



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.006.03.2016

P/16/055

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Zielonej Górze.

Kontrolerzy

Piotr Tamborski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/41/2016 z dnia 06.07.2016 r.

Mariusz Migdał, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie nr LZG/48/2016 z dnia 23.08.2016 r.

(dowód: akta kontroli str.1-4)

Jednostka kontrolowana

Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wlkp. (Starostwo, Powiat)

Kierownik
jednostki kontrolowanej

Starostą Powiatowym jest od dnia 15.12.2014 r. Małgorzata Domagała, (poprzednio Starostą był od 27 listopada 2006 r. do 14.12.2014 r. Józef Kruczkowski.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez Powiat Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego w latach 2011-2015. Spośród 26 zadań sformułowanych w celach szczegółowych ww. Programu, nie zrealizowano 20 zadań z 6 celów².

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.

² Spośród 26 zadań sformułowanych w 8 celach szczegółowych NPOZP dla samorządu powiatowego nie zostało zrealizowanych 20 zadań 6 celów: cel szczegółowy 1.1 (zadania: ustalenie priorytetów promocji zdrowia psychicznego /1.1.1/, opracowanie lokalnego programu promocji zdrowia psychicznego i jego realizacja /1.1.2 i 1.1.3/); cel szczegółowy 1.3 (zadania: przygotowanie programów informacyjno-educacyjnych sprzyjających postawom zrozumienia i akceptacji oraz przeciwdziałających dyskryminacji wobec osób z zaburzeniami psychicznymi i ich realizacja /1.3.1 i 1.3.2/); cel szczegółowy 2.1 (zadania: opracowanie powiatowego programu dostępności i zmniejszenia nierówności w dostępie do różnych form środowiskowej psychiatrycznej opieki zdrowotnej, w tym zwłaszcza form niezbędnych do tworzenia centrów zdrowia psychicznego j jego realizacja /2.1.1 i 2.1.2/, integrowanie działalności placówek psychiatrycznej opieki zdrowotnej poprzez tworzenie lokalnego centrum zdrowia psychicznego, zapewniającą mieszkańcom powiatu kompleksową , środowiskową (stacjonarną i niestacjonarną) opiekę w zakresie zdrowia psychicznego /2.1.3/); cel szczegółowy 2.2 (zadania: opracowanie powiatowego programu poszerzenia, zróżnicowania i unowocześnienia pomocy i oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi w zakresie pomocy: bytowej, mieszkaniowej, stacjonarnej, samopomocy środowiskowej i jego realizacja /2.2.1 i 2.2.2/), cel szczegółowy 2.3 (zadania: opracowanie powiatowego programu rozwoju zróżnicowanych form wspierania zatrudnienia i przedsiębiorczości społecznej dostosowanych do potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi i jego realizacja /2.3.1 i 2.3.2/, zwiększenie dostępności rehabilitacji zawodowej, organizacja poradnictwa zawodowego i szkoleń zawodowych dla osób z zaburzeniami psychicznymi /2.3.3/, przygotowanie kampanii szkoleniowo-informacyjnej adresowanej do pracodawców, promującej zatrudnianie osób z zaburzeniami psychicznymi /2.3.4/, i prowadzenie tej kampanii /2.3.5/, zwiększenie udziału zagadnień zatrudnienia osób z zaburzeniami psychicznymi w działalności pup /2.3.6/; cel szczegółowy 2.4 (zadanie: powołanie lokalnego zespołu koordynującego realizację NPOZP /2.4.1/, opracowanie lokalnego programu ochrony zdrowia psychicznego /2.4.2/ i jego realizacją, monitorowanie i koordynowanie /2.4.3/, przygotowanie aktualizowanego corocznie przewodnika informującego o dostępnych

Wprawdzie Powiat podejmował w ramach zadań własnych dotyczących ochrony zdrowia i pomocy społecznej również działania na rzecz wsparcia osób z zaburzeniami psychicznymi, jednak zakres i skala tych działań nie zapewniały tak kompleksowej i wszechstronnej pomocy tym osobom jakie gwarantowałyby realizacja postanowień Programu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja celów cząstkowych (głównych i szczegółowych) przypisanych Powiatowi ziemskiemu w ramach NPOZP

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do przepisu art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych³ do zadań własnych Powiatu w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej należy w szczególności opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców powiatu - po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami .

Przepisem § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego⁴ (dalej *rozporządzenie w sprawie NPOZP*) ustanowiono Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego (dalej *Program, NPOZP*) na lata 2011-2015 określający strategię działań mających na celu ograniczenie występowania zagrożeń dla zdrowia psychicznego, poprawę jakości życia osób z zaburzeniami psychicznymi i ich bliskich oraz zapewnienie dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej.

Zgodnie z przepisem § 4 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia gminy i powiaty zostały zobligowane do realizacji tego Programu, przy czym wykaz przypisanych powiatom zadań w ramach NPOZP wraz z terminem ich realizacji został określony w załączniku Nr 1 do ww. rozporządzenia.

Zadaniami w zakresie profilaktyki i ochrony zdrowia, a w szczególności: prowadzeniem spraw związanych z realizacją programów profilaktyki zdrowotnej, inicjowaniem działań mających na celu integrację społeczną osób niepełnosprawnych, monitorowaniem oraz współorganizowaniem pomocy osobom potrzebującym, tj. zadaniami zbieżnymi z celami NPOZP, zajmuje się w Starostwie Powiatowym - Wydział Rozwoju i Komunikacji Społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 8-29)

formach opieki zdrowotnej i pomocy społecznej i aktywizacji zawodowej dla osób z zaburzeniami psychicznymi /2.4.4/). Zrealizowano zadania: celu szczegółowego 1.2 – opracowanie programów zapobiegania przemocy w rodzinie, w szkole i w środowisku lokalnym i jego realizacja /1.2.1 i 1.2.2/; celu szczegółowego 1.4 – tworzenie ośrodków pomocy kryzysowej oferującej poradnictwo i pomoc w stanach kryzysu zagrażającego zdrowiu psychicznego /1.4.1/, cel szczegółowy 2.2 (zadania: wspieranie finansowe samopomocowych projektów służących rozwojowi form oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi /2.2.3/, zapewnienie ciągłości wsparcia finansowego projektem pozarządowym realizującym takie formy oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi, które wymagają działania ciągłego /2.2.4/, zwiększenie udziału zagadnień pomocy osobom z zaburzeniami psychicznymi w działalności powiatowych centrów pomocy rodzinie /2.2.5/.

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 581, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 24, poz. 128.

1.1. Promocja zdrowia psychicznego i zapobieganie zaburzeniom psychicznym

Ustalono, że do końca 2015 r. wbrew wymogom rozporządzenia w sprawie NPOZP Powiat nie ustalił priorytetów promocji zdrowia psychicznego oraz nie opracował i nie realizował powiatowego programu promocji zdrowia psychicznego⁵.

(dowód: akta kontroli str.50-54)

1.2. Zapobieganie zaburzeniom psychicznym

W 2012 r. Rada Powiatu Gorzowskiego uchwaliła⁶ *Powiatowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2012-2015*. W ramach tego programu realizowane były następujące projekty:

- „Program edukacyjno–korekcyjny dla sprawców przemocy w rodzinie”: program skierowany do osób osadzonych w zakładzie karnym z tytułu art. 207 KK, chcących poszerzyć umiejętności w radzeniu ze stresem. W latach 2011–2015 Programem objęto 60 osób i 4 rodziny. Łączny koszt realizacji wyniósł 84,5 tys. zł i był sfinansowany ze środków Wojewody Lubuskiego.
- Program osłonowy „Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie” w ramach ww. programu ustalono skalę przemocy na terenie powiatu gorzowskiego. Realizowano w latach 2012 i 2014 działania:
 - Pogotowie Kryzysowe: profilaktyka radzenia sobie z konfliktem w rodzinie. Uczestniczyło 14 rodzin;
 - zajęcia terapeutyczne w domach rodzin zagrożonych przemocą, chorobami z zamkniętą Niebieską Kartą. Uczestniczyło 14 rodzin;
 - „Szkoła Rodzin” (m.in. szukanie pomocy, specyfika zachowań dziecka na różnych etapach rozwoju). Uczestniczyło 42 osoby;
 - Szkolenie dla kadr pomocy społecznej z mediacji rodzinnych, które objęło ogółem 16 pracowników;
 - Festyny plenerowe (alternatywne metody spędzania wolnego czasu). Uczestniczyło ogółem ponad 400 osób.

Łączny koszt programu wyniósł 87,2 tys. zł, w tym: dotacja z MPiPS – 42,2 tys. zł, dotacja z MSWiA – 29,0 tys. zł, środki Powiatu – 16,0 tys. zł.

- Program systemowy „Nowe umiejętności – nowe możliwości⁷”: podejmowano w latach 2011-2014 działania: rozwój form aktywnej integracji poprzez kontrakty socjalne, wsparcie działań na rzecz integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, upowszechnienie aktywnej integracji i pracy socjalnej w regionie. Uczestniczyło ogółem 356 osób, w tym ponad połowa to osoby niepełnosprawne. Koszty – ogółem 1.608,8 tys. zł, z czego 1.409,3 ze środków UE, 199,5 tys. zł - wkład własny Powiatu.

(dowód: akta kontroli str.19-33, 34-49, 55, 56-58, 59)

⁵ Tj. zadań (1.1.1., 1.1.2, 1.1.3.) przewidzianych dla powiatu w Załączniku Nr 1 do rozporządzenia w sprawie NPOZP.

⁶ Uchwałą Nr 88/XIV/2012 z 24.04.2012 r.

⁷ Program realizowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach PO Kapitał Ludzki poddziałanie 7.1.2 Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez PCPR.

Ponadto Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR) prowadzi Poradnictwo Specjalistyczne⁸, w którym udzielane są porady przez psychologa, radcę prawnego, mediatora. W latach 2012–2015 z tej formy wsparcia korzystało ogółem 316 osób.

(dowód: akta kontroli str.40)

1.3. Zwiększenie integracji społecznej osób z zaburzeniami psychicznymi

Ustalono, że do końca 2015 r. wbrew wymogom rozporządzenia w sprawie NPOZP Powiat nie przygotował oraz nie realizował powiatowych programów informacyjno-edukacyjnych sprzyjających postawom zrozumienia i akceptacji oraz przeciwdziałających dyskryminacji wobec osób z zaburzeniami psychicznymi⁹.

(dowód: akta kontroli str.50-54)

1.4. Organizacja systemu poradnictwa i pomocy w stanach kryzysu psychicznego

W strukturach PCPR funkcjonuje Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Kamieniu Wielkim, z przeznaczeniem dla osób potrzebujących wsparcia. Jest to działalność prewencyjna, zapobiegająca pogłębianiu się patologii w konsekwencji nierozwiązanych kryzysów. Ponadto w ramach Ośrodka w latach 2012-2013 realizowano zajęcia terapeutyczne (profilaktyka radzenia sobie z rodzinnymi konfliktami) z udziałem 3 rodzin, program Szkoła Rodzin (m.in. szukanie pomocy, specyfika zachowań dziecka na różnych etapach rozwoju) obejmujący 14 osób, festyny przedstawiające negatywne skutki przemocy w rodzinie, z udziałem ponad 100 dzieci. Działalność Ośrodka jest finansowana corocznie z budżetu Powiatu w kwocie 16,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 40-49, 59)

Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Lipkach Wielkich (Ośrodek), którego organem prowadzącym jest Powiat, jest placówką kształcenia specjalnego przeznaczoną dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim, umiarkowanym i znacznym (szkoła podstawowa, gimnazjum, zasadnicza szkoła zawodowa). Aktualnie w Ośrodku naukę pobiera łącznie 56 wychowanków, w tym 48 z upośledzeniem lekkim i 8 z umiarkowanym. Od poniedziałku do piątku 38 wychowanków całodobowo przebywa w Ośrodku.

Ośrodek realizuje zadania z zakresu NPOZP poprzez:

- upowszechnienie wiedzy na temat zdrowia psychicznego, kształtowania zachowań i stylów życia korzystnych dla zdrowia psychicznego, rozwijania umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrażających zdrowiu psychicznemu, w oparciu m.in. o: wzajemną tolerancję, indywidualną pomoc w wyrównywaniu braków i kompensacji zaburzonych upośledzeniem funkcji organizmu (m.in.: zajęcia wyrównawcze, rewalidacyjne, logopedyczne, korekcyjno-kompensacyjne), promowanie zachowań prozdrowotnych, rozwijaniu kompetencji nauczycieli w zakresie zdrowia;
- zwiększanie integracji społecznej osób z zaburzeniami psychicznymi (m.in.: udział w imprezach sportowych, kulturalnych, wycieczkach krajoznawczych i edukacyjnych);
- organizację systemu pomocy w stanach kryzysu psychicznego (m.in.: badania w

⁸ Wpis do Rejestru Wojewody Lubuskiego Jednostek Specjalistycznego Poradnictwa pod poz. 17 (PS-1.9420.3.2.2012.WMik).

⁹ Tj. zadań (1.3.1, 1.3.2.) przewidzianych dla powiatu w Załączniku Nr 1 do rozporządzenia w sprawie NPOZP.

poradni psychologiczno-pedagogicznej, indywidualna terapia psychologiczna, współpraca z instytucjami zajmującymi się opieką nad niepełnoletnimi, poradnictwo dla rodziców);

- prowadzenie form kształcenia i aktywizacji osób z zaburzeniami psychicznymi (m.in.: dla niepełnosprawnych uczniów kończących szkołę zawodową organizowane są warsztaty aktywnego poszukiwania pracy w Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej przy PUP).

(dowód: akta kontroli str. 60-64)

Ponadto, stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy z 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego¹⁰ Powiat zapewnia dla młodzieży upośledzonej umysłowo bez względu na stopień upośledzenia, naukę i zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze. W latach szkolnych od 2010/2011 do 2014/2015 prowadzono w szkołach ponadgimnazjalnych indywidualne nauczanie i zajęcia rewalidacyjne dla ogółem 22 uczniów w łącznym wymiarze 382 godzin.

(dowód: akta kontroli str. 97-98)

W Powiecie funkcjonują dwie Poradnie Psychologiczno–Pedagogiczne w Gorzowie Wlkp. i Kostrzynie nad Odrą, które realizowały m.in. następujące cele mieszczące się w założeniach NPOZP:

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

Poradnia w Gorzowie Wlkp. obejmuje swoją działalnością 5 gmin powiatu, w których funkcjonuje: 8 przedszkoli, 12 szkół podstawowych, 8 zespołów szkół i 1 specjalny ośrodek szkolny. W 2015 r. opiece poradni podlegało 6.781 dzieci i młodzieży, w tym 3.699 objętych obowiązkiem szkolnym. W tym czasie przyjęto w siedzibie Poradni 1.275 osób, a na terenie ww. jednostek 1.305, realizując 1.636 badań psychologicznych, pedagogicznych i logopedycznych. Działające w Poradni zespoły orzekające wydały ogółem 125 orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego, w tym z uwagi na: niepełnosprawność intelektualną, ruchową, autyzm, zagrożenie niedostosowaniem społecznym i niedostosowanie społeczne – 81 orzeczeń; stan zdrowia dzieci i młodzieży uniemożliwiający lub znacznie utrudniający uczęszczanie do szkoły – 21 orzeczeń; potrzebę zajęć rewalidacyjno–wychowawczych (3 orzeczenia).

W ramach profesjonalnej pomocy terapeutycznej przeprowadzono m.in.: psychologiczną terapię indywidualną (obejmującą 37 osób), interwencję w sytuacjach kryzysowych – udzielanie pomocy kompleksowej w trudnych problemach życiowych (17), socjoterapię dla 15 uczniów z zaburzeniami zachowania.

Pracownicy Poradni realizują zadania statutowe w środowisku uczniów. W 2015 r. w realizacji 23 zadań uczestniczyło ogółem 1 354 uczniów, nauczycieli, rodziców.

Poradnia w Kostrzynie nad Odrą obejmuje swoją działalnością Miasto Kostrzyn nad Odrą oraz Miasto i Gminę Witnica, w których funkcjonuje 8 przedszkoli, 6 szkół podstawowych, 3 gimnazja i 3 szkoły ponadgimnazjalne. W roku szkolnym 2014/2015 opiece Poradni podlegało 5 747 dzieci i młodzieży, w tym uczących się 4 160, a Poradnia przyjęła łącznie 1 327 dzieci. W ramach działalności diagnostycznej przeprowadzono 1 750 badań, w tym 309 psychologicznych; w ramach działalności terapeutycznej 151 form pomocy bezpośredniej, w tym 31 terapii psychologicznej.

¹⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 546, ze zm.

Działające w Poradni zespoły orzekające wydały ogółem 28 orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego, 32 o potrzebie indywidualnego nauczania oraz 269 opinii w sprawach dotyczących stopnia rozwoju dziecka.

Pracownicy Poradni realizując zadania statutowe w środowisku uczniów, objęli 41 zajęciami psychoedukacyjnymi 2 202 uczniów w 115 klasach.

(dowód: akta kontroli str.101-105, 203-217)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Powiatu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Wbrew wymogom rozporządzenia w sprawie NPOZP Powiat:

- a) nie ustalił priorytetów promocji zdrowia psychicznego oraz nie opracował i nie realizował programu promocji zdrowia psychicznego,
- b) nie przygotował oraz nie realizował powiatowych programów informacyjno-edukacyjnych sprzyjających postawom zrozumienia i akceptacji oraz przeciwdziałających dyskryminacji wobec osób z zaburzeniami psychicznymi.

(dowód: akta kontroli str.50-54)

Odnosząc się do powyższego były Wicestarosta Gorzowski Pan Grzegorz Tomczak (nadzorujący wówczas sprawy ochrony zdrowia) wyjaśnił, że w latach 2006-2014 pełniłem funkcję wicestarosty powiatu gorzowskiego. W sprawach z zakresu ochrony zdrowia uwagę całej Rady Powiatu Gorzowskiego zajmowała przede wszystkim dramatyczna sytuacja ekonomiczna SPZOZ w Kostrzynie nad Odrą. Z powodu ogromnego zadłużenia i zajęć komorniczych, jednostka zagrożona była natychmiastowym zamknięciem. Nasza aktywność skupiona była wokół poszukiwania dróg rozwiązań zaistniałego kryzysu. Zainicjowano, przyjęto i wykonano program ratowania jedynej w powiecie gorzowskim szpitala, realizującego usługi dla mieszkańców nie tylko powiatu gorzowskiego, ale również powiatów ościennych. Był to główny powód nie podejmowania na szeroką skalę działań w ramach Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego.

(dowód: akta kontroli str.99-100)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Powiatu w zakresie opracowania i realizacji zadań określonych w programie NPOZP. Zaniechania w tym zakresie mogły skutkować brakiem poprawy jakości życia osób z zaburzeniami psychicznymi. Zdaniem NIK, tylko całościowa realizacja zadań określonych w Programie, pozwoliłaby bowiem na faktyczne osiągnięcie jego celów, tj. ograniczenia występowania zagrożeń dla zdrowia psychicznego oraz poprawę jakości życia osób z zaburzeniami psychicznymi i ich bliskich.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Upowszechnienie środowiskowego modelu psychiatrycznej opieki zdrowotnej

Ustalono, że do końca 2015 r. wbrew wymogom rozporządzenia w sprawie NPOZP Powiat nie opracował i nie realizował powiatowego 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 oraz nie ingerował działalności placówek psychiatrycznej opieki zdrowotnej poprzez tworzenie lokalnego centrum zdrowia psychicznego, zapewniającego mieszkańcom powiatu kompleksową, środowiskową (stacjonarną i niestacjonarną) opiekę w zakresie zdrowia psychicznego¹¹.

(dowód: akta kontroli str.50-54)

2.2. Upowszechnienie zróżnicowanych form pomocy i oparcia społecznego.

2.2.1.-2.2.2. Ustalono, że do końca 2015 r. wbrew wymogom rozporządzenia w sprawie NPOZP Powiat nie opracował i nie realizował powiatowego programu poszerzenia, zróżnicowania i unowocześniania pomocy i oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w zakresie pomocy: bytowej, mieszkaniowej, stacjonarnej, samopomocy środowiskowej¹².

(dowód: akta kontroli str.50-54)

2.2.3 – 2.2.4 Powiat wspiera finansowo projekty służące rozwojowi form oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami, w tym wymagających działania ciągłego. W Kamieniu Wielkim funkcjonuje Dom Pomocy Społecznej przeznaczony dla pobytu stałego i okresowego dla kobiet dorosłych przewlekle psychicznie chorych. DPS organizuje następujące działania (np. 2013 r.):

- terapia pedagogiczna: zajęcia indywidualne m.in. podtrzymujące sprawność intelektualną (czytanie, pisanie, liczenie), zajęcia grupowe: kształtowanie umiejętności organizowania i zagospodarowania czasu wolnego, poprawnych zachowań i poszanowania godności własnej i innych, konstruowanie nowego sposobu życia adekwatnego do zdolności, zasobów oraz systemów wartości;
- socjoterapia: trening interpersonalny, stymulowanie do usunięcia postawy bierności wobec własnego życia;
- rozmowy indywidualne: rozpoznanie aktualnych potrzeb mieszkanki, próba rozwiązania problemów, wyciszanie negatywnych emocji;
- terapia Snoezelen: m.in. pobudzanie zmysłów poprzez oddziaływanie na nie odpowiednio dobranymi bodźcami, bierny dobrostan.

W ww. zajęciach uczestniczyło ogółem 2 560 osób.

W codziennej gimnastyce porannej uczestniczyło średnio w miesiącu 186 osób. W terapii zajęciowej (arteterapia, siłwoterapia, biblioterapia, ćwiczenia usprawniające pamięć, funkcje językowe i poznawcze), uspołecznianiu i socjalizowaniu mieszkanki, utrzymaniu nabytych umiejętności dnia codziennego udział brało miesięcznie od 519 do 729 osób (średnio 640 osób).

Do realizacji ww. zadań DPS w latach 2011–2015 zatrudniał od 9 do 10 pracowników działu medyczno-rehabilitacyjnego i od 39 do 43 pracowników działu opiekuńczo-terapeutycznego, dla obsługi średniorocznie 100 mieszkańców.

Utrzymanie DPS wyniosło w tym okresie łącznie 17.811,3 tys. zł, w tym 859,9 tys. zł (4,8%) z budżetu Powiatu.

(dowód: akta kontroli str.175-202, 218)

Na terenie Powiatu funkcjonują dwa Warsztaty Terapii Zajęciowej, zlokalizowane przy Domu Pomocy Społecznej w Kamieniu Wielkim oraz w Chwałęcicach,

¹¹ Tj. zadania (2.1.1, 2.1.2, 2.1.3) przewidzianego dla powiatu w Załączniku Nr 1 do rozporządzenia w sprawie NPOZP.

¹² Tj. zadania (2.2.1, 2.2.2.) przewidzianego dla powiatu w Załączniku Nr 1 do rozporządzenia w sprawie NPOZP.

posiadające po 30 miejsc, z przeznaczeniem dla osób niepełnosprawnych, w szczególności ze schorzeniami intelektualnymi, psychicznymi i somatycznymi. Celem procesu rehabilitacji zawodowej oraz społecznej, jest maksymalna poprawa sprawności psychicznej i fizycznej uczestników. Proponowana uczestnikom terapia odgrywa znaczącą rolę w procesie zapobiegania kompleksom towarzyszącym niepełnosprawności, poczuciu bezczynności i apatii. Poprzez dobraną terapię osiągane są m. in. takie efekty, jak:

- zapobieganie powstawaniu negatywnych relacji psychicznych (eliminowanie nudy, apatii, bezczynności oraz stanów depresyjnych),
- kształtowanie odpowiedzialności za swoje życie oraz przygotowanie do samodzielnego rozwiązywania problemów i sytuacji kryzysowych.

Prowadzenie w latach 2011–2012 ww. WTZ kosztowało ogółem 5.257,6 tys. zł, z czego 4.731,8 tys. zł (90,0%) finansował PFRON, a 528,8 tys. zł (10,0%) Powiat. W zajęciach prowadzonych w ramach ww. warsztatów uczestniczyło łącznie 83 niepełnosprawnych psychicznie, z których 2 podjęło zatrudnienie.

(dowód: akta kontroli str.40-49, 73-75, 76-95)

W ocenie Powiatowego Centrum Pomocy w Rodzinie WTZ stanowią ważne ogniwo w całościowym systemie wsparcia dla osób chorujących psychicznie – pomiędzy środowiskowym domem samopomocy a zakładem aktywności zawodowej.

(dowód: akta kontroli str.73)

Do czasu kontroli NIK nie utworzono Zakładu Aktywizacji Zawodowej. Dyrektor DPS wyjaśniła, że ZAZ powstanie na terenie DPS. Budowa zakładu rozpoczęła się w październiku 2015 r. Planowany koniec inwestycji przewidziano na 2017 r. Wartość inwestycji wyniesie około 3 mln zł i finansowana jest przez PFRON oraz Fundację „Stephanus – Stiftung” z siedzibą w Berlinie. Działkę pod budowę ww. zakładu Powiat przekazał fundacji w użytkowanie na okres 30 lat. ZAZ będzie prowadził pralnię przemysłową z barierą higieniczną, docelowo pracę znajdzie 21 osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str.96)

2.2.5 Powiat podejmował działania w celu zwiększenia udziału zagadnień pomocy osobom z zaburzeniami psychicznymi w działalności powiatowych centrów pomocy rodzinie (vide pkt 1.2 i 1.4 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str.50-54, 19-33, 34-49, 55, 56-58, 59)

2.3. Aktywizacja zawodowa osób z zaburzeniami psychicznymi

2.3.1.-2.3.6. Ustalono, że do końca 2015 r. Powiat nie opracował i nie realizował lokalnego programu rozwoju zróżnicowanych form wspieranego zatrudnienia i przedsiębiorczości społecznej dostosowanych do potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi oraz nie podejmował działań w celu zwiększania dostępności rehabilitacji zawodowej, organizacji poradnictwa zawodowego i szkoleń zawodowych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Nie opracowano i nie prowadzono również kampanii szkoleniowo-informacyjnej adresowanej do pracodawców promującej zatrudnienie osób z zaburzeniami psychicznymi oraz nie podejmowano działań w celu zwiększenia udziału zagadnień zatrudnienia osób z zaburzeniami psychicznymi w działalności powiatowych urzędów pracy¹³.

¹³ Tj. zadania (2.3.1, 2.3.2, 2.3.3, 2.3.4, 2.3.5, 2.3.6.) przewidzianego dla powiatu w Załączniku Nr 1 do rozporządzenia w sprawie NPOZP.

(dowód: akta kontroli str.50-54)

Powiatowy Urząd Pracy w Gorzowie Wlkp. (PUP) w ramach swoich zadań statutowych świadczy usługi dla osób niepełnosprawnych (w tym z zaburzeniami psychicznymi) z zakresu usług rynku pracy:

- w ramach poradnictwa zawodowego z usług doradców zawodowych w latach 2011–2015 skorzystało 5.299 osób niepełnosprawnych;
- w latach 2011–2015 PUP pozyskał 895 ofert pracy dla osób niepełnosprawnych / 1.996 wolnych miejsc pracy. W ramach współpracy z pracodawcami zorganizowano 19 giełd pracy na łączną liczbę 154 miejsc pracy;
- zorganizowano szkolenia w 21 specjalnościach zawodowych, w których przeszkolono 133 osoby niepełnosprawne, w tym z zaburzeniami psychicznymi.

PUP wspiera pracodawców przy tworzeniu nowych miejsc pracy i zatrudnianiu niepełnosprawnych. W latach 2011–2015 realizowano cztery projekty związane z aktywizacją osób niepełnosprawnych, w których wsparciem objęto łącznie 583 osoby niepełnosprawne, tj. 17,2% z 3 397 ogółem uczestniczących bezrobotnych.

W ramach oferowanych instrumentów pracy w latach 2011–2015 PUP kierował osoby niepełnosprawne, w tym z zaburzeniami psychicznymi: prace interwencyjne – 153 osoby, roboty publiczne – 91, refundację kosztów stanowiska pracy otrzymało 119 niepełnosprawnych, działalność przy wsparciu PUP rozpoczęło 42 niepełnosprawnych bezrobotnych. W ww. latach 596 niepełnosprawnych odbyło staż u pracodawców.

W badanym okresie PUP realizował zadania wynikające z ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych:

- 16 osób otrzymało środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej i wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej,
- utworzono 53 stanowiska pracy w ramach zwrotu kosztów wyposażenia stanowisk pracy osób niepełnosprawnych,
- przekwalifikowano zawodowo 15 niepełnosprawnych.

Na koniec 2015 r. zarejestrowanych było 661 osób niepełnosprawnych, tj. 13,4% ogółu bezrobotnych.

Z uwagi na przepisy związane z ochroną danych osobowych PUP ma ograniczone możliwości gromadzenia i przetwarzania szczegółowych informacji o stanie zdrowia psychicznego osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str.68-72)

2.4. Skoordynowanie różnych form opieki i pomocy

2.4.1.-2.4.3. Ustalono, że do końca 2015 r. Powiat nie opracował powiatowego programu ochrony zdrowia psychicznego, nie realizował, koordynował i monitorował ww. programu oraz nie powołał Zespołu Koordynującego działania Powiatu w zakresie NPOZP¹⁴.

(dowód: akta kontroli str.50-54)

¹⁴ Tj. zadania (2.4.1, 2.4.2, 2.4.3) przewidzianego dla powiatu w Załączniku Nr 1 do rozporządzenia w sprawie NPOZP.

2.4.4 Ustalono, że do końca 2015 r. wbrew wymogom rozporządzenia w sprawie NPOZP Powiat nie przygotował przewodnika informującego o dostępnych formach opieki zdrowotnej i aktywizacji zawodowej dla osób z zaburzeniami psychicznymi¹⁵.
(dowód: akta kontroli str.50-54)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wbrew wymogom rozporządzenia w sprawie NPOZP Powiat:

- a) nie opracował i nie realizował powiatowego 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 oraz nie ingerował w działalność placówek psychiatrycznej opieki zdrowotnej poprzez tworzenie lokalnego centrum zdrowia psychicznego, zapewniającego mieszkańcom powiatu kompleksową, środowiskową (stacjonarną i niestacjonarną) opiekę w zakresie zdrowia psychicznego;
- b) nie opracował i nie realizował powiatowego programu poszerzenia, zróżnicowania i unowocześniania pomocy i oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w zakresie pomocy: bytowej, mieszkaniowej, stacjonarnej, samopomocy środowiskowej;
- c) nie opracował i nie realizował powiatowego programu rozwoju zróżnicowanych form wspieranego zatrudnienia i przedsiębiorczości społecznej dostosowanych do potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi oraz nie podejmował działań w celu zwiększania dostępności rehabilitacji zawodowej, organizacji poradnictwa zawodowego i szkoleń zawodowych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Nie przygotowano oraz nie prowadzono kampanii szkoleniowo-informacyjnej adresowanej do pracodawców promującej zatrudnienie osób z zaburzeniami psychicznymi. Nie zwiększono udziału zagadnień zatrudnienia osób z zaburzeniami psychicznymi w działalności powiatowych urzędów pracy;
- d) nie opracował powiatowego programu ochrony zdrowia psychicznego i nie powołał Zespołu Koordynującego działania Powiatu w zakresie NPOZP, nie realizował, nie koordynował i monitorował ww. programu;
- e) nie przygotował przewodnika informującego o dostępnych formach opieki zdrowotnej i aktywizacji zawodowej dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

(dowód: akta kontroli str.50-54)

Starosta Gorzowski odnośnie ww. braków wyjaśniła, że: obejmując stanowisko Starosty Gorzowskiego w dniu 15 grudnia 2014 r. nie została poinformowana przez poprzednika o obowiązku realizacji zadań wynikających z Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego. W trakcie pełnienia funkcji Starosty systematycznie zapoznawała się z zadaniami Powiatu Gorzowskiego i w dokumentach które otrzymała do wglądu ujawniła, że zadania wynikające z NPOZP nie są realizowane. Z uwagi na zmianę zarządu Powiatu i odejście z pracy naczelnika wydziału, który merytorycznie odpowiadał za przygotowanie i realizację ww. programu, a także upływający czas obowiązywania programu nie było możliwe zrealizowanie celów określonych w NPOZP.

¹⁵ Tj. zadania (2.4.4.) przewidzianego dla powiatu w Załączniku Nr 1 do rozporządzenia w sprawie NPOZP.

Mając na uwadze ochronę zdrowia psychicznego mieszkańców powiatu gorzowskiego podejmiemy działania bezpośrednio związane z promocją zdrowia psychicznego. Dodała ponadto, że „pomimo braku programu mieszkańcy Powiatu, którzy mają problemy w zakresie zdrowia psychicznego mogli otrzymać wsparcie np. psychologiczne w Jednostce Poradnictwa Specjalistycznego. Zadanie to realizujemy od 2012 r. Planujemy realizować:

1. Projekt systemowy „Nowa perspektywa-nowe możliwości dofinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki,
2. Program Ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej” (przemoc w rodzinie).

(dowód: akta kontroli str.65-67)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez Powiat zadań przewidzianych w Programie w tym obszarze. Wskutek braku opracowania i wdrożenia wymaganych postanowieniami NPOZP lokalnych programów wsparcia kierowanych bezpośrednio do osób z zaburzeniami psychicznymi, nie osiągnięto celów Programu w zakresie zapewnienia wielostronnej i powszechnej opieki nad tymi osobami.

3. Planowanie i wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na NPOZP

Budżety na lata 2011–2015 nie przewidywały wydatków przeznaczonych na realizację zadań określonych w NPOZP. W żadnym roku budżetowym nie były zgłaszane wnioski o finansowanie przedmiotowych zadań.

(dowód: akta kontroli str.106)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli z uwagi na fakt braku planowania i wykorzystania środków finansowych na NPOZP odstępuje od formułowania oceny w tym obszarze.

4. Wybór realizatorów poszczególnych zadań w ramach NPOZP

Ustalono, że do końca 2015 r. Powiat nie dokonywał wyboru realizatorów poszczególnych zadań wynikających bezpośrednio z NPOZP.

(dowód: akta kontroli str.50-54)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli z uwagi na fakt niedokonywania wyboru realizatorów poszczególnych zadań wynikających bezpośrednio z NPOZP odstępuje od formułowania oceny w tym obszarze.

5. Monitorowanie osiąganych rezultatów NPOZP

Starosta, stosownie do § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie NPOZP przekazywał Ministrowi Zdrowia roczne sprawozdania z realizacji NPOZP począwszy od 2012 r., informując adresata, że w latach 2011–2015 Powiat nie realizował programów

promocji zdrowia psychicznego oraz innych zadań wynikających z NPOZP, z uwagi na brak programu promocji oraz ochrony zdrowia psychicznego,

(dowód: akta kontroli str.107-174)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli z uwagi na fakt braku opracowania i realizacji powiatowego programu ochrony zdrowia psychicznego, a tym samym niepodjęcia działań w zakresie monitorowania osiąganych rezultatów, odstępuje od formułowania oceny w tym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, biorąc pod uwagę fakt zakończenia NPOZP odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

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 Zielonej Górze.

Zielona Góra, dnia 5 września 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

Mariusz Migdał
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

¹⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.