



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.020.01.2019
P/19/060

Jakub Chelstowski
Marszałek
Województwa Śląskiego

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/060 – „Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016 – 2020”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, 40 – 037 Katowice, ul. Ligonja 46 ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jakub Chelstowski ² , Marszałek Województwa Śląskiego, od 21 grudnia 2018 r. Wcześniej w okresie objętym kontrolą Marszałkiem Województwa Śląskiego był Wojciech Saługa (od 1 grudnia 2014 r.). <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 5-6)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Realizacja Zadań Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016 – 2020.2. 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Aleksander Górniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/168/2019 z 10 lipca 2019 r. i nr LKA/218/2019 z 6 września 2019 r.2. Michał Nowak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/177/2019 z 18 lipca 2019 r. oraz nr LKA/208/2019 z dnia 29 sierpnia 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-4)</p>

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Marszałek.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Samorząd Województwa Śląskiego⁵, podejmował w okresie objętym kontrolą skuteczne działania w celu realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, stosownie do wymogów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016 - 2020⁶. Działania te były ukierunkowane w głównej mierze na promocję i profilaktykę zdrowotną.

Działania Samorządu dotyczące realizacji przypisanych mu w Narodowym Programie Zdrowia⁷ zadań realizowano zgodnie z przyjętymi założeniami, były one prawidłowo finansowane oraz przyniosły zakładane efekty. NIK zwraca przy tym uwagę na niskie wykorzystanie środków finansowych zaplanowanych na działania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, które wyniosły od 33,1% planu wydatków w 2016 r. do 49,7% planu w 2018 r.⁸.

Samorząd nawiązał efektywną współpracę z podmiotami realizującymi zadania NPZ i prawidłowo ją koordynował. W ramach realizowanych przedsięwzięć prowadzono m.in. działalność informacyjną i szkoleniową, w tym dla kadr medycznych, co przyczyniało się do podnoszenia świadomości mieszkańców województwa w zakresie konieczności podejmowania działań profilaktycznych i prowadzenia zdrowego stylu życia.

Realizując dyspozycję art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym⁹, terminowo przekazywano Wojewodzie Śląskiemu roczne informacje o zrealizowanych lub podjętych w latach 2016 - 2018 zadaniach z zakresu zdrowia publicznego, w tym zadaniach NPZ.

Systematycznie prowadzono monitoring i ewaluację programów realizowanych przez Samorząd, uwzględniających zadania z zakresu zdrowia publicznego oraz wykorzystywano ich wyniki przy planowaniu kolejnych zadań z tego zakresu. Informacje pochodzące z monitorowania zapewniały wiarygodne dane na temat osiągniętych efektów.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

1. Powierzeniu podmiotowi trzeciemu realizacji zadania z zakresu zdrowia publicznego, w trybie określonym w ustawie z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁰, a nie na podstawie przepisów ustawy o zdrowiu publicznym.
2. Wykazaniu w przekazywanych Wojewodzie Śląskiemu rocznych informacjach o zrealizowanych lub podjętych w latach 2016 - 2018 zadaniach z zakresu zdrowia publicznego zadań, które tylko pośrednio miały taki charakter.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Samorząd.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1492.

⁷ Dalej: NPZ.

⁸ NIK Delegatura w Katowicach, już w 2012 r., w wystąpieniu nr LKA-4101-22-02/2012 z 8 listopada 2012 r. zwróciła m.in. uwagę, że: *Obowiązujące zasady gromadzenia i wydatkowania środków pochodzących z opłat za zezwolenia udzielane przedsiębiorcom na hurtowy obrót napojami alkoholowymi o zawartości do 18 % alkoholu dają możliwość kumulowania się środków niewykorzystanych. NIK zwraca uwagę, że zbyt duże nagromadzenie tych środków mogłoby wskazywać na brak wystarczającej aktywności w realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii.*

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1492, ze zm.; dalej: ustawa o zdrowiu publicznym.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 688, ze zm.; dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Realizacja Zadań Narodowego Programu Zdrowia

1.1. W regulaminach organizacyjnych Urzędu, obowiązujących w latach 2013 - 2016¹², realizację zadań NPZ przypisano Wydziałowi Zdrowia i Polityki Społecznej¹³, Referatowi programowania i strategii. W kolejnych regulaminach organizacyjnych Urzędu, obowiązujących w latach 2017-2019¹⁴, ze względu na ogólny charakter ich zapisów, nie przypisano bezpośrednio Wydziałowi Zdrowia ww. zadań. Jednocześnie w Wewnętrznym Regulaminie Organizacyjnym Wydziału Zdrowia¹⁵ (także po jego zmianie¹⁶), zadania w ww. zakresie przypisano Referatowi programowania i strategii, a po kolejnych zmianach¹⁷ - Referatowi polityki zdrowotnej (Zespół ds. promocji oraz Zespół ds. strategii). Zapisy Regulaminu obejmowały m.in. „(...) organizację zadań związanych z realizacją Śląskiego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego¹⁸ na lata 2013 - 2020 oraz NPZ na lata 2016 - 2020 (...)”. Obowiązki w zakresie realizacji zadań NPZ przypisano w zakresach czynności dwóm pracownikom ww. referatów.

Zadania z zakresu NPZ realizował także Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Województwa Śląskiego¹⁹, będący samorządową jednostką organizacyjną, działającą w formie jednostki budżetowej. Zgodnie ze Statutem ROPS²⁰, w ramach realizacji zadań własnych samorządu województwa do jego zadań należało m.in. opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa, obejmującej w szczególności programy: profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, współpracy z organizacjami pozarządowymi.

(akta kontroli str. 524-622)

1.2. Obowiązującym w badanym okresie dokumentem określającym wizję rozwoju Województwa, cele oraz główne sposoby ich osiągnięcia w kontekście występujących uwarunkowań w perspektywie 2020 roku była „Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego »Śląskie 2020+«”²¹. W dokumencie zawarto m.in. cel priorytetowy „B” – „Szanse rozwojowe mieszkańców”, w ramach którego określono cel operacyjny „B.1” – „Poprawa kondycji zdrowotnej mieszkańców województwa”. W ramach ww. celu wyznaczono kierunki działań, określono kluczowych partnerów realizacji ww. kierunków, głównie ścieżki współpracy partnerów realizacji kierunków, wskazano zakładane główne efekty planowanych działań, terytorialny wymiar interwencji (typy działań ukierunkowanych terytorialnie) oraz wskaźniki rezultatu – osiągnięcia celu operacyjnego.

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być formułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Przyjętych Uchwałami Zarządu Województwa Śląskiego Nr 1346/264/IV/2013 z dnia 18 czerwca 2013 r. oraz 1191/120/V/2016 z dnia 14 czerwca 2016 r. Szczegółowo opisywały one podział i zadania poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu.

¹³ Dalej: Wydział Zdrowia.

¹⁴ Przyjętych Uchwałami Zarządu Województwa Śląskiego Nr: 2603 /158/V/2016 z dnia 13 grudnia 2016 r., 354/20/VI/2019 z dnia 22 lutego 2019 r., 733/35/VI/2019 z dnia 12 kwietnia 2019 r. oraz 1476/51/VI/2019 z dnia 26 czerwca 2019 r. Opisywały one zadania komórek organizacyjnych Urzędu w sposób ogólny.

¹⁵ Wprowadzonym Zarządzeniem Wewnętrznym Dyrektora Wydziału Zdrowia Nr 1/ZD/2017 z dnia 31 stycznia 2017 r.

¹⁶ Wprowadzonej Zarządzeniem Wewnętrznym Dyrektora Wydziału Zdrowia Nr 2/ZD/2017 z dnia 6 lutego 2017 r.,

¹⁷ Wprowadzonych Zarządzeniami Wewnętrznymi Dyrektora Wydziału Zdrowia Nr 3/ZD/2017 z dnia 8 stycznia 2018 r. oraz 4/ZD/2018 z dnia 10 kwietnia 2018 r.

¹⁸ Dalej: SPOZP.

¹⁹ Dalej: ROPS.

²⁰ Załącznik nr 2 do uchwały nr VI/49/5/2018 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 12 lutego 2018 r.

²¹ Przyjęta uchwała Nr IV/38/2/2013 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 1 lipca 2013 r.

Według stanu na dzień kontroli NIK²², Województwo nie posiadało opracowanego odrębnego dokumentu strategicznego w zakresie polityki zdrowotnej. Jednak na mocy uchwały Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 16 sierpnia 2018 r.²³ przystąpiono do opracowania dokumentu pn. „Regionalna Polityka Zdrowia Województwa Śląskiego”. Jak wskazano w uzasadnieniu do uchwały, ww. dokument ma na celu opracowanie diagnozy demograficzno - społeczno - epidemiologicznej oraz kierunków wsparcia w obszarze ochrony zdrowia. Do jego opracowania wyznaczony został Wydział Zdrowia, zadanie to rozpoczęto w IV kwartale 2018 r., a przyjęcie dokumentu przez Zarząd Województwa ma nastąpić w II kwartale 2020 r.

Wicemarszałek Województwa, odpowiedzialny m.in. za politykę zdrowotną, wyjaśnił, że: „(...) Przesłankami do podjęcia w 2018 roku prac nad opracowaniem Regionalnej Polityki Zdrowia Województwa Śląskiego – nowego dokumentu, który wyznaczy obszary priorytetowe, cele i kierunki działań oraz przedsięwzięcia w ochronie zdrowia województwa śląskiego, są:

- rozpoczęte prace nad aktualizacją Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”,
- konieczność rozpoczęcia prac koncepcyjnych związanych z opracowaniem nowego Regionalnego Programu Operacyjnego w ramach Polityki Spójności Unii Europejskiej (UE) po 2020 r.,
- dostosowanie zapisów dokumentów regionalnych do nowo przyjętych oraz aktualnie przygotowywanych dokumentów na szczeblu rządowym,
- przygotowanie własnych, kluczowych projektów samorządu województwa do realizacji po roku 2020 w ramach wdrażania krajowych i regionalnych programów,
- włączenie się w proces wdrażania Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju i Programu dla Śląska.

Wyznaczone w Regionalnej Polityce Zdrowia Województwa Śląskiego cele operacyjne, działania i projekty z zakresu zdrowia pozostawać będą w relacji z dokumentem strategii rozwoju województwa oraz regionalnym programem operacyjnym na lata 2021 - 2027, w tym: celami, priorytetami, działaniami, typami przedsięwzięć, grupami beneficjentów, typami projektów oraz projektów pozakonkursowych w nowej perspektywie finansowej UE.(...)”.

W Urzędzie zgromadzono aktualne, podstawowe informacje o potrzebach zdrowotnych i stanie zdrowia mieszkańców województwa, niezbędne do programowania działań w zakresie tworzenia warunków dla zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Przy planowaniu działań korzystano z licznych opracowań zawierających dane w tym zakresie²⁴.

(akta kontroli str. 623, 626-627, 1349-1481)

²² 4 września 2019 r.

²³ Nr 1880/278/V/2018 w sprawie przyjęcia „Szczegółowego opisu aktualizacji strategii” oraz prowadzenia prac nad aktualizacją lub opracowaniem dokumentów strategicznych.

²⁴ Na przykład: Mapy potrzeb zdrowotnych dla województwa śląskiego; Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”(zawierającej diagnozę stanu zdrowia mieszkańców województwa śląskiego), Priorytetów dla Regionalnej Polityki Zdrowotnej - Województwo Śląskie; Leczenie z powodu zaburzeń psychicznych, uzależnień od alkoholu i innych substancji psychoaktywnych – ambulatoryjna opieka zdrowotna, Śląski Urząd Wojewódzki ; Zasoby ochrony zdrowia – ambulatoryjna opieka zdrowotna, Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach; Zasoby ochrony zdrowia - Personel medyczny, Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach; Zasoby ochrony zdrowia – Stacjonarna Opieka Zdrowotna, Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach; Zdrowie i ochrona zdrowia - Główny Urząd Statystyczny; Wydatki na świadczenia z ubezpieczeń społecznych związane z niezdolnością do pracy w 2016 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, Warszawa 2017 ; Analiza przyczyn absencji chorobowej na przestrzeni ostatnich lat, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS ; Ocena zasobów pomocy społecznej województwo śląskie 2017, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Województwa Śląskiego ; Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego - Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2016.

1.3. Wymienione w pkt. 1.2. dokumenty i opracowania wykorzystywane w Urzędzie przy rozpoznawaniu potrzeb zdrowotnych mieszkańców i planowaniu realizacji polityki zdrowotnej uwzględniały aktualne dane i zawierały na przykład: analizę sytuacji ekonomicznej, demograficznej i epidemiologicznej, ocenę zaspokojenia potrzeb zdrowotnych lokalnej społeczności, dane dot. kadr medycznych oraz infrastruktury leczniczej, opis podejmowanych działań w zakresie profilaktyki i promocji zdrowia, podsumowanie wraz ze wskazaniem pożądanego kierunków zmian i sposobów realizacji oraz proponowane mierniki i sposoby oceny rezultatów.

(akta kontroli str. 623, 626-631, 674-1481)

1.4. W okresie objętym kontrolą, spośród 64 zadań przypisanych dla jednostek samorządu terytorialnego w NPZ, Województwo Śląskie w sposób ciągły realizowano 59 zadań. W okresie tym nie realizowano niżej wymienionych zadań:

- w ramach 1 celu operacyjnego - zadania nr 2 „Prowadzenie działań na rzecz zachowania właściwej masy ciała, w tym: tworzenie grup wsparcia dla osób z otyłością”. Zgodnie z NPZ realizatorem zadania były JST wybrane w drodze konkursu ogłaszanego przez Ministerstwo Zdrowia, do którego Województwo Śląskie nie przystąpiło. Jak podała m.in. Dyrektor Wydziału Zdrowia, w latach 2016 - 2018 Wydział Zdrowia był organizatorem konkursów ofert kierowanych do organizacji pozarządowych²⁵ z zakresu zdrowia publicznego o tematyce podobnej do tematyki konkursu Ministerstwa Zdrowia - promocja zdrowego odżywiania, zmiana nawyków żywieniowych oraz wskazanie znaczenia dla zdrowia aktywności fizycznej;
- w ramach 2 celu operacyjnego - zadania 2.5. „Monitorowanie sytuacji epidemiologicznej w zakresie używania środków odurzających, substancji psychotropowych i NSP oraz postaw społecznych i reakcji instytucjonalnych, w tym realizacji badań ilościowych w populacji generalnej i wśród młodzieży szkolnej (m.in.: ESPAD²⁶, "Młodzież"), prowadzonych co najmniej co cztery lata”.

Przed okresem objętym kontrolą zadanie to było realizowane przez ROPS. Badania ankietowe dotyczące używania alkoholu i innych substancji psychoaktywnych przez młodzież szkolną województwa śląskiego (zgodnie z metodologią badań ESPAD) były przeprowadzane co cztery lata w ramach ogólnopolskiego projektu stanowiącego element Europejskiego Programu Badań Ankietowych w Szkołach i w województwie śląskim zostały przeprowadzone w 2004, 2007, 2011 oraz 2015 roku. W 2019 r. Samorząd Województwa Śląskiego zlecił przeprowadzenie tychże badań, które są aktualnie w trakcie realizacji. Celem tego zadania był w szczególności pomiar natężenia zjawiska używania przez młodzież substancji psychoaktywnych oraz ocena czynników wpływających na rozpowszechnienie tego problemu;

- w ramach 3 celu operacyjnego - zadania 2.11. „Szkolenia dla różnych grup zawodowych ... dotyczące zagrożeń oraz konsekwencji rozwojowych i zdrowotnych u dzieci i młodzieży oglądających pornografię”. Jak wyjaśnił Wicemarszałek Województwa Śląskiego: „(...) W związku z podjęciem w latach 2016 - 2018 wielu innych działań, związanych z realizacją zadań określonych w NPZ oraz aktualizacją Śląskiego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2013 - 2020 Urząd nie realizował zadania 2.11., określonego w NPZ. Jednak w ramach Śląskiego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2019 - 2022 - Celu szczegółowego I – Promocja zdrowia psychicznego i poprawa kondycji psychicznej mieszkańców województwa śląskiego,

²⁵ Dalej: NGO.

²⁶ European School Survey on Alcohol and Other Drugs.

Zadania - Wzmocnienie zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży, Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej planuje prowadzenie działań na rzecz upowszechniania wiedzy na temat zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży, kształtowania przekonań, postaw, zachowań i stylu życia wzmacniającego zdrowie psychiczne oraz przeciwdziałania seksualizacji dzieci i młodzieży, w tym zapobiegania zagrożeniom i konsekwencjom rozwojowym i zdrowotnym związanym z oglądaniem pornografii przez dzieci i młodzież. W ramach ww. zadania planuje się przede wszystkim podejmowanie takich działań jak: organizacja warsztatów i konferencji dla rodziców, opiekunów, nauczycieli i specjalistów pracujących z dziećmi”;

- w ramach 4 celu operacyjnego - zadania 1.2.7). i 2.1.4). Przyczyny braku działań, w przypadku pierwszego z ww. zadań, dotyczącego prowadzenia działań informacyjno – edukacyjnych promujących zachowania prozdrowotne u osób pracujących w narażeniu na czynniki szkodliwe w miejscu i ograniczenie narażenia na czynniki szkodliwe w zakładach pracy, były niezależne od Urzędu (co opisano szczegółowo w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego (w pkt. 2.4. i 2.5.). W odniesieniu do drugiego zadania pn.: „Prowadzenie zintegrowanej, skojarzonej profilaktyki próchnicy zębów, w tym organizacja bezpłatnej opieki stomatologicznej (profilaktycznej i leczenia) dla dzieci i młodzieży”, p.o. Dyrektora Wydziału Zdrowia wyjaśniła, m.in. że w latach 2016-2019 przyjęto za priorytet realizację w regionie „Programu Profilaktyki Chorób Płuc w Województwie Śląskim na lata 2015-2020”, „Programu Zapobiegania Nadwadze i Otyłości w Województwie Śląskim na lata 2015-2020” oraz „Śląskiego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2013-2020”. W 2020 roku Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej planuje przystąpić do realizacji zadania pn.: „Prowadzenie zintegrowanej, skojarzonej profilaktyki próchnicy zębów, w tym organizacja bezpłatnej opieki stomatologicznej (profilaktycznej i leczenia) dla dzieci i młodzieży”.

(akta kontroli str. 8, 10-11, 520-522, 623, 631, 1967-1969)

1.5. W Samorządzie opracowano i realizowano programy służące realizacji celu operacyjnego 2 NPZ.

W „Programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w województwie śląskim na lata 2016 – 2020” ujęto m.in. niżej wymienione działania, które wpisywały się w realizację ww. celu:

- organizowanie i współorganizowanie z partnerami programu kampanii społeczno – edukacyjnych dotyczących problematyki rozwiązywania problemów alkoholowych i przemocy w rodzinie,
- wspieranie i promowanie programów profilaktycznych w zakresie problemów alkoholowych, w szczególności rekomendowanych w ramach „Systemu Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego”,
- organizowanie i współorganizowanie różnych form doskonalenia zawodowego osób działających w obszarze rozwiązywania problemów uzależnień,
- zlecanie zadań przewidzianych dla wojewódzkiego ośrodka terapii uzależnienia i współuzależnienia – zlecanie zadań samorządu województwa podmiotom wykonującym działalność leczniczą, realizującym zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi.

W „Programie przeciwdziałania narkomanii w województwie śląskim na lata 2017 – 2020” sformułowano cztery cele operacyjne: Cel operacyjny nr 1 - Edukacja publiczna w zakresie przeciwdziałania narkomanii, nr 2 - Wzmacnianie oddziaływań profilaktycznych, nr 3 - Wzmacnianie procesu leczenia, rehabilitacji i reintegracji osób uzależnionych od narkotyków i ich rodzin, nr 4 - Badanie i monitorowanie

problemów związanych z narkotykami i narkomanią oraz działania służące ich realizacji. Wpisywały się one w realizację celu nr 2 NPZ.

(akta kontroli str. 93-519, 623, 631, 639-648)

1.6. Zgodnie z postanowieniami art. 48 ust. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²⁷ wszystkie realizowane w ramach NPZ programy zdrowotne, polegające na udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej, przed rozpoczęciem ich realizacji posiadały pozytywną opinię Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji²⁸ z dnia 27 lipca 2018 r.

Dotyczyło to nw. Regionalnych Programów Zdrowotnych, przyjętych przez Zarząd Województwa Śląskiego uchwałą²⁹ z dnia 16 października 2018 r.:

- „Regionalnego programu rehabilitacji osób z chorobami układu krążenia na lata 2019 – 2022” - na realizację którego przeznaczono środki w wysokości 23.760,5 tys. zł;
- „Regionalnego programu rehabilitacji oddechowej jako droga powrotu do aktywności zawodowej i społecznej na lata 2019 – 2022”, którego planowany koszt wynosił 7.481,5 tys. zł;
- „Regionalnego programu rehabilitacji osób z zaburzeniami psychicznymi spowodowanymi używaniem alkoholu oraz innych substancji psychoaktywnych na lata 2019 – 2022”, którego planowany koszt wynosił 11.442,7 tys. zł;
- „Regionalnego programu rehabilitacji osób z zaburzeniami psychicznymi afektywnymi oraz nerwicowymi na lata 2019 – 2022”, którego planowany koszt wynosił 9.521,0 tys. zł;
- „Regionalnego programu rehabilitacji osób chorych na nowotwory układu pokarmowego na lata 2019 – 2022”, którego planowany koszt wynosił 2.024,4 tys. zł;
- „Regionalnego programu rehabilitacji osób z zapalnymi chorobami układu kostno-stawowego i mięśniowego na lata 2019 – 2022”, którego koszt wynosił 11.246,4 tys. zł;
- „Regionalnego programu rehabilitacji osób z chorobami przewlekłymi układu kostno-stawowego i mięśniowego na lata 2019 – 2022”, którego planowany koszt wynosił 28.157,0 tys. zł.

Na realizację ww. programów zaplanowano udział środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w wysokości 85%. Programy te pośrednio nawiązywały do realizacji NPZ i nie były dofinansowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia³⁰. Wicemarszałek Województwa, odpowiedzialny m.in. za politykę zdrowotną województwa wyjaśnił m.in., że: „(...) Świadczenia, ujęte w przyjętych programach wykraczają poza zakres świadczeń gwarantowanych i nie zastępują świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

W związku z powyższym, Województwo Śląskie nie wnioskowało do tej pory o dofinansowanie programów polityki zdrowotnej do NFZ i Ministerstwa Zdrowia. Jednak w sytuacji opracowania programu polityki zdrowotnej, spełniającego kryteria, umożliwiające dofinansowanie przez NFZ, Województwo Śląskie nie wyklucza przystąpienia do złożenia wniosku o jego dofinansowanie.(...)”.

(akta kontroli str. 8, 11-12, 19-77)

²⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1510, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

²⁸ Dalej: Prezes AOTMiT.

²⁹ Uchwałą nr 2374/293/V/2018.

³⁰ Dalej: NFZ.

1.7. Urząd realizując zadania określone w NPZ, w ramach celu operacyjnego 3³¹, opracował i realizował programy ochrony zdrowia psychicznego oraz zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym.

W okresie objętym kontrolą na terenie województwa obowiązywały kolejno: „Śląski Program Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2013 – 2020”³² oraz „Śląski Program Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2019 – 2022”³³.

Jako cel główny pierwszego z nich wskazano poprawę stanu bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców poprzez zapewnienie ciągłej, kompleksowej oraz wysokiej jakości opieki zdrowotnej, poprawę zdrowia mieszkańców województwa, podwyższenie standardów ośrodków leczenia specjalistycznego, podniesienie jakości udzielanej pomocy i zapewnienie osobom z zaburzeniami psychicznymi wielostronnej, dostępnej opieki zdrowotnej oraz innych form pomocy, umożliwiających życie w środowisku rodzinnym i społecznym, w tym wdrożenia środowiskowej opieki psychiatrycznej.

Celem głównym drugiego z programów było podjęcie szeroko zakrojonych działań w zakresie promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym mieszkańców województwa śląskiego, jak również zapewnienie osobom z zaburzeniami psychicznymi wielostronnej opieki adekwatnej do ich potrzeb.

Jak wyjaśniła p.o. Dyrektora Wydziału Zdrowia zadania NPZ dotyczące obszaru zdrowia psychicznego, realizowane w ramach „Śląskiego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2019 – 2022” były zadaniami kontynuowanymi. Profilaktyka, w tym promocja zdrowia psychicznego była realizowana w latach 2013 - 2018 poprzez pierwszą edycję ww. programu, tj. „Śląskiego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2013 – 2020”. Nowa edycja programu została dostosowana do zapisów NPZ.

(akta kontroli str. 660-1027)

1.8. Dla realizacji zadania nr 3.6.³⁴ celu operacyjnego 3 NPZ, Marszałek powołał zespół koordynujący działanie i monitorujący realizację zadań dotyczących promocji zdrowia psychicznego i profilaktyki zaburzeń psychicznych³⁵, z udziałem przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, opieki zdrowotnej oraz systemu oświaty na terenie województwa śląskiego.

W skład ww. zespołu zostali powołani m.in. przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej³⁶, opieki zdrowotnej³⁷ oraz systemu oświaty³⁸.

(akta kontroli str. 8, 12, 78-92)

1.9. W badanym okresie Samorząd Województwa przeprowadzał kampanie informacyjne o zadaniach wpisujących się w cele NPZ, ujętych w informacji

³¹ Zadanie nr 1.4. Opracowanie i realizacja samorządowych programów lub strategii ochrony zdrowia psychicznego oraz zadanie nr 2.6. Opracowanie i realizacja programów zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym.

³² Przyjęty Uchwałą Nr 2406/290/IV/2013 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 29 października 2013 r.

³³ Przyjęty Uchwałą Nr 539/27/VI/2019 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 13 marca 2019 r.

³⁴ Powołanie zespołu koordynującego działanie i monitorującego realizację zadań dotyczących promocji zdrowia psychicznego i profilaktyki zaburzeń psychicznych, z udziałem przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, opieki zdrowotnej oraz systemu oświaty na danym obszarze.

³⁵ Zarządzeniami Nr 162/2011 z dnia 2 listopada 2011 r., a następnie Zarządzeniem Nr 20/18 z 12 marca 2018 r. Marszałek powołał Wojewódzką Radę Zdrowia Psychicznego, do której zadań należał m.in. udział w pracach nad opracowaniem oraz prowadzenie nadzoru nad prawidłowością realizacji Śląskich Programów Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2011 - 2015 oraz na lata 2018 -2022.

³⁶ Przedstawiciele Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Województwa Śląskiego.

³⁷ Przedstawiciele szpitali.

³⁸ Przedstawiciel Kuratorium Oświaty w Katowicach, przedstawiciel Regionalnego Ośrodka Metodyczno – Edukacyjnego Metis w Katowicach.

o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego. Kampanie realizowano m.in. dla następujących programów:

- „Programu Profilaktyki Chorób Płuc w Województwie Śląskim na lata 2015 – 2020” – przeprowadzono trzy kampanie, po jednej w 2016 r., 2017 r. i 2018 r. Jako formy przekazu przewidziano: kalendarze z informacjami o kampanii; audycje radiowe pt.: „Palący problem” oraz „Chwila oddechu”; konferencje pt.: „Palący problem - zadbaj o zdrowe płuca” oraz „Palący problem - palenie tytoniu a zachorowania na nowotwory”; audycje telewizyjne cyklu pt.: „Kierunek Zdrowie” emitowane w TVS Silesia; film profilaktyczny pt.: „Nie dajmy się smogowi” emitowany w TVS Silesia i na ekranach LCD pociągów Kolei Śląskich. Oczekiwane efekty obejmowały zwiększenie świadomości mieszkańców województwa śląskiego w zakresie szkodliwości palenia tytoniu, wpływu zanieczyszczonego powietrza (smogu) na zdrowie oraz w zakresie chorób płuc;
- „Programu Zapobiegania Nadwadze i Otyłości w Województwie Śląskim na lata 2015 – 2020” - przeprowadzono trzy kampanie, po jednej w 2016 r., 2017 r. i 2018 r. Jako formy przekazu przewidziano: kalendarze z informacjami o kampanii; audycje radiowe z cyklu pt.: „Na wagę zdrowia” i „Zdrowie seniora”; audycje telewizyjne, z cyklu pt.: „Kierunek Zdrowie” emitowane w TVS Silesia; konferencje pt.: „Dziecko z cukrzycą w szkole”, „Czas na zdrowie - profilaktyka otyłości i nadwagi wśród dzieci i młodzieży” i „Czym skorupka za młodu nasiąknie tym na starość trąci. Aktualne polskie i międzynarodowe rekomendacje zdrowego odżywiania dzieci”; kampania promocyjna w zakresie profilaktyki nadwagi i otyłości pt.: „OdWaż się”, w tym: organizacja eventu, publikacje artykułów w Gazecie Wyborczej, przygotowanie i emisja 10 spotów radiowych, materiałów wideo, kampania outdoorowa, konferencja podsumowująca. Oczekiwane efekty obejmowały zwiększenie świadomości mieszkańców województwa śląskiego w zakresie zdrowego stylu życia;
- „Wojewódzkiego programu wyrównywania szans osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu na lata 2011 - 2016 i na lata 2017 - 2022. Aktualizacja 2019” - przeprowadzono trzy kampanie, po jednej w 2016 r., 2017 r. i 2018 r. Jako formy przekazu przewidziano: porady telefoniczne, informacje ze strony internetowej Urzędu oraz z mediów lokalnych. Oczekiwane efekty obejmowały wzrost wiedzy na temat uprawnień i ulg podatkowych dotyczących osób z niepełnosprawnością. W latach 2016 - 2018 z konsultacji telefonicznych korzystało corocznie około 200 osób;
- „Śląskiego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2013 – 2020” – przeprowadzono sześć kampanii: „Autyzm” i „Zaburzenia snu” w 2016 r., „Myśli suicydalne - samobójstwa” i „Schizofrenia” w 2017 r. oraz „Budowanie i ochrona zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży i „Wzmocnienie zdrowia psychicznego osób z grup ryzyka depresji i samobójstw” w 2018 r. Jako formy przekazu przewidziano organizowanie konferencji, warsztatów, drukowanie ulotek i emisja telewizyjnych i radiowych audycji. Oczekiwane efekty obejmowały - poszerzenie wiedzy uczestników kampanii z zakresu określonego typu zaburzeń psychicznych oraz poznanie możliwości oddziaływań terapeutycznych na ww. zaburzenia, zwiększenie akceptacji społecznej osób z zaburzeniami psychicznymi, doskonalenie umiejętności pracy nauczyciela z uczniem z autyzmem, wzrost efektywności działań szkół w zakresie redukcji myśli suicydalnych dzieci i młodzieży, podnoszenie jakości pracy nauczycieli i pedagogów, zapoznanie uczestników kampanii z wiedzą psychologiczną dotyczącą mechanizmów zachowań wzmacniających zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży oraz osób dorosłych.

Planując ww. kampanie określono grupy docelowe odbiorców i ich zasięg. Profil grupy docelowej, do której skierowano kampanie określono na podstawie kryteriów zdrowotnych, społeczno - demograficznych oraz geograficznych polegających na określeniu miejsca zamieszkania. Zasięg kampanii obejmował teren województwa śląskiego. Informacje o realizowanych zadaniach udostępniano w sposób umożliwiający zapoznanie się z ich treścią jak najszerszemu kręgowi adresatów.

W wyniku analizy sześciu spośród ww. kampanii informacyjnych o zadaniach NPZ³⁹ stwierdzono, że w ww. programach nie określano planowanej liczby uczestników programu.

Przed rozpoczęciem kampanii realizowanych w ramach „Śląskiego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2013 – 2020”, „Programu Profilaktyki Chorób Płuc w Województwie Śląskim na lata 2015 - 2020” oraz „Programu Zapobiegania Nadwadze i Otyłości w Województwie Śląskim na lata 2015 - 2020”, Wydział Zdrowia przeprowadzał analizy w celu zastosowania najbardziej skutecznych działań.

Informacje o prowadzonych w ramach badanych kampanii konferencjach i warsztatach były publikowane na stronie internetowej Urzędu oraz Regionalnego Ośrodka Metodyczno - Edukacyjnego „Metis” w Katowicach⁴⁰. Zaproszenia na konferencje i warsztaty przesyłane były drogą mailową do placówek opieki społecznej oraz służby zdrowia, organizacji pozarządowych i policji. Wśród uczestników ww. spotkań rozprowadzono ulotki oraz kalendarze (które ponadto przekazywano do rozdania wśród podopiecznych placówek oświatowych z terenu województwa). Audycje radiowe obejmujące swą tematyką ww. zagadnienia emitowane były przez stacje radiowe obejmujące swym zasięgiem teren województwa śląskiego (m.in. Radio Katowice). Filmy informacyjne emitowano podczas konferencji i warsztatów oraz zamieszczano na stronie internetowej Urzędu. Ponadto informacje o możliwości skorzystania ze wsparcia zamieszczano na stronie internetowej Urzędu oraz w prasie lokalnej.

(akta kontroli str. 8, 13-16, 674-1347, 2714, 2716, 2728, 2729-4245)

1.10. Koszty prowadzonych przez Urząd kampanii informacyjnych dotyczących zadań, ujętych w informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego, w kontrolowanym okresie wyniosły 758,2 tys. zł ogółem (sfinansowane w całości ze środków budżetu Województwa Śląskiego), z tego:

- na „Program Profilaktyki Chorób Płuc w Województwie Śląskim na lata 2015 – 2020” wydatkowano 134,3 tys. zł (kampania z 2016 r.: 29,8 tys. zł, kampania z 2017 r.: 56,2 tys. zł, kampania z 2018 r.: 48,3 tys. zł);
- na „Program Zapobiegania Nadwadze i Otyłości w Województwie Śląskim na lata 2015 – 2020” wydatkowano 234,5 tys. zł (kampania z 2016 r.: 62,8 tys. zł, kampania z 2017 r.: 76,8 tys. zł, kampania z 2018 r.: 94,9 tys. zł);
- na „Śląski Program Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2013 – 2020”: wydatkowano 389,4 tys. zł (kampanie z 2016 r.: 174,4 tys. zł, kampanie z 2017 r.: 70,4 tys. zł, kampanie z 2018 r.: 144,6 tys. zł).

³⁹ 1) Śląski Program Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2013-2020: kampanie z 2016 r.: „Autyzm” i „Zaburzenia snu” – 174,4 tys. zł; 2) Śląski Program Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2013-2020: kampanie z 2018 r.: „Budowanie i ochrona zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży i „Wzmocnienie zdrowia psychicznego osób z grup ryzyka depresji i samobójstw” – 144,6 tys. zł; 3) Program Profilaktyki Chorób Płuc w Województwie Śląskim na lata 2015-2020 (kampania z 2016 r.) – 29,8 tys. zł; 4) Wojewódzki Program Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych i Przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu na lata 2017 – 2022 (Kampania z 2018 r.) – bezkosztowa; 5) Program Zapobiegania Nadwadze i Otyłości w Województwie Śląskim na lata 2015-2020 (kampania z 2017 r.) – 76,8 tys. zł; 6) Śląski Program Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2013-2020: kampanie z 2017 r.: „Myśli samobójcze - samobójstwa” i „Schizofrenia” – 70,4 tys. zł.

⁴⁰ Będącego jednostką oświaty Samorządu Województwa Śląskiego akredytowaną przez Śląskiego Kuratora Oświaty.

Kampania związana z „Wojewódzkim programem wyrównywania szans osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu na lata 2011 - 2016 i na lata 2017 - 2022. Aktualizacja 2019” prowadzona była bez ponoszenia wydatków, m.in. za pomocą stron internetowych Urzędu, w formie informacji w mediach lokalnych i kontaktów telefonicznych.

(akta kontroli str. 8, 13-16)

Przy organizacji konferencji, warsztatów oraz opracowywaniu treści merytorycznej materiałów informacyjnych (kalendarze, ulotki, plakaty) oraz przy wyborze realizatorów audycji radiowych: „Pałacy problem”⁴¹, „Na wagę zdrowia” i „Zdrowie Seniora”⁴², „Radiowy poradnik medyczny”⁴³ oraz filmu profilaktycznego dot. zdrowia psychicznego w kontekście zachowania równowagi pomiędzy życiem zawodowym a prywatnym⁴⁴ Urząd dokonywał wyboru wykonawców zadań zgodnie z postanowieniami regulaminów udzielania zamówień publicznych obowiązujących w Urzędzie. Także w procesie wyboru realizatorów pozostałych filmów edukacyjnych oraz audycji radiowych wraz z ich emisją, szczegółowe określenie wymagań, jakości zamawianych towarów i usług, optymalnego czasu dostawy, oraz wyboru realizatora zadania z zachowaniem zasady konkurencyjności dokonano w drodze rozeznania rynku wykonawców⁴⁵, a w przypadku wyboru wykonawców usług cateringowych oraz wydruku materiałów informacyjnych (kalendarze, ulotki i plakaty) – w drodze przetargu nieograniczonego. Nie stwierdzono wydatków niegospodarnych.

Urząd nie zlecał podmiotom zewnętrznym realizacji zadań należących do zakresu obowiązków jego pracowników.

(akta kontroli str. 8, 13-16, 2714, 2716-2717, 2720-4245, 4565)

1.11. W okresie objętym kontrolą wielkość środków planowanych (plan pierwotny oraz zmiany planu) na finansowanie programów realizowanych w ramach NPZ przez Urząd⁴⁶ wynosiła 19.455,0 tys. zł (plan pierwotny) i 19.419,5 tys. zł (plan po zmianach), z tego:

- w 2016 r. plan pierwotny w kwocie 6.165,0 tys. zł zwiększono do 6.175,0 tys. zł;
- w 2017 r. plan pierwotny w kwocie 6.265,0 tys. zł zmniejszono do 6.201,5 tys. zł;
- w 2018 r. plan pierwotny w kwocie 7.025,0 tys. zł zwiększono do 7.043,0 tys. zł.

Wielkość środków zaplanowanych (plan pierwotny oraz zmiany planu) na finansowanie programów realizowanych w ramach NPZ przez ROPS⁴⁷ wynosiła w kontrolowanym okresie 15.800,0 tys. zł (plan pierwotny) i 23.176,2 tys. zł (plan po zmianach), z tego:

- w 2016 r. plan pierwotny w kwocie 10.000,0 tys. zł zwiększono do 12.319,8 tys. zł;
- w 2017 r. plan pierwotny w kwocie 1.400,0 tys. zł zwiększono do 4.091,3 tys. zł;

⁴¹ W ramach kampanii dot. Programu Profilaktyki Chorób Płuc w Województwie Śląskim na lata 2015-2020 w 2016 r.

⁴² W ramach kampanii dot. Programu Zapobiegania Nadwadze i Otyłości w Województwie Śląskim na lata 2015-2020 w 2017 r.

⁴³ W ramach kampanii dot. Śląskiego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2013-2020 w 2018 r.

⁴⁴ W ramach kampanii dot. Śląskiego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2013-2020 w 2018 r.

⁴⁵ Decydującym kryterium była cena usługi.

⁴⁶ (1) Śląski Program Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2013-2020: na 2016, 2017 i 2018 r. zaplanowano każdorazowo 515,0 tys. zł.; (2) Program Profilaktyki Chorób Płuc w Województwie Śląskim na lata 2015-2020: w 2016 r. zaplanowano 100,0 tys. zł; w 2017 r. plan pierwotny w kwocie 100,0 tys. zł zmniejszono do 53,1 tys. zł; w 2018 r. zaplanowano 100,0 tys. zł; (3) Program Zapobiegania Nadwadze i Otyłości w Województwie Śląskim na lata 2015-2020: w 2016 r. zaplanowano 100,0 tys. zł; w 2017 r. plan pierwotny w kwocie 200,0 tys. zł zwiększono do 246,9 tys. zł; w 2018 r. zaplanowano 200,0 tys. zł; (4) Program Współpracy Samorządu Województwa Śląskiego z Organizacjami Pozarządowymi oraz Podmiotami Wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2016, 2017 i 2018: w 2016 r. - plan pierwotny w kwocie 5.450,0 tys. zł zwiększono do 5.460,0 tys. zł; w 2017 r. plan pierwotny w kwocie 5.450,0 tys. zł zmniejszono do 5.386,5 tys. zł; w 2018 r. plan pierwotny w kwocie 6.210,0 tys. zł zwiększono do 6.228,0 tys. zł;

⁴⁷ „Program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w województwie śląskim na lata 2016-2020”, „Program przeciwdziałania narkomanii w województwie śląskim na lata 2011-2016”, „Program przeciwdziałania narkomanii w województwie śląskim na lata 2017-2020”.

- w 2018 r. plan pierwotny w kwocie 4.400,0 tys. zł zwiększono do 6.765,1 tys. zł.

P.o. Dyrektora Wydziału Zdrowia odnosząc się do zmniejszenia w 2017 r. planowanych wydatków w zakresie „Programu Profilaktyki Chorób Płuc w Województwie Śląskim na lata 2015-2020” wyjaśniła: „(...) Na przeprowadzenie konkursu ofert na realizację zadania publicznego Województwa Śląskiego z zakresu zdrowia publicznego w 2017 roku pod nazwą: „Wsparcie działań promujących zdrowie z zakresu: profilaktyki otyłości i nadwagi, profilaktyki chorób płuc ze szczególnym uwzględnieniem profilaktyki antynikotynowej, profilaktyki onkologicznej, profilaktyki chorób układu krążenia, ze szczególnym uwzględnieniem osób w wieku senioralnym”, przeznaczono 280,0 tys. zł, w tym:

- 100,0 tys. zł profilaktyka otyłości i nadwagi w ramach „Programu Zapobiegania Nadwadze i Otyłości w Województwie Śląskim na lata 2015-2020”,
- 60,0 tys. zł - profilaktyka chorób płuc ze szczególnym uwzględnieniem profilaktyki antynikotynowej w ramach „Programu Profilaktyki Chorób Płuc w Województwie Śląskim na lata 2015-2020”,
- 120,0 tys. zł - profilaktyka onkologiczna i profilaktyka chorób układu krążenia.

W ramach konkursu w zakresie profilaktyki chorób płuc ze szczególnym uwzględnieniem profilaktyki antynikotynowej w ramach „Programu Profilaktyki Chorób Płuc w Województwie Śląskim na lata 2015 – 2020” zawarto umowy z organizacjami pozarządowymi na łączną kwotę 13,1 tys. zł.

Pozostałe środki finansowe w wysokości 46,9 tys. zł decyzją komisji konkursowej zostały przesunięte na profilaktykę otyłości i nadwagi w tym samym konkursie”.

Z kolei odnosząc się do zmniejszenia w 2017 r. planowanych wydatków w zakresie „Programu Współpracy Samorządu Województwa Śląskiego z Organizacjami Pozarządowymi oraz Podmiotami Wymienionymi w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie” podała m.in., że przyczyną zmniejszenia środków była rezygnacja podmiotów z przyznanej dotacji w zakresie kultury fizycznej. Ponadto w otwartych konkursach ofert na zadania publiczne w dziedzinie kultury fizycznej nie zostały rozdysponowane wszystkie środki finansowe”.

(akta kontroli str. 9, 16-18, 2714, 2718)

1.12. W okresie objętym kontrolą wykorzystanie środków na realizację zadań wpisujących się w cele NPZ wyniosło ogółem 28.241,2 tys. zł, z tego:

- na „Śląski Program Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2013 - 2020” wydatkowano 493,6 tys. zł w 2016 r. (95,8 % planu w kwocie 515,0 tys. zł); 394,8 tys. zł w 2017 r. (76,7 % planu w kwocie 515,0 tys. zł) i 452,1 tys. zł w 2018 r. (87,8 % planu w kwocie 515,0 tys. zł);
- na „Program Profilaktyki Chorób Płuc w Województwie Śląskim na lata 2015 - 2020” wydatkowano: 29,8 tys. zł w 2016 r. (29,8 % planu w kwocie 100,0 tys. zł); 44,5 tys. zł w 2017 r. (83,8 % planu po zmianach w kwocie 53,1 tys. zł) i 59,7 tys. zł w 2018 r. (59,7 % planu w kwocie 100,0 tys. zł);
- na „Program Zapobiegania Nadwadze i Otyłości w Województwie Śląskim na lata 2015 - 2020” wydatkowano: 69,3 tys. zł w 2016 r. (69,3 % planu w kwocie 100,0 tys. zł); 226,7 tys. zł w 2017 r. (91,8 % planu po zmianach w kwocie 246,9 tys. zł) i 197,0 tys. zł w 2018 r. (98,5 % planu w kwocie 200,0 tys. zł);
- na „Program Współpracy Samorządu Województwa Śląskiego z Organizacjami Pozarządowymi oraz Podmiotami Wymienionymi w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie” wydatkowano: 5.442,3 tys. zł w 2016 r. (99,7 % planu po zmianach w kwocie 5.460,0 tys. zł);

5.382,0 tys. zł w 2017 r. (99,9 % planu po zmianach w kwocie 5.386,5 tys. zł) i 6.186,9 tys. zł w 2018 r. (99,3 % planu po zmianach w kwocie 6.228,0 tys. zł).

Wydatki na realizację „Programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w województwie śląskim na lata 2016 – 2020” oraz Programów przeciwdziałania narkomanii w województwie śląskim na lata 2011 - 2016 i 2017 - 2020 były poniesione w kwotach znacznie niższych niż zaplanowano i wyniosły:

- w 2016 r. - 4.080,8 tys. zł (33,1 % planu po zmianach w kwocie 12.319,8 tys. zł);
- w 2017 r.- 1.821,7 tys. zł (44,5 % planu po zmianach w kwocie 4.091,3 tys. zł);
- w 2018 r. - 3.360,0 tys. zł (49,7 % planu po zmianach w kwocie 6.765,1 tys. zł).

Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Dyrektora Wydziału Zdrowia, przyczynami niepełnego wykonania planu wydatków na realizację „Śląskiego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2013 - 2020” w latach 2016 – 2018 r. były: zwrot niewykorzystanych środków finansowych przy realizacji zadania publicznego w ramach konkursu ofert dla organizacji pozarządowych, mniejsza niż planowano liczba zaangażowanych wykładowców na konferencjach i warsztatach, rezygnacja z prowadzenia w mediach (radio) kampanii pn.: „Myśli suicydalne - samobójstwa” (zgodnie z sugestiami ekspertów powyższa tematyka nie powinna być przekazywana w radiu) oraz rezygnacja z zakupu usługi druku przewodnika informującego o dostępnych formach opieki zdrowotnej i pomocy społecznej i aktywizacji zawodowej dla osób z zaburzeniami psychicznymi (przewodnik ostatecznie przygotowano w wersji elektronicznej).

Natomiast niepełne wykonanie planu wydatków w latach 2016 - 2018 w zakresie zadań w ramach „Programu Profilaktyki Chorób Płuc w Województwie Śląskim na lata 2015 - 2020” oraz „Programu Zapobiegania Nadwadze i Otyłości w Województwie Śląskim na lata 2015 - 2020” wynikało z niepełnego wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na realizację konkursów ofert dla organizacji pozarządowych z powodu: zwrotu niewykorzystanych środków finansowych, małego zainteresowania złożeniem oferty konkursowej przez organizacje pozarządowe oraz błędów formalnych uniemożliwiających ocenę merytoryczną oferty.

Ponadto, przyczyną niższego od planowanego wykorzystania w latach 2016-2018 środków na wydatki na realizację „Programu Współpracy Samorządu Województwa Śląskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w latach 2016 - 2018” były m.in. rezygnacje podmiotów z przyznanej dotacji i zwroty niewykorzystanych środków dotacji.

Na niższe od zaplanowanych wydatki na sfinansowanie zadań wpisujących się w cele NPZ, dotyczących realizacji przez ROPS programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programów przeciwdziałania narkomanii w latach 2016-2018 wpływ miało w szczególności to, że wysokość środków wnioskowanych przez oferentów była niższa od ujętej w ogłoszeniach. Dotyczyło to w szczególności:

- konkursów ofert na realizację zadań Województwa Śląskiego w zakresie zdrowia publicznego z obszaru profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień, w tym przeciwdziałania narkomanii oraz przeciwdziałania alkoholizmowi,
- naborów wniosków dla podmiotów wykonujących działalność leczniczą, realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii na terenie województwa śląskiego,
- konkursów dla gmin i powiatów ziemskich województwa śląskiego na rzecz wzmocnienia rozwoju lokalnych systemów profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie,

- wniosków o udzielenie wsparcia finansowego nowo tworzonych centrów integracji społecznej.

Niepełne wykorzystanie środków miało miejsce również z powodu rezygnacji z realizacji niektórych zadań inwestycyjnych przez podmioty prowadzące działalność leczniczą oraz rezygnacji z zawarcia porozumienia przez podmiot wnioskujący o dotację na uruchomienie centrum integracji społecznej, jak również ze zwrotów niewykorzystanych środków finansowych w trakcie realizacji zadań przez dotacjobjiorców.

Udział w budżecie Województwa Śląskiego⁴⁸ środków przeznaczonych na finansowanie zadań wpisujących się w cele NPZ⁴⁹ w poszczególnych latach wyniósł:

- w 2016 r. zgodnie z planem pierwotnym: 1,1 %, zgodnie z planem po zmianach: 1,2 %;
- w 2017 r. zgodnie z planem pierwotnym: 0,5 %, zgodnie z planem po zmianach: 0,6 %;
- w 2018 r. zgodnie z planem pierwotnym: 0,6 %, zgodnie z planem po zmianach 0,8 %.

(akta kontroli str. 9, 16-18, 2715, 2719, 4246-4555, 4560-4564)

1.13. W okresie objętym kontrolą Urząd nie wnioskował do NFZ o dofinansowanie programu polityki zdrowotnej na podstawie art. 48d ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz nie brał udziału w konkursach organizowanych przez Ministra Zdrowia na tworzenie grup wsparcia dla osób z otyłością w ramach realizacji pierwszego celu operacyjnego NPZ.

Wicemarszałek Województwa, odpowiedzialny m.in. za politykę zdrowotną wyjaśnił, że: „(...) Zadania z zakresu przeciwdziałania nadwadze/otyłości wskazane w NPZ są realizowane w ramach „Programu Zapobiegania Nadwadze i Otyłości w Województwie Śląskim na lata 2015 - 2020”. Wskazał on, że: (...) „Program Zapobiegania Nadwadze i Otyłości w Województwie Śląskim na lata 2015 - 2020” nie jest programem polityki zdrowotnej i tym samym nie ma możliwości realizacji świadczeń medycznych w ramach przedmiotowego Programu. (...). Program Zapobiegania Nadwadze i Otyłości w Województwie Śląskim na lata 2015 - 2020” jest w całości finansowany z budżetu Województwa Śląskiego. Świadczenia realizowane w ramach programów polityki zdrowotnej, wdrażanych przez jednostki samorządu terytorialnego mogą uzyskać dofinansowanie z Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) pod warunkiem, że są świadczeniami gwarantowanymi, zgodnie z art. 48 d ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tj.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1373, ze zm.)”.

(akta kontroli str. 1982-1990)

1.14. W przypadku sześciu zadań⁵⁰, których dokumentację objęto szczegółowym badaniem ustalono, że w latach 2017 i 2018 wyboru wykonawców dokonano w trybie określonym w art. 14 ust. 1 ustawy o zdrowiu publicznym. Natomiast w roku

⁴⁸ W odniesieniu do planu wydatków budżetowych: w 2016 r. – plan: 1.534.849,4 tys. zł, plan po zmianach: 1.602.568,4 tys. zł; w 2017 r. – plan: 1.653.793,6 tys. zł, plan po zmianach: 1.717.265,3 tys. zł; w 2018 r. – plan: 1.871.103,7 tys. zł, plan po zmianach: 1.675.973,9 tys. zł.

⁴⁹ Z programami realizowanymi przez ROPS.

⁵⁰ Zadania wybrano w sposób celowy spośród zadań ujętych w rocznych informacjach o zrealizowanych lub podjętych w latach 2016 - 2018 zadaniach z zakresu zdrowia publicznego, w tym zadaniach NPZ (po dwa z każdego roku objętym kontrolą): Zadania z 2016 r.: (1) „Promocja zdrowia psychicznego i zapobieganie zaburzeniom psychicznym”, (2) „Profilaktyka cukrzycy”; zadania z 2017 r.: (3) „Wsparcie działań promujących zdrowie z zakresu: profilaktyki otyłości i nadwagi, profilaktyki chorób płuc ze szczególnym uwzględnieniem profilaktyki antynikotynowej, profilaktyki onkologicznej, profilaktyki chorób układu krążenia, ze szczególnym uwzględnieniem osób w wieku senioralnym”, (4) „Promocja zdrowia psychicznego i zapobieganie zaburzeniom psychicznym”; zadania z 2018 r. (5) „Promocja zdrowia psychicznego i zapobieganie zaburzeniom psychicznym”, (6) „Wsparcie działań promujących zdrowie z zakresu: profilaktyki otyłości i nadwagi, profilaktyki chorób płuc ze szczególnym uwzględnieniem profilaktyki antynikotynowej oraz zagrożeń jakie niesie dla zdrowia zanieczyszczone powietrze, profilaktyki onkologicznej ze szczególnym uwzględnieniem raka piersi”.

2016 zadania były powierzane na podstawie art. 13 (i następnych) ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

(akta kontroli str.1486, 1584, 1634, 1722, 1793, 1859)

1.15. Realizatorów zadań wymienionych w pkt. 1.14. wyłoniono po przeprowadzeniu konkursów. I tak:

- dla zadań realizowanych w 2016 r. stosownie do wymogu określonego w art. 13 ust. 1 ww. ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie Urząd ogłaszał otwarte konkursy na realizatora zadania, a ich treść była zamieszczona na tablicy ogłoszeń: Urzędu w Katowicach, Międzywydziałowego Zespołu Zadaniowego Urzędu w Bielsku – Białej i Częstochowie, na stronie internetowej Województwa Śląskiego, a także w Biuletynie Informacji Publicznej. Zgodnie z art. 15 ust. 2d tej ustawy Zarząd Województwa każdorazowo ogłaszał nabór osób, do prac w komisjach konkursowych opiniujących złożone oferty. Sposób oceny ofert zapewniał obiektywną ich ocenę, a wszystkie czynności związane z wyborem realizatorów zadań były należycie dokumentowane.

Wybór realizatora zadania „Profilaktyka cukrzycy” został przeprowadzony na podstawie zasad określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie zamiast określonych w ustawie o zdrowiu publicznym, co zostało opisane poniżej, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.1793-1822, 1859-1872)

- zadania zrealizowane w latach 2017 i 2018 zostały przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o zdrowiu publicznym. Stosownie do wymogu zawartego w art. 15 ust. 4 tej ustawy ogłoszenia o konkursie zostały zamieszczone na tablicy ogłoszeń: Urzędu w Katowicach, Międzywydziałowego Zespołu Zadaniowego Urzędu w Bielsku – Białej i Częstochowie, na stronie internetowej Województwa Śląskiego, a także w Biuletynie Informacji Publicznej. Treść tych ogłoszeń zawierała wszystkie elementy określone w art. 15 ust. 1 ustawy o zdrowiu publicznym. Ponadto, Zarząd Województwa każdorazowo ogłaszał nabór osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, do prac w komisjach konkursowych opiniujących złożone oferty. Wszystkie czynności związane z wyborem realizatorów zadań były należycie dokumentowane. Sposób oceny ofert zapewniał obiektywną ich ocenę.

(akta kontroli str.1482-1531, 1578-1589, 1625-1641, 1696-1710)

Przed ogłoszeniem ww. konkursów Urząd posiadał środki zabezpieczone w planie finansowym Wydziału Zdrowia na wydatki związane z realizacją zadań z zakresu zdrowia publicznego.

(akta kontroli str.1482, 1698)

1.16. Na podstawie analizy sześciu losowo wybranych umów, zawartych z realizatorami zadań wymienionych w pkt. 1.14. niniejszego wystąpienia pokontrolnego⁵¹ (po jednej z każdego zadania), ustalono, że zabezpieczały one interesy Województwa Śląskiego. Stosownie do wymogu określonego w art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵² umowy określały w szczególności: wysokość dotacji, opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację przekazywane były środki dotacji; terminy wykorzystania dotacji; terminy

⁵¹ (1) Umowa nr 1348/ZD/2016 – „Co Nas Spina? – Kampania na rzecz ochrony zdrowia psychicznego” (IV edycja) na kwotę 10,1 tys. zł; (2) Umowa nr 1655/ZD/2016 – „Dzień walki z cukrzycą” na kwotę 3,5 tys. zł; (3) Umowa nr 1557/ZD/2017 – „Aktywni, sprawni i zdrowi w każdym wieku” na kwotę 19,2 tys. zł; (4) Umowa nr 1424 - „Wzmocnienie zdrowia psychicznego” na kwotę 13,1 tys. zł; (5) Umowa nr 2366/ZD/2018 – „Zapobieganie zaburzeniom psychicznym wśród seniorek i amazoнок” na kwotę 6,0 tys. zł; (6) Umowa nr 2112/ZD/2018 – Kreatywna profilaktyka – kampania „Amazonki w trosce o innych...” na kwotę 20,0 tys. zł.

⁵² Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych.

i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji. W umowach zawarto postanowienia dotyczące szczegółowych okoliczności uzasadniających rozwiązanie umowy za wypowiedzeniem oraz okres wypowiedzenia, a także tryb przekazywania informacji o realizacji zadania.

(akta kontroli str. 1532-1540, 1605-1613, 1676-1681, 1734-1739, 1822-1830, 1925-1931)

1.17. W wyniku analizy dokumentacji dot. zadań zleconych na podstawie ww. sześciu umów ustalono, że Zarząd Województwa Śląskiego rzetelnie nadzorował prawidłowość wydatkowania przekazanych środków m.in. pod kątem oceny rzeczywistego zapotrzebowania na te środki, terminowego ich przekazywania oraz prawidłowego wykorzystania.

Łączny całkowity koszt realizowanych zadań wyniósł 117,6 tys. zł, a przekazane środki stanowiły 61,1%, tj. 71,9 tys. zł.

Przed zawarciem umów analizowane były złożone oferty i załączone do nich zakresy rzeczowe oraz kalkulacje przewidywanych kosztów zadania publicznego, a także harmonogramy ich realizacji.

Pracownicy Wydziału Zdrowia, w terminach zgodnych z harmonogramami załączonymi do umów o realizację zadania publicznego (lub z zakresu zdrowia publicznego) przekazywali dyspozycje do Wydziału Księgowości Urzędu o przekazanie kwoty określonej w umowie na konto realizatora zadania. Urząd każdorazowo egzekwował od realizatorów przekazanie sprawozdania końcowego z wykonania zadania, które następnie było weryfikowane pod kątem realizacji celu zadania określonego w umowie. W jednym przypadku⁵³, na podstawie art. 17 ust. 3 ustawy o zdrowiu publicznym, pracownicy Urzędu przeprowadzili kontrolę w siedzibie realizatora zadania, w zakresie prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie rozliczenia środków.

(akta kontroli str. 1541-1554, 1562-1577, 1591-1604, 1614-1624, 1642-1675, 1682-1695, 1740-1792, 1831-1858, 1908-1924, 1941-1966)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W przypadku jednej umowy o realizację zadania z zakresu zdrowia publicznego (z sześciu badanych umów) Zarząd Województwa Śląskiego wybrał realizatora zadania pn.: „Profilaktyka cukrzycy” po przeprowadzeniu konkursu ofert w trybie określonym w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, co było niezgodne z art. 14 ust. 4 ustawy o zdrowiu publicznym, gdzie wskazano, że do wyboru realizatorów zadań z zakresu zdrowia publicznego nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych oraz przepisów o prowadzeniu działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych, o których mowa w rozdziale 2 działu II ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Wicemarszałek Województwa, odpowiedzialny m.in. za politykę zdrowotną wyjaśnił, że: „Zgodnie z opinią Ministerstwa Zdrowia z dnia 13 października 2016 r., (...) w zakresie zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym wskazano, że stosowanie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie będzie błędem w przypadku, gdy zlecane zadanie ma charakter odpowiadający celowi nadrzędnemu tej ustawy, a zatem prowadzeniu działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi (art. 1 ust. 1 pkt 1 tej ustawy). Sejmik Województwa Śląskiego w dniu 31 sierpnia 2015 r. podjął

⁵³ Umowa nr 1557/ZD/2017 na realizację zadania „Aktywni, sprawni i zdrowi w każdym wieku”.

uchwałę w sprawie przyjęcia Programu współpracy Województwa Śląskiego z organizacjami pozarządowymi na rok 2016 (...).

Wicemarszałek Województwa wyjaśnił ponadto, że „Priorytetowymi zadaniami Programu w 2016 r. z zakresu ochrony i promocji zdrowia, były między innymi:

- 1) działalność wspomagająca profilaktykę chorób krążenia oraz upowszechnianie wiedzy na temat tej profilaktyki,
- 2) wspieranie działań wspomagających profilaktykę zakażeń HIV/AIDS oraz zapewnienie odpowiedniego dostępu do informacji i edukacji w zakresie tej profilaktyki,
- 3) działalność wspomagająca promocję zdrowia psychicznego i upowszechnianie wiedzy na temat zapobiegania zaburzeniom psychicznym,
- 4) wspieranie działań na rzecz zapobiegania i przeciwdziałania cukrzycy oraz upowszechniania wiedzy na temat profilaktyki cukrzycowej.

W związku z powyższym, jeżeli organ administracji publicznej określi w rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi jako jeden z celów priorytetowych współpracę z organizacjami pozarządowymi w zakresie ochrony i promocji zdrowia oraz zaplanuje w budżecie środki na dotacje w tym obszarze, to zgodnie z art. 221 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych może zlecać te zadania, nie w trybie ustawy o zdrowiu publicznym, a w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Ponadto porównanie zestawienia zadań z zakresu zdrowia publicznego ze sferą zadań publicznych, innych niż ochrona i promocja zdrowia (dot. art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz art. 2 ustawy o zdrowiu publicznym) wskazuje na wspólny obszar tych zadań, co prowadziło w 2016 r. do wątpliwości interpretacyjnych przy wyborze podstawy prawnej co do wyboru trybu ich zlecenia.

W 2016 r. Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego po analizie charakteru (cel konkursu, rodzaj zadań i wskazane kierunki) zadania publicznego w ramach otwartego konkurs ofert Województwa Śląskiego w dziedzinie promocji i ochrony zdrowia pn.: »Promocja zdrowia psychicznego i zapobieganie zaburzeniom psychicznym«, pod kątem spełnienia warunków ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie lub ustawy o zdrowiu publicznym, dokonał wyboru stosowania przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie do realizacji ww. zadania publicznego”.

Wicemarszałek Województwa dodał, że: „(...) mając na uwadze powyższe wątpliwości interpretacyjne Wicemarszałek Województwa Śląskiego w 2017 roku, pismem z dnia 16 marca 2017 r., znak ZD-PiS.615.5.2017, ZD-PiS.615.5.2017, (...), zwróciła się do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska dotyczącego zaistniałych wątpliwości w zakresie powierzania realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (...). Pismem z dnia 3 kwietnia 2017 r., znak PRL.024.37.2017.MR, (...) Departament Prawny i Departament Zdrowia Publicznego w Ministerstwa Zdrowia przedstawił następujące stanowisko:

«Przepisy ustawy o zdrowiu publicznym nie uniemożliwiają dalszego zlecenia zadań na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (...). Wybór właściwej podstawy prawnej dotyczącej trybu realizacji zadania należy do podmiotu zlecającego, a kluczowe znaczenie ma analiza charakteru danego zadania pod kątem spełnienia warunków ustawy o zdrowiu publicznym lub ustawy o wolontariacie»”.

NIK odnosząc się do powyższych wyjaśnień wskazuje, że w załączniku do Uchwały nr 107/89/V/2016 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 26 stycznia 2016 r. w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego

Województwa Śląskiego w 2016 r. pod nazwą: „Profilaktyka cukrzycy”, jako cel zadania wskazano upowszechnianie wiedzy dotyczącej zapobiegania cukrzycy wśród mieszkańców województwa śląskiego. Zatem, powyższe zadanie jest zadaniem z zakresu zdrowia publicznego, o którym mowa w art. 2 pkt 2 ustawy o zdrowiu publicznym, tj. obejmującym edukację zdrowotną dostosowaną do potrzeb różnych grup społeczeństwa, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych.

Opinia Ministra Zdrowia, przywołana w wyjaśnieniu Wicemarszałka Województwa, nie wskazuje na możliwość swobodnego wyboru trybu zlecenia zadań z zakresu zdrowia publicznego przez jednostki zobowiązane do ich realizacji. W opinii tej Minister Zdrowia stwierdził, że wybór właściwej podstawy prawnej dotyczącej trybu realizacji zadania należy do podmiotu zlecającego, a kluczowe znaczenie ma analiza charakteru danego zadania pod kątem spełniania warunków ustawy o zdrowiu publicznym lub ustawy o wolontariacie. W świetle powyższego oraz przy uwzględnieniu postanowień art. 14 ust. 4 w zw. z art. 28 ustawy o zdrowiu publicznym zadanie to, jako zadanie z zakresu zdrowia publicznego, powinno być powierzane w trybie konkursu przeprowadzanego na podstawie przepisów tej ustaw.

(akta kontroli str.1794, 4556-4559)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Samorządu w zakresie realizacji zadań wpisujących się w cele NPZ przebiegały zgodnie z przyjętymi założeniami, były prawidłowo finansowane oraz przyniosły zakładane efekty. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła powierzenia w 2016 r. realizacji zadania z zakresu zdrowia publicznego w trybie określonym w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, a nie na podstawie przepisów ustawy o zdrowiu publicznym.

OBSZAR

2. Współpraca realizatorów Narodowego Programu Zdrowia i koordynacja podejmowanych działań

Opis stanu faktycznego

2.1. Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie NPZ na lata 2016 - 2020 został - w wyniku konsultacji przeprowadzonej Urzędzie – pozytywnie zaopiniowany i Województwo Śląskie nie zgłosiło do niego uwag.

(akta kontroli str. 1998, 2001)

2.2. Zadania przewidziane do realizacji w ramach NPZ nie były dla Województwa Śląskiego nowymi zadaniami. Jak wyjaśniła p.o. Dyrektora Wydziału Zdrowia zadania realizowane w ramach „Programu Profilaktyki Chorób Płuc w Województwie Śląskim na lata 2015 – 2020” oraz „Programu Zapobiegania Nadwadze i Otyłości w Województwie Śląskim na lata 2015 – 2020” były opracowane przed wprowadzeniem NPZ. Przedmiotowe programy, które zostały przyjęte na lata 2015 – 2020, wpisywały się w cele i zadania NPZ, były jego rozwinięciem i uzupełnieniem.

Także zadania NPZ dotyczące obszaru zdrowia psychicznego, realizowane w ramach „Śląskiego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2019 – 2022” były zadaniami kontynuowanymi. Profilaktyka, w tym promocja zdrowia psychicznego była realizowana w latach 2013 - 2018 poprzez pierwszą edycję ww. programu tj. „Śląskiego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2013 – 2020”. Nowa edycja programu została dostosowana do zapisów NPZ.

Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Dyrektora Wydziału Zdrowia: „(...) Zadania wpisane do NPZ na lata 2016 - 2020 określone w celu 2 (...) nie są nowymi zadaniami w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii realizowanymi przez ROPS Województwa Śląskiego, ponieważ stanowią one kontynuację obowiązujących przed wdrożeniem ustawy o zdrowiu publicznym krajowych programów w przedmiotowych obszarach, tj. »Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2011 - 2015 oraz

Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011 – 2016». Opracowując programy wojewódzkie w przedmiotowym obszarze, ROPS Województwa Śląskiego uwzględniał rekomendacje ww. dokumentów. Zadania realizowane przez Wydział Kultury i Sportu w zakresie upowszechniania kultury fizycznej były realizowane przed wprowadzeniem obecnej edycji NPZ, na podstawie art. 41 ust.2 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa, art.11 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, art. 221 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych i Uchwał Sejmiku w sprawie przyjęcia rocznych Programów współpracy z NGO. Powyższe zadania wpisują się w zadania NPZ dotyczące aktywności fizycznej.(...)”.

Dodatkowo p.o. Dyrektora Wydziału Zdrowia wyjaśniła, że także: „(...) »Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego 2020+« (Plan 2020+) został przyjęty uchwałą Nr V/26/2/2016 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 29 sierpnia 2016 r., natomiast NPZ został opublikowany w dniu 16 września 2016 r., wobec powyższego zadania określone w Planie 2020+ nie są efektem wprowadzenia NPZ (...)”.

(akta kontroli str. 1998, 2001-2002)

2.3. Samorząd realizując dyspozycję art. 9 ust. 1 ustawy o zdrowiu publicznym, celem realizacji polityki zdrowia publicznego, współdziałał z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 2 ww. ustawy, tj. z podmiotami, których cele statutowe lub przedmiot działalności dotyczył spraw związanych z zadaniami z zakresu zdrowia publicznego.

Współdziałanie to dotyczyło realizacji przez Województwo Śląskie m.in.:

- „Śląskiego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2013 – 2020” oraz na lata 2019 – 2022, w których przeprowadzono konkursy na realizację zadań publicznych w dziedzinie ochrony i promocji zdrowia i zorganizowano kampanie społeczne w temacie ochrony zdrowia psychicznego⁵⁴.
- „Programu Profilaktyki Chorób Płuc w Województwie Śląskim na lata 2015 – 2020” oraz „Programu Zapobiegania Nadwadze i Otyłości w Województwie Śląskim na lata 2015 – 2020”. W ramach zadań realizowanych przez fundacje i stowarzyszenia zorganizowano m.in. warsztaty, spotkania, konferencje, różnego rodzaju eventy, a także opracowano i kolportowano materiały promujące postawy prozdrowotne.

Pełniąca obowiązki Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej wskazała ponadto, że Samorząd realizując dyspozycję art. 9 ust. 1 ustawy o zdrowiu publicznym, celem realizacji polityki zdrowia publicznego, współdziałał z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 2 ww. ustawy przy realizacji „Wojewódzkiego programu wyrównywania szans osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu na lata 2017 - 2020. Aktualizacja 2019”. W ramach realizacji ww. programu zrealizowano następujące umowy:

⁵⁴ W 2016 r. zorganizowano m.in. siedem konferencji oraz pięć warsztatów, w 2017 r. – sześć konferencji i sześć warsztatów, w 2018 r. – siedem konferencji oraz siedem warsztatów, w których uczestniczyły osoby pracujące z osobami z zaburzeniami psychicznymi. W ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi w latach 2016 - 2018 osiągnięto ponadto następujące efekty: udzielono specjalistycznego wsparcia osobom z zaburzeniami psychicznymi i ich rodzinom oraz przeprowadzono indywidualne konsultacje psychiatryczne, przeprowadzono zajęcia i warsztaty z profilaktyki i edukacji prozdrowotnej, wydrukowano i rozpowszechniono poradniki dla rodziców po stracie dziecka, zwiększono poziom integracji osób zaburzonych psychicznie i upośledzonych umysłowo ze społeczeństwem lokalnym, przeciwdziałano stygmatyzacji i odrzuceniu osób chorujących psychicznie i upośledzonych umysłowo, podniesiono umiejętności porozumienia się osób laryngektomowanych z otoczeniem oraz próbowano rozwiązać problemy psychologiczne związane z zabiegiem laryngektomii, przeprowadzono pakiet oddziaływań profilaktycznych, edukacyjnych i terapeutycznych w celu zwrócenia uwagi na elementy zdrowia psychicznego w poszczególnych etapach życia, opracowano indywidualne Programy Terapeutyczno - Opiekuńcze dla chorych na Alzheimera, wypracowano strategię działań poprawiających jakość i skuteczność świadczonych usług medyczno – edukacyjno – terapeutyczno –rehabilitacyjno - socjalnych na rzecz promocji zaburzeń z zakresu autyzmu, zorganizowano wczesną pomoc psychologiczną dla rodziców dzieci wskazanych przez psychologa szkolnego w ramach utworzonego punktu konsultacyjnego.

- w 2016 r. – na zorganizowanie pikniku integracyjnego dla osób niepełnosprawnych oraz umowa na zorganizowanie zawodów sportowo – rekreacyjnych dla osób niepełnosprawnych,
- w 2017 r. – na organizację pikniku integracyjnego dla osób niepełnosprawnych,
- w 2018 r. – na organizację pikniku integracyjnego dla osób niepełnosprawnych oraz na organizację zawodów sportowo – rekreacyjne dla osób niepełnosprawnych.

W ocenie NIK, powyższe zadania, realizowane w ramach „Wojewódzkiego programu wyrównywania szans osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu na lata 2017 - 2020. Aktualizacja 2019”, nie były zadaniami z zakresu zdrowia publicznego, co zostało opisane poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1998-1999, 2001-2014, 2015-2017, 2240-2242, 2504-2539)

W Urzędzie, w celu realizacji polityki zdrowia publicznego, również w ramach prac Wydziału Kultury i Sportu, realizowano w latach 2016 - 2018 współpracę z organizacjami pozarządowymi, także w oparciu o otwarte konkursy ofert, w zakresie upowszechniania kultury fizycznej⁵⁵.

(akta kontroli str. 2540-2589)

W ramach prac ROPS realizowano zadania określone głównie w „Programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w województwie śląskim na lata 2016 – 2020”, „Programie przeciwdziałania narkomanii w województwie śląskim na lata 2011 - 2016 oraz na lata 2017 – 2020”.

ROPS współpracował z urzędami centralnymi, takimi jak Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii (przede wszystkim w zakresie sprawozdawczości, uczestnictwa w konferencjach i spotkaniach warsztatowych, pozyskiwania danych, opracowywania raportów), jednostkami samorządowymi, podmiotami leczniczymi, organizacjami pozarządowymi oraz innymi jednostkami, takimi jak np. Policja, Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny. Współpraca w realizacji różnych przedsięwzięć o charakterze edukacyjno - profilaktycznym realizowana była na podstawie zawartych porozumień⁵⁶.

(akta kontroli str. 2002-2003, 2007, 2590, 2662-2664)

2.4. Samorząd nie korzystał, przy opracowywaniu „Programu Ochrony Środowiska dla Województwa Śląskiego do roku 2019 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2024”, ze wsparcia jednostek naukowych, Ministra Zdrowia lub Ministra Środowiska, określonego w zadaniu 2.1.1 czwartego celu operacyjnego NPZ.

(akta kontroli str. 1999, 2007-2008)

2.5. Samorząd, realizując nałożony przez NPZ wymóg prowadzenia działalności informacyjnej i szkoleniowej podjął działania dla sześciu z ośmiu zadań określonych w NPZ, tj.:

- W ramach 2 celu operacyjnego - Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi zrealizowano szkolenia w ramach zadań:
 - 2.1.1. - prowadzenie działań edukacyjnych, w tym kampanii społecznych, adresowanych do różnych grup docelowych, w szczególności do dzieci, młodzieży i rodziców na temat zagrożeń wynikających z używania środków odurzających, substancji psychotropowych i NSP, a także

⁵⁵ W 2016 r. zorganizowano cztery konkursy, w 2017 r. – cztery konkursy i w 2018 r. pięć konkursów.

⁵⁶ W 2016 r. zawarto pięć porozumień, w 2017 r. i w 2018 r. po trzy porozumienia.

z pozamedycznego stosowania produktów leczniczych, których używanie może prowadzić do uzależnienia – przeprowadzono łącznie siedem działań informacyjnych i szkoleniowych⁵⁷. Z kolei w części zadania dotyczącej upowszechniania informacji na temat dostępu do działań profilaktycznych, interwencyjnych, pomocowych i placówek dla osób zagrożonych uzależnieniem lub uzależnionych od środków odurzających, substancji psychotropowych oraz ich rodzin przez bieżącą aktualizację baz danych i ich udostępniania – opracowano i udostępniono materiały w tym zakresie i udostępniono je na stronie internetowej ROPS. Adresatami ww. działań byli m.in. dzieci i młodzież, przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i oświaty oraz kadry medyczne;

- 2.2. - rozwój kadr uczestniczących w realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania narkomani – przeprowadzono łącznie 16 szkoleń⁵⁸, których uczestnikami byli m.in. przedstawiciele instytucji realizujących zadania z zakresu profilaktyki uzależnień, pomocy społecznej i jednostek organizacyjnych systemu wsparcia rodziny i pieczy zastępczej i wymiaru sprawiedliwości;
- 3.1.1. – edukacja zdrowotna z zakresu realizacji Krajowego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych – zrealizowano 19 działań⁵⁹ (seminaria, konferencje), których uczestnikami byli m.in. uczniowie, przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz kadra medyczna;
- 3.1.2. – szkolenie kadr w zakresie umiejętności rozpoznawania wzorów picia i podejmowania interwencji wobec pacjentów pijących ryzykownie i szkodliwie – zorganizowano trzy konferencje, po jednej w każdym roku objętym kontrolą; w części dotyczącej podnoszenia kompetencji przedstawicieli instytucji działających na rzecz profilaktyki i rozwiązywania problemów wynikających z używania alkoholu, w tym przemocy w rodzinie – przeprowadzono łącznie 29 szkoleń⁶⁰; w zakresie rozwijania systemu kształcenia, doskonalenia zawodowego i odpowiedzialności zawodowej specjalistów psychoterapii uzależnień i instruktorów terapii uzależnień – przeprowadzono łącznie cztery działania⁶¹ (konferencje, konsultacje merytoryczne, superwizje kliniczne); w części dotyczącej podnoszenia kompetencji osób pracujących z dziećmi i młodzieżą w zakresie skutecznych oddziaływań profilaktycznych oraz udzielających pomocy dzieciom z rodzin z problemem alkoholowym – łącznie przeprowadzono pięć szkoleń⁶²; w zakresie szkolenia profesjonalistów na temat FASD (Spektrum Płodowych Zaburzeń Alkoholowych) przeprowadzono sześć szkoleń⁶³.

Uczestnikami szkoleń w ramach zadania 3.1.2. byli m.in. młodzież, przedstawiciele instytucji realizujących zadania z zakresu profilaktyki uzależnień, pomocy społecznej i jednostek organizacyjnych systemu wsparcia rodziny i pieczy zastępczej, duchowieństwa i wymiaru sprawiedliwości;

- 4.2. – działania informacyjno – edukacyjne i profilaktyczne w ramach „Programu Profilaktyki Chorób Płuc w Województwie Śląskim na lata

⁵⁷ W 2016 r. - cztery, w 2017 r. – jedno i w 2018 r. – dwa.

⁵⁸ W 2016 r. – pięć, w 2017 r. – siedem i w 2018 r. - cztery szkolenia.

⁵⁹ W 2016 r. – dziewięć działań, w 2017 r. – dwa działania i w 2018 r. – osiem.

⁶⁰ W 2016 r. – 11, w 2017 r. – 11 szkoleń i w 2018 r. – siedem.

⁶¹ W 2016 r. – jedno, w 2017 r. – jedno i w 2018 r. – dwa działania.

⁶² W 2016 r. – jedno szkolenie, w 2017 r. – dwa i w 2018 r. – trzy.

⁶³ W 2016 r. – jedno szkolenie, w 2017 r. – cztery i 2018 r. – jedno.

2015-2020” oraz „Programu Zapobiegania Nadwadze i Otyłości w Województwie Śląskim na lata 2015 – 2020” - w latach 2016 - 2018 zorganizowano dwie konferencje wojewódzkie skierowane do nauczycieli i osób pracujących z dziećmi, których celem było wskazanie następstw palenia tytoniu dla zdrowia dzieci i młodzieży, a także pokazanie skutecznych metod profilaktyki antynikotynowej, trzy kampanie radiowe przy współpracy z Radiem Katowice S.A., których przedmiotem była problematyka walki z nałogiem tytoniowym oraz wpływ na zdrowie zanieczyszczonego powietrza (smogu) oraz dwie kampanie informacyjne, w ramach których opracowano różnego rodzaju kalendarze zawierające treści promujące zdrowy styl życia (rozdane szkołom).

- W ramach 3 celu operacyjnego - zrealizowano działania dotyczące zadania 1.3. – prowadzenie działań na rzecz upowszechniania wiedzy na temat zdrowia psychicznego (...) - w 2016 r. przeprowadzono działania z obszaru zaburzeń ze spectrum autyzmu oraz zaburzeń snu – zorganizowano siedem konferencji oraz pięć warsztatów. Grupą docelową dla przeprowadzanych działań byli nauczyciele, pedagodzy, wychowawcy, pracownicy domów pomocy społecznej dla osób w podeszłym wieku, ośrodków pomocy społecznej, powiatowych centrów pomocy rodzinie, ośrodków interwencji kryzysowej.

W 2017 r. przeprowadzono działania w następujących tematach: „Myśli i próby samobójcze” oraz „Schizofrenia”. Zorganizowano w powyższej tematyce sześć konferencji oraz sześć warsztatów, dla których grupą docelową byli pracownicy ośrodków pomocy społecznej, powiatowych centrów pomocy rodzinie, domów pomocy społecznej, warsztatów terapii zajęciowych, organizacji pozarządowych, ROPS, jak również nauczyciele, pedagodzy, wychowawcy.

W 2018 r. przeprowadzono działania w następujących tematach: budowanie i ochrona zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży oraz wzmocnienie zdrowia psychicznego osób z grup ryzyka depresji i samobójstw. Zorganizowano w powyższej tematyce siedem konferencji oraz siedem warsztatów. Grupą docelową byli pracownicy pieczy zastępczej, ośrodków pomocy społecznej, domów dziecka, powiatowych centrów rodzin, ośrodków interwencji kryzysowej, powiatowych urzędów pracy.

Zadanie 2.11., tj. szkolenia dla różnych grup zawodowych dotyczące zagrożeń oraz konsekwencji rozwojowych i zdrowotnych u dzieci i młodzieży oglądających pornografię w okresie objętym kontrolą nie było realizowane, co opisano w pkt. 1.4. pierwszego obszaru niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

- Urząd w ramach 4 celu operacyjnego – Ograniczenie ryzyka zdrowotnego wynikające z zagrożeń fizycznych, chemicznych i biologicznych w środowisku zewnętrznym, miejscu pracy, zamieszkania rekreacji oraz nauki nie realizował zadania nr 1.2.7., tj. prowadzenie działalności edukacyjnej w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 1999, 2008-2009, 2665-2679)

2.6. Realizując dyspozycję zawartą w art. 12 ust. 2 ustawy o zdrowiu publicznym terminowo, tj. do dnia 31 marca każdego roku przekazywano Wojewodzie Śląskiemu roczne informacje o zrealizowanych lub podjętych w latach 2016 - 2018 zadaniach z zakresu zdrowia publicznego.

Informacje były sporządzane zgodnie z wzorem określonym w załączniku do Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie rocznej informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia

publicznego⁶⁴ i zawierały rzetelne dane odnośnie zrealizowanych zadań. Informacje za lata 2016 i 2017 zostały zweryfikowane pozytywnie przez Wojewodę Śląskiego m.in. pod względem zgodności realizowanych przez Urząd celów i podjętych lub zrealizowanych zadań z celami operacyjnymi i zadaniami służącymi do ich realizacji, określonymi w NPZ. Informacja za 2018 r., na dzień kontroli NIK⁶⁵, była w trakcie weryfikacji – zgodnie z art. 12 ust. 6 ustawy o zdrowiu publicznym termin weryfikacji, a następnie przekazanie informacji zbiorczej ministrowi właściwemu ds. zdrowia upływa z dniem 30 września 2019 r.

W okresie objętym kontrolą Województwo Śląskie wykazało w informacjach o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego realizację 922 zadań⁶⁶.

W ww. informacjach ujęte były zadania z zakresu zdrowia publicznego, w tym zadania NPZ, zrealizowane w ramach opracowanych programów, tj.: „Program Profilaktyki Chorób płuc w Województwie Śląskim na lata 2015 – 2020”, „Programu Współpracy Samorządu Województwa Śląskiego z Organizacjami Pozarządowymi oraz Podmiotami Wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie” na lata 2016, 2017 i 2018, „Programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w województwie śląskim na lata 2016 – 2020”; „Programu przeciwdziałania narkomanii w województwie śląskim na lata 2017 – 2020”; „Śląskiego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2013 – 2020” oraz na lata 2019 – 2022, „Programu Zapobiegania Nadwadze i Otyłości w Województwie Śląskim na lata 2015-2020”, „Regionalnego programu przeciwdziałania nadwadze, otyłości i cukrzycy w województwie śląskim na lata 2017 – 2020”, „Zdrowa Matka i dziecko na lata 2017-2020”, „Programu Zdrowego Kręgosłupa na lata 2017 – 2021”.

Na podstawie analizy dziewięciu umów⁶⁷ ustalono, że dane dotyczące tych umów, zawarte w rocznych informacjach były rzetelne.

(akta kontroli str.1967-1969, 1973-1974)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Zarząd Województwa Śląskiego w przekazywanych Wojewodzie Śląskiemu rocznych informacjach o zrealizowanych lub podjętych w latach 2016 - 2018 zadaniach z zakresu zdrowia publicznego ujął zadania, które nie były zadaniami z zakresu zdrowia publicznego.

W ramach „Wojewódzkiego programu wyrównywania szans osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu na lata 2017 - 2020. Aktualizacja 2019” zlecono realizację pięciu zadań, dotyczących organizacji zawodów sportowych i pikników integracyjnych dla osób niepełnosprawnych, które następnie zostały wykazane w rocznych informacjach o zrealizowanych lub podjętych w latach 2016 - 2018 zadaniach z zakresu zdrowia publicznego.

Na temat podstaw uznania ww. zadań, realizowanych w ramach „Wojewódzkiego programu wyrównywania szans osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu na lata 2017 - 2020. Aktualizacja 2019”, jako zadań z zakresu zdrowia publicznego oraz podstawy prawnej zlecenia ich realizacji

⁶⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 2216.

⁶⁵ 5 września 2019 r.

⁶⁶ W 2016 r. 294 zadania, w 2017 r. 318 i w 2018 r. 310 zadań.

⁶⁷ Wybranych w sposób losowy po trzy z każdego roku objętego kontrolą (1% zrealizowanych zadań).

w trybie określonym w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Wicemarszałek Województwa Śląskiego wyjaśnił:

„(...) Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (...), jako sposoby realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego określa między innymi:

- edukację zdrowotną dostosowaną do potrzeb różnych grup społeczeństwa, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych (art. 2 punkt 2),
- działania w obszarze aktywności fizycznej (art. 2 punkt 10).

Zgodnie z Ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (...) Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej realizuje zadania na rzecz osób z niepełnosprawnością. Organizacja pikniku integracyjnego dla osób niepełnosprawnych oraz zawodów sportowo – rekreacyjnych związana jest z promowaniem aktywności fizycznej, zawiera także elementy edukacji zdrowotnej. W związku z powyższym przedmiotowe umowy wykazano w Rocznych informacjach o zrealizowanych lub podjętych działaniach z zakresu zdrowia publicznego.

W przypadku realizowanych w latach 2016-2018 otwartych konkursów ofert na zadania publiczne Województwa Śląskiego w dziedzinie kultury fizycznej obszarami działania były:

- organizacja i uczestnictwo w regionalnych, ogólnopolskich i międzynarodowych imprezach sportowych,
- szkolenie dzieci i młodzieży uzdolnionej sportowo oraz sportowców niepełnosprawnych,
- sport akademicki,
- szkolenie i doskonalenie instruktorów, trenerów i sędziów sportowych oraz organizatorów kultury fizycznej,
- organizacja przedsięwzięć dotyczących sportu dla wszystkich, ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży niedostosowanej oraz środowisk o niskim statusie materialnym.

Podmiotami uprawnionymi do realizacji projektów związanych z upowszechnianiem kultury fizycznej były organizacje działające statutowo w obszarze kultury fizycznej oraz bezpieczeństwa publicznego, prowadzące (koordynujące) działania statutowe w danej dyscyplinie sportowej, obejmującej całe województwo, w tym m.in. organizacje pozarządowe, spółdzielnie socjalne, stowarzyszenia samorządu terytorialnego oraz kluby sportowe działające na podstawie przepisów ustawy o sporcie.

W świetle powyższego, poprzez realizację działań związanych z upowszechnianiem kultury fizycznej Województwo Śląskie realizuje m.in. Cel operacyjny nr 1 NPZ, tj. poprawę sposobu żywienia, stanu odżywienia oraz aktywności fizycznej społeczeństw, w tym promowanie:

- aktywności fizycznej, poprzez prowadzenie prozdrowotnej polityki publicznej ukierunkowanej na tworzenie warunków umożliwiających kształtowanie i utrzymanie prawidłowych wzorców aktywności fizycznej w środowiskach nauki, pracy, służby i wypoczynku;
- kultury fizycznej przez zapewnianie dostępności do obiektów sportowych i zajęć polegających na aktywności fizycznej.

Stało się to podstawą do wprowadzenia realizacji działań, związanych z upowszechnianiem kultury fizycznej do Rocznych informacji o zrealizowanych lub podjętych działaniach z zakresu zdrowia publicznego. Należy zaznaczyć, że przedmiot działalności oferenta, określony w Krajowym Rejestrze Sądowym każdorazowo powinien mieścić się w obszarze, w którym realizowany jest konkurs. Z uwagi na cele statutowe jednostek biorących udział w otwartych konkursach ofert dot. upowszechniania kultury fizycznej oraz na charakter przedmiotowych konkursów, gdzie zadanie z obszaru zdrowia publicznego było realizowane

w sposób pośredni, zasadnym było zastosowanie przede wszystkim trybu ich realizacji w oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. (...)

(akta kontroli str. 1983, 1987-1889)

NIK, odnosząc się do powyższych ustaleń, stoi na stanowisku, że opisane wyżej zadania dotyczące organizacji zawodów sportowych i pikników integracyjnych dla osób niepełnosprawnych nie były zadaniami z zakresu zdrowia publicznego, na co wskazuje również Wicemarszałek w swoich wyjaśnieniach stwierdzając, że były to zadania, które w sposób pośredni dotyczyły zadań z zakresu zdrowia publicznego. Zgodnie z cytowaną wcześniej opinią Ministerstwa Zdrowia z dnia 3 kwietnia 2017 r., w tym zakresie kluczowe znaczenie ma analiza charakteru danego zadania pod kątem spełnienia warunków ustawy o zdrowiu publicznym lub ustawy o wolontariacie.

OCENA CZĄSTKOWA

Samorząd nawiązał efektywną współpracę z innymi podmiotami przy realizacji NPZ i prawidłowo ją koordynował. W ramach realizowanych zadań prowadzono działalność informacyjną i szkoleniową, w tym dla kadr medycznych. Realizując obowiązek art. 12 ust. 2 ustawy o zdrowiu publicznym terminowo przekazywano Wojewodzie Śląskiemu roczne informacje o zrealizowanych lub podjętych w latach 2016 - 2018 zadaniach z zakresu zdrowia publicznego. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła wykazania w ww. informacjach zadań, które nie były zadaniami z zakresu zdrowia publicznego.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Analiza dokumentacji dziewięciu zadań⁶⁸ realizowanych przez Wydział Zdrowia⁶⁹ i ROPS⁷⁰ i wykazała, że planowane dla nich cele były mierzalne, realne do osiągnięcia oraz określone w czasie, a mierniki przyjęte na poziomie odpowiednich programów były adekwatne.

Celem ww. zadań było inicjowanie i wzmocnienie działań na rzecz profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień w województwie śląskim oraz poprawa stanu zdrowia społeczności województwa śląskiego, poprzez podjęcie skutecznych działań z zakresu promocji i profilaktyki zdrowia. Łączne wydatki na realizację ww. zadań wyniosły 9.536,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 1999-2000, 2009-2011, 2680-2683, 2700-2708)

Ww. zadania służyły realizacji celów „Programu przeciwdziałania narkomanii w województwie śląskim na lata 2011-2016”, „Programu przeciwdziałania narkomanii w województwie śląskim na lata 2017-2020” oraz „Programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w województwie śląskim na lata 2016-2020”, „Program Zapobiegania Nadwadze i Otyłości w Województwie Śląskim

⁶⁸ Dobranych celowo spośród zadań wykazanych w rocznych informacjach o zrealizowanych lub podjętych w latach 2016 - 2018 zadaniach z zakresu zdrowia publicznego, w tym zadaniach NPZ – po trzy zadania z poszczególnych lat objętych kontrolą

⁶⁹ (8) Opracowanie i druk materiałów profilaktycznych poświęconych problematyce szkodliwości palenia tytoniu oraz (9) Opracowanie i druk materiałów profilaktycznych poświęconych problematyce otyłości i nadwagi.

⁷⁰ (1) Wsparcie rozwoju i modernizacja bazy materialnej, organizacyjnej i merytorycznej podmiotów prowadzących działalność leczniczą, realizujących zadania w zakresie leczenia uzależnień od alkoholu i narkotyków.; (2) Wsparcie zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty w oparciu o ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; (3) Wsparcie gmin i powiatów ziemskich województwa śląskiego w zakresie tworzenia i prowadzenia placówek wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży (świetlic i klubów); (4) Wsparcie reintegracji społecznej i zawodowej osób uzależnionych od alkoholu (dotacje dla Centrów Integracji Społecznej); (5) Edukacja publiczna oraz wzmocnienie kompetencji zawodowych osób pracujących w obszarze przeciwdziałania narkomanii, problemów alkoholowych oraz przemocy w rodzinie (organizacja szkoleń, konferencji, kampanii, współorganizacje); (6) Badanie i monitorowanie problemów związanych z zażywaniem środków psychoaktywnych oraz wzmocnienie systemu informacji w tym obszarze; (7) Diagnoza i programowanie działań z zakresu rozwiązywania problemów uzależnień (opracowanie programu rozwiązywania problemów alkoholowych, przygotowanie sprawozdań z realizacji zadań).

na lata 2015 - 2020” oraz „Programu Profilaktyki Chorób Płuc w Województwie Śląskim na lata 2015-2020”. Zarówno „Program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w województwie śląskim na lata 2016 -2020” oraz „Program przeciwdziałania narkomanii w województwie śląskim na lata 2017-2020” zawierały wskaźniki monitorowania i ewaluacji, które określone były w czasie obowiązywania danego programu, czyli odpowiednio w latach 2016 - 2020 oraz 2017 - 2020.

Przyjęty sposób monitorowania i ewaluacji pozwalał na dokonanie analizy porównawczej w poszczególnych latach oraz w stosunku do poprzednich edycji ww. programów.

W latach 2016 - 2018 ROPS oraz Wydział Zdrowia nie zlecał prowadzenia badań ewaluacyjnych podmiotom zewnętrznym.

ROPS na bieżąco prowadził ewaluację np. realizowanych szkoleń w oparciu o ankiety ewaluacyjne. W 2016 r. dokonano analizy realizacji celów zadań „Programu przeciwdziałania narkomanii w województwie śląskim na lata 2011 – 2016” z przedstawieniem osiągniętych wskaźników ilościowych (w ujęciu liczbowym lub procentowym) i jakościowych w trakcie ich realizacji. Analizę tę zawierał „Program przeciwdziałania narkomanii w województwie śląskim na lata 2017 – 2020” w rozdziale „Realizacja Programu przeciwdziałania narkomanii w województwie śląskim na lata 2011 – 2016”. Podobnie, analizę realizacji poprzedniej edycji programu zawierał „Program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w województwie śląskim na lata 2016 – 2020”.

Wydział Zdrowia w trakcie realizacji „Śląskiego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2013 – 2020” przygotowywał raporty z ewaluacji wybranych zadań⁷¹. W latach 2016 - 2018 ocenie ewaluacyjnej podlegały wybrane konferencje szkoleniowe, na których proszono uczestników o wypełnienie kwestionariusza standaryzowanej ankiety ewaluacyjnej. Celem badania było poznanie opinii uczestników na temat następujących aspektów:

- doboru treści prezentowanych na konferencji,
- przydatności uzyskanych informacji w pracy zawodowej respondentów,
- poziomu merytorycznego wykładu,
- poziomu organizacji konferencji.

(akta kontroli str. 2000, 2011-2012)

W latach 2016 - 2018 ROPS realizując wyżej opisane zadania, wyznaczone wojewódzkimi programami z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii, na bieżąco dokonywał analizy efektów ich wykonania. Analiza taka prowadzona była w szczególności w trakcie przygotowywania raportów z wykonania zadań w danym czasokresie, sprawozdań opisowych z wykonania budżetu na dany rok, sprawozdań merytorycznych składanych do różnych instytucji takich jak np. Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, planu dochodów i wydatków na dany rok. Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia wyjaśnił m.in., że „(...) Z prowadzonych analiz wynikało, że dobór celów oraz środków ich realizacji został właściwie ujęty w programach wojewódzkich, dlatego też nie było konieczności modyfikacji wykonywanych zadań.(...)”.

(akta kontroli str. 1991, 1993-1994)

⁷¹(1) Wojewódzka Konferencja - Zaburzenia zachowania u dzieci i młodzieży zorganizowana w Katowicach w 2018 r; (2) Regionalne Konferencje - Zaburzenia zachowania u dzieci i młodzieży zorganizowane w Rybniku, Częstochowie i Bielsku – Białej w 2018 r. (3) Wojewódzka Konferencja – Myśli suicydalne, próby samobójcze zorganizowana w 2017 r. w Katowicach, Rybniku, Częstochowie i Bielsku - Białej; (4) Wojewódzka Konferencja – zaburzenia ze spectrum autyzmu zorganizowana w 2016 r. w Katowicach, Rybniku, Częstochowie i Bielsku – Białej.

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

W ocenie NIK, informacje pochodzące z monitorowania realizacji programów wojewódzkich uwzględniających zadania NPZ zapewniły wiarygodne dane na temat osiągniętych efektów. Samorząd wykorzystywał wyniki prowadzonego monitoringu i ewaluacji tych programów przy planowaniu kolejnych zadań z zakresu zdrowia publicznego.

IV. Uwagi

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na obowiązek:

1. Powierzenia realizacji zadań, których charakter wskazuje, że są zadaniami z zakresu zdrowia publicznego, w trybie określonym w ustawie o zdrowiu publicznym.
2. Wykazywania w przekazywanych Wojewodzie Śląskiemu rocznych informacjach o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego wyłącznie zadań, które miały taki charakter.

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 Katowicach. 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
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Katowice, dnia 14 listopada 2019 r.

Kontroler
Aleksander Górniak
Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....