



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG. 410.009.01.2019

Elżbieta Anna Polak
Marszałek Województwa Lubuskiego

Urząd Marszałkowski w Zielonej Górze
ul. Podgórna 7
65-057 Zielona Góra

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego ¹ ul. Podgórna 7, 65-057 Zielona Góra
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Anna Polak – Marszałek Województwa Lubuskiego od 1 grudnia 2014 r. do nadal. (akta kontroli: str. 5)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia. 2. Współpraca realizatorów Narodowego Programu Zdrowia i koordynacja podejmowanych działań. 3. Monitorowanie i ewaluacja zadań realizowanych w ramach Narodowego Programu Zdrowia.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018 z uwzględnieniem okresów wcześniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Krzysztof Hofman, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LZG/79/2019 z 19.06.2019 r. 2. Tomasz Przybysz, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LZG/78/2019 z 19.06.2019 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: *Urząd* lub *UMWL*.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK podejmowane przez Urząd, w ramach Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (dalej: NPZ) działania, pozwalały na efektywne wykonywanie zadań z zakresu zdrowia publicznego. Realizowane w ramach NPZ zadania przebiegały zasadniczo zgodnie z przyjętymi założeniami, były prawidłowo finansowane oraz przynosiły zakładane efekty, a w przypadkach stwierdzonych w toku monitoringu odchyleń wprowadzano odpowiednie korekty bądź podejmowano decyzje o kontynuacji, wydłużeniu realizacji lub zakończeniu konkretnych zadań.

Urząd nie był jednak w pełni przygotowany do realizowania zadań NPZ, poszczególne zadania i obowiązki nie zostały przypisane w sposób spójny i przejrzysty, co skutkowało problemami w zapewnieniu jednolitego przyporządkowania realizowanych działań do poszczególnych zadań (numerów) NPZ oraz przypadkami nierzetelnej i nieterminowej⁴ sprawozdawczości.

Realizowane przez Urząd działania wpisywały się we wszystkie cele operacyjne NPZ. Należy również podkreślić, że Urząd realizował także zadania nieprzypisane do realizacji jst, a stanowiące bądź wsparcie realizacji rządowych programów zdrowotnych, bądź uzupełnienie działań w obszarach, w których stwierdzono określone potrzeby zdrowotne mieszkańców województwa lubuskiego.

W ocenie NIK, Urząd rzetelnie i efektywnie współpracował w ramach realizacji poszczególnych zadań NPZ z innymi jednostkami rządowymi, samorządowymi, pozarządowymi oraz podmiotami leczniczymi, a także prowadził liczne działania informacyjno-szkoleniowe w tym zakresie.

NIK, mimo jednostkowych przypadków braku określenia mierników dla zadań NPZ, nie wnosi zastrzeżeń do sposobu monitorowania realizowanych zadań NPZ oraz reagowania Urzędu na sytuacje odbiegające od założonego przebiegu realizacji tych zadań. Urząd dokonywał bowiem odpowiednich korekt i podejmował decyzje o kontynuacji, wydłużeniu okresu realizacji bądź zakończeniu zadań, adekwatnie do wyników analizy efektów i prowadzonej ewaluacji zadań NPZ.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia

Opis stanu faktycznego

1.1. Przypisanie realizacji i nadzoru zadań NPZ

Według § 19 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze⁶ (dalej: *Regulamin organizacyjny*) współdziałanie z administracją rządową we wdrażaniu NPZ i innych specjalistycznych programów prozdrowotnych oraz prowadzenie działań promocyjnych w zakresie ochrony zdrowia przypisano do zakresu działania Departamentu Ochrony Zdrowia⁷.

(akta kontroli str. 20, 29-30)

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dotyczy nieterminowego przekazania informacji o podjętych i zrealizowanych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego w roku 2018.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Przyjętego Uchwałą Zarządu Województwa Lubuskiego nr 290/4155/18 z dnia 23 października 2018 r.

⁷ Sporządzanie rocznej informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego w Departamencie Infrastruktury Społecznej wynikających z Narodowego Programu Zdrowia przypisano ponadto jednej osobie z Wydziału Spraw Społecznych tego Departamentu.

Zadania dotyczące realizacji NPZ przypisane zostały (w opisach stanowiska pracy) czterem pracownikom Departamentu Ochrony Zdrowia⁸. Piąta osoba z tego Departamentu miała natomiast przypisaną współpracę z Departamentami Urzędu w zakresie przygotowania sprawozdań w obszarze ochrony zdrowia.

Pięciu ww. pracownikom Departamentu Ochrony Zdrowia przypisano ponadto obowiązki dotyczące opracowywania i przygotowywania dokumentów związanych z realizacją regionalnych programów zdrowotnych, opracowywania dokumentów programowych i strategicznych dotyczących promocji i ochrony zdrowia; realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁹ (dalej: ustawa o działalności leczniczej) i ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁰ (dalej: ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej) m.in. w zakresie opracowania i realizacji programów polityki zdrowotnej; przygotowywania planu działań promocyjnych.

(akta kontroli str. 33-52)

Ponadto realizację Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (stanowiącego jedno z zadań celu operacyjnego nr 2 NPZ¹¹) przypisano (bez bezpośredniego nawiązania do NPZ) do zakresu działań Departamentu Infrastruktury Społecznej¹². Zadania dotyczące realizacji powyższego programu przypisane zostały dwóm pracownikom ww. Departamentu¹³.

(akta kontroli str. 17-19, 27-29, 53-69)

Natomiast zadania ujęte w celu operacyjnym nr 2 NPZ dotyczące Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii realizowała (bez bezpośredniego nawiązania do NPZ) jednostka podległa Urzędowi, tj. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Zielonej Górze¹⁴ (dalej: ROPS). W statucie ROPS¹⁵ wskazano m.in., że celem działania ośrodka była realizacja zadań samorządu województwa lubuskiego w zakresie przeciwdziałania narkomanii, a do zadań ośrodka należało w szczególności: opracowanie, aktualizowanie i koordynowanie realizacji strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej obejmującej m.in. program przeciwdziałania narkomanii; współpraca z ekspertem wojewódzkim do spraw informacji o narkotykach i narkomanii; sporządzanie raportu z wykonania Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii.

(akta kontroli str. 674-693)

W okresie objętym kontrolą wystąpiły także przypadki realizowania zadań NPZ przez Departament Europejskiego Funduszu Społecznego (bez wyraźnego przypisania obowiązków w zakresie NPZ tej komórce organizacyjnej i jej

⁸ Dotyczyło to „współpracy z administracją rządową we wdrażaniu Narodowego Programu Zdrowia i innych specjalistycznych programów prozdrowotnych”.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2190, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1373, ze zm.

¹¹ Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi.

¹² W Regulaminie organizacyjnym wskazano następujące działania: opracowanie i realizacja Wojewódzkiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych; współpraca z organizacjami pozarządowymi w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi.

¹³ W opisach stanowiska pracy dwóch pracowników zatrudnionych na stanowiskach Głównego Specjalisty wskazano, że do ich zakresów czynności należą m.in.: aktualizowanie, realizacja i koordynowanie Wojewódzkiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych; ocena realizacji i efektywności ww. Programu; sporządzanie rocznej informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego wynikających z NPZ; promowanie nowych rozwiązań w zakresie profilaktyki alkoholowej współpraca z organizacjami pozarządowymi w obszarze przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym – działania wynikające z Wojewódzkiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

¹⁴ Samorządowa jednostka organizacyjna Województwa Lubuskiego utworzona na mocy Uchwały nr XXIV/224/12 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 21 maja 2012 r.

¹⁵ Stanowiącym załącznik nr 1 do Uchwały nr XXIV/224/12 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 21 maja 2012 r.

pracownikom)¹⁶. Dotyczyło to dwóch programów polityki zdrowotnej opracowanych przez Departament Ochrony Zdrowia¹⁷. Realizacja tych zadań przez tę komórkę wynikała z faktu finansowania tych zadań ze środków UE.

Zgodnie z zaleceniem standardu A3, określonym w załączniku do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁸, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

Przypadki nieprecyzyjnego przypisania obowiązków w zakresie zadań NPZ, szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 13-16, 848-849, 859-1593)

1.2. Strategie w zakresie polityki zdrowotnej

Urząd posiadał przyjętą 5 maja 2014 r. przez Sejmik Województwa Lubuskiego Lubuską Strategię Ochrony Zdrowia 2014-2020¹⁹ (dalej: *Strategia*). Przedstawiono w niej dane z lat 2008-2012 obejmujące m.in. charakterystykę populacji województwa lubuskiego, w tym prognozę zmian stanów ludności, sytuację zdrowotną²⁰ i epidemiologiczną, efekty funkcjonujących programów profilaktycznych (raka piersi, szyjki macicy, chorób układu krążenia, chorób odżywczych), sytuację finansową publicznej służby zdrowia, dane dotyczące kadr medycznych a także opinie konsultantów wojewódzkich (w zakresie: dostępności do świadczeń zdrowotnych, poziomu udzielanych świadczeń, kadry medycznej, infrastruktury sprzętu i aparatury medycznej). W oparciu o powyższe informacje wskazano mocne i słabe strony lubuskiego systemu ochrony zdrowia oraz cel nadrzędny strategii, tj. wzmocnienie jakości życia poprzez poprawę zdrowia mieszkańców województwa lubuskiego i zmniejszanie nierówności w zdrowiu, a także cele strategiczne²¹. Źródłem informacji wykorzystanych w ww. Strategii były zasoby dokumentacyjne Urzędu, opinie ww. konsultantów wojewódzkich, dane Urzędu Statystycznego w Zielonej Górze, Lubuskiego Ośrodka Badań Regionalnych, Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego (LUW), Lubuskiego Oddziału NFZ.

(akta kontroli str. 80-151)

Urząd opracował także następujące programy strategiczne dotyczące ochrony zdrowia: „Kierunki rozwoju lecznictwa w zakresie onkologii i onkohematologii w województwie lubuskim na lata 2012–2020”, „Kierunki rozwoju lecznictwa w zakresie chorób układu oddechowego w województwie lubuskim na lata 2014-2020”, „Kierunki rozwoju lecznictwa w zakresie opieki nad matką i dzieckiem w województwie lubuskim”²². Zawierały one m.in. opis sytuacji demograficznej

¹⁶ Ogłoszono konkursy na realizatorów programów polityki zdrowotnej przygotowanych przez Departament Ochrony Zdrowia (Profilaktyka cukrzycy i Rehabilitacja ruchowa) oraz nadzorowano i rozliczano realizację umów z wybranymi realizatorami.

¹⁷ Programy: „Wczesnego wykrywania oraz zapobiegania rozwojowi cukrzycy i jej powikłaniom wśród osób w wieku aktywności zawodowej zamieszkujących teren województwa lubuskiego” oraz „Dla osób pracujących i powracających do pracy w zakresie rehabilitacji medycznej schorzeń układu ruchu i obwodowego układu nerwowego związanych ze sposobem wykonywania pracy”.

¹⁸ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF.2009.15.84).

¹⁹ Uchwałą nr XLVII/567/14 z dnia 5 maja 2014 r. w sprawie przyjęcia Lubuskiej Strategii Ochrony Zdrowia na lata 2014-2020.

²⁰ Wskazano zmiany w wielkości zachorowań wraz z wyszczególnieniem grup chorób dla dzieci i osób dorosłych, a także dane dotyczące chorób zawodowych.

²¹ Dostosowanie opieki zdrowotnej do dynamiki długookresowych trendów demograficznych i epidemiologicznych; poprawa efektywności funkcjonowania systemu ochrony zdrowia; Zwiększenie bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa; Promocja zdrowia i kształtowanie prozdrowotnych postaw; zmniejszenie nierówności w zdrowiu.

²² Zatwierdzone uchwałami odpowiednio: Sejmiku Województwa Lubuskiego nr XXX/283/12 z dnia 10 września 2012 r., Zarządu Województwa Lubuskiego nr 6/57/14 z dnia 30 grudnia 2014 r. i nr 89/1048/16 z dnia 16 lutego 2016 r.

i epidemiologicznej, ocenę sytuacji zdrowotnej mieszkańców województwa lubuskiego, dane dot. kadr medycznych oraz istniejącej infrastruktury, a także cele i zadania do realizacji.

(akta kontroli str. 694-716)

Ponadto, obecnie Urząd opracowuje zaktualizowaną wersję Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego. Powołany w tym celu zespół koordynujący wystąpił do Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego i Lubuskiego Oddziału NFZ o dane epidemiologiczne i statystyczne niezbędne do zaktualizowania tego programu.

(akta kontroli str. 255-259)

1.3. Zakres realizacji zadań NPZ

Planowanie i realizacja w Urzędzie zadań z zakresu ochrony i promocji zdrowia o charakterze wojewódzkim odbywały się w kontrolowanym okresie na podstawie Strategii oraz określonych przez Wojewodę Lubuskiego Priorytetach Regionalnej Polityki Zdrowotnej dla Województwa Lubuskiego. W żadnym z kontrolowanych lat Urząd nie określił wykazu zadań, które będą stanowiły realizację NPZ na lata 2016-2020.

(akta kontroli str. 152, 156-165, 222-244)

Dyrektor Departamentu Ochrony Zdrowia Urzędu wyjaśnił, iż szereg działań, które wynikają z kierunków wyznaczonych w ww. dokumentach realizowanych było przez Samorząd Województwa Lubuskiego w oparciu o założenia Narodowego Programu Zdrowia na lata 2007-2015. Dodał, że w latach 2016-2018 Urząd realizował samodzielnie oraz we współpracy z podmiotami zewnętrznymi (głównie organizacjami pozarządowymi) ponad sto różnego rodzaju działań w zakresie ochrony i promocji zdrowia mając na względzie regulacje Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020. Zakres realizacji przez Urząd zadań NPZ wynikał przede wszystkim z podziału zadań w obszarze ochrony i promocji zdrowia na poszczególnych szczeblach administracji samorządowej, przy czym Dyrektor zaznaczył równocześnie, że zadania wpisane do NPZ realizowane przez jst w większości dotyczą wąskiego zakresu działań bez wskazania poszczególnych szczebli samorządu (gmina, powiat, województwo), które miałyby realizować konkretne numery zadań.

(akta kontroli str. 224-227)

Urząd realizował w badanym okresie zadania i działania wpisujące się we wszystkie cele operacyjne wskazane w rozporządzeniu NPZ na lata 2016-2020. Podejmowane przez Urząd zadania dotyczyły przede wszystkim ochrony i promocji zdrowia²³ oraz obszaru przeciwdziałania uzależnieniom²⁴, co wynikało z przypisanego w ustawie o samorządzie województwa oraz ustaw odrębnych²⁵ zakresu kompetencji tego szczebla jst.

(akta kontroli str. 228-244)

W corocznych sprawozdaniach o zrealizowanych lub podjętych zadaniach/działaniach z zakresu zdrowia publicznego za lata 2016-2018 Urząd

²³ Zadania te realizowane były głównie przez Departament Ochrony Zdrowia UMWL.

²⁴ Zadania z zakresu przeciwdziałania narkomanii realizowała jednostka podległa Urzędowi – ROPS w Zielonej Górze, natomiast zadania z zakresu rozwiązywania problemów alkoholowych i promocji zdrowego stylu życia przez sport i aktywność fizyczną – Departament Infrastruktury Społecznej UMWL.

²⁵ Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U z 2019 r. poz. 852), Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U z 2018 r. poz. 2137, ze zm.), ustawa o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1878, ze zm.).

wykazał do LUW łącznie 71 zadań, w tym 41 zadań²⁶ przypisanych do numeru celu operacyjnego lub zadania NPZ²⁷, z tego:

- dziesięć zadań przypisanych do celu operacyjnego nr 1 NPZ²⁸,
- dwadzieścia cztery zadania przypisane do celu operacyjnego nr 2 NPZ²⁹,
- dwa zadania przypisane do celu operacyjnego nr 3 NPZ³⁰,
- cztery zadania przypisane do celu operacyjnego nr 4 NPZ³¹,
- trzy zadania przypisane do celu operacyjnego nr 5 NPZ³²,
- jedno zadanie przypisane do celu operacyjnego nr 6 NPZ³³.

(akta kontroli str. 198-213, 254)

Urząd nie opracował jednakże Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego obejmującego lata 2016-2018, (obowiązek taki wynikał z treści wykazu zadań służących realizacji celu operacyjnego nr 3: Profilaktyka problemów zdrowia psychicznego i poprawa dobrostanu psychicznego społeczeństwa), co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 255-259)

1.4. Wojewódzkie Programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programy przeciwdziałania narkomanii

W badanym okresie Urząd realizował wojewódzkie programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych przyjęte przez Sejmik Województwa Lubuskiego następującymi aktami:

- Uchwałą Nr XVII/156/11 z dnia 19 grudnia 2011 roku na lata 2012-2017³⁴;
- Uchwałą Nr XL/609/17 z dnia 19 grudnia 2017 roku na lata 2018-2021³⁵.

Analiza raportów za poszczególne lata kontrolowanego okresu wykazała, że Urząd oprócz wspierania innych podmiotów (głównie jednostek pozarządowych) w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych – co opisano szerzej w obszarze drugim niniejszego wystąpienia – dotyczącym współpracy, opracował i realizował zadania służące realizacji drugiego celu operacyjnego NPZ. W zakresie profilaktyki uzależnienia od alkoholu Urząd m.in.:

- corocznie ogłaszał m.in. konkursy plastyczne o tematyce profilaktyki uzależnienia od alkoholu i edukacji zdrowotnej dla uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych pn. „Widzisz. Nie zgadzaj się! REAGUJ!”;

²⁶ W dwóch zadaniach z 2016 roku wykazano realizację więcej niż jednego celu operacyjnego. W przypadku obchodów światowego dnia walki z aids wykazano cele operacyjne nr 3 i 4 natomiast w przypadku wsparcia organizacji pozarządowych realizujących zadania publiczne w zakresie ochrony i promocji zdrowia wykazano cele operacyjne nr 3, 4 i 5.

²⁷ W latach 2016-2018 zadań przypisanych do nr NPZ wykazano odpowiednio: 21, 7 i 11.

²⁸ Cztery zadania z zakresu upowszechniania kultury fizycznej i zdrowego stylu życia (tego typu zadania wykazane zostały jedynie za 2016 rok), oraz sześć zadań dot. ochrony i promocji zdrowia („Miasteczko Zdrowia” podczas biegu „Policz się z cukrzycą”, VII Lubuski Piknik Zdrowia, Finał X edycji Programu „Trzymaj formę”; oraz dotacje dla organizacji pozarządowych na różne działania z obszaru ochrony i promocji zdrowia).

²⁹ Dwanaście zadań dotyczyło obszaru przeciwdziałania narkomanii, dziesięć profilaktyki alkoholowej, dwa dotyczyły programów polityki zdrowotnej wczesnej diagnostyki nowotworowej płuc.

³⁰ Obchody światowego dnia walki z AIDS oraz dotacje w obszarze ochrony i promocji zdrowia.

³¹ Obchody światowego dnia walki z AIDS, dotacje w obszarze ochrony i promocji zdrowia, oraz dwie Konferencje pn. Człowiek żyjący z HIV w społeczeństwie oraz „Borelioza – czy i dlaczego należy się bać”.

³² Biała sobota pn. „Kocham Cię badać” – w ramach światowego dnia walki z rakiem, dotacje dla organizacji pozarządowych w obszarze ochrony i promocji zdrowia i współorganizacja obchodów światowego dnia serca.

³³ Program polityki zdrowotnej „Leczenie niepłodności metodą zapłodnienia pozaustrojowego In Vitro dla mieszkańców województwa lubuskiego.

³⁴ Raport z realizacji tego programu sporządzono za rok 2016 - 15 lutego 2017 r., a 20 lutego 2018 r. za rok 2017.

³⁵ Raport z realizacji tego programu sporządzono 12 lutego 2019 r. za rok 2018.

- corocznie organizował stoiska propagujące profilaktykę uzależnień (w tym od alkoholu) w ramach Lubuskich Pikników Zdrowia organizowanych w Wojewódzkim Ośrodku Sportu i Rekreacji w Drzonkowie;
- od 2017 roku organizował Lubuskie Dni Trzeźwości promujące postawy abstynenckie;
- corocznie organizował zabawy mikołajkowe dla dzieci ze świetlic socjoterapeutycznych i innych ośrodków wsparcia dziennego – w celu integracji dzieci ze środowisk dotkniętych problemami społecznymi, w tym alkoholizmem;
- 20 kwietnia 2018 roku zorganizował seminarium na temat przeciwdziałania i rozwiązywania problemów alkoholowych.

(akta kontroli str. 354-525)

W latach 2016-2018 Urząd realizował ponadto³⁶ Wojewódzkie Programy Przeciwdziałania Narkomanii³⁷. Program na lata 2016-2020 opracowano z uwzględnieniem celów operacyjnych NPZ na lata 2016-2020 oraz założeń Lubuskiej Strategii Ochrony Zdrowia na lata 2014-2020³⁸.

W zakresie profilaktyki i przeciwdziałania narkomanii Urząd wraz z jednostką podległą – ROPS w Zielonej Górze realizował m.in.:

- coroczne kampanie społeczne³⁹ „Stop Uzależnieniom” podczas Lubuskich Pikników Zdrowia;
- coroczne konferencje poświęcone problematyce narkomanii⁴⁰;
- przygotowanie i opublikowanie 22 grudnia 2018 r. czterostronicowej wkładki do Gazety Lubuskiej o tematyce dotyczącej przeciwdziałania narkomanii.

(akta kontroli str. 526-615)

1.5. Opiniowanie programów polityki zdrowotnej

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie Urząd realizował cztery regionalne programy polityki zdrowotnej, tj.:

- Program polityki zdrowotnej wczesnej diagnostyki chorób nowotworowych płuc dla mieszkańców województwa lubuskiego⁴¹;
- Program polityki zdrowotnej - Leczenie niepłodności metodą zapłodnienia pozaustrojowego „In Vitro”⁴²;

³⁶ Oprócz dofinansowania działalności organizacji pozarządowych działających w obszarze przeciwdziałania narkomanii – co opisano szerzej w obszarze drugim niniejszego wystąpienia.

³⁷ Wojewódzki Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2016 przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Lubuskiego nr IV/23/10 oraz Wojewódzki Program Przeciwdziałania Narkomanii przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Lubuskiego nr XXVI/370/16 z 19 grudnia 2016 r.

³⁸ Aktualnie obowiązujący Program uwzględnia także Strategię antynarkotykową Unii Europejskiej na lata 2013-2020.

³⁹ Kampania polegała m.in. na udzielaniu porad terapeutycznych, przeprowadzaniu licznych konkursów wiedzy z zakresu profilaktyki uzależnień, przekazywaniu materiałów edukacyjno-promocyjnych.

⁴⁰ W 2017 roku 24 listopada odbyła się Konferencja pn. „Używanie nowych substancji psychoaktywnych przez młodzież. Wyzwanie dla dorosłych” a w 2018 roku 7 listopada odbyła się Konferencja pn. „Co nas wypala”. Udział w wydarzeniach brali m.in. specjaliści terapii uzależnień, psychoterapeuci oraz lekarze przedstawiający wykłady dotyczące właściwości substancji psychoaktywnych na organizm ludzki i zdrowie.

⁴¹ Pozytywna Opinia Prezesa AOTMiT wydana została 25 maja 2015 roku a sam program realizowany był w latach 2016-2017. Sprawozdanie końcowe z realizacji programu polityki zdrowotnej dla Prezesa AOTMiT sporządzono 20 lutego 2018 r.

⁴² Program ten uzyskał 6 sierpnia 2018 roku pozytywną ocenę Prezesa AOTMiT (Opinia nr 158/18), a realizowany był w ramach celu operacyjnego nr 6 rozporządzenia NPZ, mimo, że w rozporządzeniu nie przewidziano JST jako realizatora zadań NPZ w tym zakresie. Program realizowany jest od drugiej połowy 2018 roku. Realizację tego programu należy uznać za przykład tzw. „dobrej praktyki”.

- Program polityki zdrowotnej dla województwa lubuskiego skierowany do osób pracujących i powracających do pracy w zakresie rehabilitacji medycznej schorzeń układu ruchu i obwodowego układu nerwowego związanych ze sposobem wykonywania pracy⁴³;
- Programu polityki zdrowotnej wczesnego wykrywania oraz zapobiegania rozwojowi cukrzycy i jej powikłaniom wśród osób w wieku aktywności zawodowej zamieszkujących teren województwa lubuskiego⁴⁴.

Każdy z ww. programów uzyskał – stosownie do wymogu określonego w art. 48a ustawy o świadczeniach zdrowotnych – pozytywną opinię Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji.

(akta kontroli str. 168-197)

W 2017 roku Urząd w związku z ubieganiem się o dofinansowanie ze środków NFZ realizacji ww. programu polityki zdrowotnej wczesnej diagnostyki chorób nowotworowych płuc uzyskał pozytywną opinię Wojewody Lubuskiego o zgodności tego programu polityki zdrowotnej z priorytetami regionalnej polityki zdrowotnej⁴⁵.

(akta kontroli str. 1684-1696)

Ponadto od 2018 roku Urząd realizuje projekt „Lubuszanie skutecznie przeciw nowotworom – wsparcie realizacji programów zdrowotnych⁴⁶ ukierunkowanych na wykrywanie i zapobieganie nowotworom złośliwym jelita grubego, szyjki macicy, piersi wśród mieszkańców województwa lubuskiego” - finansowany ze środków UE.

(akta kontroli str. 260-262, 724-782, 848-850, 1144-1399)

1.6. Wojewódzki Program Ochrony Zdrowia Psychicznego

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie nie opracowano i nie przyjęto Wojewódzkiego Programu/Strategii Ochrony Zdrowia Psychicznego obejmującego lata 2016-2018, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Uchwałą Zarządu Województwa Lubuskiego Nr 214/2943/17 z 26 września 2017 r. powołano Zespół Koordynujący Realizację Regionalnego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego dla Województwa Lubuskiego z perspektywą do 2022 roku. W skład tego zespołu weszli konsultanci wojewódzcy w dziedzinie psychiatrii, pielęgniarstwa psychiatrycznego, psychiatrii dzieci i młodzieży oraz psychologii, a także przedstawiciele Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego, Lubuskiego Oddziału NFZ oraz podmiotów opieki zdrowotnej, jednostek pomocy społecznej i systemu oświaty. Efektem dotychczasowych prac ww. zespołu są podejmowane aktualizacje map potrzeb zdrowotnych dla psychiatrii oraz podjęte działania w celu powołania na terenie Województwa Lubuskiego docelowo pięciu Centrów Zdrowia Psychicznego (obecnie od IV kwartału 2018 roku działają na tym terenie dwa takie Centra – uczestniczące w pilotażowym programie psychiatrii środowiskowej wdrażanym przez Ministerstwo Zdrowia). Ukończenie aktualizacji Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego planowane jest na pierwszą połowę 2020 roku.

(akta kontroli str. 255-259)

⁴³ Realizacja programu rozpoczęła się w 2018 roku (pierwsze umowy na realizację zostały podpisane w październiku 2018 r.) Pozytywna opinia Prezesa AOTMiT nr 60/2018 z 12 kwietnia 2018 roku.

⁴⁴ Rozpoczęcie realizacji programu nastąpiło w 2017 roku. Pozytywna opinia Prezesa AOTMiT nr 8/2017 z 16 stycznia 2017 roku.

⁴⁵ Ostatecznie Urząd wycofał się z podpisania umowy o dofinansowanie zadania ze środków NFZ z uwagi na przyznanie dofinansowania w kwocie znacząco niższej od wnioskowanej.

⁴⁶ Projekt oparto na krajowych programach zdrowotnych dotyczących profilaktyki nowotworowej (opracowanych i realizowanych przez Fundusz w rozumieniu art.48 ust.1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych). Nie stanowił on regionalnego programu polityki zdrowotnej, stąd Urząd nie występował o wydanie opinii przez Prezesa AOTMiT.

1.7. Kampanie informacyjne dotyczące zadań NPZ

Na podstawie sześciu zadań objętych badaniem (po dwa zadania realizowane w każdym roku objętym kontrolą)⁴⁷ ustalono, iż Urząd planując kampanie informacyjne każdorazowo określał grupy docelowe odbiorców kampanii, jej zasięg, a także formę przekazu. Działania informacyjne obejmowały m.in. wydruk oraz rozwieszanie plakatów i ulotek, kampanię bilbordową, zlecenie wyprodukowania i emisji spotów reklamowych w regionalnej stacji radiowej o zasięgu wojewódzkim, publikacje ogłoszeń w prasie o zasięgu regionalnym, zamieszczanie plakatów informacyjnych w autobusach miejskich w Zielonej Górze, publikacje informacji na stronie internetowej Urzędu Marszałkowskiego. Sposób publikacji materiałów, jak i formy przekazu pozwalały na dotarcie z informacjami do szerokiego kręgu osób potencjalnie zainteresowanych realizowanym tematem.

Badanie sześciu realizowanych zadań NPZ (po dwa z każdego roku objętego kontrolą) wykazało, że w okresie objętym kontrolą koszty poniesione przez Urząd z tytułu prowadzonych kampanii informacyjnych wyniosły łącznie 302.152,98 zł, z tego w ramach:

- dwóch edycji (2016 i 2017 rok) Programu polityki zdrowotnej wczesnej diagnostyki chorób nowotworowych płuc dla mieszkańców województwa lubuskiego - 670,35 zł⁴⁸,
- VII Lubuskiego Pikniku Zdrowia – 18.676,30 zł,
- dwóch edycji (2017 i 2018 rok) Programu Lubuszanie skutecznie przeciw nowotworom - wsparcie realizacji programów zdrowotnych ukierunkowanych na wykrywanie i zapobieganie nowotworom złośliwym jelita grubego, szyjki macicy, piersi wśród mieszkańców województwa lubuskiego – 282.806,33 zł⁴⁹,
- Programu „Wczesne wykrywanie i zapobieganie cukrzycy w populacji osób powyżej 15 roku życia – 0,00 zł⁵⁰.

Ww. wymienione środki pochodziły z budżetu Urzędu (19.346,65 zł) oraz z otrzymanego dofinansowania ze środków pochodzących z Unii Europejskiej (282.806,33 zł). Urząd nie zlecał podmiotom zewnętrznym realizacji zadań należących do zakresu obowiązków jego pracowników.

(akta kontroli str. 304-336)

Urząd dokonywał wyboru realizatorów kampanii informacyjnych z zachowaniem zasady konkurencyjności, tj.:

- na podstawie rozeznania cen rynku (wydruk plakatów ulotek);
- poprzez zamieszczenie ogłoszenia w bazie konkurencyjności⁵¹ na stronie <https://bazakonkurencyjnosci.funduszeuropejskie.gov.pl> (przeprowadzenie kampanii medialnej informacyjno-edukacyjnej w rozgłośniach radiowych);

⁴⁷ Zadania: w 2016 r. - Program polityki zdrowotnej wczesnej diagnostyki chorób nowotworowych płuc dla mieszkańców województwa lubuskiego; VII Lubuski Piknik Zdrowia; w 2017 r. - Program polityki zdrowotnej wczesnej diagnostyki chorób nowotworowych płuc dla mieszkańców województwa lubuskiego; Lubuszanie skutecznie przeciw nowotworom - wsparcie realizacji programów zdrowotnych ukierunkowanych na wykrywanie i zapobieganie nowotworom złośliwym jelita grubego, szyjki macicy, piersi wśród mieszkańców województwa lubuskiego; w 2018 r. - Lubuszanie skutecznie przeciw nowotworom - wsparcie realizacji programów zdrowotnych ukierunkowanych na wykrywanie i zapobieganie nowotworom złośliwym jelita grubego, szyjki macicy, piersi wśród mieszkańców województwa lubuskiego; Wczesne wykrywanie i zapobieganie cukrzycy w populacji osób powyżej 15 roku życia.

⁴⁸ W 2016 wydatkowano na ten cel kwotę 430,50 zł a w 2017 roku kwotę 239,85 zł.

⁴⁹ W 2017 roku wydatkowano na ten cel kwotę 9.976,40 zł a w 2018 roku kwotę 272.829,93 zł.

⁵⁰ W umowie nr RPLB.06.07.00-08-0001/17-00 z dnia 02.10.2017 r. wskazano, iż to beneficjent (SP ZOZ „MEDKOL”) przeprowadzi akcję promocyjno-informacyjną za kwotę ryczałtową 35.210,00 zł.

⁵¹ System informatyczny służący realizacji zasady konkurencyjności opisanej w Wytocznych Ministra Rozwoju w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020.

- poprzez zastosowanie trybu przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵² (przeprowadzenie kampanii medialnej w prasie).

(akta kontroli str. 314, 321-322, 338, 342, 727, 729-732, 756)

1.8. Środki na realizację zadań NPZ

W Urzędzie nie funkcjonował odrębny plan finansowo-rzeczowy na potrzeby realizacji zadań/działań w ramach NPZ. W planach wydatków budżetowych Urzędu na lata 2016-2018 (plan pierwotny i plan po zmianach)⁵³ ujmowano środki przeznaczone na realizację zadań NPZ. Były one ujęte w działach 851 – ochrona zdrowia (rozdziały 85149 – programy polityki zdrowotnej, 85153 – przeciwdziałanie narkomanii, 81154 – przeciwdziałania alkoholizmowi, 85195 – pozostała działalność) oraz 926 – Kultura fizyczna (92601 – obiekty sportowe, 92605 – zadania w zakresie kultury fizycznej).

(akta kontroli str. 833-839)

Środki zaplanowane na realizację zadań/działań wykazanych w sprawozdaniach o podjętych lub zrealizowanych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego przypisane do numerów celów i zadań NPZ, wyniosły w badanym okresie łącznie 3.225.602,00 zł, z tego w latach 2016-2018 odpowiednio: 2.534.926,00 zł, 285.283,00 zł i 405.395,00 zł.

Na finansowanie zadań NPZ⁵⁴ Urząd wydatkował w latach 2016-2018 łącznie 2.982.257,62 zł⁵⁵ z tego w poszczególnych latach:

- 2016 r. - 2.456.222,00 zł, stanowiącą 0,64 % budżetu Urzędu (96,9% zaplanowanych środków);
- 2017 r. – 284,286,08 zł, stanowiącą 0,06 % budżetu Urzędu (99,7% zaplanowanych środków);
- 2018 r. – 241.749,54 zł stanowiącą 0,05 % budżetu Urzędu (59,6% zaplanowanych środków).

(akta kontroli str. 198-213, 783-847)

W trzech zadaniach (w tym dwóch z 2018 roku) mniejsza kwota wydatkowanych środków w stosunku do środków zaplanowanych na zadanie, wynikała z oszczędności uzyskanych przy wyborze realizatorów zadań, a w jednym przypadku zmieniono formę realizacji działania (zamiast konferencji zorganizowano spotkanie z młodzieżą). W żadnym z powyższych przypadków zakres rzeczowy realizowanych działań/zadań nie uległ zmniejszeniu.

(akta kontroli str. 841)

1.9. Wybór realizatora zadań NPZ i postępowania konkursowe

Opis stanu faktycznego

Wybór realizatora/-ów (w tym partnerów/beneficjentów projektu) sześciu objętych badaniem zadań⁵⁶ dotyczących:

- 1) Programu polityki zdrowotnej wczesnej diagnostyki chorób nowotworowych płuc dla mieszkańców województwa lubuskiego w 2016 roku⁵⁷;

⁵² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

⁵³ Zmiany w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej nie przekroczyły 5% kwot pierwotnie zaplanowanych.

⁵⁴ Wykazanych jako NPZ i realizowanych przez departamenty: ochrony zdrowia, infrastruktury społecznej oraz podległy mu ROPS.

⁵⁵ Kwota ta nie obejmuje nie wykazanych w sprawozdaniach wydatków poniesionych na realizację dwóch programów polityki zdrowotnej: 138.174,81 zł (profilaktyka cukrzycy) oraz 1.843.500,58 zł (rehabilitacja medyczna schorzeń układu ruchu i obwodowego układu nerwowego), a także wydatków dotyczących wykazanego (bez przypisania do nr NPZ w sprawozdaniach za 2017 i 2018 rok) zadania pn. „Lubuszanie skutecznie przeciw nowotworom - wsparcie realizacji programów zdrowotnych ukierunkowanych na wykrywanie i zapobieganie nowotworom złośliwym jelita grubego, szyjki macicy, piersi wśród mieszkańców województwa lubuskiego” w łącznej wysokości 1.389.583,03 zł (w 2017 roku 334.261,20 zł oraz w 2018 roku 1.055.321,83 zł). Programy/projekty powyższe były finansowane ze środków UE w ramach RPO Lubuskie 2020.

⁵⁶ Dla zadania 1 i 2 wybrano po cztery podmioty, natomiast dla zadania nr 3 wybrano jednego realizatora.

- 2) Programu polityki zdrowotnej wczesnej diagnostyki chorób nowotworowych płuc dla mieszkańców województwa lubuskiego na rok 2017⁵⁸;
- 3) Programu polityki zdrowotnej „Leczenie niepłodności metodą zapłodnienia pozaustrojowego in vitro dla mieszkańców województwa lubuskiego w 2018 roku⁵⁹;

dokonywany był w oparciu o przepis art. 48 i 48b ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, tj. m.in. ogłoszenia o konkursie zamieszczone zostały co najmniej na 15 dni przed upływem wyznaczonego terminu składania ofert (na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz na jego stronie internetowej w Biuletynie Informacji Publicznej) i określały w szczególności przedmiot konkursu, wymagania stawiane oferentom, termin i miejsce składania ofert.

(akta kontroli str. 1606, 1653-1661, 1707-1713)

W przypadku wyboru partnerów/beneficjentów projektów zadań dofinansowanych ze środków UE dotyczących:

- 4) projektu „Lubuszanie przeciw nowotworom – wsparcie realizacji programów zdrowotnych ukierunkowanych na wykrywanie i zapobieganie nowotworom złośliwym jelita grubego, szyjki macicy, piersi, wśród mieszkańców województwa lubuskiego”;
- 5) programu polityki zdrowotnej „Wczesnego wykrywania oraz zapobiegania rozwojowi cukrzycy i jej powikłaniom wśród osób w wieku aktywności zawodowej zamieszkujących teren województwa lubuskiego”;
- 6) programu polityki zdrowotnej „Dla osób pracujących i powracających do pracy w zakresie rehabilitacji medycznej schorzeń układu ruchu i obwodowego układu nerwowego związanych ze sposobem wykonywania pracy” realizowanych z wykorzystaniem środków pochodzących z Unii Europejskiej.

Urząd dokonał wyboru odpowiednio: pięciu (lidera oraz czterech partnerów), jednego i trzynastu beneficjentów na podstawie przepisów⁶⁰ ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów operacyjnych w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020⁶¹. Polegało to na ogłoszeniu otwartych konkursów i zamieszczeniu ogłoszeń na stronie internetowej Urzędu⁶², w których każdorazowo określany był regulamin na podstawie którego przeprowadzano konkursy, a oferty oceniano z zachowaniem zasady przejrzystości rzetelności oraz bezstronności. Ponadto Urząd każdorazowo podawał do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej informację o wybranych w trakcie konkursu podmiotach.

Z uwagi na fakt, iż ww. zadania (nr 4-6) współfinansowane były ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, wyboru beneficjentów, którzy realizowali poszczególne zadania dokonano w oparciu o ww. ustawę.

(akta kontroli str. 940-944, 1057-1058, 1090, 1146-1152, 1197-1218, 1489-1493)

⁵⁷ Wielospecjalistyczny Szpital Wojewódzki w Gorzowie Wlkp. Sp. z o.o.; Wojewódzki Szpital Kliniczny w Zielonej Górze Sp. z o.o.; Lubuski Szpital Specjalistyczny Pulmonologiczno-Kardiologiczny w Torzymiu Sp. z o.o.; 105 Kresowy Szpital Wojskowy z Przychodnią SP ZOZ w Żarach.

⁵⁸ Wielospecjalistyczny Szpital Wojewódzki w Gorzowie Wlkp. Sp. z o.o.; Wojewódzki Szpital Kliniczny w Zielonej Górze Sp. z o.o.; Lubuski Szpital Specjalistyczny Pulmonologiczno-Kardiologiczny w Torzymiu Sp. z o.o.; 105 Kresowy Szpital Wojskowy z Przychodnią SP ZOZ w Żarach.

⁵⁹ Invicta Sp. z o.o.

⁶⁰ W przypadku zadania nr 4 wyboru lidera i partnerów dokonano na podstawie: art. 33, art.: 37 ust. 1, 38 ust. 1 pkt 1 oraz art. 39-40 ww. ustawy. W przypadku zadań 5 i 6 wyboru podmiotów dokonano zgodnie z art.: 37 ust. 1, 38 ust. 1 pkt 1 oraz art. 39-40.

⁶¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1431, ze zm.

⁶² <http://bip.lubuskie.pl>

1.10. Zabezpieczenie interesów Urzędu w umowach na realizację zadań NPZ oraz nadzór nad wydatkowaniem środków na zadania NPZ

Umowy zawarte na realizację zadań NPZ⁶³ w sposób należyty zabezpieczały interesy Urzędu. Zapisy umów określały m.in.: przedmiot umowy, szczegółowy zakres i sposób realizacji, prawa i obowiązki stron, wysokość wynagrodzenia, termin realizacji umowy. Umowy regulowały także zasady sprawowania kontroli nad realizacją przedmiotu umowy przez Urząd oraz przypadki, w których Urząd może rozwiązać umowę ze skutkiem natychmiastowym, a także warunki dokonywania zapłaty i zasady sprawozdawczości. Integralną część umów⁶⁴ stanowiły budżet projektu oraz harmonogram płatności.

Badanie umów zawartych w ramach realizacji sześciu zadań⁶⁵ wykazało, że:

- koszt realizacji ww. zadań wyniósł łącznie 1.809.889,03 zł;
- wydatki na realizację zadań, zostały poniesione zgodnie z zasadami należytego gospodarowania środkami publicznymi;
- Urząd każdorazowo (w oparciu o zapisy zawartych umów) weryfikował stopień realizacji celu⁶⁶;
- wszystkie zadania zostały zrealizowane zgodnie z przyjętymi założeniami.

(akta kontroli str. 1057-1120, 1220-1243, 1494-1523, 1606-1612, 1818-1854)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wbrew treści standardu A3 określonego w załączniku do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶⁷, w Urzędzie nie zapewniono w pełni przejrzystego i spójnego przypisania obowiązków w zakresie zadań NPZ. Urząd w związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020⁶⁸, nie określił, które spośród realizowanych zadań będą stanowiły realizację NPZ, nie przeprowadził analizy ryzyka związanej z realizacją tych zadań oraz nie skoordynował prawidłowo zasad dotyczących sposobu ich realizacji, a także zasad ich sprawozdawania do LUW⁶⁹. Rozproszenie kompetencji oraz brak precyzyjnego i spójnego przypisania obowiązków mogło przyczynić się do nierzetelnej realizacji obowiązków dotyczących sporządzania przez Urząd sprawozdawczości z wykonania zadań z zakresu zdrowia publicznego (co zostało szerzej opisane w nieprawidłowości dotyczącej sprawozdawczości opisanej w obszarze drugim niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 7-79, 245-250)

⁶³ Dotyczące zadań wskazanych w pkt 1.9 wystąpienia pokontrolnego.

⁶⁴ Dotyczące realizacji zadań współfinansowanych ze środków UE.

⁶⁵ Zrealizowanych w ramach: Polityki zdrowotnej wczesnej diagnostyki chorób nowotworowych płuc dla mieszkańców województwa lubuskiego (dwa zadania); Lubuszenie skutecznie przeciw nowotworom - wsparcie realizacji programów zdrowotnych ukierunkowanych na wykrywanie i zapobieganie nowotworom złośliwym jelita grubego, szyjki macicy, piersi wśród mieszkańców województwa lubuskiego; Leczenie niepłodności metodą zapłodnienia pozaustrojowego in vitro dla mieszkańców województwa lubuskiego; VII Lubuski Piknik Zdrowia.

⁶⁶ Na podstawie protokołów, sprawozdań.

⁶⁷ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF.2009.15.84).

⁶⁸ Dz. U. poz. 1492, dalej: *Rozporządzenie w sprawie NPZ*.

⁶⁹ W konsekwencji część zadań nie została także wykazana w sprawozdaniach przekazanych do LUW. Dotyczyło to m.in. dwóch programów polityki zdrowotnej opracowanych przez Urząd (w zakresie profilaktyki cukrzycy oraz rehabilitacji ruchowej).

Sekretarz Województwa Lubuskiego wyjaśniła, że zakres działania departamentów i komórek organizacyjnych Urzędu jest szerszy niż zadania wyznaczone w Narodowym Programie Zdrowia (z tego powodu nie ujęto zadań NPZ w analizach ryzyka, które dotyczyły zadań w ujęciu szerszym niż NPZ), a zadania wskazane w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu dla poszczególnych komórek organizacyjnych ustalane są indywidualnie, stąd w efekcie brak jest w każdym z departamentów realizujących zadania/działania z zakresu NPZ bezpośredniego nawiązania do NPZ. Jednocześnie Sekretarz wyjaśniła, że organem nadzorującym realizację zadań z zakresu zdrowia publicznego w regionie (w tym również wynikających z NPZ na lata 2016-2020) jest Wojewoda Lubuski, który winien weryfikować przekazywaną do niego informację pod względem spełnienia określonych w ustawie wymagań oraz zgodności realizowanych przez jst celów i podjętych lub realizowalnych zadań z celami i zadaniami określonymi w NPZ. Urząd nie otrzymał od Wojewody Lubuskiego informacji o jakichkolwiek rozbieżnościach w sposobie wykazywania zadań NPZ w rocznych sprawozdaniach. Zatem wszystkie komórki organizacyjne Urzędu i jednostka podległa uznały, że zarówno sposób sprawozdawania jak i zawarte w sprawozdaniach dane były przekazane prawidłowo. Sekretarz dodała, że po otrzymaniu loginu hasła do elektronicznej platformy sprawozdawczej LUW żadna z komórek organizacyjnych nie posiada wglądu w to co sprawozdaje inna komórka czy też jednostka podległa Urzędowi. Wskazane przez NIK w toku kontroli rozbieżności są widoczne wyłącznie z poziomu organu przyjmującego sprawozdanie, a ten nie przedstawił żadnych zastrzeżeń. Departament Ochrony Zdrowia Urzędu kilkakrotnie zwracał się telefonicznie do Wydziału Zdrowia LUW z powodu wątpliwości dotyczących przyporządkowania niektórych zadań celom operacyjnym NPZ i trudności w przypisaniu ich do konkretnych nr zadań NPZ, jednak w wyniku tych kontaktów nie uzyskano merytorycznego wsparcia ani jednoznacznej odpowiedzi. Sekretarz wyjaśniła, że nie zapewnienie właściwej koordynacji i nadzoru w zakresie sprawozdawczości NPZ w Urzędzie wynikało z braku zgłaszania zastrzeżeń ze strony Wojewody Lubuskiego nadzorującego realizację zadań z zakresu zdrowia publicznego (w tym zadań NPZ) w regionie.

(akta kontroli str. 251-253)

2. Urząd nie opracował wojewódzkiego programu lub strategii ochrony zdrowia psychicznego, o którym mowa w wykazie VII pkt. 1.4 załącznika do rozporządzenia w sprawie NPZ na lata 2016-2020, obejmującego kontrolowany okres (poprzedni Program obowiązywał w latach 2012-2015).

(akta kontroli str. 226-233, 255-259)

Dyrektor Departamentu Ochrony Zdrowia wyjaśnił, że Zarząd Województwa Lubuskiego uchwałą z 26 września 2017r. powołał Zespół Koordynujący Realizację Regionalnego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego dla Województwa Lubuskiego z perspektywą do 2022 roku. Podczas cyklicznych spotkań członkowie tego Zespołu (w skład którego wchodzi m.in. wojewódzcy konsultanci w dziedzinie psychiatrii, pielęgniarstwa psychiatrycznego, psychiatrii dzieci i młodzieży oraz psychologii, przedstawiciele LUW, NFZ oraz podmiotów opieki zdrowotnej, jednostek pomocy społecznej i systemu oświaty) opracowywane są zmiany do poprzedniego Programu, który obowiązywał w latach 2012-2015 oraz podejmuje działania związane z koncepcją utworzenia na terenie województwa lubuskiego nowych centrów zdrowia psychicznego (dalej CZP). Dwa funkcjonujące obecnie CZP biorą obecnie udział w pilotażowym programie psychiatrii środowiskowej wdrażanym przez Ministerstwo Zdrowia. Analiza i podsumowanie efektów tego programu, a także zaktualizowanie danych epidemiologicznych i statystycznych pozwolą

na ukończenie aktualizacji Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego Województwa Lubuskiego, co przewidziane jest na pierwszą połowę 2020 roku.

(akta kontroli str. 255-259)

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania związane z NPZ zostały w Urzędzie przypisane w Regulaminie organizacyjnym i zakresach obowiązków pracowników, jednak Urząd nie dokonał tego w sposób w pełni precyzyjny i rzetelny. Wobec rozproszenia kompetencji w sprawach NPZ Urząd nie zapewnił m.in. w pełni prawidłowej identyfikacji zadań NPZ i ich przypisania na poziomie poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu, analizy ryzyka realizacji zadań NPZ oraz zapewnienia prawidłowej koordynacji ich realizacji, a także kompletnej i rzetelnej sprawozdawczości. Jednakże w badanym okresie, poza brakiem opracowania Wojewódzkiego Programu/Strategii Ochrony Zdrowia Psychicznego⁷⁰ obejmującego lata 2016-2018, Urząd realizował zadania NPZ wynikające z kompetencji jst szczebla wojewódzkiego i wpisujące się we wszystkie cele operacyjne NPZ.

Urząd prawidłowo wybierał realizatorów zadań NPZ w otwartych konkursach na podstawie obiektywnych i mierzalnych kryteriów, a programy polityki zdrowotnej realizowano po uzyskaniu pozytywnej opinii Prezesa AOTMiT. W umowach zawieranych z realizatorami zadań NPZ należycie zabezpieczono interesy Urzędu.

Wśród realizowanych zadań wpisujących się w zakres NPZ na lata 2016-2020 znalazły się także takie, które wspierały działania i programy rządowe (co należy ocenić jako przykłady dobrej praktyki), a także takie, których nie przypisano do realizacji przez jst, a które wynikały z analizy potrzeb zdrowotnych mieszkańców województwa lubuskiego.

OBSZAR

2. Współpraca realizatorów Narodowego Programu Zdrowia i koordynacja podejmowanych działań.

2.1. Udział Urzędu w opracowaniu zadań NPZ

Opis stanu faktycznego

Urząd nie zgłaszał uwag do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020. Projekt ten był jedynie wewnątrznie konsultowany z Departamentem Infrastruktury Społecznej⁷¹, w którego kompetencji leżą m.in. zadania z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii oraz z podległymi Urzędowi jednostkami ochrony zdrowia oraz organizacjami, z którymi Urząd współpracuje. W trakcie tych konsultacji nie wniesiono uwag do przedmiotowego dokumentu.

(akta kontroli str. 152, 156-157)

Dyrektor Departamentu Ochrony Zdrowia Urzędu wyjaśnił, iż wynikało to ze zbyt krótkiego terminu na przeanalizowanie projektu i zgłoszenie ewentualnych uwag do jego treści (niespełna dwa dni robocze). W opinii Dyrektora Departamentu Ochrony Zdrowia analiza założeń tak obszernego dokumentu nie była możliwa przy jednoczesnym wykonywaniu zaplanowanych działań bieżących.

(akta kontroli str. 156-157)

⁷⁰ Nieprawidłowość o jedynie formalnym charakterze, gdyż w Urzędzie powołano zespół ds. opracowania takiego Programu i realizowano działania z tego obszaru.

⁷¹ Departament ten w latach 2016-2018 realizował zadania NPZ w obszarach celów operacyjnych NPZ: nr 1 Poprawa sposobu żywienia, stanu odżywiania oraz aktywności fizycznej społeczeństwa – w obszarze kultury fizycznej oraz nr 2 Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zrachowaniami ryzykownymi. W 2018 roku Departament ten realizował także cel nr 5 Promocja zdrowego i aktywnego starzenia się – w zakresie działań na rzecz seniorów.

2.2. Współpraca Urzędu z podmiotami zewnętrznymi w zakresie zadań NPZ

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Urząd nie występował i nie otrzymywał wsparcia przy opracowywaniu wojewódzkiego programu ochrony środowiska⁷² od jednostek naukowych i Ministra Zdrowia. Program ten został przygotowany w oparciu o wytyczne opracowane przez Ministerstwo Środowiska (Warszawa 2015) i uwzględnia aspekt ochrony zdrowia ludności oraz poprawy jakości życia mieszkańców województwa lubuskiego.

(akta kontroli str. 152-155, 1684)

Samorząd Województwa Lubuskiego uchwałą nr 21/251/15 z 10 marca 2015 r. powołał Lubuską Radę Zdrowia jako zespół wdrażający Lubuską Strategię Ochrony Zdrowia na lata 2014-2020. W skład tej rady wchodzi m.in. przedstawiciele Konwentu Powiatów Województwa Lubuskiego oraz Zrzeszenia Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Miast Województwa Lubuskiego. Rada ta analizuje sytuację zdrowotną oraz dokonuje oceny potrzeb zdrowotnych mieszkańców województwa lubuskiego, a także wyraża stanowiska i przedkłada rekomendacje, opiniuje metody i środki realizacji Strategii oraz programy zdrowotne przygotowane przez inne podmioty o znaczeniu regionalnym i przygotowuje sprawozdania z realizacji Strategii na podstawie wskaźników wskazanych w tym dokumencie.

(akta kontroli str. 81-86, 87-148, 149-151)

W badanym okresie Urząd aktywnie współpracował z podmiotami zewnętrznymi i podległymi jednostkami w zakresie zadań realizowanych w celu realizacji zadań NPZ. Przykładem współpracy z innymi jst były m.in. organizowane z samorządami powiatowymi i gminnymi konferencje i debaty z obszaru ochrony zdrowia oraz coroczne Pikniki Zdrowia i Profilaktyki – realizowane w ramach projektu „Lubuszanie – skutecznie przeciw nowotworom”. W ramach projektu realizowano m.in. warsztaty edukacyjno-profilaktyczne w Ośrodkach Pomocy Społecznej na terenie województwa oraz warsztaty dla mieszkańców wiejskich społeczności w zakresie profilaktyki nowotworowej.

(akta kontroli str. 198-213, 223, 225, 498-525, 616-673, 1745-1802, 1808-1817)

Ponadto Urząd oraz nadzorowana przez Departament Infrastruktury Społecznej jednostka – ROPS w Zielonej Górze dofinansowywali liczne działania jednostek pozarządowych, których statutowe cele dotyczyły działań w obszarze ochrony zdrowia.

(akta kontroli str.198- 213)

2.3. Działalność informacyjna i szkoleniowa Urzędu w zakresie zadań NPZ

Opis stanu faktycznego

Urząd realizując zadania w ramach drugiego, trzeciego i czwartego celu operacyjnego NPZ realizował działania informacyjne i szkoleniowe obejmujące swym zakresem działania przewidziane dla jst.

I tak Urząd m.in.:

- dofinansowywał szkolenia dla specjalistów i terapeutów terapii uzależnień (Szkolenia organizowane przez Wojewódzki Ośrodek Terapii Uzależnień i Współuzależnienia w Zielonej Górze);

⁷² Program ochrony środowiska dla województwa Lubuskiego został przyjęty przez Sejmik Województwa Lubuskiego uchwałą nr XXIX/450/17 z 10 kwietnia 2017 r. Określono w nim jedenaście obszarów interwencji obejmujące główne problemy i zagrożenia ze wskazaniem głównych celów przy planowaniu działań naprawczych.

- w ramach wsparcia realizacji programów zdrowotnych ukierunkowanych na wykrywanie i zapobieganie nowotworom złośliwym jelita grubego, szyjki macicy, piersi wśród mieszkańców województwa lubuskiego – realizował warsztaty edukacyjno-informacyjne dla społeczności lokalnych oraz pracowników MOPS i GOPS;
- w ramach wsparcia realizacji programów zdrowotnych ukierunkowanych na wykrywanie i zapobieganie nowotworom złośliwym jelita grubego, szyjki macicy, piersi wśród mieszkańców województwa lubuskiego – przeprowadził szkolenie dla lekarzy POZ oraz lekarzy medycyny pracy w zakresie profilaktyki trzech nowotworów;
- podczas lubuskich obchodów Dnia Walki z AIDS przeprowadzono wykład edukacyjny dla młodzieży w zakresie HIV i AIDS i zagrożeń zdrowotnych wynikających z zachowań ryzykownych;
- w ramach Konferencji pn. „Używanie nowych substancji psychoaktywnych przez młodzież. Wyzwanie dla dorosłych” przedstawiono informacje odnośnie właściwości nowych substancji psychoaktywnych oraz używania dopalaczy przez młodzież. Informacje skierowano m.in. do pracowników socjalnych, asystentów rodzin, dyrektorów szkół, kadry pedagogicznej, kuratorów sądowych, policjantów oraz przedstawicieli placówek opiekuńczo-wychowawczych;
- organizował szkolenia dla gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych;
- organizował szkolenia pracowników jednostek leczenia odwykowego;
- prowadził kampanie edukacyjno-profilaktyczne w ramach corocznych Lubuskich Pikników Zdrowia;
- organizował konkursy i kampanie medialne i internetowe w lubuskich szkołach o tematyce dotyczącej rozwiązywania problemów alkoholowych i promocji postaw abstynenckich;
- prowadził kampanie społeczne „Stop Uzależnieniom”;
- zorganizował dla studentów Wydziału Lekarskiego Uniwersytetu Zielonogórskiego, pracowników socjalnych z ośrodków pomocy społecznej, podległych podmiotów leczniczych oraz pielęgniarek szkolnych i środowiskowych konferencję pn. Cukrzyca – naglący problem zdrowotny;
- zorganizował debatę „Lubuska ochrona zdrowia – przyszłość i perspektywa” – z udziałem przedstawicieli podmiotów leczniczych jednostek samorządowych, samorządowych, LOW NFZ, LUW oraz członków Lubuskiej Rady Zdrowia i lekarzy;
- przeprowadził zakończony testem wykład dla młodzieży ponadgimnazjalnej z zakresu poszerzenia wiedzy o HIV i AIDS oraz skutkach zdrowotnych zachowań ryzykownych;
- zorganizował konferencję dla przedstawicieli podmiotów medycyny pracy pn. Medycyna pracy i ochrona pracy – aktualne wyzwania i kierunki zmian.

(akta kontroli str. 198-213, 1158, 1810-1817)

2.4. Przekazywanie informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach w zakresie NPZ

Opis stanu faktycznego

Urząd przekazywał Wojewodzie Lubuskiemu roczne informacje za lata 2016-2018 o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zdrowiu publicznym w ustawowym terminie do 31 marca - poza zadaniami zrealizowanymi w 2018 roku, a zatwierdzonymi przez Departament

Infrastruktury Społecznej⁷³ w elektronicznym systemie sprawozdawczym po tym terminie, co opisano szczegółowo w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 198-214)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Departament Infrastruktury Społecznej Urzędu informacje z realizacji poszczególnych zadań podjętych lub zrealizowanych w 2018 roku przekazywał od 2 kwietnia do 6 maja 2019 roku, tj. po terminie wynikającym z art. 12 ust. 2 ustawy o zdrowiu publicznym. Dotyczyło to siedmiu zadań, którym przypisano następujące nr zadań NPZ: 1.1., 2.3.2.1, 5.1.2, 2.3.1.1.1., 2.3.1.2.2. oraz 2.3.3.4.

(akta kontroli str. 214-217)

Dyrektor Departamentu Infrastruktury Społecznej wyjaśnił, że osoby sporządzające sprawozdanie w Departamencie po terminowym (do 31 marca 2019 r.) wprowadzaniu do systemu sprawozdawczego zadań, zakończyły czynności na statusie „w realizacji”, a winny były to zrobić na statusie „zakończone”. Status ten został zmieniony po ustawowym terminie 31 marca. Dodał, że szeroko rozbudowane w NPZ cele operacyjne wpisują się w różne stanowiska struktury organizacyjnej Departamentu, co skutkowało koniecznością nadania uprawnień do logowania w elektronicznym systemie sprawozdawczym trzem pracownikom Departamentu. Uzyskanie uprawnień dla tych pracowników zgłoszono do Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego, który nie kwestionował liczby osób.

(akta kontroli str. 216-219)

2. Roczne sprawozdania z podjętych lub zrealizowanych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego (w tym zadaniach NPZ) złożone do Wojewody Lubuskiego nie były w pełni rzetelne i kompletne. I tak:

- w sprawozdaniu za 2017 i 2018 rok nie wykazano dwóch realizowanych i nadzorowanych przez Urząd programów polityki zdrowotnej (w zakresie profilaktyki cukrzycy oraz rehabilitacji ruchowej), dwunastu działań/zadań zrealizowanych w 2017 roku⁷⁴ oraz pięciu działań/zadań realizowanych w 2018 roku⁷⁵;
- w sprawozdaniach za lata 2016- 2018 błędnie przypisano do numerów NPZ łącznie 14 zadań: dwa programy rządowe dotyczące sportu⁷⁶, dziewięć dotacji udzielonych jednostkom pozarządowym w ramach wspierania inicjatyw tych jednostek (w obszarze przeciwdziałania narkomanii, alkoholizmowi i ochrony i promocji zdrowia) oraz jedno zadanie dot. siedmiu dotacji na pierwsze wyposażenie centrów integracji społecznej) oraz dwa inne zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu⁷⁷.

⁷³ W 2019 roku sprawozdanie z podjętych lub zrealizowanych w 2018 roku zadaniach z zakresu zdrowia publicznego za pośrednictwem elektronicznego systemu sprawozdawczego dokonywało w Urzędzie pięć osób (jedna z Departamentu Ochrony Zdrowia, jedna z ROPS Zielona Góra oraz trzy z Departamentu Infrastruktury Społecznej).

⁷⁴ W sprawozdaniu za 2017 rok nie wykazano: 1/ Lubuskiego Dnia Trzeźwości, 2/ XI edycji projektu edukacyjnego „Trzymaj formę”, 3/ szkoleń dla pracowników placówek lecznictwa odwykowego, 4/ konkursu dla uczniów „Widzisz. Nie zgadzaj się. REAGUJ!”, 5/ Lubuskich obchodów Światowego Dnia Ochrony Zdrowia Psychicznego, sprawozdaniu za 2018 rok czterostronicowej wkładki do Gazety Lubuskiej o tematyce przeciwdziałania narkomanii, 6/ Mikołajek dla dzieci ze świetlic socjoterapeutycznych, 7/ Obchodów Światowego Dnia Nerek; 8/ VII Ogólnopolskiego Marszu Nordic Walking im. prof. Z. Religi, 9/ XII Konferencji nt. transplantologii i krwiodawstwa; 10/ Zadania: Mammobus- badania mammograficzne, 11/ Debata dot. przeciwdziałania uzależnieniom „Młodzi On-Life”, 12/ II Charytatywny Bieg Gladiatora.

⁷⁵ W sprawozdaniu za 2018 rok nie wykazano: 1/ czterostronicowej wkładki do Gazety Lubuskiej o tematyce przeciwdziałania narkomanii, 2/ Lubuskich obchodów Polskiego Dnia Transplantologii, 3/ Lubuskich obchodów Światowego Dnia walki z rakiem; 4/ Obchodów Światowego Dnia Nerek, 5/ VIII Ogólnopolskiego Marszu Nordic Walking im. prof. Z. Religi.

⁷⁶ JUNIOR Sport i Mały Mistrz – wykazane w sprawozdaniu za 2016 rok.

⁷⁷ Dotyczyło to dwóch zadań wykazanych w 2016 roku: dotacji udzielonych w zakresie promocji sportu w ramach programu „Lubuskie siłownie pod chmurką” oraz dotacji udzielonych na upowszechnienie kultury fizycznej.

- niejednolicie wykazywano takie same zadania realizowane w poszczególnych latach poprzez:
 - nadawanie różnych nr NPZ takim samym działaniom/zadaniom⁷⁸;
 - brak wykazania działań o takim samym charakterze⁷⁹;
 - nie wykazywanie zadań, które były realizowane w innych latach kontrolowanego okresu i które były wykazywane⁸⁰.

(akta kontroli str. 222-223, 245-250)

Dyrektor Departamentu Ochrony Zdrowia wyjaśnił, że w sprawozdaniach ujęto zadania priorytetowe, które obejmowały swoim zasięgiem cały region lub jego znaczną część oraz wpisywały się w konkretne cele NPZ lub merytorycznie wpisały się w ramy celów operacyjnych NPZ. Zadania dotyczące wsparcia organizacji pozarządowych zostały ujęte w sprawozdaniu o podjętych lub realizowanych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego zgodnie z objaśnieniami załącznika do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2016 r.

(akta kontroli str. 224-227)

Dyrektor Departamentu Infrastruktury Społecznej wyjaśnił, że Narodowy Program Zdrowia nie wskazuje czytelnie sposobu realizacji i sprawozdawczości z jego zadań w obszarze kultury fizycznej realizowanych przez urzędy marszałkowskie. Jako przyczynę braku ujęcia w sprawozdaniu rocznym zadań z zakresu upowszechniania kultury fizycznej za lata 2017 i 2018 Dyrektor Departamentu Infrastruktury Społecznej wskazał problemy z interpretacją zapisów NPZ, tj. powiązania zadań wskazanych w NPZ z zadaniami realizowanymi przez Województwo Lubuskie. Trudności z interpretacją i przypisaniem zadań do nr NPZ dotyczyły także zadań realizowanych przez nadzorowaną przez Departament jednostkę – ROPS w Zielonej Górze. Dyrektor dodał, że nieprecyzyjne sporządzenie sprawozdania wynika z mało czytelnej instrukcji użytkownika, braku możliwości szkolenia oraz interpretacji i wyjaśnień Ministerstwa Zdrowia lub Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w tym zakresie. Dyrektor wskazał również, że elektroniczny system sprawozdawczy jest niezrozumiały i mało czytelny, gdyż nie wiadomo jakie zadanie ma być rozumiane jako działanie lub zbiór pewnych działań, a które należy podać jako szczegółowe działanie. Dyrektor wskazał ponadto, że rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie NPZ na lata 2016-2020 nie wskazuje czytelnie, które zadania realizowane w innych obszarach (na podstawie odrębnych ustaw), a wpisujące się w ten Program należy wykazywać jako zadania NPZ.

(akta kontroli str. 216-218)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK Urząd rzetelnie i efektywnie współpracował w ramach realizacji poszczególnych zadań NPZ z innymi jednostkami rządowymi, samorządowymi, pozarządowymi oraz podmiotami leczniczymi, a także prowadził liczne działania informacyjno-szkoleniowe w tym zakresie.

Urząd terminowo – za wyjątkiem informacji z realizacji zadań w 2018 r. – składał informacje z zakresu zrealizowanych lub podjętych zadań z zakresu zdrowia publicznego za kontrolowane lata, przy czym informacje te nie były w pełni rzetelne i kompletne. Urząd nie zapewnił m.in. jednolitego przypisania realizowanych w kontrolowanym okresie zadań do numerów NPZ wynikających z rozporządzenia w sprawie NPZ.

⁷⁸ Przykładem jest m.in. program polityki zdrowotnej wczesnej diagnostyki chorób nowotworowych płuc, Miasteczko Zdrowia podczas biegu sztafetowego „Policz się z cukrzycą”, zakup narkotestów dla KWP w Gorzowie Wlkp., a także Lubuskie pikniki zdrowia, które za lata 2017 i 2018 wykazano bez przypisania nr NPZ a w 2016 roku wskazano nr 1.2.2.

⁷⁹ Przykładem jest m.in. brak wykazania w sprawozdaniu za 2018 rok 4 stronicowej wkładki do Gazety Lubuskiej podczas, gdy tego typu działania w ramach kampanii medialnych były wykazywane w sprawozdaniach – np. Wydruk ulotek dot. prewencji wsławicy wśród dzieci przedszkoli i szkół w sprawozdaniu za 2016 rok czy też wydruk plakatów promujących programy polityki zdrowotnej wczesnej diagnostyki chorób nowotworowych (płuca, jelito grube, piersi, szyjka macicy).

⁸⁰ Przykładem jest chociażby Projekt edukacyjny „Trzymaj formę”, którego nie wykazano w sprawozdaniu za 2017 rok czy Lubuski Dzień Trzeźwości z 21.10.2017 r., którego nie wykazano w sprawozdaniu za 2017 rok.

3. Monitorowanie i ewaluacja zadań realizowanych w ramach Narodowego Programu Zdrowia

Opis stanu faktycznego

3.1. Cele i mierniki do oceny efektywności realizacji zadań NPZ

Poza zadaniami realizowanymi w formule jednodniowej (Pikniki Zdrowia, Konferencje, obchody dni dedykowanych poszczególnym obszarom zdrowotnym) Urząd podejmował także zadania realizowane w sposób ciągły i długofalowy. Dla tych zadań określano cele, wskaźniki i mierniki ich realizacji. Analizowano także efekty uzyskane w trakcie realizacji tych zadań.

(akta kontroli str. 198-213, 891, 1153-1196, 1228, 1272-1399, 1420-1422, 1449, 1477-1478, 1524-1605, 1613-1622, 1636-1652, 1702-1706)

Badanie dziewięciu zadań realizowanych w kontrolowanym okresie (po trzy zadania z lat 2016-2018) wykazało m.in., że:

- we wszystkich zadaniach osiągnięto zakładane cele opisane w poszczególnych programach i projektach;
- w dwóch z dziewięciu badanych zadań nie sformułowano mierników ich realizacji⁸¹;
- w jednym przypadku (Lubuski Piknik Zdrowia) przyjęte mierniki nie odnosiły się do odbiorców⁸² a Urząd nie zbierał danych dotyczących realizacji poszczególnych rodzajów świadczeń⁸³ (konsultacje, badania itp. działania);
- w pięciu z dziewięciu badanych zadań nie osiągnięto wszystkich zakładanych efektów lub wartości mierników⁸⁴;
- w jednym zadaniu/projekcie osiągnięto wyższy od zakładanego wskaźnik produktu⁸⁵;
- poniesione wydatki na realizację wszystkich dziewięciu zadań były zgodne z zakresem ich realizacji i nie przekroczyły wartości zaplanowanych środków na ich realizację.

(akta kontroli str. 346-347, 349-350, 1714-1733)

Brak sformułowania mierników dotyczących odbiorców działań dla trzech zrealizowanych zadań wynikał z charakteru tych zadań, gdyż kierowane były one do ogółu populacji mieszkańców województwa lubuskiego bądź miały jednodniowy charakter (Piknik Zdrowia). W przypadku zadania „Lubuskie siłownie pod chmurką” – cel programu polegał na zwiększeniu dostępności infrastruktury sprzyjającej zdrowemu stylowi życia i aktywności ruchowej, a nie na objęciu aktywnością fizyczną określonej liczby osób a w zadaniu JUNIOR Sport cele tego programu rządowego odnosiły się do zaktywizowania jak największej liczby dzieci bez wskazania konkretnych liczb.

(akta kontroli str. 304-306, 348-353, 1714-1733.)

⁸¹ Dotyczyło to Wojewódzkiego Programu „Lubuskie siłownie pod chmurką” oraz Programu Junior Sport z 2016 roku.

⁸² Wykazane przez Urząd do tego zadania mierniki dotyczyły kwestii organizacyjnych tj.: liczby wystawców, terminu realizacji zadania i kosztów jego realizacji.

⁸³ Urząd przewidział natomiast wypełnianie (na zasadzie dobrowolności) tzw. „ankiet ewaluacyjnych” odnoszących się jednak do kwestii związanych z organizacją Pikniku pod kątem zaprezentowanego zakresu imprezy, oferty wystawców, źródeł pozyskania wiedzy o imprezie itp. kwestii.

⁸⁴ Zakładanych wartości mierników nie uzyskano m.in. w programie polityki zdrowotnej dotyczącym wczesniej diagnostyki chorób nowotworowych płuc w 2016 roku (82% zakładanej liczby badań) oraz w 2017 roku (53% zakładanej liczby badań); w projekcie „Lubuskie skutecznie przeciw nowotworom” – 11,63 % liczby osób w 2017 roku oraz 34,56% w 2018 roku – przy czym zakładana liczba 6200 osób dotyczyła całego okresu realizacji projektu, tj. okresu od października 2017 r. do 31 grudnia 2020 roku oraz wskaźnika rezultatu w programie zdrowotnym dot. wczesnego wykrywania i zapobiegania rozwojowi cukrzycy i jej powikłaniom w 2018 roku.

⁸⁵ Przy realizacji programu polityki zdrowotnej dot. wczesnego wykrywania i zapobiegania cukrzycy i jej powikłaniom uzyskano 129,67% zakładanej liczby osób, która dzięki EFS została objęta programem zdrowotnym.

Z kolei brak osiągnięcia zakładanych mierników w pięciu zadaniach dotyczących trzech programów polityki zdrowotnej wynikał z faktu dobrowolności zgłoszeń do udziału w programie oraz mniejszego od zakładanego zapotrzebowania na skorzystanie z Programu przez ich adresatów. Ponadto wartości mierników w projekcie dotyczącym diagnostyki nowotworowej piersi, szyjki macicy i jelita grubego dotyczyły całego okresu realizacji projektu, a nie okresu jednego roku, stąd założone wartości tych mierników pokazywały jedynie docelową wartość (zakładaną na 2020 rok). W przypadku programu dotyczącego profilaktyki i przeciwdziałania cukrzycy oraz jej powikłaniom wystąpiła natomiast niska zgłaszalność uczestników Programu na badania i szkolenia stąd jego realizacja została wydłużona o rok, a Urząd planował wystąpienie do Instytucji Zarządzającej o zmianę założeń do projektu w zakresie wielkości przyjętych wskaźników.

(akta kontroli str. 348-353, 1203, 1222, 1277, 1314, 1348, 1374, 1577, 1579, 1586, 1588, 1644-1645, 1664, 1667-1682, 1703, 1856-1882)

3.2. Monitoring i ewaluacja realizowanych zadań NPZ

Urząd prowadził monitoring realizowanych w sposób długofalowy zadań NPZ samodzielnie bądź poprzez wybranych w ramach konkursów realizatorów, którzy zbierali i przekazywali do Urzędu Marszałkowskiego zbiorcze dane i wyniki ankiet i testów wypełnianych przez uczestników podjętych przez Urząd programów polityki zdrowotnej.

(akta kontroli str. 351-353, 928-931, 1272-1399, 1454-1488, 1645-1651, 1662-1682)

Badanie sześciu zadań realizowanych w sposób ciągły wykazało m.in., że:

- trzy z sześciu badanych zadań monitorowano w oparciu o sprawozdawczość kwartalną wynikającą z reguł dotyczących finansowania projektów z udziałem środków finansowych UE⁸⁶;
- w trzech zadaniach do bieżącego monitoringu i prowadzenia odpowiednich rejestrów zobowiązano realizatorów⁸⁷ zadań wybranych w trybie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

(akta kontroli str. 1201-1202, 1222-1224, 1272-1399, 1449, 1551-1593, 1603, 1607-1608, 1645-1651, 1662-1664, 1701-1706, 1818-1854)

Urząd nie zlecał badań ewaluacyjnych NPZ, natomiast korzystając z pozyskanych danych z monitoringu realizacji długofalowych zadań NPZ, dokonywał korekt w zakresie planowanych wskaźników realizacji⁸⁸.

(akta kontroli str. 348-353, 1203, 1222, 1277, 1314, 1348, 1374, 1577, 1579, 1586, 1588, 1644-1645, 1664, 1667-1682, 1703, 1855)

Spośród sześciu objętych badaniem zadań - w czterech wyniki monitoringu miały wpływ na dalszą realizację zadań⁸⁹ (w piątym dotyczącym diagnostyki cukrzycy badania efektywności i ewaluację przewidziano dopiero po zakończeniu realizacji programu/projektu a w szóste zadanie rozpoczęto w połowie 2018 roku, stąd w kontrolowanym okresie nie wprowadzano zmian do sposobu jego realizacji).

⁸⁶ Projekt „Lubuszanie skutecznie przeciw nowotworom” realizowany w latach 2017 i 2018 (z perspektywą do 2020) oraz Program polityki zdrowotnej „wczesnego wykrywania i zapobiegania rozwojowi cukrzycy i jej powikłaniom” – realizowany i finansowany w 2018 roku ze środków EFS.

⁸⁷ Dotyczyło to m.in. realizatora programu polityki zdrowotnej „Leczenie niepłodności metodą zapłodnienia pozaustrojowego In Vitro w 2018 roku oraz realizatorów programu polityki zdrowotnej wczesnej diagnostyki chorób nowotworowych płuc w 2016 i 2017 roku.

⁸⁸ Przykładem takiej korekty było m.in. wydłużenie o rok okresu realizacji projektu/programu „wczesnego wykrywania i zapobiegania rozwojowi cukrzycy i jej powikłaniom”.

⁸⁹ W projekcie „Lubuszanie skutecznie przeciw nowotworom” zwiększono w związku z większym od założonego poziomem badań planowaną liczbę kolonoskopii wraz ze znieczuleniem z 70 do 100 (w trzecim i czwartym kwartale 2018 roku). Z kolei po analizie wyników badań ankietowych oraz liczby zgłoszeń do programu profilaktyki chorób nowotworowych płuc zdecydowano o kontynuacji programu w 2017 roku.

Ponadto, w wyniku analizy realizowanych programów polityki zdrowotnej, w zakresie niskiej kwalifikowalności do objęcia Programem wczesnej diagnostyki cukrzycy, wydłużono o rok okres realizacji Programu/projektu i rozważano wystąpienie do Instytucji Zarządzającej RPO – Lubuskie 2020 o zmianę wartości założonych wskaźników.

(akta kontroli str. 1277, 1314, 1348, 1449, 1588, 1664-1682, 1697-1698, 1856-1882)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku określenia w pełni rzetelnych mierników dla trzech z dziewięciu badanych zadań przypisanych do NPZ. W przypadku dwóch zadań (JUNIOR SPORT i „Lubuskie siłownie pod chmurką”) wbrew standardowi A6 opisanemu w załączniku do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych nie określono mierników ich realizacji. Natomiast w przypadku zadania pn. Lubuski Piknik Zdrowia określono wprowadzić mierniki⁹⁰, jednak przyjęte mierniki nie odnosiły się do efektów realizowanych w ramach zadania działań (np. ilości wykonanych badań profilaktycznych, odbytych konsultacji itp. działań).

(akta kontroli str. 346-348)

Dyrektor Departamentu Ochrony Zdrowia wyjaśnił, że celem Lubuskiego Pikniku Zdrowia jest podniesienie świadomości Lubuszan nt. zdrowego stylu życia, regularnego wykonywania badań profilaktycznych, zdrowego odżywiania i aktywności fizycznej. Z uwagi na fakt, że Piknik jest imprezą plenerową i otwartą, nie ma możliwości ustalenia pozwalających na monitorowanie mierników osiągnięcia ww. celu.

(akta kontroli str. 349-352)

Natomiast Dyrektor Departamentu Infrastruktury Społecznej wyjaśnił, że brak określenia mierników realizacji zadań realizowanych przez Departament Infrastruktury Społecznej, mógł wynikać z interpretacji zapisów dokumentów dotyczących sprawozdawczości z NPZ, w tym realizacji jego zadań w obszarze kultury fizycznej.

(akta kontroli str. 353)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd - poza jednostkowymi przypadkami - zapewnił rzetelne monitorowanie zadań NPZ (głównie programów polityki zdrowotnej i projektów realizowanych w okresach powyżej jednego miesiąca). Pozyskiwane w toku realizacji dane były wiarygodne i pozwalały na bieżąco oceniać stopień realizacji założonych celów oraz efekty realizowanych działań, co skutkowało także odpowiednią reakcją ze strony Urzędu.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski pokontrolne

1. Zapewnienie spójnego i skoordynowanego podziału obowiązków pracowników Urzędu w zakresie realizacji zadań NPZ, poprzez przypisanie zadań NPZ komórkom organizacyjnym i pracownikom faktycznie je realizującym.
2. Opracowanie i przyjęcie regionalnego programu/strategii ochrony zdrowia psychicznego.

⁹⁰ Określono trzy mierniki: termin realizacji, liczba wystawców i koszt.

3. Formułowanie mierników pozwalających na monitorowanie prawidłowości realizacji założonych celów i efektów, dla wszystkich realizowanych przez Urząd zadań NPZ.
4. Rzetelne i terminowe sporządzanie rocznych informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Zielona Góra,listopada 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontrolerzy
Krzysztof Hofman
specjalista k.p.

p.o. Dyrektora
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis

Tomasz Przybysz
inspektor k.p.

.....
podpis