



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.020.02.2019

Pani Anna Pilarczyk-Sprycha
Burmistrz
Miasta i Gminy Ogrodzieniec
Plac Wolności 25, 42-440 Ogrodzieniec

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/060 Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Ogrodzieniec, plac Wolności 25, 42-440 Ogrodzieniec ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Pilarczyk-Sprycha Burmistrz Miasta i Gminy Ogrodzieniec, od 23 listopada 2018 r. ² , wcześniej - do dnia 22 listopada 2018 r. Burmistrzem był Andrzej Mikulski.
Zakres przedmiotowy kontroli	• Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia. • Współpraca realizatorów Narodowego Programu Zdrowia i koordynacja podejmowanych działań. • Monitorowanie i ewaluacja zadań realizowanych w ramach Narodowego Programu Zdrowia.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018 z uwzględnieniem okresów wcześniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Wojciech Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/167/2019 z 9 lipca 2019 r. 2. Bogusław Gębica, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/161/2019 z 3 lipca 2019 r.

(akta kontroli str.1-5)

¹ Zwany dalej: „Urzędem”.

² Zwana dalej: „Burmistrzem”.

³ Dz. U. z 2019 poz. 489, ze zm.; zwana dalej: „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia⁵ była prowadzona przez Gminę Ogrodzieniec⁶ w latach 2016-2018 zgodnie z przyjętymi w budżecie Gminy założeniami.

W okresie objętym kontrolą nie zapewniono jednak prowadzenia rozpoznania stanu zdrowia i potrzeb zdrowotnych mieszkańców, co stanowiło nienależyte wykonanie przepisów ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym⁷ i ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁸. Nie sporządzano także analiz dot. sytuacji zdrowotnej mieszkańców Gminy, niezbędnych dla ustalenia kierunków lokalnej polityki zdrowotnej. Miało to miejsce, pomimo że w opracowanej w 2015 r. Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Ogrodzieniec do roku 2020⁹ wskazano jako zagrożenie brak spójnej polityki zdrowotnej.

Nie doprowadzono również do opracowania samorządowych programów lub strategii ochrony zdrowia psychicznego oraz programów zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym, pomimo że w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Ogrodzieniec na lata 2014-2020¹⁰ jako jedno z działań przewidziano opracowanie i realizację takiego programu, a zadanie takie było przewidziane również w ramach trzeciego celu operacyjnego Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020¹¹. Ponadto obowiązek realizacji przez samorząd gminny zadań dotyczących promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym, wynika z ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego¹².

Według Informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego¹³ za rok 2016, sporządzonej na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie rocznej informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego¹⁴ w Gminie zrealizowano 60 zadań wpisujących się w ramy wszystkich pięciu celów NPZ przewidzianych do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego.

Informacje te sporządzano terminowo, jednak część zawartych w nich danych – podobnie jak część danych w sprawozdaniach z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych¹⁵ - była niezgodna ze stanem faktycznym. W Informacjach nie ujęto zadania dotyczącego opracowania programu polityki zdrowotnej, wykazywano zadania, które przyczyniały się do realizacji celów NPZ lecz nie stanowiły one zadań z zakresu zdrowia publicznego oraz prezentowano w nich inne niż faktycznie poniesione kwoty wydatków na zrealizowane zadania.

Zbadane postępowania dotyczące wyboru realizatorów zadań z zakresu zdrowia publicznego przeprowadzone zostały prawidłowo, jednak w przeprowadzonym przez

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: „NPZ”.

⁶ Dalej: Gmina.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1492, ze zm.; dalej: „ustawa o zdrowiu publicznym”.

⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 1373, ze zm.; dalej: „ustawa o świadczeniach”.

⁹ Uchwała Rady Miejskiej Nr XVIII/142/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie: przyjęcia Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Ogrodzieniec dla Gminy Ogrodzieniec do roku 2020, str. 58.

¹⁰ Uchwała Rady Miejskiej nr LVIII/437/2014 z 30 września 2014 r.; dalej: „Strategia”.

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. poz. 1492).

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 1878; dalej: „ustawa o ochronie zdrowia psychicznego”.

¹³ Dalej: „Informacje o zadaniach z zakresu zdrowia publicznego”.

¹⁴ Dz. U. poz. 2216.

¹⁵ Dalej: „PARPA-G1”.

Urząd konkursie na wybór realizatora Programu szczepień zapisy dotyczące zasad przyznawania punktów w poszczególnych obszarach nie zapewniały pełnego obiektywizmu oceny ofert. W przypadku jednej zawartej z realizatorem zadania umowie nie zabezpieczono w pełni interesów Gminy.

Zadania realizowano zgodnie z założeniami. Z uwagi jednak na nieokreślenie precyzyjnych celów, oczekiwanych efektów oraz wskaźników do oceny stopnia ich uzyskania, istotnie utrudniona była rzetelna ocena skuteczności podejmowanych działań oraz efektywności zaangażowanych środków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia

1.1. Zgodnie z § 20 regulaminu organizacyjnego Urzędu¹⁷ zadania z zakresu zdrowia przypisano Referatowi Spraw Społecznych¹⁸, w którym w latach 2016-2018 zatrudnionych było pięć¹⁹ osób (w tym Kierownik Referatu), z których trzem zadania objęte NPZ ustalono w zakresach obowiązków.

Nadzór nad ww. Referatem sprawował Burmistrz, a po zmianie regulaminu, wprowadzonej zarządzeniem Burmistrza nr 28/2018 z dnia 31 grudnia 2018 r., nadzór ten powierzono Zastępcy Burmistrza.

(akta kontroli str. 6-30)

1.2. W Gminie nie opracowano wyodrębnionego dokumentu strategicznego w zakresie lokalnej polityki zdrowotnej. Burmistrz wyjaśniła, że nie opracowano takiego dokumentu ze względu na brak środków finansowych w budżecie Gminy oraz zasobów pracowniczych wyspecjalizowanych w zakresie polityki zdrowotnej.

W zakresie zadań objętych NPZ w Gminie realizowany był jeden program polityki zdrowotnej: „Program szczepień profilaktycznych przeciwko grypie dla mieszkańców gminy Ogrodzieniec w wieku 65 lat i więcej”²⁰, przyjęty uchwałą Rady Miejskiej z dnia 20 lutego 2018 r.²¹. Ponadto dla Gminy opracowano programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii (szczegółowo opisane w pkt 1.5.).

(akta kontroli str. 31-38, 143-145, 419, 608-680)

1.3. Wybrane informacje w zakresie potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców posiadane przez Urząd, zawarte w ww. strategiach i programach pochodziły, m.in. z ogólnie dostępnych zasobów Głównego Urzędu Statystycznego, Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej, Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, Komisariatu Policji w Ogrodzieńcu, Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Zawierciu oraz szkół na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 31-38)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie sporządzano analiz wskazujących kierunki dla lokalnej polityki zdrowotnej, które zawierałyby m.in. plan zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych mieszkańców, działania w zakresie profilaktyki i promocji

¹⁶ 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.

¹⁷ Regulamin wprowadzony został zarządzeniem Burmistrza nr 92/2015 z dnia 15 czerwca 2015 r. (regulamin był zmieniany zarządzeniami Burmistrza: nr 123/2015 z dnia 15 czerwca 2015 r., nr 5/2018 z dnia 30 listopada 2018 r. oraz nr 28/2018 z dnia 31 grudnia 2018 r. (zmiany nie dotyczyły obowiązków Referatu Spraw Społecznych dotyczących zadań objętych NPZ).

¹⁸ Dalej: „RSS” lub „Referat”.

¹⁹ W tym dwie osoby w wymiarze niepełnego etatu.

²⁰ Zwany dalej: „Programem Szczepień”.

²¹ Uchwała nr XLIX/383/2018.

zdrowia, czy pożądaný kierunek zmian, co szczegółowo opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W Strategii uchwalonej w 2014 r. zawarte były informacje dotyczące stanu zdrowia mieszkańców oraz ich potrzeb zdrowotnych²². Dane przyjęte do Strategii pochodziły z 2013 r.. We wnioskach zawartych w tym dokumencie, wśród zidentyfikowanych najważniejszych problemów oraz wyzwań, przed którymi w najbliższych latach stanie samorząd lokalny wymieniono m.in. zaspokajanie potrzeb w zakresie ochrony zdrowia, zwiększenie dostępności opieki specjalistycznej, w tym geriatrycznej.

W Strategii, jako jeden z celów strategicznych wskazano „Wspieranie rodzin, zapewnienie dzieciom i młodzieży warunków do rozwoju oraz podnoszenie poziomu bezpieczeństwa zdrowotnego i publicznego w gminie”, a jako cel operacyjny: „Zaspokajanie potrzeb mieszkańców w zakresie ochrony zdrowia”.

Dla realizacji ww. celów wyszczególniono m.in. następujące działania: promowanie zdrowia i prowadzenie profilaktyki zdrowotnej, zwiększenie dostępu mieszkańcom do świadczeń z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej oraz usług specjalistycznych, w tym opieki geriatrycznej i paliatywnej, podejmowanie działań wynikających z rozeznaczonych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców, w tym opracowywanie i realizowanie programów zdrowotnych, opracowanie i realizacja gminnego programu ochrony zdrowia psychicznego.

Monitoring ww. strategii planowano prowadzić corocznie w formie raportu opracowanego w oparciu m.in. o następujące wskaźniki:

- liczba przedsięwzięć w zakresie promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej,
- liczba osób objętych świadczeniami zdrowotnymi,
- liczba opracowanych i realizowanych programów zdrowotnych oraz liczba osób nimi objętych, co szczegółowo przedstawiono w pkt. 3.2 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 31-38, 143-145, 152-156)

1.4. Według Informacji o zadaniach z zakresu zdrowia publicznego zrealizowanych w poszczególnych latach 2016-2018, w okresie objętym kontrolą w Gminie zrealizowano 60 zadań/działań²³ i wszystkie związane były z celami określonymi w NPZ. Ponad połowa (52%) tych zadań służyła realizacji drugiego celu operacyjnego NPZ: *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi*. Drugą grupę zadań (18%) stanowiły zadania w ramach pierwszego i piątego celu operacyjnego NPZ, odpowiednio: *Poprawa sposobu żywienia i stanu odżywienia społeczeństwa oraz aktywności fizycznej społeczeństwa; Promocja zdrowego i aktywnego starzenia się*. Kolejną grupę zadań (7%) realizowano w ramach czwartego celu operacyjnego: *Ograniczenie ryzyka zdrowotnego wynikającego z zagrożeń fizycznych, chemicznych i biologicznych w środowisku zewnętrznym, miejscu pracy, zamieszkania, rekreacji oraz nauki*. Najmniej zadań (5%) realizowano w ramach trzeciego celu operacyjnego: *Profilaktyka problemów zdrowia psychicznego i poprawa dobrostanu psychicznego społeczeństwa*.

W ww. Informacjach o zadaniach z zakresu zdrowia publicznego wymieniono dwa zadania inwestycyjne oraz zadanie z zakresu upowszechniania kultury fizycznej i sportu niekwalifikujące się do kategorii zadań z zakresu zdrowia publicznego, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

²² W tym, m.in. dane dotyczące rodzaju i liczby przypadków najczęściej występujących schorzeń z wyodrębnionymi danymi dotyczącymi dzieci i młodzieży oraz organizacji opieki zdrowotnej na terenie gminy. Jak wskazano w tym dokumencie: „Informacji na temat stanu zdrowia mieszkańców powiatu dostarczają dane przekazane przez Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Ogrodzieńcu”.

²³ Odpowiednio w poszczególnych latach 15, 22 oraz 23.

Zgodnie z danymi Informacji o zadaniach z zakresu zdrowia publicznego, w Gminie nie realizowano wszystkich zadań wymienionych w załączniku do ww. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie NPZ, natomiast część z nich realizowano podejmując kilka działań w ciągu danego roku. W rezultacie, na 64 zadania przypisane do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego, w 2016 r. zrealizował 9 zadań, w 2017 r. – 10 zadań, a w 2018 r. - 17 zadań. Z tego trzy zadania, Urząd realizował corocznie (w sposób ciągły). Były to zadania nr 2.1.1., 2.3.3. oraz 3.1.3. drugiego celu operacyjnego NPZ²⁴. Jako przyczynę nierealizowania wszystkich zadań przypisanych w NPZ dla jednostek samorządu terytorialnego Burmistrz podała: „brak środków finansowych w budżecie, brak wykwalifikowanych w tym zakresie pracowników oraz nierealność realizacji tak szerokiego zakresu zadań przez małą gminę.” W sprawie kryteriów, w oparciu o które w Gminie podejmowano decyzje o wyborze do realizacji poszczególnych zadań w ramach NPZ, Burmistrz udzieliła następujących wyjaśnień: „W związku z tym, że Gmina Ogrodzieniec nie posiadała opracowanego programu w zakresie zdrowia publicznego, realizowała zadania przypisane regulaminem organizacyjnym oraz statutami do poszczególnych komórek organizacyjnych, tj. Ośrodka Pomocy Społecznej, Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury, szkół na terenie Gminy, Pełnomocnika Burmistrza do realizacji gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, referatów Urzędu Miasta i Gminy Ogrodzieniec oraz wynikające z obowiązujących przepisów prawa”.

(akta kontroli str. 152-156, 403-418, 608-680)

1.5. W okresie objętym kontrolą w Gminie opracowano i realizowano programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, uchwalone przez Radę Miejską w Ogrodzieńcu²⁵. W programach tych przedstawiono m.in. diagnozę sytuacji dotyczących ww. problemów w Gminie, określono cele programu, działania przewidziane do podjęcia oraz środki przeznaczone na realizację ujętych w programie działań. W ww. programach uwzględniano m.in. zadania służące realizacji drugiego celu operacyjnego NPZ²⁶.

(akta kontroli str. 31-38, 419)

1.6. Program szczepień, realizowany przez Gminę w okresie objętym kontrolą, posiadał pozytywne opinie: Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji²⁷ oraz Wojewody Śląskiego²⁸.

(akta kontroli str. 135-142)

1.7. W Gminie nie opracowano i nie realizowano programów lub strategii ochrony zdrowia psychicznego oraz programów zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i środowisku lokalnym, co szczegółowo opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 31-38, 143-145)

1.8. W Gminie nie powołano zespołu koordynującego działanie i monitorującego realizację zadań dotyczących promocji zdrowia psychicznego i profilaktyki zaburzeń

²⁴ W ramach przeciwdziałania narkomanii: działania informacyjne i edukacyjne, profilaktyka wskazująca oraz w ramach przeciwdziałania alkoholizmowi: zadania regulacyjne i zapewnienie skutecznego egzekwowania przepisów.

²⁵ Uchwała Nr IV/19/2014 z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii dla Miasta i Gminy Ogrodzieniec na lata 2015-2018 oraz 29 grudnia 2014 r. Uchwała Nr IV/19/2014 w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii dla Miasta i Gminy Ogrodzieniec na lata 2015-2018, a także kolejne uchwały Nr XVIII/139/201529 grudnia 2015 r., Nr XXXIII/255/2016 z dnia 28 grudnia 2016 r., Nr XLVII/365/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dla miasta i Gminy Ogrodzieniec. na rok 2019 przyjęto jeden program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii (uchwała Nr XLIX/378/2018 z dnia 18 grudnia 2018 r.

²⁶ Np. Dyżur psychologa w Punkcie konsultacyjnym w Ogrodzieńcu, Kampanie „Zachowaj Trzeźwy Umysł”, spektakle profilaktyczne, kolonie z programem profilaktycznym i obozy terapii rodzinnej dla rodzin z problemem alkoholowym.

²⁷ Nr 154/2017 z 14 lipca 2017 r.

²⁸ Nr ZDIVa.966.4.43.2017 z 16 maja 2017 r.

psychicznych, z udziałem przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, opieki zdrowotnej oraz systemu oświaty, co szczegółowo opisano dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 31-38, 143-145)

1.9. Szczegółowym badaniem w zakresie prowadzenia kampanii informacyjnych o zadaniach realizowanych w ramach NPZ, objęto dokumentację sześciu zadań (po dwa z każdego roku)²⁹. Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą w sposób wystarczający rozpowszechniano informację o przyjętych do realizacji działaniach. O trzech realizowanych zadaniach społeczność lokalna mogła się dowiedzieć, ze strony internetowej Gminy i tablicy ogłoszeń w budynku Urzędu. O dwóch zadaniach kierowanych do określonej grupy odbiorców, adresaci mogli dowiedzieć się poprzez organizacje pozarządowe, szkoły i pedagogów szkolnych. Działania informacyjne prowadzone były przez pracowników Urzędu, MGOK, OPS lub Szkół w ramach obowiązków służbowych i nie poniesiono dodatkowych kosztów w związku z tymi działaniami. Natomiast dla Programu szczepień, dla którego grupą docelową były osoby starsze 65+, wykonano plakaty oraz ulotki o programie oraz miejscach i terminach wykładów prowadzonych przez lekarza na temat grypy, korzyści ze szczepień profilaktycznych oraz zagrożeń pogrypowych. Plakaty umieszczono na tablicach ogłoszeń w Ogrodzieńcu i wszystkich sołectwach na terenie Gminy. Ponadto o programie informowano m.in. w parafiach, na Uniwersytecie Trzeciego Wieku³⁰ oraz w gazecie lokalnej³¹. Na stronie internetowej Gminy oraz SP ZOZ ukazywały się komunikaty o programie szczepień. Uruchomiono także bezpośredni telefon, pod którym można było uzyskać informacje na temat możliwości udziału w programie oraz przeprowadzono cztery wykłady prowadzone przez lekarza POZ³².

(akta kontroli str. 31-38, 143-145, 113-136, 271-330, 357-383)

1.10. Wydatki na przeprowadzenie kampanii informacyjnych ze środków budżetu Gminy wynosiły 2,8 tys. zł i dotyczyły Programu szczepień. Środki te wydatkowano zgodnie z założeniami ww. programu, w wyniku zlecenia zadania, po przeprowadzeniu konkursu.

(akta kontroli str. 31-38, 143-145)

1.11. W Gminie, w poszczególnych latach objętych kontrolą, na realizację zadań NPZ zaplanowano: w 2016 r. 147,6 tys. zł (plan po zmianach 256,2 tys. zł), w 2017 r. 116,3 tys. zł (583,9 tys. zł) oraz w 2018 r. 238,6 tys. zł (253,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 157-239)

1.12. W 2016 r. Gmina realizowała 15 zadań ujętych w Informacjach o zadaniach z zakresu zdrowia publicznego, na które wydatkowano 214,7 tys. zł³³, w 2017 r. zrealizowano 22 zadania, na które przeznaczono środki w kwocie 1 777,5 tys. zł³⁴, a w 2018 r. - 23 zadania, na które wydatkowano 263,1 tys. zł³⁵.

²⁹ Odpowiednio w poszczególnych latach zadania: Zachowaj trzeźwy umysł (1 500 osób), Spektakl profilaktyczny pt. „Bella” (260 osób), Zajęcia dla seniorów w ramach UTW (500 osób), Informowanie mieszkańców o dniach i wydarzeniach poświęconych zdrowiu (9 165 osób), Szkolny program wychowawczo-profilaktyczny (350 osób) oraz Program szczepień (1 000 osób). Wyboru dokonano na podstawie wielkości populacji, do której kierowano dane zadanie.

³⁰ Dalej: „UTW”.

³¹ Gazeta Ogrodzieńska.

³² 14 czerwca, 19 lipca, 9 oraz 23 sierpnia 2018 r.

³³ W tym dwa zadania, na które wydatkowano z budżetu Miasta 88,1 tys. zł, realizował OPS, a jedno 15,6 tys. zł MGOK.

³⁴ W tym dwa zadania, na które wydatkowano z budżetu Miasta 80,7 tys. zł, realizował OPS, a jedno 55,0 tys. zł MGOK.

³⁵ W tym dwa zadania, na które wydatkowano z budżetu Miasta 71,1 tys. zł, realizował OPS, jedno 16,2 tys. zł MGOK, a sześć 114,4 tys. zł szkoły.

W latach 2016-2018 udział środków przeznaczonych na realizację ww. zadań w budżecie Gminy ogółem wynosił odpowiednio: 0,62%, 3,74%³⁶ i 0,58%.

Realizacja zaplanowanych wydatków na zadania w obszarze zadań NPZ w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio: 43,5%, 79,0% oraz 36,4%³⁷.

Wydatki niższe od zaplanowanych dotyczyły:

- w 2016 r.: zadania Zachowaj trzeźwy umysł - w którym z zaplanowanych środków wykorzystano 25,0% (planowano 4,8 tys. zł, a wydatkowano 1,2 tys. zł), Dyżuru psychologa w punkcie konsultacyjnym - 7,1% (38,4 tys. zł, a wydatkowano 2,7 tys. zł), Kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych - 2,7% (24,3 tys. zł, a wydatkowano 0,6 tys. zł), Warsztatów pt. „Uzależnienia behawioralne” - 1,6% (38,4 tys. zł, a wydatkowano 0,6 tys. zł), Spektaklu profilaktycznego „Lili, Fejs... i kłopoty” - 2,0% (16,0 tys. zł, a wydatkowano 0,3 tys. zł), Spektaklu profilaktycznego pt. „Bella” - 3,6% (16,0 tys. zł, a wydatkowano 0,6 tys. zł);
- w 2017 r.: zadania Zachowaj trzeźwy umysł - 40,0% (3,0 tys. zł, a wydatkowano 1,2 tys. zł), Dyżuru psychologa w punkcie konsultacyjnym - 9,8% (30,5 tys. zł, a wydatkowano 3,0 tys. zł), Szkolenia członków GKRPA - 65,7% (2,0 tys. zł, a wydatkowano 1,3 tys. zł), Kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych - 7,0% (24,4 tys. zł, a wydatkowano 1,7 tys. zł), Spektaklu profilaktycznego „Twoje nowe jutro” - 15,0% (4,0 tys. zł, a wydatkowano 0,6 tys. zł), Spektaklu profilaktycznego pt. „Spacer po linie” - 7,5% (4,0 tys. zł, a wydatkowano 0,3 tys. zł), Wyjazdu z programem profilaktycznym - 7,0% (30,5 tys. zł, a wydatkowano 2,1 tys. zł), Obozu terapii rodzinnej dla rodzin z problemem alkoholowym - 3,9% (30,5 tys. zł, a wydatkowano 1,2 tys. zł);
- w 2018 r.: Dyżuru psychologa w punkcie konsultacyjnym - 8,5% (35,3 tys. zł, a wydatkowano 3,0 tys. zł), zadania Zachowaj trzeźwy umysł - 54,5% (2,2 tys. zł, a wydatkowano 1,2 tys. zł), Koleni letnich z Programem profilaktycznym Gdynia 2018 - 46,5% (35,3 tys. zł, a wydatkowano 16,5 tys. zł), Kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych - 1,3% (23,0 tys. zł, a wydatkowano 0,3 tys. zł), Obozu terapii rodzinnej dla rodzin z problemem alkoholowym - 3,4% (35,3 tys. zł, a wydatkowano 1,2 tys. zł), Spektaklu profilaktycznego pt. „Słodka” w SP w Ryczowie - 20,0% (3,0 tys. zł, a wydatkowano 0,6 tys. zł), Spektaklu profilaktycznego pt. „Cisza” - 10,0% (3,0 tys. zł, a wydatkowano 0,3 tys. zł), Szkolenia członków GKRPA - 26,1% (2,3 tys. zł, a wydatkowano 0,6 tys. zł) oraz Programu szczepień - 20,2% (57,4 tys. zł, a wydatkowano 11,6 tys. zł).

Wszystkie ww. zadania dot. celu drugiego NPZ (za wyjątkiem Programu szczepień) były realizowane w ramach Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Burmistrz przyczynę niepełnego wykorzystania zaplanowanych środków uzasadniła brakiem możliwości oszacowania ich wysokości w chwili planowania budżetu.

(akta kontroli str. 157-239, 403-418)

1.13. Na realizację zadań uwzględnionych w Informacjach o zadaniach z zakresu zdrowia publicznego Gmina w latach 2016-2018 wydatkowała 2 260,8 tys. zł³⁸. W tym okresie Gmina pozyskała środki z NFZ na realizację Programu szczepień w wysokości 4,6 tys. zł, w wyniku pozytywnego rozpatrzenia wniosku

³⁶ Tak duże wydatki na zadania NPZ wynikał z realizacji w 2018 r. zadania Kompleksowe unieszkodliwianie odpadów azbestowych z budynków publicznych w gminie Ogrodzieniec, na które wydatkowano 1 159,7 tys. zł.

³⁷ Obliczeń dokonano z wyłączeniem wydatków na zadania wykonywane przez m.in.: MOGK, OPS, Szkoły.

³⁸ Odpowiednio w poszczególnych latach 215,1, 1 781,8 i 263,9 tys. zł.

o dofinansowanie programu polityki zdrowotnej, na podstawie art. 48 ustawy o świadczeniach.

Gmina nie brała udziału w konkursach organizowanych przez Ministerstwo Zdrowia na tworzenie grup wsparcia dla osób z otyłością w ramach realizacji pierwszego celu operacyjnego NPZ. Burmistrz, jako przyczynę wskazała brak wiedzy na temat konkursu Ministerstwa Zdrowia.

(akta kontroli str. 157-161, 603-607)

1.14. Badaniem prawidłowości wyboru realizatora zadań ujętych w Informacjach o zadaniach z zakresu zdrowia publicznego objęto sześć zadań³⁹ (po dwa z każdego roku objętego kontrolą)⁴⁰. Dwa zadania, dofinansowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Gmina zleciła zgodnie z regulacjami wynikającymi z ww. programu. Pierwsze z zadań⁴¹ zlecono w wyniku przeprowadzenia przetargu nieograniczonego⁴² na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o zamówieniach publicznych⁴³, a drugie⁴⁴ w wyniku zapytania ofertowego⁴⁵ na podstawie Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu konkurencyjnego wyboru wykonawców zadań ujętych w zestawieniu rzeczowo-finansowym operacji i warunków dokonywania zmniejszeń kwot pomocy oraz pomocy technicznej⁴⁶.

Kolejne zadanie dotyczące prowadzenia działań sportowo-rekreacyjnych dla dzieci i młodzieży w zakresie piłki nożnej (na które wydatkowano 30,0 tys. zł) zlecono w wyniku konkursu⁴⁷ przeprowadzonego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁴⁸.

Wykonanie Programu szczepień Gmina powierzyła podmiotowi wybranemu w drodze otwartego konkursu ofert, ogłoszonego 28 marca 2018 r., na podstawie art. 48b ustawy o świadczeniach.⁴⁹

Realizatorem dwóch pozostałych zadań⁵⁰ była Gmina.

(akta kontroli str. 265-270, 271-330, 420-448, 456-589, 603-607)

1.15. W Gminie nie prowadzono postępowań konkursowych na wybór realizatora zadań NPZ w oparciu o art. 14 ustawy o zdrowiu publicznym, gdyż zadania w większości realizowano we własnym zakresie. W przypadku zlecenia wykonania Programu szczepień kryteria oceny ofert nie były obiektywne, co szczegółowo opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 152-156, 271-330)

³⁹ Odpowiednio: Organizacja i prowadzenie działań sportowo rekreacyjnych dzieci i młodzieży w zakresie piłki nożnej, Kolonie letnie z programem profilaktycznym Zawoja 2016, Ruch i rekreacja to zdrowie – budowa i przebudowa placów zabaw i miejsc rekreacji, Toaleta miejska, Dyżur psychologa w punkcie konsultacyjnym oraz Program szczepień profilaktycznych przeciwko grypie dla mieszkańców gminy Ogrodzieniec w wieku 65 lat i więcej..

⁴⁰ Do doboru przyjęto jako kryterium wysokość środków przeznaczonych na dane zadanie.

⁴¹ Ruch i rekreacja to zdrowie – budowa i przebudowa placów zabaw i miejsc rekreacji (256,1 tys. zł) zadanie dofinansowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

⁴² Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia i ogłoszenia o przetargu z 1 sierpnia 2017 r., zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty z 29 sierpnia 2017 r.

⁴³ Dz. U. z 2018 r. poz.1986, ze zm.

⁴⁴ Toaleta miejska (146,5 tys. zł) zadanie dofinansowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

⁴⁵ Zapytanie ofertowe (ogłoszenie) z dnia 16 sierpnia 2017 r., informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty z 5 września 2019 r.

⁴⁶ Dz. U. poz. 106.

⁴⁷ Informacja o wyborze oferty z 29 lutego 2016 r. Ogłoszenie nr 1/K/2016 z 2 lutego 2016 r.

⁴⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 688, ze zm.

⁴⁹ Wpłynęła jedna oferta SP ZOZ w Ogrodzieńcu, która zgodnie z zapisami protokołu z otwarcia ofert i prac komisji konkursowej spełniała warunki określone w ogłoszeniu i była najkorzystniejsza. Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty opatrzone datą 23 kwietnia 2018 r.

⁵⁰ Kolonie letnie (25,6 tys. zł) i dyżur psychologa (3,0 tys. zł).

1.16. W umowie⁵¹ zawartej z realizatorem Programu szczepień, w celu zabezpieczenia interesu Gminy ustalono m.in. możliwość sprawowania nadzoru (kontroli)⁵², zasady dokonywania rozliczeń⁵³ oraz zasady i terminy przekazywania należności⁵⁴. W umowie nie ustalono szczegółowych okoliczności uzasadniających rozwiązanie umowy za wypowiedzeniem oraz okresu wypowiedzenia. Ponadto w umowie brak było zapisów dot. ewentualnych kar w razie jej nieprawidłowej realizacji. Powyższe szczegółowo opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 2 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W umowach na realizację pozostałych pięciu objętych badaniem zadań Gmina należycie zabezpieczyła swoje interesy.

(akta kontroli str. 152-156, 286-288)

1.17. Wydatki na realizację sześciu objętych badaniem zadań wyniosły ogółem 472,4 tys. zł i dokonywano ich zgodnie z przyjętymi zasadami (po otrzymaniu m.in. protokołu odbioru, sprawozdania, rachunku) oraz w wysokościach i terminach określonych w zawartych umowach. Zadania te zostały zrealizowane w całości.

(akta kontroli str. 157-239)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą w Gminie nie zapewniono prowadzenia rozpoznania stanu zdrowia i potrzeb zdrowotnych mieszkańców, co stanowiło niedopełnienie obowiązków określonych w art. 2 pkt. 1 ustawy o zdrowiu publicznym i art. 7 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy o świadczeniach. W konsekwencji, nie sporządzano analiz dot. sytuacji zdrowotnej mieszkańców Gminy, niezbędnych dla ustalenia kierunków lokalnej polityki zdrowotnej, podczas gdy w opracowanej już w 2015 r. Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Ogrodzieniec do roku 2020 wskazano jako zagrożenie brak spójnej polityki zdrowotnej⁵⁵.

Jak wyjaśniła Burmistrz, przyczyną powyższego był brak dokumentu strategicznego w zakresie polityki zdrowotnej, co było spowodowane brakiem środków finansowych na ten cel w budżecie Gminy oraz wyspecjalizowanych pracowników.

Zdaniem NIK, bieżąca, kompletna analiza sytuacji zdrowotnej mieszkańców Gminy i rozpoznanie potrzeb w zakresie zdrowia są elementem koniecznym dla właściwego ustalenia niezbędnych, skutecznych i racjonalnych działań Gminy w zakresie polityki zdrowotnej, które zawierałyby m.in. plan zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych mieszkańców, działania w zakresie profilaktyki i promocji zdrowia i pożądany kierunek zmian sytuacji zdrowotnej mieszkańców.

(akta kontroli str. 31-38, 143-145, 152-156)

2. W Gminie nie opracowano i nie realizowano programów lub strategii ochrony zdrowia psychicznego oraz programów zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i środowisku lokalnym, pomimo że w Strategii wskazano, jako jedno z działań, opracowanie i realizację gminnego programu ochrony zdrowia psychicznego, a zadanie takie jest także przewidziane w pkt. 1.4 i 2.6 trzeciego celu operacyjnego NPZ. Ponadto w art. 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego określono, że ochrona zdrowia psychicznego obejmuje realizację zadań dotyczących w szczególności promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym, a zadania te są realizowane w ramach

⁵¹ Nr SP.8010.1.2018/1 z dnia 28 maja 2018 r.

⁵² Poddania się ocenie realizacji Programu, przedkładania wszelkich dokumentów dot. programu.

⁵³ M.in. Całkowity koszt nie może przekroczyć 57 400,00 zł.

⁵⁴ M.in. faktura lub rachunek wraz ze sprawozdaniem z wykonania szczepień w okresie obejmującym co najmniej dwa miesiące.

⁵⁵ Zagrożenie nr 4 str. 58.

NPZ. Jak wyjaśniła Burmistrz: „W gminie nie opracowano programu zdrowia psychicznego ze względu na brak środków finansowych na ten cel w budżecie gminy oraz zasobów pracowniczych wyspecjalizowanych w zakresie polityki zdrowotnej”.

Ponadto, w Gminie nie powołano zespołu koordynującego działanie i monitorującego realizację zadań dotyczących promocji zdrowia psychicznego i profilaktyki zaburzeń psychicznych, z udziałem przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, opieki zdrowotnej oraz systemu oświaty na obszarze Gminy, mimo że powołanie zespołu wynika z zadania 3.6. trzeciego celu operacyjnego NPZ. Jak wyjaśniła Burmistrz wynikało to z nieopracowania ww. programu (strategii).

Zdaniem NIK, konieczność opracowania programu ochrony zdrowia psychicznego wynika wprost z zapisów Strategii i jest wskazana w zadaniach NPZ. Natomiast powołanie zespołu koordynującego, jest odrębnym zadaniem NPZ, niezależnym od opracowania samorządowego programu lub strategii ochrony zdrowia psychicznego.

(akta kontroli str. 31-38, 143-145)

3. W przypadku Programu szczepień, w przeprowadzanym przez Urząd konkursie ofert na wybór realizatora programu, w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert nr 1/2018 (część IV Kryteria Oceny) wprowadzono niejednoznaczne zapisy dot. zasad przyznawania punktów w poszczególnych obszarach, tym samym nie zapewniono pełnego obiektywizmu w ocenie złożonych ofert. Jako kryteria oceny merytorycznej ofert wpisano poszczególne jej obszary⁵⁶ wraz z przedziałem punktowym od zera do 10 bez szczegółowego opisu sposobu przyznawania punktów (np. sposobu obliczania oceny w zakresie kosztów zadania).

Jak wyjaśniła Burmistrz brak precyzji w zapisach w ww. ogłoszeniu wynikał z braku doświadczenia pracowników w przygotowywaniu podobnych konkursów.

NIK zwraca uwagę, że zasady oceny ofert powinny być skonstruowane rzetelnie, by ograniczały ryzyko nieobiektywnej oceny złożonych ofert. Poprzez nieuwzględnienie w ogłoszeniu jednoznacznych zasad przyznawania punktacji nie ograniczono ryzyka wystąpienia sytuacji, w których członkowie komisji kierować się będą w ocenie np. indywidualnymi preferencjami lub odczuciami, prowadząc tym samym do subiektywnej oceny ofert w ramach ustanowionych kryteriów.

NIK zauważa równocześnie, że takie sformułowanie zasad oceny ofert nie miało wpływu na wynik postępowania, z powodu zgłoszenia się tylko jednego oferenta.

(akta kontroli str. 152-156, 271-330)

4. W umowie⁵⁷ zawartej z realizatorem Programu szczepień nie zabezpieczono należycie interesów Gminy, gdyż nie ustalono w niej szczegółowych okoliczności uzasadniających rozwiązanie umowy za wypowiedzeniem oraz okresu wypowiedzenia. Jak wyjaśniła Burmistrz: „Umowa została przygotowana po raz pierwszy, a brak ww. zapisów wynika prawdopodobnie z niedopatrzenia”.

(akta kontroli str. 152-156, 286-288)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, w Gminie nie zapewniono w badanym okresie prowadzenia rozpoznania stanu zdrowia i potrzeb zdrowotnych mieszkańców, co stanowiło nienależyte wykonanie przepisów ustawy o zdrowiu publicznym i ustawy o świadczeniach. Nie sporządzano także analiz dot. sytuacji zdrowotnej mieszkańców Gminy, niezbędnych dla ustalenia kierunków lokalnej polityki zdrowotnej. Nie doprowadzono również do opracowania samorządowych

⁵⁶ Np. proponowany koszt wykonania szczepienia w zł, proponowany koszt przeprowadzenia akcji informacyjno-edukacyjnej w zł, posiadane zasoby oraz dostępność świadczeń.

⁵⁷ Nr SP.8010.1.2018/1 z dnia 28 maja 2018 r.

programów lub strategii ochrony zdrowia psychicznego oraz programów zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym. W przypadku jednej umowy, zawartej z realizatorem Programu szczepień nie zabezpieczono w pełni interesów Gminy, a zapisy dotyczące zasad przyznawania punktów w konkursie ofert na wybór realizatora tego programu nie zapewniały pełnego obiektywizmu oceny ofert.

OBSZAR

2. Współpraca realizatorów NPZ i koordynacja podejmowanych działań

Opis stanu faktycznego

2.1. Gmina nie uczestniczyła w opracowywaniu NPZ.

(akta kontroli str. 31-38)

2.2. Zdaniem Burmistrza, realizacja Programu szczepień była zadaniem nowym (tj. niewykonywanym wcześniej), a jego podjęcie wynikało z zapisów NPZ.

(akta kontroli str. 31-38)

2.3. W latach 2016-2018 w zakresie realizacji zadań NPZ Urząd współpracował m.in. z Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Ogrodzieńcu m.in. w akcji wydawania ulotek antynikotynowych oraz „Kopert życia”, organizowania „białych niedziel” zachęcających mieszkańców gminy do korzystania z profilaktycznego podejścia do zdrowia, pozyskiwania informacji statystycznych. Współdziałało także z Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Zawierciu przy organizacji Światowego Dnia Bez Tytoniu oraz Światowego Dnia Zdrowia, a także z Zawierciańskim Stowarzyszeniem Trzeźwościowym „Przystań”.

Gmina nie wnioskowała o wsparcie do Ministra Zdrowia i/lub instytutów badawczych podległych ministrowi właściwemu do spraw zdrowia.

(akta kontroli str. 240-264, 152-156)

2.4. W latach 2016-2018 Gmina nie otrzymała wsparcia przy opracowaniu programów ochrony środowiska od jednostek naukowych, Ministra Zdrowia lub Ministra Środowiska.

(akta kontroli str. 152-156)

2.5. W Gminie, w latach 2016-2018, prowadzone były działania edukacyjne i szkoleniowe w zakresie celu drugiego NPZ, zadania 3.1.2., tj. szkolenie członków GKRPA. Szkolenia przeprowadzano co roku i objęto nimi odpowiednio w każdym z lat: 6, 1 i 8 osób. W ramach tego samego celu, zadanie 3.1.1. prowadzono Program „Zachowaj Trzeźwy Umysł”, w ramach którego szkolono uczniów szkół i ich rodziców. W każdym roku prowadzono zajęcia w szkołach obejmujące 1 500 osób. Podobnie dla zadania 2.1.1. realizowano: spektakle profilaktyczne, odpowiednio w poszczególnych latach 2, 3 i 3, którymi objęto 305, 455 i 220 osób. W ramach ww. zadania NPZ w 2017 r. zrealizowano również dwa wyjazdy z programem profilaktycznym dla ośmiu osób.

(akta kontroli str. 608-680)

2.6. Informacje o zadaniach z zakresu zdrowia publicznego za lata: 2016 - 2018 przekazano Wojewodzie terminowo⁵⁸.

(akta kontroli str. 146-151)

2.7. W latach 2016-2018 w ww. rocznych Informacjach ujęto realizowane w Gminie zadania niebędące zadaniami z zakresu zdrowia publicznego i nie ujęto jednego

⁵⁸ Odpowiednio: 17 marca 2017 r., od 19 do 28 marca 2018 r. oraz od 4 do 14 marca 2019 r. (Informacje za lata 2017 i 2018 przekazywano za pomocą aplikacji udostępnianej przez internet).

zadania z zakresu zdrowia publicznego. Ponadto, wystąpiły przypadki podania nieprawidłowych danych dotyczących wysokości wydatków oraz terminów realizacji zadań, co szczegółowo opisano niżej, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 403-418, 608-680)

W Urzędzie nierzetelnie sporządzono także sprawozdania PARPA-G1 w zakresie wydatków na szkolenia członków GKRPA, co szczegółowo opisano niżej, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 39-112, 403-418, 603-680)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Roczne informacje o zadaniach z zakresu zdrowia publicznego za lata 2016-2018 przesłane Wojewodzie Śląskiemu sporządzono nie w pełni rzetelnie. Informacje te zawierały błędy polegające na:

- 1) ujęciu w informacji pięciu zadań niebędących zadaniami z zakresu zdrowia publicznego: 1] Organizacja i prowadzenie działań sportowo rekreacyjnych dzieci i młodzieży w zakresie piłki nożnej, 2] Ruch i rekreacja to zdrowie – budowa i przebudowa placów zabaw i miejsc rekreacji, 3] Toaleta miejska, 4] Usuwanie barszczu Sosnowskiego, 5] Kompleksowe unieszkodliwianie odpadów azbestowych z budynków publicznych w gminie Ogrodzieniec. Zadania te przyczyniały się do realizacji celów NPZ, jednak pierwsze z nich było zadaniem zakresu upowszechniania kultury fizycznej i sportu, dwa kolejne były zadaniami inwestycyjnymi, czwarte było zadaniem z zakresu ochrony przyrody, a piąte to zadanie z zakresu ochrony środowiska oraz gospodarki odpadami,
- 2) nieujęciu w informacji za rok 2017 r. zadania dot. opracowania (utworzenia) projektu programu polityki zdrowotnej o nazwie „Szczepienia przeciwko Grypie dla mieszkańców Gminy Ogrodzieniec po 65 roku życia”,
- 3) podaniu innej kwoty wydatków (kolumna 29 Podmiot finansujący zadanie, udział w finansowaniu w PLN) niż faktycznie poniesione. Dotyczyło to przedsięwzięć:
 - w 2016 r.:
 - dyżuru psychologa w Punkcie konsultacyjnym w Ogrodzieńcu - zadanie nr 6 w sprawozdaniu, gdzie podano kwotę 3,0 tys. zł, a z dokumentacji finansowej Urzędu wynika, że było to 2,8 tys. zł;
 - kolonii letnich z programem profilaktycznym Zawoja 2016 – zadanie nr 7, gdzie podano kwotę 25,6 tys. zł, a według dokumentacji wydatkowano 25,4 tys. zł,
 - w 2017 r.:
 - Kolonii letnich z programem profilaktycznym Zawoja 2017 - zadanie nr 10, gdzie podano kwotę 24,7 tys. zł, a według dokumentacji wydatkowano 21,4 tys. zł;
 - Kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych - zadanie nr 12, gdzie podano kwotę 1,7 tys. zł, a wg dokumentacji wydatkowano 0,7 tys. zł;
 - Spektaklu profilaktycznego „Twoje nowe jutro” - zadanie nr 13, gdzie podano kwotę 0,60 tys. zł, a wg dokumentacji wydatkowano 0,64 tys. zł;
 - Spektaklu profilaktycznego „Spacer po linie” - zadanie nr 14, gdzie podano kwotę 0,30 tys. zł, a wg dokumentacji wydatkowano 0,31 tys. zł,
 - w 2018 r. - Likwidacji barszczu Sosnowskiego w miejscach występowania na obszarze Gminy Ogrodzieniec, gdzie podano kwotę 2,33 tys. zł, a według dokumentacji wydatkowano 1,39 tys. zł.

Łączna kwota wynikająca z podania błędnych danych wynosiła 5,65 tys. zł.

Jak wyjaśniała Burmistrz: „Wyżej wymienione zadania zostały ujęte w rocznych informacjach o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego za lata 2016-2018 po konsultacjach ze Śląskim Urzędem Wojewódzkim w Katowicach, który na etapie sporządzania rocznych informacji zakwalifikował, a następnie zaakceptował te zadania do uwzględnienia w przedmiotowych sprawozdaniach/informacjach składanych przez Gminę Ogrodzieniec.

Ponadto Burmistrz podała: „Roczne informacje sporządzane były przez pracownika merytorycznego, który aktualnie nie jest już zatrudniony w Urzędzie i nie mamy możliwości wyjaśnienia z nim tych rozbieżności. Wymienione dane przekazywał pracownik merytoryczny, który także nie jest już zatrudniony w Urzędzie i nie ma możliwości wyjaśnienia z nim tych rozbieżności, a na dane zadanie sumowało się kilka pozycji wydatków podsumowanych i przekazanych przez tego pracownika. Różnice wysokości wydatków wynikają prawdopodobnie z niedokładnych wyliczeń pracowników merytorycznych, którzy aktualnie nie są zatrudnieni w Urzędzie”.

Natomiast w sprawie nieujęcia jednego zadania w informacji Burmistrz wyjaśniła: „W rocznej informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego, program polityki zdrowotnej pn. «Program szczepień profilaktycznych przeciwko grypie dla mieszkańców gminy Ogrodzieniec w wieku 65 lat i więcej» uwzględniono w roku 2018, gdyż wtedy był realizowany. W roku wcześniejszym pracownik wypełniający informację roczną nie zakwalifikował opracowania projektu programu”.

(akta kontroli str. 157-239, 403-413, 449-455, 603-608)

2. W sprawozdaniach PARPA-G1 w dziale IV GKRPA w pkt. 36 ppkt. 1 Szkolenia członków GKRPA nierzetelnie ujęto dane w zakresie wydatków, tj. odpowiednio w poszczególnych latach 2016-2018 zapisano: 1,65 tys. zł, 1,78 tys. zł i 1,99 tys. zł, podczas gdy faktyczne udokumentowane przez Gminę wydatki w tym zakresie były zgodne z danymi zamieszczonymi w sprawozdaniu z zakresu zdrowia (w kolumnie 29 Podmiot finansujący zadanie, udział w finansowaniu w PLN) i wynosiły, odpowiednio: 1,68 tys. zł, 1,31 tys. zł i 0,60 tys. zł.

Jak wyjaśniła Burmistrz: „Z uwagi na fakt, iż dwie osoby, które zajmowały się przekazywaniem danych oraz sporządzaniem rocznej informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego nie pracują już w Urzędzie, nie mamy możliwości ustalenia przyczyn zaistniałej sytuacji. (...) sprawozdania PARPA-G1 sporządzał również pracownik merytoryczny, który aktualnie nie jest już zatrudniony. Obecnie od 23 kwietnia 2019 r. Urząd posiada pracownika w Referacie Spraw Społecznych, który w swoim zakresie czynności ma w/w zadania. Natomiast jeszcze nie został przeszkolony w zakresie sporządzania sprawozdań w systemie PARPA, gdyż szkolenia z tego zakresu odbywają się jesienią i wówczas będzie zgłoszony”.

(akta kontroli str. 39-112, 403-418, 603-680)

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie zapewniono prawidłową współpracę z różnymi podmiotami zaangażowanymi w działania podejmowane w ramach NPZ. Informacje o zadaniach z zakresu zdrowia publicznego przekazywano terminowo, jednak część zawartych w nich danych – podobnie jak część danych w sprawozdaniach PARPA-G1 - była niezgodna ze stanem faktycznym.

3. Monitorowanie i ewaluacja zadań realizowanych w ramach NPZ

3.1. Badaniem w zakresie prawidłowości określenia celów i mierników, objęto dziewięć zadań⁵⁹. Zadania te zostały zrealizowane zgodnie z założeniami. W ośmiu przypadkach nie określano w sposób udokumentowany celów, ich mierników ani rezultatów/efektów dla zadań, co szczegółowo przedstawiono poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Realizacja tych zadań była weryfikowana poprzez analizę otrzymywanych od realizatorów i usługodawców sprawozdań, protokołów itp. Tylko w jednym przypadku (Program szczepień) dla zadania określono cel⁶⁰ oraz mierniki i badano osiągnięte efekty. Wartość osiągniętych mierników, za wyjątkiem jednego, była dużo niższa od określonych wartości docelowych i wynosiła:

- liczba osób uczestniczących w programie – wartość docelowa 1000 osób, a uzyskana 238;
- procent objęcia programem populacji docelowej – wartość docelowa 52,0%, a uzyskano 16,6%;
- odsetek wyników, co najmniej dobrych w post-testach w odniesieniu do odsetka wyników, co najmniej dobrych w pre-testach – wartość docelowa 130%, a uzyskano 157,9%;
- liczba osób, u których realizator wykonał szczepienie zalecane przeciwko grypie poza programem – wartość docelowa 200 osób, a uzyskano 62.

Jak wyjaśniła Burmistrz, uzyskanie niższych od oczekiwanych wielkości mierników wynikało z małego zainteresowania mieszkańców, pomimo że podejmowano dodatkowe działania w celu nakłonienia mieszkańców do skorzystania z możliwości realizowanego programu⁶¹.

(akta kontroli str. 384-418, 603-607)

3.2. W Urzędzie nie prowadzono udokumentowanego, bieżącego monitoringu realizowanych zadań NPZ, jak również nie dokonywano analizy efektów zadań NPZ oraz badań ewaluacyjnych w tym zakresie.

Jak wyjaśniła Burmistrz, wynikało to z braku dokumentu strategicznego w zakresie polityki zdrowotnej. Informacje takie były pozyskiwane do sporządzenia rocznych sprawozdań, a częściowy monitoring prowadzony był przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Ogrodzieńcu dla zadań zapisanych w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Ogrodzieniec na lata 2014-2020.

Zapisy zawarte w ww. Strategii, dot. planowanego prowadzenia monitoringu corocznie przewidywały opracowanie raportu sporządzanego w oparciu m.in. o następujące wskaźniki⁶²:

- liczba przedsięwzięć w zakresie promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej,
- liczba osób objętych świadczeniami zdrowotnymi,

⁵⁹ Zadania dobrano celowo (po trzy zadania z każdego roku objętego kontrolą) biorąc pod uwagę wielkość populacji objętej zadaniem oraz ich rodzaj. Były to: Kolonie letnie z programem profilaktycznym Zawoja 2016, Szkolenie członków GKRPA, Zajęcia dla seniorów w ramach Uniwersytetu Trzeciego Wieku, Lokalny animator sportu, Wigilia dla osób samotnych, Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020, Prowadzenie działań na rzecz zapobiegania depresji, samobójstwom i innym zachowaniom autodestrukcyjnym, Warsztaty profilaktyczne na temat cyberprzemocy oraz Program szczepień.

⁶⁰ Zmniejszenie ryzyka zakażenia wirusami grypy wśród mieszkańców Gminy Ogrodzieniec w wieku 65 lat i więcej.

⁶¹ Np. zorganizowano dodatkowo tzw. białe niedziele w dniach 7 i 14 października 2018 r., o których zamieszczano dodatkowe informacje m.in. na stronie internetowej Gminy.

⁶² Przy czym w Strategii na str. 88 zapisano, że „Do oceny stopnia wdrożenia strategii zostaną wykorzystane przedstawione poniżej wskaźniki monitoringowe. W większości są one dostępne w zbiorach statystyki publicznej oraz w zasobach informacyjnych podmiotów realizujących strategię i współdziałających w jej realizacji. Przygotowany zestaw wskaźników monitoringowych ma charakter otwarty, co oznacza, że w trakcie wdrażania strategii, może być on zmodyfikowany, w tym poszerzony o nowe wskaźniki, które w odpowiedni sposób będą charakteryzowały przebieg realizacji zapisów strategicznych”.

- liczba opracowanych i realizowanych programów zdrowotnych oraz liczba osób nimi objętych,

dopuszczając jednocześnie możliwość ich modyfikacji. Ostatecznie w raportach z monitoringu Strategii za lata 2016-2018 nie zamieszczano ww. danych. W raportach ujęto liczbę udzielonych świadczeń podstawowej opieki zdrowotnej: 26 311 w 2016 r., 26 221 w 2017 r. i 26 356 w 2018 r. oraz ambulatoryjnej opieki specjalistycznej, odpowiednio: 9 732, 9 153 i 8 342.

(akta kontroli str. 152-156, 603-680)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie nie określono celów, ich mierników, ani rezultatów/efektów dla ośmiu⁶³ spośród dziewięciu zbadanych zadań z zakresu zdrowia publicznego.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁴ wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Dla rzetelnego monitorowania i oceny poniesionych wydatków na realizowane zadania niezbędne jest określenie sposobu pomiaru ich efektywności i skuteczności, na co wskazują zalecenia standardu B6, określone w załączniku do komunikatu 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Zgodnie z nimi, wykonanie zadań należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

Burmistrz wyjaśniła: „W związku z tym, że Gmina Ogrodzieniec nie posiadała opracowanego programu/strategii w zakresie zdrowia publicznego, nie były zatem określone mierniki i efekty, a realizowane zadania nie były oceniane na podstawie mierników i efektów”.

(akta kontroli str. 384-418, 603-607)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że brak określenia celów, efektów, wskaźników do ich oceny oraz nieprowadzenie rzetelnego monitorowania i analizy uzyskanych efektów realizowanych zadań z zakresu zdrowia publicznego istotnie utrudnia obiektywną ocenę skuteczności podejmowanych działań i efektywności wykorzystania środków publicznych, niezbędną dla ewentualnej modyfikacji przyjętych założeń.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

NIK zwraca uwagę na konieczność:

1. Formułowania zasad oceny ofert eliminujących ryzyko dowolności ocen w przeprowadzanych konkursach realizowanych w oparciu o przepisy ustawy o świadczeniach.

⁶³ Kolonie letnie z programem profilaktycznym Zawoja 2016, Szkolenie członków GKRPA, Zajęcia dla seniorów w ramach Uniwersytetu Trzeciego Wieku, Lokalny animator sportu, Wigilia dla osób samotnych, Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020, Prowadzenie działań na rzecz zapobiegania depresji, samobójstwom i innym zachowaniom autodestrukcyjnym, Warsztaty profilaktyczne na temat cyberprzemocy.

⁶⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

2. Pełnego zabezpieczania interesów Gminy w umowach zawieranych z realizatorami zadań NPZ.
3. Rzetelnego sporządzania informacji o zadaniach z zakresu zdrowia publicznego oraz sprawozdań PARPA-G1.
4. Określania celów i ich mierników pozwalających na rzetelne monitorowanie realizowanych zadań z zakresu zdrowia publicznego.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Przeprowadzenie rzetelnego rozpoznania stanu zdrowia i potrzeb zdrowotnych mieszkańców Ogrodzieńca, w celu zapewnienia realizacji spójnej polityki zdrowotnej w Gminie.
2. Opracowanie programu lub strategii ochrony zdrowia psychicznego oraz programu zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym oraz powołanie zespołu koordynującego działanie i monitorującego realizację zadań dotyczących promocji zdrowia psychicznego i profilaktyki zaburzeń psychicznych, stosownie do wymogów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, w celu realizacji zadań przewidzianych dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach trzeciego celu operacyjnego NPZ oraz w Strategii.

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 Katowicach. 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.

Katowice, dnia 28 listopada 2019 r.

Kontroler

Wojciech Graca

Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach

.....