



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.011.04.2016

P/16/054

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/054 – Profilaktyka zdrowotna w systemie ochrony zdrowia ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Małgorzata Kram, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/75/2016 z dnia 5 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1 do 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Chrzanowa (Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Kosowski, Burmistrz Miasta Chrzanowa ² (Burmistrz) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna³

Gmina Chrzanów (Gmina) nie skorzystała z możliwości przygotowania i realizacji programów profilaktyki zdrowotnej na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁴. Skupiono się przede wszystkim na wypełnieniu obowiązkowych zadań, wynikających z ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵ oraz z ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁶. Corocznie Gmina udzielała również dotacji organizacji pozarządowej na wykonanie zadania dotyczącego profilaktyki cukrzycy⁷ w oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸.

W strukturze Urzędu wyznaczono komórkę organizacyjną i pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań w zakresie opieki zdrowotnej, w tym również działań profilaktycznych. Do Urzędu nie wpłynęły skargi związane z realizacją działań profilaktycznych, a radni nie wnosili interpelacji w tych sprawach. Rada Miejska dysponowała podstawowymi informacjami o demografii i stanie zdrowia dorosłej populacji mieszkańców Gminy zebranyymi w 2013 r.

Gmina nie opracowała jednak lokalnej strategii polityki zdrowotnej, a zdaniem NIK jej opracowanie, choć nieobowiązkowe, to jednak ułatwiłoby zaplanowanie i późniejsze

¹ Kontrolą objęto lata 2012–2015 z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i 2016 r., jeśli zdarzenia mające w tym czasie miejsce, wpłynęły na ustalony stan faktyczny.

² Od dnia 20 marca 2016 r. ponownie wybrany na stanowisko Burmistrza.

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

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 224 ze zm.

⁷ Dotyczyło to zadania pn. „Lepiej zapobiegać niż leczyć” realizowanego przez Regionalne Stowarzyszenie Diabetyków z siedzibą w Chrzanowie. Zadanie to obejmowało w szczególności przeprowadzenie badań poziomu cukru we krwi, mierzenie ciśnienia i poziomu cholesterolu, a także kształtowanie i promocję zdrowego stylu życia.

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 239 ze zm.

wykorzystanie posiadanych zasobów w celu zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności w zakresie programów profilaktycznych. Opracowana strategia powinna uwzględniać współdziałanie z innymi instytucjami państwowymi oraz jednostkami samorządu terytorialnego i jednostkami ochrony zdrowia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie działań profilaktycznych i środków finansowych na ich realizację

Opis stanu
faktycznego

Organizacja Urzędu została określona w regulaminach organizacyjnych wprowadzonych odpowiednimi zarządzeniami Burmistrza⁹. W regulaminie organizacyjnym obowiązującym od początku 2014 r. zadania w zakresie opieki zdrowotnej (w tym dotyczące: opracowania i realizacji programu profilaktyki i promocji zdrowia, wspomagania i obsługi działań promujących zachowania prozdrowotne oraz koordynacji działań związanych z opracowaniem i realizacją *Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Narkotykowych i innych uzależnień*) zostały przypisane do zadań Wydziału Spraw Społecznych Urzędu. Nadzór i koordynowanie pracy tego Wydziału należał do Zastępcy Burmistrza ds. społecznych.

Realizację zadań z zakresu profilaktyki zdrowotnej wskazano w zakresach czynności pracowników Wydziału Spraw Społecznych Urzędu. Bezpośredni nadzór nad realizacją tych zadań sprawował Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 10-19, 24-55)

W latach 2012–2015 w Gminie obowiązywał, corocznie przyjmowany przez Radę Miejską w Chrzanowie, *Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Narkotykowych i innych uzależnień*, stanowiący realizację obowiązków wynikających z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. W programach tych wskazano m.in. działania profilaktyczne, edukacyjne i informacyjne, których celem było zapobieganie procesowi powstawania uzależnień alkoholowych i narkotykowych. Źródłem finansowania zadań przewidzianych w tych programach były opłaty za udzielone zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

(dowód: akta kontroli str. 165-208)

Profilaktyka zdrowotna była przedmiotem zainteresowania Rady Miejskiej w Chrzanowie (Rada Miejska). Przykładowo, na sesji Rady Miejskiej w dniu 30 kwietnia 2013 r. Przewodnicząca Komisji Ochrony Zdrowia, Rodziny i Pomocy Społecznej przedstawiła dane dotyczące stanu zdrowia mieszkańców powiatu chrzanowskiego. Z przedstawionych na tej sesji danych wynikało, że na 31 grudnia 2011 r. w powiecie chrzanowskim mieszkało ogółem 127.840 osób, w tym 65.774 kobiet i 62.074 mężczyzn. W 2011 r., spośród osób powyżej dziewiętnastego roku życia, 37.023 objętych było podstawową opieką zdrowotną. Liczba osób, u których stwierdzono najpoważniejsze choroby, kształtowała się następująco: gruźlica – 18, choroby nowotworowe – 1.455, choroby tarczycy – 2.085, cukrzyca – 5.355, choroby obwodowego układu nerwowego – 3.938, choroby układu krążenia – 19.229, astma oskrzelowa – 2.461, choroby układu trawiennego – 4.881, choroby układu mięśniowego i tkanki łącznej – 7.028. W przedstawionych informacjach nie zostały ujęte dane dotyczące chorób psychicznych i alkoholizmu. W podsumowaniu Przewodnicząca Komisji Ochrony Zdrowia, Rodziny i Pomocy Społecznej stwierdziła, że profilaktyka jest dużo tańsza niż leczenie.

W maju i czerwcu 2015 r. na sesjach Rady Miejskiej rozpatrywano możliwość wdrożenia programu prozdrowotnego dotyczącego bezpłatnych szczepień dla dzieci przeciwko zakażeniom pneumokokowym i meningokokowym¹⁰. W lutym 2013 r. na posiedzeniu Komisji

⁹ W okresie objętym kontrolą były to: zarządzenie nr 289/03 z dnia 25 czerwca 2003 r. ze zm., a następnie zarządzenie nr 865/2013 z dnia 31 grudnia 2013 r. – z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2014 r.

¹⁰ Przewidywanym źródłem finansowania miały być środki z programu przygotowanego przez urząd wojewódzki, ale po zapoznaniu się z tym programem stwierdzono, że o środki mogą ubiegać się tylko starostwa powiatowe.

Ochrony Zdrowia, Rodziny i Pomocy Społecznej omawiano zagadnienie żywienia w szkołach podstawowych i gimnazjach w aspekcie zdrowia uczniów. W styczniu 2014 r. przedstawiona została informacja na temat programów prozdrowotnych prowadzonych przez Zakład Lecznictwa Ambulatoryjnego Sp. z o.o. w Chrzanowie¹¹ (ZLA), a w kwietniu 2016 r. omawiano najczęstsze choroby cywilizacyjne i poziom zachorowalności mieszkańców powiatu chrzanowskiego w porównaniu do statystyk wojewódzkich.

Rada Miejska zajmowała się też sprawami profilaktyki zdrowotnej, uchwalając corocznie program współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. W okresie objętym kontrolą Gmina corocznie przeznaczała własne środki finansowe na wsparcie realizacji zadań publicznych dotyczących profilaktyki cukrzycy, a także organizacji zajęć profilaktyczno-terapeutycznych dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych umysłowo. Zadania w tym zakresie były zlecane przez Gminę do realizacji organizacjom pozarządowym, na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

(dowód: akta kontroli str. 4-9, 81-86, 129-147)

W latach 2012–2016 (do czasu zakończenia kontroli NIK) w Gminie nie opracowano założeń strategicznych w zakresie profilaktyki (w tym w zakresie gastrologii, ginekologii i kardiologii). Źródłami informacji o problemach zdrowotnych mieszkańców były informacje przedstawiane przez Dyrektora ZLA oraz Przewodniczącą Komisji Ochrony Zdrowia, Rodziny i Pomocy Społecznej Rady Miejskiej. Nie sporządzano analizy potrzeb w zakresie działań profilaktycznych i nie odniesiono się do priorytetów określonych w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2007–2015. W okresie objętym kontrolą nie zasięgano informacji we właściwym terytorialnie oddziale wojewódzkim Narodowego Funduszu Zdrowia, stacji sanitarno-epidemiologicznej oraz nie zamawiano ekspertyzy w podmiotach zewnętrznych. Urząd nie przystąpił do przygotowania wieloletnich planów polityki zdrowotnej i zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych, które są oczekiwanym celem realizacji Narodowego Programu Zdrowia na lata 2007–2015 (w części IV, cel operacyjny 12 – aktywizacja jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych na rzecz zdrowia społeczeństwa).

(dowód: akta kontroli str. 147)

Burmistrz poinformował, że na terenie Gminy funkcjonują dwa podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych (Szpital Powiatowy w Chrzanowie oraz ZLA), a z informacji uzyskanych z ZLA oraz danych Komisji Ochrony Zdrowia, Rodziny i Pomocy Społecznej Rady Miejskiej wynikało, że nie było sygnałów, które obligowałyby do podjęcia dodatkowych działań z zakresu ochrony zdrowia na terenie Gminy. Tym samym uznano, że potrzeby mieszkańców zostały należycie zabezpieczone w zakresie polityki zdrowotnej i dlatego też opracowanie lokalnej strategii polityki zdrowotnej zostało przez Urząd odłożone w czasie. Ponadto Burmistrz wskazał, że posiadane przez Gminę informacje nie wskazywały na konieczność przeprowadzenia analizy dotyczącej problemów zdrowotnych mieszkańców i ich oczekiwań w zakresie profilaktyki zdrowotnej, czego potwierdzeniem również był brak skarg i wniosków w tym zakresie. Dodatkowo Burmistrz podał, że w trakcie kontroli NIK opracowana została ankieta dla mieszkańców Gminy dotycząca dostępności programów profilaktycznych, która zostanie zamieszczona na stronie internetowej Urzędu, a także przekazana rodzicom dzieci uczęszczającym do szkół i przedszkoli samorządowych. Wyniki tej ankiety dadzą informację zwrotną dla Gminy o zainteresowaniu i wiedzy mieszkańców o dostępnych dla nich programach profilaktycznych.

(dowód: akta kontroli str. 148-158)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie planował realizacji własnych programów profilaktycznych i nie prowadził kampanii informacyjnych w tym zakresie.

Burmistrz poinformował, że w latach 2012–2016 Urząd nie realizował programów polityki zdrowotnej i nie występował do Agencji Oceny Technologii Medycznej i Taryfikacji o opinie w tej sprawie. Było to wynikiem realizacji działań z zakresu ochrony zdrowia na terenie Gminy przez inne jednostki, tj. Szpital Powiatowy w Chrzanowie i ZLA. W okresie tym

¹¹ Do listopada 2012 r. była to jednostka organizacyjna Gminy, która od grudnia 2012 r. została przekształcona w spółkę prawa handlowego ze 100% udziałem Gminy.

realizowane były natomiast działania z zakresu profilaktyki cukrzycy poprzez zlecenie tych zadań organizacji pozarządowej. Ponadto Burmistrz wskazał, że obowiązki dotyczące zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych mieszkańców ciąży na Narodowym Funduszu Zdrowia, a Gmina wobec licznych obowiązków oraz ograniczonych środków finansowych posiada tylko niewielkie możliwości w zakresie wspierania szeroko rozumianej profilaktyki zdrowotnej.

(dowód: akta kontroli str. 23, 147, 116-118, 148-154)

Z przedstawionych w toku niniejszej kontroli informacji wynikało, że w latach 2012–2015 dla mieszkańców Gminy dostępne były programy profilaktyczne, finansowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia oraz Starostwo Powiatowe w Chrzanowie, realizowane przez Szpital Powiatowy w Chrzanowie i ZLA. W ramach tych programów dostępne były w szczególności programy profilaktyki raka szyjki macicy i raka piersi oraz chorób układu krążenia.

(dowód: akta kontroli str. 56-80, 116-118, 151)

Na stronie internetowej Urzędu zostały zamieszczone informacje o działaniach profilaktycznych dostępnych w latach 2012–2016 dla mieszkańców Gminy, w tym o bezpłatnych badaniach mammograficznych, czy też programie wczesnego wykrywania raka piersi i raka szyjki macicy. Ponadto, w trakcie kontroli NIK, Urząd zebrał dane dotyczące dostępnych dla mieszkańców Gminy programów profilaktycznych w 2016 r., które następnie zamieścił na swojej stronie internetowej wraz z podaniem informacji o podmiocie realizującym dany program i okresie jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 152, 158, 209-210)

W Urzędzie zaplanowano corocznie środki w wysokości 6 tys. zł na wsparcie realizacji zadań publicznych, realizowanych przez organizacje pozarządowe, dotyczących profilaktyki cukrzycy, a także organizacji zajęć profilaktyczno-terapeutycznych dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych umysłowo.

W okresie objętym kontrolą corocznie zadanie pn. *„Lepiej zapobiegać niż leczyć”* dotyczące profilaktyki cukrzycy realizowało Regionalne Stowarzyszenie Diabetyków z siedzibą w Chrzanowie, które jako jedyny podmiot składało ofertę na realizację tego zadania. Zadanie to obejmowało: przeprowadzenie badań profilaktycznych w zakresie wczesnego wykrywania cukrzycy poprzez badania poziomu cukru we krwi, mierzenie ciśnienia i poziomu cholesterolu, kształtowanie i promocję zdrowego stylu życia oraz poradnictwo prewencyjne i szerzenie wiedzy o cukrzycy i jej powikłaniach.

Natomiast zadanie pn. *„Promocja zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym – zajęcia dla osób niepełnosprawnych umysłowo”* realizowała corocznie Fundacja Brata Alberta Świetlica Terapeutyczna w Chrzanowie, która również jako jedyny podmiot składała ofertę na realizację tego zadania. W ramach tego zadania Gmina dofinansowała organizację zajęć profilaktyczno-terapeutycznych dla podopiecznych Świetlicy Terapeutycznej w Chrzanowie (16 osób z Gminy), w tym cykl 11 spotkań terapeutycznych oraz trzy wycieczki.

(dowód: akta kontroli str. 81-115, 129-146, 162-163)

Wyjaśniając na podstawie jakich danych Gmina zaplanowała wysokość środków na realizację ww. dwóch zadań Burmistrz poinformował, że wynikała ona z analizy udzielonych dotacji w latach wcześniejszych. Na podstawie złożonych ofert i opinii komisji konkursowej powołanej do oceny złożonych ofert w ramach Rocznego Programu Współpracy Gminy Chrzanów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego zadecydowano o przyjęciu przedmiotowych ofert i udzieleniu dotacji w wnioskowanej wysokości (odpowiednio 1 tys. zł i 5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 148-149, 153-154)

W przypadku obu zadań zleceniobiorca złożył terminowo wymagane umową sprawozdanie roczne, a każde z nich zostało zaakceptowane przez zleceniodawcę. Sprawozdania potwierdziły w każdym przypadku osiągnięcie założonych celów, tj. m.in. zwiększenie wykrywalności cukrzycy w początkach choroby poprzez badania profilaktyczne i pouczanie o zdrowym i właściwym stylu życia oraz wspomaganie ogólnego rozwoju dziecka niepełnosprawnego i zapewnienie pomocy psychospołecznej dla dzieci niepełnosprawnych umysłowo.

Z wyjątkiem umowy z 2012 r. kwoty dotacji zostały wykorzystane we wnioskowanej, zaplanowanej i otrzymanej kwocie (tj. w sumie 6 tys. zł). W ramach realizacji zadania przez Fundację im. Brata Alberta Świetlica Terapeutyczna w Chrzanowie zwrócono 113,70 zł z otrzymanej w 2012 r. kwoty 5 tys. zł. Tym samym w 2012 r. wydatkowano na realizację tego zadania 4,9 tys. zł zamiast wnioskowanych 5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 81-115, 119-146, 159-163)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły żadne skargi i wnioski w zakresie dotyczącym zadań związanych z profilaktyką zdrowotną. Realizacja zadań z zakresu profilaktyki zdrowotnej w ochronie zdrowia nie była przedmiotem audytu lub kontroli wewnętrznej ani kontroli zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 22)

2. Realizacja działań profilaktycznych oraz ich koordynacji z wybranymi podmiotami publicznymi

W okresie objętym kontrolą Urząd nie realizował programów profilaktycznych, natomiast udzielał dofinansowania do dwóch zadań prozdrowotnych (corocznie) zleconych do realizacji na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Urząd otrzymywał sprawozdania z działalności ZLA, który m.in. realizował ogólnodostępne programy profilaktyczne.

(dowód: akta kontroli str. 23, 81-86, 147, 158)

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², 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 Krakowie.

W związku z nie stwierdzeniem nieprawidłowości, brakiem uwag do kontrolowanej działalności oraz niesformułowaniem wniosków pokontrolnych, NIK nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kraków, dnia 19 września 2016 r.

Kontroler

Małgorzata Kram
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Marcin Kopeć
Wicedyrektor

¹² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.