



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.002.03.2021

Pani Elżbieta Szczepańska
Dyrektor
Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Chojnicach
Plac Niepodległości 7,89-600 Chojnice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/062 Zapewnienie opiekunom osób niesamodzielnych wsparcia wychowawczego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Chojnicach Plac Niepodległości 7, 89-600 Chojnice (dalej: „MOPS”),

Kierownik jednostki kontrolowanej

Elżbieta Szczepańska, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Chojnicach, od 1 grudnia 2008 r. (dalej: „Dyrektor”),

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.
2. Realizowanie wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.
3. Wydatkowanie i rozliczenie środków na realizację wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia kontroli. Kontrolą mogą być objęte również dokumenty wytworzone wcześniej, jeśli są niezbędne dla realizacji celu kontroli.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy

1. Alicja Szczepaniak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LG/166/2021 z 13 października 2021 r.
2. Beata Smyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/184/2021 z 02 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str.1-6)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

MOPS prawidłowo przygotował, wdrożył i realizował Resortowy Program „Opieka wytchnieniowa” (dalej: „Program”) w Gminie Miejskiej Chojnice (dalej: „Gmina”). Rozpoznał potrzeby w zakresie wsparcia wytchnieniowego, do realizacji usług opieki wytchnieniowej zapewnił personel i podejmował działania monitorujące ich realizację. Wsparcia udzielono w trzech edycjach Programu. Przyznawanie świadczeń w 2019 r. odbyło się w formie decyzji administracyjnej, jednak w kolejnych dwóch latach – na skutek wskazań z Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej – odstąpiono od ich wydawania, pomimo takiego obowiązku.

Wymiar godzinowy był zgodny z potrzebami beneficjentów. Objęto nim wszystkie osoby wnioskujące i kwalifikujące się do udziału w Programie. Pomocą objęto jednak mniejszą niż planowano liczbę podopiecznych: w 2019 r. o trzy osoby mniej, a w 2020 r. o dziewięć osób (w 2021 r. zgodnie z planem). Liczba wykorzystanych godzin była niższa od przyznanej o 26-27%, co w 2019 r. wynikało m.in. z rozpoczęcia wsparcia po pięciu miesiącach od podpisania umowy z Wojewodą Pomorskim.

MOPS prawidłowo wydatkował i rozliczył środki na realizację ww. wsparcia. Niemniej jednak nie wydatkowano wszystkich dostępnych środków: za 2019 r. dokonano zwrotu 27 633,21 zł, a za 2020 r. 38 474,34 zł (tj. 31,7% przyznanych kwot). Stwierdzono też nierzetelność weryfikacji dokumentów przedłożonych przez zatrudnionych opiekunów.

Przekazane Wojewodzie Pomorskiemu sprawozdania z realizacji opieki wytchnieniowej były kompletne, jednak kontrola wykazała nierzetelność, nie mającą wpływu na wydatkowanie środków.

Działania promocyjne i informacyjne dotyczące realizacji Programu były zgodne z jego wymogami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina zaplanowała opiekę wytchnieniową dla 30 osób w 2019 r. (w tym 15 dzieci), 40 osób w 2020 r. (10 dzieci) i 39 osób w 2021 r. (czworo dzieci).

(akta kontroli str.9)

Faktyczna liczba osób objętych Programem wyniosła odpowiednio: 27 (w tym sześcioro dzieci), 31 (troje dzieci) i 39 (czworo dzieci), tj. mniej o trzy, dziewięć i zero osób.

(akta kontroli str.8)

Dyrektor wyjaśniła, że w 2019 r. ostatecznie zgłosiło się mniej osób chętnych niż wynikało to z wcześniejszych deklaracji uczestnictwa. W 2020 r. wcześniejsze

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

deklaracje się nie potwierdziły w związku z rozpoczęciem stanu epidemii COVID-19 (ogólny lęk, potrzeba izolacji, stres związany z zakażeniem, widoczna tendencja do ograniczania spraw opieki do niezbędnych).

(akta kontroli str.295-296)

MOPS umieszczał na stronie internetowej informacje o ogłoszonych przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: „Ministerstwo”) naborach wniosków do Programu z prośbą o zgłoszenie się do pracowników socjalnych osób zainteresowanych uczestnictwem w Programie.

(akta kontroli str.222-228)

Dyrektor wyjaśniła ponadto, że pracownicy socjalni rozeznawali potrzeby osób niepełnosprawnych oraz osób sprawujących nad nimi opiekę podczas przeprowadzania wywiadów środowiskowych, a także podczas wszelkich rozmów z osobami zgłaszającymi się do MOPS o wsparcie.

(akta kontroli str.54-56)

1.2. MOPS złożył w imieniu Gminy wnioski na dofinansowanie z Programu: 26.04.2019 r. (edycja 2019), 20.04.2020 r. (edycja 2020) i 08.01.2021 r. (edycja 2021), skierowane do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku. Wnioskowane kwoty to: 86 400 zł⁴, 121 200 zł⁵ i 391 690 zł⁶ (skorygowana kolejnym wnioskiem na 157 560 zł).

(akta kontroli str.74-131)

MOPS złożył oświadczenia o przyjęciu środków finansowych przyznanych w ramach Programu: 07.06.2019 r., 03.06.2020 r. i 19.04.2021 r.

(akta kontroli str.74-131)

Wojewoda Pomorski zawarł z Gminą umowy na udzielenie wnioskowanego dofinansowania odpowiednio: 02.07.2019 r., 13.07.2020 r. i 13.05.2021 r. Przyznane środki odpowiadały wnioskowanym kwotom.

(akta kontroli str.74-131)

Dyrektor wyjaśniła, że kwoty wnioskowane do Programu w latach 2020 r. i 2021 r. były wyższe od kwot przyznanych przez Wojewodę Pomorskiego z uwagi na to, iż do ogólnej kwoty na realizację Programu uwzględniono wkład własny Gminy.

(akta kontroli str.12-13)

Wojewoda przekazał środki na realizację zadań z przeznaczeniem na dofinansowanie Modułu I (pobyt dzienny) oraz na koszty związane z obsługą Programu.

(akta kontroli str.74-131)

MOPS rozpoczął realizację wsparcia: 08.10 (edycja 2019), 12.08 (edycja 2020) i 01.06 (edycja 2021), tj. odpowiednio po:165, 30 i 19 dniach od zawarcia umowy z Wojewodą Pomorskim.

(akta kontroli str. 575-578)

Późne rozpoczęcie edycji 2019 Dyrektor wyjaśniła brakiem doświadczenia kadry w realizacji nowatorskiego Programu oraz koniecznością uzyskania wyjaśnień do ogólnych wytycznych Programu, wymiany doświadczeń pomiędzy Ośrodkami przystępującymi do tego wsparcia, czy wymiany informacji podczas odbywających się spotkań Forum Pracy Społecznej.

(akta kontroli str.60-61)

⁴ Zaplanowano 3 600 godzin, stawka 25 zł

⁵ Zaplanowano 5 000 godzin, stawka 25 zł

⁶ Zaplanowano 3 862 godzin, stawka 33 zł

W 2020 r. MOPS dokonał zwrotu niewykorzystanej dotacji 27 419,82 zł oraz odsetek bankowych 213,39 zł (z edycji 2019) na rachunek subkonta Wojewody Pomorskiego.

W 2021 r. MOPS dokonał zwrotu 38 474,34 zł dotacji i 0 zł odsetek bankowych (z edycji 2020).

(akta kontroli str.74-131)

Dyrektor wyjaśniła, że niewykorzystana dotacja za 2019 r. była wynikiem braku zgłoszeń osób chętnych do skorzystania z Programu, mimo wcześniej deklarowanej chęci uczestnictwa oraz niewykorzystania przyznanej liczby godzin przez osoby zakwalifikowane do Programu.

Niewykorzystana dotacja za 2020 r. wynikała z niepełnej realizacji liczby przyznanych godzin przez niektóre osoby zakwalifikowane do uczestnictwa w Programie.

(akta kontroli str.14-15)

Gmina realizowała wsparcie w jednej formie - w ramach pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że wynikało to ze zgłoszonych potrzeb przez osoby opiekujące się osobami niepełnosprawnymi w stopniu znacznym lub dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz z braku miejsc na realizację Programu w ośrodkach wsparcia, które funkcjonują na terenie miasta Chojnice.

(akta kontroli str.16-17)

1.3. Usługi opieki wytchnieniowej były realizowane samodzielnie przez MOPS.

(akta kontroli str.18-19)

Gmina nie podejmowała uchwał w sprawie realizacji Programu.

(akta kontroli str.22-51)

Dyrektor wprowadziła zarządzenia w sprawie Regulaminów rekrutacji i realizacji Programu – edycja 2019, 2020 i 2021. W Regulaminach zapisano m.in.: cele Programu, zasady korzystania z Programu, wzory dokumentów, zasady odpłatności, które były zgodne z Programem.

(akta kontroli str.22-51)

1.4. W badanym okresie wszyscy opiekunowie byli zatrudnieni na umowy zlecenia. MOPS nie powołał koordynatora opieki wytchnieniowej – zadanie to koordynowała Dyrektor.

(akta kontroli str.18)

Spośród łącznie 50 opiekunów, 10 wskazali sami podopieczni, a 40 było wskazanych przez MOPS. Dla 12 opiekunów MOPS posiadał udokumentowany staż pracy, a dla 16 – kwalifikacje zawodowe. Pięciu opiekunów realizowało wsparcie w trzech edycjach Programu (w tym jeden był wskazany przez podopiecznego). Szczegółowe badanie ich kwalifikacji wykazało, że dwóch opiekunów (wskazanych przez MOPS) posiadało kwalifikacje zawodowe i staż pracy w opiece nad chorymi. O pozostałych trzech MOPS nie posiadał informacji w tym zakresie (w tym dwóch opiekunów wskazanych przez MOPS).

(akta kontroli str.491-493)

W okresie objętym kontrolą czworo opiekunów było pracownikami MOPS.

(akta kontroli str.398)

Opiekunowie pięciu osób w edycji 2019 byli spokrewnieni z podopiecznymi. Wytyczne Programu w edycji 2019 nie wprowadzały ograniczeń w tym zakresie.

Dyrektor wyjaśniła, że wynikało to każdorazowo ze stanu osób niepełnosprawnych (wycofanie z relacji z obcymi osobami, brak poczucia bezpieczeństwa w momencie zmiany osób otaczających).

(akta kontroli str.302-304)

W edycji 2020 usługi opieki świadczyły wyłącznie osoby niespokrewnione.

W edycji 2021 u trojga podopiecznych zatrudniono osoby spokrewnione. W każdym przypadku były to osoby spoza kręgu wymienionego w Rozdziale VI, pkt 8, ppkt 12 Programu. Osoby te nie były członkami rodzin w rozumieniu art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁷. Osoby zatrudnione nie były opiekunami prawnymi ani osobami faktycznie zamieszkującymi razem z uczestnikami Programu.

(akta kontroli str. 302-304)

Weryfikacja relacji z potencjalnym podopiecznym następowała podczas rozmowy kwalifikacyjnej z Dyrektorem MOPS.

(akta kontroli str.304)

Dyrektor wyjaśniła, że MOPS nie dokumentował kwalifikacji i stażu zawodowego opiekunów, jeżeli osoby zatrudnione ich nie posiadały lub kiedy ich doświadczenie nie miało formalnego potwierdzenia, a także gdy osoby były wskazane przez podopiecznych. W rozumieniu pracowników MOPS, wytyczne kolejnych edycji Programu wskazywały konkretne wymagania dotyczące kwalifikacji lub doświadczenia wyłącznie osób świadczących opiekę wytchnieniową w ramach pobytu dziennego/pobytu całodobowego w innym miejscu wskazanym przez uczestnika Programu. Brak było wskazań, co do kwalifikacji i doświadczenia osób zatrudnionych do świadczenia usług opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej. MOPS miał trudności ze znalezieniem kadry do realizacji Programu. W przypadku osób, które zgłaszały się do pracy, a nie posiadały kwalifikacji i doświadczenia brano pod uwagę ich predyspozycje, dyspozycyjność, zdobyte doświadczenie w ramach prac dorywczych. Wszystkie zatrudnione osoby otrzymały pozytywne zaświadczenie lekarza medycyny pracy do pracy w roli opiekuna.

(akta kontroli str.64-67)

Dyrektor wyjaśniła, że zatrudnienie dwóch osób bez kwalifikacji i stażu pracy w opiece nad chorymi wynikało z sugestii osób wnioskujących (edycja 2019). Dyrektor przeprowadziła rozmowy z kandydatami do pracy. Wykazali się oni empatią, otwartością i wiedzą. Z rozmów wynikało, że posiadają doświadczenie zdobyte w ramach prac dorywczych i pomocy sąsiedzkiej. Ich zatrudnienie w kolejnych edycjach Programu było następstwem zdobytego doświadczenia, pozytywnego odbioru przez osobę niepełnosprawną i jej opiekuna oraz chęci dalszej współpracy.

(akta kontroli str. 66-67)

1.5. MOPS w badanym okresie przeprowadził 20 kontroli realizacji usług opieki wytchnieniowej (pięć w 2019 r., siedem w 2020 r. i osiem w 2021 r. Wszystkie kontrole dotyczyły świadczenia usług opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str.10-11 i 159-161)

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 111, ze zm.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania MOPS w badanym obszarze. MOPS prawidłowo przygotował i wdrożył wsparcie wytnieniowe opiekunom osób niesamodzielnych, realizowane w ramach Programu. O naborze do Programu informowano na stronie internetowej Ośrodka. Analiza potrzeb dotyczących wsparcia wytnieniowego, połączona z analizą dotyczącą kwoty wsparcia na usługę opieki wytnieniowej przyczyniła się do realizacji Programu przez trzy lata. Do realizacji opieki wytnieniowej zapewniono odpowiedni personel.

OBSZAR

2. Realizowanie wsparcia wytnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Liczba osób niepełnosprawnych o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz z orzeczeniami równoważnymi zamieszkujących Gminę wyniosła 1223, 1209 i 1215, a opieką wytnieniową objęto 27 (2,21%), 31 (2,31%) i 39 (3,2%). Osoby te należały do grupy docelowej określonej w Programie.

Liczba dzieci niepełnosprawnych zamieszkujących Gminę w 2019 r. wyniosła 425, w 2020 r. – 420 i w 2021 r. – 434. Opieką wytnieniową objęto odpowiednio: sześcioro (1,41% ogółu dzieci niepełnosprawnych), troje (0,71%) i czworo (0,92%) dzieci.

(akta kontroli str. 7 i 305)

Dyrektor wyjaśniła, że wnioski o przyznanie środków w ramach Programu złożone zostały na zakładane ilości uczestników w oparciu o posiadane przez MOPS informacje dotyczące potrzeb i wstępnych deklaracji osób zainteresowanych uczestnictwem w Programie.

(akta kontroli str. 70-71)

W kolejnych latach MOPS przyznano: 3 600, 5 000 i 3 862 godzin wsparcia wytnieniowego w formie pobytu dziennego, a zrealizowano odpowiednio: 2 607 (72,4%), 3 657 (73,1%) i 2 647⁸ (68,5%).

(akta kontroli str.306)

W badanym okresie złożono: 27 wniosków o uczestnictwo w Programie w 2019 r., 31 w 2020 r. i 39 w 2021 r.; 18 wniosków w 2020 r. i 23 wnioski w 2021 r. były kontynuacją uczestnictwa w Programie z roku poprzedniego.

(akta kontroli str.8)

2.2. Szczegółowa analiza losowo wybranej dokumentacji 15 osób zakwalifikowanych do Programu⁹ wykazała, że we wszystkich przypadkach:

- do wniosków załączono wymagane dokumenty,
- lekarze dokonywali oceny według skali Barthel (przyznano od 10 do 75 punktów),
- karty oceny stanu pacjenta zostały uzupełnione przez lekarzy,
- w 2019 r. we wszystkich badanych pięciu przypadkach wydawano decyzje administracyjne o udzieleniu wsparcia. Decyzje były wydane terminowo, przez upoważnioną do tego Dyrektora MOPS, zawierały wszystkie wymagane elementy,

⁸ Do 30 września

⁹ Podopieczni z najwyższą liczbą zrealizowanych godzin opieki

- załączono do nich wyniki rodzinnego wywiadu środowiskowego, o którym mowa w art. 107 ustawy o pomocy społecznej,
- MOPS uwzględniał stan zdrowia i sytuację osobistą uczestników Programu (załączono kopie orzeczeń o stopniu niepełnosprawności oraz dane wymagane wzorem wniosku),
 - wsparcie skierowano do wszystkich wnioskujących osób,
 - przyznane wsparcie było zgodne z wnioskowanym (w zakresie miejsca), MOPS dysponował harmonogramami świadczenia usług opieki wytchnieniowej, które dostosowywano do sytuacji podopiecznego,
 - członków rodziny lub opiekunów informowano o prawach i obowiązkach wynikających z przyznania usług opieki wytchnieniowej.
- Do Programu zakwalifikowano wszystkich chętnych.

(akta kontroli str.544-545)

2.3. Osobom objętym opieką wytchnieniową¹⁰ udzielono wsparcia:

- w ciągu od jednego do 152 dni od złożenia wniosku,
- w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania,
- w czterech przypadkach przez osobę wskazaną przez wnioskodawcę i w 11 przez osobę wskazaną przez MOPS,
- na podstawie ustalonych harmonogramów realizacji wsparcia, częściowo modyfikowanych na prośbę podopiecznych; prowadzono ewidencję przyznanych godzin wsparcia,
- osoby korzystające z usług opieki wytchnieniowej nie korzystały z innych formy pomocy usługowej,
- wymiar zrealizowanego wsparcia był w 14 przypadkach zgodny z przyznanym, a w jednym przypadku podopieczny nie wykorzystał trzech godzin z przyznanych 124 godzin opieki (2,4% godzin),
- w 2019 r. Starostwo Powiatowe w Chojnicach nie oferowało specjalistycznego poradnictwa, więc MOPS w przypadku korzystania z opieki wytchnieniowej w postaci pobytu dziennego badanych pięciu osób nie miał potrzeby weryfikacji tego faktu.

(akta kontroli str.544-545)

Dyrektor wyjaśniła, że termin udzielenia wsparcia powyżej 150 dni od złożenia wniosku wynikał z faktu, że wnioski zostały złożone na etapie ogłoszenia przez MOPS informacji o planowanym przystąpieniu do Programu (grudzień poprzedniego roku). Osoby zainteresowane były informowane o przewidywanym terminie rozpoczęcia Programu.

(akta kontroli str.62-63)

2.4. Osobom korzystającym z opieki wytchnieniowej nie było przyznawane dodatkowe wsparcie.

(akta kontroli str.162-163)

2.5. Dyrektor MOPS wskazała, że dzięki Programowi możliwa była rozbudowa oferty pomocowej tutejszego Ośrodka. Mocną stroną Programu był sam jego cel – idea wsparcia członków rodzin lub opiekunów osób niepełnosprawnych poprzez odciążenie ich w codziennych obowiązkach związanych ze sprawami opieki. Poprawa kondycji psychofizycznej wiąże się bezpośrednio z podwyższeniem komfortu życia osób niepełnosprawnych.

¹⁰ Na próbie losowo wybranej dokumentacji 15 osób zakwalifikowanych do opieki wytchnieniowej, objętych badaniem w pkt.2.2

Słabą stroną Programu – zdaniem Dyrektora MOPS – były nieprecyzyjne wytyczne dotyczące realizacji, które wymagały kierowania zapytań o interpretację do Ministerstwa czy Urzędu Wojewódzkiego, a także nieczytelne wzory dokumentów (np. Karta zgłoszenia – edycja 2020), których wypełnienie stanowiło trudność dla osób wnioskujących o wsparcie.

Dyrektor MOPS wskazała również na zbyt niskie koszty obsługi pracowników realizujących Program (nieadekwatne do wymaganego zaangażowania) oraz na trudności w znalezieniu kadry świadczącej usługi, szczególnie w zakresie pomocy opiekunom dzieci niepełnosprawnych.

(akta kontroli str.10-11)

Ponadto pracownicy realizujący zadanie w MOPS wskazali na trudności związane z uzyskaniem jasnej i precyzyjnej interpretacji ogólnych wytycznych Programu, ubogą ofertę szkoleniową, trudności z wymianą doświadczeń z innymi ośrodkami. Ponadto wzory dokumentów były niejasne dla wnioskujących o wsparcie, niejasne były warunki diagnozy osób potrzebujących wsparcia wychnieniowego. Nie wszystkie osoby zgłosiły chęć skorzystania z Programu przed jego rozpoczęciem, a w trakcie jego trwania zgłaszały taką potrzebę (szczególnie edycja 2021). Praca przy realizacji Programu wymagała sporego zaangażowania, wypracowania procedur działania, szukania rozwiązań sytuacji problemowych, kreatywności i ogromu zrozumienia dla potrzeb szczególnej grupy, jaką są osoby niepełnosprawne oraz ich rodziny i opiekunowie. Natomiast nakłady przewidziane na obsługę Programu były bardzo niskie, co nie spełniło funkcji motywacyjnej (wynagrodzenia nieadekwatne do zaangażowania i wykonanej pracy).

Pracownicy potwierdzili, że mocną stroną Programu było rozszerzenie oferty pomocowej MOPS i wsparcie członków rodzin lub opiekunów osób niepełnosprawnych poprzez odciążenie ich w codziennych obowiązkach związanych ze sprawowaniem opieki. Poprawa kondycji psychofizycznej opiekunów wiąże się bezpośrednio z podwyższeniem komfortu życia osoby niepełnosprawnej.

Pracownicy wskazali, że w kolejnych edycjach wytyczne były bardziej czytelne, sukcesywnie zmieniane i wychodziły naprzeciw napotykanym trudnościom związanych z realizacją.

(akta kontroli str.287-290)

2.6. Do MOPS nie były składane skargi lub wnioski z zakresu świadczenia usług opieki wychnieniowej.

(akta kontroli str.132-134)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor MOPS w latach 2020-2021 przyznawała usługi opieki wychnieniowej na podstawie Karty zgłoszenia. Było to zgodne z wytycznymi Programu (edycja 2020 oraz 2021) odpowiednio: Rozdział V, ust. 10 i Rozdział V ust. 13, w brzmieniu: „Gmina/powiat kwalifikuje do przyznania/przyznaje usługi opieki wychnieniowej na podstawie Karty zgłoszenia do Programu Opieka wychnieniowa, której wzór stanowi załącznik do Programu.”

Dyrektor wyjaśniła, że w sierpniu 2020 r. MOPS otrzymał wyjaśnienie z Ministerstwa, w którym wskazano, że – przy kwalifikowaniu do opieki wytchnieniowej – nie ma konieczności wydawania decyzji.

Ponadto w maju 2021 r. pracownicy MOPS realizujący Program uczestniczyli w szkoleniu organizowanym przez Ośrodek Twórczej Interwencji Kraków pn. Program „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2021, na którym przekazano informację, iż w zakresie przyznania usług opieki wytchnieniowej nie wydaje się decyzji administracyjnej.

(akta kontroli str. 548-553)

NIK przynajmniej, że w opinii Ministerstwa nie było konieczności wydawania decyzji administracyjnych, jednak w latach 2020-2021 nadal obowiązywał art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹¹, zgodnie z którym zasadą było przyznawanie świadczeń z pomocy społecznej w formie decyzji administracyjnej.

OCENA CZĄSTKOWA

MOPS objął opieką wytchnieniową osoby należące do grupy docelowej Programu, udzielając wsparcia wszystkim chętnym, zgodnie ze złożonymi wnioskami. Dyrektor MOPS wprowadziła uregulowania dotyczące kwalifikowania podopiecznych do Programu, zgodne z jego założeniami. Prawidłowo prowadzono ewidencję udzielonego wsparcia. Do edycji 2019 wydawane były decyzje administracyjne o przyznaniu wsparcia wytchnieniowego. W kolejnych latach, mimo takiego obowiązku prawnego, odstąpiono od wydawania decyzji administracyjnych.

OBSZAR

3. Wydatkowanie i rozliczenie środków na realizację wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.

Opis stanu faktycznego

3.1. Przyznane środki: 86 400 zł (edycja 2019), 121 200 zł (edycja 2020) i 157 560 zł (edycja 2021) wydatkowano na:

- w 2019 r. - wynagrodzenia personelu instytucji świadczącej usługi opieki wytchnieniowej 73 802,4 zł, koszty obsługi 590 zł¹², inne wydatki 360 zł (łącznie 74 752,4 zł, tj. 86,5% otrzymanych środków);
- w 2020 r. - wynagrodzenia personelu instytucji świadczącej usługi opieki wytchnieniowej 102 047,95 zł, koszty obsługi 1 288 zł¹³, inne wydatki 490 zł (łącznie 103 825,95 zł, tj. 85,7% otrzymanych środków),
- w 2021 r. (do 30 września) - wynagrodzenia personelu instytucji świadczącej usługi opieki wytchnieniowej 81 306,24 zł, koszty obsługi 0 zł, inne wydatki 1 350 zł (łącznie 82 656,24 zł, tj. 52,5% otrzymanych środków).

(akta kontroli str. 307)

Dyrektor wyjaśniła, że MOPS nie rozpoczął realizacji Programu – edycja 2020 przed zawarciem umowy o finansowanie z uwagi na okres epidemii COVID 19. Zarówno osoby niepełnosprawne, jak i opiekunowie odczuwali niepokój, lęk przed kontaktem z osobami trzecimi, poddawali się dobrowolnej izolacji. W 2021 r. przyczyną był brak kadry do realizacji (ogłoszenie o naborze z 25.03.2021 r.) i brak chęci

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.

¹² 225,00 zł na materiały biurowe, 365,00 zł szkolenia

¹³ 819,00 zł na wynagrodzenia pracowników

wcześniejszego skorzystania z Programu – w przypadku wskazań przez podopiecznych.

(akta kontroli str. 291-292)

3.2. W badanym okresie wyodrębniono rachunek bankowy dla środków z Programu oraz prowadzono ewidencję księgową otrzymanych środków i wydatków dokonywanych z tych środków na wyodrębnionych kontach.

(akta kontroli str. 229-286 i 308-397)

Badanie 10 wybranych wydatków¹⁴ w łącznej wysokości 17 979,67 zł, poniesionych na realizację Programu (w kolejnych latach: 2019 r. dwóch w łącznej wysokości 4 580,94 zł, w 2020 r. pięciu w łącznej wysokości 8.704,05 zł i trzech w łącznej wysokości 4.691.68 zł) wykazało m.in., że były:

- poniesione w okresie kwalifikowalności oraz na zadania określone w Programie,
- właściwie udokumentowane (w przypadku wydatków związanych z wynagrodzeniami zostały potwierdzone kartami realizacji programu),
- rozliczone zgodnie z obowiązującymi w jednostce procedurami,
- kwalifikowalne.

(akta kontroli str. 229-286)

W badanym okresie nie wydano decyzji o zwrocie nienależnie pobranych środków w związku z wykorzystaniem ich niezgodnie z przeznaczeniem albo pobraniem ich nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli str. 54-56)

3.3. MOPS prowadził następujące działania informujące i promujące Program:

- umieszczanie informacji o naborze oraz o realizacji Programu na stronie internetowej MOPS,
- podanie informacji o przystąpieniu do Programu do lokalnych mediów (dotyczy edycji 2019)
- umieszczenie plakatu z informacją o przyznanych środkach z Programu (Edycja 2021).

Zgodnie z wymaganiami Programu oraz z zawartymi umowami o finansowanie, na opublikowanych przez MOPS materiałach zamieszczono informacje: o wysokości przyznanego wsparcia ze środków pochodzących z Funduszu Solidarnościowego, przedmiocie i celu, na który je przyznano oraz logo Ministerstwa. Na opublikowanych na stronie internetowej materiałach informacyjnych znajdowały się barwy i godło Rzeczypospolitej Polskiej.

(akta kontroli str.54-56 i 222-228)

3.4. MOPS terminowo złożył sprawozdania¹⁵ z realizacji wymagane Programem i umowami o finansowanie. Dane ujęte w sprawozdaniach zgodne były ze stanem faktycznym.

MOPS złożył terminowo zestawienie z realizacji Programu w 2020 r., o którym mowa w Programie i umowie o finansowanie, 27.01.2021 przesłał korektę zestawienia. Liczba osób niepełnosprawnych ogółem w zestawieniu różniła się od liczby osób w sprawozdaniu za 2020 r.

(akta kontroli str.287-293)

¹⁴ Do badania wybrano 10 wydatków: osiem wydatków o najwyższej wartości dotyczących wynagrodzeń za usługi opieki wychowawczej i dwa wydatki na badania lekarskie

¹⁵ Edycja 2019 – 30 stycznia 2020 r., edycja 2020 – 14 stycznia 2021 r.

3.5. Realizacja wsparcia nie była przedmiotem kontroli Wojewody Pomorskiego ani innego organu.

(akta kontroli str. 10-11)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. MOPS nierzetelnie wypełnił Sprawozdanie Gminy Miejskiej Chojnice z realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2020, Pobyt dzienny – korekta. W kolumnie 3 Sprawozdania „Ogółem liczba osób niepełnosprawnych którym świadczone usługi opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego” podano liczbę 28. Natomiast w „Zestawieniu Gminy Miejskiej Chojnice z realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa – edycja 2020, Pobyt dzienny – korekta” w kolumnie 3 „Ogółem liczba osób niepełnosprawnych którym świadczone usługi opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego” – podano liczbę 31.

(akta kontroli str. 91-131)

Dyrektor wyjaśniła, że wynikało to z omyłkowego ujęcia danych w Sprawozdaniu.

(akta kontroli str. 297-299)

2. MOPS nierzetelnie zweryfikował dokumentację związaną z wydatkowanymi środkami na realizację Programu:

a) Do jednego z badanych (w ramach opisanej w pkt 3.2. próby) rachunków na 2000 zł za umowę zlecenie, dołączono dwie Karty realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2020. Obie Karty podsumowano na 40 godzin (łącznie 80 godzin).

Tymczasem suma godzin wynikającej z Karty nr 5 (za listopad 2020 r.) wynosiła 41. Opiekun błędnie wypełnił wiersz nr 13, wskazując godziny pracy 9-12 (tj. trzy godziny), które podsumował na dwie godziny, czym obniżył o jedną godzinę ogólnie w miesiącu wykonaną opiekę wytchnieniową (opiekun podał 40 godzin, zamiast 41 godzin).

(akta kontroli str.229-286)

Dyrektor wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia błędnego zapisu czasu wykonania usług, zasugerowano się ogólną ilością przepracowanych godzin w miesiącu. Realizacja Programu była dodatkowym zadaniem dla MOPS, do obsługi którego nie zwiększono kadry, a niedopatrzenie wynikało z nadmiaru obowiązków, szczególnie w miesiącu grudniu, co spowodowało zatwierdzenie liczby godzin podanej przez opiekuna. Opiekun złożyła oświadczenie MOPS, że faktycznie przepracowała dwie godziny.

(akta kontroli str. 396-397)

b) Czterech opiekunów, w tym dwóch będących jednocześnie pracownikami MOPS, wpisało w Kartach realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa” godziny rozpoczęcia pracy u podopiecznych, tożsame z godzinami zakończenia pracy zawodowej lub pracy u innego podopiecznego. W 28 przypadkach opiekunowie nie uwzględnili marginesu czasu niezbędnego do przemieszczenia się między miejscami świadczenia usług. Pracownicy MOPS nierzetelnie zweryfikowali te dokumenty i dopuszczono do rozliczenia wydatków Programu na podstawie Kart zawierających niprecyzyjne i nieskorygowane informacje.

(akta kontroli str. 415-543)

Dyrektor wyjaśniła, że w Kartach realizacji przyjęto zapis pełnych godzin. Pomimo, że rozpoczynały się one z kilkuminutowym opóźnieniem (ok. 10 min) to czas pracy w środowisku był o te minuty przesunięty. Podopieczni przyjmowali sposób rozliczania wykonanej pracy we wskazanych przypadkach jako

prawidłowy, zgodny z ich oczekiwaniami, ułatwiający sumowanie wykorzystanych godzin.

(akta kontroli str.407-410)

OCENA CZĄSTKOWA

MOPS wydatkował otrzymane z Programu środki zgodnie z przeznaczeniem, a niewykorzystane terminowo zwrócił. Wyodrębniono ewidencję księgową otrzymanych środków i dokonywanych z nich wydatków oraz konto bankowe. Rzetelnie dokumentowano wydatki związane z Programem, jednak badanie wykazało przypadki nie w pełni rzetelnej weryfikacji błędnie przygotowanych dokumentów złożonych przez wykonawców usług. Działania promocyjne i informacyjne dotyczące realizacji Programu były zgodne z jego wymogami. Przekazane Wojewodzie Pomorskiemu sprawozdania z realizacji opieki wytchnieniowej były kompletne, a stwierdzona nierzetelność nie skutkowała nieprawidłowym wydatkowaniem środków.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Przekazanie Wojewodzie Pomorskiemu skorygowanego Sprawozdania Gminy Miejskiej Chojnice z realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2020, Pobyt dzienny
2. Wprowadzenie mechanizmu kontrolnego, zapewniającego rzetelność sporządzania sprawozdań z realizacji Programu.
3. Wprowadzenie rozwiązań zapewniających rzetelną weryfikację dokumentacji dotyczącej wydatków poniesionych w ramach Programu.
4. Przyznawanie pomocy w zakresie opieki wytchnieniowej w formie decyzji administracyjnej.

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 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 Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Gdańsk, 27.12.2021 r.

Kontrolerzy

Alicja Szczepaniak
Doradca ekonomiczny


.....
podpis

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Gdańsku


.....

podpis

Beata Smyk
Starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis