



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.008.04.2016
P/16/054

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/054 – Profilaktyka zdrowotna w systemie ochrony zdrowia
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Aleksandra Pawlicka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/31/2016 z dnia 13 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli, str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Brzegu, ul. Robotnicza 12, 49-300 Brzeg ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Wrębiak, Burmistrz Brzegu ² (dowód: akta kontroli, str. 2-3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą na terenie miasta Brzeg realizowano dwa profilaktyczne programy zdrowotne (polityki zdrowotnej), jednakże programy te nie zostały sporządzone przez pracowników Urzędu w formie pisemnej. W konsekwencji nie określono podstawowych założeń dla podejmowanych działań, w szczególności oczekiwanych efektów, deklarowanej dostępności oraz liczby osób objętych programami, nie zaplanowano również sposobu ich oceny.

Realizowane programy nie zostały również zaopiniowane przez Agencję Oceny Technologii Medycznych³, pomimo istnienia takiego obowiązku prawnego. Zastrzeżenia NIK dotyczą także sposobu wyboru realizatorów obu programów, którzy nie zostali wybrani w drodze konkursów, wymaganych przepisami o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Pracownicy Biura Spraw Społecznych i Zdrowia⁴ nie dokonali oceny wpływu działań, podjętych w ramach jednego programu (*Badania i terapia logopedyczna*) na poprawę zdrowia i jakości życia jego uczestników, a umowy na realizację programów zdrowotnych nie zawierały zapisów, umożliwiających przeprowadzenie kontroli u ich realizatorów. Zdaniem NIK okoliczność ta utrudniała rzetelne monitorowanie realizacji tych programów.

¹ Dalej: Urząd.

² Poprzednio, w okresie od 12 listopada 2002 r. do 29 listopada 2014 r. funkcję Burmistrza Brzegu sprawował Wojciech Huczyński.

³ Dalej: AOTM. Ustawą z dnia 22 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1138) zmieniona została nazwa tego podmiotu na Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji.

⁴ Dalej: Biuro.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie działań profilaktycznych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁵ zadania władz publicznych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej obejmują m.in. analizę i ocenę potrzeb zdrowotnych oraz czynników powodujących ich zmiany (art. 6 pkt 2 ustawy), a do zadań własnych gminy należy m.in. opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej⁶ wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy (art. 7 ust. 1 pkt 1).

Założenia w zakresie polityki zdrowotnej Gminy Miasto Brzeg⁷ zostały zawarte w *Strategii rozwiązywania problemów społecznych w Gminie Miasto Brzeg na lata 2008-2015*⁸. W dokumencie tym określone zostały cele Miasta, obejmujące m.in. zwiększenie dostępności do usług medycznych⁹ oraz podniesienie świadomości mieszkańców o konieczności ochrony zdrowia¹⁰. Dokument ten zawierał także informacje o sytuacji demograficznej i podejmowanych działaniach w zakresie profilaktyki oraz promocji zdrowia, charakterystykę opieki zdrowotnej w Brzegu, a także informacje o problemach zdrowotnych mieszkańców Powiatu Brzeskiego i Województwa Opolskiego. Nie przedstawiono w nim jednak oceny i wyników analizy potrzeb oraz problemów zdrowotnych mieszkańców Brzegu.

(dowód: akta kontroli, str. 4-5, 10-37)

Poprzedni Burmistrz wyjaśnił, że nie zdecydował się na przeprowadzenie analiz w zakresie potrzeb zdrowotnych mieszkańców, gdyż audyty zlecone w celu dokonania takich analiz byłyby kosztowne i mogłyby przekraczać koszty realizacji programów zdrowotnych, a same analizy mogłyby się okazać bardzo powierzchowne.

Była Kierownik Biura Spraw Społecznych i Zdrowia¹¹ wyjaśniła natomiast: *opieraliśmy się na wynikach przedstawionych przez województwo i powiat, gdyż w Urzędzie brak było odpowiedniej ilości pracowników, którzy mogliby takie analizy przeprowadzić.*

Obecny Burmistrz wyjaśnił, że Gmina Brzeg dysponowała ograniczonymi zasobami finansowymi i organizacyjnymi, a pracownicy nie posiadali specjalistycznej wiedzy potrzebnej do realizacji zapisów wynikających z treści art. 6 pkt 2 oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach. Zadeklarował jednakże, że *Gmina Brzeg w celu opracowania odrębnego dokumentu strategicznego w zakresie polityki zdrowotnej będzie przeprowadzała analizę i ocenę potrzeb zdrowotnych mieszkańców gminy Brzeg.*

(dowód: akta kontroli str. 6-9a, 364-368)

Uwaga dotycząca
badanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że ponieważ zadania własne gminy obejmują sprawy z zakresu ochrony zdrowia, to aktywność samorządu terytorialnego powinna obejmować również wyznaczenie długoterminowych kierunków działań w tym obszarze i to w oparciu o wyniki rzetelnie dokonanej analizy problemów i potrzeb zdrowotnych mieszkańców.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012-2015 Miasto realizowało następujące programy zdrowotne: *a/ Badania diagnostyczne i profilaktyka postawy ciała dzieci w wieku przedszkolnym*¹², *b/ Badania i terapia logopedyczna*¹³.

Program profilaktyki wad postawy w brzeskich przedszkolach obejmował diagnostykę postawy ciała oraz stóp, organizację spotkań edukacyjnych z rodzicami, zajęcia ruchowe

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 581 ze zm., dalej: *ustawa o świadczeniach*.

⁶ Przed dniem 1 stycznia 2015 r. programów zdrowotnych.

⁷ Dalej: Miasto. Według stanu na 31 marca 2012 r. liczba jego mieszkańców wynosiła 36,5 tys. osób.

⁸ Przyjętej uchwałą Nr XXIII/165/08 Rady Miejskiej w Brzegu z dnia 4 lutego 2008 r. Dalej: *Strategia*.

⁹ Cel ten miał zostać osiągnięty poprzez realizację m.in. następujących działań: monitorowanie dostępu do usług medycznych w mieście, wspieranie tworzenia infrastruktury ochrony zdrowia, współpraca ze służbami ratowniczymi w zakresie ochrony zdrowia oraz w sytuacji zagrożeń.

¹⁰ Cel ten miał zostać osiągnięty poprzez realizację m.in. następujących działań: prowadzenie i wspieranie działań z zakresu profilaktyki zdrowia, wspieranie oświaty zdrowotnej oraz rozwijanie indywidualnych umiejętności ochrony zdrowia, promowanie zdrowego stylu życia i realizacja programów prozdrowotnych, rozwijanie indywidualnych umiejętności kontroli zdrowia.

¹¹ Dalej: była Kierownik Biura.

¹² Realizowany w latach 2009-2014.

¹³ Realizowany w latach 2005-2013.

oraz przeprowadzenie testów motorycznych. W ramach programu *Badanie i terapia logopedyczna* został zorganizowany punkt konsultacyjno-terapeutyczny przy Niepublicznej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Brzegu, w którym przeprowadzane były badania logopedyczne i terapia, a także organizowano spotkania z rodzicami oraz udzielano porad logopedycznych.

W okresie objętym kontrolą Miasto nie opracowało i nie realizowało programów profilaktyki w zakresie gastrologii, ginekologii oraz chorób układu krążenia.

(dowód: akta kontroli, str. 289-290, 518-559, 624-625)

Kontrolowana jednostka nie dysponowała dokumentacją potwierdzającą dokonanie analiz, których wyniki powinny stanowić uzasadnienie potrzeby realizacji programów zdrowotnych. W szczególności nie gromadzono informacji o rozległości problemów zdrowotnych objętych tymi programami, ewentualnej ograniczonej dostępności świadczeń zdrowotnych w tym zakresie, jak też o względach społecznych przemawiających za ich realizacją, czy też wynikach przeprowadzonych konsultacji społecznych.

W sprawie tej poprzedni Burmistrz wyjaśnił: *Realizacja programu z zakresu logopedii była skutkiem apeli nauczycieli, którzy zwracali uwagę na potrzebę przeprowadzenia działań logopedycznych wśród dzieci i młodzieży. Rosnąca liczba zwolnień z zajęć w-f, głosy nauczycieli oraz lekarzy przekonały mnie o potrzebie realizacji programu zdrowotnego z zakresu profilaktyki wad postawy.*

Według wyjaśnień Kierownika Biura Spraw Społecznych i Zdrowia, o realizacji obu programów zdecydował fakt, że nie wszystkie dzieci przedszkolne i szkolne były przebadane pod kątem wad postawy oraz zaburzeń wymowy. Uwzględniono w tym zakresie również informacje rodziców, kierowane do dyrekcji szkół i przedszkoli, o długich kolejkach do lekarzy takich specjalności.

(dowód: akta kontroli, str. 4-5, 358-361, 364-366)

W Urzędzie nie sporządzono programów zdrowotnych w formie pisemnej, a tym samym nie określono podstawowych założeń tych programów, które przyjęte zostały do realizacji.

(dowód: akta kontroli, str. 327-343)

Nie podjęto również udokumentowanych działań mających na celu weryfikację możliwości uzyskania przez osoby objęte programami zdrowotnymi analogicznych świadczeń, jednakże udzielanych przez podmioty realizujące umowy zawarte z NFZ lub inną jednostką samorządu terytorialnego.

W wyjaśnieniach poprzedni Burmistrz stwierdził: *w czasie, kiedy rozpoczynaliśmy realizację programów, na terenie Brzegu nie było tożsamyh programów, finansowanych z innych źródeł. Taką informację przekazała mi żona, która jest lekarzem i pracuje na terenie Brzegu. Była Kierownik Biura wyjaśniła: Brzeg jest małym miastem i gdyby podobne programy były realizowane na terenie miasta, to na pewno miałabym na ten temat sygnały. Ponadto, z prywatnego doświadczenia (miałam dzieci w wieku szkolnym i przedszkolnym) wiem, że w zakresie wad postawy żaden program nie był realizowany.*

(dowód: akta kontroli, str. 358-361, 364-368)

Uwaga dotycząca
badanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że pisemne dokumentowanie przeprowadzonych analiz i działań jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w omawianym obszarze. Brak pozostawienia śladu rewizyjnego dotyczącego podjętych decyzji, analiz i źródeł danych do analiz będących podstawą podejmowanych decyzji, nie tylko utrudnia odtworzenie podjętych działań, podjętych decyzji, ale i uniemożliwia ocenę rzetelności procesu ich podejmowania. Również i z orzeczenia¹⁴ Głównej Komisji Orzekającej wynika, iż jawność finansów publicznych wymaga dokumentowania podejmowanych działań, jak i realizowanych zdarzeń – a dokumentowanie to musi odbywać się w formie pisemnej.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z umowami zawartymi przez Miasto Brzeg z realizatorami programów, stawka (cena) jednostkowa za wykonanie badania diagnostycznego z zakresu profilaktyki wad postawy wynosiła 30 zł, a za jednorazowe przeprowadzenie ćwiczeń odpowiednio 100 zł (w latach 2012-2013) oraz 75 zł (począwszy od dnia 29 stycznia 2014 r.). Cena jednostkową za godzinę pomocy logopedycznej ustalono na 35 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 375-399, 554-559)

¹⁴ Z dnia 19 maja 2005 r. nr DF/GKO/Odw.-9/11/2005/109.

Wnioski o ujęcie w budżecie gminy środków na realizację ww. programów zdrowotnych złożyła Kierownik Biura. Łączna kwota wydatków zaplanowana na realizację profilaktycznych programów zdrowotnych w latach 2012-2015 wynosiła 129,16 tys. zł, z czego 109,14 tys. zł planowano na realizację programu *Badania diagnostyczne i profilaktyka postawy ciała dzieci w wieku przedszkolnym*¹⁵, a 20,02 tys. zł programu *Badania i terapia logopedyczna*¹⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 296-326)

W sprawie porównania ustalonych stawek ze stawkami dla świadczeń finansowanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia, Kierownik Biura Spraw Społecznych i Zdrowia¹⁷ wyjaśniła: *ceny jednostkowe świadczeń udzielanych w ramach programów były ustalane w oparciu o kalkulację stawek przy usługach tego typu, jednak nie posiadamy dokumentów potwierdzających ten fakt.*

(dowód: akta kontroli, str. 358-361)

W kontrolowanej jednostce brak było dokumentacji będącej podstawą oszacowania wysokości środków niezbędnych do realizacji programów profilaktycznych. Była Kierownik Biura wyjaśniła, że *kwota środków na realizację programu Badania diagnostyczne i profilaktyka postawy ciała dzieci w wieku przedszkolnym została oszacowana w oparciu o ilość dzieci w brzeskich przedszkolach oraz stawkę wynegocjowaną z realizatorem programu z zakresu wad postawy. W przypadku programu Badania i terapia logopedyczna Skarbnik Miasta poinformował mnie, jaka kwota maksymalnie może być przeznaczona na realizację programu i o ujęcie w budżecie takiej kwoty wnioskowaliśmy. Następnie odbyły się negocjacje z realizatorem programu, które miały na celu objęcie programem jak największej ilości dzieci w ramach środków, którymi dysponowaliśmy. Z wyjaśnień Kierownika Biura Spraw Społecznych i Zdrowia wynikało, że w kolejnych latach realizacji programów planowana wysokość wydatków była określana w oparciu o kwoty wydatków z lat poprzednich.*

(dowód: akta kontroli, str. 367-372)

W Regulaminie organizacyjnym Urzędu¹⁸ zadania dotyczące współdziałania z publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i innymi jednostkami opieki zdrowotnej w zakresie ochrony zdrowia mieszkańców Brzegu, a także funkcjonowania i wyposażenia w sprzęt medyczny placówek ochrony zdrowia zostały przypisane do Biura Spraw Społecznych i Zdrowia. Zadania z zakresu profilaktyki zdrowotnej nie zostały jednak w tym regulaminie wymienione, a w konsekwencji przypisane do funkcjonującej w Urzędzie komórki organizacyjnej, natomiast zamieszczono je w zakresach obowiązków Kierownika Biura (obowiązki dotyczące realizacji programów z zakresu profilaktyki zdrowotnej) oraz inspektora Biura (realizacja zadań z zakresu promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej, promocje i udział w ogólnopolskich i ogólnościatowych kampaniach prozdrowotnych oraz podejmowanie inicjatyw w zakresie promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej).

(dowód: akta kontroli, str. 45-138, 156-288)

Burmistrz wyjaśnił: *uwzględniłem, że w Regulaminie Organizacyjnym wyznaczono komórkę odpowiedzialną za realizację zadań w ramach profilaktyki zdrowotnej w ochronie zdrowia. Moim zdaniem wynika to wprost z nazwy Biura Spraw Społecznych i Zdrowia, zapisów Regulaminu Organizacyjnego oraz zadań przypisanych pracownikom.*

¹⁵ W latach 2012-2014 na realizację programu poniesiono wydatki w kwocie odpowiednio 42,8 tys. zł, 47,6 tys. zł, 18,8 tys. zł.

¹⁶ Po 10 tys. zł odpowiednio w 2012 r. i 2013 r.

¹⁷ Dalej: Kierownik Biura.

¹⁸ Kolejne wersje tekstów jednolitych regulaminu: z dnia 29 października 2009 r., 28 czerwca 2013 r. oraz 2 lutego 2015 r.

Poprzedni Burmistrz wyjaśnił natomiast: *Biuro Organizacyjno-Prawne oraz Sekretarz Brzegu przedkładają Burmistrzowi projekt regulaminu organizacyjnego do zatwierdzenia. W przedstawionych projektach regulaminu brak było zapisu w zakresie zadań Biura Spraw Społecznych i Zdrowia, dotyczących programów polityki zdrowotnej. Ponadto ww. Biuro, realizując takie programy, powinno zgłosić, że konieczna jest zmiana w regulaminie organizacyjnym. Uważam także, że powyższe było spowodowane nazwą samego biura, która sugerowała zakres jego zadań.*

(dowód: akta kontroli, str. 38-44, 364-366)

Uwaga dotycząca
badanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze standardem nr 3 określonym w załączniku nr 1 do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁹, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a zakres zadań poszczególnych komórek winien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Dopiero w trakcie niniejszej kontroli Burmistrz uzupełnił zakres zadań Biura o realizację i nadzór nad programami profilaktyki zdrowotnej²⁰.

(dowód: akta kontroli, str. 42-44)

Opis stanu
faktycznego

Do Urzędu nie wpływały wnioski lub skargi mieszkańców, dotyczące zadań związanych z profilaktyką zdrowotną. Wykonywanie zadań własnych gminy z zakresu realizacji programów zdrowotnych nie była również przedmiotem audytu wewnętrznego, ani kontroli (wewnętrznych lub zewnętrznych).

(dowód: akta kontroli, str. 4-5)

W porządkach obrad sesji Rady Miejskiej w Brzegu w latach 2014-2015 brak było zapisów wskazujących na aktywność organu stanowiącego gminy w obszarze profilaktyki zdrowotnej. Radni nie składali również interpelacji ani wniosków dotyczących działań profilaktycznych i związanych z nimi programów polityki zdrowotnej.

(dowód: akta kontroli, str. 660-720)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Stosownie do treści art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach do zadań własnych gminy w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej należało opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów zdrowotnych (lub programów polityki zdrowotnej²¹) wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy. Z kolei art. 48 ust. 2a tej ustawy nakładał na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek przekazywania projektów programów zdrowotnych przed ich realizacją do AOTM²² celem ich zaopiniowania.

Pomimo realizacji w latach 2012-2014 dwóch programów zdrowotnych z zakresu profilaktyki, programy te nie zostały sporządzone w formie pisemnej. Tym samym nie udokumentowano podstawowych założeń realizowanych programów, w szczególności nie określono ich grup docelowych, liczby osób nimi objętych, udzielanych świadczeń, sposobu monitorowania ich realizacji i osiągniętych efektów, tj. oczekiwanego wpływu programów na poprawę stanu zdrowia ich adresatów. W konsekwencji programy nie zostały przedstawione do zaopiniowania AOTM.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że w Urzędzie brak jest ostatecznej wersji zarówno programu *Badania diagnostyczne i profilaktyka postawy ciała dzieci w wieku przedszkolnym*, jak i programu *Badania i terapia logopedyczna*, a program *Badania diagnostyczne i profilaktyka postawy ciała dzieci w wieku przedszkolnym* był realizowany w oparciu o wstępne propozycje do programu, sporządzone przez jego realizatora.

¹⁹ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84. Dalej: załącznik nr 1 do komunikatu w sprawie standardów kontroli zarządczej.

²⁰ Zarządzenie Nr 1276/2016 r. Burmistrza Brzegu z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zmiany do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta w Brzegu.

²¹ W związku ze zmianą brzmienia ww. przepisu dokonaną na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 22 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1138 ze zm.).

²² Obowiązek przekazywania projektów programów zdrowotnych do zaopiniowania został wprowadzony ustawą z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawy o cenach (Dz. U. Nr 118 poz. 989), z dniem 31 sierpnia 2009 r.

Kierownik Biura wyjaśniła z kolei, iż program *Badania i terapia logopedyczna* był realizowany w oparciu o ustne ustalenia z realizatorem programu. Wyjaśniła także: *nie posiadamy opinii AOTMiT, ponieważ gmina Brzeg nie składała projektów programów do oceny. (...) Nie były opracowane pisemne programy z uwagi na to, że Gmina Brzeg stała na stanowisku, że opracowane przez realizatorów programy są wystarczające do podjęcia działań.*

Były Burmistrz w sprawie przyczyny braku opracowania w formie pisemnej przyjmowanych do realizacji programów zdrowotnych wyjaśnił: *Nie jestem w stanie odpowiedzieć na to pytanie, gdyż znajdowało się to w gestii Biura Spraw Społecznych i Zdrowia oraz Wiceburmistrza, który sprawował nadzór nad Biurem. Ja byłem w stanie zweryfikować małą część wniosków, zgłaszanych przez wszystkie biura.*

(dowód: akta kontroli, str. 327-366)

Była Kierownik Biura stwierdziła, że nie sporządzono pisemnych programów zdrowotnych z powodu braku środków finansowych na ich przygotowanie, a także ze względu na małą liczbę pracowników Biura oraz dużą ilość zadań realizowanych przez tą komórkę organizacyjną.

(dowód: akta kontroli, str. 367-368)

Ocena cząstkowa

Jakkolwiek część mieszkańców Miasta została objęta programami zdrowotnymi, to programy te, wbrew obowiązującym przepisom nie zostały opracowane w formie pisemnej, jak też przedstawione do opinii AOTMiT. Ponadto przed podjęciem decyzji o realizacji tych programów nie dokonano pełnego rozeznania (analizy) potrzeb zdrowotnych wszystkich mieszkańców Gminy Brzeg, ograniczając się w tym zakresie do uzyskiwanych z różnych źródeł informacji o potrzebach zdrowotnych uczniów szkół i przedszkoli.

2. Realizacja działań profilaktycznych, ich koordynacja z innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz Narodowym Funduszem Zdrowia

Opis stanu faktycznego

Pisemne informacje na temat realizacji programu *Badania diagnostyczne i profilaktyka postawy ciała dzieci w wieku przedszkolnym* były przekazywane rodzicom przez pracowników brzeskich przedszkoli²³, natomiast informacja o bezpłatnych badaniach logopedycznych zamieszczona została w lokalnej prasie oraz na stronie internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli, str. 342-357)

Zakładanym celem realizacji programu *Badania diagnostyczne i profilaktyka postawy ciała dzieci w wieku przedszkolnym* było zmniejszenie nierówności w stanie zdrowia dzieci, zachęcenie dzieci, rodziców i wychowawców do systematycznego stosowania ćwiczeń ruchowych, a także wyrobienie nawyków prawidłowej postawy ciała. Natomiast planowanym celem programu *Badania i terapia logopedyczna* było zmotywowanie dzieci i młodzieży do pracy nad wymową oraz zmotywowanie rodziców do pomocy dzieciom w wyeliminowaniu wad wymowy²⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 518-553, 624-625)

Grupa docelowa programu *Badania diagnostyczne i profilaktyka postawy ciała dzieci w wieku przedszkolnym* obejmowała dzieci uczęszczające do wszystkich przedszkoli znajdujących się na terenie Brzegu. W latach 2012-2015 wykonano łącznie 1 019 badań dzieci w wieku od pięciu do sześciu lat²⁵.

Program *Badania i terapia logopedyczna* był skierowany do dzieci i młodzieży z dysfunkcjami wymowy, będących mieszkańcami Brzegu. Programem tym w 2012 r. objęto

²³ Ponadto zorganizowano konferencję, w trakcie której informację o realizacji programu przekazano także dyrektorom brzeskich szkół.

²⁴ Cele te zostały wskazane w sprawozdaniach z realizacji programów.

²⁵ Ponadto w 2012 r. przeprowadzono 350 godzin ćwiczeń ruchowych, w 2013 r. – 320 godzin ćwiczeń, a w 2014 r. – 249 godzin ćwiczeń.

50 osób, z którymi przeprowadzono łącznie 317 godzin zajęć, a w 2013 r. – 41 osób, z którymi przeprowadzono 286 godzin zajęć logopedycznych.

(dowód: akta kontroli, str. 290, 544-553, 560-623)

Wyboru realizatora obu programów dokonano w oparciu o art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*²⁶, tj. bez stosowania ustawy, a także bez przeprowadzania konkursu ofert, o którym mowa w art. 48 ust. 4 ustawy o świadczeniach²⁷.

(dowód: akta kontroli, str. 312-326)

Wydatki na realizację programów zostały poniesione na podstawie ośmiu umów²⁸. Łączna kwota wydatków, poniesionych w latach 2012-2014 na realizację programu *Badania diagnostyczne i profilaktyka postawy ciała dzieci w wieku przedszkolnym* wyniosła 109,1 tys. zł, z tego na ćwiczenia ruchowe wydatkowano kwotę 87,5 tys. zł²⁹, a na badania diagnostyczne dzieci – kwotę 21,6 tys. zł.

Na realizację programu *Badania i terapia logopedyczna* w latach 2012-2013 wydatkowano łącznie 22 tys. zł, (tj. po 11 tys. zł rocznie) z tego 20 tys. zł na udzielanie pomocy logopedycznej oraz 2 tys. zł na rozpropagowanie na terenie gminy akcji *Dzień bezpłatnych diagnoz logopedycznych*.

Wydatki na przeprowadzenie badań diagnostycznych dzieci zostały poniesione do wysokości określonych w zawartych umowach i nie przekraczały iloczynu wykonanych badań i stawki za przeprowadzenie jednego badania³⁰. Wydatki dotyczące ćwiczeń ruchowych również mieściły się w limicie, określonym umowami zawartymi z realizatorem programu. Także w przypadku wydatków poniesionych w związku z realizacją programu *Badania i terapia logopedyczna*, ich wysokość wynikała z liczby przebadanych dzieci i nie przekraczała kwot określonych w umowach z realizatorem programu.

(dowód: akta kontroli str. 375-517, 554-623)

Gmina nie ponosiła wydatków na przygotowanie programów profilaktycznych realizowanych w latach 2012-2015.

(dowód: akta kontroli, str. 358-361)

Zgodnie z informacją Dyrektora Opolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia³¹ Burmistrz Miasta, jak też pracownicy Urzędu nie występowali do tego podmiotu o informacje dotyczące realizacji świadczeń profilaktycznych ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia oraz o możliwości dostępu mieszkańców Brzegu do takich świadczeń. Jak wskazano w ww. informacji, w latach 2012-2015 NFZ nie realizował na terenie Miasta profilaktycznych programów zdrowotnych w zakresie przeciwdziałania wadom postawy u dzieci w wieku przedszkolnym oraz w zakresie przeciwdziałania wadom wymowy u dzieci i młodzieży.

(dowód: akta kontroli, str. 721-722)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wybór realizatorów obu programów został dokonany bez przeprowadzenia konkursu ofert, o którym mowa w art. 48 ust. 4 ustawy o świadczeniach (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2014 r.). Jednocześnie w myśl art. 48 ust. 9 ww. ustawy, do wyboru realizatorów tych programów nie miały zastosowania przepisy o zamówieniach publicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 312-326)

²⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 j.t. ze zm.

²⁷ W brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2014 r.

²⁸ Umowy związane z realizacją programu *Badania diagnostyczne i profilaktyka postawy ciała dzieci w wieku przedszkolnym*: z dnia 1 lutego 2012 r. nr BSSiZ/9/2012 (ćwiczenia ruchowe), z dnia 1 lutego 2012 r. nr BSSiZ/10/2012 (badania diagnostyczne), z dnia 15 lutego 2013 r. nr BSSiZ/9/2013 (ćwiczenia ruchowe), z dnia 15 lutego 2013 r. nr BSSiZ/8/2013 (badania diagnostyczne) wraz z aneksem, z dnia 29 stycznia 2014 r. nr BSSiZ/2/2014 (ćwiczenia ruchowe) wraz z aneksem, zlecenie z dnia 23 stycznia 2013 r., oraz umowy związane z realizacją programu *Badania i terapia logopedyczna*: z dnia 1 lutego 2012 r. nr BSSiZ/11/2012 oraz z dnia 1 marca 2013 r. nr BSSiZ/11/2013.

²⁹ 82,7 tys. zł z tytułu zawartych umów oraz 4,8 tys. zł z tytułu zlecenia.

³⁰ W 2012 r. wykonano 488 badań, a w 2013 r. – 531 badań.

³¹ Uzyskaną w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677), dalej: ustawa o NIK.

Kierownik Biura wyjaśnił: *nie przeprowadzano konkursów ofert, mających na celu wybór realizatorów programów, ponieważ ówczesna kierownik Biura konsultowała tryb udzielenia zamówienia z komórką zamówień publicznych Urzędu Miasta i otrzymała wytyczne o zastosowaniu trybu art. 4 pkt 8 prawo zamówień publicznych.*

Były Burmistrz, który akceptował wnioski o zwolnienie z procedury wydatkowania środków na realizację zadań o wartości powyżej 1,2 tys. euro do 14 tys. euro wyjaśnił: *Nie wiedziałem, że jedyną dopuszczalną formą wyboru realizatorów programów jest konkurs ofert. Ponadto w tamtym czasie Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna była jedyną jednostką na terenie Brzegu, świadczącą usługi w tym zakresie.*

(dowód: akta kontroli, str. 358-361, 364-366)

2. Stosownie do treści załącznika nr 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³² wydatki na realizację programów profilaktycznych powinny ujmować się w ewidencji księgowej i w sprawozdawczości w dziale 851 Ochrona zdrowia, w rozdziale 85149 Programy polityki zdrowotnej.

Tymczasem w Urzędzie wydatki na realizację programu *Badania diagnostyczne i profilaktyka postawy ciała dzieci w wieku przedszkolnym* oraz programu *Badania i terapia logopedyczna* ujęto w dziale 851 Ochrona zdrowia, w rozdziale 85195 Pozostała działalność.

(dowód: akta kontroli, str. 296-308, 731-794)

Skarbnik Brzegu wyjaśniła, iż ujmowała wydatki w rozdziale 85195 z uwagi na to, iż do 2014 r. Gmina Brzeg realizowała programy z zakresu profilaktyki zdrowotnej, a nie programy polityki zdrowotnej i w tamtym czasie pracownik będący na szkoleniu z powyższego zakresu uzyskał informację od szkolącego, że zadania profilaktyczne winny być ujęte w ogólnym rozdziale, tj. w dziale 851 Ochrona zdrowia rozdział 85195 Pozostała działalność.

(dowód: akta kontroli, str. 309-310)

Ocena częściowa

Wydatki na realizację obu programów zdrowotnych zostały poniesione zgodnie z postanowieniami umów zawartych z ich realizatorami. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia jednakże fakt powierzenia ich realizacji podmiotom, które nie zostały wyłonione w konkursie ofert przeprowadzonym zgodnie z przepisami ustawy o świadczeniach. Zastrzeżenia budził także sposób ewidencjonowania wydatków poniesionych na realizację programów zdrowotnych.

3. Monitorowanie i ewaluacja informacji z realizacji działań profilaktycznych

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie brak było dokumentów potwierdzających przeprowadzenie analizy efektów działań profilaktycznych podejmowanych w ramach obu programów realizowanych na terenie Miasta. Kierownik Biura wyjaśniła jednakże, że ewaluacja realizowanych programów obejmowała ustalanie liczby ich uczestników oraz stosunku osób faktycznie korzystających ze świadczeń objętych programem do liczebności populacji, do której program był kierowany.

(dowód: akta kontroli, str. 358-361, 369-370)

Zgodnie ze sprawozdaniem realizatora programu profilaktyki wad postawy ciała i badań prowadzonych w przedszkolach w roku szkolnym 2013/2014, ćwiczenia przeprowadzone w tych placówkach przyczyniły się do przyrostu u prawie wszystkich ocenianych osób grup mięśni³³ oraz do poprawy zdolności równoważnych. Jednocześnie w tym dokumencie wskazano, że pomimo zastosowania ćwiczeń znaczna grupa dzieci nie potrafiła wykonać prawidłowo wszystkich prób testu Krause Webera³⁴. Analiza przeprowadzona przez

³² Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.

³³ W szczególności mięśni pośladków oraz górnej partii mięśni brzucha.

³⁴ Test Krause Webera polega na wykonaniu zestawu ćwiczeń w celu określenia siły mięśni brzucha, grzbietu, pośladków, głębokości kręgosłupa oraz elastyczności mięśni tylnych uda.

realizatora programu wykazała także, że skutkiem realizacji programu był spadek wagi ciała dzieci (średnio o jeden kilogram) w stosunku do ciężaru dzieci będących w takim samym wieku w 2009 r.

(dowód: akta kontroli, str. 518-553)

W latach 2012-2015 pracownicy Urzędu nie monitorowali realizacji programów, jak też nie przeprowadzali kontroli u ich realizatorów (prawo do przeprowadzenia takich kontroli nie zostało przewidziane w treści umów zawartych przez Miasto z ww. podmiotami).

(dowód: akta kontroli, str. 358-361, 375-399, 554-559)

Poprzedni Burmistrz wyjaśnił w tej sprawie: *Jeżeli ja podejmowałem decyzje o przeprowadzeniu kontroli, to obejmowały one cały zakres zadania, a zatem były to kontrole nie tylko realizatorów, ale również kontrole Biur Urzędu. Nie zgłaszano mi nieprawidłowości w realizacji obu programów, więc nie widziałem konieczności przeprowadzenia takich kontroli. Reszta leżała w gestii Biura Spraw Społecznych i Zdrowia. Była Kierownik Biura w wyjaśnieniach stwierdziła: nie pamiętam, dlaczego zapisy dotyczące kontroli u realizatorów programów nie zostały zawarte w umowach. Kontrole nie były przeprowadzane ze względu na brak czasu oraz dużą ilość zadań przypisanych Biuru.*

(dowód: akta kontroli, str. 4-5, 364-368)

Uwagi dotycząca
badanej
działalności

NIK zwraca uwagę, iż w celu zabezpieczenia interesów Miasta, jako podmiotu zlecającego realizację programów polityki zdrowotnej/zdrowotnych, w tym zapewnienia skuteczności ich monitorowania, zasadnym jest rozważenie wprowadzania do zawieranych umów zapisów przewidujących możliwość kontroli sposobu realizacji przedmiotu takich umów.

Opis stanu
faktycznego

Miasto przekazywało do Starostwa Powiatowego w Brzegu informacje o programach zdrowotnych zrealizowanych w roku poprzednim i planowanych do realizacji w roku bieżącym. Informacje w ww. zakresie były przekazywane w formie pisemnej i elektronicznej, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 25 sierpnia 2008 r. w sprawie przekazywania informacji o programach zdrowotnych oraz wzoru dokumentu zawierającego te informacje³⁵ oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 28 października 2015 r. w sprawie przekazywania informacji o programach zdrowotnych oraz wzoru dokumentu zawierającego te informacje³⁶. Informacje te były przekazywane terminowo, tj. do dnia 31 stycznia, za wyjątkiem informacji o programach zrealizowanych w 2012 r., która została przekazana w dniu 1 lutego 2013 r., tj. z jednodniową zwłoką.

Jak wyjaśniła Kierownik Biura, *informację o zrealizowanych w 2012 r. oraz planowanych na 2013 r. programach przekazano Starostwu Powiatowemu z jednodniowym opóźnieniem z uwagi na to, że początek roku generuje zwiększoną realizację zadań w Biurze Spraw Społecznych i Zdrowia, która skutkowała przeoczeniem w przekazaniu sprawozdania w terminie, niemniej jednak uczyniono to niezwłocznie następnego dnia o godz. 10:05.*

(dowód: akta kontroli, str. 358-361, 633-659)

W sprawozdaniach wymieniono oba realizowane programy z zakresu profilaktyki zdrowotnej oraz przedstawiono wysokość wydatków poniesionych na ich realizację. W przypadku programu *Badania i terapia logopedyczna* wydatki te wykazano w kwocie o 20 zł mniejszej od kwot faktycznie wydatkowanych³⁷.

(dowód: akta kontroli, str. 291-295, 633-659)

W informacjach o programach zdrowotnych zrealizowanych w roku poprzednim i planowanych do realizacji w roku bieżącym nie wymieniono działań w zakresie ochrony zdrowia, które nie mieściły się w ramach programów zdrowotnych.

(dowód: akta kontroli, str. 633-659)

³⁵ Dz. U. Nr 163, poz. 1024.

³⁶ Dz. U. poz. 1867.

³⁷ O 10 zł mniej w 2012 r. i o 10 zł mniej w 2013 r.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pracownicy Biura zaniechali dokonania rzetelnej oceny efektów, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o świadczeniach, programu *Badania i terapia logopedyczna*. Ewaluacja tego programu, zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Biura, obejmowała jedynie ustalenie liczby uczestników oraz stosunek osób korzystających ze świadczeń objętych programem do liczebności jego grupy docelowej. Jednakże w toku kontroli nie przedstawiono dokumentów potwierdzających dokonanie takiego ustalenia, jak też nie oceniono rzeczywistych efektów programu, tj. jego wpływu na poprawę zdrowia i jakości życia osób, które brały w nim udział.

NIK zwraca uwagę, że załącznik nr 1 do komunikatu w sprawie standardów kontroli zarządczej – wskazuje w części II w lit. B w pkt 6 – aby cele i zadania jednostki sektora finansów publicznych określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W ww. standardach zalecono również przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. (dowód: akta kontroli, str. 358-363, 369-370)

Poprzedni Burmistrz nie wyjaśnił przyczyny braku przeprowadzania takich analiz, natomiast według byłego Kierownika Biura Spraw Społecznych i Zdrowia stan taki wynikał z braku w tej komórce odpowiednio przygotowanych osób, które mogłyby ocenić wpływ programu na poprawę zdrowia, wskazał też na znaczną ilość obowiązków Biura oraz jego ograniczone zasoby kadrowe.

(dowód: akta kontroli, str. 364-366)

2. Informacje o programach zdrowotnych zrealizowanych w ubiegłym roku i planowanych na rok bieżący, przekazywane Starostwu Powiatowemu w Brzegu w latach 2012-2014 nie były w pełni rzetelne, gdyż, zawierały następujące błędy:

- w kolumnie 6 informacji³⁸ określono czas trwania obu programów, jako okres roczny³⁹, tymczasem zgodnie z rozporządzeniem w sprawie przekazywania informacji o programach zdrowotnych oraz wzoru dokumentu zawierającego te informacje, w kolumnie tej należało określić cały okres, w jakim będzie realizowany program;
- w przypadku programu *Badania i terapia logopedyczna*, w latach 2012 i 2013 wykazano wydatki o 10 zł mniejsze od faktycznie poniesionych w każdym z ww. lat.

(dowód: akta kontroli, str. 633-659)

W powyższej sprawie Kierownik Biura wyjaśnił: *wydatki omyłkowo zostały ujęte w kwocie niższej niż faktycznie poniesiono. Nie wpisano całego okresu, w którym realizowane były programy, ponieważ nie była określona ciągłość realizacji zadań.*

(dowód: akta kontroli, str. 358-361)

Ocena częściowa

Miasto realizowało obowiązki w zakresie przekazywania Starostwu Powiatowemu w Brzegu rocznych informacji o realizowanych programach zdrowotnych, jednakże informacje te nie były w pełni rzetelne. Jednocześnie przeprowadzona w Urzędzie ewaluacja programu *Badania i terapia logopedyczna*, ograniczyła się wyłącznie do porównania ilości osób objętych tym programem z wielkością całej populacji, przy czym jej wyników nie udokumentowano. Ponadto NIK zwróciła uwagę na brak pełnego pełni zabezpieczenia interesów Miasta, jako podmiotu zlecającego realizację programów zdrowotnych, w zakresie umożliwiającym rzetelne i skuteczne monitorowanie ich realizacji.

³⁸ Za lata 2012 – 2014.

³⁹ W informacji za 2014 r. określono czas trwania programu *Badania diagnostyczne i profilaktyka postawy ciała dzieci w wieku przedszkolnym* od 1 marca do 31 września 2015 r.

IV. 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 podjęcie działań organizacyjnych, służących prawidłowej i rzetelnej realizacji programów polityki zdrowotnej, a także wyeliminowaniu błędów w treści informacji dotyczących programów polityki zdrowotnej przekazywanych do Starostwa Powiatowego w Brzegu.

V. 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 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 Opolu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Opole, dnia 16 września 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

Kontroler
Aleksandra Pawlicka
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis