



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.020.02.2017

P/17/043

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/043 – Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania ¹ .
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
<i>Kontrolerzy</i>	Stanisław Tobolewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli LRZ/134/2017 z dnia 19 września 2017 r. Robert Szwagiel, doradca techniczny, legitymacja służbowa nr 16442 (dowód: akta kontroli str.1 - 2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Miejski Ośrodek Pomocy społecznej w Sanoku ul. Zamkowa 30, 38-500 Sanok (zwany w dalszej treści „MOPS”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Rafał Gużkowski – Dyrektor MOPS od 9 marca 2015 r., wcześniej w okresie do 11 stycznia 2015 r., dyrektorem był Andrzej Rychlicki, a w okresie od 12 stycznia 2015 r. do 8 marca 2015 r. – Danuta Rogala. (dowód: akta kontroli str. 3 - 8)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli MOPS zapewnił świadczenie usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu zamieszkania. W MOPS nie ustalono jednak procedur dotyczących monitorowania i diagnozowania potrzeb osób starszych, co miało wpływ na bieżące monitorowanie i diagnozowanie zjawisk oraz adekwatne określenie ich potrzeb. Nie opracowano lokalnego programu osłonowego na rzecz osób starszych oraz nie wdrożono projektu socjalnego w tym zakresie. Wsparciem w formie usług opiekuńczych objęto jednak wszystkie osoby starsze, które zwróciły się o taką pomoc.

Zdecydowana większość pracowników MOPS zajmujących się niesieniem pomocy osobom starszym nie uczestniczyła w szkoleniach specjalistycznych z zakresu usług opiekuńczych świadczonych tym osobom.

W budżecie gminy zapewniono środki finansowe umożliwiające udzielenie pomocy osobom ubiegającym się o wsparcie.

Umowy zawierane przez MOPS na wykonywanie usług opiekuńczych w sposób ogólny precyzowały obowiązki i uprawnienia wykonawców tym zakresie. Szczegółowego zakresu usług opiekuńczych nie zawierały również decyzje

¹ Okres objęty kontrolą: lata 2015-I półrocze 2017. Badania bezpośrednie mogły również dotyczyć działań wcześniejszych lub późniejszych, których skutki miały wpływ na realizację zadań w kontrolowanym zakresie.

² 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. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

przysługujące świadczenia osobom starszym, co mogło utrudniać, zdaniem NIK, przestrzeganie i skuteczne egzekwowanie jakości udzielanych świadczeń.

W ocenie NIK procedury kontroli sposobu realizacji usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, świadczonych osobom w podeszłym wieku, zapewniały jednak weryfikację poziomu i jakości świadczonych usług, pomimo nieopracowania dla każdego podopiecznego zindywidualizowanego zakresu usług.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

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

1.1. Dokumenty organizacyjne MOPS

Opis stanu
faktycznego

W regulaminach organizacyjnych, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, ujęto zagadnienia związane z pomocą społeczną, pomocą rodzinie i osobom niepełnosprawnym. Zadania te, wg regulaminu organizacyjnego obowiązującego od 16 kwietnia 2016 r., przypisano do Działu Pomocy Społecznej oraz Działu Pomocy Rodzinie i Osobom Niepełnosprawnym. Zakres tych zadań obejmował sporządzanie zestawień potrzeb usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych na podstawie zgłoszonych potrzeb przez pracowników socjalnych z ich rejonów działania. W MOPS nie funkcjonował dział (zespół) ds. osób starszych, zadania w tym zakresie realizowały opisane wyżej Działy.

(dowód: akta kontroli str. 9 - 80)

Pracownicy socjalni MOPS uczestniczyli w 20 szkoleniach i seminariach podnoszących kwalifikacje w zakresie problematyki pomocy społecznej, w tym 3 pracowników z zakresu świadczenia usług opiekuńczych osobom starszym oraz skierowania do DPS. W pozostałych przypadkach szkolenia dotyczyły: rodzinnego wywiadu środowiskowego, skierowania do domu pomocy społecznej, ustalania odpłatności za pobyt oraz zespołu diagnostyczno – konsultacyjnego (studium przypadku z elementami superwizji). Łącznie przeszkolono 15 osób. W 2015 r. przeszkolono jedną osobę, szkolenie było bezpłatne, w 2016 r. przeszkolono trzech pracowników – koszt dwóch szkoleń wyniósł 510 zł, jedno szkolenie było bezpłatne. W I półroczu 2017 r. przeszkolono 11 pracowników, koszt szkoleń wyniósł 2.116 zł (refundacja z Powiatowego Urzędu Pracy – 722,80 zł), 2 szkolenia były bezpłatne. W MOPS nie funkcjonowały grupy wsparcia dla osób świadczących usługi opiekuńcze, gdyż usługi te były zlecane podmiotom zewnętrznym.

Sekretarz Zarządu Okręgowego PKPS w Krośnie wyjaśnił, że „co pewien czas kieruje pracowników na szkolenia w zakresie świadczenia usług opiekuńczych, których program również określa problematykę starości i pracę z osobą starszą. Zapewnia się możliwość w podnoszeniu kwalifikacji opiekunom osób starszych, lecz często z braku czasu opiekun odmawia udziału w szkoleniach”.

Ustalono, że nie wszyscy pracownicy socjalni MOPS uczestniczyli w specjalistycznych szkoleniach lub seminariach podnoszących kwalifikacje w zakresie problematyki i pracy z osobą starszą. Nie zapewniono też możliwości udziału w szkoleniach superwizyjnych lub w grupach wsparcia dotyczących usług opiekuńczych dla osób starszych.

(dowód: akta kontroli str. 81 – 103, 178 - 183)

Terenowy Organizator Usług Opiekuńczych (pracownik PKPS) poinformował, że /.../ „nie posiadamy środków na organizowanie szkoleń. Opiekunki koszty szkolenia pokrywają z własnej kieszeni”.

(dowód: akta kontroli str. 293)

Zgodnie z art. 119 ust. 2 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej³ pracownik socjalny jest zobowiązany do podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych przez udział w szkoleniach i samokształcenie. Art. 121a cyt. ustawy stanowi, że pracownik ten ma prawo do korzystania z poradnictwa superwizyjnego i przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu.

1.2. Rozpoznanie problemów społecznych występujących na terenie działalności MOPS. Diagnozowanie sytuacji osób starszych na poziomie lokalnym.

Rada Miasta Sanoka podjęła uchwałę Nr XVII/142/16 z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie przystąpienia Gminy Miasta Sanoka do realizacji projektu pn. „Aktualizacja Lokalnego Programu Rewitalizacji dla Miasta Sanoka na lata 2016 – 2022” współfinansowanego ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014 – 2020. W Lokalnym Programie zawarte zostały dane wynikające z rozpoznania i zdiagnozowania pomocy społecznej na terenie Gminy za 2015 r. W ww. Programie na lata 2018-2020 w zakresie aktywizacji osób starszych zaplanowano zorganizowanie dla seniorów z terenu Miasta cyklu zajęć aktywizujących z udziałem animatorów z różnych dziedzin kultury. Przewidziano zajęcia z rysunku, malarstwa, rękodzieła oraz zajęć plenerowych. W Programie nie ujęto zagadnień związanych ze świadczeniem usług opiekuńczych osobom starszym.

MOPS posiadał m.in. wiedzę o tym, w jakich rejonach Miasta zamieszkuje najwięcej osób starszych potrzebujących wsparcia, w szczególności w zakresie form pomocy określonych w art. 50-54 ustawy z dnia 12 marca 2014 r. *o pomocy społecznej*.

Nie został opracowany odrębny dokument, który przedstawiałby diagnozę, sytuację i perspektywę osób starszych na terenie Gminy, w tym dotyczące udzielania im pomocy w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 145 – 164, 184 – 203, 227 - 234)

1.3. Dokumenty strategiczne

W okresie objętym kontrolą, obowiązywały dwie kolejne Gminne Strategie Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Sanoka (zwane dalej „Strategią”). Zostały one przyjęte uchwałami Rady Miasta z dnia 22 grudnia 2008 r. na lata 2009 – 2015 oraz z dnia 10 marca 2015 r. na lata 2016 – 2022. W Strategii na lata 2009 – 2015 wskazano, że wzrastająca liczba osób starszych w populacji Sanoka jest wynikiem wydłużania się średniej długości życia zarówno mężczyzn jak i kobiet. Stanowi to wyzwanie dla jednostek pomocy społecznej oraz służby zdrowia, na których spoczywać będzie obowiązek zapewnienia opieki specjalistycznej dla tych osób. Rolą pomocy społecznej będzie przeciwdziałanie marginalizacji społecznej osób w podeszłym wieku poprzez zapewnienie opieki, rozwój usług opiekuńczych świadczonych zarówno w miejscu zamieszkania tych osób jak i w placówkach stacjonarnych. Proces starzenia się społeczeństwa będzie generował problemy związane z koniecznością integracji oraz zapewnienia instytucjonalnego wsparcia w opiece nad osobami starszymi. W rozdziale pt. *Nieppełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba* w ramach kierunku działań zaplanowano rozszerzenie usług pielęgnacyjnych i opiekuńczych poprzez włączenie do współpracy wolontariuszy

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1769 ze zm.

i opiekunek. Pomoc ta miała polegać na opiece nad osobą niepełnosprawną, wspólnym spędzaniu czasu, spacerach. W rozdziale pt. *Osoby starsze* w ramach celu strategicznego zaplanowano organizowanie pomocy osobom starszym w przezwyciężaniu trudności zdrowotnych oraz mieszkaniowych wynikających z wieku, pozostawienie osób starszych jak najdłużej w miejscu zamieszkania, podniesienie poziomu usług świadczonych osobom starszym. W ramach kierunku działań zaplanowano m.in.: kształcenie pracowników pracujących z osobami starszymi oraz włączenie do pomocy wolontariuszy; rozwój szeroko pojętej pracy socjalnej na rzecz osób starszych polegającej na zapoznaniu się z ich potrzebami; podniesienie poziomu pracy pracowników socjalnych; zwiększenie liczby opiekunek w zależności od potrzeb ludzi starszych; rozszerzenie usług pielęgnacyjnych i opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania; promowanie aktywnego trybu życia; wdrażanie rządowego programu na rzecz osób starszych; rozwijanie systemu informowania o sposobach uzyskiwania pomocy przez osoby starsze; zamieszczanie w gazecie lokalnej bieżących informacji z zakresu uprawnień przysługujących seniorom, porad prawnych i informacji o instytucjach działających na rzecz seniorów.

W Strategii na lata 2016 – 2022 w ramach celu operacyjnego pt. *Usprawnianie seniorów* /.../ zaplanowano m.in.: uruchomienie i rozwijanie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych obejmujących pomoc w zaspokojeniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną oraz zaleconą przez lekarza pielęgnację, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.

W dokumentach tych określono lokalne tendencje demograficzne. MOPS uczestniczył w przygotowaniu projektów obu dokumentów. Zidentyfikowano w nich niekorzystne tendencje demograficzne. W obu Strategiach zaplanowano działania i wyznaczono cele, priorytety i kierunki działania w tym zakresie – głównie przygotowanie się MOPS do zwiększającego się stale zakresu pomocy oraz zabezpieczenia przez Gminę wystarczających środków finansowych na te cele. Strategie wskazywały konieczność współdziałania na rzecz osób starszych organów pomocy społecznej z innymi organami i organizacjami, w tym pozarządowymi.

Strategie zawierały dane z zakresu udzielonej pomocy społecznej za lata odpowiednio 2000 – 2006 i 2010 – 2014, nie zawierały prognozy zmian w zakresie objętym Strategią, wymaganej przepisem art. 16 b ust.2 ustawy o pomocy społecznej. Nie zawierały też ram finansowych, wskazano w sposób ogólny podmioty odpowiedzialne za realizację zadań ujętych w Strategiach oraz źródła pozyskiwania środków na realizację. Analiza ujęta w Strategiach dokonana za lata 2000 – 2006 i 2010 – 2014 nie stanowiła diagnozy potrzeb mieszkańców Gminy w zakresie pomocy społecznej, w tym udzielania usług opiekuńczych osobom starszym. Dane za ww. lata nie dotyczyły okresu objętego niniejszą kontrolą.

Strategie poddano konsultacjom społecznym (Burmistrz Sanoka ogłosił przeprowadzenie konsultacji projektu Strategii na lata 2016 – 2022 w dniu 22 lutego 2016 r.). Mieszkańcy miasta mieli możliwość zapoznania się z jej projektem, wyrażenia swojej opinii lub proponowania zmian przez przyjęciem i zatwierdzeniem Strategii do realizacji.

Jak wyjaśnił Dyrektor MOPS, na przełomie lat 2015 – 2016 Gmina zrealizowała zaplanowane założenia w Strategii, w tym:

- wzmocniona została współpraca pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w rozwiązywanie problemów społecznych,

- zwiększyła się rola pracy socjalnej poprzez upowszechnianie realizacji kontraktów socjalnych,
- zwiększono wsparcie finansowe dla organizacji pozarządowych prowadzących świetlice środowiskowe i socjoterapeutyczne.

(dowód: akta kontroli str. 104 – 144, 184 - 203)

1.4. Ocena zasobów pomocy społecznej i potrzeby pomocy społecznej.

W latach 2015 – 2017, Dyrektor MOPS przedstawiał Radzie Miejskiej potrzeby w zakresie pomocy społecznej, w tym także związane ze świadczeniem usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu zamieszkania, w formie oceny zasobów (obejmującej w szczególności infrastrukturę, kadre, organizacje pozarządowe i nakłady finansowe na zadania pomocy). Oceną objęto osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej. Obejmowała ona rodzaje występujących problemów oraz ich rozkład ilościowy. Dokument ten określał przewidywane potrzeby na dwa kolejne lata budżetowe. Ponadto potrzeby te wraz ze wskazaniem niezbędnych kwot do ich zaspokojenia były określane w corocznych projektach budżetu miasta Sanoka.

Coroczne sprawozdania Dyrektora MOPS, rozpatrywała Komisja Ochrony Zdrowia i Pomocy Społecznej Rady Miejskiej. Wszystkie sprawozdania zostały przyjęte przez Komisję.

(dowód: akta kontroli str. 184 – 226)

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

Nie opracowano uregulowań wewnętrznych dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób starszych, w tym w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

Gmina nie opracowywała i nie wdrażała lokalnych projektów socjalnych i lokalnych programów osłonowych, które byłyby skierowany wyłącznie do osób starszych. Zgodnie z przepisem art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o *pomocy społecznej* do zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej, wynikających z rozpoznanych potrzeb, należało m.in. opracowanie i realizacja programów osłonowych. Ponadto zgodnie z art. art. 17 ust. 2 pkt 3a cyt. ustawy do zadań gminy należy także wdrażanie projektów socjalnych.

Rafał Gużkowski – dyrektor MOPS wyjaśnił, że programy takie były tworzone dla osób o określonych potrzebach, a nie ze względu na wiek. W ramach tzw. „dobrych praktyk” Gmina współpracowała w tym zakresie z policją, strażą miejską, strażą pożarną oraz służbą zdrowia.

(dowód: akta kontroli str. 104 – 118, 184 – 207)

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

Burmistrz Miasta Sanoka poinformował, że MOPS corocznie analizuje lokalne potrzeby osób starszych w momencie przygotowywania ofert na świadczenie usług opiekuńczych dla osób, które z powodu wieku lub choroby wymagają pomocy w funkcjonowaniu w swoim środowisku zamieszkania. Sytuacja osób starszych na terenie Gminy za dany rok jest corocznie porównywana do roku następnego według Burmistrza Miasta jest to niezbędna czynność w momencie opracowywania planu budżetu na rok następny. „Diagnoza taka umożliwia Gminie prawidłowe planowanie wydatków na potrzeby świadczenia usług opiekuńczych”.

Wiedza MOPS o potrzebach osób starszych, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy w funkcjonowaniu w swoim środowisku

zamieszkania pozyskiwana była przez pracowników socjalnych, od najbliższej rodziny, sąsiadów, placówek służby zdrowia, w tym szpitali oraz pielęgniarek środowiskowych. Pomimo współpracy z organizacjami senioralnymi, nie było przypadków informowania MOPS o potrzebach osób starszych przez te organizacje.

Przytoczona w wyjaśnieniach złożonych przez dyrektora MOPS jak i Burmistrza Miasta informacja o diagnozie nie dotyczyła odrębnego dokumentu, a stanowiła zestawienie danych statystycznych za lata 2000-2006 i 2010-2014, w jednym z podpunktów cyt. Strategii.

W MOPS nie opracowano ogólnych uregulowań wewnętrznych dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób starszych, a w szczególności w zakresie dostępu do usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 184 – 207, 210, 290 - 292)

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że w latach 2015 - 2017, nie było potrzeby wprowadzenia w MOPS uregulowań wewnętrznych dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób starszych. Informacje niezbędne do prawidłowej działalności w tym zakresie były pozyskiwane w sposób opisany powyżej. Przy identyfikowaniu problemów jako kryterium przyjmowano brak możliwości samodzielnego funkcjonowania osoby w podeszłym wieku.

(dowód: akta kontroli str. 184 – 203, 290 – 292, 566 - 636)

MOPS posiadał wiedzę o liczbie osób starszych zamieszkujących teren Gminy, nie posiadał wiedzy o liczbie osób starszych prowadzących jednoosobowe gospodarstwa domowe oraz zamieszkujących w gospodarstwach wieloosobowych na terenie Sanoka, które w najbliższym czasie będą potrzebować pomocy w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, poza tymi osobami którym udzielał pomocy. Ani Gmina Miasta Sanoka ani inne instytucje państwowe nie prowadziły ewidencji w takim zakresie. Dostępne były jedynie statystyki.

(dowód: akta kontroli str. 184 – 203, 208 - 226)

Według dyrektora MOPS, monitorowanie sytuacji osób starszych z wyprzedzeniem czasowym jest bardzo skomplikowane ze względu na dynamicznie zmieniającą się strukturę demograficzną miasta Sanoka, m.in. emigracja zarobkowa młodych ludzi. Wszyscy mieszkańcy miasta Sanoka, którzy zwrócili się z wnioskiem o uzyskanie pomocy w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania taką pomoc otrzymali.

(dowód: akta kontroli str. 104 – 115, 145 – 164, 184 – 203)

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że w latach 2015 – 2017 (I. półrocze) MOPS współpracował ze Specjalistycznym Szpitalem w Sanoku oraz sanockimi przychodniami zdrowia, które zgłaszały osoby potrzebujące pomocy w codziennej egzystencji, po zakończeniu hospitalizacji. Każdorazowe zgłoszenie takich osób do MOPS przez pracownika służby zdrowia było podstawą do podjęcia działań w zakresie zapewnienia niezbędnej opieki. MOPS nie prowadził ewidencji takich zgłoszeń.

(dowód: akta kontroli str. 184 - 203)

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że efektem monitorowania sytuacji osób starszych są przypadki składania przez rodzinę wnioskodawców o udzielenie pomocy po wcześniejszym kontakcie z pracownikiem socjalnym. W latach 2015-2017 udzielono, po raz pierwszy, pomocy w formie usług opiekuńczych ogółem 107 osobom, z tego w 2015 r. – 46, w 2016 r. – 42 i w I. półroczu 2017 – 19 osobom. Część z tych osób uzyskała pomoc w wyniku czynności monitorujących wykonywanych przez

pracowników socjalnych oraz udzielonych przez nich informacji i pomocy. Nie wystąpiły przypadki udzielenia pomocy osobom starszym w miejscu zamieszkania z urzędu. Pomimo dobrej współpracy MOPS z organizacjami pozarządowymi, w latach 2015 – I półrocze 2017, żadna z tych organizacji nie zgłosiła osoby wymagającej pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 166 – 168, 184 – 203, 184 - 207)

1.7. Formy pomocy osobom starszym realizowane na terenie Gminy

W okresie objętym kontrolą, osoby starsze z terenu Gminy objęte były następującymi formami wsparcia:

- usługami opiekuńczymi w miejscu zamieszkania (w 2015 r. – 94 osoby, w 2016 r. – 132 osoby i w I. połowie 2017 r. – 139 osób),
- specjalistycznymi usługami opiekuńczymi (w 2015 r. – 67 osób, w 2016 r. – 26 osób i w I. połowie 2017 r. – 25 osób),
- umieszczeniem w domach pomocy społecznej (w 2015 r. – 34 osoby, w 2016 r. – 30 osób i w I. połowie 2017 r. – 23 osoby).

Zwiększeniu ulegała także średnia liczba godzin usług w roku, przypadająca na jedną osobę. W 2015 r. było to 385 godzin, w 2016 r. – 445 godz., a w I. półroczu 2017 r. – 230 godz.

Na terenie Gminy nie prowadzono innych form opieki, wymienionych w art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej, a niewymienionych wyżej.

Największa liczba osób starszych korzystała z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Według informacji uzyskanych od dyrektora MOPS, na inne usługi nie było w tym okresie zapotrzebowania. W przyszłości jeśli wystąpi taka potrzeba, planowane jest uruchomienie nowych form pomocy.

Wysokość wydatków MOPS na pomoc osobom starszym, przedstawiała się następująco:

- usługi opiekuńcze dla osób starszych – w 2015 r. – 567.672 zł, w 2016 r. – 616.776 zł i w I. półroczu 2017 r. – 456.064 zł,
- umieszczenie w DPS - w 2015 r. – 1.395.888,70 zł, w 2016 r. – 1.339.326,20 zł i w I. półroczu 2017 r. – 654.811,40 zł,
- specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób starszych - w 2015 r. – 198.180 zł, w 2016 r. – 208.301 zł i w I. półroczu 2017 r. – 124.627 zł),

W MOPS upoważnionymi do wydawania decyzji administracyjnych przyznających usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania byli; kolejni dyrektorzy MOPS oraz Kierownik Działu Pomocy Środowiskowej i Pracy Socjalnej, a także Kierownik Działu Pomocy Rodzinie i Osobom Niepełnosprawnym w MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 166 – 168, 172 – 173, 184 – 203, 765 - 776)

Łączna liczba wydanych decyzji w sprawie przyznania osobom starszym usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania wynosiła odpowiednio: w 2015 r. – 93, w 2016 r. – 131 i w I. połowie 2017 r. – 137. Wszystkie decyzje były decyzjami pozytywnymi. Nie wydano decyzji odmawiających tego świadczenia i nie było osób oczekujących na rozpatrzenie wniosku o przyznanie tego typu świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 166 - 168, 184 - 203)

W 2015 r. z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania w okresie korzystania z nich zrezygnowało – 8 osób, w 2016 r. – 26 i w I. połowie 2017 r. – 9 osób. Przyczyną rezygnacji podopiecznych ze świadczenia tych usług, we wszystkich przypadkach, było zapewnienie im opieki przez członków rodziny. W tym okresie

do MOPS nie wpłynęły reklamacje czy też skargi na jakość świadczonych usług. Nie było też rezygnacji z powodu złej jakości świadczenia usług.

Jak wyjaśnił dyrektor MOPS, przepisy ustawy o *pomocy społecznej* nie obligują do monitorowania sytuacji osób, które zrezygnowały z pomocy w formie usług opiekuńczych. MOPS nie widzi potrzeby monitorowania środowiska, ponadto MOPS nie posiada zasobów kadrowych do prowadzenia monitoringu w tym zakresie. Wszystkie osoby, które wymagały umieszczenia w DPS zostały do niego skierowane. W 2015 r. MOPS skierował 4 osoby do umieszczenia w DPS, w 2016 r. – 2 i w I. półroczu 2017 r. – 3.

Według wyjaśnień dyrektora w MOPS świadczone bezpłatne poradnictwo prawne dla podopiecznych i członków ich rodzin. Warunkiem udzielenia porady prawnej było korzystanie z pomocy społecznej na podstawie ustawy o *pomocy społecznej*, ustawy o *świadczeniach rodzinnych*, ustawy o *dodatkach mieszkaniowych*, ustawy o *osobach uprawnionych do alimentów*, ustawy o *Karcie Dużej Rodziny* oraz dla *osób dotkniętych przemocą w rodzinie*.

W MOPS podopieczni korzystali z poradnictwa w zakresie ww. ustaw jak również prawa rodzinnego i opiekuńczego, cywilnego, w tym spadkowego, prawa pracy czy ochrony praw lokatorów. Porady prawne odbywały się raz w tygodniu w każdą środę w godzinach od 11³⁰ do 14⁰⁰ w siedzibie MOPS.

Ponadto, na terenie Miasta Sanoka prowadzone było poradnictwo prawne w Starostwie Powiatowym w Sanoku na podstawie ustawy o *nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej*. Poradnictwo to świadczone było w punkcie Informacyjno - Konsultacyjnym ds. Problemów Alkoholowych Urzędu Miasta w Sanoku. Poradnictwo prawne świadczone było również w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Sanoku oraz porady prawne prowadzone były przy Kościele Podwyższenia Krzyża Świętego w Sanoku. W okresie objętym kontrolą, nie było zgłoszenia potrzeby świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej w miejscu zamieszkania podopiecznego lub członka jego rodziny ze względu na wiek czy niepełnosprawność. MOPS w Sanoku umożliwiał dostęp do poradnictwa prawnego podopiecznym i członkom ich rodzin poprzez udzielenie informacji na ten temat telefonicznie oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie MOPS. Informowano podopiecznych także o innych alternatywnych miejscach świadczenia bezpłatnego poradnictwa prawnego, w tym były one przekazywane także przez pracowników socjalnych MOPS. W przypadku osób, które ze względu na wiek czy niepełnosprawność lub z innych przyczyn nie mogły stawić się w MOPS w celu uzyskania porady prawnej, pracownik socjalny danej rodziny konsultował się z prawnikiem w celu znalezienia rozwiązania danego problemu.

MOPS nie prowadził ewidencji liczby osób, którym udzielono porady prawnej z uwzględnieniem wieku tej osoby. Ewidencja obejmuje imię i nazwisko osoby oraz formę korzystania z pomocy społecznej w MOPS w Sanoku i fakt skorzystania z porady prawnej. Z poradnictwa prawnego ogółem (bez względu na wiek) w 2015 r. skorzystało - 80 osób, w 2016 r. - 79 i w I. półroczu 2017 r. - 72 osoby.

(dowód: akta kontroli str. 170, 184 – 207)

W MOPS prowadzone było wsparcie psychologiczne, w tym również dla osób starszych. Z porad psychologicznych skorzystało ogółem 141 osób w wieku ponad 60 lat, z tego:

- w związku z przemocą w 2015 r. – 30 osób, w tym 4 w miejscu zamieszkania, w 2016 r. – 32 osoby, w tym 4 w miejscu zamieszkania i w I. półroczu 2017 r. – 20 osób,

- w związku z niepełnosprawnością w 2015 r. – 12 osób, w tym 4 w miejscu zamieszkania, w 2016 r. – 14 osób, w tym 6 w miejscu zamieszkania i w I. półroczu 2017 r. – 8 osób, w tym 6 osób w miejscu zamieszkania,

- w związku z diagnozą neuropsychologiczną/chorobami neurodegeneracyjnymi w 2015 r. – 8 osób, w tym 2 w miejscu zamieszkania, w 2016 r. – 9 osób, w tym 6 w miejscu zamieszkania i w I. półroczu 2017 r. – 8 osób, w tym 4 osoby w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 170, 184 - 207)

W MOPS w przypadku konieczności zapewnienia transportu osób starszych do lekarza lub siedziby MOPS, organizowany był dowóz środkami pogotowia ratunkowego oraz transportu miejskiego. Gmina Miasta Sanok zapewniała także inne formy pomocy dla osób starszych poprzez wolontariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 184 – 203, 208 – 226, 293)

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

Przeciętne wydatki roczne na jedną osobę korzystającą z poszczególnych form pomocy dostępnych na terenie Gminy, kształtowały się następująco:

- usługi opiekuńcze dla osób starszych – w 2015 r. – 6.039 zł, w 2016 r. – 4.673 zł i w I. półroczu 2017 r. – 3.281 zł,
- specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób starszych - w 2015 r. – 2.958 zł, w 2016 r. – 8.012 zł i w I. półroczu 2017 r. – 4.961 zł),
- umieszczenie w DPS - w 2015 r. – 41.056 zł, w 2016 r. – 44.644 zł i w I. półroczu 2017 r. – 28.470 zł).

W 2015 r. całkowicie zwolnionych z opłat za usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania zostało 10 osób, w 2016 r. – 8 i w I. połowie 2017 r. – 9 osób.

W 2015 r. częściowo zwolnione z tych opłat zostały 74 osoby, w 2016 r. – 192 i w I. połowie 2017 r. – 151 osób.

Jedyną przyczyną zwolnień była wysokość dochodu, starszej osoby samotnie gospodarującej, nieprzekraczającego kwoty kryterium dochodowego, określonego w uchwale Rady Gminy Sanok. Z opłatami na koniec 2015 r. zalegało 167 osób (łącznie kwota zaległości wynosiła – 122.385 zł, odzyskano 0 zł), na koniec 2016 r. – 63 osoby zalegały z opłatami, w tym 46 osób nieżyjących, (łącznie zaległości stanowiły kwotę 383.265 zł, odzyskano 6.950 zł), na koniec I. półrocza 2017 r. z opłatami zalegało 66 osób, w tym 52 osoby nieżyjące (łącznie kwota zaległości – 365.845 zł, odzyskano 6.916 zł).

(dowód: akta kontroli str. 166 – 167, 184 - 207)

W ocenie dyrektora MOPS, zgodnie z preliminarzem budżetowym zapotrzebowanie obejmowało zawsze taką ilość niezbędnych środków, aby bez przeszkód realizować usługi opiekuńcze. Preliminarz na rok następny był każdorazowo przygotowywany na podstawie realizacji zadania z roku bieżącego i lat poprzednich z uwzględnieniem możliwych zmian w okresie przyszłym. W przypadku jeżeli po uchwaleniu budżetu było za mało środków, co wynikało m.in. z nieprzewidzianego wzrostu liczby godzin świadczonych usług opiekuńczych w danym okresie – dokonywane były zwiększenia puli środków poprzez złożenie stosownego zapotrzebowania do Urzędu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 184 – 207, 235 – 289)

Gmina zabezpieczyła środki przeznaczone na usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania w wysokości wystarczającej do realizacji wszystkich zadań związanych z zapewnieniem osobom starszym takich usług. W corocznych

wykazach potrzeb przygotowywanych przez kierownika MOPS ujmowano wszystkie zadania dotyczące usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. We wszystkich trzech budżetach Gminy, okresu objętego kontrolą, w pełni zostały uwzględnione potrzeby finansowe, dotyczące usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, zgłaszane do projektów uchwał budżetowych (całość potrzeb przedstawionych przez kierownika MOPS została uwzględniona). Wykonanie wydatków z realizacji zadań z zakresu usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania w stosunku do wielkości ujętych w uchwałach budżetowych, w poszczególnych latach przedstawiała się następująco:

- w 2015 r. – wykonanie wyniosło 567.672 zł, plan po zmianach wynosił 577.500 zł, a w uchwale budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie – 1.107.400 zł.

- w 2016 r. – wykonanie wyniosło 616.776 zł, plan po zmianach wynosił 730.000 zł, w uchwale budżetowej zaplanowano kwotę 1.159.300 zł.

- w I. półroczu 2017 r. wykonanie wyniosło 456.064 zł, planowano wydatki w kwocie 730.000 zł, w uchwale budżetowej wydatki na ten cel zaplanowano w wysokości 991.100 zł.

Przyczynami zmiany planów finansowych było dopasowanie planów finansowych do faktycznych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 172 – 173, 184 – 203, 235 - 289)

W latach 2015 – I. półrocze 2017 wszystkie zaplanowane działania, w zakresie objętym kontrolą, zostały wykonane.

Wg stanu na koniec każdego roku oraz na koniec I. półrocza 2017 r., wysokość wydatków na realizację usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych (rozdział 85228) wykazanych w sprawozdaniach RB-28S była tożsama z kwotą wydatków na tego typu usługi wykazanych w sprawozdaniach MPiPS-03 (Dział 2B. Udzielone świadczenia – zadania własne gmin)⁴.

(dowód: akta kontroli str. 165, 172 – 173, 184 – 307, 249 - 289)

1.9. Gminna Rada Seniorów:

Rada Miasta Sanoka nie powołała Gminnej Rady Seniorów.

W latach 2015 – I. połowa 2017, sprawy osób starszych nie były przedmiotem obrad Rady Miejskiej Sanoka ani przedmiotem obrad właściwej komisji Rady. Komisja Rewizyjna Rady Miasta Sanoka nie kontrolowała w tym okresie działań MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 208 - 226)

1.10. Propagowanie informacji o możliwości pomocy osobom starszym.

MOPS informował o możliwości uzyskania pomocy w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania przez osoby starsze w lokalnej prasie, na stronach internetowych <http://mops.sanok.pl> oraz <http://uslugi-opiekuncze-i-specjalistyczne-uslugi-opiekuncze-w-miejscu-zamieszkania>. Informacje o usługach opiekuńczych dla osób starszych były umieszczane na tablicy ogłoszeń w budynku MOPS. Informacje o możliwości uzyskania pomocy w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania były również przekazywane na bieżąco przez pracowników socjalnych podczas wizyt w poszczególnych rejonach miasta Sanoka, w trakcie

⁴ Sprawozdanie półroczne i roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych w naturze i usługach.

przeprowadzania wywiadów środowiskowych lub też rozmów z sąsiadami i krewnymi osób starszych. Dostępne informacje wskazywały kto może uzyskać taką pomoc, procedurę ubiegania się o pomoc, dokumenty niezbędne do złożenia wniosku, oraz osoby mogące udzielić szczegółowych informacji.

(dowód: akta kontroli str. 184 - 207)

1.11. Nadzór nad MOPS, skargi dotyczące usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

Burmistrz wykonywał nadzór nad MOPS w oparciu o zapisy zarządzenia nr 106/10 z dnia 30 sierpnia 2010 r. ustalającego system kontroli zarządczej i zasady jego funkcjonowania. W oparciu o te przepisy dyrektor MOPS, przedkładał Burmistrzowi corocznie, oświadczenie o stanie kontroli zarządczej w podległej jednostce wraz z arkuszami samooceny. Dokumenty te były analizowane przez Wydział Organizacyjny Urzędu Miasta, a wyniki analizy w formie raportu były przedkładane Burmistrzowi. Ponadto w Urzędzie Miasta funkcjonuje stanowisko audytora wewnętrznego. W sierpniu 2015 r. audytor przeprowadził jedną kontrolę w zakresie realizacji zadań związanych ze świadczeniem usług opiekuńczych w MOPS. Nie były kontrolowane w tym okresie przez Urząd Miasta działania związane z wylanianiem firm świadczących takie usługi oraz prawidłowość wydatków w tym zakresie. Audyt nie wykazał w tym zakresie nieprawidłowości. Wiarygodność przekazywanych przez MOPS informacji została potwierdzona działaniami audytowymi.

(dowód: akta kontroli str. 208 – 226, 568 - 636)

W latach 2015-2017 (I. półrocze) do MOPS wpłynęły 4 skargi. Żadna z tych skarg nie dotyczyła poziomu, zakresu lub sposobu wykonania usług opiekuńczych dla osób w podeszłym wieku świadczonych w miejscu ich zamieszkania. Takie skargi nie wpłynęły również do Urzędu Miasta czy też bezpośrednio do Burmistrza. Skarg takich nie odnotowano także w biurze Rady Miejskiej. Nie było także skarg anonimowych.

(dowód: akta kontroli str. 184 – 203, 208 – 226, 651 - 652)

Ustalone nieprawidłowości

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

- nie w pełni rozpoznano potrzeby osób starszych w zakresie usług opiekuńczych na terenie miasta Sanoka,
- nie została opracowana diagnoza sytuacji osób starszych,
- nie ustalano liczby osób starszych, które w najbliższym czasie będą potrzebować pomocy. Nie zbilansowano potrzeb w zakresie usług opiekuńczych dla osób, które z powodu wieku lub choroby wymagają pomocy w funkcjonowaniu w swoim środowisku zamieszkania.

Zgodnie z art. 15 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, pomoc społeczna polega m.in. na analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej. Ponadto ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych⁵ w art. 2 i 3 stanowi, że organy administracji publicznej, państwowe jednostki organizacyjne oraz inne organizacje zaangażowane w kształtowanie sytuacji osób starszych monitorują sytuację tych osób starszych, m.in. w zakresie: sytuacji rodzinnej i struktury gospodarstw domowych, sytuacji osób niepełnosprawnych, stanu zdrowia, dostępności i poziomu usług socjalnych.

⁵ Dziennik Ustaw, rok 2015 pozycja 1705.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że zdecydowana większość pracowników MOPS zajmujących się niesieniem pomocy osobom starszym nie uczestniczyła w szkoleniach specjalistycznych z zakresu usług opiekuńczych. Brak procedur dotyczących monitorowania i diagnozowania potrzeb osób starszych miał wpływ na bieżące monitorowanie zjawisk oraz adekwatne określenie potrzeb. Nieopracowanie lokalnego programu osłonowego na rzecz osób starszych i niewdrażanie projektu socjalnego może świadczyć o słabym rozpoznaniu potrzeb osób starszych. W budżecie Gminy zapewniono środki finansowe umożliwiające udzielenie pomocy osobom ubiegającym się o wsparcie.

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

Opis stanu
faktycznego

1. Normy (poziom, standard, zasady) usług opiekuńczych dla osób starszych świadczonych w miejscu zamieszkania⁶:

Gmina Miasta Sanoka nie określiła szczególnych norm usług opiekuńczych, wymagań jakościowych oraz procedur w zakresie sposobu świadczenia usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania. Nie określono również rodzaju czynności wchodzących w zakres usług o charakterze żywieniowym, opiekuńczo – pielęgnacyjnym, higienicznym, gospodarczym, wspierającym proces leczenia, organizacyjnym, czy zapewnienia kontaktów z otoczeniem. Gmina Miasta Sanok nie ustaliła wytycznych dotyczących maksymalnego okresu i maksymalnej liczby godzin świadczenia usług opiekuńczych. Okres ten określał lekarz w wystawionym zaświadczeniu lekarskim oraz pracownik socjalny po ocenie potrzeb podopiecznego. Swoje potrzeby w tym zakresie zgłaszali również wnioskodawcy. Liczba godzin przyznanych usług opiekuńczych oraz dni w które te usługi miały być świadczone były określane w treści decyzji przyznającej świadczenia opiekuńcze.

Jak wyjaśnił dyrektor MOPS, przepisy ustawy o pomocy społecznej nie wymagają tworzenia takich dokumentów. Poziom i standardy usług zostały określone w art. 50 cyt. ustawy i były przez MOPS realizowane. Pracownicy socjalni na bieżąco ustalali zakres i standard usług opiekuńczych, które wynikały z bieżących potrzeb beneficjenta.

(dowód: akta kontroli str. 184 – 207, 776 – 786, 788 - 890)

2. Wykonawcy usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania.

2.1. MOPS nie zatrudniał pracowników wykonujących usługi opiekuńcze.

(dowód: akta kontroli str. 9 – 65, 184 – 204)

2.2. W latach 2015 – 2017, MOPS zlecał wykonywanie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania organizacjom pozarządowym. W 2015 r. zlecono te zadania Spółdzielni Socjalnej „ELPIDA” z Zagórza, w 2016 r. - Podkarpackiemu Oddziałowi Okręgowego Polskiego Czerwonego Krzyża w Rzeszowie, w 2016 r., a w 2017 r. – Polskiemu Komitetowi Pomocy Społecznej, Zarządowi Okręgowemu w Krośnie.

(dowód: akta kontroli str. 184 – 203, 566 - 567)

⁶ http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/3.%20STANDARD_OS_3p.pdf - przykładowy standard usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania opracowany przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi.

W Gminie nie opracowano programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Gmina współpracowała jednak z wieloma stowarzyszeniami, fundacjami i organizacjami, w tym również kościelnymi, które zajmują się pomocą także osobom w podeszłym wieku. Współpraca ta ma przeważnie charakter finansowy i polegała na powierzeniu lub wsparciu działań w tym zakresie oraz udzielania dotacji⁷. Współpraca w zakresie pozafinansowym polegała na wymianie informacji, doradztwie lub udostępnianiu lokali.

(dowód: akta kontroli str. 184 – 203, 208 - 226)

Wszystkich trzech wykonawców usług, w latach 2015 – 2017, wybrano w trybie konkursu ofert. We wszystkich tych przypadkach zostały spełnione kryteria określone w przepisie art. 13 ustawy o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Ogłoszenia dyrektora MOPS dotyczące konkursów z lat 2016 i 2017 zawierały wymagane informacje o: rodzaju zadania, zasadach przyznawania dotacji; terminach i warunkach realizacji zadania. Ogłoszenia nie zawierały standardów usług opiekuńczych dla osób starszych, z których przestrzegania organizacja wygrywająca konkurs byłaby rozliczana. W zakresie wymagań dotyczących doświadczenia i kwalifikacji osób realizujących zadanie – usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze zapisano „kwalifikacje osób świadczących usługi powinny być potwierdzone stosownymi dyplomami bądź zaświadczeniami”. Do ogłoszenia z 2016 r. w załączniku nr 1 oferent zobowiązany został do dołączenia wykazu osób realizujących zadanie z podaniem m.in. wykształcenia i kierunkowego przygotowania zawodowego.

(dowód: akta kontroli str. 788 – 792, 831 - 836)

Według informacji uzyskanych od podmiotu świadczącego usługi opiekuńcze (PKPS), do roku 2017 nie wymagano od osób mających wykonywać usługi opiekuńcze zaświadczeń lub oświadczeń o niekaralności. Wprowadzono taki obowiązek od 2017 r.

PKPS przestrzegał warunku minimalnego wynagrodzenia za pracę (od dnia 1 stycznia 2017 r. minimalna wysokość wynagrodzenia za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług wynosiła – 13 zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 293, 568 - 636)

We wszystkich trzech ogłoszeniach zawarto informacje o wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań. Środki na te zadania były corocznie zabezpieczone w budżecie Miasta.

Konkursy ofert zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie MOPS w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń oraz na stronie internetowej MOPS. W celu rozpatrzenia złożonych ofert co roku powoływano komisję do oceny złożonych wniosków. Do komisji nie wpłynęły protesty ani odwołania uczestników postępowania konkursowego. Ogłoszenia o wynikach otwartego konkursu ofert zostały upublicznione w takiej samej formie jak ogłoszenie o konkursie.

⁷ Art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecić realizację zadań z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania organizacjom pozarządowym, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz podmiotom prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej wymienionym w art. 3 ust. 3 ww. ustawy.

Wszystkie złożone oferty i podpisane umowy spełniały wymogi określone przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w rozporządzeniu w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań⁸.

Rozliczenia końcowego umów na lata 2015 i 2016 dokonano w obowiązującym terminie⁹.

MOPS zawarł 3 umowy na realizację usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Umowy na lata 2015 i 2016 były umowami rocznymi, a umowa na 2017 r. zawarta została na okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2017 r. Wartość umów wynosiła: w 2015 r. – 710 tys. zł (po zmianie – 577,5 tys. zł), w 2016 r. – 730 tys. zł, oraz w I. półroczu 2017 r. – 365 tys. zł (po zmianie – 465 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 249 – 289, 777 – 890)

W latach 2015-2017 (I. półrocze) nie zdarzyło się, aby z powodu zbyt późnego ogłoszenia konkursu ofert, przez pewien czas nie były świadczone usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania.

W podpisanych umowach zapisano, że zleceniobiorca zobowiązuje się wykonać zadanie zgodnie z ofertą. W umowach określono wysokości dotacji na realizację zlecenia w okresie jej obowiązywania; wskazano orientacyjną liczbę osób starszych, którym zamierzano każdego roku świadczyć usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania. Umowy nie zawierały kalkulacji kosztów realizacji zadania oraz źródeł jego finansowania, nie ustalono zakresu i wymagań jakościowych usług opiekuńczych, jakie miały być świadczone na rzecz osób starszych (określono je w sposób ogólny w ofercie realizacji zadania publicznego. Oferty wykonawcy zawierały: kalkulacje przewidywanych kosztów ogólnych i administracyjnych (liczbę jednostek – godzin i koszt jednostkowy godziny oraz koszt całkowity), przewidywane źródła finansowania zadania publicznego.

W założonej ofercie (PCK na 2016 r.) przez podmiot ubiegający się o realizację zadania publicznego zawarto zapis: „usługi świadczone będą przez 7 dni w tygodniu w różnym wymiarze godzin w czasie odpowiadającym podopiecznym”. W ofercie realizacji zadania publicznego złożonej przez PCK na 2016 r. w harmonogramie realizacji tego zadania ustalono, że:

- przyznanie usług opiekuńczych następuje decyzją administracyjną dyrektora MOPS określającą wymiar godzin,
- wywiad środowiskowy kierownika Punktu Opieki (PCK),
- stwierdzenie potrzeb i zakresu zadań (przez PCK),
- realizacja usług opiekuńczych w godzinach odpowiadających podopiecznym,
- miesięczne rozliczanie wykonanych usług.

W ofercie na 2017 r. złożonej przez PKPS nie określono możliwości świadczenia usług w dni wolne od pracy i w godzinach wieczornych lub nocnych oraz w dniach,

⁸ Do konkursów ogłaszanych przed 3 września 2016 r. stosuje się zasady rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania z dnia 15 grudnia 2010 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 6 poz. 25), zaś do konkursów ogłaszanych od 3 września 2016 r. stosuje się zasady z rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz.U. z 2016 r. poz. 1300).

⁹ Art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

w których osoba uprawniona do tych usług czasowo korzysta z leczenia szpitalnego lub innego stacjonarnego i całodobowego świadczenia zdrowotnego.

W zawartych umowach na świadczenie usług opiekuńczych (z PCK i z PKPS) również nie określono zapisów gwarantujących świadczenia tych usług w dni wolne od pracy i w godzinach wieczornych lub nocnych oraz w dniach, w których osoba uprawniona do tych usług czasowo korzysta z leczenia szpitalnego lub innego stacjonarnego i całodobowego świadczenia zdrowotnego.

(dowód: akta kontroli str. 777 – 786, 788 - 890)

Zakres świadczeń oraz sposób realizacji usług opiekuńczych w sposób ogólny określony był w ofercie realizowanego zadania publicznego¹⁰. W umowach zawartych przez MOPS z wykonawcami na lata 2015 - 2017 zapisano jedynie, że oferty wykonawcy usług stanowią załączniki do tych umów. W ofercie PCK na 2016 r. zapisano, m.in. że usługi opiekuńcze adresowane są do szerokiej grupy osób, głównymi odbiorcami będą osoby kierowane przez MOPS, potrzebujące pomocy bez względu na wiek, płeć, rodzaj schorzenia czy niepełnosprawności. Usługi te dostosowane są do indywidualnych potrzeb i możliwości psychofizycznej osoby objętej opieką. Celem realizacji zadania jest zmniejszenie liczby osób pozostawionych często samym sobie w chorobie, cierpieniu, samotności. Usługi mają polegać na:

- kształtowaniu umiejętności zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych i umiejętności, społecznego funkcjonowania, pomocy w codziennych czynnościach życiowych polegających na dbałości o higienę, wykonywaniu czynności gospodarczych i porządkowych w mieszkaniu, korzystaniu z usług różnych instytucji, utrzymywaniu kontaktów z rodziną i ze znajomymi, wspólnym organizowaniu czasu wolnego,
- pomocy w życiu rodzinnym polegającej na współpracy z rodziną w kształtowaniu odpowiednich postaw wobec osoby chorującej, niepełnosprawnej, pomoc w radzeniu sobie w sytuacjach kryzysowych, kształtowaniu pozytywnych relacji osoby wspieranej z osobami bliskimi,
- pomocy w załatwieniu spraw urzędowych,
- pomocy w utrzymaniu porządku w obejściu chorego, organizowaniu drobnych remontów, uiszczaniu opłat za mieszkanie i media oraz kształtowaniu właściwej relacji osoby chorej z sąsiadami,
- w zakresie wspierania procesu leczenia, tj. udzielanie pomocy w dotarciu do zakładów opieki zdrowotnej, umawianie wizyt lekarskich i pielęgniarских, realizacja recept, nadzór nad przyjmowaniem leków, wykonywanie zaleceń lekarza odnośnie pielęgnacji i rehabilitacji chorego, pomoc w dotarciu do placówek rehabilitacyjnych oraz wypożyczanie sprzętu do rehabilitacji.

W ofercie PKPS na 2017 r. w opisie potrzeb wskazujących na celowość wykonania zadania publicznego zapisano, że świadczenie usług opiekuńczych na rzecz osób z terenu miasta Sanoka, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, zakres zadań opiekuńczych polegał na organizowaniu: wizyt lekarskich, realizacji recept, załatwiania spraw urzędowych, zadania o stan zdrowia, zadbania o czystość otoczenia, utrzymania odpowiedniej higieny osobistej, robienia zakupów, przygotowania posiłków, wyjścia na spacer. W zawartych umowach ujęto obowiązki dla osób świadczących usługi opiekuńcze oraz prawa osób świadczących usługi. Ponadto określono osoby odpowiedzialne za koordynację usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania oraz za nadzór nad tymi

¹⁰ Załącznik nr 1 do Rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. (Dz. U. z 2016 r., poz.1300).

usługami. Wskazano też do kogo osoba starsza może zgłaszać zażalenia lub reklamacje, określono procedurę postępowania opiekuna na wypadek sytuacji trudnej. Procedury te zawarte były w załączniku do umowy – szczegółowej ofercie.

(dowód: akta kontroli str. 184 – 203, 568 – 636, 777 – 786, 788 – 890)

Zawarte przez MOPS umowy nie zawierały zapisów wskazujących, że do czasu rozstrzygnięcia następnego konkursu i wyłonienia nowego realizatora usług, usługi opiekuńcze będą świadczone przez daną organizację. Ogłoszenie o konkursie na świadczenie usług opiekuńczych nie zawierało wytycznych, zasad i standardów tych usług.

(dowód: akta kontroli str. 184 – 207, 777 – 786, 788 – 890)

Decyzje przyznające świadczenia osobom starszym określały jedynie nazwę podmiotu świadczącego pomoc, wymiar godzinowy i dni przyznanych usług opiekuńczych. Zakres świadczenia określony był ogólnie, np. „pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych od dnia 13.10.2015 r. do dnia 31.12.2015 r.”. Ustalono także koszt 1 godziny usługi. Nie ustalono szczegółowego zakresu czynności dla opiekunów, o którym powinien być poinformowany podopieczny. Spośród 16 podopiecznych, które odpowiadały na skierowane do nich ankiety, 7 z nich na pytanie „jakie usługi należą się zgodnie z umową lub decyzją” odpowiedziało „nie wiem, nie znam tych przepisów”.

Niewyszczególnienie w wydawanych przez MOPS decyzjach, szczegółowego zakresu usług przysługujących każdemu podopiecznemu, skutkowało brakiem wiedzy u osób objętych pomocą o przysługujących im świadczeniach opiekuńczych. Tym samym uniemożliwiało skuteczne egzekwowanie należytego zakresu świadczeń. Ponadto mogło to przyczyniać się do powstawania nieporozumień między opiekunkami a podopiecznymi. Zdaniem NIK aby takie sytuacje się nie zdarzały, należałoby dla każdej osoby starszej opracować szczegółowy zakres usług. Powinien on wynikać z rzetelnego rozpoznania indywidualnych potrzeb każdego podopiecznego przez pracownika socjalnego MOPS i być określony w decyzji lub w załączniku do decyzji. Wówczas osoba starsza wiedziałaby na jaką pomoc może liczyć i jakich świadczeń wymagać, a opiekunka nie byłaby zmuszana do wykonywania pracy, która nie wchodzi w zakres usług.

Nie wszystkie informacje związane z pracą opiekuna u podopiecznych dotyczące sposobu sprawowania usług opiekuńczych były sporządzane w formie pisemnej, co stanowiło naruszenie wewnętrznych przepisów obowiązujących w MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 539, 668 – 764)

Sekretarz Zarządu Okręgowego PKPS w Krośnie wyjaśnił, że „opiekunowie pracują zgodnie ze swoim zakresem obowiązków, który osobiście podpisują przed podjęciem pracy. Obecnie opiekunowie popisują także oświadczenia o niekaralności. Jeżeli chodzi o rozliczanie się opiekunów z podopiecznymi z pieniędzy na zakupy, czy opłaty polega to na bezpośrednich ustaleniach zasad rozliczenia pomiędzy tymi osobami. Nie opracowuje się indywidualnych zakresów usług opiekuńczych dla osób starszych korzystających z usług opiekuńczych, stosuje się ogólne zakresy czynności, takie jak dla wszystkich podopiecznych”

(dowód: akta kontroli str. 178 – 183)

Rozliczenia zadań związanych z realizacją usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, kontroli i oceny ich realizacji dokonywano na dwóch poziomach:

- na etapie realizacji usług, (według informacji uzyskanych od usługodawców) przez podmiot świadczący usługi (jakość i rzetelność oraz fakt wykonania usługi był kontrolowany przez terenowe organizatorki usług opiekuńczych poprzez wizyty

kontrolne u podopiecznych oraz wywiady. Opiekunki na koniec każdego miesiąca przedstawiały organizatorom terenowym rozliczenia godzin pracy oraz kontrolki czasu pracy podpisane przez podopiecznych. Rozliczenie opiekunek następowało po złożeniu rozliczeń i uwzględnieniu wyników kontroli.

- na etapie rozliczenia usług przez MOPS, po przedstawieniu przez wykonawcę comiesięcznego rozliczenia usług opiekuńczych (rozliczenia zawierały informacje dotyczące osób korzystających z usług, liczbie godzin, odpłatności i stawkach za godzinę). Do rozliczenia załączone były karty pracy każdej z opiekunek. Dokumenty te były sprawdzane pod względem merytorycznym z uwzględnieniem wyników kontroli prowadzonych przez MOPS. Analiza dokumentacji 30 seniorów objętych usługami opiekuńczymi wykazała, że nie wystąpiły nieprawidłowości w zakresie świadczonych usług.

Zarządzeniami¹¹ dyrektora MOPS powoływano Komisje *do przeprowadzania kontroli prawidłowości świadczenia usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych na terenie miasta Sanoka* (zwane Komisją). Komisje te dokonywały kontroli i oceny prawidłowości świadczenia usług opiekuńczych realizowanych przez organizacje pozarządowe i podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r., *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*¹². W skład Komisji wchodziło 4 pracowników MOPS (Referenta, Specjalistę Pracy Socjalnej, Asystenta Rodziny oraz konsultanta ds. płac i księgowości). Komisja pracowała w oparciu o regulamin pracy ww. Komisji. Z przeprowadzonych kontroli świadczenia usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych na miejscu realizacji świadczenia sporządzano protokoły wg wzoru stanowiącego załącznik do cyt. zarządzenia. Zarządzenia określały częstotliwość i sposób monitoringu, oceny i ewaluacji usług opiekuńczych (poprzez bieżącą wymianę informacji, wizyty monitorujące, analizy terminowości i skuteczności realizacji usług, zasięganie opinii osób objętych usługami oraz osób z najbliższego otoczenia). Do obowiązków Komisji między innymi należała kontrola prawidłowości świadczenia usług opiekuńczych, w tym dokonanie oceny efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadań w tym zakresie. Przygotowanie propozycji wniosków i zaleceń pokontrolnych, ocena realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych, a także kontrola dokumentacji związanej ze świadczeniem usług opiekuńczych. Do obowiązków Komisji należało również sporządzanie kwartalnych sprawozdań z jej prac.

Zostały również wprowadzone karty pracy dla każdej osoby świadczącej usługi opiekuńcze. W ww. kartach wpisywano datę wizyty u danego podopiecznego, czas trwania usługi oraz zamieszczano podpis podopiecznego, stanowiący potwierdzenie, iż w danym dniu i w określonym czasie były świadczone usługi opiekuńcze. Informacje te pozyskiwano podczas planowych kontroli Komisji (sporządzano każdorazowo protokół kontroli) oraz podczas wizytacji pracowników socjalnych, mających na celu sprawdzenie jakości sprawowania usług opiekuńczych, przeprowadzano wywiady z osobą, której usługi były świadczone. Nie wszystkie uzyskane przez pracowników socjalnych informacje były zachowywane w formie pisemnej. Według dyrektora MOPS, była to bieżąca praca pracowników socjalnych, która nie zawsze jest dokumentowana. Ich pracę oraz zaangażowanie odzwierciedlały także karty pracy, które co miesiąc były przedkładane przez opiekunki w MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 568 - 649)

¹¹ Nr 03/2015 z 20 stycznia 2015 r., Nr 3/2016 z dnia 22 stycznia 2016 oraz Nr 1/2017 z dnia 18 stycznia 2017 r.)

¹² Dz. U. z 2014r. poz. 1118 ze zm.

W latach 2015 - 2017 MOPS zlecał realizację usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania wykonawcom zewnętrznym (organizacjom pozarządowym). Na terenie działania MOPS usługi opiekuńcze były oferowane i świadczone tylko przez trzy nw. podmioty:

W roku 2015 – przez Spółdzielnię Socjalną „Elpida” oraz Polski Komitet Pomocy Społecznej, w roku 2016 – Polski Czerwony Krzyż i w roku 2017 – Polski Komitet Pomocy Społecznej.

MOPS w Sanoku na temat potrzeb w zakresie sprawowania opieki nad osobami starszymi nie może posiadać pełnej wiedzy, co wyjaśnił dyrektor MOPS (w pkt. 1.6 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 184 – 203, 566 - 567)

Ceny za godzinę usług opiekuńczych w poszczególnych firmach na danym terenie wynikały z corocznych rozstrzygnięć konkursowych. Uzyskano następujące ceny:

- usługi opiekuńcze (w 2015 r. – 14 zł, a 2016 r. – 12 zł, w I. półroczu 2017 r. – 16 zł),
- specjalistyczne usługi opiekuńcze dla dorosłych (w 2015 r. – 18 zł, a 2016 r. – 17 zł, w I. półroczu 2017 r. – 17 zł).

Wiedza MOPS na temat cen proponowanych przez firmy zewnętrzne wynikała z analizy propozycji składanych przez nie w trakcie konkursów.

Wysokość proponowanych stawek mieściła się w granicach:

Za 2015 r. brak danych – patrz przypis nr ¹³.

W 2016 r. – 12 zł do 13,50 zł za godzinę w przypadku w przypadku usług opiekuńczych. W roku 2017 było to 16 zł za godzinę.

W 2016 r. – 15 zł – 17 zł za godzinę w przypadku usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W roku 2017 było to 17 zł za godzinę.

(dowód: akta kontroli str. 184 – 207, 215 – 217)

2.3. Wykonawcy usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania w latach 2015 – I półroczu 2017 nie byli wyłaniani przez MOPS na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.¹⁴

(dowód: akta kontroli str. 184 – 203, 777 – 786, 788 - 890)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Umowy zawierane przez MOPS na wykonywanie usług jedynie w sposób ogólny precyzowały obowiązki i uprawnienia wykonawców tym zakresie. Nie określono też zakresu tych usług w decyzjach przyznających świadczenia osobom starszym, co utrudniało zarówno przestrzeganie, jak i skuteczne egzekwowanie jakości udzielanych świadczeń. Podpisywane przez opiekunów zakresy czynności, w związku z podjęciem pracy, niewskazujące indywidualnego wykazu usług opiekuńczych, nie zapewniały wykonywania zadań na poziomie uwzględniającym potrzeby każdego z podopiecznych.

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

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

¹³ Kompletna dokumentacja dotycząca postępowania i rozstrzygnięcia konkursu znajdowała się w prokuraturze Rejonowej w Sanoku w związku z toczącym się postępowaniem.

¹⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

Dyrektor MOPS, corocznie zarządzeniami (Nr 03/2015 z 20 stycznia 2015 r., Nr 3/2016 z dnia 22 stycznia 2016 oraz Nr 1/2017 z dnia 18 stycznia 2017 r.) powoływał komisje do przeprowadzania kontroli prawidłowości świadczenia usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych na terenie miasta Sanoka w danym roku. Komisje – składające się z pracowników MOPS – działały w oparciu o regulaminy stanowiące załączniki do opisanych wyżej zarządzeń. Wg cyt. regulaminów prace Komisji winny odbywać się w oparciu o kwartalne plany kontroli oraz zlecenia kontroli doraźnych.

Do zadań Komisji należało m.in.: przeprowadzanie kontroli i oceny efektywności, rzetelności i jakości wykonywanych usług, sporządzanie protokołów kontroli według wzorca ustalonego przywołanymi wyżej zarządzeniami, sporządzanie kwartalnych sprawozdań z pracy Komisji, przygotowywanie propozycji wniosków i zaleceń pokontrolnych, ocena realizacji tych wniosków i zaleceń oraz kontrola dokumentacji związanej z realizacją i jakością usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

MOPS w Sanoku, corocznie sporządzał plany kontroli. Sporządzano kwartalne plany kontroli, a następnie kwartalne sprawozdania z pracy komisji. Wszystkie przeprowadzone kontrole były kontrolami planowanymi. W 2016 r. zaplanowano i zrealizowano 15 kontroli w miejscu zamieszkania podopiecznych, w I. półroczu 2017 r. zaplanowano oraz zrealizowano 9 takich kontroli. W 2015 r. kontrole w tym zakresie nie były prowadzone ze względu na prowadzone postępowanie prokuratorskie. Jakość świadczonych usług sprawdzana była poprzez comiesięczne niezapowiedziane kontrole prowadzone przez powołaną w tym celu Komisję. Kontrolą taką obejmowano od 1 do 2 osób miesięcznie. W ramach tych kontroli sprawdzano pracę opiekunek i wzajemne relacje między podopiecznym a opiekunem, prowadzono wywiady z usługobiorcami i ich najbliższymi – rodziną, sąsiadami, niezależnie od tego czy zgłoszono zastrzeżenia do pracy opiekunów, czy nie, kontroli dokonywano także poza godzinami pracy opiekuna.

(dowód: akta kontroli str. 184 – 203, 568 - 649)

Usługodawcy świadczący usługi opiekuńcze nie określili procedury reklamacyjnej odnośnie usług opiekuńczych. Regulamin pracy Komisji powołanej w celu sprawdzenia prawidłowości świadczenia usług opiekuńczych /.../ nie przewidywał możliwości konfrontacji i mediacji pomiędzy opiekunem, a seniorem z udziałem pracownika MOPS i koordynatora usług w spornych sprawach.

W wyjaśnieniu dyrektor MOPS podał, że w ramach przeprowadzanych przez MOPS co miesiąc kontroli, bez względu na fakt wpłynięcia lub niewpłynięcia reklamacji, przeprowadzano rozmowy z seniorami na temat stopnia realizacji i wywiązywania się ze wszystkich czynności uzgodnionych z danym seniorem, efektywności, rzetelności i jakości realizacji usług oraz sprawdzano prawidłowość prowadzenia dokumentacji. Prowadzony nadzór nie stwierdził nieprawidłowości w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 184 – 203, 568 – 649, 651 – 652, 668 - 764)

W trakcie kontroli, szczegółowym badaniem objęto dokumentację łącznie 30 losowo wybranych osób starszych korzystających z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, po 10 dokumentacji z każdego roku objętego kontrolą, w tym 4 osób (trzech w 2015 r. i jednej w 2016 r.) które posiadały zaległości we wnoszeniu opłat.

W wyniku analizy tych dokumentacji ustalono:

We wszystkich przypadkach, udzielono pomocy w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania na pisemne wnioski osób starszych.

We wszystkich przypadkach został przeprowadzony rodzinny wywiad środowiskowy¹⁵. Przeprowadzano go w terminie do 14 dni¹⁶ od daty wpływu wniosku. Wywiady były aktualizowane co pół roku.

We wszystkich 30 przypadkach 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 lub kopia orzeczenia o niepełnosprawności. Ponadto w trakcie przeprowadzania wywiadów środowiskowych ustalono imiona i nazwiska, adresy zamieszkania osób zobowiązanych do alimentacji oraz zakres pomocy udzielanej przez te osoby.

We wszystkich przypadkach dokonano analizy sytuacji osoby ubiegającej się o wsparcie i rozpoznawano sytuację wnioskodawcy. Wywiady zawierały wymagane informacje dotyczące sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej.

Wszystkie wywiady środowiskowe zawierały diagnozę sytuacji osób ubiegających się o przyznanie pomocy oraz wnioski pracownika socjalnego odnośnie zasadności ubiegania się o przyznanie usług opiekuńczych.

Nie wystąpiły przypadki przeprowadzenia wywiadów dodatkowych.

Zakres usług opiekuńczych ustalany był wspólnie przez opiekuna i podopiecznego. Nie opracowywano indywidualnych zakresów usług opiekuńczych dla osób starszych stosując ogólne zakresy czynności, takie jak dla wszystkich podopiecznych oraz planów wsparcia dla każdego podopiecznego.

Wymiar usług (liczba dni świadczenia usług, wyszczególnienie tych dni, liczba godzin dziennie świadczenia usług, dni wolne od pracy i dni świąteczne) oraz wysokość odpłatności za świadczone usługi ustalane były każdorazowo w decyzji o przyznaniu świadczenia.

Zakres i formy pracy socjalnej oraz ewentualne potrzeby w zakresie poradnictwa specjalistycznego, o ile występowały takie potrzeby, były ustalane na bieżąco przez opiekunki z podopiecznymi.

We wszystkich przypadkach, kiedy były osoby zobowiązane do alimentacji - przeprowadzono u nich rodzinne wywiady środowiskowe.

Analizy sytuacji rodziny dokonywano po pół roku po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu lub po uzyskaniu informacji o zaistniałych zmianach.

We wszystkich analizowanych przypadkach decyzję o przyznaniu usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania wydano z zachowaniem terminów określonych przepisami ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷ (k.p.a).

Wszystkie decyzje zostały wydane przez osobę posiadającą odpowiednie upoważnienie Burmistrza Miasta Sanoka.

Wszystkie decyzje sporządzone zostały według jednolitego wzorca i zawierały oznaczenie organu wydającego decyzję, datę i miejsce wydania, oznaczenie adresata decyzji, podstawę prawną z podaniem konkretnych przepisów prawa oraz rozstrzygnięcie zawierające: rodzaj i wymiar świadczonych usług, okres i miejsce

¹⁵ art. 107 ustawy o pomocy społecznej oraz rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. poz. 1406, ze zm.); wcześniej obowiązywało – do dnia 10 września 2016 r. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. (Dz. U. poz. 712);

¹⁶ § 2 ust. 1-2 ww. rozporządzenia.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 1257

ich świadczenia, zasady odpłatności oraz tryb ich pobierania, zasady częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, uzasadnienie faktyczne i prawne przyznania usług, prawidłowe pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym, pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń, okres przyznanego świadczenia.

Okresy na jakie przyznano świadczenia były zbieżne z wnioskami osób zainteresowanych.

Decyzje MOPS o przyznaniu usług opiekuńczych dla osób starszych nie zawierały zindywidualizowanego zakresu świadczeń przyznanych danej osobie, co utrudniało w praktyce weryfikację poziomu i jakości zrealizowanych usług.

W analizowanych dokumentacjach nie było przypadków zmiany dochodu osoby korzystającej z usług opiekuńczych w okresie obowiązywania decyzji o przyznaniu usług.

We wszystkich przypadkach prawidłowo wyliczono dochód przypadający na jedną osobę¹⁸. Wysokość ustalanych opłat dla osób korzystających z usług opiekuńczych została określona zgodnie z postanowieniami uchwały Rady Gminy.

W 30 poddanych analizie dokumentacjach nie było przypadku, aby po ustaleniu opłaty osoba zrezygnowała z korzystania z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

Żaden z 30 seniorów, których dokumentację poddano szczegółowej analizie nie ponosił 100% odpłatności za usługi opiekuńcze. W każdym z analizowanych przypadków dokonano całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłat. Podstawą zwolnień z opłat we wszystkich przypadkach było kryterium dochodowe. We wszystkich przypadkach, zasady tych zwolnień były zgodne z uchwałą Rady Miasta.

W czterech przypadkach na 30 poddanych analizie, osoby objęte usługami posiadały zaległości we wnoszeniu opłat za usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania. We wszystkich tych przypadkach rozłożono tym osobom zaległości na raty. W analizowanych przypadkach nie było potrzeby działań windykacyjnych. Rozłożenie należności na raty spowodowało ich uregulowanie. We wszystkich pozostałych 26 przypadkach opłaty były wnoszone terminowo i regularnie.

(dowód: akta kontroli str. 184 – 203, 295 - 565)

Opiekunowie osób starszych nie prowadzili dzienników czynności opiekuńczych, sporządzali potwierdzaną przez podopiecznych ewidencję czasu pracy.

Sposób prowadzenia i dokumentowania kontroli zakresu i jakości usług opisano powyżej oraz w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia. Opiekunowie nie prowadzili ewidencji wykonania zleconych czynności opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 184 – 203, 293, 668 - 764)

Brak skarg i zażaleń oraz opinie podopiecznych, wyrażone w przeprowadzonej na potrzeby niniejszej kontroli ankietach¹⁹, świadczą o tym, że działania, zamierzenia przewidziane do realizacji zostały wykonane.

Nie stwierdzono (jako wynik kontroli lub skargi seniora) niewykonania jakichś usług w ogóle, częściowo lub nierzetelnie.

MOPS dokonywał analizy i sprawdzania terminowości pracy opiekunek oraz skuteczności udzielonego wsparcia podczas kontroli planowych oraz w trakcie

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1058).

¹⁹ Kontroler skierował ankiety anonimowe do 30 losowo wybranych seniorów korzystających z usług opiekuńczych, 16 z nich udzieliło odpowiedzi.

wywiadów z osobami starszymi lub członkami ich rodzin. W trakcie przeprowadzanych wywiadów podopieczni mieli możliwość przedstawienia swojego subiektywnego postrzegania poczucia zadowolenia ze stanu życia, a nie tylko zaspokojenie ich podstawowych potrzeb życiowych. Jak wyjaśnił dyrektor MOPS, były to rutynowe codzienne działania pracowników socjalnych, które nie były dokumentowane. W latach 2015 – I. półrocze 2017 nie stwierdzono nieprawidłowości w pracy opiekunek. Ustalenia z powyższych analiz nie wskazywały na konieczność bądź potrzebę dokonywania zmian w dotychczas realizowanym zakresie usług. Efekty kontroli, przeprowadzonych przez opisaną wcześniej Komisję, wskazywały, że dobrostan osób starszych nie uległ pogorszeniu.
(dowód: akta kontroli str. 184 – 207, 295 – 526, 564 – 565, 568 – 649, 651 – 652, 668 - 764)

Jak wyjaśnił Dyrektor MOPS oraz jak wynikało z analizy 30 dokumentacji osób korzystających z usług opiekuńczych, prowadzono stały monitoring i ewaluację usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania. Polegał on na systematycznym i bieżącym zbieraniu, analizowaniu informacji dla celów prowadzenia nadzoru nad świadczeniem usług opiekuńczych oraz dokonywaniu kompleksowej oceny jakości tych usług (w oparciu o okresowe wywiady oraz bieżące kontakty pracowników socjalnych z podopiecznymi oraz opiekunkami). W ramach monitoringu dokonywano analizy dokumentacji, wyników kontroli oraz wywiadów przeprowadzanych w ramach kontroli. W latach 2015 – I. połowa 2017 nie stwierdzono uchybień czy zaniedbań, w związku z tym nie było potrzeby podejmowania działań naprawczych.

MOPS nie stosował ankiet w celu zasięgnięcia opinii osób starszych objętych usługami lub ich przedstawicieli ustawowych czy też osób z najbliższego otoczenia, a także realizatorów usług.

Pozytywne wyniki monitoringu (kontroli), prowadzonego w okresie objętym kontrolą, zarówno przez podmiot świadczący usługi jak i przez MOPS nie dawały podstawy do zmian lub korekty indywidualnych zakresów usług opiekuńczych. Zmiany opiekunek osób starszych następowały corocznie, co było wynikiem rozstrzygnięcia kolejnych konkursów na świadczenie usług opiekuńczych na terenie miasta Sanoka (zmiana podmiotu świadczącego usługi). Pozostałe zmiany opiekunek wynikały z fluktuacji zatrudnienia w firmach świadczących usługi (urlopy, zwolnienie chorobowe, zwolnienia i przyjęcia do pracy).
(dowód: akta kontroli str. 184 – 207, 290 – 293, 668 - 764)

W okresie objętym kontrolą, nie stwierdzono przypadku złożenia przez osobę starszą reklamacji, zażalenia lub skargi. Nie określono procedury reklamacyjnej w sytuacji niezadowolającego poziomu świadczenia usług opiekuńczych, a także nie określono formalnie możliwości konfrontacji i mediacji między opiekunem a seniorem z udziałem pracownika MOPS lub koordynatora usług.
(dowód: akta kontroli str. 184 – 203, 651 – 652, 668 - 764)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

W ocenie NIK procedury kontroli sposobu realizacji usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, świadczonych osobom w podeszłym wieku, zapewniały weryfikację poziomu i jakości świadczonych usług, pomimo nieopracowywania dla każdego podopiecznego zindywidualizowanego zakresu usług.

IV. Uwagi i wnioski

*Wnioski
pokontrolne*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o:

- 1) umożliwienie pracownikom socjalnym uczestnictwa w specjalistycznych szkoleniach lub seminariach podnoszących kwalifikacje w zakresie problematyki starości i pracy z osobą starszą, w tym w szkoleniach superwizyjnych lub w grupach wsparcia,
- 2) wdrożenie uregulowań wewnętrznych dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób starszych, w tym w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania – diagnozowanie aktualnych potrzeb w tym zakresie,
- 3) szczegółowe określanie w każdej decyzji zakresu usług opiekuńczych dla osób starszych i informowanie podopiecznych o tym zakresie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Rzeszów, dnia grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

Podpis

²⁰ Tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 524.