



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.008.02.2016

P/16/055

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

Trzebowniko 22, 36-001 Trzebowniko

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/055 – Realizacja zadań Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/58/2016 z dnia 23 czerwca 2016 (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Przemyślu (dalej Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Pączek, Starosta Przemyski (dalej Starosta) (dowód: akta kontroli str.)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Starosta nieskutecznie¹ realizował zadania Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego (dalej NPOZP).

Z ponad trzyletnim opóźnieniem zostały podjęte prace w ramach NPOZP, a opracowany dla powiatu przemyskiego Powiatowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego (dalej PPOZP) nie uwzględniał większości zadań przewidzianych w NPOZP. Starosta nie zapewnił realizacji zadań przewidzianych w NPOZP na rzecz promocji zdrowia psychicznego, poprawy dostępności świadczeń zdrowotnych oraz innych form opieki i pomocy osobom z zaburzeniami psychicznymi. Podejmowane w ramach PPOZP działania miały charakter tzw. zadań własnych powiatu, które zakwalifikowano a conto ww. programu, na co może wskazywać m. in. nieopracowanie i nierealizowanie czterech spośród pięciu programów diagnostycznych i interwencyjnych w zakresie zdrowia psychicznego sformułowanych w NPOZP, niewyodrębnienie środków finansowych na realizację NPOZP i brak danych w sprawie ilości osób objętych działaniami ww. programu realizowanymi przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (dalej PCPR). W ocenie NIK zabrakło inicjatywy i działań koncepcyjnych, które umożliwiłyby zaimplementowanie rozwiązań opisanych w NPOZP na rzecz wsparcia opieki medycznej skierowanej do osób z zaburzeniami psychicznymi z terenu powiatu przemyskiego. Starosta w niewystarczającym stopniu zaangażował się w stworzenie warunków dla realizacji zadań NPOZP uzasadniając to m. in. istnieniem na terenie powiatu przemyskiego i miasta Przemyśla zakładów opieki zdrowotnej świadczących leczenie ambulatoryjne i stacjonarne w ramach psychiatrycznej opieki zdrowotnej.

¹ 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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

I. Realizacja celów cząstkowych przypisanych w ramach Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego.

1. Promocja zdrowia psychicznego i zapobieganie zaburzeniom psychicznym.

Zapisy regulaminu organizacyjnego Starostwa² nie uwzględniały zadań polegających na wdrażaniu NPOZP na terenie powiatu przemyskiego. Pomimo nieprzypisania w regulaminie organizacyjnym Starostwa prowadzenia poszczególnych zadań NPOZP konkretnym komórkom organizacyjnym część działań NPOZP realizowana była przez PCPR, a w obszarze aktywizacji zawodowej osób z zaburzeniami psychicznymi przez Powiatowy Urząd Pracy (dalej PUP). Wydział Organizacyjno-Administracyjny i Spraw Obywatelskich wykonywał działalność sprawozdawczą z realizacji ww. programu. W oparciu o założenia NPOZP jednostka organizacyjna Starostwa (PCPR) w latach 2008-2015 realizowała projekt systemowy pn. Program aktywizacji społecznej w Powiecie Przemyskim współfinansowany ze środków Unii Europejskiej. Wśród objętych działaniami niepełnosprawnych uczestników były także, według wyjaśnień Starosty, osoby z zaburzeniami psychicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 4, 39-47, 129-132)

1.1 Upowszechnienie wiedzy na temat zdrowia psychicznego, kształtowanie zachowań i stylów życia korzystnych dla zdrowia psychicznego, rozwijanie umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrażających zdrowiu psychicznemu.

Powiatowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego dla Powiatu Przemyskiego na lata 2014-2015 został przyjęty uchwałą Rady Powiatu Przemyskiego 25 września 2014 r.³ W ramach upowszechniania wiedzy na temat zdrowia psychicznego (cel szczegółowy 1.1 PPOZP) określono działania mające na celu promowanie zdrowia psychicznego u dzieci i osób dorosłych polegające m. in. na upowszechnieniu wiedzy na temat zdrowia psychicznego poprzez m. in.: prowadzenie zajęć na temat przeciwdziałania agresji i innych niepokojących zachowań, w tym sprzyjającym uzależnieniom, propagowanie zdrowego stylu życia, rozwijanie umiejętności oceny uczuć i rozumienia potrzeb własnych i innych osób, nabywanie umiejętności zachowania się w sytuacjach stresu, promocja pozytywnego rodzicielstwa, upowszechnienie zachowań asertywnych. Realizację ww. działań zaplanowano przy udziale poradni psychologiczno-pedagogicznej, placówki opiekuńczo-wychowawczej, szkół i organizacji pozarządowych, bez podania skonkretyzowanych nazw uczestników. Wskaźnik monitorujący promowanie zdrowia psychicznego wskazany w PPOZP to liczba podjętych działań, liczba osób objętych działaniem – ogólne sformułowania bez uszczegółowienia liczby działań i osób do których zaplanowano skierować to zadanie. Starosta wyjaśnił, że część zadań z zakresu NPOZP realizowana była przez PCPR także we współpracy z podmiotami zewnętrznymi, tj. Wojewódzkim Podkarpackim Szpitalem Psychiatrycznym

² Uchwała nr VI/46/2011 Rady Powiatu Przemyskiego z dnia 30 marca 2011 r. w sprawie uchwalenia jednolitego tekstu Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Przemysku, uchwała nr XXXV/246/2013 Rady Powiatu Przemyskiego z dnia 27 czerwca 2013 r. zmieniająca ww. uchwałę nr VI/46/2011, uchwała nr XLVI/311/2014 rady Powiatu Przemyskiego z dnia 23 kwietnia 2014 r. zmieniająca uchwałę nr VI/46/2011 Rady Powiatu Przemyskiego z dnia 30 marca 2011 r. w sprawie uchwalenia jednolitego tekstu Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Przemysku.

³ Uchwała nr L/339/2014 Rady Powiatu Przemyskiego z dnia 25 września 2014 r. w sprawie przyjęcia Powiatowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego dla Powiatu Przemyskiego na lata 2014-2015.

w Żurawicy, Komendą Miejską Policji w Przemyśle, Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną w Przemyśle, lekarzami psychiatrami, Izłą Celną w Przemyśle.

(dowód: akta kontroli str. 5, 31, 131, 126, 128, 277)

1.2 Zapobieganie zaburzeniom psychicznym.

W latach 2011-2015 w Starostwie opracowano i realizowano dwa programy mające na celu zapobieganie zaburzeniom psychicznym, tj.: Powiatowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie na lata 2011-2013⁴ i 2014 -2017⁵ – który został ujęty w PPOZP w ramach celu szczegółowego 1.2 i Powiatowy program działań profilaktycznych mających na celu udzielenie specjalistycznej pomocy zwłaszcza w zakresie promowania i wdrożenia prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie w powiecie przemyskim na lata 2011-2013⁶ i 2014-2017⁷ (nieuwzględniony w PPOZP). Ww. programy wykazane zostały w sprawozdaniach z realizacji NPOZP przekazywanych do Ministra Zdrowia.

(dowód: akta kontroli str. 5-38, 138-203)

1.3 Zwiększenie integracji społecznej osób z zaburzeniami psychicznymi.

Starostwo nie przygotowało i nie realizowało lokalnych programów informacyjno-edukacyjnych sprzyjających postawom zrozumienia i akceptacji oraz przeciwdziałających dyskryminacji osób z zaburzeniami psychicznymi w ramach NPOZP.

(dowód: akta kontroli str. 5-38)

1.4 Organizacja systemu poradnictwa i pomocy w stanach kryzysu psychicznego.

Starostwo nie utworzyło lokalnych ośrodków pomocy kryzysowej oferujących poradnictwo i pomoc w stanach kryzysu zagrażającego zdrowiu psychicznemu w ramach NPOZP. Na terenie powiatu przemyskiego od 2006 r. funkcjonuje Specjalistyczny Ośrodek Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie w Korytnikach (dalej Ośrodek Wsparcia) świadczący pomoc osobom znajdujących się w sytuacjach kryzysowych. W styczniu 2011 r. powołany został Powiatowy Zespół do Spraw Interwencji Kryzysowej⁸ (dalej Zespół) obsługujący mieszkańców powiatu przemyskiego. Zadaniem Zespołu jest udzielanie bezpłatnego, specjalistycznego poradnictwa, w tym psychologicznego, prawnego oraz pracy socjalnej osobom i rodzinom zamieszkającym na terenie powiatu przemyskiego znajdującym się w stanie sytuacji kryzysowej. Intencją działania Zespołu jest przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie osób w sytuacjach kryzysowych co ma na celu zapobieganie przejściu reakcji kryzysowej w stan

⁴ Uchwała nr IX/69/2011 Rady Powiatu Przemyskiego z dnia 13 lipca 2011 r. w sprawie przyjęcia Powiatowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2011-2013

⁵ Uchwała nr XLIX/329/2014 Rady Powiatu Przemyskiego z dnia 20 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie w powiecie przemyskim na lata 2014-2017

⁶ Uchwała nr XIV/104/2011 Rady Powiatu Przemyskiego z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Powiatowego programu działań profilaktycznych mających na celu udzielenie specjalistycznej pomocy, zwłaszcza w zakresie promowania i wdrożenia prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie w powiecie przemyskim na lata 2011-2013

⁷ Uchwała nr XLIX/330/2014 Rady Powiatu Przemyskiego z dnia 20 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Powiatowego programu działań profilaktycznych mających na celu udzielenie specjalistycznej pomocy, zwłaszcza w zakresie promowania i wdrożenia prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie w powiecie przemyskim na lata 2014-2017

⁸ Zarządzenie nr 2/2011 z dnia 14 stycznia 2011 r. Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Przemyśle, Plac Dominikański 3, zarządzenie nr 2/2015 z dnia 5 stycznia 2015 r. Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy w Rodzinie w Przemyśle w sprawie powołania Powiatowego Zespołu do Spraw Interwencji Kryzysowej obsługującego mieszkańców Powiatu Przemyskiego

chronicznej niewydolności psychospołecznej. Osoby, które wymagają całodobowej pomocy są kierowane do Ośrodka Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie w Korytnikach – będącego jednostką organizacyjną Starostwa. W skład Zespołu wchodzi: psycholog, prawnik i pracownik socjalny. Praca psychologa i prawnika odbywa się w formie popołudniowych dyżurów, natomiast pracownik socjalny udziela pomocy osobom potrzebującym codziennie w godzinach urzędowania Starostwa. Informacje o funkcjonowaniu Zespołu zostały przekazane przedstawicielom urzędów gmin z terenu powiatu przemyskiego m. in. w trakcie spotkania szkoleniowego zorganizowanego w Starostwie w 2012 r. i 2014 r. Według wyjaśnień Starosty Zespół prowadzi specjalistyczne poradnictwo dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W latach 2011-2015 ze środków własnych powiatu przemyskiego sfinansowano koszty funkcjonowania Zespołu, które wynosiły 28.012, 00 zł. Wykonywane zadania z zakresu ochrony zdrowia psychicznego miały także charakter bezkosztowy i polegały na udziale w kampaniach, spotkaniach, konferencjach i działaniach informacyjnych. W ocenie dyrektora PCPR - przewodniczącej Zespołu Koordynującego realizację NPOZP, dokonanej w oparciu o analizę udzielonej pomocy przez Ośrodek Wsparcia i Zespół, nie było zasadne tworzenie dodatkowego ośrodka pomocy kryzysowej.

(dowód: akta kontroli str. 5-38, 123-137)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. PPOZP został przyjęty uchwałą Rady Powiatu Przemyskiego 25 września 2014 r., a zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego⁹ zapewnienie osobom z zaburzeniami psychicznymi wielostronnej i powszechnie dostępnej opieki zdrowotnej oraz innych form opieki i pomocy niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym i społecznym i kształtowanie wobec osób z zaburzeniami psychicznymi właściwych postaw społecznych, a zwłaszcza zrozumienia, tolerancji, życzliwości, a także przeciwdziałania ich dyskryminacji są realizowane w NPOZP, który został wprowadzony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie NPOZP¹⁰ (dalej rozporządzenie w sprawie NPOZP) i od lutego 2011 r. powinien być realizowany.

Opóźnienie w opracowaniu i realizacji PPOZP według wyjaśnień Starosty było spowodowane m in. brakiem należytej wiedzy w zakresie opracowania PPOZP, brakiem przeszkolenia pracowników z PCPR, na których spoczął obowiązek przygotowania tego programu oraz zmianami kadrowymi.

(dowód: akta kontroli str. 5-38, 204-207)

2. W PPOZP nie została przygotowana lista priorytetów, jako wskaźnik monitorujący ustalone priorytety zdrowia psychicznego, zgodnie ze szczegółowym wykazem zadań w NPOZP przyporządkowanym celom ogólnym i szczegółowym według podmiotów realizujących; cel główny 1, cel szczegółowy 1.1, zadanie 1.1.1. Ponadto nie zostały opracowane w Starostwie lokalne programy promocji zdrowia psychicznego, o których mowa w zadaniu 1.1.2. NPOZP.

W wyjaśnieniu Starosta podał m. in., że: (...) niedostateczna wiedza pracowników opracowujących PPOZP oraz brak wsparcia merytorycznego specjalistów z zakresu promocji zdrowia i lekarzy psychiatrów przyczyniły się do nieustalenia priorytetów w ww. programie. Nieopracowanie lokalnych programów

⁹ Dz. U. z 2011 r., Nr 231, poz. 1375 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 24, poz. 128

promocji zdrowia psychicznego wynikało z faktu nieposiadania w swoich strukturach jednostek samorządowych oraz niezatrudniania specjalistów - zajmujących się profilaktyką zdrowotną, w tym z zakresu promocji zdrowia psychicznego. Starosta dodał, że na terenie powiatu przemyskiego funkcjonuje Podkarpacki Wojewódzki Szpital Psychiatryczny w Żurawicy i wraz z poradniami zdrowia psychicznego świadczący usługi medyczne na rzecz mieszkańców powiatu przemyskiego.

(dowód: akta kontroli str. 7, 5-38, 133-137, 204-2010)

3. Starostwo nie przygotowało i nie realizowało lokalnych programów informacyjno-edukacyjnych sprzyjających postawom zrozumienia i akceptacji oraz przeciwdziałających dyskryminacji wobec osób z zaburzeniami psychicznymi w ramach PPOZP stosownie do zapisów celu szczegółowego 1.3, zadanie 1.3.1 NPOZP. Jako powody braku przygotowania i realizowania ww. lokalnych programów w sprawozdaniach przekazywanych Ministrowi Zdrowia, przedstawiono brak środków finansowych i realizowanie innej formy promocji zdrowia psychicznego. W wyjaśnieniu przewodnicząca Zespołu koordynującego realizację NPOZP - dyrektor PCPR podała, m. in., że pomimo nieprzygotowania lokalnych programów informacyjno-edukacyjnych zadania w tym zakresie były wykonywane m. in. w oparciu o PPOZP poprzez zorganizowanie konferencji dotyczącej schizofrenii pod nazwą „Schizofrenia-otwórzcie drzwi”, mającej na celu przeciwdziałanie dyskryminacji osób chorujących na tę chorobę i ich akceptację.

(dowód: akta kontroli str. 30-34, 69, 82, 93, 109, 133-137, 310-316)

4. W ramach PPOZP Starostwo nie utworzyło lokalnych ośrodków pomocy kryzysowej oferujących poradnictwo i pomoc w stanach kryzysu zagrażającego zdrowiu psychicznemu, o czym jest mowa w celu szczegółowym 1.4, zadanie 1.4.1 NPOZP. W wyjaśnieniu przewodnicząca Zespołu koordynującego realizację NPOZP - dyrektor PCPR podała, m. in., że: z uwagi na funkcjonujący w powiecie przemyskim od 2006 r. Specjalistyczny Ośrodek Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie w Korytnikach oraz Punkt Interwencji Kryzysowej w postaci Powiatowego Zespołu ds. Interwencji Kryzysowej świadczącego specjalistyczne poradnictwo dla osób znajdujących się w sytuacjach kryzysowych (od 2011 r.) – nie było potrzeby tworzenia dodatkowego ośrodka pomocy kryzysowej.

(dowód: akta kontroli str. 133-137)

Ocena częściowa

W PPOZP ustalono działania mające na celu promocję zdrowia psychicznego i zapobieganie zaburzeniom psychicznym wśród osób dorosłych, dzieci i młodzieży. Jednak za wyjątkiem dwóch programów zapobiegania przemocy w rodzinie¹¹ nie opracowano i nie realizowano innych programów promocyjno-edukacyjnych w zakresie zdrowia psychicznego, które zostały sformułowane w NPOZP¹². Nie założono także w PPOZP utworzenia lokalnych ośrodków pomocy kryzysowej oferujących poradnictwo i pomoc w stanach kryzysu zagrażającego zdrowiu psychicznemu.

¹¹ Powiatowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w powiecie przemyskim na lata 2011-2013 i 2014-2017 i Powiatowy program działań profilaktycznych mających na celu udzielenie specjalistycznej pomocy zwłaszcza w zakresie promowania i wdrożenia prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie w powiecie przemyskim na lata 2011-2013 i 2014-2017.

¹² Cel główny 1, cel szczegółowy 1.1., 1.3,

2. Zapewnienie osobom z zaburzeniami psychicznymi wielostronnej i powszechnie dostępnej opieki zdrowotnej oraz innych form opieki i pomocy niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym i społecznym.

2.1 Upowszechnienie środowiskowego modelu psychiatrycznej opieki zdrowotnej.

Opis stanu faktycznego

W Starostwie nie opracowano lokalnego programu zwiększenia dostępności i zmniejszenia nierówności w dostępie do różnych form środowiskowej psychiatrycznej opieki zdrowotnej, w tym zwłaszcza form niezbędnych do tworzenia centrów zdrowia psychicznego. Aczkolwiek w PPOZP opisano możliwości dostępu osób z zaburzeniami psychicznymi do istniejących na terenie powiatu przemyskiego placówek służby zdrowia opieki ambulatoryjnej jak i szpitalnej. Na terenie powiatu przemyskiego opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień w trybie ambulatoryjnym świadczona jest przez Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej Podkarpackie Centrum Zdrowia Psychicznego, w ramach którego funkcjonuje poradnia zdrowia psychicznego i oddział dzienny psychiatryczny, ponadto Wojewódzki Podkarpacki Szpital Psychiatryczny w Żurawicy z oddziałami szpitalnymi: psychiatrycznym, terapii uzależnienia od alkoholu, leczenia alkoholowych zespołów abstynenckich oraz poradni: poradnia zdrowia psychicznego, poradnia dla osób uzależnionych i współuzależnionych od alkoholu, poradnia zdrowia psychicznego dla dzieci i młodzieży. Psychiatryczna opieka zdrowotna w trybie hospitalizacji jest udzielana także na oddziale psychosomatycznym Szpitala Wojewódzkiego w Przemyślu.

(dowód: akta kontroli str.16-19, 278)

2.2 Upowszechnienie zróżnicowanych form pomocy i oparcia społecznego.

W Starostwie nie został opracowany i nie był realizowany lokalny program poszerzenia, zróżnicowania i unowocześnienia pomocy i oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W PPOZP w ramach celu szczegółowego 2.1 - upowszechnienie zróżnicowanych form pomocy i oparcia społecznego - ustalono wspieranie prowadzenia warsztatu terapii zajęciowej i realizację pomocy osobom z zaburzeniami psychicznymi. W ww. programie zapisano, że działania te będą realizowane przy współpracy Starostwa z PCPR oraz organizacjami pozarządowymi.

(dowód: akta kontroli str. 33-34)

2.3 Aktywizacja zawodowa osób z zaburzeniami psychicznymi.

W zakresie PPOZP w celu szczegółowym 2.2 scharakteryzowano aktywizację zawodową osób z zaburzeniami psychicznymi poprzez działania z zakresu rehabilitacji zawodowej na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi i promowanie wśród pracodawców zatrudniania osób z zaburzeniami psychicznymi. Jako jednostkę realizującą wskazano PUP.

W poszczególnych sprawozdaniach z lat 2011-2015 kierowanych do Starostwa z realizacji NPOZP, PUP informował o gotowości uczestniczenia w kampanii szkoleniowo-informacyjnej organizowanej przez wyspecjalizowaną instytucję/poradnię zdrowia psychicznego. W kontroli ustalono, że PUP nie zorganizował kampanii szkoleniowo-informacyjnej adresowanej do pracodawców promującej zatrudnianie osób z zaburzeniami psychicznymi.

W sprawozdaniach z realizacji NPOZP przekazywanych do Starostwa PUP przedstawiał dane o podjętych działaniach w stosunku do osób z zaburzeniami psychicznymi w ramach realizacji podstawowych usług rynku pracy wspomaganych instrumentami rynku pracy. W latach 2011-2015 poradnictwem i informacją

zawodową objęto odpowiednio 19, 21, 12, 120, 22 osób ze schorzeniami psychicznymi. Na skutek działań PUP mieszkańcy powiatu przemyskiego ze schorzeniami psychicznymi podjęły zatrudnienie, odpowiednio w ilości: 2, 4, 14, 22, 14 osób. Na aktywizację zawodową osób z zaburzeniami psychicznymi w PPOZP, jako źródło finansowania, podano środki własne oraz tzw. zewnętrzne, bez uszczegółowienia ich źródła.

(dowód: akta kontroli str. 287-309)

2.4 Skoordynowanie różnych form opieki i pomocy.

Opis koordynacji działań w zakresie realizacji zadań NPOZP został zawarty w punkcie III niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Starostwo w ramach PPOZP nie opracowało i nie realizowało lokalnego programu zwiększenia dostępności i zmniejszenia nierówności w dostępie do różnych form środowiskowej psychiatrycznej opieki zdrowotnej, w tym zwłaszcza form niezbędnych do tworzenia centrów zdrowia psychicznego, o którym mowa w celu szczegółowym 2.1, zadanie 2.1.1 NPOZP. Nie dokonano także w PPOZP integracji działalności placówek psychiatrycznej opieki zdrowotnej poprzez tworzenie lokalnego centrum zdrowia psychicznego, zapewniającego mieszkańcom powiatu przemyskiego kompleksową, środowiskową opiekę w zakresie zdrowia psychicznego, do czego obligowało uwarunkowanie zawarte w celu szczegółowym 2.1, zadanie 2.1.3., NPOZP.

W wyjaśnieniu przewodnicząca Zespołu koordynującego realizację NPOZP - dyrektor PCPR podała, że ww. program nie został opracowany ze względu na funkcjonujące na terenie miasta Przemyśla i powiatu przemyskiego zakłady opieki zdrowotnej świadczące leczenie ambulatoryjne oraz stacjonarne w ramach psychiatrycznej opieki zdrowotnej w Wojewódzkim Podkarpackim Szpitalu Psychiatrycznym w Żurawicy z trzema poradniami, Oddziale Psychosomatycznym Szpitala Wojewódzkiego w Przemyślu i Niepublicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej Podkarpackie Centrum Zdrowia Psychicznego spółka cywilna w Przemyślu.

(dowód: akta kontroli str. 136, 278)

2. Starostwo w ramach PPOZP nie opracowało i nie realizowało lokalnego programu poszerzenia, zróżnicowania i unowocześniania pomocy i oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w zakresie pomocy: bytowej, mieszkaniowej, stacjonarnej, samopomocy środowiskowej. Nie wspierało finansowo samopomocowych projektów służących rozwojowi form oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W PPOZP nie uwzględniono także zapewnienia ciągłości wsparcia finansowego projektom pozarządowym realizującym takie formy oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi, które wymagają działania ciągłego. Powyższe zadania Starostwo zobowiązane było realizować zgodnie z zapisami celu szczegółowego 2.2, zadania odpowiednio 2.2.1, 2.2.3 i 2.2.4 NPOZP. Starosta wyjaśnił, m. in. że: (...) realizacją zadań związanych z poprawą sytuacji osób zajmują się gminy w stosunku do swoich mieszkańców. Powiat nie dysponuje wiedzą dotyczącą warunków bytowych mieszkańców czy konieczności udzielenia pomocy osobom z zaburzeniami psychicznymi. Ten zasób wiedzy powinny posiadać gminne ośrodki pomocy społecznej. Starosta dodał, że w ramach NPOZP nie wspierano finansowo samopomocowych projektów służących rozwojowi form oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi z uwagi

na brak kierowanych do PCPR wniosków w tym zakresie. Starosta wyjaśnił, że do PCPR nie wpłynęły projekty pozarządowe dotyczące udzielania form oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w tym o charakterze działań ciągłych, stąd nie było udzielanie wsparcie w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 7-38, 282-285)

3. Starostwo w PPOZP nie opracowało i nie realizowało lokalnego programu rozwoju zróżnicowanych form wspieranego zatrudnienia i przedsiębiorczości społecznej dostosowanych do potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi stosownie do uwarunkowań opisanych w celu szczegółowym 2.3, zadanie 2.3.1., 2.3.2, NPOZP. Nie została przygotowana i nie była prowadzona kampania szkoleniowo-informacyjna adresowana do pracodawców promująca zatrudnianie osób z zaburzeniami psychicznymi, odpowiednio do zadań 2.3.3. i 2.3.4. ww. celu szczegółowego NPOZP. W kontroli ustalono brak dowodów na podejmowanie działań mających na celu zwiększenie udziału zagadnień zatrudnienia osób z zaburzeniami psychicznymi w działalności PUP, o czym mowa w zadaniu odpowiednio 2.3.5 i 2.3.6. NPOZP. Starosta wyjaśnił, m. in. że: (...) nieopracowanie ww. programu wynika z braku zainteresowania beneficjentów i brakiem miejsc pracy. Dodał, że PUP podejmuje działania względem osób zarejestrowanych z orzeczeniem dotyczącym chorób psychicznych w formie m.in. organizowania staży, szkoleń, prac społecznie użytecznych, pośrednictwa zawodowego i zatrudnienia. Starosta podał, że PUP deklaruje chęć udziału w kampaniach szkoleniowo-informacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 5-38, 282-285)

Ocena częściowa

Starosta nie opracował i nie realizował rozwiązań podanych w NPOZP, które miałyby usprawnić funkcjonowanie opieki zdrowotnej nad osobami z zaburzeniami psychicznymi i w konsekwencji zapewnić im opiekę i pomoc niezbędną do życia w społeczeństwie. Bazował na funkcjonujących już na terenie powiatu przemyskiego zakładach opieki zdrowotnej świadczących leczenie psychiatryczne - ambulatoryjne i szpitalne.

II. Planowanie i wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na NPOZP.

Opis stanu faktycznego

Według wyjaśnień Starosty w latach 2011-2015 w budżecie powiatu przemyskiego nie zaplanowano i nie wydatkowano środków finansowych na realizację NPOZP. Środki finansowe będące w dyspozycji PCPR nie były wystarczające do realizacji wszystkich działań wynikających z NPOZP. Pomimo realizowania części zadań z zakresu NPOZP przez PCPR we współpracy z innymi jednostkami organizacyjnymi zewnętrznymi nie został określony udział finansowy poszczególnych uczestników. Starosta wyjaśnił, że w przypadku realizacji szkoleń negocjowano warunki dotyczące odpłatności, a w przypadku spotkań i konferencji – realizowano je bezpłatnie.

(dowód: akta kontroli str. 5-38, 129-132)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Pomimo niezaplanowania środków finansowych na realizację zadań NPOZP Starostwo realizowało działania w oparciu o założenia PPOZP z zakresu zapewnienia osobom z zaburzeniami psychicznymi pomocy niezbędnej do życia w społeczeństwie w miarę posiadanych możliwości.

III. Wybór realizatorów poszczególnych zadań w ramach NPOZP.

Opis stanu faktycznego

Zarząd Powiatu Przemyskiego 30 maja 2011 r. powołał Zespół koordynujący realizację NPOZP ustanowionego rozporządzeniem w sprawie NPOZP. Przewodniczącą ww. Zespołu została powołana p.o. dyrektora PCPR. W skład Zespołu koordynującego wchodził: psycholog z Poradni Pedagogiczno-Psychologicznej w Przemyśle, skarbnik z Zarządu Polskiego Towarzystwa Walki z Kłótnią w Przemyśle, dyrektor Powiatowego Ośrodka wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie w Korytnikach, kierownik Centrum Aktywizacji Zawodowej w Urzędzie Pracy w Przemyśle i przedstawiciel Starostwa zatrudniony w Wydziale Organizacyjno-Administracyjnym i Spraw Obywatelskich. Nie zostały ustalone zasady na jakich będą współpracowali członkowie ww. Zespołu.

Zadaniem Zespołu Koordynującego realizację NPOZP było opracowanie PPOZP z uwzględnieniem potrzeby ludności powiatu w zakresie zdrowia psychicznego i opieki psychiatrycznej oraz dostosowanej do nich skoordynowanej działalności różnych form pomocy i oparcia społecznego i aktywizacji zawodowej, a także realizacja, koordynowanie i monitorowanie ww. programu. Wykonanie uchwały powierzono dyrektorowi PCPR w Przemyśle.

(dowód: akta kontroli str. 4, 317-318)

Jak wyjaśnił Starosta przy realizacji NPOZP współpracowano z Wojewódzkim Podkarpackim Szpitalem Psychiatrycznym w Żurawicy, Konsultantem Wojewódzkim ds. psychiatrii, Podkarpackim Centrum Zdrowia Psychicznego w zakresie problematyki związanej z zaburzeniami psychicznymi i uzależnieniami. Współpraca opierała się na nieodpłatnym przeprowadzaniu prelekcji, wykładu, pogadanek na ww. tematy zarówno przez specjalistów w tej dziedzinie jak i chorych. Nie zawierano umów i porozumień w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 282-284)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

W ocenie NIK powierzenie realizacji, koordynowania i monitorowania zadań NPOZP Zespołowi koordynującemu a także współpraca ze specjalistami ds. psychiatrii stworzyły potencjalne możliwości zaprojektowania spójnego systemu nadzoru i kontroli jakości udzielanych świadczeń osobom z zaburzeniami psychicznymi.

IV. Monitorowanie osiąganych rezultatów NPOZP.

W PPOZP przyjęto zróżnicowane wskaźniki realizacji działań w ramach celów szczegółowych 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, 2.3, takie jak dla przykładu: liczba podjętych działań, liczba osób objętych działaniami, liczba szkoleń, liczba informacji i inne. Wskazany w PPOZP wskaźnik realizacji działania w celu szczegółowym 2.3 (skoordynowanie różnych form opieki i pomocy) odnosił się do liczby wydanych informatorów o dostępnych formach opieki zdrowotnej, pomocy społecznej i aktywizacji zawodowej dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W PPOZP założono monitorowanie działań w systemie rocznym poprzez sprawdzanie zakresu podjętych przez realizatorów działań oraz ewaluację ww. programu przez PCPR w oparciu o informacje uzyskane od pozostałych realizatorów poszczególnych zadań.

Jak wyjaśnił Starosta – PCPR nie opracowało informatora o dostępnych formach opieki zdrowotnej, pomocy społecznej i aktywizacji zawodowej dla osób z zaburzeniami psychicznymi, gdyż na bieżąco informowano osoby zgłaszające się do PCPR o możliwości skorzystania z pomocy jednostek działających na rzecz mieszkańców powiatu przemyskiego w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 31-35, 204-210)

Według wyjaśnień Starosty nie był prowadzony monitoring skutków (efektywności) zrealizowanych działań PPOZP ze względu na brak możliwości utrzymania dalszego kontaktu z osobami objętymi działaniami. Realizując poszczególne działania na bieżąco na etapie decyzyjnym prowadzona była weryfikacja zakresu działań, ich zasadności, wysokości wydatkowanych środków oraz osób nimi objętych.

(dowód: akta kontroli str. 133-137)

W PPOZ zawarto informacje niezbędne do prowadzenia analiz i ocen potrzeb zdrowotnych mieszkańców w zakresie zdrowia psychicznego, które otrzymano z Głównego Urzędu Statystycznego - w zakresie danych demograficznych, z Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Przemyśle – w zakresie wydanych orzeczeń o niepełnosprawności, z Wojewódzkiego Podkarpackiego Szpitala Psychiatrycznego w Żurawicy, Oddziału Psychosomatycznego Szpitala Miejskiego w Przemyśle, Poradni Zdrowia Psychicznego w Przemyśle - w zakresie osób leczonych na schorzenia psychiczne, z PUP – w zakresie zatrudnienia osób z zaburzeniami psychicznymi oraz z Komendy Miejskiej Policji w Przemyśle.

(dowód: akta kontroli str. 10-24, 210)

W sprawozdaniach przesyłanych do Ministra Zdrowia za lata 2011-2013, pomimo braku PPOZP ujmowano działania realizowane przez PCPR oraz PUP, które skierowane były do osób z zaburzeniami psychicznymi. Wykazywano w tych sprawozdaniach działalność Zespołu Interwencji Kryzysowej, realizację Programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie na lata 2011-2013 oraz działania z zakresu aktywizacji zawodowej i społecznej osób z zaburzeniami psychicznymi w ramach realizowanego przez PCPR projektu systemowego pn. Program Aktywizacji Społecznej w Powiecie Przemyskim. Również PUP wykazywał działania na rzecz osób z chorobami psychicznymi, tj. ilość osób skierowanych na staż, ilość osób, które podjęły pracę lub skorzystały z poradnictwa zawodowego. Starosta wyjaśnił, że wykazywane w ww. sprawozdaniach działania dotyczyły także zadań własnych i działań dodatkowych realizowanych przez PCPR oraz usług i instrumentów rynku pracy wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zastosowanych przez PUP do osób z zaburzeniami psychicznymi.

Roczne sprawozdania z wykonania zadań objętych harmonogramem realizacji NPOZP w roku poprzednim wypełniane były on line za pomocą kwestionariuszy znajdujących się pod linkiem <http://badania.asm-poland.com.pl/npozp> i składane do Ministra Zdrowia w terminie, o którym mowa w § 5. ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie NPOZP tj. do 15 maja każdego roku.

Przed wypełnieniem ankiety on-line drukowano jej wersję papierową i przekazywano do PUP i do PCPR celem umieszczenia danych w realizowanych przez te jednostki zakresach. Po otrzymaniu wypełnionych ankiet zatwierdzonych przez dyrektorów odpowiednio PCPR i PUP dane były wpisywane do kwestionariusza (on line) i wysyłane do Ministra Zdrowia. Sprawozdania te nie były kwestionowane przez Ministerstwo Zdrowia. Starosta wyjaśnił, że nie sprawdzano wiarygodności

otrzymywanych danych z PCPR i PUP, gdyż były one przekazywane do Starostwa za pismami przewodnimi podpisanymi przez dyrektorów tychże jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 48-122, 204-276)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W NPOZP założono monitorowanie osiąganych rezultatów z realizacji poszczególnych zadań poprzez wskazanie np. odsetka populacji biorącej udział w programie/rok, schematu struktury organizacyjnej działającego centrum zdrowia psychicznego, liczby utworzonych centrów, populacji objętej opieką centrum w odniesieniu do ogółu populacji jednostki samorządu terytorialnego i innych. W PPOZP nie zawarto konkretnych mierników, które pozwoliłyby zbadać dynamikę realizacji i skuteczność podjętych działań. W ramach celu głównego i celów szczegółowych, jako wskaźniki realizacji poszczególnych działań, (we wszystkich przypadkach) podano „liczbę działań, liczbę osób objętych działaniami, liczbę uczestników ...”, bez skonkretyzowania ich wartości, co nie pozwala na ocenę skuteczności podjętych i zakończonych działań. Starosta wyjaśnił, że część zadań o charakterze cyklicznym realizowana przez PCPR wynikając z NPOZP monitorowana była na bieżąco pod kątem merytorycznym i finansowym i polegała na weryfikacji uczestników, właściwego doboru tematyki oraz zasadności wydatkowania środków finansowych. Przewodnicząca Zespołu koordynującego realizację PPOZP wyjaśniła m. in., że: (...) NPOZP jest trudny do realizacji z uwagi na złożoność i potrzeby w zakresie odpowiedniego zaplecza kadrowego, mieszkaniowego i finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 6-38, 131, 137)

Ocena częściowa

Starostwo terminowo przekazywało Ministrowi Zdrowia roczne sprawozdania z wykonania zadań objętych harmonogramem realizacji NPOZP za lata 2011-2015. W ocenie NIK Starostwo nie wywiązało się z obowiązku monitorowania osiąganych rezultatów NPOZP z uwagi na ustalenie w PPOZP mierników, które nie umożliwiały zmierzenia efektów wykonanych zadań na rzecz poprawy zdrowia psychicznego mieszkańców powiatu przemyskiego.

IV. Uwaga

Wdrożenie NPOZP w powiecie przemyskim ograniczyło się jedynie do opracowania lokalnego programu bez uwzględnienia założonych w ww. Programie zadań w kwestii warunków i organizacji systemu ochrony zdrowia psychicznego dla samorządu powiatowego. Nie zostały zaplanowane i wydatkowane środki finansowe na wykonanie zadań NPOZP. W ramach celu szczegółowego 1.2 (zapobieganie zaburzeniom psychicznym) opracowano i zrealizowano dwa programy¹³ zapobiegania przemocy w rodzinie, w szkole i w środowisku lokalnym. W odniesieniu do innych zadań sformułowanych w NPOZP ich realizacja w ogóle się nie rozpoczęła. Nie monitorowano także w sposób wskazany w NPOZP osiąganych rezultatów z realizowanych działań. Zdaniem NIK niewystarczające działania w zakresie promowania zdrowia psychicznego, zapobiegania zaburzeniom

¹³ Uchwała nr IX/69/2011 Rady Powiatu Przemyskiego z dnia 13 lipca 2011 r. w sprawie przyjęcia Powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie na lata 2011-2013, uchwała nr XLIX/329/2014 Rady Powiatu Przemyskiego z dnia 20 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie w powiecie przemyskim na lata 2014-2017, uchwała nr XIV/104/2011 Rady Powiatu Przemyskiego z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Powiatowego programu działań profilaktycznych mających na celu udzielenie specjalistycznej pomocy zwłaszcza w zakresie promowania i wdrożenia prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie w powiecie przemyskim na lata 2011-2013, uchwała Nr XLIX/330/2014 Rady Powiatu Przemyskiego z dnia 20 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Powiatowego programu działań profilaktycznych mających na celu udzielenie specjalistycznej pomocy zwłaszcza w zakresie promowania i wdrożenia prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie w powiecie przemyskim na lata 2014-2017

psychicznym, opóźnienie rozpoczęcia działań promocyjnych i interwencyjnych oraz niezapewnienie prawidłowej realizacji zadań, które przewidziano w NPOZP może utrudniać tworzenie spójnego i zróżnicowanego systemu skutecznej prewencji i leczenia zaburzeń psychicznych w powiecie przemyskim.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴ 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 Rzeszowie.

W związku z upływem okresu, w którym obowiązywał NPOZP tj. lata 2011-2015 NIK odstąpiła od sformułowania wniosków pokontrolnych, pomimo stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczących realizacji ww. programu.

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.

Trzebownik, dnia

Kontroler
Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Podpis

.....
podpis

¹⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677