



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.020.03.2017

P/17/043

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/17/043 – Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania¹.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler Władysław Tabasz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/135/2017 z dnia 25 września 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Krośnie, zwany dalej Ośrodek lub MOPR.

Kierownik jednostki
kontrolowanej Jolanta Matys, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie od 23 lutego 1998 r.
(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Działania podejmowane przez MOPR nie zapewniały zarówno prawidłowego jak i skutecznego monitorowania, na poziomie lokalnym, sytuacji i potrzeb osób starszych w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Przyczyną było nieanalizowanie posiadanych danych, brak programowania i planowania wsparcia starszych mieszkańców Krosna. Pomimo nieopracowania norm i wytycznych dla realizowanych usług opiekuńczych, niesprawowania przez MOPR należytego nadzoru nad realizacją i jakością świadczonych usług, jednak ich zakres i jakość świadczone były na poziomie adekwatnym do potrzeb osób starszych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ośrodek nie zapewnił rzetelnego rozpoznania środowiska osób starszych zamieszkujących w Krośnie, a wymagających opieki. Brak było właściwego monitorowania na poziomie lokalnym miasta Krosna sytuacji i potrzeb osób starszych w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Nie prowadzono analiz danych, a w efekcie tego nie programowano wsparcia starszych mieszkańców miasta.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w niewielkim stopniu zadbano o specjalistyczne szkolenia pracowników Ośrodka, zajmujących się problematyką osób starszych. Braki odpowiednich procedur i gromadzenia niezbędnych informacji nie pozwalały na skuteczną diagnozę sytuacji osób starszych, określenie ich potrzeb w zakresie wsparcia w najbliższym czasie i bieżące monitorowanie zjawisk.

Brak konkretnego określenia warunków wykonywania obowiązków w zakresie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania zarówno przez pracowników socjalnych

¹Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do dnia 30 czerwca 2017 r.

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.

Ośrodka, jak i firmy zewnętrzne, uniemożliwiały rzetelne i skuteczne sprawowanie nadzoru nad realizacją i jakością usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

W ocenie NIK poprawnie procedowano w zakresie przygotowania do wydania decyzji o przyznaniu pomocy. Zadbano aby wszystkie zgłaszane potrzeby w zakresie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania były zrealizowane i sfinansowane. Osoby starsze objęto odpowiednim do ich potrzeb wsparciem poprzez m.in. poradnictwo prawne, socjalne, psychologiczne. Zdaniem NIK MOPR w ograniczonym stopniu zaangażował się w tworzenie we własnym zakresie grup wsparcia i grup samopomocowych dla osób starszych. Współpracował natomiast przy tworzeniu tego typu form przez organizacje pozarządowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

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

1.1. W Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Krośnie³ w statucie i regulaminie organizacyjnym ujęto zagadnienia związane z zaspakajaniem potrzeb osób starszych, w szczególności dotyczących świadczenia tym osobom usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W *Statucie*, w §4 pkt 9 zawarto zapis, że MOPR wykonuje m.in. zadania poprzez „organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych w miejscu zamieszkania”. W *Regulaminie organizacyjnym*⁴ zagadnienia te przewidziano do realizacji przez Dział Pomocy Środowiskowej (DPS). Do jego zadań należało: rozpoznanie i diagnozowanie potrzeb osób i rodzin wymagających pomocy; realizacja pracy socjalnej; sporządzanie wywiadów w środowisku i zawieranie kontraktów socjalnych; wnioskowanie w sprawie przyznania lub odmowy przyznania świadczeń; planowanie odpowiednich form pomocy wynikających z ustawy o pomocy społecznej; realizowanie rządowych programów osłonowych mających na celu ochronę poziomu życia rodzin lub grup społecznych znajdujących się w trudniej sytuacji życiowej; współdziałanie z organizacjami i instytucjami działającymi w obszarze pomocy społecznej; sporządzanie analiz i sprawozdań w zakresie prowadzonej działalności.

(dowód, akta kontroli, str. 4-25)

Pracownicy socjalni, w liczbie 21 osób zatrudnionych w Ośrodku, wchodzący w skład ww. DPS nie uczestniczyli w wyodrębnionych specjalistycznych szkoleniach lub seminariach podnoszących kwalifikacje w zakresie problematyki starości i pracy z osobą starszą. Uczestniczyli natomiast w szkoleniach interdyscyplinarnych organizowanych dla pracowników OPS. Pracownicy ci posiadali co najmniej I stopień specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego, 7 – spośród nich posiadało II stopień tego typu specjalizacji. Pracownicy socjalni Ośrodka nie byli określani ściśle jako osoby zajmujące się osobami starszymi i nie uczestniczyli w szkoleniach superwizyjnych lub w grupach wsparcia.

W wydatkach ogółem poniesionych na szkolenie pracowników, nie wystąpiły wydatki związane bezpośrednio ze szkoleniem dotyczącym problematyki osób starszych. Ogólny koszt szkoleń pracowników Ośrodka wyniósł odpowiednio: w 2014 r. - 1.921 zł, w 2015 r. – 10.547 zł, w 2016 r. – 7.538,80 zł, w 2017 r. – 3.095,50 zł.

Dyrektor MOPR wyjaśniła, że szkolenia dla pracowników socjalnych odbywają się regularnie, każdego roku za pośrednictwem Regionalnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rzeszowie. Tematyka szkoleń jest zróżnicowana, każda ze szczególnym

³ MOPR funkcjonuje pod tą nazwą od dnia 27 lutego 2007 r., kiedy to uchwałą Rady Miasta nr VI/96/07 zmieniono dotychczasową nazwę Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej na MOPR.

⁴ Przyjęty Zarządzeniem Prezydenta Krosna nr 349/15 z dnia 22 grudnia 2015 r.

naciskiem na szeroko pojętą pracę socjalną, która obejmuje także pomoc dla osób starszych, samotnych, chorych, niepełnosprawnych fizycznie czy intelektualnie. Miasto nie partycypuje w finansowaniu szkoleń dla pracowników MOPR.

Ośrodek nie zwracał się do Gminy Miasto Krosno o finansowanie szkoleń specjalistycznych do pracy z osobami starszymi.

(dowód, akta kontroli, str. 26-35, 91-101 i 201-205)

1.2. Ośrodek nie dokonywał formalnego (udokumentowanego) systematycznego rozpoznania (diagnozowania) sytuacji osób starszych na terenie miasta Krosna, w tym dotyczącego opieki nad osobami starszymi na poziomie lokalnym.

W latach 2014-2017 (I półrocze) w MOPR nie opracowywano diagnozy lokalnych potrzeb w zakresie zapewnienia wsparcia osobom niesamodzielnym nie ustalano odsetka osób starszych, które w najbliższym czasie będą potrzebować wsparcia. Nie dokonywano także bilansu potrzeb w zakresie usług o charakterze opiekuńczym dla osób, które z powodu wieku lub choroby wymagają pomocy w funkcjonowaniu w swoim środowisku zamieszkania.

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że *nie sporządzano jednolitej diagnozy ze względu na szczupłość kadr placówki. Elementem diagnozy są coroczne analizy potrzeb do planu finansowego, gdzie wykazujemy liczbę osób korzystających z usług i liczbę osób potencjalnie przewidywanych do korzystania z usług w roku następnym. W roku 2017 obowiązki drugiego zastępcy dyrektora objęła osoba, która nadzoruje dział interwencji kryzysowej w MOPR, w tym problematykę osób starszych. W drugiej połowie 2017 w Ośrodku realizowane są prace analityczne prowadzone przez Dział Interwencji Kryzysowej i Dział Pomocy Środowiskowej, mające skutkować sporządzeniem całościowej diagnozy na przełomie roku 2017/2018.*

(dowód, akta kontroli, str. 101, 230)

Występujące na terenie działalności Ośrodka problemy osób starszych, przedstawione zostały w dokumentach strategicznych przygotowanych dla Miasta Krosna, tj. w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w mieście Krośnie na lata 2011-2016* i w *Strategii /.../ na lata 2017-2022*. Dokumenty te przygotowywał powołany przez Prezydenta Krosna zespół ds. opracowania Strategii, w skład którego wchodził m.in. pracownicy Ośrodka.

(dowód, akta kontroli, str. 36-90, 101)

1.3. Podejmowanie działań na rzecz seniorów określone zostało jako jeden z priorytetowych kierunków działań określonych w cytowanych wyżej Strategiach. W skład zespołu ds. opracowania *Strategii /.../ na lata 2011 – 2016*, na mocy zarządzenia Nr 104 Prezydenta Miasta Krosna z dnia 14.04.2011 r., wchodziło 2 pracowników MOPR, tj. z-ca dyrektora MOPR i specjalista pracy socjalnej. W skład zespołu ds. opracowania *Strategii /.../ na lata 2017 - 2022*, na mocy zarządzenia Nr 462/16 Prezydenta Miasta Krosna z dnia 8.04.2016 r., zmienionego zarządzeniem Nr 498/16 Prezydenta Miasta Krosna z dnia 10 maja 2016 r., weszło 3 pracowników MOPR, tj. kierownik DPS i 2 inspektorów. Ośrodek nie sporządzał odrębnego projektu dokumentów.

W obydwóch dokumentach, w części diagnostycznej zaprezentowano problematykę pn. „seniorzy”, a w części programowej przewidziano realizację zadań pn. „podejmowanie działań na rzecz seniorów”. Rozpoznano i przeanalizowano lokalne potrzeby w zakresie zapewnienia wsparcia osobom niesamodzielnym, w tym osobom starszym, stawiając diagnozę, że społeczność Krosna starzeje się i będzie przybywać osób potrzebujących wsparcia w postaci usług w miejscu zamieszkania. Dokumenty zawierały także dane o liczbie osób korzystających z usług opiekuńczych i kosztach tychże usług, począwszy od roku 2011. Autorzy dokumentów powoływali się, w zakresie podstawy ich

opracowania, na dane pozyskane z MOPR, a także terenowych oddziałów Polskiego Czerwonego Krzyża i Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej.

Ośrodek dysponował dokumentami pn. „Sprawozdanie z realizacji *Strategii rozwiązywania problemów społecznych w mieście Krośnie na lata 2011-2016*, sporządzone oddzielnie za kolejne lata 2014 (z kwietnia 2015), za 2015 (z kwietnia 2016) i za 2016 (z kwietnia 2017), przez Prezydenta Miasta Krosna. We wszystkich cytowanych dokumentach informowano o celu strategicznym nr 3 „Rozwój systemu rehabilitacji, aktywizacji i wsparcia osób niepełnosprawnych oraz seniorów”. W tabelarycznej części dokumentów zaprezentowano dane określające cel operacyjny (podejmowanie działań wspierających seniorów), opis działań, wydatkowane na ten cel kwoty, realizatorów zadań oraz wskaźniki za kolejne lata w okresie 2011-2016.

W cytowanych dokumentach przytoczono dane m.in. GUS, z których wynikało, że liczba mieszkańców Krosna z każdym rokiem maleje. Temu zjawisku towarzyszył niekorzystny proces zmian w strukturze wieku ludności, polegający na wyraźnym wzroście liczby osób w wieku poprodukcyjnym przy równoczesnym spadku liczby osób w wieku przedprodukcyjnym. Od kilku lat systematycznie rośnie udział osób w wieku poprodukcyjnym przy stale zmniejszającej się ogólnej liczbie mieszkańców. Opracowana przez GUS na bazie Narodowego Spisu Powszechnego prognoza demograficzna wskazywała na dalszy spadek liczby mieszkańców miasta (do 38 260 osób w 2040 r.) oraz pogłębienie się niekorzystnego obciążenia demograficznego (do 41% ludności w wieku powyżej 60 lat w roku 2040).

Z diagnozy wynikał proces starzenia się społeczeństwa miasta Krosna oraz wnioski, że coraz więcej osób dożywać będzie wieku, który charakteryzuje się znacznym pogorszeniem stanu zdrowia i zapotrzebowaniem na opiekę. Powiększaniu się grupy osób potrzebujących opieki towarzyszy spadek liczby osób mogących udzielać pomocy. Zatem proces starzenia się populacji charakteryzuje się między innymi wysokim odsetkiem osób starszych prowadzących jednoosobowe gospodarstwa domowe. A to z kolei wiąże się z poczuciem osamotnienia, zwiększa ryzyko wykluczenia społecznego, np. w przypadku ograniczonej samodzielności. Zawarto także stwierdzenie, że wśród osób starszych uwydatnia się zapotrzebowanie na usługi społeczne:

- wiążące się z zaspokojeniem podstawowych potrzeb – przeciwdziałanie postępującym chorobom, usługi opiekuńcze, opieka w dps-ach;
- wsparcie aktywności społecznej – przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i osamotnieniu, wykorzystanie potencjału i doświadczenia seniorów, aktywizacja oraz zagospodarowanie czasu wolnego.

Działania na rzecz seniorów określone w strategii na lata 2017 – 2022 to:

- świadczenie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych osobom w miejscu ich zamieszkania, które z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności wymagają opieki i pomocy w zaspokojeniu niezbędnych potrzeb życiowych. Czynności te – zgodnie z zapisami Strategii – zlecane były w formie zadań publicznych wyspecjalizowanym organizacjom pozarządowym: Oddziałowi Rejonowemu Polskiego Czerwonego Krzyża w Krośnie oraz Polskiemu Komitetowi Pomocy Społecznej w Krośnie.
- prowadzenie domów pomocy społecznej - osoby, które wymagają całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, gdy świadczenie usług opiekuńczych przestaje być wystarczającą dla nich formą pomocy, umieszcza się w domach pomocy społecznej. Na terenie Krosna funkcjonowały dwa domy pomocy społecznej – DPS Nr 1 - dla osób w podeszłym wieku i dla osób przewlekle somatycznie chorych, liczący 88 miejsc oraz DPS Nr 2 - dla osób przewlekle psychicznie chorych, posiadający 42 miejsca. Łącznie miasto dysponowało 130 miejscami dla osób wymagających stałej opieki.

W Strategii /.../ na lata 2011-2016 zaplanowano nw. działania:

Cel strategiczny Nr 3: Rozwój systemu rehabilitacji, aktywizacji i wsparcia osób niepełnosprawnych oraz seniorów. Cel operacyjny nr 1: Intensyfikowanie działań w celu pomocy i aktywizacji osób niepełnosprawnych. Kierunki działania to: zwiększenie dostępności osób niepełnosprawnych i w podeszłym wieku do specjalistycznych usług; zwiększenie form usług mających na celu wsparcie rodziny w pełnieniu przez nią funkcji opiekuńczej wobec osoby niepełnosprawnej i w podeszłym wieku; wspieranie działań organizacji pozarządowych w zorganizowaniu wypożyczalni sprzętu medyczno-pielęgniackiego i rehabilitacyjnego dla osób chorych i niepełnosprawnych; udzielanie bezpłatnych porad prawnych dla osób wymagających takiej pomocy.

Odpowiedzialni za realizację działań: Rada Miasta Krosna, Urząd Miasta Krosna, MOPR i inne jednostki organizacyjne miasta Krosna. Środki finansowe: środki PFRON, środki Budżetu Miasta Krosna, środki pozyskane z funduszy zewnętrznych: rządowych, pozarządowych, programów celowych, funduszy strukturalnych.

Partnerzy: instytucje rządowe, samorządowe, pracodawcy, organizacje pozarządowe, organizacje pracodawców.

Cel operacyjny nr 2: Podejmowanie działań wspierających seniorów. Kierunki działania: utrzymanie i rozwój usług w miejscu zamieszkania umożliwiających osobom starszym, niepełnosprawnym, samotnym, osamotnionym w rodzinach godnej egzystencji; wspieranie wszelkich inicjatyw społecznych w zakresie wzbogacania oferty pomocy osobom chorym, dotkniętym niepełnosprawnością, zarówno w miejscu zamieszkania, jak i formach półstacjonarnych i stacjonarnych; wsparcie materialne dla osób samotnych, w podeszłym wieku i osób niepełnosprawnych; zwiększenie istniejącej bazy dziennego wsparcia dla osób starszych; utworzenie mieszkań chronionych i nadzorowanych, umożliwiających rozszerzenie pomocy usługowej osobom starszym i niepełnosprawnym, a tym samym skuteczniejsze zapobieganie umieszczeniom w domach pomocy społecznej; wspieranie działań organizacji pozarządowych promujących integrację społeczną, organizowanie czasu wolnego w formie zajęć kulturalnych, rekreacyjnych; inicjowanie i wspieranie powstawania klubów seniora; włączenie osób starszych jako wolontariuszy (np. nauczycieli) do współpracy w zakresie organizacji czasu wolnego dzieciom z rodzin dysfunkcyjnych w świetlicach środowiskowych; wspieranie form pomocy przy udziale wolontariuszy.

Zakładane rezultaty: wydłużanie się okresu funkcjonowania seniorów w środowisku naturalnym; widoczny wzrost uczestnictwa seniorów w życiu społecznym i kulturalnym; wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród osób starszych; poprawa jakości życia osób starszych w placówkach opieki całodobowej.

Wskaźniki realizacji kierunków działania: liczba organizacji pozarządowych uczestniczących w działaniach na rzecz seniorów; liczba wolontariuszy, liczba seniorów uczestniczących w programach.

Odpowiedzialni za realizację działań: Rada Miasta Krosna, Urząd Miasta Krosna, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Krośnie, inne jednostki organizacyjne miasta Krosna. Zakładane środki finansowe to: budżet Miasta Krosna, środki pozyskane z funduszy zewnętrznych (rządowych, pozarządowych, programów celowych, funduszy strukturalnych). Przewidywani partnerzy to: instytucje rządowe, samorządowe, pracodawcy, organizacje pozarządowe.

W Strategii /.../ na lata 2017 – 2022 zaplanowano nw. działania: Cel strategiczny nr 1: Wieloaspektowa pomoc rodzinie. Cel operacyjny nr 4: Działania mające na celu pomoc chorym, starszym i niepełnosprawnym. Zakładane kierunki działania to: podejmowanie działań zmierzających do większego zaangażowania rodziny w sprawach opieki nad osobami starszymi; realizacja usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych; realizacja całodobowej opieki nad osobami starszymi i chorymi w domach pomocy społecznej; udzielanie bezpłatnych porad prawnych, psychologicznych oraz socjalnych osobom wymagającym takiej pomocy. Zakładane

rezultaty: przedłużenie okresu funkcjonowania osób w miejscu zamieszkania; poprawa kondycji psychofizycznej osób, poprawa kondycji rodzin, wzmocnienie ich funkcji opiekuńczej, zapewnienie poczucia bezpieczeństwa.

Wskaźniki realizacji kierunków działania: liczba osób korzystających z usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych; liczba osób umieszczanych w domach pomocy społecznej; liczba uczestników środowiskowych domów samopomocy. Odpowiedzialni za realizację działań: Rada Miasta Krosna, Urząd Miasta Krosna, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Krośnie i inne jednostki organizacyjne miasta Krosna. Zakładane środki finansowe: środki budżetu Miasta Krosna, środki pozyskane z funduszy zewnętrznych. Cel strategiczny Nr 3: Podejmowanie działań na rzecz seniorów. Cel operacyjny nr 1: Rozwijanie usług społecznych na rzecz osób starszych. Kierunki działań: utworzenie dziennego domu pomocy społecznej; prowadzenie klubu seniora; wsparcie osób starszych poprzez system teleopieki; utworzenie mieszkań wspieranych dla osób starszych. Zakładane rezultaty: wzmocniony system wsparcia opieki nad osobami starszymi, odpowiadający potrzebom otoczenia; poprawa kondycji psychofizycznej osób starszych; zapewnienie poczucia bezpieczeństwa wśród osób starszych, chorych i niepełnosprawnych. Wskaźniki realizacji kierunków działania: liczba osób umieszczonych w poszczególnych formach opieki; liczba realizowanych działań przy udziale organizacji pozarządowych. Odpowiedzialni za realizację działań: Rada Miasta Krosna, Urząd Miasta Krosna, jednostki organizacyjne miasta Krosna. Zakładane środki finansowe: środki Budżetu Miasta Krosna, środki pozyskane z funduszy zewnętrznych. Cel operacyjny nr 2: Aktywizacja osób starszych. Zakładane kierunki działania: wdrożenie programów informacyjno-edukacyjnych przeciwdziałających wykluczeniu osób starszych; realizowanie programów promujących zdrowy styl życia; wspieranie działań organizacji pozarządowych w realizacji oferty skierowanej do seniorów; wprowadzenie systemów ulg poprzez „Kartę Seniora”; wspieranie aktywności społecznej promującej integrację wewnątrz – i międzypokoleniową; działanie na rzecz partycypacji społecznej osób starszych; tworzenie miejsc rekreacyjnych przyjaznych seniorom. Zakładane rezultaty: zwiększenie dostępności do oferty kulturalnej, edukacyjnej skierowanej do osób starszych; lepsza kondycja zdrowotna i fizyczna krośnieńskich seniorów; zaktywizowanie organizacji pozarządowych wspierających seniorów; zapewnienie atrakcyjnego spędzania czasu; zwiększenie partycypacji osób starszych, w szczególności poprzez utworzenie i działalność Miejskiej Rady Seniorów. Przyjęte wskaźniki realizacji kierunków działania: liczba podjętych działań pro senioralnych; liczba zaktywizowanych osób starszych; liczba działań podejmowanych przez Miejską Radę Seniorów. Odpowiedzialni za realizację działań: Rada Miasta Krosna, Urząd Miasta Krosna, jednostki organizacyjne miasta Krosna. Przewidywane środki finansowe: środki budżetu miasta Krosna, środki pozyskane z funduszy zewnętrznych.

(dowód, akta kontroli, str. 36-84)

Z treści przedłożonych do kontroli *Strategii* wynikało, że autorzy dokumentów wykorzystywali materiały sprawozdawcze, analizy statystyczne, ankiety oraz opracowania Urzędu Miasta Krosna, Urzędu Statystycznego w Rzeszowie, MOPR w Krośnie, Powiatowego Urzędu Pracy w Krośnie, poczynawszy od roku 2011.

Natomiast z treści dokumentów nie wynikał fakt prowadzenia konsultacji społecznych na etapie ich tworzenia.

Dyrektor Ośrodka w złożonym wyjaśnieniu podała, że obydwa dokumenty, tj. *Strategia rozwiązywania problemów społecznych w mieście Krośnie na lata 2011 – 2016* oraz *Strategia rozwiązywania problemów społecznych w mieście Krośnie na lata 2017 – 2022*, poddane były konsultacjom społecznym, mieszkańcy miasta mieli możliwość zapoznania się z ich projektami oraz wyrażenia swojej opinii. Miały również miejsce spotkania, typu konsultacje dotyczące planowanych działań.

Spośród zadań przyjętych w Strategii na lata 2011-2016 dla Miasta Krosna nie zrealizowano planowanych mieszkań chronionych dla osób starszych. Ośrodek nie zgłaszał w tym okresie potrzeb na taką formę pomocy.

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że w latach 2014-2017 (I półrocze), w ocenie kierownictwa MOPR, zrealizowano cele i zadania przewidziane w strategii za wyjątkiem utworzenia mieszkań chronionych i nadzorowanych, umożliwiających rozszerzenie pomocy usługowej osobom starszym i niepełnosprawnym. Nie organizowano mieszkania chronionego ponieważ nie zgłaszano takich potrzeb ze środowiska senioralnego. Jednocześnie podkreślam, iż taka forma pomocy była możliwa poprzez czasowe umieszczenie osoby w pokoju gościnnym DPS-u. Zamiar organizacji tego typu mieszkań przewidziano do realizacji w strategii na lata 2017-2022.

(dowód, akta kontroli, str. 36-49, 101 i 229-230)

1.4. Ośrodek corocznie przygotowywał ocenę zasobów pomocy społecznej i zgodnie z art. 16a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej⁵ przysyłał do Regionalnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rzeszowie oraz Biura Rady Miasta Krosna⁶. Oceny zasobów pomocy społecznej dla miasta Krosna powstawały w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej oraz niezbędne formy pomocy osobom starszym. Materiały i dane zawarte w opracowaniach pochodziły ze sprawozdawczości resortowej instytucji pomocy społecznej, baz danych GUS oraz bezpośrednio od działających na obszarze miasta Krosna podmiotów tworzących zasób instytucjonalny pomocy społecznej, w tym: danych o sytuacji demograficznej z zasobów GUS, udostępnianych w ramach rejestru Bank Danych Lokalnych, danych Powiatowego Urzędu Pracy oraz sprawozdań sporządzanych przez jednostkę, w tym: przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej (SAC, SI, Pomost), Świadczenia rodzinne, fundusz alimentacyjny (CAS, sFundusz, aplikacje dziedziczne) jednostki publicznych służb zatrudnienia (SAC-PSZ, Syriusz), Ministerstwo Edukacji Narodowej (SIO) Zakład Ubezpieczeń Społecznych (KSI ZUS), gminy lub powiatu (rejestry własne).

Oceny zasobów zawierały wymagane ustawą elementy, wskazanie form pomocy (w tym usługi opiekuńcze) oraz wnioski końcowe dotyczące problematyki pomocy społecznej, bez wskazywania na problematykę osób starszych.

Dyrektor MOPR przedkładała Radzie Miejskiej corocznie sprawozdanie z działalności MOPR, zawierające dział pn. „usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze”. Z treści zapisów w ocenach nie wynikało, że dotyczy to *stricto* usług dla osób starszych i usług w miejscu zamieszkania.

Sprawozdanie za rok 2014 rozpatrywane było na sesji Rady Miasta w dniu 27 marca 2015 r. i przyjęte bez uwag (przy pozytywnych opiniach merytorycznych komisji Rady – Komisji Rodziny, Zdrowia i Spraw Społecznych, Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego, Komisji Budżetowo-Finansowej). Sprawozdanie za rok 2015 przedłożone zostało Radzie Miasta na sesji w dniu 31 marca 2016 r., zawierało m.in. rozdziały pn. „usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze” oraz „wsparcie poprzez uczestnictwo w Środowiskowym Domu Pomocy” i zostało przyjęte bez uwag wraz z pozytywnymi opiniami merytorycznych komisji Rady. Sprawozdanie za rok 2016 zostało przedłożone Radzie Miasta na sesji w dniu 31 marca 2017 r. zawierające w treści m.in. sprawy z zakresu usług opiekuńczych oraz wsparcia poprzez uczestnictwo w ŚDP. Rada zaakceptowała sprawozdanie nie wnosząc uwag, dysponując również pozytywnymi opiniami merytorycznych komisji Rady Miasta.

(dowód, akta kontroli, str. 101-137 i 150-174)

⁵ Tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1769.

⁶ W dniach: 5.05.2015 r., 27.04.2016 r., 5.05.2017 r.

1.5. W latach 2015-2017 (I półrocze) nie funkcjonował w Krośnie lokalny program osłonowy na rzecz osób starszych w zakresie opieki i wsparcia w miejscu zamieszkania, w rozumieniu przepisów art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej. Nie opracowano i nie realizowano także projektu socjalnego, o którym mowa w art. 17 ust. 2 pkt 3a cytowanej ustawy.

Zastępca Prezydenta Krosna potwierdził, że w latach 2015-2017 (I półrocze) MOPR w Krośnie nie opracował programu osłonowego na rzecz osób starszych w zakresie opieki i wsparcia w miejscu zamieszkania. Podał także, że w tym okresie w Gminie Miasto Krosno obowiązywała „Strategia rozwiązywania problemów społecznych w mieście Krośnie na lata 2011 - 2016” oraz „Strategia rozwiązywania problemów społecznych w mieście Krośnie na lata 2017 - 2022”. (...) W oparciu o powyższe dokumenty podejmowano szereg działań na rzecz osób starszych.

MOPR dysponował natomiast „Rocznym programem współpracy Gminy Miasto Krosno z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2017”, przyjętym uchwałą Rady Miasta nr XXXV/690/16 z dnia 28 października 2016 r.

(dowód, akta kontroli, str. 101, 138-140 i 357-367)

1.6. Ośrodek nie wprowadzał w latach 2015-2017 (I półrocze) uregulowań wewnętrznych dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób starszych, w tym w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Problematykę identyfikowania osób starszych potrzebujących pomocy i pozyskiwania wiedzy o potrzebach osób starszych, zaprezentowała w złożonym wyjaśnieniu Dyrektor Ośrodka podając, że *identyfikowanie osób starszych odbywa się poprzez szeroko zakrojoną pracę socjalną pracowników Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Krośnie. Praca socjalna polega między innymi na mobilizowaniu osób i rodzin do wychodzenia z trudnych sytuacji życiowych, w tym pomocy dla starszych członków rodziny; udzielaniu wsparcia osobom starszym, samotnym, pozbawionym bliższej lub dalszej rodziny; jest to też pomoc w załatwianiu spraw urzędowych i innych ważnych spraw bytowych, których osoby starsze nie są w stanie załatwiać samodzielnie. W ramach pracy socjalnej ukierunkowanej na osoby starsze pracownicy socjalni nawiązują kontakty i współpracę między innymi z: Komendą Miejską Policji w Krośnie, Strażą Miejską w Krośnie, Komendą Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Krośnie, Urzędem Miasta Krosna, z pracownikami poszczególnych wydziałów, personelem medycznym Podkarpackiego Szpitala Wojewódzkiego w Krośnie, lekarzami i pielęgniarkami z przychodni rejonowych i poradni specjalistycznych, szczególnie Poradni Zdrowia Psychicznego w Krośnie, a także Poradni Odwykowej w Krośnie, ZUS-em, krośnieńskimi parafiami, radami dzielnic i radami osiedli, organizacjami pozarządowymi i innymi placówkami pomocy społecznej. Z Polskim Komitetem Pomocy Społecznej Stowarzyszeniem Charytatywnym Zarządem Okręgowym w Krośnie współpracowano przy realizacji unijnego Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014 - 2020. Pracownicy socjalni kwalifikują między innymi osoby starsze do pomocy w dostarczaniu żywności.*

(dowód, akta kontroli, str. 99 i 101)

Ośrodek nie posiadał formalnie usystematyzowanej wiedzy o liczbie osób starszych (w tym samotnych bądź zamieszkujących w gospodarstwach wieloosobowych), które w najbliższym czasie będą potrzebować pomocy w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

Dyrektor MOPR wyjaśniła, że *wiedza ta jest pozyskiwana z pracy socjalnej permanentnie prowadzonej przez pracowników MOPR. Informacje o osobach samotnych i osobach żyjących w rodzinie na bieżąco otrzymywano zarówno od bliższej*

lub dalszej rodziny tych osób, sąsiadów, przychodni lekarskich, szpitala, Policji, Straży Miejskiej, organizacji pozarządowych i wielu innych podmiotów. Najczęściej jest to wiedza pozyskiwana przez samych pracowników socjalnych pracujących bezpośrednio w środowiskach. Informacje te są szczegółowo opisane w dokumentach strategicznych. Pracownicy MOPR pozostają w ścisłej współpracy z personelem medycznym przychodni lekarskich i szpitala krośnieńskiego, szczególnie w odniesieniu do wszelkiej pomocy dla osób starszych, pozbawionych pomocy rodziny. Kontakt z pracownikami tych instytucji odbywa się telefonicznie lub osobiście w placówkach medycznych (przychodnie lekarskie, szpital).

Dyrektor MOPR wyjaśniła ponadto, że środki finansowe przeznaczone na usługi opiekuńcze były wystarczające do realizacji wszystkich zadań związanych z zapewnianiem osobom starszym tej pomocy, nigdy nikomu nie odmówiono pomocy w formie usług opiekuńczych (w tym w miejscu zamieszkania) z uwagi na brak środków finansowych.

(dowód, akta kontroli, str. 100-101)

Ośrodek nie dysponował dokumentem obejmującym ewentualne działania zaplanowane w celu monitoringu sytuacji osób starszych potrzebujących pomocy. Nie realizowano formalnych działań na rzecz ustalenia grupy osób już potrzebujących wsparcia w formie usług opiekuńczych i w innych formach oraz grupy seniorów, którzy z dużym prawdopodobieństwem takiego wsparcia będą potrzebować w najbliższym czasie bądź w dalszej perspektywie.

Nie dysponował także informacją o osobach, które Ośrodek mógłby objąć świadczeniem usług opiekuńczych z urzędu. W latach 2014-2017 (I półrocze) wszystkie przypadki udzielone osobom starszym wsparcia w formie usług opiekuńczych, były realizowane na wniosek osoby zainteresowanej, członka rodziny lub informacji współpracującej instytucji (np. Policji).

Dyrektor MOPR wyjaśniła, że potrzeby osób starszych identyfikowane są na podstawie informacji pozyskiwanych bezpośrednio od osób zgłaszających się o pomoc oraz z informacji uzyskiwanych ze środowiska m.in. od członków rodzin, sąsiadów, Policji, placówek leczniczych, spółdzielni mieszkaniowych, organizacji kościelnych i instytucji pozarządowych. W wyniku prowadzonego postępowania przeprowadzany jest rodzinny wywiad środowiskowy i wydawana decyzja administracyjna w sprawie przyznania pomocy.

Ośrodek nie dysponował analizą rynku usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania osób wymagających pomocy na terenie Krosna.

(dowód, akta kontroli, str. 101 i 147)

1.7. W latach 2014-2017 (I półrocze) na terenie miasta Krosna realizowano następujące formy pomocy osobom starszym:

- usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, z których w kolejnych latach korzystało: 104, 106, 114 i 110 osób oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze, z liczbą korzystających w kolejnych latach odpowiednio: 29, 27, 36 i 37 osób. Wartość świadczeń kształtowała się w kolejnych latach odpowiednio: 1.173 tys. zł, 1.231 tys. zł, 1.399 tys. zł, 903 tys. zł;
- domy pomocy społecznej, z liczbą osób korzystających z tej formy odpowiednio w kolejnych latach: 43, 47, 50, 47 osób. Wartość świadczeń kształtowała się odpowiednio: 1.564 tys. zł, 1.769 tys. zł, 1.906 tys. zł, 1.000 tys. zł;

Spośród osób starszych najwięcej z nich korzystało z pomocy w formie usług opiekuńczych i pomocy finansowej, pracy socjalnej i poradnictwa świadczonego przez Ośrodek.

Nie funkcjonowały w tym okresie, w ramach Ośrodka, takie formy pomocy osobom starszym jak: dzienny dom pomocy dla seniorów, rodzinne domy pomocy, mieszkania chronione.

Zastępca dyrektora MOPR wyjaśniła, że wsparcie oferowane osobom starszym na terenie gminy Krosno uchwałą Nr XL/841/17 Rady Miasta Krosna z dnia 28 lutego 2017 r. przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Krośnie związane jest przede wszystkim z przyznawaniem usług opiekuńczych świadczonych w miejscu ich zamieszkania, pomoc finansową oraz umieszczanie w domach pomocy społecznej. Potrzeby osób starszych są sukcesywnie rozpoznawane, jednak dotychczas nie ujawniono zapotrzebowania na inne formy wsparcia jak np. dzienne domy pomocy dla osób starszych, rodzinne domy pomocy, mieszkania chronione.

Z działań planowanych na przyszłość MOPR rozważa wprowadzenie formy teleopieki (w roku 2016 r. aplikowano w tym temacie) oraz kierowane są działania na rozpoznanie potrzeb w kierunku rozwinięcia bazy pomocowej dla osób starszych poprzez utworzenie dziennego domu pomocy dla osób starszych.

(dowód, akta kontroli, str. 101, 106-120, 175-177 i 206-230)

Do wydawania decyzji administracyjnych przyznających usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, zostały upoważnione przez Prezydenta Krosna trzy osoby, tj. dyrektor MOPR Jolanta Matys – upoważnienie z dnia 5 maja 2004 r., zastępca dyrektora MOPR Danuta Such – upoważnienia z dnia 5 maja 2004 r. i 9 lipca 2015 r., zastępca dyrektora MOPR Katarzyna Zajdel – upoważnienie z dnia 12 maja 2017 r.

W latach 2014-2017 (I półrocze) wydano odpowiednio: 241, 285, 321, 175 decyzji w sprawie przyznania osobom starszym usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Wszystkie z nich były decyzjami pozytywnymi. Czas oczekiwania na wydanie decyzji przyznającej świadczenia, liczony od daty złożenia wniosku przez osobę zainteresowaną bądź jej pełnomocnika, w przypadku 30 spraw objętych szczegółowym badaniem, nie przekraczał 20 dni. W latach 2015-2017 (I półrocze) MOPR nie wydawał decyzji odmownych w zakresie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

(dowód, akta kontroli, str. 178-184)

W latach 2014-2017 (I półrocze) łącznie 20 osób zrezygnowało z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania po pewnym czasie korzystania, w tym w ww. latach odpowiednio: 4, 2, 8 i 6 osób.

W wyniku analizy dokumentacji 5 osób, które rozpoczęły korzystanie z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, a następnie zrezygnowały z otrzymywanego wsparcia, stwierdzono, że przyczyną rezygnacji z usług było: w 2 przypadkach odczuwalna poprawa zdrowia zainteresowanych osób, w 2 – objęcie opieką przez członków rodziny, w 1 – przejście pod opiekę DPS-u (pozostałe ww. osoby takich wniosków nie zgłaszały). Nie stwierdzono by osoby te przed złożeniem rezygnacji składały reklamacje lub skargi na jakość otrzymywanych usług. We wszystkich kontrolowanych sprawach w aktach zachowane były własnoręczne wnioski osób zainteresowanych rezygnacją lub poświadczane opinie złożone do protokołu z ustnego zgłoszenia o rezygnacji z usługi. W jednym przypadku osoba rezygnująca z usług opiekuńczych przeszła pod opiekę DPS-u, a w. Ośrodek monitorował sytuację osób, które zrezygnowały z pomocy w formie usług opiekuńczych i posiadał informacje o tym, że zostały objęte pomocą o jakiej informowały we wnioskach o rezygnację.

(dowód, akta kontroli, str. 184-195)

W Ośrodku prowadzone było w latach 2014-2017 (I półrocze) poradnictwo w zakresie porad prawnych dla osób powyżej 60 roku życia. W kolejnych latach udzielono osobom starszym-odpowiednio 14, 20, 26, i 15 porad prawnych.

W kolejnych latach⁷ udzielono odpowiednio: 9, 17, 8, i 2 porady psychologiczne (nie mające związku z przemocą doświadczaną od osób najbliższych).

⁷ W tym samym okresie z zakresu porad socjalnych udzielono odpowiednio: 164, 165, 199, 181 porad. W poradnictwie rodzinnym udzielono odpowiednio: 18, 16, 31 i 26 porad.

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że prowadzone jest poradnictwo prawne, psychologiczne i socjalne. W przypadku osób mających problemy z poruszaniem się istnieje bieżąca możliwość skorzystania z tych porad w miejscu zamieszkania strony. W okresie objętym kontrolą były to pojedyncze, jednostkowe przypadki. Osoby korzystające z pomocy Ośrodka nie artykułują takich potrzeb, ale w przypadkach tego wymagających - pomoc taka zawsze może być wykonana. (...) Gmina Miasto Krosno we własnym zakresie w roku 2016 r. zapewniła prowadzenie bezpłatnego poradnictwa dla osób starszych. Gmina zapewniała osobom starszym bezpłatny transport, aby osoby te mogły uczestniczyć m.in. w wyborach. Na tę okoliczność podpisywane były umowy z podmiotami świadczącymi te formy pomocy. Do MOPR Krosno zapotrzebowanie na tego typu usługi nie wpływało.

W Ośrodku nie organizowano, takich form jak grupy wsparcia, grupy samopomocowe lub grupy terapeutyczne.

(dowód, akta kontroli, str. 101, 196 i 229-230)

1.8. W ramach finansowania pomocy osobom starszym, w szczególności usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, przeciętne roczne wydatki na jedną osobę korzystającą z tej formy pomocy były następujące (w latach 2014-2017 I półrocze): 8.820 zł, 9.256 zł, 9.327 zł, 6.143 zł. Natomiast średni koszt pobytu jednej osoby starszej w dps-ach był znacznie wyższy i wynosił rocznie odpowiednio w poszczególnych latach: 36.372 zł, 37.638 zł, 38.120 zł, 19.643 zł.

(dowód, akta kontroli, str. 175-176)

W latach 2014-2017 (I półrocze) stosowano w Ośrodku zwolnienia z opłat za usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz częściowe zwolnienia z tego typu opłat. W kolejnych latach całkowicie zwolniono z opłat odpowiednio: 34, 29, 36, 32 osoby. Częściowo zwolniono w tym okresie: 33, 33, 40, 36 osób. Uzasadnieniem do stosowanych zwolnień było: zaawansowana choroba usługobiorcy – długotrwała lub ciężka, niepełnosprawność, wysokie koszty zaopatrzenia w niezbędne leki, a w mniejszym stopniu wysokość dochodu nie przekraczającego kryterium oraz niezaradność.

W 2014 r. z opłatami zalegało: 31 osób, ich zaległości stanowiły łączną kwotę 9.799 zł, w 2015 r. – 28 osób na kwotę 11.742 zł, w 2016 r. – 33 osoby na kwotę 15.926 zł i w I półroczu 2017 r. – 50 osób na kwotę 19.219 zł. W latach 2014-2016 nie prowadzono windykacji zaległości przymusowej, a w roku 2017 odzyskano w trybie egzekucji kwotę 849 zł.

(dowód, akta kontroli, str. 184 i 196)

Zabezpieczone środki przeznaczane na usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania w latach 2015-2017 (I półrocze) były wystarczające do realizacji wszystkich zadań związanych z zapewnieniem osobom starszym takich usług.

W corocznych wykazach potrzeb przygotowywanych przez Ośrodek ujmowano zadania dotyczące usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Rada Miasta uwzględniała w całości w budżecie Gminy Miasto Krosno potrzeby finansowe dotyczące usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, zgłaszane do projektów uchwał budżetowych. W 2015 r. wydatkowano na ten cel kwotę 1.832.809 zł, w 2016 r. – 1.989.262 zł, w 2017 (I półrocze) – 1.134.924 zł. W trakcie roku budżetowego zwiększano wysokość środków na świadczenie usług opiekuńczych i tak: w 2014 r. zwiększono budżet o kwotę 48.705 zł, w 2016 r. o kwotę 206.835 zł, w 2017 r. (I półrocze) o kwotę 134.960 zł.

Przyczyną corocznego zwiększania wydatków budżetowych na usługi opiekuńcze była rosnąca w trakcie roku budżetowego liczba godzin przeznaczanych na opiekę, a także

systematyczny wzrost liczby osób wymagających opieki oraz pogarszający się stan ich zdrowia.

W okresie objętym kontrolą wszystkie zaplanowane działania w zakresie usług opiekuńczych zostały wykonane i nie było przypadków nieobjęcia usługami opiekuńczymi osób potrzebujących, wynikających z ograniczonej puli środków przeznaczonych na te usługi. Nie odnotowano w tym okresie zmniejszeń budżetu na omawiany cel.

(dowód, akta kontroli, str. 100 i 198-200)

Nie występowały rozbieżności pomiędzy wysokością wydatków na realizację usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych (rozdział 85228), wykazanych w sprawozdaniu RB-28S oraz kwotą wydatków na tego typu usługi, wykazanych w sprawozdaniu MPiPS-03 (*Dział 2B. Udzielone świadczenia – zadania własne gmin*).

Zarówno Dyrektor MOPR, jak i pracownicy ośrodka (pracownicy socjalni) nie podnosili w złożonych ankietach problemu braku środków na usługi opiekuńcze.

(dowód, akta kontroli, str. 100, 150-174 i 198-200)

1.9. Krośnieńska Rada Seniorów (RS) została powołana uchwałą Rady Miasta Krosna w dniu 28 lutego 2017 r. Swoją działalność rozpoczęła 12 czerwca 2017 r. W uchwale powołującej RS zapisano, że przedmiotem jej działania jest zapewnienie seniorom pełniejszego wpływu na sprawy dotyczące lokalnej społeczności, a także tworzenie warunków do pobudzania ich do aktywności. Rada Seniorów na swych posiedzeniach rozpatrywała zagadnienia dotyczące m.in.: demografii mieszkańców Krosna; zakresu i sposobu udzielania pomocy osobom starszym przez MOPR; zlecania usług opiekuńczych w formie zadań publicznych wyspecjalizowanym organizacjom pozarządowym, takim jak: Oddział Rejonowy Polskiego Czerwonego Krzyża w Krośnie oraz Polski Komitet Pomocy Społecznej w Krośnie; tendencji wzrostowej osób starszych korzystających ze zlecanych specjalistycznych usług opiekuńczych; przeprowadzania spotkań z przedstawicielami organizacji pozarządowych oraz wszystkich dzielnic i osiedli z terenu miasta; zbierania wniosków i informacji o tym, jak żyje się w mieście ludziom starszym i czego oni oczekują od Rady, a także od władz miasta, również w zakresie usług opiekuńczych.

Przewodnicząca Krośnieńskiej Rady Seniorów, w złożonym wyjaśnieniu podała m.in., że zakres i jakość usług opiekuńczych świadczonych przez MOPR osobom starszym w miejscu zamieszkania oceniamy dobrze. (...). Uważamy, że nadal powinniśmy zwiększać liczbę klubów dla osób starszych, gdyż ta forma opieki została bardzo dobrze przyjęta przez rodziny opiekujące się ludźmi starszymi, dotkniętymi chorobą *Alzheimera*. Z takiej formy opieki mogłyby również korzystać osoby, które przez kilka godzin dziennie miałyby możliwość aktywnie, poza miejscem swego zamieszkania, spędzać czas, pozostając jednocześnie pod fachową opieką.

(dowód, akta kontroli, str. 231-244)

W dniu 28 lutego 2017 r. problematyka osób starszych była tematem obrad Rady Miasta Krosna, podczas których podjęto uchwałę w sprawie powołania Krośnieńskiej Rady Seniorów oraz nadania jej Statutu. Do dnia zakończenia kontroli RS nie zebrała się, stąd żadnych wniosków i postulatów nie formułowała.

Komisja Rewizyjna Rady Miasta Krosna w roku 2015 przeprowadziła kompleksową kontrolę działalności MOPR. Sprawy osób starszych nie były przedmiotem obrad Rady Miasta lub właściwej Komisji Rady.

W latach 2015 - 2017 (I półrocze) radni Rady Miasta Krosna nie składali interpelacji w sprawach objętych kontrolą NIK.

(dowód, akta kontroli, str. 140-141 i 249-267)

1.10. O możliwości udzielenia pomocy osobom starszym Ośrodek informował poprzez stronę internetową (<http://moprkrosno.pl>), uaktualnianą na bieżąco. Na stronie

tej zawarto informacje nt.: jak uzyskać pomoc; na czym polega pomoc społeczna; kto ma prawo do świadczeń; z jakich powodów udzielana jest pomoc społeczna; jakie są rodzaje świadczeń z pomocy społecznej; komu przysługuje świadczenie pieniężne; jak oblicza się dochód; jak przebiega procedura przyznania zasiłku, świadczenia; kiedy zasiłek może być przyznany.

Informacje o formach pomocy osobom starszym upowszechniano poprzez podmioty funkcjonujące poza strukturami Ośrodka, takie jak: Dzielne Kluby Seniora prowadzone przez Centrum Integracji Społecznej w ramach działań statutowych jako warsztaty opiekuńczy Dzielny Klub Seniora „Cafe 60+” oraz Klub Seniora „Ogród Inspiracji”; Krośnieński Uniwersytet Trzeciego Wieku; Aktywny Klub Emerytów i Rencistów Dzielnicy Polanka; Klub Aktywnego Mieszkańca w Turaszówce; Aktywny Klub Nauczycieli Emerytów, Rencistów i Pracowników Administracji. MOPR współpracował w tym zakresie m.in. z Policją przekazując jej corocznie wykazy, znanych MOPR, osób starszych i samotnie mieszkających w mieście, w tym bezdomnych niewyrażających zgody na pobyt w schronisku Św. Brata Alberta.

Dyrektor MOPR wyjaśniła m.in., że informowanie osób starszych o wszelkich możliwych formach pomocy odbywa się poprzez szeroko zakrojoną pracę socjalną pracowników ośrodka. Praca socjalna polega między innymi na docieraniu pracowników do krosnieńskich rodzin, w tym osób starszych i samotnych. Pracownicy socjalni pozostają w stałym kontakcie i współpracy z instytucjami samorządowymi, rządowymi, wymiaru sprawiedliwości, parafiami i organizacjami społecznymi, mającymi w zakresie swoich działań problematykę osób starszych. Z kolei te instytucje i organizacje znają zasady pracy Ośrodka, posiadają pełne dane adresowo - telefoniczne MOPR i w przypadku konieczności udzielenia starszym osobom pomocy, informują te osoby, gdzie powinny się udać, jeśli mogą to uczynić osobiście. W przypadku niezaradności życiowej osób starszych, informacje kierują do Ośrodka pisemnie. Od roku 2016 w Krośnie działa Krośnieński Sejmik Senioralny, w ramach którego, m.in. propagowane są informacje dotyczące udzielania pomocy osobom starszym z ramienia MOPR, a od 28 lutego 2017 r. z Ośrodkiem współpracuje Krośnieńska Rada Seniorów.

(dowód, akta kontroli, str. 210-230i 271-277)

1.11. Nadzór nad Ośrodkiem był realizowany wg zasad określonych w zarządzeniu Nr 1172/14 Prezydenta Miasta Krosna z dnia 4 sierpnia 2014 r. w sprawie ustalenia zasad funkcjonowania II poziomu kontroli zarządczej w Mieście Krośnie. W dokumencie tym zapisano, że sprawowanie nadzoru odbywa się w szczególności poprzez: a) wyznaczanie celów i zadań do realizacji; b) monitorowanie i ocenę realizacji celów i zadań; c) konsultowanie i opiniowanie sprawozdań z działalności MOPR w Krośnie oraz innych informacji i sprawozdań sporządzanych dla Rady Miasta Krosna; d) opiniowanie projektów uchwał Rady Miasta Krosna i projektów zarządzeń Prezydenta dotyczących Ośrodka; e) opiniowanie planów finansowych; f) przeprowadzanie kontroli planowych i pozaplanowych realizacji zadań przez MOPR; g) opiniowanie wniosków w sprawach kadrowo - placowych dotyczących dyrektora MOPR.

Gmina Miasto Krosno zatrudniała audytora.

Zastępca Prezydenta Krosna wyjaśnił, że zgodnie z powyższymi zasadami pod koniec 2014 r. zostały wyznaczone cele i zadania do realizacji przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Krośnie na lata 2014 -2018. Corocznie wartości wskazanych mierników były przez podległą jednostkę uaktualniane. Monitorowanie realizacji celów i zadań odbywa się na podstawie składanych przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Krośnie informacji z realizacji celów i zadań. Opiniowanie projektów uchwał oraz zarządzeń dotyczących działalności Ośrodka oraz sprawozdań z działalności odbywało się na bieżąco w miarę potrzeb.

(dowód, akta kontroli, str. 140-142 i 282-289)

W latach 2015-2017 (I. połowa) upoważnieni pracownicy Urzędu Miasta przeprowadzili w Ośrodku 16 kontroli, ale tylko jedna z nich dotyczyła usług opiekuńczych. W czerwcu 2017 r. dyrektor MOPR został powiadomiony przez Urząd Miasta o zamiarze przeprowadzenia kontroli planowej realizacji zadań przez MOPR w Krośnie w zakresie organizowania i świadczenia usług opiekuńczych. Dyrektor MOPR w Krośnie odmówił kontrolerom Urzędu udostępnienia dokumentacji osób podopiecznych.

Dyrektor MOPR wyjaśniła, że kontrolujący - jako upoważnieni pracownicy Urzędu - zażądali wglądu do akt osób korzystających z pomocy społecznej, które to akta zawierają szczegółowe dane dotyczące indywidualnych spraw podopiecznych, w tym dane wrażliwe, które zgodnie z art.100 ust. 2 ustawy z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej⁸ mogą być przetwarzane jedynie w celach wynikających z tej ustawy. Biorąc pod uwagę, iż zakres przedmiotowy powyższych kontroli i związany z tym dostęp do materiałów źródłowych zastrzeżony jest wyłącznie do kompetencji Wojewody - brak było podstaw do udostępnienia żądanych dokumentów. Do przeprowadzenia przedmiotowej kontroli upoważnieni są jedynie pracownicy komórki organizacyjnej do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej Wydziału Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie. Pracownicy ci posiadający odpowiednie kwalifikacje przeprowadzają czynności kontrolne w imieniu i z upoważnienia Wojewody zgodnie z treścią art. 126, art. 127, art. 134 ustawy o pomocy społecznej i w oparciu o rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 23.03.2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz. U. z 2005r. Nr 61, poz. 543 ze zm.). Takie planowane kontrole są przeprowadzane, ostatnia miała miejsce we wrześniu 2015 r. Upoważnieni pracownicy Urzędu Miasta Krosna mający przeprowadzać wskazane wyżej planowe kontrole zostali poinformowani o braku możliwości przetwarzania w ramach tych kontroli danych wrażliwych, a od pozyskania danych zwykłych i danych statystycznych odstąpili.

Sekretarz Miasta i Audytor Wewnętrzny przeprowadzili 1 kontrolę pozaplanową w zakresie zgodności z prawem umów cywilno-prawnych zawartych przez kierowników miejskich jednostek organizacyjnych, wykazanych w ich oświadczeniach majątkowych⁹.
(dowód, akta kontroli, str. 141-144, 282-307 i 582)

W cytowanym wyżej zarządzeniu Prezydenta Miasta Krosna w sprawie ustalenia zasad funkcjonowania II poziomu kontroli zarządczej w Mieście Krośnie, w §13 i załączniku nr 3, przewidziano przekazywanie Prezydentowi Krosna półrocznych informacji o kontrolach przeprowadzonych przez instytucje zewnętrzne. MOPR terminowo sporządził wymagane informacje, z których wynikało, że oprócz ww. kontroli ze strony Prezydenta Krosna, Wydział Polityki Społecznej Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego przeprowadził po jednej kontroli w 2014 r., 2015 r. i w 2017 r., Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego – 1 kontrolę w 2014 r. i Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny – 1 w 2016 r.

Również te kontrole nie obejmowały problematyki osób starszych.

(dowód, akta kontroli, str. 308-329)

W latach 2015 - 2017 (I półrocze) do Urzędu Miasta Krosna nie wpłynęły skargi na poziom, zakres i sposób wykonywania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. We wskazanym okresie nie wpłynęła do Prezydenta Miasta Krosna skarga na funkcjonowanie MOPR w Krośnie, jak też w zakresie opieki nad osobami starszymi. Również Rada Miasta Krosna nie rozpatrywała w tym okresie skarg na dyrektora MOPR.

⁸ Tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1769.

⁹ Kontrolą objęto miejskie jednostki organizacyjne, w tym również MOPR.

Nie stwierdzono aby do Ośrodka wpływały skargi na poziom, zakres, sposób wykonania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

Pismem z dnia 25 października 2017 r. dyrektor Ośrodka informowała Prezydenta Krosna, że Ośrodek dwukrotnie interweniował w sprawach dotyczących zarzutów na niewłaściwie sprawowaną opiekę w ramach realizowanych usług opiekuńczych. Pierwsza sytuacja dotyczyła osoby w wieku 46 lat, która wyrażała niezadowolenie z powodu zmiany dotychczasowych opiekunów. Dyrektor Ośrodka powołała Zespół Interdyscyplinarny, wyjaśniono szczegółowo okoliczności podnoszone przez stronę, która zaakceptowała nowe warunki. Druga sytuacja dotyczyła uzyskanej przez pracownika socjalnego, podczas wykonywania obowiązków służbowych, informacji o niewłaściwie sprawowanej opiece nad wspólnie zamieszkującymi siostrami w wieku 84 i 64 lata. W toku prowadzonej interwencji przekazano stosowne informacje do placówki Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej realizującej usługi opiekuńcze. Ustalono, iż zgłoszenie to nie polegało na prawdzie, osoby bezpośrednio zainteresowane i objęte opieką wskazały, że opiekunka w sposób rzetelny i nie budzący ich zastrzeżeń wykonuje swoją pracę, a zasłyszane pogłoski są to pomówienia lub bezzasadne przypuszczenia.

(dowód, akta kontroli, str. 308-329)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pracownikom socjalnym Ośrodka nie zapewniono możliwości 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. Potrzeb w tym zakresie, jak i wniosków o sfinansowanie kosztów ewentualnych szkoleń nie zgłaszano Prezydentowi Krosna.

(dowód, akta kontroli, str. 26-35, 101)

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

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że *szkolenia dla pracowników socjalnych odbywają się regularnie, każdego roku za pośrednictwem Regionalnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rzeszowie. Tematyka szkoleń jest zróżnicowana, każda ze szczególnym naciskiem na szeroko pojętą pracę socjalną, która obejmuje także pomoc dla osób starszych, samotnych, chorych, niepełnosprawnych fizycznie czy intelektualnie. Miasto nie partycypuje w finansowaniu szkoleń dla pracowników MOPR.*

(dowód, akta kontroli, str. 94)

Nie opracowano lokalnego programu osłonowego na rzecz osób starszych w zakresie opieki i wsparcia w miejscu zamieszkania, w rozumieniu przepisów art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej oraz nie realizowano projektu socjalnego, o którym mowa w art. 17 ust. 2 pkt 3a cytowanej ustawy.

(dowód, akta kontroli, str. 101)

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że *nie konstruowano odrębnego dokumentu w formie programu osłonowego. Jednocześnie podkreślam, iż elementy planistyczne programu osłonowego zawierały oceny zasobów pomocy społecznej, sporządzane corocznie w latach 2014-2016. W praktyce realizowany był np. program osłonowy w ramach dożywiania pn. „Pomoc Gminy w zakresie dożywiania”.*

(dowód, akta kontroli, str. 230)

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

(dowód, akta kontroli, str. 101)

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że *identyfikowanie osób starszych odbywa się poprzez szeroko zakrojoną pracę socjalną pracowników Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Krośnie. Praca socjalna polega między innymi na mobilizowaniu osób i rodzin do wychodzenia z trudnych sytuacji życiowych, w tym pomocy dla starszych członków rodziny; udzielaniu wsparcia osobom starszym, samotnym, pozbawionym bliższej lub dalszej rodziny; jest to też pomoc w załatwianiu spraw urzędowych i innych ważnych spraw bytowych, których osoby starsze nie są w stanie załatwiać samodzielnie. W ramach pracy socjalnej ukierunkowanej na osoby starsze pracownicy socjalni nawiązują kontakty i współpracę między innymi z: Komendą Miejską Policji w Krośnie, Strażą Miejską w Krośnie, Komendą Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Krośnie, Urzędem Miasta Krosna, z pracownikami poszczególnych wydziałów, personelem medycznym Podkarpackiego Szpitala Wojewódzkiego w Krośnie, lekarzami i pielęgniarkami z przychodni rejonowych i poradni specjalistycznych, szczególnie Poradni Zdrowia Psychicznego w Krośnie, a także Poradni Odwykowej w Krośnie, ZUS-em, krośnieńskimi parafiami, radami dzielnic i radami osiedli, organizacjami pozarządowymi i innymi placówkami pomocy społecznej. Z Polskim Komitetem Pomocy Społecznej Stowarzyszeniem Charytatywnym Zarządem Okręgowym w Krośnie współpracowano przy realizacji unijnego Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014 - 2020. Pracownicy socjalni kwalifikują między innymi osoby starsze do pomocy w formie żywności.*

(dowód, akta kontroli, str. 99)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- niedostatecznie rozpoznano potrzeby osób starszych w zakresie usług opiekuńczych, nie została opracowana diagnoza sytuacji osób starszych na terenie Gminy Miasto Krosno. Ośrodek nie dokonywał systematycznego rozpoznania (diagnozowania) sytuacji osób starszych na terenie miasta Krosna,
- nie opracowywano diagnozy lokalnych potrzeb w zakresie zapewnienia wsparcia osobom niesamodzielnym i nie ustalano odsetka osób starszych, które w najbliższym czasie będą potrzebować wsparcia. Nie dokonywano także bilansu potrzeb w zakresie usług o charakterze opiekuńczym dla osób, które z powodu wieku lub choroby wymagają pomocy w funkcjonowaniu w swoim środowisku zamieszkania.

(dowód, akta kontroli, str. 36-90, 101)

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 starszych*¹⁰, 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.

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że *nie sporządzano jednolitej diagnozy ze względu na szczupłość kadr placówki. Elementem diagnozy są coroczne analizy potrzeb do planu finansowego, gdzie wykazujemy liczbę osób korzystających z usług i liczbę osób potencjalnie przewidywanych do korzystania z usług w roku następnym. W roku 2017 obowiązki drugiego zastępcy dyrektora objęła osoba, która nadzoruje dział interwencji kryzysowej w MOPR, w tym problematykę osób starszych. W drugiej połowie 2017 w Ośrodku realizowane są prace analityczne prowadzone przez Dział Interwencji*

¹⁰ Dziennik Ustaw, rok 2015 pozycja 1705.

Kryzysowej i Dział Pomocy Środowiskowej, mające skutkować sporządzeniem całościowej diagnozy na przełomie roku 2017/2018.

(dowód, akta kontroli, str. 230)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że kierownictwo MOPR nie organizowało szkoleń specjalistycznych i nie kierowało pracowników Ośrodka, zajmujących się niesieniem pomocy osobom starszym, na szkolenia odnoszące się bezpośrednio do problematyki osób starszych.

Nieposiadanie odpowiednich procedur nie pozwalało na właściwą diagnozę sytuacji osób starszych, bieżące monitorowanie zjawisk oraz adekwatne określenie potrzeb w zakresie wsparcia zarówno w najbliższym czasie jak i nieodległej perspektywie. Niezapewnienie mieszkań chronionych, przewidzianych w Strategii [...], może świadczyć o słabym rozpoznaniu potrzeb na etapie tworzenia dokumentu lub o braku konsekwencji w realizacji jego założeń.

W ocenie NIK poprawnie procedowano w zakresie przygotowania do wydania decyzji o przyznaniu pomocy. Zadbano też aby wszystkie zgłaszane potrzeby w zakresie świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania były zrealizowane i sfinansowane.

Opis stanu faktycznego

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

1. W Ośrodku nie określono, norm (poziomu/standardu/zasad) i wymagań jakościowych lub procedur rozumianych m.in. jako wytyczne lub ustalone, w np. zarządzeniu dyrektora MOPR, zasady dotyczące sposobu świadczenia usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania.

Dyrektor MOPR wyjaśniła, że *szczegółowe informacje dotyczące zasad wypełniania usług opiekuńczych określone zostały w ramach konkursów ofert na realizację tych zadań. Prezydent Miasta Krosna działając na podstawie art. 11-15 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹¹ oraz art. 25 – 25a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej corocznie ogłasza otwarty konkurs ofert na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej „Organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych dla mieszkańców Miasta Krosna”. Beneficjentami tego zadania są przede wszystkim osoby starsze. Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu Miasta Krosna pierwszy konkurs zorganizował na lata 2013-2014. W kolejnych latach konkursy były organizowane na okres jednego roku, tj. na rok 2015, 2016, 2017. W opracowaniu sposobów pełnienia usług opiekuńczych uczestniczyli przedstawiciele Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu Miasta Krosna oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych.*

W gminie obowiązywał „program współpracy Gminy Miasto Krosno z organizacjami pozarządowymi”, przyjęty uchwałą Rady Miasta Krosna z dnia 28 października 2016 r. na rok 2017. Z programu wynikał zakres zadań, których realizacja ma być zlecana organizacjom, wysokość planowanych środków na realizację programu, informacje o trybie powoływania i działania komisji konkursowej. W ogłoszeniu konkursowym określono szczegółowo zakres usług opiekuńczych. Określono wymagania dotyczące kwalifikacji kadry wykonującej usługi opiekuńcze (załącznik nr 1 do ogłoszenia - Opis przedmiotu zlecenia)¹². W trakcie prac komisji konkursowych była oceniana kadra przy pomocy której podmiot zamierzał wykonać zadanie.

¹¹Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 ze zm.

¹² Wymagania dotyczące kadry pracującej przy specjalistycznych usługach opiekuńczych określone w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych, Dz. U. z 2005 r. Nr 189 poz. 1598.

W opisie przedmiotu zlecenia (do ogłaszanych konkursów) określono szczegółowy katalog usług opiekuńczych, w tym: zaspokajanie codziennych potrzeb życiowych podopiecznych, czynności żywieniowe, zapewnienie podstawowej opieki higienicznej, pielęgnacja zlecona przez lekarza, czynności organizacyjne. Nie wskazywano innych działań zmierzających do podwyższenia jakości życia osób objętych usługami opiekuńczymi.

Nie określano w omawianym dokumencie okresu i liczby godzin świadczenia usług opiekuńczych. Tego typu wskazania zawierały indywidualne decyzje Ośrodka o objęciu danej osoby świadczeniem usług.

Wytyczne w prezentowanej (konkursowej) formie określano corocznie w ramach ogłaszanych konkursów na świadczenie usług opiekuńczych (jako załącznik do ogłoszenia).

Nie precyzowano w nich np. świadczenia w dni wolne od pracy, wspierająco-aktywizującego charakteru usług, zasad komunikacji z rodziną podopiecznego, obowiązków i zakazów oraz praw dla osób świadczących usługi. Odpowiedzialność za koordynację usług, możliwość zgłaszania zastrzeżeń do warunków świadczenia usług i warunki kontroli precyzowano w umowach zawieranych pomiędzy Gminą Krosno i zleceniobiorcami świadczącymi usługi.

W zasadach rozumianych jako w/w cytowany opis przedmiotu zamówienia: nie określano procedur postępowania opiekuna na wypadek sytuacji trudnej; nie określano częstotliwości i sposobu monitoringu, oceny i ewaluacji usług opiekuńczych; nie przewidywano narzędzi ułatwiających organizację, realizację i nadzór nad jakością usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli, str. 101, 277-278, 399-446)

2.1. W Ośrodku nie zatrudniano pracowników wykonujących usługi opiekuńcze. Pracownicy socjalni Ośrodka zajmowali się m.in.: rozpoznawaniem potrzeb opiekuńczych, kompletowaniem niezbędnych dokumentów i sporządzaniem propozycji zakresu i form opieki, współpracą z opiekunkami, monitorowaniem jakości usług. Ośrodek nie dokonywał rozeznania rynku firm, agencji, organizacji pozarządowych świadczących tego typu usługi, działających na lokalnym rynku.

2.2. W Gminie Krosno corocznie uchwalano roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi. Program współpracy na rok 2017 określał zakres zadań, których realizacja ma być zlecona organizacjom, wysokość środków planowanych na realizację programu oraz informacje o trybie powoływania i działania komisji konkursowej, która będzie dokonywać oceny napływających wniosków.

Wykonywanie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania Prezydent zlecał 2 organizacjom pozarządowym, tj. Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi (PCK) i Polskiemu Komitetowi Pomocy Społecznej (PKPS). Organizacje te zostały wybrane w trybie konkursu ofert, spełniającym *kryteria* określone w art. 13 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Rodzaj zadania oraz formy i zakres usług zostały sprecyzowane w opisie przedmiotu zlecenia, natomiast uprawnienia zlecającego do rozliczania organizacji z przestrzegania zasad określano w treści zawieranych umów..

Określono wymagania dotyczące kwalifikacji kadry wykonującej usługi opiekuńcze, w tym wymagania dotyczące kadry pracującej przy specjalistycznych usługach opiekuńczych, przewidziane w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie *specjalistycznych usług opiekuńczych*¹³.

Obie organizacje pozarządowe zatrudniały, przygotowany personel, który sprawował opiekę w ramach usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Kwalifikacje zatrudnianych osób były zgodne z wymaganiami konkursowymi. Zatrudniane były pielęgniarki, opiekunki środowiskowe, które ukończyły stosowne kursy

¹³ Dz. U. z 2005 r. Nr 189 poz. 1598.

przygotowawcze, w tym m.in. certyfikowane szkolenie opiekunek środowiskowych, z zakresu geriatry, ochrony danych osobowych, pierwszej pomocy przedmedycznej. Organizacje zgłaszające się do udziału w konkursie posiadały wiedzę jaki zakres i jakie wymagania jakościowe ich obowiązują. W zarządzeniu konkursowym oraz zarządzeniu o powołaniu komisji były zawarte informacje dotyczące: terminu składania ofert, trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze oferty oraz terminie dokonania wyboru oferty. PCK Oddział Rejonowy w Krośnie przyjmował od zatrudnionych opiekunek oświadczenia o niekaralności. PKPS nie wymagał od swoich pracowników zaświadczeń ani oświadczeń o niekaralności.

Zastępca Prezydenta Krosna wyjaśnił, że *organizacje, które do tej pory brały udział w konkursach tj. PCK i PKPS z racji swojej długoletniej działalności posiadają ogromne zaufanie społeczne. Pracownicy, którzy wykonują usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, którzy są zatrudniani przez te organizacje wybierani są bardzo skrupulatnie. Rodziny oraz podopieczni darzą dużym zaufaniem pracowników obu organizacji pozarządowych.*

(dowód, akta kontroli, str. 348-565 i 914-942)

Ośrodek dysponował informacjami o stanie kadry zatrudnianej przez PKPS i PCK do świadczenia usług opiekuńczych. Świadczący usługi opiekuńcze PKPS zatrudniał w charakterze opiekunów (na dzień 11.10.2017 r.) 48 kobiet - opiekunek posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe, w tym certyfikowane szkolenie opiekunek środowiskowych. PCK (na dzień 10.10.2017 r.) zatrudniał 50 kobiet - opiekunek posiadających stosowne kwalifikacje zawodowe, wymagane w postępowaniu konkursowym.

Od 1 stycznia 2017 r. w obu organizacjach - PCK i PKPS, przestrzegano warunku minimalnej wysokości wynagrodzenia w wysokości, tj. min. 13 zł brutto za każdą wykonaną godzinę zlecenia.

Koszt jednej godziny usług opiekuńczych ustalony na kolejne lata (wyliczony ogólnie bez dzielenia na poszczególne rodzaje czynności) w Gminie Miasto Krosno w poszczególnych latach był następujący: rok 2014 / usługi opiekuńcze - koszt 1 godz. usług 14.77 zł, usługi specjalistyczne opiekuńcze - koszt 1 godz. usług 15 zł, usługi specjalistyczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi- koszt 1 godz. usług 15.70 zł; rok 2015 / usługi opiekuńcze - 15,36 zł, usługi specjalistyczne opiekuńcze - 15,36 zł, usługi specjalistyczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi- 17 zł; rok 2016 / usługi opiekuńcze - 15,54 zł, usługi specjalistyczne opiekuńcze - 18 zł, usługi specjalistyczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi- 18 zł; rok 2017 / usługi opiekuńcze - 17,95 zł, usługi specjalistyczne opiekuńcze - 18 zł, usługi specjalistyczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi - 21 zł.

(dowód, akta kontroli, str. 566-567)

W ogłoszeniach (w poszczególnych latach) była zawarta informacja o wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań. Środki finansowe na ten cel były zabezpieczone w planie finansowym budżetu miasta Krosna na dany rok.

Zgodnie z art. 13 ust.3 ustawy *o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* konkursy ofert zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej organu administracji publicznej oraz w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń.

W celu rozpatrzenia złożonych ofert corocznie, zarządzeniem Prezydenta Krosna, powoływana była komisja do oceny złożonych ofert. W latach 2015-2017 nie wpłynęły protesty ani odwołania.

Zgodnie z art. 15 ust. 2j ustawy *o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*¹⁴ ogłoszenie o wynikach otwartego konkursu ofert zostało upublicznione w takiej samej formie jak ogłoszenie o konkursie.

¹⁴ Jednolity tekst ustawy obejmujący stan prawny na dzień 25 lipca 2016 r.

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 zadań*¹⁵

Rozliczenia końcowego wszystkich zadań dokonano w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania.

(dowód, akta kontroli, str. 352-353 i 399-558)

Na rok 2015 zostały podpisane umowy na okres od 1.01.2015 r. do 31.12.2015 r.: jedna z PKPS na usługi opiekuńcze oraz dwie z PCK na świadczenie usług opiekuńczych oraz świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych.

Na rok 2016 zostały podpisane umowy: jedna z PKPS na usługi opiekuńcze oraz dwie z PCK na okres od 1.01.2016 r. do 31.12.2016 r.: na świadczenie usług opiekuńczych oraz świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych.

Na rok 2017 zostały podpisane umowy na okres od 1.01.2017 r. do 31.12.2017 r.: jedna z PKPS na usługi opiekuńcze oraz dwie umowy z PCK: na świadczenie usług opiekuńczych oraz świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych.

Wartość umów z uwzględnieniem aneksów na koniec roku była następująca:

a) Rok 2015 - kwoty na 31.12.2015 r.

- PKPS-umowa nr PS.8122.2.1.2015- usługi opiekuńcze - 937 282,56 zł
- PCK-umowa nr PS.8122.1.1.2015 usługi opiekuńcze - 213 903,36 zł, usługi specjalistyczne własne - 312 652,80 zł
- PCK-umowa nr PS.8122.1.2.2015 usługi specjalistyczne zlecone dla osób pełnoletnich - 207 978,00 zł, usługi specjalistyczne zlecone dla dzieci - 160 992,00 zł;

b) Rok 2016-kwoty na 31.12.2016 r.

- PKPS-umowa nr PS.526.14.1.2016- usługi opiekuńcze - 989 307,48 zł
- PCK-umowa nr PS.526.14.2.2016 usługi opiekuńcze - 243 403,02 zł, usługi specjalistyczne własne - 341 507,04 zł

c) rok 2017 (I poł.) - plan

- PKPS-umowa nr PS.526.11.1.2017- usługi opiekuńcze - 998 700,00 zł
- PCK - umowa nr PS.526.11.2.2017 - usługi opiekuńcze - 251 300,00 zł
- PCK - umowa nr PS.526.11.3.2017 - usługi specjalistyczne własne - 250 000 zł.

W latach 2015-2017 (I półrocze) konkursy były ogłaszane terminowo, zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz ustawą o finansach publicznych. Usługi opiekuńcze były prowadzone w sposób ciągły od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku. Nie występowały przerwy, w których nie byłyby świadczone usługi opiekuńcze.

(dowód, akta kontroli, str. 353-354)

W podpisanych umowach określono szczegółowo wysokość dotacji na realizację zadania w poszczególnych latach; zawarto kalkulację kosztów realizacji zadania oraz podano źródła jego finansowania; zakres i wymagania jakościowe usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych zostały określone w ogłoszeniu konkursowym wraz opisem zlecanego zadania. Nie wskazywano liczby osób starszych, którym zamierzano świadczyć usługi. W zawieranych umowach nie zawarto zapisu wskazującego, że do czasu rozstrzygnięcia następnego konkursu i wyłonienia nowego realizatora usług, usługi opiekuńcze będą świadczone przez daną organizację.

Prezydent Krosna wyjaśnił, że *w trakcie prac komisji konkursowej dokonywano oceny wniosku i możliwości prawidłowej realizacji zadania przez podmiot. W związku z powyższym podmioty biorące udział w konkursie miały wiedzę jakie standardy usług będą ich obowiązywały. Nie było konieczności, aby wytyczne/standardy usług opiekuńczych stanowiły element umowy.*

¹⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 6 poz. 25 - obowiązujące do 3 września 2016 r. oraz Dz. U. z 2016 r. poz. 1300 - aktualnie obowiązujące.

Prezydent podał także, że w umowie nie była wskazywana liczba osób starszych, które zostaną objęte usługami opiekuńczymi. Kierowaniem osób na usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze zajmował się MOPR w Krośnie. W związku z tym wiedza w zakresie liczby osób starszych objętych usługami znajduje się w zasobach MOPR.

W umowie nie było zawartego zapisu wskazującego, że do czasu rozstrzygnięcia następnego konkursu i wyłonienia nowego realizatora usług, usługi opiekuńcze będą świadczone przez daną organizację/stowarzyszenie. Nie było takiej konieczności, ponieważ konkursy zawsze były ogłaszane oraz rozstrzygane w terminie. Nowe umowy z podmiotami były podpisywane od dnia 1 stycznia każdego roku.

(dowód, akta kontroli, str. 355-558)

Gmina zlecająca zadanie opieki w miejscu zamieszkania, określała w umowie zawieranej z podmiotem realizującym usługi warunki kontroli w dziale pn. „kontrola zadania publicznego”(§ 8 każdej umowy), nie zlecając jednak Ośrodkowi działań kontrolnych w tym zakresie. Natomiast w § 3 umowy przewidziano, że podstawą wypłaty zleceniobiorcy należnych środków będzie informacja o ilości świadczonych godzin zweryfikowana przez MOPR.

Gmina w latach 2015-2017 (I półrocze) korzystała z uprawnień dotyczących kontroli zadania publicznego. Kontrola z bieżącej realizacji zadania wykonywana była przez Gminę Miasto Krosno na podstawie regularnych kontroli sprawozdań kwartalnych. Po zakończeniu realizacji zadania publicznego u obu wykonawców, tj. w PKPS oraz PCK, dokonywana była kontrola w siedzibie wykonawcy za okres jednego roku. Kontrole wykonywali upoważnieni pracownicy Urzędu Miasta Krosna.

Prezydent Krosna wyjaśnił ponadto, że *nadzór nad jakością wykonywanych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania podopiecznego sprawuje Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Krośnie. Urząd Miasta Krosna sprawuje nadzór merytoryczny nad realizacją zadania.*

Uprawnienie dla Ośrodka do sprawowania nadzoru nad jakością usług opiekuńczych nie wynikało jednak z treści umów zawartych przez Prezydenta Krosna z PCK i PKPS, a kontrole sposobu bieżącego realizowania świadczonych usług wykonywane były wyłącznie przy okazji aktualizacji wywiadów środowisk.

Ośrodek nie prowadził monitoringu usług opiekuńczych poza protokolowanymi wizytami pracowników socjalnych, realizowanymi nie rzadziej jak raz na pół roku. Pracownicy socjalni Ośrodka sprawowali nadzór nad jakością usług wyłącznie poprzez wizyty kontrolne u osób korzystających z usług, z których wnioski były ujmowane w indywidualnych arkuszach wywiadu (aktualizacji wywiadu). Nadzór pracowniczy nad osobami realizującymi usługi opiekuńcze sprawowało kierownictwo podmiotu zatrudniającego te osoby.

(dowód, akta kontroli, str. 615-913)

Kierownik Biura Zarządu Okręgowego PKPS w Krośnie podał, że w PKPS weryfikacja czasu pracy i jakość świadczonych usług u podopiecznego w miejscu zamieszkania odbywała się poprzez kontrolę pracy opiekunek w środowisku przez Terenowe Organizatorki Usług Opiekuńczych oraz sporządzanie notatek z przeprowadzonych kontroli podpisanych przez osoby kontrolujące i podopiecznych.

Kierownik Biura Zarządu Okręgowego PKPS w Krośnie wyjaśnił, że *przyjęty system i jakość świadczonych usług opiekuńczych przez opiekunki PKPS w Krośnie sprawdza się i jest na wysokim poziomie, co wynika z przeprowadzanych kontroli i sporządzanych notatek, w których swoje opinie wyrażają sami podopieczni. Zdarzają się podopieczni, których stawiane wymagania świadczonych usług opiekuńczych wychodzą ponad zakres obowiązków opiekunki np. pani opiekunka musi być ładna i zgrabna, musi umyć okna w altanie albo wyprowadzić psa itp. Niejednokrotnie opiekunki dodatkowo*

poświęcają swój prywatny czas ponieważ liczba przypisanych godzin nie pozwala na wykonanie wszystkich prac i opieunki z dobroci serca pracują dłużej.

Kierownik Oddziału Rejonowego PCK w Krośnie podał, że nadzór i weryfikacja czasu pracy opiekunek PCK, jest kontrolowana w środowisku podopiecznego - minimum 10 kontroli w miesiącu, oraz na bieżąco w miarę koniecznej interwencji. Z odbytych kontroli spisywane są notatki. Prowadzony jest także nadzór telefoniczny pracowników i kontakt z podopiecznymi. Wprowadzenie opiekunek do nowych środowisk odbywa się w obecności pracownika MOPR, a także rodzin podopiecznych jeżeli takowe są. Pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, rozliczają comiesięcznie wypracowane godziny w „Karcie Pracy”, podpisywane przez podopieczną lub członka rodziny. Pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy zlecenia, rozliczają comiesięcznie wypracowane godziny w „Grafiku Pracy”. W dniu zatrudnienia, pracownicy składają: dokumenty o posiadanych kwalifikacjach zawodowych, zaświadczenie lekarskie o możliwości podjęcia prac, oświadczenie o niekaralności i zachowaniu tajemnicy służbowej, oświadczenie o zapoznaniu się z zagrożeniami podczas pracy. Podpisują zakres czynności zawarty w załączniku nr 1 do ogłoszenia Prezydenta Miasta Krosna z dnia 1 grudnia 2015 roku.

Kierownik Oddziału PCK wyjaśnił także, że o jakości wykonywanej pracy opiekunek zaświadcza coroczne pozytywne opinie organów nadzorujących i kontrolujących, tj. Urzędu Miasta Krosna i MOPR, a także podopiecznych i ich rodzin. W systemie świadczenia usług opiekuńczych widzielibyśmy zmiany w zakresie: przyznawania zwiększonej liczby godzin opiekuńczych szczególnie u osób z zaburzeniami psychicznymi, możliwość zatrudnienia psychologa w celu wsparcia psychologicznego dla podopiecznych i opiekunek, a także rehabilitanta, ogłaszanie konkursów na świadczenie usług opiekuńczych na więcej niż 1 rok, bardziej zróżnicowane kwotowo stawki godzinowe między usługami pielęgnacyjno-gospodarczymi a specjalistycznymi, ustalenie zasad płatności za okres czasu, w którym pracownicy przemieszczają się między środowiskami, doprecyzowanie zakresu usług u każdego podopiecznego w decyzjach wydawanych przez MOPR. Niepokoi fakt braku nowych osób wykwalifikowanych do podejmowania pracy na stanowisku opieunki. Pomimo pewnych niedoskonałości w systemie świadczeń usług opiekuńczych, od wielu lat staramy się, by były one wykonywane rzetelnie i zadowalająco dla podopiecznych i cechowały się dobrą współpracą ze zlecającymi usług.

ZO PKPS w Krośnie świadczył także usługi na podstawie umowy z ośrodkami pomocy społecznej w innych gminach, w tym w: Mielcu, Przecławiu. Borowej. Czerminie, Lubeni. Czudcu, Niebylcu, Sanoku.

Podkarpacki Oddział Okręgowy PCK w Rzeszowie - Oddział Rejonowy PCK w Krośnie, świadczy także usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania na podstawie corocznie spisywanych umów z Gminami Korczyna i Krościenko Wyżne.

W sprawie ewentualnego doprecyzowania zakresu usług w decyzjach Ośrodka, dyrektor MOPR wskazała, że sentencjach decyzji przyznających pomoc w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania osoby uprawnionej, posługiwano się ogólnym określeniem zakresu świadczonych usług np. „pielęgnacja – jako wspieranie procesu leczenia”, „pomoc w zaspokojeniu codziennych potrzeb życiowych”- w zależności od indywidualnych potrzeb strony. Wyjaśniła także, że w określeniu tym mieszczą się wszystkie konieczne czynności, o które wnioskuje osoba zainteresowana, a ich zakres ma oparcie w treści rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych. Świadczone usługi zawsze dostosowywane są do szczególnych potrzeb osób wymagających pomocy, wynikających z rodzaju ich schorzenia lub niepełnosprawności. Potrzeby w tym zakresie określone są w indywidualnych planach pomocy ustalanych w dniu pierwszego kontaktu z osobą uprawnioną – w obecności pracownika socjalnego, koordynatora

opiekunek i samej opiekunki, która świadczyć będzie przedmiotowe usługi. Szczegółowe określenie w decyzji (lub w jej załączniku) poszczególnych czynności, jakie miałyby być wykonywane, byłoby nieracjonalne. Wymagałoby to bowiem każdorazowo konieczności sporządzenia zmiany decyzji w tym zakresie, jeśli tylko z jakichkolwiek przyczyn nawet w drobny sposób zmieniałaby się sytuacja podopiecznego (tak życiowa jak i zdrowotna np. zwykłe przeziębienie, gdy zamiast zaplanowanego mycia okien należy iść do apteki) – co naruszałoby zasadę trwałości i prostoty decyzji. Byłoby to zarazem sprzeczne z dobrem podopiecznego. Nadmienić bowiem należy, iż spraw, związanych z codziennym, życiem, funkcjonowaniem nie da się precyzyjnie zdefiniować w i ująć w sztywne ramy. Także wobec różnych, zdarzających się na bieżąco, sytuacji życiowych i zmienności życzeń samych podopiecznych nie jest możliwe uszczegółowienie zakresu usług. Z definicji przepisów wykonawczych wynika zakres ich wykonywania i to on jest główną bazą dla określenia zakresu pomocy. Pozostałe czynności wynikają z postulatu zapewnienia osobie pomocy i wsparcia w zakresie, w jakim indywidualnie go potrzebuje.

(dowód, akta kontroli, str. 100-101, 568-581)

Na rynku usług opiekuńczych Krosna, nie występowały z ofertą publiczną organizacje pozarządowe lub agencje opiekunek/firmy inne niż omawiane wyżej PCK i PKPS¹⁶. Zastępca Prezydenta Miasta Krosna wyjaśnił, że rozliczenia zadań były dokonywane na podstawie sprawozdań składanych, co kwartał przez organizacje pozarządowe oraz sprawozdania rocznego składanego do 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. Sprawozdania zawierały cele oraz rezultaty zrealizowane przez organizacje, opis poszczególnych działań, rozliczenie kosztów merytorycznych i pośrednich, zestawienie faktur. Sprawozdania podlegały kontroli i były regularnie weryfikowane przez pracowników wydziału merytorycznego (Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia UMK). Raz do roku w siedzibie jednostki była przeprowadzana kontrola merytoryczna i finansowa przekazanej dotacji za rok ubiegły.

Na terenie Miasta Krosna usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone są przez dwie wyspecjalizowane jednostki PCK i PKPS, które zabezpieczają potrzeby w tym zakresie, na podstawie decyzji wydanych przez MOPR w Krośnie. Tutejszy Urząd nie posiada wiedzy na temat innych jednostek realizujących usługi opiekuńcze ani ewentualnych stawek za świadczenie usług.

(dowód, akta kontroli, str. 101 i 354-355)

Uwaga dotycząca badanej działalności

Nieokreślenie w wydawanych przez Ośrodek decyzjach, szczegółowego zakresu usług dla każdego podopiecznego było przyczyną nieporozumień między opiekunkami a podopiecznymi. Zdaniem NIK aby takie sytuacje się nie zdarzały, należałoby dążyć by dla każdej osoby starszej opracowywano szczegółowy zakres usług. Powinien on wynikać z rzetelnego rozpoznania indywidualnych potrzeb każdego podopiecznego 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.

Ustalone nieprawidłowości

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

¹⁶ Nie licząc ofert osób prywatnych umieszczanych na stronach internetowych, określających koszt usług na poziomie od 7 zł do 60 zł za godzinę pracy.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Ośrodek poprawnie wykonywał przydzielone zadania. Pracownicy socjalni prawidłowo określali potrzeby osób starszych w zakresie usług opiekuńczych, rzetelnie przeprowadzali wywiady środowiskowe, gromadzili niezbędną dokumentację do wydania decyzji o objęcie opieką w miejscu zamieszkania. Dział Finansowy Ośrodka poprawnie realizował obowiązki w zakresie weryfikacji należności za świadczone usługi.

W ocenie NIK brak wewnętrznych (w Gminie Miasto Krosno) unormowań dotyczących faktycznego nadzoru pracowników Ośrodka nad jakością wykonywanych usług skutkowało brakiem należytego nadzoru zarówno nad sposobem wykonywania świadczeń przez realizatorów usług opiekuńczych jak i ich jakością. Szczególnie ważnych, w sytuacji gdy konkursy na wykonywanie usług organizował Urząd Miasta, a zawierane w wyniku ich rozstrzygnięć umowy nie precyzowały obowiązków i uprawnień Ośrodka w tym zakresie. Określane w decyzjach informacje o formie i zakresie usług były lakoniczne, choć jak wyjaśniła Dyrektor Ośrodka, taka praktyka dawała większą elastyczność w dostosowywaniu usług bez konieczności zmiany decyzji. Ośrodek miał możliwość kontroli należytego wykonywania usług i tego typu kontrolę realizowali pracownicy socjalni przy okazji aktualizacji wywiadów środowiskowych, nie stwierdzając uchybień.

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

1.1. W Ośrodku nie wypracowano modelu nadzoru nad realizacją i jakością usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Brak także uregulowań wewnętrznych, dotyczących nadzoru nad jakością usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym.

Nie wyznaczono też osób sprawujących nadzór nad sposobem realizacji oraz jakością usług opiekuńczych świadczonych przez podmioty wyłonione w trakcie konkursu.

Nie został opracowany plan kontroli. Realizowane w porozumieniu z podmiotem świadczącym usługi kontrole były kontrolami doraźnymi, a przeprowadzano je podczas wywiadu środowiskowego. Taki tryb przeprowadzania kontroli wykluczał m.in. obserwacje pracy opiekunek oraz wzajemnych relacji między podopiecznym a opiekunem. Nie określano częstotliwości tak wykonywanych kontroli, podczas których byłaby sprawdzana jakość świadczonych usług, nie sporządzano i nie korzystano z narzędzi kontrolnych np. ankiet monitorujących, tabeli/formularzy oceny realizacji usług opiekuńczych.

Pomimo nieokreślenia procedury reklamacyjnej odnośnie usług opiekuńczych, to jednak osoby korzystające z usług opiekuńczych (w badanej próbie 30 spraw), wiedziały i miały świadomość do kogo i pod jaki adres (telefon) można składać ewentualne reklamacje, skargi, zażalenia oraz uwagi.

Nie określano formalnie możliwości konfrontacji i mediacji między opiekunem a seniorem z udziałem pracownika Ośrodka opiekującego się lub koordynatora usług.

Nie przewidziano możliwości podejmowania działań kontrolnych niezależnie od zgłoszeń seniora i nie przewidywano ewentualnych rozmów z opiekunami bez względu na fakt wpłynięcia lub niewpłynięcia reklamacji.

Ośrodek nie kontrolował realizacji zadań wykonywanych przez pracowników organizacji świadczących usługi (PKPS i PCK), za wyjątkiem doraźnych wizyt u osób korzystających z usług oraz weryfikacji obciążeń finansowych ze strony tych podmiotów z tytułu świadczonych usług.

Nie przedłożono w Ośrodku, w trakcie kontroli NIK, ewentualnych wyników/efektów nadzoru bądź wniosków i wskazówek do dalszej pracy z osobami korzystającymi z usług opiekuńczych.

(dowód, akta kontroli, str. 943-1039)

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że Ośrodek nie kontrolował realizacji zadań wykonywanych przez pracowników organizacji świadczących usługi. Jednocześnie w codziennej praktyce pracownicy socjalni MOPR czuwali nad jakością usługi a spostrzeżenia ujmowali w kwestionariuszach rodzinnych wywiadów środowiskowych, w części II. „Potrzeby i oczekiwania osoby lub rodziny zgłoszone podczas przeprowadzania wywiadu”, części III. „Ocena sytuacji osoby lub rodziny, wnioski pracownika socjalnego”, części IV. „Plan pomocy i działań na rzecz osoby lub rodziny” sporządzanych nie rzadziej niż raz na pół roku. Kierownictwo MOPR miało świadomość i wiedzę, iż funkcjonuje bieżący nadzór na opiekunkami - pracownikami PKPS i PCK, sprawowany przez te organizacje. W związku z powyższym nie tworzonego odrębnego modelu nadzoru, nie gromadzono danych z monitoringu usług, nie tworzone procedur reklamacyjnych itp. narzędzi. Dobrostan podopiecznych był jednak monitorowany przez pracowników socjalnych w sposób wskazany powyżej. Konkursy na świadczenie usług opiekuńczych organizował Urząd Miasta Krosna, zatem podmioty realizujące zadania właśnie przed Urzędem sprawozdawały stan realizacji zadania. MOPR Krosno zaś na bieżąco weryfikował obciążenia finansowe ze strony PKPS i PCK, z tytułu świadczonych usług.

(dowód, akta kontroli, str. 229-230)

Sposób sprawowania nadzoru nad realizacją i jakością usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, sprawowany przez podmioty realizujące usługi opiekuńcze, został zaprezentowany w części 2. niniejszego Wystąpienia pokontrolnego (pkt. 2.2.) oraz w poniżej cytowanych wyjaśnieniach podmiotów świadczących usługi opiekuńcze. Przedstawiciel organizacji zewnętrznej świadczącej usługi opiekuńcze, tj. Kierownik Biura Zarządu Okręgowego PKPS w Krośnie podał, że w Zarządzie Okręgowym PKPS w Krośnie przyjęta jest od lat forma nadzoru nad realizacją i jakością sprawowanych usług opiekuńczych wynikająca ze struktury zatrudnienia osób na odpowiednich stanowiskach. Bezpośredni nadzór nad realizacją i jakością usług opiekuńczych sprawują terenowe organizatorki usług opiekuńczych, których pracę nadzoruje kierownik biura ZO PKPS w Krośnie. Terenowe organizatorki usług opiekuńczych prowadzą kontrole środowisk w postaci wizyt, z których to spisują notatki. Kontrola środowisk przez terenowe organizatorki usług opiekuńczych odbywa się raz w miesiącu. Jakość i rzetelność wykonywanych usług opiekuńczych przez opiekunki u podopiecznych w domu wynika z wizyt kontrolnych i rozmów przeprowadzonych przez terenowe organizatorki usług opiekuńczych z podopiecznymi, opiekunkami, rodziną, czy z sąsiadami. Nie stosuje się ankiet ponieważ wszelkie informacje o konkretnych potrzebach podopiecznych uzyskuje się z bezpośrednich spotkań i rozmów. Opiekunki pracują zgodnie ze swoim zakresem obowiązków i ilością godzin przeznaczonych na wykonanie usług opiekuńczych. ZO PKPS w Krośnie nie przewiduje kontaktu poza godzinami pracy opiekunki, ale nie ma również wpływu na taką możliwość. Gdyby PKPS dopuścił taką możliwość mogłoby to spowodować, że opiekun zażądałby zapłaty za godziny nadliczbowe, co wiązałoby się z dodatkowymi nieprzewidywanymi kosztami, problemami, a nawet roszczeniami przed sądem pracy. Podstawowym narzędziem nadzoru jakości sprawowanych usług opiekuńczych są notatki sporządzane w czasie kontroli na środowisku przez terenowe organizatorki usług opiekuńczych oraz kontrolki czasu pracy opiekunek. Reklamacja odnośnie sprawowanych usług opiekuńczych może odbywać się na pisemną skargę podopiecznego lub innej osoby, telefonicznie oraz bezpośrednio w biurze ZO PKPS w Krośnie. Nie było żadnych reklamacji usług opiekuńczych, dlatego nie wydawano decyzji w tej sprawie. Gdyby zaistniała taka sytuacja reakcja kierownictwa ZO PKPS

byłaby natychmiastowa i rozpatrzona w trybie pilnym. Zdarzają się sytuacje, że takie konfrontacje i mediacje mają miejsce z udziałem: podopieczny, opiekunka, terenowa organizatorka usług, niekiedy kierownik. Najczęściej zdarza się to wtedy, gdy podopieczny opornie reaguje na wprowadzenie nowej opiekunki lub jej zmianę. PKPS kontroluje realizację zadań w pełnym zakresie obowiązków świadczenia usług opiekuńczych, kontroluje pracę terenowych organizatorek usług opiekuńczych oraz opiekunek. Sprawowane usługi opiekuńcze u podopiecznych w domu są wykonywane rzetelnie i z najwyższą jakością, czego dowodem jest nie występowanie skarg i zażaleń.

(dowód: akta kontroli, str. 101, 277-278 i 330-347)

W przypadku drugiego z podmiotów świadczących usługi, Kierownik Biura Oddziału Rejonowego PCK w Krośnie podał, że organizator usług opiekuńczych PCK, pracownik MOPR i opiekunka PCK, spotykają się w miejscu zamieszkania podopiecznego, w celu ustalenia z nim zakresu świadczonych usług. W przypadku, gdy podopieczny posiada rodzinę, współpracują z nią i uwzględniają wszelkie uwagi i wskazówki. Nie jest opracowywany pisemny, indywidualny zakres świadczonych usług opiekuńczych u każdego podopiecznego. Zawarty jest on w załączniku nr 1 do ogłoszenia Prezydenta Miasta Krosna z dnia 1 grudnia 2015 r. Nie prowadzone są dzienniki czynności opiekuńczych - nie było takiego zalecenia. Opiekunka po podpisaniu umowy, otrzymuje: kartę pracy (...), grafik pracy i od tego czasu podejmuje świadczenie usług opiekuńczych. Kontrolę pracy opiekunek, przeprowadza organizator usług opiekuńczych PCK, jeżeli to możliwe, to w obecności pracownika MOPR i członków rodziny podopiecznego.

Kierownik Biura wyjaśnił także, że ilość kontroli wynika z potrzeb w tym zakresie, ale w każdym miesiącu musi być przeprowadzonych min. 10 kontroli w środowiskach wybranych losowo. Kontrole przeprowadzane są w trakcie pracy, jak też po godzinach pracy opiekunek. Dotyczą one w szczególności, jakości sprawowanej opieki jak też wywiązywania się z powierzonych zadań. Kontrole obejmują wywiad z sąsiadami podopiecznego jeśli są ku temu przesłanki. Z kontroli spisywana jest „Karta Odwiedzin Chorego”, podpisywana przez zainteresowane strony. W przypadkach szczególnych, są prowadzone konfrontacje i mediacje organizatora usług opiekuńczych PCK w obecności pracownika MOPR. W dokumentacji Oddziału Rejonowego PCK w Krośnie, nie posiadamy pisemnych skarg, co do świadczonych usług opiekuńczych. Natomiast zdarzają się przypadki interwencji podopiecznych lub członków ich rodzin np. w sprawach: zmiany godzin, zmiany w zakresie świadczenia usług, zmiany opiekunki, załatwiania dodatkowych spraw poza miejscem pracy. Te interwencje są załatwiane na bieżąco.

Bezpośredni nadzór nad pracą opiekunek w pierwszej kolejności sprawuje organizator usług opiekuńczych PCK, a pośrednio pracownik MOPR i pielęgniarka środowiskowa (jeżeli jest skierowana do podopiecznego przez NFZ). Organizator usług opiekuńczych PCK podlega kierownikowi Biura OR PCK w Krośnie. Wszystkie opiekunki w dniu zatrudnienia otrzymują numery telefonów do pracowników administracyjnych PCK w Krośnie, z możliwością kontaktu w sprawach podopiecznych „całodobowo”.

(dowód, akta kontroli, str. 583-614)

1.2. Dla potrzeb analizy dokumentacji wyselekcjonowano:

- w doborze celowym 10 osób korzystających z usług, zalegających z płatnościami za usługi określone w decyzji dyrektora MOPR i dokumentację tychże osób (8 kobiet i 2 mężczyzn);

- w doborze losowym wybrano 20 osób korzystając z list ewidencyjnych osób korzystających z usług w latach 2015-2017 (I półrocze), przyjmując do badania:

- ✓ za rok 2015 – dokumentację 8 kobiet w wieku 61-70, zarejestrowanych w MOPR w układzie alfabetycznym, począwszy od pierwszej na liście, uwzględniając

okoliczności czy osoba nadal korzysta z usług i nie występuje w zbiorze osób objętych kontrolą - zalegających z płatnościami,

✓ za rok 2016 - dokumentację 7 kobiet w wieku 71-80, zarejestrowanych w układzie alfabetycznym, począwszy od pierwszej na liście, uwzględniając okoliczności czy osoba nadal korzysta z usług i nie występuje w zbiorze osób objętych kontrolą - zalegających z płatnościami'

✓ za rok 2017 – dokumentację 5 mężczyzn w wieku 61-70, zarejestrowanych w układzie alfabetycznym, począwszy od pierwszego na liście, uwzględniając okoliczności czy osoba nadal korzysta z usług i nie występuje w zbiorze osób objętych kontrolą - zalegających z płatnościami.

W wyniku analizy dokumentacji (30 spraw) osób starszych korzystających z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania ustalono:

1. W 25 przypadkach spraw udzielono pomocy osobie starszej w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania na jej pisemny wniosek lub pisemne potwierdzenie ustnego zgłoszenia. W 5 przypadkach zgłoszenia dokonywali członkowie rodziny osoby wymagającej pomocy. Nie wystąpiły przypadki udzielania pomocy z urzędu.

2. We wszystkich analizowanych sprawach, w przypadku każdej osoby starszej został przeprowadzony rodzinny wywiad środowiskowy. Wywiad był przeprowadzony w czasie nieprzekraczającym 14 dni, od daty zgłoszenia wniosku, a w 12 przypadkach wywiad przeprowadzono w dniu przyjęcia wniosku. We wszystkich badanych przypadkach podczas wywiadu środowiskowego skompletowano dokumenty istotne z punktu widzenia określenia zasadności przyznania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W 11 przypadkach, w trakcie przeprowadzania wywiadu środowiskowego, ustalano imiona i nazwiska, adresy zamieszkania osób zobowiązanych do alimentacji. W pozostałych 19 przypadkach osoby wymagające wsparcia nie miały członków rodziny, które mogłyby być zobowiązane do alimentacji.

3. We wszystkich przypadkach dokonano analizy sytuacji osoby ubiegającej się o wsparcie, w tym rozpoznania sytuacji wnioskodawcy z informacjami dotyczącymi sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej. Wywiad środowiskowy zawierał diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o przyznanie pomocy oraz wnioski pracownika socjalnego odnośnie zasadności ubiegania się o przyznanie usług opiekuńczych i propozycję planu pomocy osobie starszej. Z badanej dokumentacji nie wynikało aby w opracowaniu indywidualnego zakresu usług opiekuńczych uczestniczył realizator usług – pracownik wykonujący usługi opiekuńcze. Podano natomiast wymiar usług, wysokość odpłatności za świadczone usługi oraz zakres i formy pracy socjalnej, w tym formy poradnictwa specjalistycznego.

4. W 9 badanych sprawach przeprowadzono rodzinne wywiady środowiskowe u osób zobowiązanych do alimentacji. Miały one na celu zwiększenie zaangażowania rodziny w sprawach opieki nad osobami starszymi, nie skutkowały jednak finansowym udziałem rodziny (ujętym w decyzji). W pozostałych sprawach tego typu osoby nie występowały.

5. We wszystkich badanych sprawach dokonano analizy sytuacji rodziny w terminach od 30 dni do 180 dni po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

6. Decyzje o przyznaniu usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania wydawano w badanych sprawach w terminach od 4 dni do 20 dni od otrzymania zgłoszenia o potrzebie wsparcia osoby starszej. We wszystkich przypadkach decyzje wydane zostały przez osobę posiadającą upoważnienie Prezydenta Krosna i zawierały wymagane prawem elementy, w tym: oznaczenie organu wydającego decyzję, datę i miejsce wydania, oznaczenie adresata decyzji, podstawę prawną z podaniem przepisów prawa oraz szczegółowy zakres i wymiar świadczonych usług, okres i miejsce ich świadczenia oraz wykaz czynności opiekuńczych.

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

We wszystkich badanych przypadkach zakres oraz okres przyznanego świadczenia był zbieżny z wnioskiem osoby zainteresowanej. Zarówno same wnioski jak i dyspozycje o zakresie usług ujęte w decyzjach nie były dokładnie/ szczegółowo określone.

MOPR każdorazowo określał okres przyznanego świadczenia w korelacji z terminami budżetowymi.

7. W każdym przypadku występowania zmiany dochodu osoby korzystającej z usług opiekuńczych prawidłowo określono odpłatność za świadczone usługi. Nie było przypadków wydawania decyzji z mocą wsteczną.

8. We wszystkich badanych sprawach prawidłowo wyliczono dochód przypadający na jedną osobę, a wysokość ustalanych opłat dla osób korzystających z usług opiekuńczych została określona zgodnie z postanowieniami uchwały Rady Miasta Krosna.

9. W 1 przypadku po wydaniu decyzji ustalającej m.in. opłaty, osoba po miesiącu zrezygnowała z korzystania z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Nie wyraziła zgody na wejście opiekunki do mieszkania, odmówiła zapłaty za wykonane usługi opiekuńcze oraz odmówiła wszelkich kontaktów z pomocą społeczną, służbą zdrowia i Policją. MOPR ustalił, że osoba ta nie posiadała rodziny, w tym osób zobowiązanych do alimentacji. Pracownik socjalny sporządził w tej sprawie niezbędną dokumentację, a bieżąca sytuacja bytowa tej osoby pozostała w obszarze działania Ośrodka.

10. W 20 badanych sprawach dokonano całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłat, którego przyczynami były m.in. długotrwała choroba osoby objętej usługą i konieczność ponoszenia wysokich opłat za leki oraz uzyskiwanie dochodów poniżej kryterium dochodowego. We wszystkich tych przypadkach tryb i zasady zwalniania z opłat były zgodne z uchwałą Rady Miasta Krosna.

11. W 5 badanych sprawach opłaty za usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania były wnoszone nieregularnie. MOPR podejmował w tych przypadkach skuteczne działania windykacyjne. W 1 przypadku płatności zostały umorzone, a niedochodzenie roszczeń było uzasadnione.

12. We wszystkich badanych sprawach dla każdej osoby starszej korzystającej z usług opiekuńczych opracowano indywidualny zakres usług opiekuńczych, był on sporządzany przez pracownika socjalnego w toku postępowania administracyjnego związanego z przyznawaniem usług opiekuńczych.

13. We wszystkich badanych sprawach dla każdej osoby starszej korzystającej z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania opracowano indywidualny plan wsparcia i pracy z osobą starszą korzystającą z usług opiekuńczych. Zawarto w nim: cele pracy; formy i terminy realizacji działań; zadania wspierająco-aktywizujące, których realizacja wiąże się z wykonywaniem czynności opiekuńczych, ukierunkowanych na podtrzymanie umiejętności samoobsługowych, sprawności i aktywności osoby uprawnionej oraz zapobieganie negatywnym skutkom jej niesamodzielności (np. porady psychologiczne, zabiegi rehabilitacyjne, zajęcia kulturalne – teatr, koncerty, częstotliwość uczestnictwa i czas realizacji); częstotliwość oceny skuteczności udzielanego wsparcia.

14. Poddana analizie dokumentacja każdej osoby starszej objętej usługami opiekuńczymi w miejscu zamieszkania nie zawierała informacji na temat prowadzenia dziennika czynności opiekuńczych.

15. We wszystkich badanych sprawach wszystkie czynności przewidziane do realizacji w indywidualnym wykazie czynności opiekuńczych zostały wykonane. Nie stwierdzono występowania skarg bądź zażaleń na nierzetelność lub na nieterminowość usług.

Zakres zrealizowanych usług był każdorazowo weryfikowany w MOPR po złożeniu przez usługodawcę faktury do zapłaty.

16. We wszystkich badanych sprawach pracownik socjalny MOPR dokonywał analizy i sprawdzania terminowości pracy opiekunek, w ramach tzw. doraźnej kontroli środowiska. Nie odnotowano w badanych sprawach przypadku zgłoszenia takiej potrzeby przez osobę korzystającą z usług.

17. Dokonywano formalnej oceny skuteczności udzielonego wsparcia w trakcie wizyty pracownika socjalnego, nie rzadziej niż co pół roku. Oceny były sporządzane w sposób rzetelny i wyczerpujący. Nie dokonywano, w związku z tym, zmiany indywidualnego zakresu usług opiekuńczych oraz indywidualnego planu wsparcia i pracy z osobą starszą.

18. Nie dokonywano monitoringu i ewaluacji usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania. Pracownik socjalny Ośrodka dokonywał w protokole wizyt, wykonywanych nie rzadziej niż pół roku, tylko adnotacji o sytuacji bytowej osoby objętej usługą. Nie odnotowano braku zgody osoby korzystającej z usług opiekuńczych lub jej przedstawiciela ustawowego na składanie wizyt w miejscu zamieszkania, nie odnotowano skarg na funkcjonowanie opieki w miejscu zamieszkania. Nie potwierdzono w Ośrodku zasięgania opinii osób starszych objętych usługami lub ich przedstawicieli ustawowych oraz osób z najbliższego otoczenia, a także realizatorów usług (nie przeprowadzano ankiet monitorujących usługi opiekuńcze).

19. W poddanej analizie próbie nie zawarto wniosków o dokonanie korekty indywidualnego zakresu usług opiekuńczych oraz indywidualnego planu wsparcia i pracy z osobą starszą. Nie przeprowadzano formalnego monitoringu i ewaluacji usług. W dokumentacji nie stwierdzono wpisów dotyczących oceny skuteczności udzielonych świadczeń, efektów zrealizowanych usług, nie zamieszczono innych dowodów świadczących o niezbędności zaproponowanych usług bądź o wybraniu innych bardziej adekwatnych i skutecznych działania.

20. Nie było zmian opiekunek osób starszych i nie odnotowano negatywnego postrzegania ich przez osoby objęte opieką w formie usług.

21. W żadnej z badanych 30 spraw nie stwierdzono przypadków złożenia przez osobę korzystającą z usług reklamacji, zażalenia lub skargi. W zebranych podczas kontroli ankietach¹⁷ od osób korzystających z usług w 90% przypadkach zainteresowane osoby wyrażały wdzięczność za świadczone usługi, a w 2 przypadkach ankietowani wnioskowali aby opiekunki „nie spieszyły się”.

(dowód: akta kontroli, str. 684-836 i 1040-1045)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W wyniku kontroli NIK formułuje następujące uwagi dotyczące badanej działalności:

- decyzje Ośrodka 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;
- nie wypracowano modelu nadzoru nad realizacją i jakością usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Nie opracowano także uregulowań wewnętrznych dotyczących sposobu wykonywania nadzoru nad jakością usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym;
- nie opracowano planu kontroli, zarówno planowych jak i doraźnych, dotyczących sposobu i jakości świadczonych usług. Kontrole realizowane w porozumieniu z podmiotem świadczącym usługi były kontrolami doraźnymi i przeprowadzano je sporządzania przy okazji wywiadów środowiskowych. Nie określano częstotliwości tak wykonywanych kontroli i nie sporządzano narzędzi kontrolnych np. ankiet monitorujących, tabeli czy formularzy oceny realizacji usług opiekuńczych;
- nie określono procedury reklamacyjnej (w sytuacji niezadowolającego poziomu świadczenia) usług opiekuńczych;

¹⁷ Wysłano 30 ankiet, z czego „powróciło” 23 wypełnione ankiety.

- nie określano formalnie możliwości konfrontacji i mediacji między opiekunem a seniorem z udziałem pracownika Ośrodka opiekującego się lub koordynatora usług;
- nie określano formalnie możliwości podejmowania działań kontrolnych niezależnie od zgłoszeń seniora i nie przewidywano ewentualnych rozmów z opiekunami bez względu na fakt wpłynięcia lub niewpłynięcia reklamacji;
- nie odnotowywano wyników i efektów sprawowanego nadzoru, nie formułowano też wniosków i wskazówek do dalszej pracy z osobami korzystającymi z usług opiekuńczych.

Ustalone
nieprawidłowości

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

MOPR nie kontrolował realizacji zadań wykonywanych przez pracowników organizacji świadczących usługi (PKPS i PCK), za wyjątkiem doraźnych wizyt u osób korzystających z usług oraz weryfikacji obciążeń finansowych ze strony tych podmiotów z tytułu świadczonych usług;

(dowód: akta kontroli, str. 943)

W wyjaśnieniu Dyrektor MOPR podała m. in., że *Ośrodek nie kontrolował realizacji zadań wykonywanych przez pracowników organizacji świadczących usługi. Jednocześnie w codziennej praktyce pracownicy socjalni MOPR czuwali nad jakością usługi, spostrzeżenia ujmowali w kwestionariuszach rodzinnych wywiadów środowiskowych, w części II „Potrzeby i oczekiwania osoby lub rodziny zgłoszone podczas przeprowadzania wywiadu”, części III „Ocena sytuacji osoby lub rodziny, wnioski pracownika socjalnego”, części IV „Plan pomocy i działań na rzecz osoby lub rodziny” sporządzanych nie rzadziej niż raz na pół roku. Kierownictwo MOPR miało świadomość i wiedzę, iż funkcjonuje bieżący nadzór na opiekunkami - pracownikami PKPS i PCK, sprawowany przez te organizacje. W związku z powyższym nie tworzonego odrębnego modelu nadzoru, nie gromadzono danych z monitoringu usług, nie tworzone procedur reklamacyjnych itp. narzędzi. Dobrostan podopiecznych był jednak monitorowany przez pracowników socjalnych w sposób wskazany powyżej. Konkursy na świadczenie usług opiekuńczych organizował Urząd Miasta Krosna, zatem podmioty realizujące zadania właśnie przed Urzędem sprawozdawały stan realizacji zadania. MOPR Krosno zaś na bieżąco weryfikowała obciążenia finansowe ze strony PKPS i PCK, z tytułu świadczonych usług.*

(dowód: akta kontroli, str. 229-230)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że brak właściwego nadzoru sprawowanego przez MOPR, nad wypełnianiem zadań w zakresie usług opiekuńczych dla osób w miejscu zamieszkania, pozbawiał zlecającego (Gminę Miasto Krosno) bieżącego wpływu na jakość świadczonych usług opiekuńczych. Brak procedur nadzorczych, planu i zakresu kontroli, a także metod i narzędzi monitorujących skutkowało brakiem wiedzy o faktycznym poziomie realizowanej opieki nad osobami starszymi.

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 Kontroli¹⁸, wnosi o:

- 1) umożliwienie pracownikom socjalnym Ośrodka uczestnictwa w specjalistycznych szkoleniach lub seminariach podnoszących kwalifikacje w zakresie problematyki

¹⁸ Tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

- starości i pracy z osobą starszą, w tym w szkoleniach superwizyjnych lub w grupach wsparcia;
- 2) sporządzenie i wdrożenie uregulowań wewnętrznych Ośrodka, dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób starszych, w tym w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania;
 - 3) szczegółowe określanie w wydawanych decyzjach, dla każdej osoby zakresu usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania;
 - 4) sprawowanie nadzoru nad realizacją i jakością usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

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.

Kontroler
Władysław Tabasz
Doradca prawny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
podpis