne i zdrowotne – projekty konkursowe; podniesienie bezpieczeństwa zawodowej kadry pomocy społecznej; wywiad środowiskowy oraz systemy centralne; nowelizacji ustawy o pomocy społecznej; interwencja kryzysowa; ustawa o pomocy społecznej oraz kodeks postępowania administracyjnego. Ww. szkolenia zawierały cykle tematyczne związane z problematyką osób starszych.

(dowód: akta kontroli str. 165, 799)

Szkolenia wewnętrzne (w 2015 r.), w ramach obowiązków służbowych (bez ponoszenia dodatkowych kosztów) przeprowadzali: Kierownik Działu Usług Opiekuńczych oraz Główny Specjalista. W 2016 r. Ośrodek sfinansował, ze środków budżetowych ujętych w planie finansowym, koszty szkoleń zewnętrznych w kwocie 2.590,00 zł. Ponadto organizowane były szkolenia wewnętrzne przeprowadzone przez Kierownika Działu Usług Opiekuńczych oraz Głównego Specjalistę. W listopadzie 2017 r. Ośrodek zaplanował przeprowadzenie szkolenia zewnętrznego przez wykładowców z Wielkopolskiego Samorządowego Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Ostrowie Wielkopolskim. Szkolenie to przeznaczone było dla opiekunek środowiskowych⁸, a jego zakres tematyczny to: demencja starcza, toaleta (higiena) ciała, pielęgnacja osób leżących z odleżynami. W 2017 r. Ośrodek zorganizował szkolenia wewnętrzne przeprowadzone przez Kierownika Działu Usług Opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 165, 798)

Pracownikom socjalnym Ośrodka zajmującym się problematyką osób starszych, wsparcia w ich pracy udzielał superwizor, ukierunkowany na metodykę i standardy pracy socjalnej. W styczniu 2017 r. z superwizji pracy socjalnej w wymiarze sześciu godzin szkolenia skorzystało siedmiu pracowników socjalnych. W czerwcu 2017 r. w szkoleniu z superwizji pracy socjalnej uczestniczyło 12 pracowników socjalnych

⁷ W 2014 r. policealną szkołę medyczną w zawodzie opiekun medyczny ukończyła jedna osoba, w 2015 r. – dwie osoby, w 2017 r. – jedna osoba.

⁸ W szkoleniu brały udział opiekunki nowozatrudnione, które nie posiadały przygotowania zawodowego wymaganego od opiekunek oraz w szkoleniu brały udział opiekunki ze stażem pracy, ale nie posiadające przygotowania zawodowego.

w wymiarze 12 godzin. Szkolenie⁹ superwizyjne zostało powtórzone w listopadzie 2017 r. w wymiarze pięciu godzin, dla pięciu pracowników socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 165, 800, 823)

2. Rozpoznanie problemów społecznych, w szczególności diagnozowanie sytuacji osób starszych na poziomie lokalnym

Ośrodek dokonywał systematycznego rozpoznania (diagnozowania) sytuacji osób starszych na terenie Gminy Miasta Ostrowa Wielkopolskiego, w tym dotyczącego opieki nad osobami starszymi w miejscu ich zamieszkania. Monitoring liczby osób starszych prowadzony był w oparciu o dane pozyskiwane z Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miejskiego Ostrowa Wielkopolskiego. Z tych danych wynikało, że w latach 2014 – 2017 (19 września) maleje liczba ludności¹⁰ zamieszkująca Miasto Ostrow Wielkopolski. Z danych o ruchu naturalnym ludności wynikało, iż w 2016 roku wystąpił przyrost¹¹ naturalny (+6), natomiast już w I półroczu 2017 r. odnotowano ujemny przyrost naturalny (-32). W wyniku prowadzonych w Ośrodku analiz, zaobserwowano znaczny wzrost liczby osób starszych. W okresie od 2014 r. do 2017 r., wystąpił wzrost o 1.603 osoby. Z prowadzonego w Ośrodku rozpoznania¹² (diagnozowania) sytuacji osób starszych wynikało, że liczba ludności w „wieku poprodukcyjnym” wg płci wskazywała na przewagę liczebną kobiet. Różnica ta, w 2017 r., wynosiła 3.398 osób. W Ośrodku zdiagnozowano wzrost liczby osób starszych w każdej grupie wiekowej. W objętym kontrolą okresie, od 2014 r. do 2017 r. (19 września), w grupie wiekowej 61-70 rok życia – wystąpił wzrost o 890 osób; w grupie wiekowej 71-80 rok życia – wzrost o 431 osób, a w grupie powyżej 81 roku życia – wzrost o 282 osoby. Wzrastał też wskaźnik korzystających z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania na 1 tys. mieszkańców w wieku 61-70 lat, który w poszczególnych latach badanego okresu wynosił, odpowiednio: 2,79; 3,66; 4,66; 4,89. Jeszcze wyższy wskaźnik odnotował Ośrodek w grupie osób w wieku 71-80 lat, które korzystały z tych usług, a mianowicie wartości tego wskaźnika wynosiły: 16,20; 17,00; 18,71 i 14,43. Wzrost liczby osób po 60 roku życia, przypadające na każdy 1 tys. mieszkańców, korzystających z usług opiekuńczych) zwrócił uwagę Ośrodka na bardzo prawdopodobny wzrost potrzeb społecznych i zdrowotnych tej grupy mieszkańców. Potrzeby te uwzględniano przy opracowaniu ofert¹³ i wniosków konkursowych, do których MOPS przystępował (w 2015 r. i w 2016 r.) w celu optymalnego zaspokojenia (zabezpieczenia) potrzeb osób starszych, poprzez pozyskanie środków finansowych z budżetu państwa oraz z Europejskiego Funduszu Społecznego. Ogólna liczba osób starszych, które nie korzystały z form pomocy wynikających z ustawy o pomocy społecznej, wynosiła odpowiednio: 15.738; 16.176; 16.645; 17.161 osób.

(dowód: akta kontroli str. 45-46, 174-177, 182-246, 462-464)

W kontrolowanej jednostce, potrzeby osób starszych, które są już podopiecznymi Ośrodka, rozpoznawali pracownicy socjalni MOPS podczas wywiadów w miejscu zamieszkania tych osób. Każda „nowa” starsza osoba oczekująca wsparcia,

⁹ Ośrodek miał trudności z pozyskaniem osoby uprawnionej do szkolenia superwizyjnego. Certyfikat uprawniający do prowadzenia takich szkoleń (jako jeden z pierwszych) został nadany przez Centralną Komisję Egzaminacyjną ds. stopni specjalizacji zawodowej pracowników socjalnych w dniu 28 lipca 2017 r., w tym prowadzącemu takie szkolenie dla pracowników Ośrodka.

¹⁰ Na koniec 2014 r. liczba ludności zamieszkująca w Ostrowie Wielkopolskim wynosiła 71.330 osób; na koniec 2015 r. – 70.871; na koniec 2016 r. – 70.544; na dzień 19 września 2017 r. – 70.147 osób (źródło: dane demograficzne Ewidencji Ludności Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miejskiego w Ostrowie Wielkopolskim).

¹¹ Wcześniej, w 2014 r. przyrost naturalny wynosił (-23), a w 2015 r. (-91).

¹² Te diagnozy były zapisywane w następujących dokumentach: Sprawozdanie z działalności MOPS za dany rok; Ocena zasobów pomocy społecznej; Sprawozdanie półroczne MOPS – opisane w dalszej treści wystąpienia pokontrolnego.

¹³ W ofercie na „Realizację zadania zleconego w ramach Programu Wieloletniego SENIOR-WIGOR na lata 2015-2020” edycja 2015 r., m.in. podano, że udział procentowy osób powyżej 60 roku życia do ogólnej liczby mieszkańców Miasta Ostrowa Wielkopolskiego, przedstawiał się następująco: w 2012 r. – 21,6%; w 2013 r. – 22,5%; w 2014 r. – 23,3%; w 2015 r. – 23,9%.

zgłaszająca się do Ośrodka, była kierowana do Zespołu Pierwszego Kontakt, gdzie pracownicy socjalni diagnozowali jej potrzeby. Następnie ta osoba trafiała do właściwego, ze względu na rodzaj oczekiwanej pomocy, pracownika socjalnego, którego zadaniem było ustalenie jej potrzeb w postaci: przyznania usługi opiekuńczej; zasiłku; skierowania do ośrodka wsparcia; zapewnienia mieszkania chronionego, bądź umieszczenia w Domu Pomocy Społecznej (DPS). Potrzeby osób starszych identyfikowane są stale przez Zespół Pracy Socjalnej, funkcjonujący w ramach struktury Działu Pomocy Środowiskowej MOPS. Pracownicy tego Zespołu współpracują z instytucjami pozarządowymi m. in. z Uniwersytetem III Wieku, Caritas, kościołami, instytucjami państwowymi i samorządowymi w celu dotarcia do osób, które z różnych względów same do Ośrodka nie dotrą i nie poproszą o pomoc. Raz w tygodniu, w świetlicy prowadzonej przez Stowarzyszenie Konferencji Świętego Wincentego a Paulo przy Konkatedrze w Ostrowie Wielkopolskim pracownicy socjalni MOPS pełnią dyżury w celu informowania osób tam przychodzących o możliwościach skorzystania z pomocy oferowanej przez MOPS. Ponadto raz w miesiącu w Stacji Caritas przy Kościele Św. Antoniego w Ostrowie Wielkopolskim pracownicy socjalni MOPS pełnią dyżur. Jest to jednocześnie miejsce, gdzie następuje wymiana informacji o osobach potrzebujących pomocy. M.in. podczas ww. dyżurów, pracownicy socjalni informują o możliwościach skorzystania z różnych form pomocy. Ośrodek przygotowuje również skierowania do otrzymania pomocy żywnościowej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Ta forma pomocy kierowana jest do osób potrzebujących wsparcia z terenu Parafii Miłosierdzia Bożego w Ostrowie Wielkopolskim, Parafii Św. Pawła w Ostrowie Wielkopolskim oraz do osób objętych pomocą Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta w Ostrowie Wielkopolskim i Ostrowskiego Centrum Pomocy Caritas, które zajmuje się wydawaniem pomocy żywnościowej. Osoby znajdujące się w trudnej sytuacji zgłaszają się wówczas do Ośrodka, gdzie pracownik socjalny diagnozuje sytuację życiową osoby potrzebującej. Zdaniem Dyrektora Ośrodka, w większości są to osoby starsze o niskich świadczeniach emerytalnych, które do Ośrodka trafiają po raz pierwszy. Ponadto, Dyrektor Ośrodka i Kierownicy Działów MOPS, w kontaktach z mediami przedstawiają problematykę osób starszych - mieszkańców Miasta Ostrowa Wielkopolskiego oraz prezentują każdorazowo katalog świadczeń kierowanych dla seniorów. Przy rozpoznawaniu problemów społecznych (ich diagnozowaniu) Ośrodek ściśle współpracował z Policją. Dzielnicy na bieżąco informują pracowników socjalnych o osobach starszych wymagających wsparcia, szczególnie o osobach samotnych. Ponadto, Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Ostrowie Wielkopolskim¹⁴ zgłasza Ośrodkowi dostrzeżone potrzeby osób starszych (zamieszkujących lokale mieszkalne zarządzane przez ww. podmiot), będących w trudnej sytuacji, nie potrafiących zapewnić sobie podstawowych potrzeb bytowych.

(dowód: akta kontroli str. 45-46, 177-178, 312, 349, 386)

Udzielając informacji¹⁵ kontrolerowi NIK, Prezydent Miasta Ostrowa Wielkopolskiego podała: „Diagnoza osób starszych została przedstawiona w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miasta Ostrowa Wielkopolskiego na lata 2016 – 2022”. Dokument¹⁶ ten przekazano do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej. Dyrektor Ośrodka podała, że „z informacji uzyskanej od Wydziału Spraw Społecznych wynika, że Urząd Miasta obecnie przygotowuje Politykę Senioralną

¹⁴ Spółka z o.o., w której większość udziałów posiadała Gmina Miasto Ostrów Wielkopolski.

¹⁵ Sformułowane na podstawie uprawnienia określonego w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524).

¹⁶ Dokument został przedstawiony w pkt 3 Wystąpienia pokontrolnego, zatyt. Dokumenty strategiczne.

Ostrowa Wielkopolskiego. MOPS zobowiązany był do przekazania danych z zakresu wsparcia osób starszych”.

(dowód: akta kontroli str. 165, 170, 476, 477, 802)

Systematyczne rozpoznawanie sytuacji osób starszych na terenie Gminy Miasto Ostrów Wielkopolski, Ośrodek dokumentował: (1) w Sprawozdaniu z działalności¹⁷ MOPS za dany rok oraz w wykazie potrzeb w zakresie pomocy społecznej; (2) w Ocenie¹⁸ Zasobów Pomocy Społecznej za dany rok; (3) w Sprawozdaniach półrocznych¹⁹ Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 94-164, 165, 204-246, 291-400, 800-801, 842-868, 893)

Przytoczone wyżej „Sprawozdanie z działalności MOPS” oraz „Ocena Zasobów Pomocy Społecznej” za dany rok, przyjmowane były na sesjach²⁰ Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego, po pozytywnym zaopiniowaniu przez Komisję Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Środowiska organu stanowiącego gminy.

(dowód: akta kontroli str. 165, 204-246, 291-400, 436-441, 800-801, 1085-1092)

Ośrodek uczestniczył także w dokonywaniu rozpoznania sytuacji osób starszych na terenie Gminy Miasto Ostrów Wielkopolski, poprzez konsultowanie niżej wymienionych dokumentów i gromadzenie wymaganych danych niezbędnych do ich rzetelnego opracowania: (1) Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Ostrowa Wielkopolskiego²¹; (2) Program Rewitalizacji dla Ostrowa Wielkopolskiego²².

(dowód: akta kontroli str. 800-801)

Wyniki diagnozowania potrzeb osób starszych (m.in. grupy osób objętej kontrolą NIK po jej losowym doborze) Ośrodek przedstawiał w ww. dokumentach. Dokonano w nich m.in. zbilansowania potrzeb w zakresie usług opiekuńczych dla osób, które z powodu wieku lub choroby wymagają pomocy w funkcjonowaniu w swoim środowisku zamieszkania. Analizowano dane demograficzne w przedziałach wiekowych. Szczegółowo analizowano sytuację osób starszych w sprawozdaniach rocznych, zawsze w odniesieniu do ostatnich trzech lat (analiza ciągła). Dodatkowo,

¹⁷ W sprawozdaniach tych opisywane były działania m. in. na rzecz osób starszych oraz potrzeby dotyczące tych osób określone na podstawie rozpoznania środowisk oraz analizy danych statystycznych.

¹⁸ MOPS został zobowiązany do przygotowania dokumentu zawierającego ocenę zasobów pomocy społecznej w Gminie Miasto Ostrów Wielkopolski na podstawie zarządzeń Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego: za 2014 r. - zarządzenie Nr 52/VII/2015 z dnia 15.01.2015 roku; za 2015 r. - zarządzenie Nr 796/VII/2016 z dnia 19.01.2016 roku; za 2016 r. - zarządzenie nr 1628/VII/2017 z dnia 26.01.2017 r. Przedstawione w opracowaniu dane ukazują sytuację społeczno - demograficzną Miasta Ostrowa Wielkopolskiego wraz z problemami i potrzebami mieszkańców. Ponadto prezentują prognozy i potrzeby w zakresie zadań w obszarze pomocy społecznej, w tym osób starszych. Sporządzając przedmiotową Ocenę Zasobów, Ośrodek wykorzystywał – jak wyjaśniła Dyrektor MOPS – „dane z systemów zewnętrznych, których nie mógł korzystać”. Dane te były uwzględniane przy wyznaczaniu wskaźnika nr 10.6 „Pomoc w formie usług opiekuńczych – wskaźnik korzystających z usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych realizowanych w ramach zadań własnych gmina i miasto na prawach powiatu”. Ww. wskaźnik do 2014 r. był niezgodny z rzeczywistym stanem pomocy w formie usług opiekuńczych. Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że pobierane dane zewnętrzne zawierały błędy, spowodowane scaleniem w latach 2011-2014 kilku wskaźników dot. usług opiekuńczych w jeden wskaźnik. Od 2015 r. uwzględniany w Ocenie zasobów pomocy społecznej w Gminie Miasto Ostrów Wielkopolski wskaźnik nr 10.6 oddaje rzeczywisty stan usług opiekuńczych.

¹⁹ Sprawozdania półroczne są dokumentami wewnętrznymi Ośrodka, sporządzanymi dla potrzeb analizy danych. Posiadają formę podobną do rocznych sprawozdań przedstawianych Radzie Miejskiej, jednakże w syntetycznej formie bez opisów, obejmują minione półrocze i zawsze w odniesieniu do tego samego okresu w latach poprzednich (okresy 3 lat). Sprawozdania te przedstawiają również dane dot. osób starszych.

²⁰ Sprawozdanie i Ocena Zasobów za 2014 r. przyjęta przez Radę Miejską Ostrowa Wielkopolskiego na VII Sesji RM w dniu 29 kwietnia 2015 r. (Protokół nr VII/2015); Sprawozdanie i Ocena Zasobów za 2015 r. przyjęta przez Radę Miejską Ostrowa Wielkopolskiego na XXI Sesji Rady Miejskiej w dniu 27 kwietnia 2016 r. (Protokół nr XXI/2016); Sprawozdanie i Ocena Zasobów za 2016 r. przyjęta przez Radę Miejską Ostrowa Wielkopolskiego na XXXIII Sesji Rady Miejskiej w dniu 26 kwietnia 2017 r. (Protokół nr XXXIII/2017).

²¹ Strategia na lata 2008 – 2015 została przyjęta Uchwałą Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego Nr XXV/356/2008 z dnia 25 września 2008 r. Strategia na lata 2016 – 2022 została przyjęta Uchwałą nr XVIII/201/2016 z dnia 24 lutego 2016 r.

²² Program Rewitalizacji dla Ostrowa Wielkopolskiego na lata 2016 – 2023 stanowi istotny instrument wspierający zarządzanie rozwojem miasta w zakresie wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez powiązane ze sobą działania społeczne, gospodarcze, środowiskowe, przestrzenno-funkcjonalne i techniczne. Pozwala on na prowadzenie wieloletniego procesu rewitalizacji w sposób skoordynowany, zintegrowany, zgodny z potrzebami i oczekiwaniami interesariuszy. Dokument zawiera również diagnozę sytuacji społeczno – demograficznej.

aby zobrazować dynamikę zmian, dokonywano półrocznych analiz również w ujęciu trzyletnim. Na podstawie tych analiz sporządzono koncepcję utworzenia nowego Domu Pomocy Społecznej (DPS). Została ona przygotowana w 2015 r. przez Dyrektora MOPS i Kierownika Działu Pomocy Środowiskowej. Jest to koncepcja utworzenia DPS wraz z mieszkaniami chronionymi dla osób niepełnosprawnych i domem dziennego pobytu dla seniorów. Dokument zawiera analizę sytuacji w domach pomocy społecznej, diagnozę potrzeb w zakresie zapewnienia podopiecznym całodobowej opieki, a także proponowaną infrastrukturę i zasady finansowania. W wyniku prowadzonych analiz, Ośrodek posiadał wiedzę o rejonach²³ Miasta Ostrowa Wielkopolskiego, w których zamieszkuje najwięcej osób starszych potrzebujących wsparcia m.in. w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 165, 182-203, 414-426, 802, 1082-1083)

Prawidłowość rozpoznania potrzeb osób starszych, potwierdziły same osoby zainteresowane świadczeniem tej pomocy. Spośród 30 anonimowych ankiet skierowanych do losowo dobranych osób, korzystających z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, świadczonych przez pracowników Ośrodka, 24 ankiety zostały wypełnione i przekazane NIK. Z tego dwadzieścia dwie osoby (ponad 91%) podały, że są bardzo zadowolone lub zadowolone z pomocy, jaka jest wobec nich świadczona.

(dowód: akta kontroli str. 47, 500-526, 1104-1133, 1145-1146)

3. Dokumenty strategiczne gminy w zakresie pomocy społecznej

Uchwałą nr XVIII/201/2016 z dnia 24 lutego 2016 r. Rada Miejska Ostrowa Wielkopolskiego określiła²⁴ „Strategię rozwiązywania problemów społecznych Gminy Miasta Ostrowa Wielkopolskiego na lata 2016-2022” (dalej – „Strategia”). Sytuacji osób starszych poświęcono jeden z 20 rozdziałów części analityczno-diagnostycznej Strategii. Podano w tym rozdziale, że struktura wiekowa ludności miasta Ostrowa Wielkopolski (26,7% mieszkańców w 2035 r. stanowić będą osoby w wieku emerytalnym) odpowiada badanemu ogólnopolskiemu zjawisku starzenia się społeczeństwa. W Strategii zaznaczono, że problemy związane ze starzeniem się mieszkańców Ostrowa Wielkopolskiego, przy malejącej dzietności rodzin, będą się nasilały. Wśród tych problemów, wyszczególniono zapewnienie osobom starszym opieki w miejscu ich zamieszkania oraz wskazano MOPS jako instytucję, która ten zakres pomocy społecznej już realizuje i będzie realizowała. W Strategii przytoczono dane Ośrodka o liczbie świadczeń w postaci usług opiekuńczych w latach 2012-2014. W poszczególnych latach, liczba osób²⁵, którym przyznano te świadczenia stale wzrastała i wynosiła odpowiednio: 270 osób; 285 osób (wzrost o 6% w stosunku do roku poprzedniego); 291 osób (kolejny wzrost o 2%).

(dowód: akta kontroli str. 56-89, 170-171, 476-478)

Realizacja założeń Strategii następowała poprzez następujące działania skierowane do osób starszych: (1) funkcjonowanie dziennego domu seniora; (2) świadczenie usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu zamieszkania; (3) współpraca

²³ Według danych MOPS, najwięcej osób korzystających z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, zlokalizowano w Śródmieściu – 107 osób; w Osiedlu Jana Pawła II – 94 osoby; w Osiedlu Powstańców Wielkopolskich – 78 osób.

²⁴ Podjęcie uchwały nr XVIII/201/2016 poprzedziły konsultacje społeczne jej projektu. Mieszkańcy Ostrowa Wielkopolskiego – jak podała Prezydent Miasta Ostrowa Wielkopolskiego – mogli przekazać formularze z uwagami o projekcie drogą elektroniczną, faksem, korespondencyjnie oraz bezpośrednio w Urzędzie Miejskim w godzinach urzędowania. Projekt strategii konsultowano z Gminną Radą Działalności Pożytku Publicznego zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego nr 692/VI/2015 z dnia 2 grudnia 2015 r.

²⁵ Liczba osób objętych usługami opiekuńczymi MOPS obejmowała m.in. osoby starsze, którym Ośrodek świadczył usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania.

z wymienionymi wcześniej organizacjami społecznymi zajmującymi się problemami osób starszych.

(dowód: akta kontroli str. 177-178, 182-203, 247-290, 324-325, 362, 399, 414-420)

Ośrodek monitorował wykonywanie Strategii (jak również „Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Ostrowa Wielkopolskiego na lata 2008-2015”) i przedłożył Prezydentowi Miasta informacje o stopniu realizacji obu strategii, m.in.: (1) w raporcie²⁶ za lata 2008-2015; (2) w ocenie wdrożenia założeń Strategii na lata 2008-2015 z dnia 24 września 2015 r. W dniu 22 czerwca 2017 r. Dyrektor Ośrodka zobowiązała Kierownika Działu Pomocy Środowiskowej do opracowania wskaźników monitorujących zadania zawarte w Strategii. W opracowanym katalogu wskaźników monitorujących realizację Strategii, ujęto m.in. wskaźniki realizacji Celu operacyjnego 3.1. „usprawnianie osób starszych, zapewnienie im możliwości pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i kulturalnym oraz zapewnienie właściwej opieki”. Wśród tych wskaźników, wyodrębniono wskaźnik monitorujący „zapewnienie dostępu do usług opiekuńczych, obejmujących pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem”.

(dowód: akta kontroli str. 56-57, 166, 806, 824-841, 869-876, 877-885)

Przedstawiając ocenę realizacji celów i zadań przewidzianych w strategii rozwiązywania problemów społecznych, odnoszących się do kontrolowanej działalności MOPS, Prezydent Miasta Ostrowa Wielkopolskiego m.in. podała, że jednym z kierunków działań ujętych w Strategii, jest zapewnienie dostępu do usług opiekuńczych. Zadanie to realizowane jest przez MOPS. W roku 2016 i 2017 nie odnotowano odmów tej formy wsparcia ze strony Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 170, 478)

4. Ocena zasobów i potrzeb pomocy społecznej

W okresie objętym kontrolą, wykonując zarządzenia Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego „zobowiązujące Dyrektora MOPS do przygotowania dokumentu zawierającego ocenę zasobów pomocy społecznej w Gminie Miasto Ostrów Wielkopolski”, Ośrodek taką ocenę przygotował. Dyrektor Ośrodka, zarządzeniami²⁷ powoływała w kontrolowanym okresie zespół przygotowujący „dokument dotyczący oceny zasobów pomocy społecznej w Gminie Miasto Ostrów Wielkopolski”. Ocena zasobów pomocy społecznej w Gminie Miasto Ostrów Wielkopolski za lata 2014-2016 została przekazana Prezydentowi Miasta każdorazowo w połowie kwietnia następnego roku, po roku, którego dotyczyła. M.in. opracowane w MOPS coroczne oceny zasobów oraz wykaz potrzeb w zakresie pomocy społecznej, były przedmiotem obrad Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego, która bez głosu przeciwnego akceptowała, pozytywnie zaopiniowane przez Komisję Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Środowiska, ww. dokumenty sporządzone przez pracowników Ośrodka. Coroczna ocena zasobów pomocy społecznej uwzględniała analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej oraz zawierała elementy wymagane przepisem art. 16a) ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁸ (dalej: ustawa o pomocy społecznej). Podany w corocznych „Ocenach zasobów pomocy społecznej” wskaźnik dostępności kadry pracy socjalnej w latach 2014-2016, malał i wynosił odpowiednio: 1,02; 0,99; 0,99. Oznaczało to, że od

²⁶ Raport m.in. obejmował: wskazane w Strategii na lata 2008-2015 kierunki działania; określone w Strategii na lata 2008-2015 produkty, osiągnięte rezultaty; nazwy podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań; wskaźniki definiujące określone produkty; wskaźniki określające osiągnięte rezultaty.

²⁷ Nr 2/2015 z dnia 26 stycznia 2015 r.; nr 2/2016 z dnia 28 stycznia 2016 r.; nr 4/2017 z dnia 1 lutego 2017 r.

²⁸ Tj., Dz. U. z 2017 r., poz. 1769.

2015 r. dostępność kadry pracy socjalnej MOPS była poniżej ustawowego wymogu, czyli jeden pracownik nie przypadał na każde 2.000 mieszkańców. Utrzymanie powyższego trendu, przy jednoczesnym wzroście, wyliczonego w MOPS, wskaźnika korzystających z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania na 1 tys. mieszkańców Ostrowa Wielkopolskiego, mógłby doprowadzić do niewydolności w realizacji usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania. Dyrektor Ośrodka m.in. wyjaśniła, że „W Ocenie zasobów pomocy społecznej, przygotowanej przez Ośrodek, dane dotyczące liczby mieszkańców Ostrowa Wielkopolskiego zasilane są z bazy danych w Banku Danych Lokalnych GUS, zgodnie z metodologią obliczania liczby ludności stosowaną przez GUS. Dane te, nie mogą być zmieniane przez użytkownika czyli przez MOPS, a są niezgodne z faktycznym stanem liczby ludności Ostrowa Wielkopolskiego, zaewidencjonowanym przez Referat Ewidencji Ludności, Wydziału Spraw Obywatelskich UM Ostrowa Wielkopolskiego. Ośrodek na bieżąco monitoruje liczbę mieszkańców Ostrowa Wielkopolskiego w oparciu o dane pozyskiwane z Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miejskiego Ostrowa Wielkopolskiego w celu weryfikacji zapisów art.110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej. Biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców Ostrowa Wielkopolskiego w analizowanym okresie oraz liczbę pracowników socjalnych, Ośrodek osiąga prawidłowy wskaźnik liczby pracowników socjalnych zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców”. W corocznych ocenach wskazano formy pomocy osobom starszym, w szczególności usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania. We wnioskach końcowych tych ocen (za lata 2014-2016), w zakresie usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania, stwierdzano na koniec każdego roku wzrost liczby osób korzystających z usług opiekuńczych. Jednocześnie wskazano, że ze względu na starzenie się społeczeństwa oraz niewydolność opiekuńczą rodzin wobec osób dorosłych wymagających opieki, w kolejnych latach może wystąpić konieczność zwiększania nakładów na zapewnienie opieki i wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 166, 291-400, 433-435, 436-441, 442-454, 455-457, 1176-1177, 1181-1182)

W ocenie Dyrektora Ośrodka, „MOPS posiada realne możliwości zapewnienia wszystkim potrzebującym osobom starszym pomocy i wsparcia. Dowodem tego jest brak decyzji odmawiających przyznanie pomocy w formie usług opiekuńczych, czy skierowania do DPS. Ośrodek prowadzi ciągle zmiany w formach pomocy jak i szeroko rozumianej pracy socjalnej na rzecz osób starszych aby realizować zgłaszane czy dostrzegane potrzeby tej grupy osób”.

(dowód: akta kontroli str. 45, 179-180)

Dyrektor Ośrodka podała, że „MOPS nie dostrzega trudności w zapewnieniu osobom starszym usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Każdy problem który się pojawi zaraz jest usuwany. W związku z zachodzącymi zmianami dotyczącymi potrzeb osób starszych zaszła konieczność uzupełnienia kadrowego aby zachować ciągłość opieki i jednocześnie nie doprowadzić do odmowy świadczenia w formie usług opiekuńczych czy skierować osobę do całodobowej opieki m. in. do DPS. Liczba etatów w ostatnich trzech latach musiała wzrosnąć o 22 etaty. Ponadto MOPS przystąpił w 2016 roku do projektu pozakonkursowego w ramach WRPO i pozyskał środki finansowe na zatrudnienie dodatkowych sześciu etatów opiekunek środowiskowych. Realizacja działań w projekcie przewidywana jest na okres od stycznia 2017 r. do grudnia 2018 r., a wsparciem objętych jest dodatkowo 40 osób wymagających usług opiekuńczych. Dodatkowo w związku ze zwiększeniem liczby osób korzystających z usług opiekuńczych i liczby

zatrudnionych opiekunek środowiskowych, dokonano w MOPS wewnętrznej reorganizacji pomiędzy Działami. Wzmocniono Dział Usług Opiekuńczych o trzech pracowników socjalnych, którzy zostali przeniesieni do pracy z Działu Pomocy Środowiskowej, w celu odpowiedniego sprawowania nadzoru nad pracą opiekunek środowiskowych i tym samym zabezpieczeniu usług opiekuńczych zgodnie z potrzebami podopiecznych”.

(dowód: akta kontroli str. 45-46, 180, 895-901)

5. Lokalny (gminny) program osłonowy na rzecz osób starszych w zakresie opieki i wsparcia w miejscu zamieszkania

Na lokalny (miejski) program osłonowy na rzecz osób starszych w zakresie opieki i wsparcia w miejscu zamieszkania, składały się m.in. uchwały²⁹ Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego, uwzględniające potrzeby tej grupy mieszkańców przedstawiane przez kierującą MOPS. Ośrodek, m.in. w wyniku składania organowi stanowiącemu corocznych sprawozdań Dyrektora MOPS z działalności Ośrodka oraz przedstawianych potrzeb w zakresie pomocy społecznej, przystąpił od stycznia 2017 r. do realizacji projektu: „Poprawa dostępu do usług społecznych na terenie powiatu ostrowskiego” w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014–2020. W ramach tego programu³⁰: (1) zwiększono liczbę godzin usług opiekuńczych osobom starszym i zapewniono ich świadczenie w szczególności w godzinach popołudniowych oraz w dni wolne od pracy, ponadto w razie potrzeby zapewniono objęcie osób starszych pomocą fizjoterapeutyczną i psychologiczną; (2) utworzono mieszkanie chronione dla czterech niesamodzielnych osób, po 60 roku życia. Zdaniem Dyrektora Ośrodka, „tak kompleksowe, specjalistyczne i sprzężone działania osłonowe pozwoliły na zwiększenie samodzielności, korzystania z ról życia osobistego i społecznego oraz umożliwiły jak najdłuższe pozostanie osób niesamodzielnych w ich środowisku lokalnym i tym samym ograniczyły skierowania do placówek zapewniających całodobowe utrzymanie”.

(dowód: akta kontroli str. 166, 461, 803, 1085-108)

6. Identyfikowanie osób starszych potrzebujących pomocy, w szczególności w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania oraz analizowanie wyników tych działań

Stosowany w Ośrodku system identyfikowania i monitoringu osób starszych potrzebujących pomocy, w szczególności w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, opisano w pkt 2. Efekty identyfikowania i monitorowania osób starszych potrzebujących pomocy przedstawiono w kolejnym pkt 7.

Wprowadzone w Ośrodku uregulowania wewnętrzne (por. przypis dolny) umożliwiały identyfikowanie i monitorowanie potrzeb osób starszych, w tym, w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Dyrektor Ośrodka zobowiązała Kierownika Działu Świadczeń do sporządzania sprawozdań

²⁹ Do wymienionych przez Dyrektora Ośrodka uchwał, należały: uchwała Nr X/100/2015 Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 29 czerwca 2015 roku o przystąpieniu do Programu Wieloletniego „Senior – WIGOR” na lata 2015 – 2020; uchwała Nr X/101/2015 Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 29 czerwca 2015 roku, w sprawie wyodrębnienia Ośrodka Wsparcia – Domu Dziennego pobytu działającego przy Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Ostrowie Wielkopolskim, przekształcenia go i utworzenia Dziennego Domu „Senior – WIGOR” w Ostrowie wielkopolskim przy ul. Limanowskiego 17; uchwała Nr XXVIII/318/2016 z dnia 24 listopada 2016 roku w sprawie przystąpienia Gminy Miasto Ostrów Wielkopolski do projektu pozakonkursowego oraz wyrażenia zgody na zawarcie z Powiatem Ostrowskim umowy partnerskiej na rzecz współdziałania przy realizacji projektu pozakonkursowego pt. „poprawa dostępu do usług społecznych w powiecie ostrowskim” - projekty pozakonkursowe realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020.

³⁰ W ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014–2020, 40 osób skorzystało ze zwiększenia pomocy.

rocznych, półrocznych, zgodnie z obowiązującą w MOPS metodologią, uwzględniającą problematykę osób starszych (demografia, korzystanie ze świadczeń pomocy społecznej w tym z usług opiekuńczych) oraz ich potrzeby. Ponadto Kierownik Działu Usług Opiekuńczych, została zobowiązana do: (1) przedstawiania Dyrektorowi Ośrodka kwartalnych sprawozdań z realizacji świadczeń z zakresu usług opiekuńczych; (2) monitorowania³¹ świadczenia usług opiekuńczych, które polegało na analizie comiesięcznych dokumentów przedkładanych przez opiekunów, wizytacji w miejscu świadczenia usług opiekuńczych, zasięganie opinii osób uprawnionych lub ich przedstawicieli ustawowych. W corocznej ocenie zasobów pomocy społecznej w Gminie Miasto Ostrów Wielkopolski, ujęte zostały wskaźniki, pozwalające monitorować potrzeby osób starszych, w tym w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 166, 485-487, 805-806, 1013)

MOPS posiadał wiedzę³² o liczbie osób starszych prowadzących jednoosobowe gospodarstwa domowe na terenie Miasta Ostrowa Wielkopolskiego, które w najbliższym czasie będą potrzebowały pomocy w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Potrzeby te, wynikające z pisemnych opracowań, przedstawiały się następująco: (1) w grupie wiekowej 60-69 lat ww. usług będzie potrzebowało 12 osób; (2) w grupie wiekowej 70-79 lat dziewięć osób; (3) w grupie wiekowej powyżej 80 lat – cztery osoby.

(dowód: akta kontroli str. 166, 806-807)

Dyrektor Ośrodka podała, że liczba osób starszych, prowadzących wieloosobowe gospodarstwa domowe na terenie Miasta Ostrowa Wielkopolskiego, które w najbliższym czasie będą potrzebowały pomocy w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, kształtuje się następująco: (1) w grupie wiekowej 60-69 lat sześć osób; (2) w grupie wiekowej 70-79 lat pięć osób; (3) w grupie wiekowej powyżej 80 lat – trzy osoby. Źródłem wiedzy Ośrodka o tej grupie osób starszych były dokumentowane informacje od pracowników socjalnych, pozyskiwane w czasie ich pracy w rejonie opiekuńczym.

(dowód: akta kontroli str. 166, 807)

MOPS nawiązał i kontynuuje współpracę z lokalnymi podmiotami leczniczymi takimi jak: szpitale (pracownik socjalny, personel medyczny), przychodnie lekarskie (lekarz rodzinny, lekarz specjalista, pielęgniarka środowiskowa, położna, rejestratorka), pogotowie ratunkowe. Współpraca Ośrodka z lokalnymi podmiotami leczniczymi polega przede wszystkim na wymianie i przepływie informacji o osobie (pacjencie) w celu przezwyciężenia jego trudnej sytuacji. Obowiązujący w MOPS system (znany lokalnym podmiotom leczniczym), polega na tym, że pracownik socjalny szpitala informuje Ośrodek o sytuacji pacjenta wymagającego wsparcia zarówno w trakcie hospitalizacji jak i po jej zakończeniu oraz jest w stałym kontakcie z pracownikiem socjalnym Ośrodka. W każdym przypadku ze strony Ośrodka jest udzielona pomoc

³¹ Zakres monitorowania świadczenia usług opiekuńczych został określony w piśmie Dyrektora Ośrodka z dnia 21 października 2016 r., w którym ustalono zasady, zakres i organizację usług opiekuńczych na rzecz mieszkańców Ostrowa Wielkopolskiego oraz w zakresie czynności i obowiązków pracowniczych, w którym zamieszczono m.in. sporządzanie planów, zapotrzebowań, analiz, rozliczeń i sprawozdań w zakresie usług opiekuńczych, wymagających uprzedniego identyfikowania i monitorowania usług opiekuńczych.

³² Według Dyrektora Ośrodka, wiedza ta wynika z ogólnej wiedzy pracowników socjalnych, pozyskanej podczas pracy w rejonie opiekuńczym. Pracownicy socjalni zostali zobowiązani do wnikliwego analizowania potrzeb osób starszych, będących pod opieką pracownika socjalnego i do bieżącego zgłaszania potrzeb opiekuńczych, celem realizacji potrzeby przez Dział Usług Opiekuńczych. Kierownik Działu Pomocy Środowiskowej od 2015 roku, ze względu na duży wzrost osób korzystających z usług opiekuńczych corocznie i półrocznie diagnozuje i analizuje potrzeby dot. usług opiekuńczych. Wg wiedzy Ośrodka, wszystkie osoby mieszkające samotnie potrzebujące wsparcia w samoobsłudze i prowadzeniu gospodarstwa domowego, taką pomoc otrzymywały w formie przyznanej usługi opiekuńczej.

w zależności od rozpoznanej potrzeby. Najczęściej jest to przyznanie usług opiekuńczych, a w przypadku konieczności zapewnienia opieki całodobowej, skierowanie do DPS. Często szpital zgłasza Ośrodkowi również potrzebę objęcia pacjenta ubezpieczeniem zdrowotnym. W przypadku współpracy z pogotowiem ratunkowym, współpraca polega na nagłej, koniecznej interwencji w miejscu zamieszkania pacjenta. Współdziałanie Ośrodka z przychodniami lekarskimi polega na zgłoszeniu wizyty lekarskiej lub pielęgniarzkiej dla podopiecznego i uzyskaniu informacji o stanie zdrowia i dalszych zaleceń lekarskich. Lekarz, pielęgniarka czy też położna informują pracownika socjalnego o potrzebie i zakresie udzielenia pomocy. Ww. współpraca odbywa się na bieżąco i zazwyczaj są to działania interwencyjne prowadzone kilkakrotnie w ciągu dnia z różnymi podmiotami nie tylko leczniczymi. Liczba i rodzaj potrzeb osób starszych, zgłoszonych przez szpitale (stacjonarną opiekę zdrowotną) do MOPS w badanym okresie, wynosiła: w 2014 r. 12 potrzeb, z tego (1) poświadczenie prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – siedmiokrotnie, (2) skierowania do DPS – trzykrotnie, (3) przyznania usług opiekuńczych – dwukrotnie; w 2015 r. udokumentowano cztery potrzeby pomocy, z tego (1) poświadczenie prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – dwukrotnie, (2) skierowania do DPS – jednokrotnie, (3) przyznania usług opiekuńczych – jednokrotnie; w 2016 r. udokumentowano 20 zgłoszonych potrzeb pomocy, z tego (1) potrzeby o poświadczenie prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – nie wnoszono, (2) o skierowanie do DPS – 16. Krotnie zgłaszana potrzeba, (3) o przyznania usług opiekuńczych czterokrotnie; w I połowie 2017 r. do Ośrodka zgłoszono pięć potrzeb, z których cztery dotyczyły skierowania do DPS, a jedna potrzeba dotyczyła przyznania usług opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 167-169, 809-810)

Liczba osób starszych zgłoszonych do objęcia opieką usługową przez pracownika socjalnego Ośrodka wynosiła: w 2014 r. – 34 osoby; w 2015 r. – 36 osób; w 2016 r. – 40 osób; w I połowie 2017 r. – 35 osób. Inne instytucje i osoby, w ww. okresach zgłosiły do MOPS, celem udzielenia usługi opiekuńczej osobom starszym w miejscu zamieszkania, odpowiednio: 27 osób, 31 osób, 29 osób i 21 osób. Łącznie, w poszczególnych okresach objętych badaniem, ww. osoby i instytucje zgłosiły: 61, 67, 69 i 56 osób. Z ogólnej liczby osób zgłoszonych przez ww. podmioty, nie korzystało z pomocy Ośrodka, odpowiednio: 33 (54%), 28 (42%), 38 (55%) i 37 osób (66%). Odsetek osób starszych, którym Ośrodek udzielił z urzędu usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania do wszystkich osób starszych korzystających z tej formy wsparcia, w poszczególnych latach badanego okresu wynosił: 12,8%; 12,6%; 11,1%; 9,3%.

(dowód: akta kontroli str. 167, 810-811)

Z danych dotyczących identyfikacji osób starszych potrzebujących pomocy, którymi dysponował Ośrodek, wynikało że w okresie objętym kontrolą NIK, MOPS uzyskiwał, z roku na rok, coraz więcej informacji o osobach starszych potrzebujących pomocy w codziennej egzystencji. I tak, w 2014 r. takich informacji uzyskano 51, a w kolejnych latach odpowiednio: 77 (o 39% więcej); 120 (o 135% więcej niż w 2014 r.) oraz 141 (o 175% więcej) w I półroczu 2017 r. od liczby informacji otrzymanych w 2014 r. Z przedstawionej powyżej liczby uzyskanych informacji o osobach starszych, potrzebujących pomocy w codziennej egzystencji, nie korzystało z pomocy MOPS i nie figurowało w bazie danych Ośrodka, odpowiednio: 41; 55; 96 i 108 osób.

(dowód: akta kontroli str. 167, 810-811)

W okresie objętym kontrolą NIK, Ośrodek nie dokonywał analizy rynku usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania osób wymagających pomocy na terenie Miasta Ostrowa Wielkopolskiego, gdyż – jako podała Dyrektorka Ośrodka – „jesteśmy jedyną instytucją realizującą usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania”.

(dowód: akta kontroli str. 167, 812)

Dobłą praktyką, w ocenie NIK, była współpraca Ośrodka z organizacjami pozarządowymi (opisana w pkt 2) zajmującymi się osobami starszymi. Posiadane przez Ośrodek analizy i opracowania, pozwalały rzetelnie oceniać potrzeby osób starszych w tym dotyczące usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

Zdaniem Dyrektorki Ośrodka, „Pomoc udzielana seniorom zgodnie z obecnymi przepisami może być udzielana kompleksowo pod warunkiem, że samorządy będą aktywnymi ich realizatorami. Do słabych stron systemu wsparcia seniorów należy zaliczyć niewystarczającą dostępność do usług zdrowotnych”.

(dowód: akta kontroli str. 45-46, 181)

7. Formy pomocy osobom starszym realizowane na terenie Gminy Miasto Ostrow Wielkopolski

W latach 2014-2017 (I półrocze) mieszkańcy Ostrowa Wielkopolskiego seniorzy (osoby po 60 roku życia) skorzystali z następujących form pomocy:

-usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze: 282 osoby w 2014 r., 322 osoby w 2015 r., 389 osób w 2016 r., 392 osoby w I półroczu 2017 r., w tym z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania skorzystało, odpowiednio: 261 osób, 306 osób, 371 osób, 378 osób;

-usługi świadczone przez Ośrodek Wsparcia (w ww. okresach) odpowiednio: 39 osób, 32 osoby, 49 osób, 42 osoby;

-pobyt w mieszkaniu chronionym: w latach 2014-2016 nikt z tej formy pomocy nie skorzystał, a w I półroczu 2017 r. pięć osób;

-DPS: 63 osoby, 76 osób, 85 osób, 72 osoby;

-zasiłki w formie pieniężnej i w naturze: 175 osób, 199 osób, 220 osób, 199 osób;

-pomoc Państwa w zakresie dożywiania: 103 osoby, 121 osób, 133 osoby, 123 osoby.

Łącznie z ww. pomocy Ośrodka, w poszczególnych okresach objętych kontrolą NIK, skorzystało: 662 osoby, 750 osób (o 13% więcej niż w 2014 r.), 876 osób (o 17% więcej niż w 2015 r.) oraz 833 osoby.

(dowód: akta kontroli str. 178, 465-466)

Najpowszechniejszą formą pomocy osobom starszym były: (1) usługi opiekuńcze; (2) kierowanie do domów pomocy społecznej; (3) przyznawanie pomocy finansowej w szczególności na pokrycie kosztów leków i opału. Opał był również przyznawany w naturze, z dowozem do podopiecznego z opcją wniesienia w miejsce wskazane. Dyrektorka Ośrodka podała, „Trudno wskazać, która z form pomocy udzielana podopiecznemu jest najbardziej skuteczna. (...) Oferowana pomoc przez MOPS wynika z konkretnej potrzeby osoby starszej i jest uzgadniana z zainteresowaną osobą, dlatego każda z form pomocy oferowana przez MOPS jest właściwa i skuteczna. Oczywiście najpełniej potrzeby egzystencjalne i bytowe spełniane są w DPS ale nie zawsze akceptowane przez osoby starsze, dla których ich dom, środowisko w którym żyją, jest najważniejsze. Dlatego też naszym zadaniem, zadaniem pomocy społecznej, jest to, aby osoby starsze godnie i we właściwych

i bezpiecznych warunkach przeżyli czas starości, szanując ich zdanie co do wyboru formy pomocy”.

(dowód: akta kontroli str. 45-46, 179)

W latach 2014-2017 (I półrocze), osobom które ukończyły 60 rok życia, Ośrodek świadczył usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania w wymiarze: 121,9 tys. godzin dla 282 osób w 2014 r.; 123 tys. godzin dla 322 osób w 2015 r.; 136,5 tys. godzin dla 389 osób w 2016 r. i 73,8 tys. godzin dla 392 osób w I półroczu 2017 r. W powyższym okresie nie wydano żadnej decyzji odmawiającej przyznania pomocy w formie ww. usług opiekuńczych (ze względu na brak ustawowych przesłanek udzielenia tej pomocy). W ww. okresie, przeciętna liczba godzin przepracowana przez opiekunkę przy realizacji usługi opiekuńczej osobom starszym w miejscu zamieszkania, kształtowała się na zbliżonym poziomie i wyniosła w skali jednego miesiąca, odpowiednio: 145 godz.; 140,4 godz.; 140,45 godz.; 146,6 godz.³³. Koszt³⁴ jednej godziny usługi opiekuńczej w miejscu zamieszkania wynosił: w 2014 r. – 16,19 zł; w 2015 r. – 17,00 zł (wzrost o 5%); w 2016 r. – 18,24 zł (wzrost o 7%); w I półroczu 2017 r. – 18,75 zł (wzrost o 3%).

(dowód: akta kontroli str. 465-466, 474, 816)

Do wydawania decyzji administracyjnych przyznających usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, Prezydent Miasta Ostrowa Wielkopolskiego upoważnił Dyrektora Ośrodka³⁵, a ponadto na wniosek Dyrektora Ośrodka upoważnieni zostali pracownicy MOPS: Zastępca Dyrektora Ośrodka³⁶, Kierownik Działu Usług Opiekuńczych³⁷, Kierownik Działu Pomocy Środowiskowej i Wsparcia Rodziny³⁸. Powyższe upoważnienia, w okresie od daty ich udzielenia do czasu rozpoczęcia kontroli NIK w Ośrodku, nie ulegały zmianie (nie były wycofane) przez osoby będące w ww. okresie kolejnymi piastunami funkcji organu zarządzającego Gminą Miasto Ostrów Wielkopolski.

(dowód: akta kontroli str. 561, 1147-1149)

W poszczególnych okresach objętych kontrolą NIK, łączna liczba wydanych decyzji w sprawie przyznania osobom starszym usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, wynosiła: w 2014 r. – 282; w 2015 r. – 322; w 2016 r. – 389; w I półroczu 2017 r. – 392. Wszystkie decyzje były pozytywne (przyznające usługi opiekuńcze). W badanym okresie Prezydent Miasta Ostrowa Wielkopolskiego nie wydał decyzji odmawiającej przyznania osobom starszym usług opiekuńczych w miejscu ich zamieszkania. Żadna osoba, w okresie objętym kontrolą NIK, nie oczekiwała na rozpatrzenie wniosku o przyznanie tego typu świadczenia. Liczba osób, które w badanym okresie zrezygnowały z usług opiekuńczych po pewnym czasie, wynosiła: w 2014 r. 10 osób; w 2015 r. – 16; w 2016 r. – 12; w I półroczu 2017 r. 13 osób. Przyczynami rezygnacji z usług opiekuńczych były: w 2014 r. (1) umieszczenie w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym jedna osoba, (2) zmiana adresu pobytu (poza Miasto Ostrów Wielkopolski) - dwie osoby, (3) poprawa stanu zdrowia podopiecznego – trzy osoby, (4) przejęcie opieki przez rodzinę – trzy osoby,

³³ Według danych MOPS, opiekunki zatrudnione na umowę o pracę również wykonywały pracę w nadgodzinach, w sytuacji zastępstwa, ze względu na absencję chorobową innych opiekunek. W czerwcu 2017 roku liczba wykonanych nadgodzin wynosiła: 458 godziny.

³⁴ Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od roku 1950 w ujęciu procentowym, w tym za 2014 r. (inflacja 0,0%), 2015 r. (-0,9%) i 2016 r. (-0,6%) – źródło: https://pl.wikipedia.org/wiki/Inflacja_w_Polsce

³⁵ Upoważnienie z dnia 23 września 2008 r. podpisane przez Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego Radosława Torzyńskiego.

³⁶ Upoważnienie z dnia 30 kwietnia 2004 r. podpisane przez Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego Jerzego Świątkę.

³⁷ Upoważnienie nr 6/2011 z dnia 10 maja 2011 r. podpisane przez Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego Jarosława Urbaniaka.

³⁸ Upoważnienie nr 5/2011 z dnia 10 maja 2011 r. podpisane przez Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego Jarosława Urbaniaka.

(5) wynajęcie prywatnej opiekunki – trzy osoby; w 2015 r. (1) umieszczenie w DPS – trzy osoby, (2) przejęcie opieki przez rodzinę – pięć osób, (3) poprawa stanu zdrowia podopiecznego – siedem osób, (4) zmiana adresu pobytu (poza Miasto Ostrów Wielkopolski) - jedna osoba; w 2016 r. (1) umieszczenie w DPS – 10 osób, (2) rezygnacje bez podania przyczyny – dwie osoby; w I półroczu 2017 r. (1) umieszczenie w DPS – pięć osób, (2) zmiana adresu pobytu (poza Miasto Ostrów Wielkopolski) - dwie osoby, (3) przejęcie opieki przez rodzinę – cztery osoby, (4) zmiana formy pomocy – dwie osoby.

(dowód: akta kontroli str. 465-466, 1140-1141)

Do innych form wsparcia seniorów w Mieście Ostrowie Wielkopolskim, świadczonych przez inne instytucje niż MOPS, należały: (1) „teleopieka” – opaski alarmowe (wzywające pomoc) dla osób samotnych pow. 60 r. życia, program ten realizowany od 2016 r., koordynatorem jest Dzienny Dom Senior+; (2) „Ostrowska Karta Seniora”, program skierowany do mieszkańców powyżej 60 roku życia ma na celu wzmocnienie aktywności społecznej i poprawę jakości życia ostrowskich seniorów poprzez stworzenie i rozwijanie systemu ulg i preferencji, umożliwiających większy dostęp do różnorodnych produktów i usług, dóbr kultury i rozrywki oraz zachęcić do uczestnictwa w wydarzeniach społecznych, kulturalnych i sportowych; (3) zajęcia edukacyjne i informacyjne prowadzone przez: Ostrowski Uniwersytet III Wieku, Klub Seniora „Złoty Wiek”; (4) warsztaty dla pensjonariuszy Dziennego Domu Senior+ organizowane przez szkolne koło wolontariatu „Pomocna dłoń” ze Szkoły Podstawowej Nr 5, spotkania cykliczne promocja zdrowia, spotkania świąteczne, zajęcia wspólne młodych ze starszymi, integracja pokoleń.

(dowód: akta kontroli str. 167, 216)

8. Finansowanie pomocy osobom starszym, w szczególności usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania

Najbardziej preferowanymi formami pomocy dla osób starszych były usługi opiekuńcze. Zdaniem Dyrektora Ośrodka „jest to świadczenie skuteczne i jednocześnie o najniższym nakładzie finansowym”. W odniesieniu do pozostałych form pomocy usługi opiekuńcze są najkorzystniejszą formą. MOPS preferował i preferuje udzielanie takiej pomocy, która będzie najbardziej skuteczna dla osoby starszej i akceptowana przez nią. Z powyższych względów, w cenie Dyrektora Ośrodka, podzielaną przez NIK, „trudno wskazać preferowaną pomoc”.

(dowód: akta kontroli str. 179)

Średni miesięczny koszt, w przeliczeniu na jedną osobę, świadczonych w Ośrodku form pomocy, był następujący: usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze – 611,19 zł³⁹; usługi Ośrodka wsparcia – 835,63 zł⁴⁰; usługi w ramach pomocy Mieszkanie chronione – 1.579,35 zł⁴¹; DPS – 1.837,70 zł⁴².

(dowód: akta kontroli str. 179)

Wydatki Gminy Miasta Ostrów Wielkopolski na pomoc społeczną (dział 852) wyniosły: 35.666 tys. zł w 2014 r., 36.932 tys. zł w 2015 r., 66.298 tys. zł w 2016 r.,

³⁹ Wg danych zawartych w MPiPS-03, Sprawozdaniu półrocznym i rocznym z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach za I-XII 2016 r.

⁴⁰ Koszt określony w zarządzeniu Nr 1728/VII/2017 Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie średniego miesięcznego kosztu pobytu w Dziennym Domu „Senior-WIGOR” w Ostrowie Wielkopolskim przy ul. Limanowskiego 17. Obowiązujące od 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2018 r.

⁴¹ Koszt określony w zarządzeniu Nr 1699/VII/2017 Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 2 marca 2017 r. w sprawie miesięcznego kosztu pobytu w mieszkaniu chronionym. Obowiązujące od 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2018 r.

⁴² Wg danych zawartych w MPiPS-03, Sprawozdaniu półrocznym i rocznym z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach za I-XII 2016 r.

8.851 tys. zł⁴³ w I półroczu 2017 r. Roczne wydatki ponoszone przez MOPS z budżetu Gminy Miasto Ostrow Wielkopolski na zapewnienie poszczególnych form pomocy, wyniosły: (1) na pobyt w DPS: 2.058 tys. zł w 2014 r., 2.369 tys. zł w 2015 r., 2.536 tys. zł w 2016 r., 1.265 tys. zł w I półroczu 2017 r.; (2) na funkcjonowanie⁴⁴ dziennych domów pomocy dla osób starszych: 171 tys. zł w 2014 r., 106 tys. zł w 2015 r.; (3) na świadczenie usług opiekuńczych⁴⁵ osobom starszym: 2.125 tys. zł w 2014 r., 2.216 tys. zł w 2015 r., 2.601 tys. zł w 2016 r., 1.615 tys. zł w I półroczu 2017 r.; (4) na utrzymanie mieszkań chronionych⁴⁶: 10 tys. zł w I półroczu 2017 r. Według Dyrektora Ośrodka, „środki przeznaczone na pomoc dla niesamodzielnych osób starszych są wystarczające do realizacji zadań, wyznaczonych dla MOPS w Ostrowie Wielkopolskim”.

(dowód: akta kontroli str. 181, 471-473)

W poszczególnych latach, okresu objętego kontrolą NIK, wzrastała liczba osób starszych zwolnionych z odpłatności za usługi opiekuńcze świadczone przez Ośrodek w miejscu zamieszkania tych osób. Liczby te wynosiły odpowiednio: 105⁴⁷; 114⁴⁸; 143⁴⁹ oraz 146⁵⁰ osób w I półroczu 2017 r. Następujące przyczyny uzasadniały zwolnienia osób starszych z odpłatności za ww. usługi: (1) długotrwała choroba, w 2014 r. – pięć osób, w 2015 r. – siedem osób, w 2016 r. – sześć osób, w I półroczu 2017 r. – 12 osób; (2) dochód osoby samotnie gospodarującej, nieprzekraczający kwoty kryterium dochodowego określonego przez Radę Miejską Ostrowa Wielkopolskiego, w 2014 r. – sześć osób, w 2015 r. – 12 osób, w 2016 r. – 19 osób, w I półroczu 2017 r. – 17 osób; (3) dochód na osobę w rodzinie nieprzekraczający kwoty kryterium dochodowego określonego przez Radę Miejską Ostrowa Wielkopolskiego, w 2014 r. – dwie osoby, w 2015 r. – trzy osoby, w 2016 r. – pięć osób, w I półroczu 2017 r. – dwie osoby; (4) niepełnosprawność osoby objętej opieką, w 2014 r. – dwie osoby, w 2015 r. – sześć osób, w 2016 r. – jedna osoba, w I półroczu 2017 r. – dziewięć osób; (5) kosztowne leczenie, w 2014 r. – dwie osoby, w 2015 r. – dwie osoby, w 2016 r. – dwie osoby, w I półroczu 2017 r. – cztery osoby; (6) wiek osoby starszej, przekraczający powyżej 90 lat, całkowicie zwalniający z odpłatności na podstawie uchwały Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego, w 2014 r. – 88 osób, w 2015 r. – 84 osoby, w 2016 r. – 110 osób, w I półroczu 2017 r. – 102 osoby.

(dowód: akta kontroli str. 38-40, 462-464, 465-466, 467-468)

MOPS wykazał, że na koniec poszczególnych okresów objętych kontrolą NIK, liczba osób zalegających z opłatami wynosiła: na koniec 2014 r. zalegała jedna osoba na kwotę 63,84 zł; na koniec 2015 r. zalegało osiem osób na kwotę 787,78 zł; na koniec 2016 r. zalegało 11 osób na kwotę 1.614,25 zł; na koniec I półrocza 2017 r. zalegało 19 osób na kwotę 3.041,44 zł.

(dowód: akta kontroli str. 465-466)

⁴³ Od stycznia 2017 roku nastąpiła zmiana klasyfikacji budżetowej i część zadań dotychczas realizowanych w ramach działu 852 – pomoc społeczna, została przeniesiona do działu 855 – rodzina (dot. świadczenia rodzinne i alimentacyjne, świadczenia wychowawcze i wsparcie rodziny).

⁴⁴ W strukturze organizacyjnej MOPS, Dom Dziennego Pobytu funkcjonował do dnia 31 lipca 2015 r. Z dniem 1 sierpnia 2015 r. placówka ta została wyodrębniona ze struktur MOPS i przekształcona w Dzienny Dom „Senior Wigor”.

⁴⁵ W ramach prowadzonej w MOPS ewidencji, w rozdziale 85219 nie jest wyodrębniony plan finansowy oraz wykonanie planu finansowego na realizację usług opiekuńczych dla osób starszych. W ewidencji wyodrębnione są wyłącznie koszty (zespół 4) usług opiekuńczych w zakresie opiekunek środowiskowych jak również koszty administracji usług opiekuńczych.

⁴⁶ Od 15 marca 2017 r. na terenie Miasta Ostrowa Wielkopolskiego rozpoczęło działalność mieszkanie chronione w ramach struktury MOPS.

⁴⁷ Z tego pięć osób częściowo zwolnionych z opłat, a 100 osób całkowicie.

⁴⁸ Z tego 10 osób częściowo zwolnionych z opłat, a 104 osoby całkowicie.

⁴⁹ Z tego pięć osób częściowo zwolnionych z opłat, a 138 osób całkowicie.

⁵⁰ Z tego dwie osoby częściowo zwolnione z opłat, a 144 osoby całkowicie.

Główna Księgowa Ośrodka wyjaśniła, że wykazane, w zestawieniu dla potrzeb kontroli NIK, zaległości we wnoszeniu opłat za usługi opiekuńcze, w większości przypadków wynikały z wnoszenia opłat przez podopiecznych po uzyskaniu przez nich środków z przysługujących im świadczeń emerytalno-rentowych, a terminy otrzymywania tych świadczeń nie były zgodne z terminem „do dnia 10 następnego miesiąca po miesiącu wykonania usługi”, który został określony przez Radę Miejską Ostrowa Wielkopolskiego w uchwale nr XLIII/557/2009. Wykazane w zestawieniu zaległości zostały „w większości przypadków zostały uregulowane w kolejnym miesiącu przypadającym po miesiącu z terminem płatności”. Przyczynami zaległości w opłatach za usługi opiekuńcze w głównej mierze były: (1) pogorszenie stanu zdrowia podopiecznego, a co za tym idzie wysokie koszty leczenia; (2) trudna sytuacja finansowa spowodowana zajęciami komorniczymi; (3) nieobecność rodziny, która reguluje należności za usługi opiekuńcze; (4) zdarzenia losowe (śmierć osoby korzystającej z usług opiekuńczych lub członka rodziny realizującego opłaty). Główna Księgowa Ośrodka podała, że na dzień 21 listopada 2017 r., z wykazanych zaległości, pozostały odpowiednio: za 2014 r. – 15,92 zł; za 2015 r. – 0,00 zł; za 2016 r. – 0,00 zł; za I półrocze 2017 r. – 356,95 zł. Do zaległej kwoty 15,92 zł prowadzona jest egzekucja komornicza. Natomiast kwota 356,95 zł będzie egzekwowana po ustaleniu przez sąd masy spadkowej po zmarłej osobie, której MOPS świadczył usługi opiekuńcze. W tej sprawie stosowne pismo do sądu skierował Dział Usług Opiekuńczych Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 1102-1103)

W sprawozdaniach z działalności Ośrodka (za lata 2014-2016) oraz w zamieszczonych tam wykazach potrzeb, Dyrektor Ośrodka ujmowała zadania dot. usług opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 204-246)

W budżecie Gminy Miasta Ostrów Wielkopolski na lata 2015, 2016, 2017, w całości zostały uwzględniane potrzeby w zakresie usług opiekuńczych zgłaszane przez MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 167, 813, 902-939)

W sprawozdaniu MPiPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach (za okres I-XII) w 2015 r. i 2016 r., Ośrodek wykazał (zgodnie z objaśnieniami do sporządzania sprawozdania na formularzu MPiPS-03), udzielenie usług opiekuńczych ogółem w kwocie (z wymaganym w objaśnieniach podaniem kosztu świadczeń w zł), odpowiednio: 2.077.272 zł oraz 2.625.667 zł. Natomiast, w sprawozdaniu Rb-28S, w rozdziale 85228, Ośrodek na koniec 2015 r. i 2016 r. wykazał wydatki wykonane w kwocie odpowiednio: 424.848,00 zł (plan po zmianach 435.246,00 zł); 503.812,00 zł (plan po zmianach 509.218,00 zł). Wydatki poniesione w latach 2015 – 2016 na wynagrodzenia osób realizujących usługi opiekuńcze oraz wynagrodzenia pracowników administracyjnych (Działu Usług Opiekuńczych), Ośrodek ujmował⁵¹ w rozdziale 85219 i wykazywał w sprawozdaniu Rb-28S w wysokości odpowiednio: 2.216.081,95 zł oraz 2.600.657,74 zł.

(dowód: akta kontroli str. 111, 140, 921, 936, 1142-1144)

⁵¹ Podobnie w ekspertyzie Cezarego Miżejewskiego: „Budżet pomocy społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządów gminnych”. Ekspertyza przygotowana w ramach projektu „EAPN Polska – wspólnie budujemy Europę Społeczną” współfinansowanego przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej. W ekspertyzie podano, że rozdziale 85219 Ośrodki pomocy społecznej, ujmuje się również wynagrodzenia za sprawowanie opieki, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, ze zm.).

9. Gminna Rada Seniorów

W dniu 29 maja 2014 r. Rada Miejska Ostrowa Wielkopolskiego uchwałą nr L/483/2014 utworzyła Gminą Radę Seniorów, nadając jej statut. Do statutowych zadań Rady Seniorów należały m.in.: współpraca z Prezydentem Miasta przy podejmowaniu decyzji w sprawach potrzeb ludzi starszych; przedstawianie propozycji w zakresie ustaleń priorytetowych zadań na rzecz seniorów; wydawanie opinii i formułowanie wniosków, służących rozwojowi działalności na rzecz seniorów; informowanie społeczności miasta o szczególnych kierunkach działalności podejmowanych przez partnerów pozarządowych na rzecz środowiska seniorów.

(dowód: akta kontroli str. 41-44)

Przewodniczący Rady Seniorów Miasta Ostrowa Wielkopolskiego⁵², jako bardzo dobre, ocenił zakres i jakość usług opiekuńczych świadczonych przez Ośrodek osobom starszym w miejscu zamieszkania. Zdaniem Rady Seniorów, „ważne jest, aby Gmina Miasto Ostrowo Wielkopolski nadal zapewniała środki finansowe na zatrudnienie opiekunek środowiskowych i zwiększała liczbę etatów, w celu utrzymania dostępności do usług opiekuńczych na obecnym poziomie”. Rada Seniorów z oferowanych przez MOPS usług osobom starszym, najwyżej oceniła świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania osób starszych, ze względu na ich dostępność. W ocenie Rady Seniorów, w Mieście Ostrowie Wielkopolskim „występuje duże zapotrzebowanie na półstacjonarną opiekę w formie Dziennych Domów Wsparcia dla Seniorów. Funkcjonujący obecnie jeden taki dom, jest niewystarczający z uwagi na wzrastające potrzeby osób starszych”. Inną ważną kwestią, w ocenie Rady Seniorów, to „potrzeba tworzenia Klubów Seniora i zapewnienie transportu publicznego seniorom z trudnościami w poruszaniu się”.

(dowód: akta kontroli str. 55, 458-460)

10. Propagowanie informacji o możliwości pomocy osobom starszym

Informowanie lokalnej społeczności o dostępnych formach pomocy dla osób starszych następowało poprzez udzielanie stosownych informacji przez pracowników Ośrodka, w tym pracowników wykonujących pracę socjalną, rozpowszechnianie ulotek (materiałów) informacyjnych⁵³, zamieszczanie ogłoszeń na stronie internetowej⁵⁴ Ośrodka i w prasie⁵⁵ lokalnej. Dyrektor Ośrodka i kierownicy działów MOPS w kontaktach z mediami przedstawiali problematykę osób starszych – mieszkańców Ostrowa Wielkopolskiego oraz prezentowali każdorazowo katalog świadczeń kierowanych do seniorów.

(dowód: akta kontroli str. 168, 177-178, 814, 940-1006)

11. Nadzór nad działalnością MOPS

W okresie objętym kontrolą NIK (2015-2017 I półrocze) do Ośrodka wpłynęły dwie skargi na poziom, zakres oraz sposób wykonywania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, z tego: jedna skarga w 2016 r. oraz jedna skarga w 2017 r. (I półrocze).

⁵² Po uzgodnieniu – jak podał - stanowiska ze wszystkim członkami Rady Seniorów Ostrowa Wielkopolskiego.

⁵³ Ośrodek wydał informator opracowany przez pracowników MOPS – zawierający informacje na temat wszystkich świadczeń realizowanych przez MOPS w tym usług opiekuńczych, corocznie aktualizowany. Wydano również corocznie aktualizowany informator opracowany przez Dział Usług Opiekuńczych - zawierający szczegółowe informacje na temat usług opiekuńczych wraz z odpłatnością za usługi.

⁵⁴ http://bip.ostrow-wielkopolski.um.gov.pl/bip/chapter_171454.asp

⁵⁵ <http://gazetaostrowska.pl/?s=mops+ostr%C3%B3w&x=10&y=9>

W 2016 r. skargę na jakość⁵⁶ świadczonych usług opiekuńczych wniosła osobiście podopieczna⁵⁷. Termin załatwienia skargi był zgodny z terminem określonym w art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁸ (KPA). Rozpatrując skargę Dyrektor Ośrodka, w części dotyczącej spóźnień Opiekunki, uznała skargę za uzasadnioną, podając iż „niedopuszczalne są spóźnienia”. Dyrektor Ośrodka poinformowała skarżącą, że bezpośredni przełożony Opiekunki przeprowadził z nią rozmowę dyscyplinującą. W części skargi dotyczącej jakości realizowanych usług opiekuńczych, zdaniem Dyrektora Ośrodka, postępowanie wyjaśniające nie potwierdziło uwag skarżącej.

(dowód: akta kontroli str. 172)

W I półroczu 2017 r. (w dniu 30 maja 2017 r.) skargę na jakość świadczonych usług opiekuńczych wniosła wnuczka podopiecznej⁵⁹, wspólnie z nią zamieszkująca, domagając się zmiany⁶⁰ Opiekunki. W załączonym do akt skargowych wyjaśnieniu Opiekunki⁶¹ zarzuty ujęte w skardze nie zostały potwierdzone. W kierowanym do skarżącej piśmie⁶² z dnia 6 czerwca 2017 r., Dyrektor Ośrodka m.in. podała, że bezpośredni przełożony przeprowadził z Opiekunką rozmowę, pouczając o przestrzeganiu zakresu czynności oraz ustalonych zasadach zachowania w środowisku klienta. W związku z zaistniałą sytuacją, przychyłono się do prośby zawartej w skardze i dokonano zmiany osoby świadczącej usługi opiekuńcze. Termin załatwienia ww. skargi był zgodny z terminem określonym w art. 237 § 1 KPA.

(dowód: akta kontroli str. 172-173)

W rejestrze skarg i wniosków wpływających do Urzędu Miejskiego w Ostrowie Wielkopolskim („Urząd”) w okresie objętym kontrolą NIK, nie odnotowano skarg dotyczących świadczonych przez Ośrodek usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu ich zamieszkania. Audytor zatrudniony w Urzędzie nie prowadził w MOPS (w latach 2015 – 2017 I półrocze) audytu w obszarze usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania. Prezydent Miasta podała, że w zakresie bieżącej działalności Ośrodka oraz prowadzenia ewidencji wykorzystanych środków finansowych, z MOPS współpracuje Wydział Spraw Społecznych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 170, 476-477)

⁵⁶ W pisemnej skardze z dnia 13 kwietnia 2016 r. (data wpływu do MOPS: 14.04.2016 r.) m.in. podała, że: o godz. 8³⁰ uzyskała denerwującą telefoniczną informację od Opiekunki, że w tym dniu do podopiecznej nie przyjdzie, gdyż otrzymała polecenie bezpośredniej przełożonej udania się w inne miejsce świadczenia usług opiekuńczych; Opiekunka nie wykonuje żadnych czynności przed obiadem; Opiekunkę nie obchodzi czy podopieczna „ma coś do jedzenia”; w mieszkaniu jest brudno; Opiekunka przybywa niepunktualnie (zamiast na godz. 9³⁰ przychodzi na godz. 10⁰⁰ i często na godz. 10³⁰, a nawet na godz. 11⁰⁰). Skarżąca podała też, że w tym samym czasie, gdy przebywa u lekarza i nie korzysta z usług opiekuńczych (Opiekunki nie ma w pracy) to potwierdza podpisem wykonanie tych usług. Dyrektor Ośrodka w pisemnej odpowiedzi m.in. podała skarżącej, że przeprowadzona przez Pracownika MOPS kontrola (w dniu 25.04.2016 r.) potwierdziła realizowanie czynności opiekuńczych na bieżąco oraz zgodnie z potrzebami. Dyrektor Ośrodka w ww. informacji o sposobie załatwienia skargi, zapewniła skarżącą, że „Kierownik Działu Usług Opiekuńczych dokłada wszelkich starań, aby usługi realizowane u Pani były świadczone zgodnie z potrzebami oraz oczekiwaniami”.

⁵⁷ Jedna osoba spośród 389 osób objętych w 2016 r. usługami opiekuńczymi świadczonymi przez Ośrodek w miejscu zamieszkania.

⁵⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 1257.

⁵⁹ Skarga dotyczyła jednej spośród 392 podopiecznych, którym w I półroczu 2017 r. Ośrodek świadczył usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania.

⁶⁰ W uzasadnieniu tego wniosku m.in. podała, że: Opiekunka jest osobą nerwową i agresywną; współpraca nie układa się, brak dobrego kontaktu z Opiekunką; Opiekunka nie przygotowuje obiadów; korzysta z produktów podopiecznej, w tym specjalnie przygotowanych przez skarżącą. Zdaniem skarżącej, podopieczna „podupała na zdrowiu psychicznym od kiedy zaczęła pracować Opiekunka objęta skargą”. W ww. skardze podano, że: kilka razy Opiekunka zostawiła („niechodzącą”) podopieczną w otwartym mieszkaniu; Opiekunka podała podopiecznej zupełną nienadającą się do spożycia; Opiekunka pozostawiła zmoczoną do pasa podopieczną na kilka godzin w wózku; pracę swoją Opiekunka kończyła przed wyznaczoną godz. 15⁰⁰. Zdaniem skarżącej, opisany w skardze incydent z dnia 29 maja 2017 r., dyskwalifikuje Opiekunkę jako osobę niosącą pomoc osobom starszym.

⁶¹ W wyjaśnieniu z dnia 1 czerwca 2017 r., m.in. podano, że wykonywane były wszystkie obowiązki wobec podopiecznej; nigdy nie zabierano produktów żywnościowych; nigdy nie krzyczano na podopieczną; a wykonywaną opiekę wyjaśniająca lubiła. Składająca wyjaśnienia podała - że „za wszystko przepraszam”.

⁶² Pismo oznaczone MOPS.DF-O.071.3.2017

W okresie objętym kontrolą NIK, Prezydent Miasta nie prowadziła w Ośrodku kontroli, której przedmiotem byłyby usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 168, 170-171, 479, 814)

Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego w planie pracy na 2015 r. przewidywała kontrolę realizacji zadań własnych gminy przez MOPS. Przedmiotem tej kontroli były m.in. świadczone przez Ośrodek usługi opiekuńcze. Komisja Rewizyjna ustaliła, że w Ośrodku przestrzegana jest uchwała nr XLIII/557/2009 Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego, określająca szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwalniania z opłat i tryb ich pobierania. Podopieczni ponosili odpłatność według stawek określonych zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 2195/VI/2014 z dnia 7 marca 2014 r. Zespół Kontrolny Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego ustalił, że świadczenia z pomocy społecznej są rozpatrywane i przyznawane zgodnie z ustawą o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 1085-1101)

Przewodniczący Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego podał, że w okresie objętym kontrolą NIK, radni nie wnosili interpelacji dotyczących usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 1085-1086)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. NIK podkreśla jako dobrą praktykę współpracę Ośrodka z instytucjami pozarządowymi, parafiami rzymsko-katolickimi, a także Policją w identyfikowaniu potrzeb osób starszych, w szczególności tych, które z różnych względów same do MOPS nie dotrą i nie poproszą o pomoc.

2. Zakres usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania

Opis stanu
faktycznego

1. Normy (poziom, standard, zasady) usług opiekuńczych dla osób starszych świadczonych w miejscu zamieszkania

Prezydent Miasta nie określiła katalogu (szczegółowego wykazu zadań i czynności) usług opiekuńczych realizowanych na terenie Miasta Ostrowa Wielkopolskiego. Zdaniem organu zarządzającego Miastem, „katalog szczegółowych zadań i czynności określają zakresy czynności, uprawnień i odpowiedzialności sporządzony przez Kierownika Działu Usług Opiekuńczych, zatwierdzony przez Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej i podpisany przez pracownika świadczącego usługi opiekuńcze”. Kontrola NIK potwierdziła istnienie takiego zakresu dla każdej opiekunki.

(dowód: akta kontroli str. 171, 479)

W Ośrodku obowiązywały normy przyznawania liczby godzin usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, świadczonych w miejscu zamieszkania klienta oraz zasady rozliczania z powierzonych zadań pracowników MOPS (opiekunek) realizujących ww. usługi, ustalone⁶³ w dniu 1 lutego 2011 r. przez

⁶³ Pismo z dnia 1 lutego 2011 r., znak: MOPS.DU.0114.27.2011

Kierownika Działu Usług Opiekuńczych i zaakceptowane przez Dyrektora Ośrodka celem stosowania. W ustalonych normach, podano że osobie samotnej oraz osobie przebywającej w rodzinie (gdy rodzina, osoby zobowiązane, z powodu złego stanu zdrowia nie są w stanie opieki zabezpieczyć) w dni robocze przyznaje się do ośmiu godzin usług opiekuńczych dziennie, a w dni wolne od pracy (tj. soboty, niedziele, święta) do sześciu godzin.

(dowód: akta kontroli str. 168, 815, 1007-1018)

Zarządzeniem nr 23/2014 z dnia 28 listopada 2014 r. Dyrektora Ośrodka określiła zakres usług opiekuńczych w tym specjalistycznych usług opiekuńczych, kwalifikacje osób wykonujących usługi oraz niezbędną dokumentację wymaganą do ubiegania się o pomoc w formie usług opiekuńczych. Zakres (katalog) usług opiekuńczych (ze względu na specyfikę opieki nad osobami wymagającymi pomocy) miał na celu zaspokojenia codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zleconą przez lekarza pielęgnację, w miarę możliwości zapewnienie kontaktów z otoczeniem⁶⁴. Częstotliwość poszczególnych czynności opiekuńczych wynikała z aktualnych potrzeb klienta (podopiecznego), np. w sytuacji biegunki, częstotliwość wymiany pampersa (pielucho-majtek) wzrastała. Ów wzrost częstotliwości, jako trudny do przewidzenia nie był uwzględniany (nie był uregulowany) w zarządzeniu Dyrektora MOPS. Usługi opiekuńcze, zgodnie z ww. zarządzeniem, mogły wykonywać „osoby posiadające wiedzę i umiejętności pozwalające świadczyć określone usługi”. Odpowiednią wiedzę i umiejętności posiadała każda z 10 losowo wybranych opiekunek świadczących usługi opiekuńcze w okresie objętym kontrolą NIK.

(dowód: akta kontroli str. 1014-1018, 1019-1038, 1178)

W Ośrodku, jako samorządowej jednostce organizacyjnej, przestrzegano regulaminu⁶⁵ określającego zasady i warunki wynagradzania (uwzględniając minimalne wymagania kwalifikacyjne, w tym wykształcenie i staż pracy) m.in. dla pracowników zatrudnionych na stanowisku opiekunek wykonujących usługi opiekuńcze osobom starszym w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 1151-1155)

Ponadto, Dyrektor Ośrodka w dniu 21 października 2016 r. opracowała⁶⁶ „Zasady, zakres oraz organizację usług opiekuńczych na rzecz mieszkańców Miasta Ostrowa Wielkopolskiego realizowanych przez Dział Usług Opiekuńczych” i przekazała je Kierownikowi Działu do realizacji. Opracowane zasady, Dyrektor MOPS poleciła „konsekwentnie wdrożyć w życie m.in. poprzez zweryfikowanie zakresów czynności opiekunek, przekazywanie każdorazowo na naradach, spotkaniach comiesięcznych z opiekunkami oraz uwzględniać podczas wizytacji czy w czasie przeprowadzanych kontroli i innych czynności nadzorczych”. W określonych zasadach, wskazano:

⁶⁴ Do zakresu usług opiekuńczych należało m.in.: ścielenie łóżka osoby podopiecznej; zmiana bielizny pościelowej (w zależności od potrzeb); mycie, kąpanie, czesanie, golenie, ubieranie; układanie chorego w łóżku i pomaganie przy zmianie pozycji; pomoc przy załatwianiu potrzeb fizjologicznych; karmienie o ile stan zdrowia wymaga takiej czynności; wspieranie psychologiczno-pedagogiczne i edukacyjno-terapeutyczne; przystosowanie do funkcjonowania w społeczeństwie; dokonywanie zakupu artykułów spożywczych niezbędnych do egzystencji podopiecznych, artykułów przemysłowych; zapewnienie posiłków, w tym co najmniej raz dziennie posiłku gorącego; wychodzenie z podopiecznym na spacer; dokonywanie bieżących porządków w używanej przez podopiecznych części mieszkania, z wyłączeniem ciężkich prac porządkowych, mycie okien, pranie firanek, zasłon, dywanów; utrzymywanie w czystości sprzętu sanitarnego; pranie bielizny osobistej (dziennej i nocnej) oraz lekkiej odzieży chorego; dbanie o czystość ręczników, ścierek; palenie w piecu; zamawianie wizyt lekarskich; realizacja recept lekarskich; załatwianie innych spraw (opłacanie rachunków za czynsz, telefon, prąd, gaz itp.); prowadzenie zeszytu wydatków.

⁶⁵ Regulamin określono zarządzeniem nr 29/2016 Dyrektora Ośrodka, który wydano m.in. na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r., poz. 1458 ze zm.); rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1050 ze zm.); ustawy o pomocy społecznej.

⁶⁶ Pismo Dyrektora Ośrodka z dnia 21 października 2016 rok, znak: MOPS.DF-O.028.28.2016, uszczegóławiało zasady określone w zarządzeniu nr 23/2014 wydanym dwa lata wcześniej.

(1) na możliwie szerokie uczestnictwo osoby uprawnionej w korzystaniu z usług opiekuńczych; (2) na współpracę z osobami z najbliższego otoczenia osoby uprawnionej. W zakresie świadczonych usług, Dyrektor MOPS wyodrębniła: (1) pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb z elementami wyszczególnionymi w przypisie odnoszącym się do ww. zarządzenia nr 23/2014; (2) opiekę higieniczną z czynnościami wyspecyfikowanymi jw.; (3) zaleconą przez lekarza pielęgnację; (4) zapewnienie kontaktów z otoczeniem i rozwijanie kontaktów z rodziną, osobami najbliższego otoczenia, w celu budowania wsparcia dla osoby korzystającej z usług opiekuńczych. W części dotyczącej wymagań organizacyjnych, w ww. opracowaniu przypomniano: (1) że zakres świadczenia, jego wymiar, okres i miejsce realizacji zostały określone w decyzji administracyjnej⁶⁷; (2) o zapewnieniu nieprzerwanego i właściwego pod względem jakości procesu świadczenia usług przez siedem dni w tygodniu; (3) o zapoznaniu opiekunek z zakresem obowiązków w formie pisemnej; (4) o zapewnieniu opiekunkom, m.in. rękawiczek jednorazowych, środków higienicznych do mycia rąk oraz kremów ochronnych, przejazdu z miejsca zatrudnienia do miejsca wykonywania czynności opiekuńczych (zakup biletów), kontaktu telefonicznego poprzez udostępnienie numerów telefonów osób nadzorujących pracę, dostępu do informacji nt. zagrożeń związanych ze świadczeniem usług opiekuńczych, możliwości i warunków kształcenia, wyposażenia w karty identyfikacyjne – kontrolki czasu pracy. W części powyższego opracowania dotyczącej obowiązków opiekunek, zatrudnionych w MOPS, świadczących usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania podopiecznego, Dyrektor Ośrodka wyodrębniła następujące obowiązki tej grupy pracowników: (1) niezwłoczne informowanie Działu Usług o braku możliwości wejścia do mieszkania podopiecznego, konieczności czasowego zawieszenia usług, ograniczenia lub zwiększenia świadczenia ze względu na sytuację osoby uprawnionej; (2) regularny monitoring świadczenia usług poprzez dokumentowanie procesu świadczenia usług – wypełnianie kart czasu pracy oraz zeszytu wydatków ponoszonych u klienta; (3) współpraca z Działem Usług w celu zapewnienia wysokiej jakości świadczonych usług opiekuńczych oraz oceny ich skuteczności; (4) wykonywanie czynności opiekuńczych z należytą starannością; (5) wspomaganie osoby uprawnionej do usług opiekuńczych w wykonywaniu czynności oraz jej aktywizowanie; (6) dbałość o dobro osoby uprawnionej do usług opiekuńczych, w tym o jej bezpieczeństwo i mienie; (7) zachowanie tajemnicy informacji na temat osoby uprawnionej do usług opiekuńczych oraz osób z najbliższego otoczenia, uzyskanych w związku z wykonywaniem czynności opiekuńczych; (8) rzetelne i terminowe rozliczanie się z powierzonych przez podopiecznego środków pieniężnych przeznaczonych na dokonanie zakupów i płatności; (9) poszanowanie woli osoby podopiecznej, w zakresie sposobu wykonywania konkretnych czynności opiekuńczych, jeśli nie kolidują one z przyjętymi normami; (10) współpraca z pracownikiem socjalnym, pielęgniarką środowiskową w celu realizacji potrzeb osoby uprawnionej do usług opiekuńczych; (11) terminowe dokumentowanie wykonanych czynności, prowadzenie kontrolki czasu pracy i zeszytu wydatków; (12) ustawiczne podnoszenie wiedzy i doskonalenie umiejętności zawodowych. W końcowej części opracowania, Dyrektor Ośrodka podała, że świadczenie usług opiekuńczych podlega monitorowaniu, prowadzonemu przez Kierownika Działu Usług Opiekuńczych, polegające na: (1) analizie dokumentów przedkładanych przez

⁶⁷ Szczegółowy zakres czynności opiekuńczych, każdorazowo opracowany był podczas wywiadu środowiskowego, poprzedzającego wydanie decyzji przyznającej usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania. Wynikał on ze zgłoszonych potrzeb klienta zweryfikowanych przez pracownika socjalnego MOPS. Ten szczegółowy zakres czynności, jest opracowywany na stosowanym w Ośrodku formularzu z wymienionymi szczegółowymi czynnościami opiekuńczymi, wynikającymi z zarządzenia Dyrektora MOPS.

opiekunki; (2) wizytacji w miejscu świadczenia usług opiekuńczych; (3) zasięganie opinii osób uprawnionych lub ich przedstawicieli ustawowych.

(dowód: akta kontroli str. 1010-1013)

Dyrektor Ośrodka podała, że „obowiązujące przepisy prawne stwarzają dobre warunki do zapewnienia pomocy i wsparcia osobom starszym jeśli chodzi o usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania. Najważniejsza jest dobra organizacja pracy i podążanie za zgłaszanymi potrzebami osób starszych w formie usług – dostosowywanie ilości opiekunek środowiskowych do potrzeb. Uważam, że obecnie dostępne formy pomocy są wystarczające dla osób w wieku starszym – uregulowane przepisami prawa z zakresu pomocy społecznej. Należy jednak zwrócić uwagę aby były one dostępne na terenach wiejskich. Dostrzega się duże braki w dostępie do usług zdrowotnych w zakresie podstawowej opieki medycznej – niewystarczająca opieka pielęgniarek środowiskowych, krótko i długo terminowych, - specjalistycznej opieki w tym brak dostępu do zakładów opiekuńczo-leczniczych”.

(dowód: akta kontroli str. 46, 180-181)

W przypadku osób samotnie zamieszkujących i gospodarujących, objętych usługami opiekuńczymi, względnie osób, których członkowie rodziny zamieszkują poza miejscem świadczenia usług (poza Ostrowem Wielkopolskim), lub gdy rodzina nie może odwiedzać podopiecznych korzystających z leczenia szpitalnego, wtedy opiekunki środowiskowe, po wcześniejszym uzgodnieniu z Kierownikiem Działu Usług Opiekuńczych i rodziną podopiecznego, realizują usługi opiekuńcze w szpitalu. Zakres tych usług⁶⁸ obejmuje: zabezpieczenie podopiecznego w bieliznę osobistą; środki czystości; produkty żywnościowe, jeżeli sytuacja podopiecznego tego wymaga. W przypadku osób samotnych, objętych usługami opiekuńczymi, a przebywających w szpitalu, opiekunki zasięgają również informacji u lekarza prowadzącego oraz nawiązują współpracę z pielęgniarkami, celem podjęcia stosownych działań pielęgnacyjnych. Ośrodek stara się zapewnić seniorom przebywającym w szpitalu realizację ww. usług przez te same opiekunki, które wykonywały zadania w miejscu zamieszkania podopiecznego. Spośród losowo dobranych 30 podopiecznych, w szpitalu przebywały cztery osoby, do których zostały oddelegowane cztery opiekunki. W zakresach czynności opiekunek m.in. zapisano: „Wykonywanie czynności u chorego określonych w decyzji przyznającej pomoc w usługach”.

(dowód: akta kontroli str. 47, 500-526, 587-600, 699-705, 727-733, 1039, 1175)

W ocenie NIK, stosowane w Ośrodku wzory dokumentów („Zakres świadczonych usług” oraz „Protokół kontroli”) ułatwiały organizację, realizację i nadzór nad jakością usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 1079, 1178)

Według Dyrektora Ośrodka „Wprowadzenie standardów usług z pewnością przyczyni się do większej profesjonalizacji tej formy pomocy. Moim zdaniem należałoby oddzielić czynności porządkowe od czynności opiekuńczo-pielęgnacyjnych, w taki sposób aby osoby starsze miały zaspokojoną potrzebę ładu i porządku i potrzeby wynikające z jego stanu zdrowia czyli opiekuńczo-pielęgnacyjne. Czynności te wykonywane powinny być przez dwie osoby: od spraw porządkowych i od spraw opiekuńczo-pielęgnacyjnych. Obecnie wymogi

⁶⁸ W MOPS nie wprowadzono odrębnej regulacji wewnętrznej dotyczącej usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym przebywającym czasowo w szpitalu. Usługa opiekuńcza określona w decyzji administracyjnej, dla osoby czasowo przebywającej w szpitalu, jest dla MOPS nadal wiążąca, wynika z życiowych potrzeb osób starszych, samotnie zamieszkujących i gospodarujących.

kwalifikacyjne są bardzo niskie, żeby być młodszym opiekunem środowiskowym czy opiekunem w OPS wystarczy mieć wykształcenie podstawowe. Moim zdaniem należy to zmienić. Każda opiekunka środowiskowa powinna posiadać co najmniej dyplom w zawodzie. Przyczyni się to do zwiększenia profesjonalnie świadczonych usług”.

(dowód: akta kontroli str. 45-46, 180)

2. Wykonawcy usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania

2.1. Wykonawcami usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania byli pracownicy Ośrodka. Liczba pracowników, ich wykształcenie i kwalifikacje, a także szkolenia podnoszące ich kwalifikacje, zostały przedstawione w pkt. 1.1 wystąpienia pokontrolnego. Natomiast liczba godzin usług wykonywanych w kontrolowanym okresie przez pracowników Ośrodka oraz koszt jednej godziny tych usług przedstawiono w pkt 7 tego wystąpienia pokontrolnego. Ośrodek wykazał, że liczba podopiecznych przypadająca na jedną opiekunkę, w poszczególnych latach kontrolowanego okresu, wynosiła: (1) w 2014 r. 2,5 osoby; (2) w 2015 r. 2,8 osoby; (3) w 2016 r. 3,2 osoby; (4) w I półroczu 2017 r. 3,2 osoby. Usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania nie realizowały osoby wykonujące prace interwencyjne lub społeczno-użyteczne.

(dowód: akta kontroli str. 168, 816)

W anonimowych i dobrowolnych ankietach, skierowanych do 10 losowo dobranych opiekunek, podano, że liczba osób starszych objęta opieką przez jedną opiekunkę w latach 2014-2017 (I półrocze), kształtowała się od dwóch do dwudziestu osób⁶⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1134-1139)

W zakresach czynności, uprawnień i odpowiedzialności losowo dobranych 10 pracowników Ośrodka (spośród 100 opiekunek zatrudnionych w Dziale Usług Opiekuńczych) zamieszczono zakresy czynności jakie mają wykonywać w ramach świadczonych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania (wyszczególniono w tych zakresach usługi o charakterze żywieniowym, opiekuńczo-pielęgnacyjnym, higienicznych, gospodarczym, wspierającym proces leczenia, organizacyjnym, zapewnienia kontaktów z otoczeniem)⁷⁰. Podane w ww. zakresach czynności opiekunek stanowiska służbowe, odpowiadały stanowiskom zamieszczonym w wykazie stanowisk i minimalnych wymagań kwalifikacyjnych niezbędnych do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie

⁶⁹ Dwudziestu podopiecznych we wszystkich latach okresu objętego kontrolą NIK, podała jedna opiekunka (10% ankietowanych). W 2015 r. czterech podopiecznych, którym świadczone usługi opiekuńcze wskazały cztery ankietowane opiekunki (40%). W 2016 r., czterech podopiecznych objętych usługami opiekuńczymi podały cztery opiekunki (40%), 12 podopiecznych podała jedna opiekunka (10% badanych) oraz jedna opiekunka (10%) podała 20 podopiecznych. W I połowie 2017 r., liczba podopiecznych przypadających na jedną opiekunkę kształtowała się od dwóch do dwudziestu do 20-tu.

⁷⁰ Przykładowy zakres czynności Starszej opiekunki środowiskowej: 1.Utrzymanie mieszkania podopiecznego w porządku i czystości; 2.Dokonywanie zakupów: artykułów żywnościowych, środków higieny osobistej i innych artykułów przemysłowych za pieniądze podopiecznego i każdorazowe rozliczenie się z pobranej gotówki; 3.Załatwianie spraw bieżących, np. wezwanie lekarza, pielęgniarki, zgłoszenie naprawy urządzeń domowych, dostarczenie leków, opłata czynszu itp.; 4.Przygotowanie posiłków, w tym obiadu lub dostarczanie obiadów z placówek gastronomicznych; 5.Pranie bielizny osobistej, ręczników, ścierek, lub odnoszenie, przynoszenie bielizny pościelowej z pralni; 6.Przynoszenie opału i palenie w piecu; 7.Przynoszenie wody z zewnątrz i wynoszenie nieczystości; 8.Zmiana bielizny pościelowej; 9. Wykonywanie czynności z utrzymaniem higieny osobistej podopiecznego (mycie osoby niepełnosprawnej fizycznie, prześcielenie łóżka, zmiana bielizny osobistej itp.); 10. Karmienie osoby niedożywionej oraz podawanie leków; 11.Zgłaszanie potrzeb podopiecznego w zakresie innych form pomocy do Działu Usług Opiekuńczych; 12.Sprawowanie opieki nad podopiecznym w czasie wizyty u lekarza; 13.Wykonywanie czynności u chorego określonych w decyzji przyznającej pomoc w usługach; 14.W przypadku zaistnienia okoliczności nagłej nieobecności w pracy, należy niezwłocznie powiadomić kierownika lub pracownika działu usług; 15.Wykonywanie innych poleceń zaleconych przez Dyrektora Ośrodka lub Kierownika Działu; 16.Swiadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych.

wynagradzania pracowników samorządowych⁷¹. 100% ankietowanych opiekunek znało swoje zakresy czynności.

(dowód: akta kontroli str. 168, 817, 1039-1058, 1134-1139)

Zasady dotyczące rozliczania się z powierzonych zadań pracowników realizujących usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania podopiecznych, zostały opracowane przez Kierownika Działu w 2011 r. i zaakceptowane przez Dyrektora MOPS. Stosowanie tych zasad było przedmiotem kontroli prowadzonych przez Kierownika Działu Usług Opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 168, 817, 1007-1009)

Pracownicy Działu Usług Opiekuńczych (zarówno osoby wykonujące usługi opiekuńcze i czynności administracyjne) byli oceniani przez Kierownika Działu Usług Opiekuńczych, zgodnie z zarządzeniem nr16/2013 Dyrektora MOPS z dnia 12 listopada 2013 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu przeprowadzania okresowej oceny pracowników MOPS⁷². Ostatnia ocena miała miejsce w 2015 r. Natomiast Kierownik Działu Usług Opiekuńczych była oceniana 15 września 2015 r. oraz 28 lipca 2017 r. Oceny, zgodnie z ww. zarządzeniem, dokonywano nie rzadziej niż raz na dwa lata i nie częściej niż raz na sześć miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 168, 817, 1187-1199, 1200-1212)

W zakresach czynności, uprawnień i odpowiedzialności kierownika i pracowników Działu Usług Opiekuńczych, zapisano m.in. nadzorowanie pracy opiekunek wykonujących czynności opiekuńcze w miejscu zamieszkania podopiecznego. Zadania te, do dnia 9 października 2017 r. wykonywała jedynie Kierownik Działu. Od dnia 9 października 2017 r. czynności z zakresu nadzoru pracy opiekunek powierzono dodatkowo trzem pracownikom Ośrodka. Prowadzenie bieżącej kontroli wewnętrznej należało do zakresu czynności Kierownika Działu, a przeprowadzanie kontroli w środowiskach podopiecznych z zakresu usług opiekuńczych powierzone było dwóm pracownikom Działu zatrudnionym od 1 maja 2016 r. i od 1 stycznia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 485-499)

Spośród 10 losowo wybranych opiekunek, sześć opiekunek (60%), w okresie 2014-2017 I półrocze, zostało ocenionych przez Kierownika Działu Usług Opiekuńczych z wykorzystaniem arkusza oceny⁷³ pracownika samorządowego. Pięć spośród sześciu opiekunek uzyskało maksymalną ocenę Kierownika, a jedna opiekunka uzyskała ocenę niższą od pozostałych w dwóch kryteriach: bezstronności i radzenia sobie w trudnych sytuacjach. Pozostałe cztery opiekunki losowo dobrane, nie były poddane powyższej ocenie z uwagi na późniejszy okres zatrudnienia oraz ze względu na zmianę regulaminu MOPS w 2015 r. Ocena tych opiekunek dokonywana była podczas wyrywkowych wizytacji (kontroli) w mieszkaniu podopiecznych, gdzie wykonywały usługi opiekuńcze.

(dowód: akta kontroli str. 1156-1174, 1200-1212)

⁷¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1050

⁷² Od dnia 16 października 2015 r. obowiązywało w Ośrodku zarządzenie nr 29/2015 Dyrektora MOPS w sprawie wprowadzenia Regulaminu przeprowadzania okresowej oceny pracowników zatrudnionych w MOPS.

⁷³ W arkuszu oceny zamieszczono: imię i nazwisko osoby oceniającej oraz jej stanowisko służbowe; dane pracownika ocenianego; charakterystykę dotychczasowej pracy zawodowej, staż pracy, wykształcenie; informacje dotyczące poprzedniej oceny; kryteria oceny wraz z ich opisem oraz skalę ocen (od 2 do 5): (1) jakość, rzetelność i terminowość wykonywania zadania; (2) bezstronność; (3) umiejętność stosowania odpowiednich przepisów; (4) planowanie i organizowanie pracy; (5) postawa etyczna; (6) współpraca z przełożonymi i innymi pracownikami; (7) inicjatywa; (8) pozytywne podejście do obywatela; (9) radzenie sobie w trudnych sytuacjach. Arkusz okresowej oceny pracownika samorządowego, przy pomocy którego oceniano opiekunki, był załącznikiem nr 1 do Regulaminu okresowej oceny.

2.2. Ośrodek nie zlecał organizacji pozarządowej/agencji specjalistycznej/innemu podmiotowi prywatnemu, wykonywanie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 168, 817)

W anonimowych ankietach, skierowanych do 10 losowo dobranych opiekunek, na pytanie „Jakie są według Pani mocne, a jakie słabe strony systemu wsparcia seniorów?”, odpowiedzi udzieliło sześć ankietowanych, podając m.in.: „Słabymi stronami systemu wsparcia seniorów jest zbyt mała liczba osób zatrudnionych. Kiepska współpraca pracowników socjalnych, tzn. tam gdzie liczba godzin powinna być większa – jest za mała, zdarza się także sytuacja, gdzie usługi powinny być zmniejszone, ponieważ osoby są na tyle samodzielne, radzą sobie same”; „wsparcie seniorów jest mocne i zadawalające. Ponieważ ludzie mają zabezpieczenie przez opiekunów godnych warunków do życia”; „Aby cokolwiek załatwić osobie starszej, jest coraz więcej biegania po urzędach”; „Mocne – to dobranie odpowiedniej opiekunki do danego stanu pacjenta. Co innego demencja, a co innego pacjent w łóżku i tylko w łóżku”.

(dowód: akta kontroli str. 1134-1139)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. Jako dobrą praktykę NIK uznaje szczegółowy zakres czynności opiekuńczych dla każdej z opiekunek MOPS oraz sprawowany nadzór nad ich realizacją.

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

Opis stanu
faktycznego

1. Nadzór nad realizacją i jakością usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania

Dyrektor Ośrodka opracowała i wprowadziła do realizacji uregulowania dotyczące nadzoru i jakości usług opiekuńczych. Na obowiązujący w MOPS system nadzoru, składały się zarządzenia wewnętrzne⁷⁴, pisemne zasady określające organizację i realizację usług opiekuńczych⁷⁵.

(dowód: akta kontroli str. 168, 818, 1010-1013, 1014-1018)

Zgodnie z zarządzeniem Dyrektora Ośrodka, pracownicy Działu Usług Opiekuńczych Ośrodka zostali zobowiązani do kontroli⁷⁶ realizacji usług

⁷⁴ Zarządzenie nr 23/2014 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ostrowie Wielkopolskim z dnia 28 listopada 2014r. w sprawie określenia zakresu usług opiekuńczych w tym specjalistycznych usług opiekuńczych, kwalifikacji osób wykonujących usługi, niezbędna dokumentacja. Zarządzenie Nr 12/2015 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ostrowie Wielkopolskim z dnia 8 kwietnia 2015r. w sprawie określenia sposobu przeprowadzenia kontroli wewnętrznej w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Ostrowie Wielkopolskim. Zarządzenie Nr 27/2015 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ostrowie Wielkopolskim z dnia 11 września 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie określenia sposobu przeprowadzenia kontroli wewnętrznej w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Ostrowie Wielkopolskim.

⁷⁵ Zasady, zakres i organizacja usług opiekuńczych świadczonych na rzecz mieszkańców Miasta Ostrowa Wielkopolskiego - opracowane przez Dyrektora MOPS w dniu 21 października 2016 roku (pismo oznaczone MOPS.DF-O.028.28.2016) i przekazane do realizacji Kierownikowi Działu Usług Opiekuńczych.

⁷⁶ Zgodnie z § 3 Zarządzenia Nr 12/2015 dot. kontroli wewnętrznej: (1) Kierownicy Działów (Działu Usług Opiekuńczych) opracowują roczny harmonogram kontroli wewnętrznej dla swojego działu, zawierające planowane czynności kontrolne. Harmonogram kontroli należy opracować do 31 stycznia danego roku na bieżący rok; (2) Dyrektor Ośrodka w terminie do 15 lutego danego roku zatwierdza przedstawione plany kontroli wewnętrznej; (3) Harmonogram może być w każdym czasie zmieniony przez Dyrektora poprzez dodanie innych zadań wynikających z bieżących potrzeb jednostki; (4) po zakończeniu roku kalendarzowego Kierownicy Działów, i Główny Księgowy sporządzają roczną informację z realizacji planu kontroli, którą składają do Działu Finansowo – Organizacyjnego w terminie do 25 stycznia następnego roku; (5) Dział Finansowo –

opiekuńczych wykonywanych przez pracowników Ośrodka (opiekunki). Podstawą tych czynności kontrolnych był roczny plan nadzoru /kontroli. Obejmował on m. in.: kontrolę pracy opiekunek środowiskowych w miejscu zamieszkania klienta; kontrolę pracy opiekunek specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Dział Usług Opiekuńczych, w latach 2015-2017 (I półrocze), zrealizował kontrole zgodnie z przedłożonym i zatwierdzonym planem kontroli. W 2015 r. przeprowadzono 49 wyrywkowych kontroli jakości pracy opiekunek środowiskowych zatrudnionych w Ośrodku w miejscu zamieszkania podopiecznego oraz jakości pracy opiekunek specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W 2016 r. takich kontroli przeprowadzono 56 (o 14% więcej), a w I połowie 2017 r. już 79 kontroli. W sprawozdaniach z tych kontroli (za 2015 r. i 2016 r.) m.in. podano, że „były przeprowadzone na podstawie zatwierdzonych planów kontroli, z uwzględnieniem zaplanowanych terminów odnotowywanych w zeszycie kontroli oraz dotyczyły zaplanowanych obszarów”. Wyniki kontroli zostały udokumentowane notatkami.

(dowód: akta kontroli str. 168-169, 818-820, 1063-1077)

Dyrektor Ośrodka m.in. podała, że „W okresie od 2015 r. do 2017 r. (I półrocze) głównie przeprowadzone kontrole były realizowane na podstawie planu kontroli. Natomiast wybór środowiska objętego kontrolą był wyrywkowy, wskazany przez kierownika, a więc była to kontrola niezapowiedziana. Często o wyborze środowiska decydowały różne czynniki: między innymi uwagi klienta, nie zawsze mające charakter skargi na piśmie, jak również uwagi opiekunek środowiskowych np. o trudnej współpracy z klientem oraz rodziną podopiecznego”.

(dowód: akta kontroli str. 820)

Spośród 24 podopiecznych⁷⁷, na postawione w ankiecie pytanie „czy w okresie korzystania z pomocy społecznej był u Pani / Pana ktoś z Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w celu zasięgnięcia informacji o jakości udzielanej pomocy?”, odpowiedzi udzieliły 23 osoby (96%). Sześć osób (26,09%) poinformowało „tak, była taka osoba raz, dwa razy”; dwie inne osoby (8,7%) - „tak, była taka osoba raz na kwartał”; dziewięciu ankietowanych (39,13%) odpowiedziało „tak, była taka osoba raz na pół roku”; jedna osoba ankietowana wskazała, że „nie było u mnie takiej osoby”, a trzej podopiecznych (13%) nie pamiętało czy ktoś z MOPS był u nich w celu zasięgnięcia informacji o jakości udzielanej pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 47, 500-526, 1104-1133, 1145-1146)

W dniu 2 października 2017 r. (przed rozpoczęciem w MOPS kontroli NIK), Dyrektor Ośrodka zobowiązała⁷⁸ pracowników Działu Usług Opiekuńczych, odpowiedzialnych za koordynowanie pracy opiekunek środowiskowych, do prowadzenia systematycznej kontroli czasu pracy opiekunek oraz nadzoru nad jakością wykonywanych usług. W tym celu, polecono dokonanie przypisania konkretnej opiekunki do pracownika koordynującego pracę z jednoczesnym poinformowaniem opiekunki i podopiecznego. Poczynając od dnia 2 listopada 2017 r. Dyrektor Ośrodka zobowiązała pracowników koordynujących pracę opiekunek do przeprowadzenia kontroli u wszystkich podopiecznych, w godzinach pracy opiekunki. Określony też został zakres kontroli, obejmujący: (1) czas pracy opiekunki, (2) jakość wykonanej usługi, (3) określenie aktualnych potrzeb

Organizacyjny porównuje przedłożone informacje z książką kontroli i przygotowuje zbiorczą informację z realizacji planu kontroli wewnętrznej za rok poprzedni, którą przedstawia do zatwierdzenia Dyrektorowi w terminie do 31 stycznia następnego roku.

⁷⁷ Respondenci, którym MOPS świadczył usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, losowo dobrani (30 osób spośród 454), do których skierowano ankietę NIK dotyczącą wsparcia otrzymywanego z ośrodka pomocy społecznej i którzy na tą ankietę udzielili odpowiedzi (24 osoby).

⁷⁸ Pismo oznaczone MOPS.DF-O.111.93.2017 z dnia 2 października 2017 r. kierowanego do Kierownika Działu Usług Opiekuńczych.

podopiecznego. Ww. kontrole należało dokumentować w formie ustalonego protokołu kontroli z takimi danymi jak: (1) imię i nazwisko opiekunki, (2) godziny pracy opiekunki, (3) godzina kontroli/obecność opiekunki (tak/nie), (4) jakość wykonywanych usług z uwzględnieniem dbałości o otoczenie i realizacji zakresu usługi, (5) ewentualne potrzeby klienta, (6) czy wykonywane usługi spełniają oczekiwania klienta, (6) podpisy pracownika MOPS i klienta. Dyrektor Ośrodka jednocześnie poleciła dokonanie stosownych zmian w zakresach czynności pracowników odpowiedzialnych za koordynowanie pracy opiekunek środowiskowych.

(dowód: akta kontroli str. 1078-1079)

W ramach obowiązującej w Ośrodku procedury reklamacyjnej usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, podopieczni MOPS korzystający z tych usług, otrzymywali w momencie przyznania usługi przygotowaną informację (w formie wizytówki) o tym, do kogo należy zgłaszać się w razie pojawienia się problemów. Informacja ta zawierała: dane kontaktowe MOPS, wskazanie osoby odpowiedzialnej za realizację usługi (opiekunki) wraz z jej numerem telefonu, kontakt do Kierownika Działu Usług Opiekuńczych, godziny pracy Działu Usług Opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 169, 820, 1059)

Szesnastu podopiecznych (66,7%), spośród 24 ankietowanych, podało w anonimowej ankiecie, że w sytuacji, gdy ma się wątpliwości co do zakresu i jakości świadczonej pomocy, można zgłosić te zastrzeżenia do MOPS i posiada zapisany numer telefonu Ośrodka. Jedna osoba podała, że nie wie do kogo można się w tej sprawie zwrócić.

(dowód: akta kontroli str. 47, 500-526, 1104-1133, 1145-1146)

W Ośrodku przewidziana jest możliwość konfrontacji i mediacji między opiekunem a podopiecznym z udziałem pracownika MOPS, koordynującego usługi opiekuńcze, świadczone osobom w miejscu zamieszkania. Z uwagi na stan zdrowia, spotkania te odbywały się czasami w miejscu zamieszkania podopiecznego.

(dowód: akta kontroli str. 169, 821)

W Ośrodku prowadzono okresowe rozmowy osób nadzorujących wykonywanie świadczeń z opiekunami bez względu na fakt wpłynięcia lub niewpłynięcia reklamacji. W dniu rozliczania kart pracy (w ostatnim dniu każdego miesiąca) odbywają się indywidualne rozmowy opiekunek z osobami nadzorującymi wykonywanie usług opiekuńczych tj. z Kierownikiem Działu Usług Opiekuńczych i z Koordynatorami. W Ośrodku organizowane były również narady – zebrania z osobami nadzorującymi wykonywanie usług opiekuńczych bez względu na fakt wpłynięcia lub niewpłynięcia reklamacji. Zebrania odbywają się w pierwszym lub drugim kwartale każdego roku. Omawiane są bieżące sprawy, dotyczące realizacji usług opiekuńczych. Ponadto, jak podała Dyrektor Ośrodka, Kierownik Działu Usług Opiekuńczych oraz Koordynatorzy są do dyspozycji opiekunek w każdym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 169, 821)

Bieżąca kontrola, jak i analiza sprawozdań z rocznych planów kontroli, nadzór i monitoring świadczeń udzielanych osobom starszym w tym świadczeń z zakresu usług opiekuńczych, prowadził do modyfikacji działań MOPS w powyższym zakresie. Zmiany te polegały na: (1) konieczności uzupełnienia kadrowego - zwiększenia etatów opiekunek, w związku z zachodzącymi zmianami dotyczącymi potrzeb osób starszych, aby zachować ciągłość opieki i jednocześnie nie doprowadzić do odmowy świadczenia w formie usług opiekuńczych czy skierować osobę do całodobowej opieki m. in. do DPS. Liczba etatów w ostatnich

trzech latach wzrosła o 22 etaty; (2) ubieganiu się o środki zewnętrzne na realizację potrzeb osób starszych - MOPS przystąpił w 2016 roku do projektu pozakonkursowego w ramach WRPO i pozyskał środki finansowe na zatrudnienie w ramach dodatkowych sześciu etatów opiekunek środowiskowych. Realizacja działań w projekcie przewidywana jest na okres od stycznia 2017 r. do grudnia 2018 r., a wsparciem objętych jest dodatkowo 40 osób wymagających usług opiekuńczych; (3) wyodrębnieniu zespołów w ramach Działów zajmujących się pomocą społeczną w MOPS, w tym utworzono Zespół do spraw usług opiekuńczych; (4) określeniu zadania Zespołu Usług; (5) wprowadzeniu procedury określającej współpracę między Zespołami; (6) dokonaniu w MOPS wewnętrznej reorganizacji pomiędzy Działami. Wzmocniono Dział Usług Opiekuńczych o trzech pracowników socjalnych, którzy zostali przeniesieni do tej pracy z Działu Pomocy Środowiskowej, w celu odpowiedniego sprawowania nadzoru (koordynacji) nad pracą opiekunek środowiskowych i tym samym zabezpieczeniu usług opiekuńczych zgodnie z potrzebami podopiecznych. Dodatkowo, w związku z narastającymi potrzebami osób starszych z zakresu usług opiekuńczych pisemnie (...) zobowiązano Kierownika Działu Usług Opiekuńczych do wprowadzenia czynności usprawniających pracę Działu. Ponadto zaplanowano cykl szkoleń dla pracowników działu – opiekunek w celu zwiększenia kompetencji oraz efektywności świadczonych usług.

(dowód: akta kontroli str. 169, 821-822, 1080-1081)

2. Wyniki szczegółowego badania dokumentacji, 30 losowo wybranych osób starszych

NIK przeprowadziła szczegółowe badania, na losowo dobranej próbie 30 dokumentacji (7% populacji, której Ośrodek świadczył usługi opiekuńcze), spośród dokumentacji sporządzonych dla 454 osób objętych w latach 2015 – 2017 (I półrocze) usługami opiekuńczymi MOPS w miejscu ich zamieszkania.)

1. Dwudziestu dziewięciu osobom (97%), spośród 30 objętych badaniem kontrolnym, na ich wnioski udzielono pomocy w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Jednej osobie usługi opiekuńcze przyznano z urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 587-796)

2. W przypadku każdej z ww. osób został przeprowadzony rodzinny wywiad środowiskowy, co było zgodne z art. 107 ustawy o pomocy społecznej oraz z rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego⁷⁹. Rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadzano w terminie od jednego do 13 dni licząc od daty przyjęcia zgłoszenia o potrzebie udzielenia pomocy. Podczas wywiadu środowiskowego skompletowano dokumenty istotne z punktu widzenia określenia zasadności przyznania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania (zaświadczenie lekarskie wydane przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej stwierdzające, że osoba ubiegająca się o przyznanie usług opiekuńczych wymaga pomocy innych osób; wypis ze szpitala; kopia orzeczenia o stopniu niepełnosprawności). W trakcie przeprowadzonych wywiadów środowiskowych ustalono imiona i nazwiska oraz adresy zamieszkania osób zobowiązanych do alimentacji (w przypadku wnioskodawców nie będących osobami samotnymi).

(dowód: akta kontroli str. 587-796)

3. Ośrodek dokonał starannej analizy sytuacji ww. 30 osób ubiegających się o wsparcie. Rozpoznano sytuację 30 wnioskodawców, a wywiady zawierały

⁷⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1406, ze zm.

wymagane informacje dotyczące sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej. Przeprowadzone wywiady środowiskowe zawierały diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o przyznanie pomocy oraz wnioski pracownika socjalnego odnośnie zasadności ubiegania się o przyznanie usług opiekuńczych. Na podstawie zebranych dokumentów i oceny sytuacji wnioskodawcy, pracownik socjalny przygotował propozycję planu pomocy osobie starszej, obejmującą: (1) indywidualny zakres usług opiekuńczych; (2) wymiar usług z wyszczególnioną liczbą dni świadczenia usług w tygodniu oraz liczbą godzin dziennie, także w dni wolne od pracy i dni świąteczne; (3) wysokość odpłatności za świadczone usługi (zgodnie z uchwałą nr XLIII/557/2009 Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 29 grudnia 2009 r.). Według Kierownika Działu Usług Opiekuńczych, uczestniczącej przy badaniu ww. dokumentacji 30 osób objętych usługami opiekuńczymi, żaden z wnioskodawców nie wymagał pracy socjalnej, z wykorzystaniem dostępnych narzędzi pracy socjalnej. Jednemu z podopiecznych, od 2017 r. Ośrodek wprowadził formy poradnictwa specjalistycznego (poradnictwo psychologiczne).

(dowód: akta kontroli str. 38-40, 562-586, 587-796)

4. Ośrodek nie przeprowadzał rodzinnych wywiadów środowiskowych u osób zobowiązanych do alimentacji. Kierownik Działu Usług Opiekuńczych podała, że w przypadku osób posiadających rodzinę, ograniczano się do „ustnej rozmowy” z córką/synem/synową/zięciem.

(dowód: akta kontroli str. 587-796)

5. Analizę sytuacji rodziny wnioskodawcy, Ośrodek dokonywał w terminie nie przekraczającym przeprowadzanego rodzinnego wywiadu środowiskowego.

(dowód: akta kontroli str. 587-796)

6. Trzydzieści zbadanych spraw, zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej o przyznaniu usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, załatwiono w terminie od jednego do 30 dni od otrzymania zgłoszenia o potrzebie wsparcia. W terminie do 14 dni Ośrodek załatwił 16 spraw (53,3%), a w ciągu jednego dnia załatwiono trzy sprawy (10%). Żadna zbadana decyzja nie została zaskarżona. Zbadane decyzje: (1) zostały wydane przez osoby posiadające upoważnienie Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego; (2) zawierały oznaczenie organu wydającego decyzję (Prezydent Miasta Ostrowa Wielkopolskiego), datę i miejsce wydania, oznaczenie adresata decyzji, podstawę prawną z podaniem konkretnych przepisów prawa oraz rozstrzygnięcie, w którym podano szczegółowy⁸⁰ zakres i wymiar świadczonych usług, okres i miejsce ich świadczenia oraz wykaz czynności opiekuńczych, które mają być podejmowane wobec osoby objętej usługami, jak również odpłatność (w przypadkach odpłatnego świadczenia usług) i sposób jej dokonywania. Pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym oraz o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń, zawierały wszystkie zbadane decyzje o przyznaniu usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 562-586, 587-796, 1178, 1213)

W 26 zbadanych dokumentacjach znajdowało się m.in. 46 decyzji (o przyznaniu świadczenia; zmianie zakresu świadczenia; zmianie odpłatności; kontynuacji świadczenia), które zawierały uzasadnienie faktyczne, a nie zawierały uzasadnienia

⁸⁰ Szczegółowy zakres czynności opiekuńczych, każdorazowo opracowany był podczas wywiadu środowiskowego, poprzedzającego wydanie decyzji przyznającej usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania. Wynikał on ze zgłoszonych potrzeb klienta zweryfikowanych przez pracownika socjalnego MOPS. Ten szczegółowy zakres czynności, jest opracowywany na stosowanym w Ośrodku formularzu z wymienionymi szczegółowymi czynnościami opiekuńczymi, wynikającymi z zarządzenia Dyrektora MOPS.

prawnego (wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa). Wśród tych decyzji była jedna decyzja⁸¹ (nr MOPS-DŚ.4625.440.2017.J z dnia 30 czerwca 2017 r.) w części odmawiająca zwolnienia z opłat. Pozostałe 45 decyzji uwzględniały w całości żądanie strony (wnioskodawcy). W pozostałych czterech dokumentacjach było wydanych 10 decyzji administracyjnych⁸², w których odstąpiono od uzasadnienia faktycznego i prawnego, z uwagi na uwzględnienie w całości żądania strony (wnioskodawcy), co było zgodne z art. 107 § 4 KPA.

(dowód: akta kontroli str. 587-796, 1184-1186)

Dyrektor Ośrodka m.in. wyjaśniła: „Wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie przyznania usług opiekuńczych oraz decyzji w sprawach o odpłatności za usługi opiekuńcze następuje m.in. na podstawie przeprowadzonego wywiadu środowiskowego. Podczas wywiadu wnioskodawca zostaje przez pracownika socjalnego zapoznany z uchwałą nr XLIII/557/2009 Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat i tryb ich pobierania i zostaje podany koszt godziny opiekuńczej, procent odpłatności za jedną godzinę oraz odpłatność za 1 godzinę usług opiekuńczych. Fakt poinformowania o tym oraz zgodę na ustaloną odpłatność wnioskodawca potwierdza własnoręcznym podpisem (...). W wymienionych (...) decyzjach rozbudowane jest uzasadnienie faktyczne tj. podana jest sytuacja zdrowotna i rodzinna, dochód oraz odpłatność za 1 godzinę usług opiekuńczych. Natomiast w uzasadnieniu prawnym wskazano jedynie, że „opłata za usługę obliczona jest zgodnie z w/w uchwałą i kształtuje się w zależności od kryterium dochodowego rodziny”. Uchwała w całości jest przytoczona w podstawie prawnej decyzji. Ponieważ wnioskodawca już na etapie wywiadu środowiskowego zostaje poinformowany na jakiej podstawie, na jakich zasadach i w jakiej wysokości ponosić będzie opłaty za jedną godzinę świadczonych usług opiekuńczych, tutejszy Ośrodek uznał, że takie uzasadnienie jest wystarczające i jest dla wnioskodawcy przekonujące o prawidłowości rozstrzygnięcia”.

(dowód: akta kontroli str. 1176-1177, 1179-1180)

7. W związku ze zmianą dochodu osoby korzystającej z usług opiekuńczych (sześciu podopiecznych spośród 30 osób objętych badaniem), Ośrodek prawidłowo określał odpłatność za świadczone usługi oraz nie wydawał decyzji z mocą wsteczną.

(dowód: akta kontroli str. 587-796)

8. W 30 zbadanych sprawach, prawidłowo wyliczono dochód przypadający na jedną osobę. Wysokość opłat dla osób korzystających z usług opiekuńczych, została określona zgodnie z postanowieniami uchwały nr XLIII/557/2009 Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 29 grudnia 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 587-796)

9. Po ustaleniu opłaty, żadna osoba (spośród objętych badaniem) nie zrezygnowała z korzystania z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 587-796)

⁸¹ Decyzja dotyczyła losowo dobranej sprawy nr 195.

⁸² W dokumentacji dot. sprawy oznaczone: poz. 297 (decyzje: nr MOPS-DŚ.4625.380.2016.S z dnia 7 lipca 2016 r.; nr MOPS-DŚ.4625.317.2017.S z dnia 31 marca 2017 r. – kontynuacja świadczeń); poz. 301 (decyzje: nr MOPS-DU.4625.302.2012 z dnia 17 kwietnia 2012 r.; nr MOPS-DU.4625.252.2013 z dnia 2 kwietnia 2013 r. – kontynuacja świadczeń, nr MOPS-DŚ.4625.241.2017.S z dnia 30 marca 2017 r. – ostatnia decyzja); poz. 412 (decyzje: nr MOPS-DŚ.4625.447.2016.O z dnia 19 października 2016 r., nr MOPS-DŚ.4625.258.2017.O z dnia 30 marca 2017 r. – kontynuacja); poz. 452 (decyzje: nr MOPS-DŚ.4625.296.2015.O z dnia 14 maja 2015 r., nr MOPS-DŚ.4625.316.2015.O z dnia 17 czerwca 2015 r. – zmiana, nr MOPS-DŚ.4625.141.2017.O z dnia 24 marca 2017 r. – kontynuacja).

10. W 16 (53,3%) spośród 30 zbadanych spraw, udokumentowano częściowe lub całkowite zwolnienia z opłat. Najczęstszą przyczyną zwolnienia z opłat⁸³ był niski dochód z jednoczesnymi wysokimi wydatkami związanymi z zakupem leków i utrzymaniem mieszkania; stan zdrowia połączony z niskim dochodem; wiek osoby objętej opieką (90 lat i więcej). Tryb i zasady zwalniania z opłat były zgodne z uchwałą nr XLIII/557/2009 Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 29 grudnia 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 587-796)

Trzynastu (54,2%) spośród 24 respondentów podało, że wnosi opłaty za usługi opiekuńcze, a 11 zaznaczyło, że opłat tych nie wnosi. Na pytanie w ankiecie „kto załatwiał świadczoną obecnie pomoc społeczną”, spośród 23 osób, tj. 78,3% wskazało, że pomoc tą załatwiał inny członek rodziny, 13,04%, że przedstawiciel służby zdrowia, a 8,7% wymieniło samego siebie.

(dowód: akta kontroli str. 1104-1133)

11. Opłaty za usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania były wnoszone regularnie.

(dowód: akta kontroli str. 527-560, 587-796)

12. Dla każdej osoby starszej korzystającej z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania opracowano indywidualny zakres usług opiekuńczych – dokument zawierający wykaz czynności opiekuńczych (szczegółowy zakres i wymiar świadczonych usług, okres i miejsce ich świadczenia oraz wykaz czynności opiekuńczych, które mają być podejmowane wobec osoby objętej usługami). Dokument ten sporządzał pracownik socjalny w toku postępowania administracyjnego związanego z przyznawaniem usług opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 587-796, 1178)

W odpowiedzi na pytanie ankietowe „jakie usługi należą się Pani/Panu zgodnie z decyzją ?” 43% badanych poinformowało, że „nie wie, nie zna tych przepisów”; 25% podopiecznych wskazało „zakupy, sprząatanie”; 21,4% wymieniło „zamawianie wizyt lekarskich”, a 10,7% „wychodzenie na spacer”. Wśród osób, które odpowiedziały na pytania ankietowe, 83,34% stanowiły osoby w przedziale wiekowym od 76 do 95 lat. Tylko 8,7% ankietowanych osobiście załatwiała świadczone usługi, pozostałym załatwiał: inny członek rodziny (78,3%) lub przedstawiciel służby zdrowia (13,04%).

(dowód: akta kontroli str. 1104-1133)

13. Dla 30 osób korzystających z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania nie opracowano indywidualnego planu wsparcia, gdyż nie zgłoszono takich potrzeb (podopieczni nie wymagali wsparcia i pracy).

(dowód: akta kontroli str. 587-796)

14. W 30 zbadanych sprawach osób objętych usługami opiekuńczymi w miejscu zamieszkania, nie prowadzono dziennika czynności opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 587-796)

⁸³ Przykładowo, osobę podopieczną (poz. 9 na wykazie osób objętych usługami opiekuńczymi), częściowo zwalniano z opłat dwukrotnie: 1 kwietnia 2015 r. - 30 września 2015 r. oraz 1 października 2015 r. – 31 marca 2016 r., przyczyną był stan zdrowia, wydatki na leki, utrzymanie mieszkania. Całkowitego zwolnienia z opłat dokonano w okresie 1 kwietnia 2017 r. – 31 marca 2018 r., uzasadniając zwolnienie stanem zdrowia, wydatkami na leki, kosztami utrzymania mieszkania. Natomiast z uwagi na wiek podopiecznej (90 lat) dokonano całkowitego zwolnienia z opłat (sprawa pod poz. 66 na ww. wykazie).

15. W dokumentacji 30 zbadanych spraw, nie stwierdzono aby czynności (działania, zamierzenia) przewidziane do realizacji w indywidualnym wykazie czynności opiekuńczych nie zostały wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 587-796)

Spośród 24 osób, które wypełniły ankietę 18 osób potwierdziło „regularne sprzątanie mieszkania”; 14 osób podało „regularną pomoc przy myciu”; 16 podopiecznych wskazało „przygotowanie i podanie obiadu”; 13 osób potwierdziło „regularną realizację recept”.

(dowód: akta kontroli str. 1104-1133)

16. Analiza i sprawdzanie terminowości pracy opiekunek, dokonywane były – według wyjaśnienia Kierownika Działu Usług Opiekuńczych - na podstawie tzw. kontroltek czasu pracy opiekunki. W tych kontrolkach odnotowywano: miesiąc sprawowanych czynności opiekuńczych; imię i nazwisko podopiecznego i jego adres; imię i nazwisko opiekunki; data dzienna; czas pracy (w godz.) od – do, w danym dniu, z podaniem liczby godzin, podpis podopiecznego; data i podpis pracownika Działu Usług Opiekuńczych MOPS organizującego pracę opiekunki; podsumowanie liczby godzin udzielonego świadczenia; podsumowanie liczby dni, w których świadczenie było udzielane.

(dowód: akta kontroli str. 587-796)

W dobrowolnej i anonimowej ankiecie, 23 seniorów udzieliło odpowiedzi na pytanie: „Czy w okresie korzystania z pomocy społecznej był u Pani / Pana ktoś z Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w celu zasięgnięcia informacji o jakości udzielanej pomocy?”. Sześciu podopiecznych (26,1%) podało, że „tak, była taka osoba raz, dwa razy”; dziewięciu ankietowanych (39,1%) stwierdziło „tak, była taka osoba raz na pół roku”; po dwie osoby objęte usługami poinformowały, że taka osoba była „raz na kwartał” oraz „raz na rok”; a jedna osoba stwierdziła, że „nie było u mnie takiej osoby”.

(dowód: akta kontroli str. 1112)

17. Według Kierownika Działu Usług Opiekuńczych, uczestniczącej przy badaniu ww. dokumentacji 30 osób objętych usługami opiekuńczymi, oceny „skuteczności” świadczonych usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu zamieszkania, „dokonywano raz w miesiącu. Co sześć miesięcy (a nawet częściej z uwagi na długotrwałą niepełnosprawność i sytuację materialną) sytuację podopiecznego analizował pracownik MOPS”.

(dowód: akta kontroli str. 587-796)

Wyrazem tego zadowolenia ze świadczonych usług opiekuńczych jest 91,6% ankietowanych, którzy podali, że są bardzo zadowoleni, względnie są zadowoleni z pomocy świadczonej przez Ośrodek.

(dowód: akta kontroli str. 1107)

18. Według Kierownika Działu Usług Opiekuńczych, monitoring świadczonych usług opiekuńczych polegał na kontroli pracy opiekunki i wyciąganiu wniosków po tych kontrolach. Pracownik socjalny MOPS, powracający z wizytacji – aktualizacji wywiadu środowiskowego, składał ustne sprawozdanie Kierownikowi Działu Usług Opiekuńczych, a szczegółowe informacje i ustalenia były zawarte w wywiadzie środowiskowym (na stosowanym druku, pkt II. Potrzeby i oczekiwania osoby lub rodziny zgłoszone podczas przeprowadzanej aktualizacji wywiadu).

(dowód: akta kontroli str. 587-796)

19. Uwzględniając wnioski wynikające z monitoringu usług opiekuńczych, Ośrodek dokonał (modyfikacji) korekty indywidualnego zakresu usług opiekuńczych w 12 sprawach (40%) spośród 30 zbadanych. Korekty te polegały na: (1) zwiększeniu liczby godzin usługi opieki w miejscu zamieszkania oraz (po analizie sytuacji ekonomicznej) całkowitym zwolnieniu podopiecznego z ponoszenia odpłatności; (2) zwiększeniu liczby godzin usługi opieki (po analizie sytuacji zdrowotnej) w miejscu zamieszkania; (3) zmianie sytuacji podopiecznej po pobycie w szpitalu, wymagającej zwiększonej liczby godzin; (4) zwiększeniu liczby godzin opieki (z dwóch godzin dziennie do czterech godzin dziennie) ponieważ sytuacja podopiecznej uległa pogorszeniu; (5) zmianie indywidualnego zakresu usług opiekuńczych (z 1 godziny na 3 godz. dziennie – 15 godz. tygodniowo) z uwagi na sytuację podopiecznej, która uległa pogorszeniu; (6) wprowadzeniu dodatkowej godziny opieki (w sobotę i niedzielę), z uwagi na zamieszkanie syna w znacznej odległości od zamieszkania podopiecznej; (7) pogorszeniu sytuacji podopiecznej i z tego względu zwiększono (dłożono 4 godziny usług opiekuńczych: 2 w sobotę i 2 godz. w niedzielę) liczbę godzin usług opiekuńczych; (8) zwiększeniu liczby godzin tygodniowych z uwagi na pogarszający się stan zdrowia podopiecznej; (9) zwiększeniu liczby godzin opiekuńczych, a ponadto wprowadzeniu zajęć terapeutycznych oraz porad psychologa.

(dowód: akta kontroli str. 587-796)

20. W czterech sprawach (13,3%), spośród 30 zbadanych, opiekunki zmieniały się częściej niż w pozostałych sprawach. U jednego podopiecznego, w okresie 2014-2017 (I półrocze) usługi opiekuńcze realizowało pięć stałych opiekunek. Przyczynami zmian były: odejścia na emeryturę, wymagania podopiecznego co do jakości przygotowywanych posiłków. W dwóch sprawach zmiany opiekunek wynikały: z „wysokich potrzeb podopiecznej (wysokie wymagania)” i rezygnacji z pracy osób wykonujących świadczenie oraz z relacji: rodzina – opiekunka (wysoki perfekcjonizm córki, któremu nie potrafiły sprostać). W jednej sprawie przyczyną zmian były choroby opiekunek.

(dowód: akta kontroli str. 587-796)

21. Żadna z 30 osób objętych usługami opiekuńczymi, których dokumentacja została zbadana, nie składała reklamacji, zażalenia lub skargi na świadczone usługi.

(dowód: akta kontroli str. 587-796)

Oto niektóre wypowiedzi (istotne ze względu na jakość usług opiekuńczych) ankietowanych seniorów, które respondenci przekazali pracownikom Ośrodka za pośrednictwem NIK: „Żeby opiekunka otrzymywała czas na dojście, nie spóźniała się. Bo jak można kończyć pracę u jednego podopiecznego o tej samej godzinie, o której ta sama opiekunka ma rozpocząć pracę u innej osoby” (lat 82); „Aby świadczenie opieki wykonywała dziennie jedna osoba, a nie jak to ma miejsce trzy osoby dziennie, i wykonywała je zgodnie z ilością godzin przyznanych w decyzji” (lat 93); „Brak informacji o zmianie opiekunki czy zmianie godzin, częsta zmiana opiekunek” (lat 81); „Jestem zadowolona z usług opieki MOPS” (lat 68); „Opiekunki wykonują wszystko o co poproszę” (lat 87); „Nie chcę częstej zmiany opiekunek” (lat 82); „Żeby były bardziej zorganizowane i słowne w godzinach przyjść opiekunek na zastępstwo” (lat 87); „Osobiście nie mam nic do przekazania, bardzo jestem zadowolona z osób pracujących w danym dziale oraz z opiekunki pracującej u mnie” (lat 86). „Proszę informować o każdej zmianie w razie choroby i urlopu opiekujących się pań” (lat 94).

(dowód: akta kontroli str. 1150)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. Jako dobrą praktykę NIK uznaje kompleksowo sprawowany nadzór nad realizacją usług opiekuńczych.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w zakresie skontrolowanej działalności Ośrodka, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków i nie oczekuje odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne. Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁴ 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 Poznaniu.

Poznań, dnia ... grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Mariusz Kubiak
gł. specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

⁸⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.