



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.017.01.2017

P/17/043

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/043 – Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Marian Karbarz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LWR/145/2017 z dnia 23 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej ul. II Armii Wojska Polskiego 14; 59-920 Bogatynia (dalej: „OPS”, lub „Ośrodek”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Edward Rak - Kierownik OPS w Bogatyni (dalej: „Kierownik OPS”). (dowód: akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że w latach 2015-2017 (I półrocze)², Ośrodek realizujący – w imieniu Gminy Bogatynia (dalej: „Gmina”) – przypisane mu zadania, zapewniał świadczenie usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu zamieszkania. Realizowano je w oparciu o własne zasoby kadrowe, w sposób prawidłowy, a nadzór nad ich przebiegiem był skuteczny. W budżecie Ośrodka zabezpieczano corocznie odpowiednie środki finansowe, umożliwiające świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania wszystkim osobom starszym wymagającym takiej pomocy. Rzetelnie diagnozowano sytuację życiową osób wymagających pomocy. Badania ankietowe przeprowadzone w trakcie kontroli NIK wskazały, że podopieczni, byli zadowoleni ze świadczonych usług. Jednocześnie jednak NIK zwraca uwagę, że w Gminie Bogatynia dla usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania nie zostały opracowane jednolite standardy, a struktura organizacyjna Ośrodka utrudniała współpracę i współdziałanie między pracownikami socjalnymi a opiekunkami domowymi w realizacji usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. OPS działał na podstawie *Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Bogatyni* (dalej: „Statut OPS”), uchwalonego przez Radę Gminy i Miasta Bogatynia w dniu 3 listopada 2010 r.³, w którym jako jeden z celów i zadań działalności Ośrodka określono wspieranie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb oraz umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka, a także zapobieganie niekorzystnym sytuacjom przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz integracji ze środowiskiem.

(dowody: akta kontroli str. 7-11)

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

² Kontrolą objęto lata 2015-2017 (I półrocze) oraz lata wcześniejsze w zakresie danych statystycznych i dokumentów strategicznych Gminy.

³ Uchwalony Statut OPS stanowił załącznik do uchwały nr LXXXII/492/10 Rady Gminy i Miasta Bogatynia, w dniu 30 stycznia 2014 r. uchwałą nr LXXXI/1099/14 Rady Miejskiej w Bogatyni w sprawie wprowadzenia zmian w Statucie OPS, dokonano aktualizacji tego dokumentu w zakresie siedziby Ośrodka.

W obowiązującym w OPS *Regulaminie Organizacyjnym*⁴ (dalej: „Regulamin”) ujęto, między innymi, zagadnienia związane z zaspakajaniem potrzeb osób starszych, w tym dotyczące świadczenia tym osobom usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

W strukturze Ośrodka funkcjonował Dział Usług Opiekuńczych⁵ (dalej: „DUO”), realizujący, poprzez Punkt Usług Opiekuńczych (dalej: „PUO”)⁶ zadania z zakresu zapewnienia pomocy w formie usług opiekuńczych osobom tego pozbawionym, w szczególności zaspokojenia codziennych potrzeb życiowych, opieki i pielęgnacji, kontaktów z otoczeniem oraz w formie specjalistycznych usług opiekuńczych dostosowanych do szczególnych potrzeb wynikających ze schorzeń lub niepełnosprawności. Natomiast ustalanie zakresu usług opiekuńczych, zgodnie z obowiązującymi przepisami, należało do zadań funkcjonującego w Ośrodku, Działu Pomocy Środowiskowej i Świadczeń (dalej: „DPŚiŚ”). Wg pracowników PUO, pracownicy socjalni ograniczając się do przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, nie wykazują aktywnego współdziałania z opiekunką domową w rozwiązywaniu problemów podopiecznego, nie uczestniczą w procesie ich opieki i aktywizacji. Ponadto brak zespołów roboczych (Kierownik DUO, pracownik socjalny, opiekunka PUO) uniemożliwia konstruktywne wprowadzanie zmian i rozwiązywanie problemów seniorów.

(dowody: akta kontroli str.12-28, 294-334, 335-354, 1014)

Pracownicy socjalni zatrudnieni w DPŚiŚ mieli możliwość udziału w specjalistycznym szkoleniu superwizyjnym związanym z problematyką starości i pracy z osobą starszą, nie uczestniczyli jednak w grupach wsparcia. Pracownicy DUO nie uczestniczyli w w/w formach szkoleń. Wszyscy pracownicy PUO, wykonujący usługi opiekuńcze, uczestniczyli natomiast w szkoleniach podnoszących kwalifikacje w obszarze związanym ze świadczeniem usług opiekuńczych, problematyką starości i pracy z osobą starszą, a Ośrodek zapewniał także możliwość udziału w specjalistycznych szkoleniach. Jak wskazała Kierownik DUO, pracownicy tego Działu nie uczestniczyli w szkoleniach superwizyjnych i w grupach wsparcia, a przyczyną był brak wiedzy na temat możliwości wzięcia udziału w tego rodzaju szkoleniach, natomiast odbywają coroczne szkolenia profesjonalne (prowadzone przez firmę zewnętrzną), celem pogłębienia wiedzy z zakresu opieki i pielęgnacji podopiecznych. W 2016 r. tematem szkolenia była opieka w różnych stanach chorobowych (omawiano wszystkie jednostki chorobowe występujące u osób starszych, postępowanie opiekunek w sytuacjach ekstremalnych), a w 2017 r. pierwsza pomoc przedmedyczna i opieka w różnych stanach, identyfikacji i oceny wypadków, metody ochrony przed zagrożeniami zdrowia i życia pracownika, postępowanie w razie wypadku oraz w sytuacji zagrożeń. Natomiast w 2015 r. przeprowadzono szkolenie nt. zapobiegania wypaleniowi zawodowemu, które miało na celu nauczanie bezpiecznego dystansu do problemów wynikających z pracy i ochronę zdrowia psychicznego opiekunki domowej”. Udział w szkoleniu był odnotowywany w dokumentacji personalnej pracownika.

(dowody: akta kontroli str.263-273, 280-287, 361-375)

W okresie objętym kontrolą koszty szkoleń, w tym podnoszących kwalifikacje dotyczące problematyki starości i pracy z osobą starszą, w których uczestniczyli

⁴ Regulamin Organizacyjny OPS został zatwierdzony przez Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia w dniu 30 grudnia 2010 r. i aneksowany w dniu 18 kwietnia 2016 r.

⁵ W strukturze DUO trzy etaty przeznaczono do kierowania, obsługi i koordynacji pracami PUO.

⁶ Nazwy tożsame formalnie DUO, określenie PUO nieformalne tylko w stosunku do opiekunek, w DUO trzy etaty administracyjne: Kierownik DUO pełniący także rolę koordynator PUO i dwa etaty inspektor ds. administracyjnych

wszyscy zajmujący się tą problematyką pracownicy OPS, wyniosły ogółem 9 727 zł, z tego w poszczególnych latach odpowiednio: w 2015 r. - 3 187 zł, w 2016 r. - 2 400 zł, w 2017 r. - 4 140 zł. Szkoleniem objęto 27 osób w 2015 r., 34 osoby w 2016 r. i 31 osób w I półroczu 2017 r. Natomiast koszty szkoleń pracowników PUO wyniosły ogółem 6 300 zł, z tego w poszczególnych latach odpowiednio: w 2015 r. - 1 200 zł, w 2016 r. - 2 400 zł i w 2017 r. - 2 700 zł.

Pracownice PUO świadczyły usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, wszystkim osobom starszym z terenu działalności Ośrodka.

(dowody: akta kontroli str. 263-273, 280-287, 377)

Zapotrzebowanie na środki finansowe z przeznaczeniem na szkolenia składane były na etapie przygotowywania planu budżetowego każdego roku, natomiast jak wskazał Kierownik OPS, w trakcie roku budżetowego nie występowało do Gminy o dodatkowe środki na finansowanie szkoleń.

(dowód: akta kontroli str. 263-273, 274-279)

1.2. Strategie Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy na lata 2010-2015⁷ i na lata 2016-2022⁸ (dalej: „Strategie”), zawierały diagnozę sytuacji społecznej i prognozy zmian, ujęto problematykę dotyczącą osób starszych i opieki nad nimi, zostały opracowane z inicjatywy i przy udziale OPS, na podstawie efektów współpracy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej Centrum Samorządu Lokalnego w Jeleniej Górze i Zespołu Roboczego ds. Budowania Strategii, powołanego przez Kierownika OPS. W obu *Strategiach*, między innymi, wykazano liczbę osób objętych pomocą w formie usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania oraz środki finansowe przeznaczane na ten cel. W obszarze dotyczącym osób starszych zdefiniowane zostały problemy priorytetowe: starzejąca się społeczność lokalna, niska aktywność i zaangażowanie osób starszych i niepełnosprawnych w życie społeczne, wzrost liczby osób wymagających opieki, niewystarczająca w stosunku do potrzeb oferta usług medycznych i opiekuńczych, niedostateczna liczba ofert oświatowo-kulturalnych dla osób starszych, brak ofert wsparcia dla rodzin obłożenie i przewlekłe chorych. Wyznaczono realizację celów, w obszarze pomocy osobom starszym: zapobieganie wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych i starszych, oraz budowa zintegrowanego wsparcia osób starszych i niepełnosprawnych. Zapisano konieczność współdziałania, na rzecz osób starszych, OPS z innymi organami, w szczególności opieki zdrowotnej i organizacjami samorządowymi. Zaplanowano działania w zakresie organizowania kampanii informacyjnej na temat dostępnych form wsparcia, spotkań o charakterze integracyjnym, dofinansowania działalności organizacji pozarządowych, opracowania standardów opiekuńczych dla osób starszych, programów aktywizujących osoby starsze poprzez udział w wydarzeniach kulturalno-oświatowych. Określone zostały wskaźniki dotyczące pracowników podnoszących kwalifikacje, zrealizowanych projektów lub akcji na rzecz integracji społecznej, partycypacji osób starszych i niepełnosprawnych w życiu społecznym w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi lub społecznymi, decyzji dotyczących udzielenia pomocy osobom w podeszłym wieku, samotnym i niepełnosprawnym. Wskazano prognozę, czyli spodziewane tendencje w czasie, na jaki były planowane *Strategie*, ramy finansowe, podmioty odpowiedzialne za realizację, harmonogram realizacji zadań z zakresu opieki nad osobami starszymi.

(dowody: akta kontroli str. 44, 45-123, 124, 125-171)

⁷ Przyjęta uchwałą nr LXXXII/491/10 Rady Gminy i Miasta Bogatynia z dnia 3 listopada 2010 r.

⁸ Przyjęta uchwałą nr L/422/17 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 19 stycznia 2017 r.

Na etapie tworzenia *Strategii* mieszkańcy Gminy mieli możliwość wyrażenia swojej opinii dotyczącej problemów społecznych poprzez uczestnictwo w badaniu ankietowym, natomiast nie poddano konsultacjom społecznym projektów *Strategii* przed przyjęciem i zatwierdzeniem przez Radę Gminy.

Zadania i cele przewidziane w *Strategiach* były realizowane, między innymi w oparciu o funkcjonującą, w strukturze OPS, Świetlicę Środowiskową dla Osób Niepełnosprawnych i Seniorów, która umożliwia osobom starszym z terenu Gminy uczestniczenie w bezpłatnych zajęciach plastycznych, muzycznych, spotkaniach świątecznych, także wyjazdach na wycieczki w ramach współpracy transgranicznej.

(dowody: akta kontroli str. 44, 45-123, 124, 125-171, 263-273, 274-279)

1.3. W latach objętych kontrolą OPS przygotowywał, na potrzeby Gminy⁹, coroczną „*Ocenę zasobów pomocy społecznej*” (dalej: „*Ocena*”) w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. W *Ocenie* obejmowano w szczególności infrastrukturę, kadre, organizacje pozarządowe i nakłady finansowe na zadania pomocy społecznej, bez względu na podmiot je finansujący i realizujący, ponadto uwzględniano zagadnienia dotyczące rodzin i osób korzystających z pomocy społecznej, rodzaje ich problemów oraz ich rozkład ilościowy, wskazywano formy pomocy osobom starszym, w tym usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania. Wnioski końcowe zawarte w *Ocenie* (za lata 2015 i 2016) dotyczyły, między innymi, zabezpieczenia środków na: działania na rzecz osób długotrwale korzystających z pomocy społecznej, zapewnienie rodzinom przeżywającym trudności wsparcia i pomocy asystenta rodziny, oraz wzrostu nakładów na usługi opiekuńcze świadczone na terenie Gminy.

(dowody: akta kontroli str. 172-207, 208-243, 263-273, 274-279)

Zgodnie z wymogiem ustawowym¹⁰ Kierownik OPS składał Radzie Miejskiej coroczne sprawozdania z działalności Ośrodka, w których, między innymi, przedstawiał, w ogólnej formie, potrzeby w zakresie pomocy społecznej, w tym związane ze świadczeniem usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu zamieszkania.

(dowody: akta kontroli str. 244-260, 263-273, 274-279)

Sprawozdania Kierownika OPS były przyjmowane przez Radę Miejską po wcześniejszym rozpatrzeniu przez Komisję ds. Zdrowia i Spraw Socjalnych Rady Miejskiej¹¹.

(dowody: akta kontroli str. 172-207, 208-243, 263-273, 274-279)

1.4. W latach objętych kontrolą, Rada Miejska nie opracowała i nie skierowała do wdrożenia na terenie Gminy lokalnych programów pomocy społecznej¹².

(dowody: akta kontroli str. 378-380, 381-393)

⁹ Ocena zasobów pomocy społecznej, jest podstawą do planowania budżetu Gminy na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej.

¹⁰ Art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej nakłada na kierownika OPS obowiązek składania Radzie Gminy corocznych sprawozdań z działalności Ośrodka.

¹¹ Sprawozdania z działalności OPS: za 2014 r. zostało bezdyskusyjnie przyjęte na posiedzeniu Komisji ds. Zdrowia i Spraw Socjalnych w dniu 16.09.2015 r. i na XIX/15 sesji Rady Miejskiej w dniu 23.10.2015 r.; za 2015 r. - na posiedzeniu w/w Komisji w dniu 22.11.2016 r. i na XLVII/16 sesji Rady Miejskiej w dniu 28.11.2016 r. Sprawozdanie z działalności OPS za 2016 r. zostanie rozpatrzone w listopadzie 2017 r., zgodnie z planem pracy Rady Miejskiej.

¹² Art. 17 ust. 2 pkt. 4 ustawy o pomocy społecznej zalicza do zadań własnych Gminy podejmowanie zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznanych potrzeb Gminy, w tym tworzenie i realizację programów osłonowych. Ponadto zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 3a (wejście w życie od 5 października 2015 r.), do zadań własnych Gminy należy opracowanie i realizacja projektów socjalnych (*projekt socjalny to zespół działań mających na celu poprawę sytuacji życiowej osób, rodzin, grup zagrożonych ubóstwem, marginalizacją i wykluczeniem społecznym – art. 6 pkt 18*).

OPS nie uczestniczył w przygotowaniu, ani nie został zobligowany przez Gminę do realizacji we własnym zakresie, programów lokalnych obejmujących działania na rzecz osób starszych w szczególności w zakresie opieki i wsparcia w miejscu zamieszkania, na przykład we współpracy z policją, strażą miejską, strażą pożarną program wprowadzający zasady bezpieczeństwa dla osób starszych w domu i na ulicy, czy rozwój wolontariatu na rzecz osób starszych.

(dowody: akta kontroli str. 263-273, 274-279)

1.5. Wiedza o potrzebach osób starszych, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy w funkcjonowaniu w swoim środowisku zamieszkania pochodziła z rozeznania środowiska prowadzonego przez pracowników socjalnych OPS (rozmowy z mieszkańcami, analizowanie ankiet sporządzanych przy opracowywaniu *Strategii*).

W OPS nie wprowadzono uregulowań wewnętrznych (procedury postępowania, zarządzenia) dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób starszych, w tym w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

Wiedza, jaką posiadał OPS o liczbie osób starszych prowadzących jednoosobowe gospodarstwa domowe oraz zamieszkujących w wieloosobowych gospodarstwach domowych, które w najbliższym czasie będą potrzebować pomocy w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, wynikała z rozeznania poszczególnych pracowników socjalnych OPS pozyskanej podczas pracy w rejonie opiekuńczym, ponadto dane, dotyczące grup wiekowych, pozyskiwano z gminnej ewidencji ludności.

OPS nie posiadał analizy i opracowania z zakresu potrzeb odnośnie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, a dostępne dane wynikały z *Oceny*. Nie zaplanowano działań w celu monitoringu sytuacji osób starszych, nie ustalono grupy seniorów, którzy z dużym prawdopodobieństwem takiego wsparcia będą potrzebować w najbliższym czasie, w ciągu kilku najbliższych (3-5) lat i w dalszej perspektywie.

Według wiedzy pracowników OPS wszystkie osoby potrzebujące wsparcia zostały objęte pomocą w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, a w przypadku osób, które jeszcze nie potrzebują takiego wsparcia, lecz np. z powodu samotnego zamieszkiwania takiej pomocy będą potrzebować w ciągu kilku najbliższych lat, prowadzona jest praca socjalna.

OPS nawiązał nieformalną współpracę z lokalnymi podmiotami leczniczymi, która polegała na zgłaszaniu przez szpitale/przychodnie do OPS przypadków osób potrzebujących pomocy w codziennej egzystencji, np. po zakończeniu hospitalizacji, które samotnie zamieszkiwały i nie mogły liczyć na wsparcie rodziny, sąsiadów; osoby te zostały objęte przez OPS w szczególności usługami opiekuńczymi oraz świadczeniami pieniężnymi, np. zakup leków, środków opatrunkowych.

W przypadku pozyskania informacji o sytuacji osób starszych potrzebujących pomocy w codziennej egzystencji przeprowadzano wywiad środowiskowy. Pomoc w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania udzielana była na wniosek strony. Pierwsza informacja, że dana osoba potrzebuje pomocy w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, była pozyskana także przez pracowników socjalnych i innych pracowników OPS, natomiast nie dokonano analizy rynku usług opiekuńczych.

(dowody: akta kontroli str. 263-273, 274-279)

DUO, jak wskazała jego Kierownik, ściśle współpracuje z placówkami medycznymi, szpitalami, przychodniami, instytucjami kościelnymi oraz uczestniczy w organizacji pomocy wsparcia ze strony rodziny oraz sąsiadów. Jako dobrą praktykę wypracowano i stosuje się w przypadku trudnych sytuacji medycznych nadzór pielęgniarstwa, opiekę przejmując zatrudniona w PUO pielęgniarka, która wykonuje

wszelkie czynności medyczne, w ciężkich przypadkach pracują tylko opiekunki z dużym stażem pracy, gdyż doświadczenie zawodowe w przypadku pracy opiekunek z osobami starszymi zdobywa się latami, w/w opiekunki posiadają ogromną wiedzę ugruntowaną szkoleniami. Współpraca ze Szpitalem SP ZOZ w Bogatyni przebiega w sposób wzorowy i służy w pełni osobom starszym, podopiecznym, którzy wymagają hospitalizacji, w trybie natychmiastowym umieszczani są na oddziale, a Kierownik PUO bezpośrednio omawia powyższe przypadki z ordynatorem danego oddziału szpitalnego. Pacjenci hospitalizowani, którzy nie mają wsparcia ze strony rodziny, sąsiadów i mieszkający samotnie zgłasza do PUO ordynator oddziału szpitalnego. Informacje o potrzebie usług opiekuńczych do Kierownika PUO spływają także z przychodni lekarskich. W wielu przypadkach pracownicy PUO - opiekunki domowe, udzielają informacji o sposobie działania oraz możliwości objęcia daną osobę pomocą w formie usług opiekuńczych. Są sytuacje, w których sąsiedzi osób starszych potrzebujących opieki informują opiekunki o potrzebie wsparcia środowiskowego, w momencie zgłoszenia powyższa informacja wpływa, w tym samym dniu, do pracownika socjalnego OPS. PUO prowadzi ścisłą współpracę z parafią Św. M. Kolbego, która zaopatrzyła DUO nieodpłatnie, w łóżka oraz inny sprzęt rehabilitacyjny, a parafialny „Caritas” udziela wsparcia najuboższym podopiecznym OPS. Ceremonie pogrzebowe samotnych podopiecznych OPS odbywają się zawsze przy udziale Kierownika i opiekunek PUO.

(dowody: akta kontroli str. 263 -273, 280-287)

1.6. Z form wsparcia wymienionych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹³ na terenie Gminy świadczone pomoc w postaci: (1) usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania osobom samotnym, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają wsparcia innych osób, a są tego pozbawieni, oraz (2) umieszczania w domach pomocy społecznej (dalej: „DPS”), osób wymagających całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogących samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, którym nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych.

W latach objętych kontrolą najwięcej osób starszych skorzystało z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, odpowiednio: 148 w 2015 r., 161 w 2016 r. i 145 w 2017 r. (I pół.), co stanowiło 100% ubiegających się o to świadczenie w tych latach, a wartość tych usług wyniosła odpowiednio: 1 249 tys. zł w 2015 r., 1 331 tys. zł w 2016 r. i 769 tys. zł w 2017 r. (I półrocze).

Z DPS skorzystało, odpowiednio: 80 osób w 2015 r., 75 w 2016 r. i 63 w I półroczu 2017 r., co stanowiło 100% ubiegających się o to świadczenie w latach 2015-2016 i 94% w I półroczu 2017 r., a koszty poniesione z tytułu pobytu osób starszych w DPS wyniosły odpowiednio: 1 671 tys. zł w 2015 r., 1 661 tys. zł w 2016 r. i 839 tys. zł w I półroczu 2017 r.

(dowody: akta kontroli str. 355, 359)

Natomiast nie były dostępne inne formy wsparcia i pomocy osobom starszym, jak dzienne domy pomocy dla seniorów, rodzinne domy pomocy. Jak wskazał Kierownik OPS, planowane jest uruchomienie nowej formy pomocy, tj. mieszkań chronionych.

(dowody: akta kontroli str. 263-273, 274-279)

A

¹³ Dz.U. z 2016 r., poz. 930, ze zm.

Do wydawania decyzji administracyjnych przyznających usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania zostali upoważnieni Kierownik OPS i Zastępca Kierownika OPS¹⁴.

(dowody: akta kontroli str. 261-262)

W okresie objętym kontrolą wydanych zostało łącznie 454 decyzji w sprawie przyznania osobom starszym usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, w poszczególnych latach odpowiednio: w 2015 r. - 148, w 2016 r. - 161, w 2017 r. (I półrocze.) - 145. Nie wydawano decyzji negatywnych odmawiających tego świadczenia, brak było też osób oczekujących na rozpatrzenie wniosku o przyznanie tego typu świadczeń.

(dowody: akta kontroli str. 356)

W latach objętych kontrolą, z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania po pewnym czasie korzystania, zrezygnowało łącznie 16 osób, w poszczególnych latach odpowiednio: w 2015 r. trzy osoby, w 2016 r. - pięć, a w 2017 r. (I półrocze.) osiem osób.

(dowody: akta kontroli str. 356)

Na podstawie analizy dokumentacji pięciu osób, które rozpoczęły korzystanie z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, a następnie po jakimś czasie zrezygnowały z otrzymywanego wsparcia¹⁵ ustalono, że przyczynami rezygnacji były: zmiana miejsca zamieszkania, podjęcie opieki i oferowanie pomocy ze strony rodziny. Osoby te przed złożeniem rezygnacji nie składały reklamacji czy skarg na jakość otrzymywanych usług.

(dowody: akta kontroli str. 945-949)

W OPS zapewniono udzielanie porad prawnych dla osób starszych¹⁶. W I półroczu 2017 r. z możliwości tej skorzystały 52 osoby, w tym troje podopiecznych PUO. Natomiast z poradnictwa socjalnego skorzystało 265 osób, a psychologicznego trzy osoby. W przypadku osób mających problemy z poruszaniem się była możliwość skorzystania z takiego poradnictwa w miejscu zamieszkania, korzystając z transportu OPS, co należy uznać za dobrą praktykę.

(dowody: akta kontroli str. 358)

Według Kierownika OPS, osobom starszym, objętym usługami opiekuńczymi, zapewniano, w miarę zgłaszanych potrzeb, bezpłatny transport samochodem służbowym, aby mogły pojechać do lekarza, urzędu, uczestniczyć w ważnych wydarzeniach społecznych i politycznych, co również należy odnotować jako dobrą praktykę.

(dowody: akta kontroli str. 263-273, 274-279)

Jak wskazała Kierownik DUO, w OPS nie prowadzono wsparcia psychologicznego dla osób starszych w związku z przemocą doświadczaną od najbliższych, samotnością, utratą najbliższych, niepełnosprawnością, konfliktami rodzinnymi, bezradnością, natomiast w związku ze świadczonymi usługami opiekuńczymi osobom starszym udzielana jest pomoc w formie organizowania konsultacji medycznych w miejscu i poza terenem zamieszkania, bezpłatnego transportu do lekarzy pierwszego kontaktu i do specjalistów na planowane wizyty i konsultacje, także w placówkach medycznych we Wrocławiu. Także załatwianie spraw urzędowych podopiecznego, a wymagające osobistego uczestnictwa są również

¹⁴ Zgodnie z art. 110 ust. 7-8 ustawy o pomocy społecznej Burmistrz udzielił Kierownikowi OPS upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości Gminy (upoważnienie może być także udzielone innej osobie na wniosek kierownika OPS).

¹⁵ Analizą objęto po dwie sprawy z 2015 r. i 2016 r. oraz jedną z 2017 r.

¹⁶ Porady prawne były udzielane w Powiatowym Punkcie Nieodpłatnej Pomocy Prawnej funkcjonującym w budynku OPS.

organizowane. DUO organizuje także udział podopiecznych w wydarzeniach społecznych. Transportem OPS wykonywane są zakupy i dowóz na cmentarz na groby najbliższych, bo dla wielu podopiecznych jest to jedyna forma kontaktu z otoczeniem i światem zewnętrznym. Inną z form wsparcia dla seniorów jest wolontariat, w ramach którego co roku w okresie Świąt Bożego Narodzenia dostarczane są paczki żywnościowe podopiecznym PUO.

(dowody: akta kontroli str. 263-273, 280-287)

1.8. Średni koszt korzystania przez jedną osobę, z danej formy pomocy, w poszczególnych latach objętych kontrolą, kształtował się następująco:

- z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, odpowiednio: 8 730 zł w 2015 r., 8 267 zł w 2016 r. i 5 303 zł za sześć miesięcy 2017 r.

- w przypadku korzystania z DPS, odpowiednio: 20 887 zł w 2015 r., 22 147 zł w 2016 r. i 13 328 zł za sześć miesięcy 2017 r.

(dowody: akta kontroli str. 359)

W okresie objętym kontrolą, z opłat za usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, zostało zwolnionych odpowiednio: w 2015 r. 129 osób (50-częściowo i 79 - całkowicie, w 2016 r. 145 osób (55 - częściowo i 90 - całkowicie, w I półroczu 2017 r. 134 osoby (53 – częściowo i 81 – całkowicie), a najczęstszymi powodami zwolnienia była długotrwała lub ciężka choroba, co miało miejsce w przypadku 36 osób w 2015 r., 48 - w 2016 r. i 32 w I półroczu 2017 r., oraz niepełnosprawność, w przypadku 15 osób w 2015 r., 14 w 2016 r. i 21 w I półroczu 2017 r., natomiast z innych przyczyn¹⁷ zwolniono 77 osób w 2015 r., 83 w 2016 r. i 80 w I półroczu 2017 r. Zaleganie z opłatami, za usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, odnotowano w przypadku jednej osoby, na kwotę 186 zł. Należność ta została umorzona, decyzją Kierownika OPS, z powodu śmierci zobowiązanej.

(dowody: akta kontroli str. 356,357,359, 968, 969-970)

Środki przeznaczone na usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania w wysokości: 1 249 tys. zł w 2015 r., 1 331 tys. zł w 2016 r. i 769 tys. zł w I półroczu 2017 r., stanowiły odpowiednio: 8,1%, 5,7% i 19,1% wydatków na pomoc społeczną ogółem i według Kierownika OPS były wystarczające do realizacji wszystkich zadań związanych z zapewnieniem osobom starszym takich usług, które były ujmowane w corocznych wykazach potrzeb przygotowywanych przez Kierownika OPS.

(dowody: akta kontroli str. 356,357,359)

W latach objętych kontrolą, w budżecie Gminy uwzględniano potrzeby finansowe dotyczące usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania zgłaszane przez OPS do projektów uchwał budżetowych.

(dowody: akta kontroli str. 378-380, 381-393, 425-490)

Według Kierownika OPS i pracowników PUO, środki finansowe przewidziane w budżecie, były adekwatne do zgłaszanych potrzeb, wszystkie zaplanowane działania zostały wykonane, nie wystąpiły przypadki braku objęcia osób potrzebujących usługami opiekuńczymi.

(dowody: akta kontroli str. 288-289, 290-293, 294-354)

Porównanie wysokości wydatków na realizację usług opiekuńczych, wykazanych w sprawozdaniu RB-28S z kwotą wydatków na tego typu usługi wykazanych w sprawozdaniu MPiPS-03 (Dział 2B. Udzielone świadczenia – zadania własne gminy)¹⁸, wykazało rozbieżności w podawanych kosztach usług opiekuńczych,

¹⁷ Inne przyczyny zwolnienia osób starszych z opłat za usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania to: ponoszenie udokumentowanych wydatków na leki, leczenie i rehabilitację, stanowiących ponad 30% dochodu osoby samotnej lub dochodu rodziny, obłożna choroba świadczeniobiorcy, ukończenie przez świadczeniobiorcę usług 75 roku życia.

¹⁸ Sprawozdanie półroczne i roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych w naturze i usługach.

w wysokości: 523 429 zł w 2015 r., 535 051 zł w 2016 r. i 376 522 zł w I półroczu 2017 r.

(dowody: akta kontroli str. 491-494, 495-497, 498-502, 503-513, 514-523, 524-534, 535-544, 545)

Jak wskazała Główna Księgowa OPS, różnice w kosztach usług opiekuńczych wykazywanych w sprawozdaniach RB-28S i MPiPS-03 wynikają z tego, że w sprawozdaniu RB-28S ujmuje się faktyczne wydatki poniesione w rozdziale 85228, czyli godziny efektywne i nieefektywne, zaś w sprawozdaniu MPiPS wykazywane są tylko godziny faktycznie wypracowane u podopiecznego¹⁹.

(dowody: akta kontroli str. 545)

Kierownik DUO wskazała, że godziny pracy opiekunek domowych dzielone są na godziny pracy efektywne (faktycznie wypracowane u podopiecznego) i nieefektywne (rozwóz obiadów, odprawy, przejścia, dojazdy, szkolenia, delegacje), które stanowią koszty pracodawcy, różnica wynika również ze sposobu zatrudnienia, ponieważ opiekunki PUO są zatrudnione na umowę o pracę a nie na umowę zlecenie, korzystają zatem z urlopów, zasiłków chorobowych, rehabilitacyjnych”.

(dowody: akta kontroli str. 950)

1.9. W okresie objętym kontrolą Rada Miejska nie powoływała Gminnej Rady Seniorów, a sprawy osób starszych nie były przedmiotem obrad Rady Miejskiej ani komisji stałych Rady. Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej nie kontrolowała działalności OPS, jak również radni nie składali interpelacji dotyczących działalności OPS w zakresie usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania²⁰.

(dowody: akta kontroli str. 378-380, 381-393)

1.10. OPS propagował informacje o możliwości uzyskania przez osoby starsze pomocy, także w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Informacje takie przekazywane były przez pracowników socjalnych OPS w trakcie wizyt w rejonach, zawarto je na stronie internetowej OPS, przekazano do szpitala i przychodni lekarskich, informacje takie posiadają rady osiedlowe. Dostępne informacje wskazywały: gdzie i kto może uzyskać taką pomoc, adres, numer telefonu do pracownika socjalnego OPS celem uzyskania szczegółowych informacji.

(dowody: akta kontroli str. 263-273, 274-279)

Ponadto, jak wskazała Kierownik DUO, informacje o możliwości uzyskania pomocy w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania osobom starszym przekazywane są przez pracownice PUO w formie tzw. przekazu społecznego, między innymi, za pośrednictwem sołtysów. O możliwości objęcia usługami opiekuńczymi osób starszych potrzebujących wsparcia nie ogłaszano w kościołach, ani w prasie, gdyż – według Kierownik DUO – Bogatynia jest niedużym miastem i praca PUO jest widoczna i rozpoznawalna.

(dowody: akta kontroli str. 263-273, 280-287)

1.11. OPS był nadzorowany przez Burmistrza i podlegał kontroli Urzędu Miasta i Gminy (dalej: „UMiG”), realizowanej przez Dział Kontroli UMiG (w Gminie brak audytora wewnętrznego). W 2016 r. Ośrodek był kontrolowany w zakresie jego działalności, jednakże kontrolą tą nie objęto realizację usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania. Dział Kontroli UMiG, dokonywał weryfikacji informacji i danych przekazywanych Burmistrzowi przez OPS.

(dowody: akta kontroli str. 378-380, 381-393, 951- 967)

¹⁹ Zgodnie z interpretacją i objaśnieniami MRPiPS, do sprawozdania na formularzu MRPiPS-03 przyjmuje się ilość i wartość usług opiekuńczych liczoną na podstawie decyzji o ich przyznaniu i nie jest ona korygowana faktycznymi wydatkami OPS na te świadczenia.

²⁰ Zgodnie z informacją Burmistrza udzieloną na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

W latach 2015-2016 i w I półroczu 2017 do OPS lub Urzędu Miasta i Gminy nie wpłynęły skargi na poziom, zakres, sposób wykonania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Nie odnotowano także skarg, składanych do Burmistrza, na funkcjonowanie OPS lub opieki nad osobami starszymi.

(dowody: akta kontroli str.378-380, 381-393)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że:

1. OPS nie prowadził diagnozowania sytuacji osób starszych, nie rozpoznano i nie przeanalizowano lokalnych potrzeb w zakresie zapewnienia wsparcia osobom niesamodzielnym, nie opracowano diagnozy. Należy zauważyć, że diagnoza to rozpoznanie i ocena stanu przedstawiona na podstawie badań i analiz, zatem zmieniające się uwarunkowania w zakresie sytuacji osób starszych na terenie Gminy, zdaniem NIK, powinny znaleźć odzwierciedlenie w takim dokumencie. Według Kierownika OPS, diagnozy nie przygotowano, gdyż usługi opiekuńcze dla osób samotnych są świadczeniem obligatoryjnym, a obowiązek dokonywania diagnozy nie wynikał z przepisów ustawy o pomocy społecznej. NIK nie podziela tego stanowiska. W świetle przepisu art. 15 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, pomoc społeczna polega, między innymi, na analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej. Temu celowi służy diagnozowanie sytuacji osób starszych, poprzez monitorowanie, obejmujące, między innymi, sytuację demograficzną, dochodową, warunki mieszkaniowe, aktywność zawodową, sytuację rodzinną i strukturę gospodarstw domowych, sytuację osób niepełnosprawnych, aktywność społeczną i obywatelską, aktywność edukacyjną i kulturalną, aktywność sportową i rekreacyjną, stan zdrowia, dostępność i poziom usług socjalnych, zgodnie z art. 2 (obowiązującej od 1 stycznia 2016 r.) ustawy o osobach starszych²¹.

(dowody: akta kontroli str.12-28, 294-334, 335-354, 1014)

W świetle powyższych wyjaśnień Kierownika OPS należy zauważyć, że w dokumentach Gminy wśród problemów priorytetowych zapisano, między innymi, wzrost liczby osób wymagających opieki, niewystarczająca w stosunku do potrzeb oferta usług medycznych i opiekuńczych, konieczność wzrostu nakładów na usługi opiekuńcze.

(dowody: akta kontroli str. 44, 45-123, 124, 125-171, 172-207, 208-243, 263-273, 274-279)

2. Struktura organizacyjna i podział zadań pomiędzy poszczególnymi Działami OPS, nie pozwalały na skuteczną współpracę i współdziałanie, w zakresie świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, między pracownikiem socjalnym, wykonującym obowiązki w DPŚiŚ, a opiekunką domową (zatrudnioną w DUO). Jak wskazali pracownicy PUO, pracownicy socjalni ograniczając się do przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, nie wykazują aktywnego współdziałania z opiekunką domową w rozwiązywaniu problemów podopiecznego, nie uczestniczą w procesie ich opieki i aktywizacji. Ponadto brak zespołów roboczych (Kierownik DUO, pracownik socjalny, opiekunka PUO) uniemożliwia konstruktywne wprowadzanie zmian i rozwiązywanie problemów seniorów. W związku z powyższym NIK widzi potrzebę rozważenia przeprowadzenia zmian organizacyjnych w strukturze OPS w zakresie funkcjonowania DUO, realizującego zadania z zakresu zapewnienia pomocy w formie usług opiekuńczych, celem zapewnienia współpracy ze strony pracowników socjalnych i opiekunek domowych.

²¹ Dz.U. z 2015 r., poz.1705

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że OPS, pomimo braku dostatecznego rozpoznania i przeanalizowania lokalnych potrzeb w zakresie zapewnienia wsparcia osobom niesamodzielnym oraz diagnozowania sytuacji osób starszych, realizował zadania dotyczące monitorowania i analizowania potrzeb osób starszych w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W OPS nie określono norm (poziomu/standardu/zasad) usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania, wymagań jakościowych lub procedur (wytycznych, zarządzeń Kierownika OPS) i zasad w zakresie sposobu świadczenia usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania.

Według Kierownika OPS, nie opracowano standardów usług opiekuńczych dla osób starszych świadczonych w miejscu zamieszkania, gdyż dotychczasowy poziom tej pomocy funkcjonuje poprawnie; mimo nieokreślenia, nieprzyjęcia i niestosowania przez OPS norm i standardów, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania dla osób starszych są realizowane. Podstawę ich przyznania stanowi art. 50 ustawy o pomocy społecznej, przeprowadzony wywiad środowiskowy oraz wydana na podstawie tej ustawy decyzja administracyjna w sprawie przyznania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania świadczeniobiorcy.

(dowód: akta kontroli str. 263-273, 274-279)

Realizacja zadań w zakresie świadczenia usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania była oparta o zasady opracowane, w formie pisemnej i wdrażane praktycznie, przez Kierownika DUO. Określały one katalog (usług opiekuńczych i rodzaj czynności wchodzących w zakres usług o charakterze: opiekuńczo-pielęgnacyjnym, higienicznym, gospodarczym, wspierającym proces leczenia, organizacyjnym i były zawarte w „Ramowym zakresie czynności opieki domowej zatrudnionej w OPS”, natomiast wykaz czynności pielęgnacyjnych i gospodarczych, zawierał „Szczegółowy zakres obowiązków opieki”²².

(dowód: akta kontroli str. 971, 972-975)

Jak wskazała Kierownik DUO, praca w PUO rozpoczyna się, każdego dnia, od osób starszych, które są leżące (toaleta, zmiana bielizny, karmienie, podanie leków), następnie opiekunka wchodzi w środowiska, w których osoby starsze w różnym stopniu są chodzące; (...) jako dobrą praktykę stosowana jest zasada, o której wszystkie opiekunki są informowane na szkoleniach, że w momencie zauważenia zmian w zachowaniu podopiecznego nie może opuścić środowiska, musi poinformować Kierownika PUO, rodzinę. W takich sytuacjach Kierownik PUO dzwoni po pogotowie. Opiekunka, która pracuje u osoby starszej przez dany okres jest jedyną osobą, która w sposób precyzyjny widzi zachodzące zmiany w mowie, sposobie poruszania się, zachowania. Wszystkie te zmiany w okresie starszym są objawami zwiastującymi choroby internistyczne i neurologiczne. W takich sytuacjach baczna obserwacja jest jedynym drogowskazem rozsądnego postępowania i troski o stan zdrowia podopiecznego.

²² Do zadań pielęgnacyjnych należy m.in. mycie, czesanie, ubieranie, kąpanie, podawanie leków, smarowanie, okłady (...), zamawianie wizyt lekarskich, kontakt z lekarzem w sprawach dotyczących zdrowia podopiecznego (jako dobrą praktykę stosuje się, że toaleta osoby leżącej wykonywana jest przez dwie opiekunki).

Do zadań gospodarczych należy: utrzymanie czystości w pomieszczeniach użytkowanych przez osobę starszą, utrzymanie w czystości naczyń stołowych, sprzętu gosp. domowego, pranie bielizny, odzieży, bielizny pościelowej, prasowanie, zakupy, przygotowywanie posiłków, dostarczenie jednego gorącego posiłku, organizowanie spacerów, podtrzymanie kontaktów ze środowiskiem.

(dowód: akta kontroli str. 263-273, 280-287, 971, 972-975)

Na podstawie zbadanej próby obejmującej 30 osób starszych korzystających z pomocy w formie usług opiekuńczych stwierdzono, że usługi te były realizowane zgodnie z przyjętym zakresem, określonym w wywiadach środowiskowych, dla każdej osoby podopiecznej, w indywidualnym zakresie usług opiekuńczych, zawierającym szczegółowy wymiar usług i wykaz czynności, które mają być podejmowane wobec danej osoby. Opiekunki były poinformowane, wiedziały jakie czynności mają wykonywać, jak często i w jakim wymiarze u każdej osoby starszej i jak ustalono, wywiązywały się z tych zadań, a osoby objęte pomocą wiedziały jakiego typu usługi im przysługują, czego mogą oczekiwać i wymagać.

(dowód: akta kontroli str. 574-664, 665-765, 764-847)

Ponadto jak wskazała Kierownik DUO, zorganizowano możliwość korzystania z gorącego posiłku, dowożonego do domu osoby starszej²³, ponadto PUO zapewnia kontakt z osobami duchownymi (współpracuje z parafiami, kiedy podopieczny prosi o wizytę duszpasterską lub zamówienie mszy zgłasza to opiekunce). Przewidziano również świadczenie usług opiekuńczych w okresie, w którym osoba starsza czasowo korzysta z leczenia szpitalnego lub innego stacjonarnego i całodobowego świadczenia zdrowotnego (w tym okresie opiekunka dostarcza podopiecznemu bieliznę osobistą, ręczniki, przybory toaletowe, prasę, owoce, napoje, kontynuuje usługi w miejscu zamieszkania podopiecznego, które polegają na: paleniu w piecach, podlewaniu kwiatów, odebraniu poczty, opieki nad zwierzętami), kontynuacja takich czynności jest bardzo istotna dla osób samotnie zamieszkujących; w takich przypadkach PUO jest jedynym wsparciem w zakresie wszystkich potrzeb środowiskowo – egzystencjalnych. W zasadach pracy PUO przewidziano świadczenia w dni wolne od pracy i w godzinach popołudniowych, wprowadzając pracę zmianową opiekunki, jednak z tytułu małego zainteresowania osób starszych i zakwestionowania przez PIP, który uzasadnił to zbyt wielkim obciążeniem pracownika, wycofano się z tej formy pomocy²⁴.

PUO nie posiada wytycznych, zasad dostępu do usług medycznych i rehabilitacji, natomiast jako dobrą praktykę stosuje się ścisłą współpracę w tym zakresie, podopieczni, którzy korzystają z rehabilitacji i nie mają możliwości dojazdu są dowożeni transportem OPS, opiekunki współpracują z pielęgniarkami, a proces leczenia i nadzoru medycznego lekarzy pierwszego kontaktu powiązany jest z pomocą usługową PUO, wszelkie sprawy zdrowotne podopiecznych konsultowane są z Kierownikiem PUO i opiekunkami oraz lekarzami rodzinnymi prawie każda wizyta domowa odbywa się w obecności opiekunki jest to nieodzowne, gdyż wszelkie zmiany leczenia, postępowania oraz dalsza diagnostyka podopiecznego pilotowana jest przez PUO. Nie wyodrębniono wspierająco-aktywizującego charakteru usług opiekuńczych dla osób starszych, ale usługi te organizowane są w taki sposób by zapewnić możliwie jak najszersze uczestnictwo podopiecznego w wykonywaniu poszczególnych czynności opiekuńczych (wspólnie z opiekunką w wielu przypadkach aktywnie uczestniczą w wykonywaniu lekkich czynności domowych, czy przygotowania posiłków), poprzez aktywne uczestnictwo czują się bardziej potrzebni, zaznaczając swoją tożsamość, mają podwyższone poczucie własnej wartości, czując że mają wpływ na swoje własne życie, a rolą opiekunki jest

²³ Na dzień kontroli PUO dostarczał 45 obiadów do domów podopiecznych, którzy (co wynika z ankiet) byli bardzo zadowoleni z tej formy pomocy.

²⁴ Ta forma pomocy została zakwestionowana przez PIP, opiekunki PUO za soboty, niedziele i święta otrzymywały dodatkowe wynagrodzenie (co było formą korzystną dla opiekunki a podopiecznym zapewniano ciągłą opiekę). W zaleceniach pokontrolnych PIP wskazano by oddawać za przepracowane dni świąteczne oddawać dni wolne, czym nie byli zainteresowani pracownicy PUO.

również zacieśnienie współpracy z otoczeniem podopiecznego, w szczególności z rodziną, znajomymi, sąsiadami, bo każdorazowy kontakt jest dla podopiecznego wielkim szczęściem dającym poczucie niewyobcowania; nie określono natomiast, dla pracy PUO (w formie pisemnej) takich zasad, ale jako dobre praktyki stosuje się regularne udzielanie informacji rodzinie lub opiekunom o zachowaniu, przyjmowaniu leków, posiłki, w przypadkach, gdy opiekunka nie może dostać się do mieszkania podopiecznego natychmiast zostają wezwane na pomoc odpowiednie służby”.

(dowody: akta kontroli str.263-273, 280-287, 971)

2.2. W latach objętych kontrolą, na terenie Gminy usługi opiekuńcze, świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania, realizowali pracownicy OPS: 27 osób w 2015 r., 34 osoby w 2016 r. i 31 osób w I półroczu 2017 r. Pracownicy PUO świadczyły usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, wszystkim osobom starszym z terenu działalności Ośrodka, mając pod opieką średnio pięć - sześć podopiecznych. Koszt godziny świadczonych usług opiekuńczych wynosił 20 zł.

(dowody: akta kontroli str. 280-287, 294-334, 335-354, 360, 515, 525, 536)

Wymagania dotyczące kwalifikacji, predyspozycji i wieku osób świadczących usługi opiekuńcze, nie zostały w Ośrodku pisemnie określone. Według Kierownika PUO, w rozmowie z przyszłym pracownikiem osobiście weryfikuje on wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, doświadczenie zawodowe, ukończone szkolenia i kursy i podejmuje decyzje o zatrudnieniu danej osoby, zawsze na czas określony, w momencie wykazania predyspozycji do wykonywania zawodu opiekunki domowej podejmuje decyzje o zatrudnieniu na stałe.

Ponadto, jak wskazał Kierownik PUO, jednym z podstawowych czynników dobrej i skutecznej pracy z podopiecznym jest dobrze wyszkolona kadra, która posiada indywidualne predyspozycje pracy z osobą starszą, uczciwość oraz niesamowitą wrażliwość na człowieka, który potrzebuje wsparcia i pomocy. Pracownicy przyjęci na stanowisko opiekunki OPS są w sposób szczegółowy obserwowani na stanowisku pracy w różnych środowiskach, oceniani są z empatii, zaangażowania i miłości do człowieka. Zatrudniona kadra to osoby kochające ludzi. Na przestrzeni działalności PUO istniała duża rotacja pracowników. Tylko prawdziwe, szczerze zaangażowanie pozwala nieść profesjonalną pomoc i wsparcie seniorom, którzy z powodów zdrowotnych mają mniejszą zdolność radzenia sobie w codziennych trudach życia”.

(dowody: akta kontroli str.263-273, 280-287, 1010-1013)

Z zakresów obowiązków pracowników PUO wynikał rodzaj czynności jakie mają wykonywać w ramach świadczonych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, ponadto obowiązki dla tych pracowników określone zostały w „*Ramowym zakresie czynności opiekunki domowej*”.

(dowody: akta kontroli str.971, 972-975, 976-1007)

Pracownicy PUO rozliczali się i sprawozdawali realizację zadań w formie prowadzonych „zeszytów pracy opiekunki domowej”, z których wynikało, że wywiązywały się one z zadań, które powinny wykonywać, tj. wykonywały usługi w takiej formie i wymiarze, jak wskazano w szczegółowym wykazie wynikającym z decyzji o przyznaniu pomocy.

Jak wskazała Kierownik DUO zeszyty pracy opiekunki pracownicy PUO otrzymują w momencie zatrudnienia, są dokumentem pracy opiekunki domowej w środowisku podopiecznego, w którym odnotowuje się: wykonywane czynności opiekuńcze i gospodarcze, problemy opiekuńcze i propozycje ich rozwiązania, oraz udokumentowanie rozliczenia otrzymywanych przez opiekunkę od podopiecznego środków finansowych. Zeszyty pracy w okresach kwartalnych są poddawane analizie i kontroli.

(dowody: akta kontroli str. 1010-1013)

Ocena pracowników wykonujących usługi opiekuńcze była dokonywana na podstawie, odbywanych cyklicznie (w zależności od potrzeb, co najmniej kilkakrotnie w ciągu miesiąca) przez Kierownika PUO, kontroli i wizytacji, przeprowadzanych bez porozumienia z podopiecznym i opiekunką, w trakcie których sprawdzano jakość świadczonych usług, relacje podopiecznego i opiekunki. Z przeprowadzanych wizytacji sporządzano pisemne notatki, które zawierały stwierdzany stan faktyczny, w tym również ewentualne nieprawidłowości czy niedociągnięcia w pracy opiekunki.

(dowody: akta kontroli str. 546-548, 549-553, 554-560, 561-565, 566-568, 569-573)

Jak wskazała kierownik DUO, systematyczne kontrole są czynnikiem większego poczucia bezpieczeństwa podopiecznego, który ma świadomość, że w momencie wystąpienia problemu, z którym nie może sobie poradzić może liczyć na fachową pomoc.

(dowody: akta kontroli str. 1010-1013)

2.3. W latach objętych kontrolą OPS nie zlecał wykonywania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania organizacjom pozarządowym, a także nie wyłączał wykonawców usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania (agencję opiekunek, firmę) na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*²⁵.

(dowody: akta kontroli str. 263-273, 274-279)

2.4. Celem sprawdzenia, czy OPS zapewniał potrzebującym osobom starszym opiekę i pomoc w realizacji czynności dnia codziennego, czy spełniał ich oczekiwania i potrzeby, oraz czy podopieczni byli zadowoleni z otrzymywanej pomocy i co ewentualnie chcieliby zmienić, kontroler NIK przeprowadził badania ankietowe wśród podopiecznych DUO (wybranych losowo), a dotyczące wsparcia otrzymywanego z OPS.

(dowody: akta kontroli str. 1166)

Na wysłanych 30 ankiet odpowiedziało 29 osób, tj. 96,7% (26 kobiet i trzech mężczyzn, w wieku od 66 do 95 lat), w tym 16 to osoby samotnie, gospodarujące (42,4% respondentów), korzystający z usług opiekuńczych z pomocy społecznej w wymiarze: od pół roku (dwie osoby), do więcej niż pięć lat (dziewięć osób), w wymiarze od jednej godziny dziennie (11 osób), czterech godzin (trzy osoby); opłatę za te usługi wносило siedem osób, a 22 było zwolnionych (75,9% respondentów). Bardzo zadowolonych i zadowolonych, z udzielanej przez OPS pomocy było 28 osób, a jedna - czasami (odpowiednio: 96,6% i 3,4% respondentów). Jako czynności, regularnie wykonywane przez opiekunkę domową wskazali najczęściej: sprzątanie mieszkania, odkurzanie, wycieranie kurzu, mycie podłogi – 24 osoby), zakupy podstawowych artykułów żywnościowych (23) i sprzątanie łazienki (22). Jako najbardziej kłopotliwe przy korzystaniu z pomocy wskazano: ograniczanie czasu przeznaczonego na wykonanie potrzebnych czynności przez opiekunów (cztery osoby), a częstą zmianę opiekunów świadczących pomoc – (dziewięć osób). Natomiast nie wskazano m.in. braku zaufania do osób będących opiekunkami domowymi, lęku przed wyrażeniem niezadowolenia z jakości wykonanej usługi (z wyjątkiem jednej osoby), skrupowania przy zgłaszaniu prośby o wykonanie jakiejś usługi i obawa o jej wykonanie, 21 osób (72,4% respondentów) podało, że posiada dokładne informacje do kogo należy zgłosić zastrzeżenia w sytuacji, gdy ma się wątpliwości, co do zakresu i jakości świadczonej pomocy. (16 osób (55,2% respondentów) stwierdziło, że chciałoby

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.

otrzymywać dodatkowe usługi, a 21 (72,4% respondentów) przekazało w ankiecie osobiste spostrzeżenia i wyraziło podziękowania pracownikom PUO.

(dowody: akta kontroli str. 1020-1161)

Ustalone
nieprawidłowości

Uwaga dotycząca
badanej działalności

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

NIK zwraca uwagę, że OPS nie wykazał inicjatywy w sprawie opracowania standardów świadczenia usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania. Ze względu na różnorodność społeczności lokalnych i możliwości finansowych, standardy te powinny być określone na szczeblu gminnym i uwzględniać jej specyfikę. Może zostać np. określony standard minimalny, średni/przedziałowy i/lub maksymalny. Należy jednak zauważyć, że doprecyzowane wymagania powinny być możliwe do stosowania bez wątpliwości, co do ich znaczenia. Ogólny standard świadczenia usług społecznych może być opisany w wielu wymiarach: standard cech osoby, zespołu osób; standard czynności; standard narzędzi i instrumentów; standard zasobów; standard efektu; standard podejścia; standard kontekstu; standard odbiorcy usługi. Standard może być ujęty w normę prawną, np. w akcie prawa miejscowego (uchwała rady gminy lub zarządzenie jej organu wykonawczego), może też nie mieć charakteru normatywnego²⁶. Należy także mieć na uwadze, że wypracowany standard stanowi ramy odniesienia dla świadczonych usług, dzięki temu umożliwia porównanie i ocenianie jakości pracy poszczególnych pracowników. Ponadto doskonalenie działań, w tym standaryzacja form pomocy wpływa korzystnie na wizerunek pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 263-273, 274-279)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że OPS realizował zadania dotyczące określania zakresu usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania oraz wykonywanie usług zgodnie z przyjętym zakresem, pomimo braku opracowania wytycznych (zasad/norm/standardów) usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania oraz na ich podstawie określenia zakresu i warunków wykonywania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, przez pracowników zatrudnionych w OPS.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W OPS nie wypracowano modelu nadzoru nad realizacją i jakością usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Nie opracowano i nie wprowadzono do realizacji uregulowań wewnętrznych dotyczących nadzoru nad jakością usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania świadczonych osobom starszym.

Nadzór nad realizacją i jakością usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania sprawuje Kierownik PUO oraz pracownik socjalny właściwego rejonu mający nadzór nad rodziną. Nadzór sprawowany jest także przez Kierownika OPS, ale nie ustalano planu nadzoru i kontroli, a jakość świadczonych usług sprawdzana była poprzez analizę dokumentów (karty pracy opiekunek domowych), wizyty w środowisku Kierownika PUO, obserwację pracy opiekunek domowych i wzajemnych relacji między podopiecznym a opiekunem, prowadzenie wywiadów środowiskowych oraz ich aktualizację.

Kontrole jakości świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania przeprowadzane są w ciągu całego roku. Kierownik PUO wskazała, że ocenia

²⁶ Przykładowy standard usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania opracowany został przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi.

relacje między opiekunką z podopiecznym, przeprowadza regularne wizyty u podopiecznego, przewidziano możliwość konfrontacji między opiekunką a seniorem w obecności Kierownika PUO. Powyższa sytuacja stosowana jest jako dobra praktyka, która ma na celu wyjaśnienie problemu i znalezienie takiego rozwiązania, które jest satysfakcjonujące dla obu stron i przyczyni się do owocnej pracy na rzecz podopiecznego. Kierownik PUO wykonuje kontrole bez względu na fakt wpłynięcia czy nie wpłynięcia zgłoszenia podopiecznego OPS. W teczkach podopiecznych brak było dokumentów, czy i jak często takie konfrontacje się odbywały.

(dowód: akta kontroli str. 263-273, 280-287)

Kierownik OPS wskazał, że nie opracowano i nie wprowadzono do realizacji uregulowań wewnętrznych dotyczących nadzoru nad jakością usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania świadczonych osobom starszym, ponieważ dotychczas funkcjonujący system nadzoru nad jakością usług opiekuńczych jest dostateczny, sprawdzony i nie budzi zastrzeżeń ze strony podopiecznych."

(dowód: akta kontroli str. 263-273, 274-279)

3.2. Badaniom kontrolnym poddano 30 losowo wybranych spraw, w których pomoc udzielana była na wniosek osób zainteresowanych lub rodziny. Każda ze spraw rozpatrywana była w oparciu o zgromadzoną niezbędną dokumentację medyczną, finansową oraz sporządzone przez pracowników socjalnych wywiady środowiskowe. Stosowne decyzje wydawano bezzwłocznie w odstępie kilkudniowym od złożonego wniosku (w jednym przypadku opóźnienie, z przyczyn leżących po stronie wnioskodawcy, wyniosło 4 dni), wywiady środowiskowe zawierały informacje o osobach zobligowanych do alimentacji, a tam gdzie było to możliwe przeprowadzano wywiady, w których wyjaśniano, w każdym przypadku, czy osoby wymienione w art. 50 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej mogą zapewnić, odpowiednią opiekę, podczas wywiadu środowiskowego skompletowano dokumenty istotne z punktu widzenia określenia zasadności przyznania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania (np. zaświadczenie lekarskie wydane przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej stwierdzające, że osoba ubiegająca się o przyznanie usług opiekuńczych wymaga pomocy innych osób, proponowany przez pracownika socjalnego zakres usług opiekuńczych i ich wymiar był uzgadniany z podopiecznymi podczas przeprowadzania wywiadu środowiskowego. Na podstawie analizy dokumentacji dochodowej wnioskodawców, w powiązaniu z obowiązującymi w Gminie przepisami dotyczącymi częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat ustalano zasady odpłatności za usługi opiekuńcze. Częściowe lub całkowite zwolnienia z opłat, zgodnie z stosowną uchwałą Rady Gminy, stosowano w zależności od dochodu podopiecznego. Decyzja była wydawana przez osobę posiadającą odpowiednie upoważnienie Burmistrza (Kierownik i Z-ca Kierownika OPS) i zawierała oznaczenie organu wydającego decyzję, datę i miejsce wydania, oznaczenie adresata decyzji, podstawę prawną z podaniem konkretnych przepisów prawa oraz rozstrzygnięcie zawierające: szczegółowy zakres i wymiar świadczonych usług, okres i miejsce ich świadczenia oraz wykaz czynności opiekuńczych, które mają być podejmowane wobec osoby objętej usługami, z którym zapoznawano opiekunki celem realizacji.

(dowody: akta kontroli str. 574-664, 665-763, 764-847)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż OPS nie prowadził monitoringu jako systematycznego i bieżącego zbierania, analizowania i używania informacji dla celów prowadzenia nadzoru nad świadczeniem usług opiekuńczych i podejmowania decyzji w zakresie organizowania i świadczenia tych usług, oraz ewaluacji polegającej na dokonywaniu kompleksowej oceny jakości świadczonych usług opiekuńczych. Wyjaśnienie Kierownika OPS, iż mimo braku formalnego dokumentu wprowadzającego zasady

monitoringu i ewaluacji usług opiekuńczych, działania takie są prowadzone przez pracowników socjalnych i Kierownika PUO, nie jest adekwatne do stanu faktycznego, bo oba te procesy powinny być zaplanowane i wyraźnie oddzielone od podejmowanych czynności kontrolnych.

(dowody: akta kontroli str. 1019)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że OPS realizował zadania dotyczące nadzoru nad realizacją i jakością usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania, pomimo braku dokonywania, w tym zakresie, monitoringu i ewaluacji.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, wobec nie stwierdzenia nieprawidłowości w badanych obszarach, odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷, (dalej: „ustawa 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 we Wrocławiu.

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 wykorzystania uwag 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.

Wrocław, dnia 6 grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński

Kontroler:

Marian Karbarz

Główny specjalista kontroli państwowej



Podpis



Podpis

²⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.