



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-16-02/2012

P/12/124

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/12/124 - Dostępność i finansowanie opieki stomatologicznej ze środków publicznych w latach 2010-2012 (3 kwartały).

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku

Kontroler Janusz Zawirski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82040 z dnia 17.09.2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 1]

Jednostka kontrolowana Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach, Siemiatycze ul. Legionów Piłsudskiego 3 (kod: 17-300).

Kierownik jednostki kontrolowanej Mikołaj Mantur, Starosta Siemiatycki

[dowód: akta kontroli str. 2]

I. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie działań na rzecz dostępu mieszkańców do świadczeń stomatologicznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą oceny pozytywnej jest pełnienie funkcji podmiotu tworzącego Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej, który udzielał m.in. świadczeń stomatologicznych.

Niewłaściwe było zaś niedokonywanie analiz i oceny potrzeb mieszkańców w zakresie opieki stomatologicznej, w wyniku czego Zarząd Powiatu nie rozważył zasadności ani możliwości:

- realizacji stomatologicznego programu zdrowotnego,
- inicjowania działań lokalnej wspólnoty dotyczących promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej w zakresie stomatologii,
- uczestnictwa w realizacji celów *Narodowego Programu Zdrowia na lata 2007-2015* w dziedzinie stomatologii,
- objęcia profilaktycznymi świadczeniami stomatologicznymi większej liczby uczniów powiatowych szkół ponadgimnazjalnych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i 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.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznawanie potrzeb zdrowotnych mieszkańców w zakresie opieki stomatologicznej

Opis stanu
faktycznego

Starostwo posiadało, sporządzone przez powiatowy Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Siemiatyczach (SPZOZ), tabelaryczne opracowania dotyczące:

- liczby dzieci z klas I-VI 7 z 15 szkół podstawowych z terenu powiatu, które były objęte przez SPZOZ świadczeniami grupowej profilaktyki fluorowej w ramach kontraktów z NFZ, realizowanymi w latach 2010-2012 (3 kwartałach). Z opracowań wynika, że wszyscy uczniowie tych szkół byli objęci ww. świadczeniami. Przykładowo we wrześniu 2010 r., 2011 r. i 2012 r. odpowiednio 1.588, 1.408 i 1.145 dzieci poddano zabiegom profilaktyki fluorowej. Danych tych Starostwo nie posiadało jednak w przypadku uczniów z pozostałych 8 szkół podstawowych, których liczba wg. stanu na dzień 30 września lat 2010-2012 wynosiła odpowiednio: 1.167, 1.081 i 1.074, tj. kolejno: 42,4%, 43,4% i 48,4% wszystkich uczniów z 15 szkół podstawowych;
- liczby uczniów objętych – wyłącznie z inicjatywy rodziców – świadczeniami profilaktycznymi i leczniczymi w zakresie stomatologii, realizowanymi w gabinetach stomatologicznych działających w strukturach SPZOZ (10 gabinetów w 2010 r. i w 2011 r. oraz 5 gabinetów w trzech kwartałach 2012 r.). W latach 2010-2012 (3 kwartały) świadczeniami profilaktycznymi (kontrolne badania stomatologiczne i instruktaż higieny jamy ustnej) objęto odpowiednio 269, 232 i 221 uczniów szkół podstawowych (odpowiednio: 9,8%, 9,3% i 10,0% całej populacji) oraz 219, 188 i 351 uczniów gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych, tj. 8,3%, 7,6% i 15,2% wszystkich uczniów (tj. kolejno 2.644, 2.485 i 2.312 uczniów).

[dowód: akta kontroli str. 10-25]

Innych dokumentów dotyczących rozpoznawania potrzeb zdrowotnych mieszkańców powiatu w zakresie opieki stomatologicznej Starostwo nie posiadało. Zarząd Powiatu nie polecił SPZOZ analizowania i oceny potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców ani informacji epidemiologicznych o bieżących problemach stomatologicznych (zadanie to nie było przez SPZOZ realizowane, co potwierdziła kontrola NIK przeprowadzona w tej jednostce).

[dowód: akta kontroli str. 9 i 88]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, iż wbrew postanowieniom art. 6 pkt 2 w zw. z art. 8 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych², Zarząd Powiatu nie dokonał analizy i oceny potrzeb zdrowotnych (ani czynników powodujących ich zmiany) mieszkańców powiatu w zakresie stomatologii. Nie konsultowano też ww. potrzeb i stanu zdrowia mieszkańców z gminami z terenu powiatu. Nie pozyskano również informacji epidemiologicznych o bieżących problemach stomatologicznych w populacji dzieci, młodzieży i dorosłych, z innych dostępnych źródeł. W rezultacie – jak wyjaśnił Starosta Pan Mikołaj Mantur – nie rozważano zasadności opracowania stomatologicznego programu zdrowotnego, inicjowania i wspomagania działań lokalnej wspólnoty samorządowej na rzecz promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej oraz udziału w realizacji celów wskazanych w *Narodowym Programie Zdrowia na lata 2007-2015* w zakresie stomatologii. Powodem niedokonania analiz i ocen, jak wyjaśnił Starosta, było przeświadczenie, że działania te są w kompetencji SPZOZ, który – jako profesjonalna jednostka podlegała Zarządowi Powiatu – na bieżąco zapewnia opiekę zdrowotną, w tym stomatologiczną, wszystkim mieszkańcom Powiatu, bez względu na wiek.

[dowód: akta kontroli str. 3-9 i 26]

² Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm. zwana dalej „ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej”.

Przeprowadzona przez NIK kontrola w SPZOZ wykazała, że jednostka ta również nie podejmowała działań w omawianym zakresie.

[dowód: akta kontroli str. 88]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Zarządu Powiatu w badanym obszarze.

2. Działania podejmowane przez Powiat na rzecz tworzenia warunków funkcjonowania opieki stomatologicznej

Opis stanu faktycznego

Działania Powiatu na rzecz tworzenia warunków funkcjonowania opieki stomatologicznej polegały na pełnieniu funkcji podmiotu tworzącego SPZOZ, który udzielał m.in. świadczeń stomatologicznych - co przedstawiono w następnym punkcie niniejszego wystąpienia.

[dowód: akta kontroli str. 27-36]

Powiat nie inicjował, nie wspomagał oraz nie monitorował działań lokalnej wspólnoty samorządowej dotyczących promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej w zakresie stomatologii, w tym nie inicjował działań zmierzających do zwiększenia liczby uczniów powiatowych szkół ponadgimnazjalnych objętych profilaktycznymi świadczeniami stomatologicznymi, realizowanymi przez lekarza dentystę.

[dowód: akta kontroli str. 87]

Według stanu na dzień 30 września 2012 r. do trzech powiatowych szkół ponadgimnazjalnych uczęszczało ogółem 1.026 uczniów. Starostwo nie posiada informacji, ilu z nich było objętych profilaktyką stomatologiczną. Jak wskazano w punkcie 1, w latach 2010-2012 (3 kwartały) świadczeniami profilaktycznymi objęto odpowiednio 219, 188 i 351 uczniów wszystkich gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych z terenu powiatu, tj. 8,3%, 7,6% i 15,2% ogółu uczniów. Zarząd Powiatu nie aktywizował dyrektorów szkół powiatowych do działań mających na celu ustalenie i ewentualne zwiększenie liczby uczniów objętych profilaktyką stomatologiczną. Dyrektorzy tych szkół – według wiedzy Starostwa – także nie podejmowali takich działań.

[dowód: akta kontroli str. 37-38 i 86]

Powiat nie realizował też stomatologicznych programów zdrowotnych (co przedstawiono w punkcie 4 wystąpienia). Przyczyną niepodjęcia ww. działań było – jak wyjaśnił Starosta – nierozpoznanie potrzeb zdrowotnych mieszkańców, a także brak środków finansowych na ten cel.

[dowód: akta kontroli str. 37-38]

Ocena cząstkowa

Zarząd Powiatu zapewnił wprowadzenie udzielanie świadczeń stomatologicznych przez 5 gabinetów SPZOZ, jednak w związku z nierozpoznanie potrzeb zdrowotnych mieszkańców (a także brakiem środków finansowych na ten cel), nie inicjował, nie wspomagał i nie monitorował działań lokalnej wspólnoty samorządowej w zakresie promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej w dziedzinie stomatologii, pomimo posiadania w tym zakresie kompetencji określonych w art. 8 pkt 3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej. Nie zainicjował także działań zmierzających do ustalenia i ewentualnego zwiększenia liczby uczniów powiatowych szkół ponadgimnazjalnych korzystających z profilaktycznych świadczeń stomatologicznych realizowanych przez lekarza dentystę - we współpracy z dyrektorami szkół i rodzicami oraz lekarzem podstawowej opieki zdrowotnej i pielęgniarką szkolną, o której mowa w § 5 ust. 1, 4 i 5 ww. rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą³. W rezultacie nie doprowadzono do zwiększenia niewielkiego odsetka uczniów objętych świadczeniami profilaktyki stomatologicznej.

³ Dz. U. Nr 139, poz. 1133.

3. Utworzenie zakładu opieki zdrowotnej udzielającego świadczeń stomatologicznych

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Powiat Siemiatycki pełnił funkcję podmiotu tworzącego dla powiatowego SPZOZ, który wykonywał m.in. ogólnodostępne świadczenia stomatologiczne dla mieszkańców powiatu siemiatyckiego. W latach 2010-2011 świadczeń udzielano w 10, zaś w 2012 r. w 5 gabinetach stomatologicznych. Oferta SPZOZ na lata 2012-2014 obejmowała udzielanie świadczeń także przez pozostałe 5 gabinetów, które spełniały wymogi NFZ, jednak nie zostały objęte umową (NFZ w ich miejsce wybrał wyżej ocenionych świadczeniodawców niepublicznych), w związku z czym gabinety te zlikwidowano. Nadzór i kontrola nad SPZOZ w zakresie opieki stomatologicznej sprawowana była przez Zarząd Powiatu poprzez analizę rocznych sprawozdań z działalności tej placówki, bez prowadzenia kontroli w siedzibie SPZOZ.

[dowód: akta kontroli str. 9, 27-36 i 37]

Ustalone
nieprawidłowości

Nadzór sprawowany przez Zarząd Powiatu nad SPZOZ w zakresie opieki stomatologicznej (na podstawie art. 121 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁴) był niewystarczający, bowiem Zarząd Powiatu błędnie sądził, że SPZOZ realizuje zadanie własne Powiatu obejmujące analizę i ocenę potrzeb zdrowotnych mieszkańców powiatu (w rzeczywistości zadania takiego SPZOZ nie powierzono i nie było ono przez tą jednostkę realizowane). Brak właściwego nadzoru wynikał – jak wyjaśnił Starosta – głównie z natłoku innych pilnych zadań do wykonania.

[dowód: akta kontroli str. 38]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

4. Realizacja programów zdrowotnych, uwzględniających problematykę schorzeń w obrębie jamy ustnej

Opis stanu
faktycznego

Na terenie powiatu siemiatyckiego, w latach 2010-2012 (3 kwartały) nie realizowano programów zdrowotnych uwzględniających problematykę schorzeń w obrębie jamy ustnej. Z informacji uzyskanej w toku kontroli NIK przez SPZOZ od wojewódzkich konsultantów w dziedzinie stomatologii dziecięcej i zachowawczej wynika, że w 2011 r. odsetek dzieci z województwa podlaskiego w wieku 5, 7 i 15 lat chorujących na próchnicę zębów wynosił odpowiednio: 85,1%, 95,8% i 83,7%, zaś osób dorosłych w wieku 35-44 lata i powyżej 65 lat – 99,9% (jak wskazano w punkcie 1 wystąpienia, Starostwo nie dysponowało danymi dla terenu powiatu). Starostwo prowadziło natomiast 3 programy zdrowotne w innym zakresie

[dowód: akta kontroli str. 39-52].

Coroczne informacje o planowanych i zrealizowanych w latach 2010-2011 programach zdrowotnych były przekazywane przez Starostwo do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w terminie do 5 lutego następnego roku – zgodnie z wymogami art. 8 pkt 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej oraz § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 25 sierpnia 2008 r. w sprawie przekazywania informacji o programach zdrowotnych oraz wzoru dokumentu zawierającego te informacje⁵.

[dowód: akta kontroli str. 39-52]

⁴ Dz. U. Nr 112, poz. 654 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 163, poz. 1024.

Ocena cząstkowa

W związku z niedokonaniem analizy i oceny potrzeb zdrowotnych mieszkańców powiatu (a także brakiem środków finansowych na ten cel), Zarząd Powiatu nie rozważył zasadności i możliwości zrealizowania programu zdrowotnego, uwzględniającego problematykę schorzeń w obrębie jamy ustnej. Opracowanie, realizacja i ocena efektów programów zdrowotnych, wynikających z rozpoznanych potrzeb i stanu zdrowia mieszkańców, jest zadaniem własnym Powiatu określonym w art. 8 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Brak działań w tym zakresie, zwłaszcza w sytuacji znacznego rozpowszechnienia próchnicy zębów w populacji mieszkańców powiatu, ma negatywny wpływ na poziom jej zdrowotności.

5. Uczestnictwo Powiatu w realizacji Narodowego Programu Zdrowia na lata 2007-2015 (NPZ), w zakresie opieki stomatologicznej

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Powiat nie uczestniczył w realizacji NPZ w zakresie opieki stomatologicznej, w tym celu operacyjnego 11 *Intensyfikacja działań w zakresie zapobiegania próchnicy u dzieci i młodzieży*. Uczestniczył natomiast w realizacji innych 4 (z 15) celów operacyjnych NPZ.

[dowód: akta kontroli str. 53-82]

Ocena cząstkowa

W związku z niedokonaniem analizy i oceny potrzeb zdrowotnych mieszkańców (oraz brakiem środków finansowych na ten cel), Zarząd Powiatu nie rozważył zasadności i możliwości realizacji NPZ w zakresie opieki stomatologicznej, zwłaszcza celu operacyjnego 11 obejmującego zapobieganie próchnicy u dzieci i młodzieży. Mogło to w znaczący sposób obniżyć skuteczność opieki stomatologicznej, w tym zapobiegania próchnicy na terenie powiatu, a także przyczynić się do częstszego występowania chorób będących konsekwencją przewlekłych stanów zapalnych w obrębie jamy ustnej.

III. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) Podjęcie działań zmierzających do rozpoznania potrzeb zdrowotnych mieszkańców, stosownie do wymogów art. 6 pkt 2 w zw. z art. 8 pkt 1 i 5 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.
- 2) Rozważenie zasadności i możliwości realizacji programu zdrowotnego, inicjowania działań wspólnoty samorządowej w zakresie promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej oraz uczestnictwa w realizacji NPZ w zakresie stomatologii.
- 3) Rozważenie podjęcia działań na rzecz objęcia profilaktyczną opieką stomatologiczną większej liczby uczniów szkół ponadgimnazjalnych prowadzonych przez Powiat.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

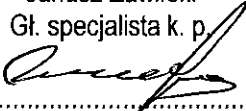
*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

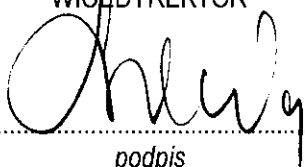
Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni 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.

Białystok, dnia 23 listopada 2012 r.

Kontroler
Janusz Zawirski
Gł. specjalista k. p.

.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up. Marian Minkiewicz
WICEDYREKTOR

.....
podpis