



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.003.02.2019



01627819

Dariusz Latarowski
Burmistrz Miasta Grajewo
ul. Strażacka 6a, 19-200 Grajewo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/094 – Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Grajewo, ul. Strażacka 6a, 19-200 Grajewo
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Latarowski, Burmistrz Miasta, od 9 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz poszerzania i udoskonalania oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w tym w szczególności zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego
Okres objęty kontrolą	Lata 2016–2019 (do zakończenia kontroli)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Andrzej Juchnicki – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/29/2019 z 6 lutego 2019 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miasto Grajewo w latach 2016–2019 (do zakończenia kontroli) nie wykonywało prawidłowo zadań określonych w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016–2020³ i przepisach art. 4¹ ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴ oraz art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁵, dotyczących zwiększania dostępności programów profilaktycznych o naukowych podstawach lub o potwierdzonej naukowo skuteczności w zakresie rozwiązywania problemów z używaniem substancji psychoaktywnych. Na sześć zrealizowanych programów profilaktycznych tylko jeden był bowiem rekomendowany przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, posiadał naukowe podstawy lub potwierdzoną naukowo skuteczność⁶. Aktywność Urzędu w zakresie profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków koncentrowała się na realizacji programów profilaktycznych nieposiadających rekomendacji i o niepotwierdzonej naukowo skuteczności. Z informacji uzyskanej z trzech szkół podstawowych wynika, że w okresie objętym kontrolą zrealizowały one kolejny program rekomendowany z 49 ogółem.

Urząd zdiagnozował w latach 2013 i 2016 problemy lokalne wynikające z używania substancji psychoaktywnych, jednak ich wyniki (poza Miejskim Programem Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii⁷ na 2017 rok) nie zostały zaprezentowane w Miejskich Programach na lata 2016, 2018 i 2019. We wszystkich zaś Miejskich Programach nie ujęto celów i zadań wskazanych w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016–2020, a te, które w nich zapisano były ogólne i nie odnosiły się do zdiagnozowanych zagrożeń. Nie określono w nich także wskaźników mierzących stopień osiągnięcia założonych celów i korzyści z ich osiągnięcia oraz nie zdefiniowano spodziewanych rezultatów⁸ z realizacji Miejskich Programów, a także nie przeprowadzono ich ewaluacji. Ponadto Miejskie Programy na lata 2018 (po 21 sierpnia 2018 r.) i 2019 nie zostały dostosowane do wymogów określonych w art. 10 ust. 2a i 2b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

W toku kontroli stwierdzono też nieprawidłowości polegające na wykazaniu w sprawozdaniach PARPA–G1 z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych nierzetelnych danych na temat programów profilaktycznych realizowanych w latach 2016 i 2017.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Narodowy Program Zdrowia na lata 2016–2020 stanowi załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. – Dz. U. poz. 1492.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2137, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1030, ze zm.

⁶ „System rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego”, wdrażany przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Ośrodek Rozwoju Edukacji oraz Instytut Psychiatrii i Neurologii.

⁷ Dalej: „Miejski Program”.

⁸ Rezultaty opisują efekty (produkty) realizacji programu, które będą dostarczone beneficjentom; rezultaty powinny zaspokajać główne potrzeby grup docelowych.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Przygotowanie i realizacja gminnych programów profilaktyki oraz rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii

1. Przygotowanie gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2016–2019 obowiązywały cztery Miejskie Programy, opracowane odrębnie na każdy rok, zatwierdzone uchwałami Rady Miasta Grajewo¹⁰. Zgodnie z Miejskimi Programami na lata 2016, 2017 i 2018 realizatorem i koordynatorem programu w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi był Pełnomocnik Burmistrza Miasta ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych („Pełnomocnik ds. Problemów Alkoholowych”)¹¹, a w zakresie przeciwdziałania narkomanii wspomniany Pełnomocnik i Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Grajewie („MOPS”). Burmistrz Miasta wyjaśnił, że: *„realizacja zadań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych należy do zadań własnych miasta. W uchwałach Rady Miasta nie wskazano innej jednostki do realizacji tego programu, ponieważ dla wszystkich jest oczywiste to, że realizatorem Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych jest MOPS, działający wspólnie z Pełnomocnikiem ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych”*.

(akta kontroli str. 3-49)

W Miejskim Programie na 2019 rok nie wskazano jednostki zobowiązanej do realizacji tego programu, co naruszało art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i art. 10 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Burmistrz Miasta wyjaśnił, że: *„w Miejskim Programie na 2019 rok rzeczywiście nie została wskazana z nazwy jednostka go realizująca i koordynująca. Jednakże, podobnie jak w przypadku programów uchwalonych przez Radę Miasta w latach wcześniejszych, z treści zawartych w samym Programie wynika, kto jest realizatorem poszczególnych form działalności profilaktycznej. W przypadku MOPS zajmuje się tymi sprawami wyspecjalizowana jednostka organizacyjna, tj. Klub „Zdrowie i Trzeźwość” działający m.in. poprzez świetlice socjoterapeutyczną i Punkt Konsultacyjny. Wykonywanie uchwał Rady Miasta należy do zadań Burmistrza, a zgodnie z art. 33 ust 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym Burmistrz wykonuje zadania przy pomocy Urzędu Miasta, którego jest kierownikiem. Jako kierownik wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników Urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, w tym MOPS”*.

(akta kontroli str. 43-49, 195-203)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, gminny program jest realizowany przez ośrodek pomocy społecznej, o którym mowa w przepisach o pomocy społecznej, lub przez inną jednostkę wskazaną w tym programie. W Miejskim Programie na 2019 rok, w przeciwieństwie do wcześniejszych Programów, nie wskazano jednostki zobowiązanej do realizacji tego Programu. Zgodnie z § 4 regulaminu organizacyjnego MOPS, Klub „Zdrowie i Trzeźwość” nie jest jednostką organizacyjną tylko komórką organizacyjną MOPS. (akta kontroli str. 43-49, 451-459)

Do zdiagnozowania występujących w Mieście problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych wykorzystano niżej wymienione opracowania.

- a) *„Raport diagnostyczny problemów alkoholowych, narkomanii i przemocy dla miasta Grajewo” z listopada 2013 roku¹²*, w którym zostały omówione problemy związane z alkoholem, wyrobami tytoniowymi, narkotykami i przemocą. W dokumencie tym zamieszczono m.in. wyniki badań ankietowych, którymi objęto 187 mieszkańców Grajewo (sonda uliczna), 165 uczniów klas VI z trzech szkół podstawowych, klas III z trzech gimnazjów i klas II z dwóch

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Nr XVII/136/15 z 29 grudnia 2015 r., Nr XXX/229/16 z 28 grudnia 2016 r., nr XLV/342/17 z 28 grudnia 2017 r. i nr III/21/18 z 28 grudnia 2018 r.

¹¹ Pełnomocnikiem ds. Problemów Alkoholowych realizującym także zadania z zakresu przeciwdziałania narkomanii był pracownik Wydziału Organizacyjnego.

¹² Opracowany przez Ośrodek Profilaktyki i Terapii Uzależnień w Płocku.

szkół średnich, 87 nauczycieli oraz 16 sprzedawców i właścicieli punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Przedstawiono dane dotyczące rynku alkoholowego w Grajewie (157 punktów sprzedaży napojów alkoholowych; liczba mieszkańców przypadających na jeden punkt sprzedaży wynosiła 149, a z napojami o zawartości powyżej 18% – 485), alkoholu w życiu dorosłych mieszkańców Grajewa, czy postaw młodzieży wobec alkoholu i narkotyków. W podsumowaniu sformulowano „strategiczne kierunki realizacji programu miejskiego w przyszłych latach”: 1) zwiększenie częstotliwości badania efektywności programów profilaktycznych realizowanych w szkołach i poza szkołą, 2) kontynuacja działań profilaktycznych, a w szczególności profilaktyki środowiskowej wśród dzieci i młodzieży, 3) kontynuacja kontroli sprzedaży napojów alkoholowych nieletnim, 4) dalsze aktywne działania w obszarze zastosowania procedury Niebieskiej Karty, 5) rozszerzenie oferty pomocy dla ofiar przemocy w rodzinie. (akta kontroli str. 50-110)

- b) „*Diagnozę lokalnych zagrożeń społecznych – Raport z badań ankietowych przeprowadzonych na terenie miasta Grajewa*” z października 2016 roku¹³, w której przedstawiono wyniki badań ankietowych 50 mieszkańców miasta (sonda uliczna), dotyczące m.in. spożywania alkoholu i zażywania narkotyków oraz wyniki badań internetowych 86 uczniów trzech szkół podstawowych (z Zespołów Szkół Miejskich: nr 1 – 23, nr 2 – 20 i nr 3 – 43) i 71 uczniów trzech gimnazjów (z Zespołów Szkół Miejskich: nr 1 – 21, nr 2 – 26 i nr 3 – 24). Przedstawiono dane dotyczące lokalnych zagrożeń związanych ze spożywaniem alkoholu, narkotyków i dopalaczy, wyniki badań sprzedawców napojów alkoholowych i młodzieży szkolnej. Opisano też wyniki badań „*Używanie alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną*”, oparte na Europejskim Programie Badań Ankietowych w szkołach ESPAD z 2015 roku, z których wynika, że napoje alkoholowe są najbardziej rozpowszechnioną substancją psychoaktywną wśród młodzieży szkolnej. Próby jego spożywania ma za sobą bowiem 83,8% gimnazjalistów z klas trzecich i 95,8% uczniów drugich klas szkół ponadgimnazjalnych w Polsce. Na tle tych wyników uczniowie szkół w Grajewie wypadali korzystnie – inicjację alkoholową miało za sobą od 33% do 54% uczniów gimnazjum. W podsumowaniu napisano m.in., że w latach 2013-2015 wzrosła liczba osób objętych oddziaływaniami profilaktycznymi i że 26% respondentów to osoby deklarujące abstynencję. Największa grupa badanych przyznała, że pije alkohol kilka razy w roku (52%) lub kilka razy w miesiącu (12%). Jedynie 2% badanych przyznało się do codziennego spożywania napojów alkoholowych. Spośród respondentów, 36% stwierdziło, że zna osoby zażywające substancje psychoaktywne, a 18% – osoby zażywające marihuanę i haszysz. (akta kontroli str. 111-180)

Problemy związane z profilaktyką uzależnień i ograniczeniem ich negatywnych skutków społecznych zostały także omówione w Strategii rozwiązywania problemów społecznych w zakresie pomocy społecznej w mieście Grajewo¹⁴ (na lata 2010–2016) i w Strategii rozwiązywania problemów społecznych dla miasta Grajewo na lata 2017–2024¹⁵. W nowej strategii, w celu strategicznym 3 „*Profilaktyka uzależnień ograniczenie ich negatywnych skutków społecznych*” określono dwa programy operacyjne: 3.1 – Zapobieganie powstawaniu nowych problemów uzależnień na terenie gminy¹⁶ i 3.2 – Wzmocnienie lokalnych systemów profilaktyki i rozwiązywania problemów¹⁷, które były zbieżne z zadaniami Miejskich Programów na lata 2017, 2018 i 2019. Wskazano także mierniki oceny¹⁸ i zaznaczono, że organem odpowiedzialnym za wdrażanie strategii będzie MOPS, a realizacja działań z niej wynikających odbywać się będzie zgodnie z harmonogramem, ujętym w rocznych planach. (akta kontroli str. 181-194)

¹³ Opracowany przez Centrum Rozwiązywania Problemów Społecznych w Warszawie.

¹⁴ Uchwała nr XLIII/261/10 Rady Miasta Grajewo z 5 marca 2010 r. (obowiązująca do 25 stycznia 2017 r.).

¹⁵ Uchwała nr XXXI/241/17 Rady Miasta Grajewo z 25 stycznia 2017 r.

¹⁶ Kierunki działań: 1) podnoszenie kwalifikacji kadry specjalistów w zakresie ich działań profilaktycznych i terapeutycznych w formie szkoleń i superwizji, 2) prowadzenie miejskich kampanii społecznych i działalności edukacyjnej na rzecz przeciwdziałania uzależnieniom, 3) zmiana zachowań i postaw mieszkańców w sytuacjach związanych z alkoholem i narkotykami, 4) opracowanie i realizacja lokalnego programu przeciwdziałania narkomanii, 5) monitorowanie i kreowanie lokalnej profilaktyki sprzedaży alkoholu.

¹⁷ Kierunki działań: 1) opracowywanie, upowszechnianie i dystrybucja materiałów edukacyjnych dla osób i podmiotów zajmujących się rozwiązywaniem problemów alkoholowych, 2) doskonalenie zawodowe kadr z obszaru profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, 3) podejmowanie działań poprzez kierowanie osób uzależnionych i współuzależnionych na leczenie odwykowe.

¹⁸ Mierniki oceny: 1) liczba akcji profilaktycznych, 2) liczba konferencji na temat profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, w tym przeciwdziałania przemocy w rodzinie, 3) liczba organizacji, które dostały wsparcie na działania mające na celu zmianę obyczajów w zakresie spożycia alkoholu, 4) liczba szkół, które uzyskały wsparcie na działania związane z zapobieganiem używaniu środków psychotropowych.

MOPS przedłożył (21 czerwca 2018 r.) roczne sprawozdanie z realizacji Strategii rozwiązywania problemów społecznych dla miasta Grajewo za 2017 rok, w którym poinformował o działaniach podjętych na rzecz profilaktyki uzależnień i ograniczania ich negatywnych skutków społecznych. W dokumencie tym nie przedstawiono danych z roku bieżącego na tle lat poprzednich i nie odniesiono się do ustalonych mierników oceny. (akta kontroli str. 442-450)

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że: „zgodnie z przyjętą *Strategią Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych dla miasta Grajewo na lata 2017–2024*” podmiotem odpowiedzialnym za realizację Strategii jest MOPS. Realizacja działań wynikających ze Strategii odbywa się zgodnie z przyjętymi do realizacji przez MOPS i Urząd Miasta harmonogramami i planami. MOPS jako jednostka odpowiedzialna za koordynację realizacji Strategii wykonywał swoje zadania współpracując z podmiotami odpowiedzialnymi. Współpraca ta polegała na organizacji spotkań indywidualnych, prowadzeniu korespondencji pisemnej i elektronicznej. Pracownicy Ośrodka dokonywali szczegółowej analizy przedkładanych sprawozdań. Zarówno Pełnomocnik ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, jak i Kierownik Klubu „Zdrowie i Trzeźwość”, złożyli szczegółowe sprawozdania na temat realizacji zadań wynikających ze swojej działalności za 2017 rok na sesji Rady Miasta w dniu 25 kwietnia 2018 r. MOPS nie dokonał wprawdzie oceny realizacji działań związanych z profilaktyką uzależnień od alkoholu i narkotyków, ale dokonali tego radni Rady Miasta, przyjmując przedstawione im informacje i nie zgłaszając żadnych istotnych uwag. Co do mierników zostały one zaprezentowane w informacji przedłożonej Radzie Miasta za 2017 rok, np. „zrealizowano 30 programów profilaktycznych o tematyce uzależnień”, „zrealizowano 3 edycje programu informacyjno-edukacyjnego dla 201 nauczycieli i pedagogów szkolnych”. MOPS, składając informację w następnych latach, zmieni metodologię składania sprawozdań poprzez wprowadzenie do niej zapisów o charakterze oceniającym”. (akta kontroli str. 195-203)

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że zgodnie z zapisami Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych dla miasta Grajewo na lata 2017–2024 (str. 75), MOPS powinien przedłożyć Radzie Miejskiej sprawozdanie z realizacji Strategii, przedstawiające dane z roku bieżącego „na tle lat poprzednich i odniesienie się do określonych w strategii mierników realizacji działań realizujących cele strategiczne”. (akta kontroli str. 181-194)

1.2. Poniżej przedstawiono wyniki analizy Miejskich Programów.

- a) Wszystkie programy zawierały zbliżoną treść, w której wskazano: postanowienia ogólne (zadania miasta wymienione w art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii), cele programów, zadania i sposoby ich realizacji¹⁹, źródła finansowania (środki własne Miasta pozyskane z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych) oraz zasady wynagradzania członków Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych²⁰ („MKRPA”). W Miejskim Programie na 2017 rok przedstawiono wyniki badań ankietowych z października 2016 roku, natomiast w programach na lata 2016²¹, 2018 i 2019 wyników takich badań nie podawano. Burmistrz Miasta wyjaśnił, że: „badania ankietowe przeprowadzane są średnio raz na trzy lata i na ich podstawie tworzy się cele strategiczne Programu i w konsekwencji cele operacyjne Programu. W Miejskim Programie na 2016 rok wprawdzie nie przytacza się wyników badań, ale uwzględnia się wyniki Raportu z 2013 roku pn. „Raport diagnostyczny problemów alkoholowych, narkomanii i przemocy dla miasta Grajewo” oraz wnioski ze „Strategii Rozwiązywania problemów społecznych dla miasta Grajewo na lata 2009–2016”. Miejski Program na 2018 rok zawiera jako załącznik „Diagnozę Problemów uzależnień i innych zagrożeń społecznych”. Miejski Program na 2019 rok, nie zawiera wyników badań ankietowych, jednak uwzględnia w swoich założeniach diagnozę lokalnych zagrożeń społecznych z 2016 roku. (akta kontroli str. 3-49, 195-203)

¹⁹ Na przykład: 1) zapewnienie pomocy terapeutycznej osobom uzależnionym od alkoholu i narkotyków w ramach działalności Klubu „Zdrowie i Trzeźwość”, 2) prowadzenie Miejskiego Punktu Konsultacyjnego w dziedzinie uzależnień i przemocy w rodzinie dla osób uzależnionych i współuzależnionych od alkoholu i narkotyków, 3) rozpowszechnianie informacji o: chorobie alkoholowej i narkomanii oraz możliwościach ich leczenia, punktach udzielających pomocy i wsparcia, ruchach samopomocowych, grupach AA, grupach wsparcia (wstępne motywowanie do terapii).

²⁰ Powołana zarządzeniem nr 34/15 Burmistrza Miasta Grajewo z 17 lutego 2015 r. i zarządzeniem nr 14/18 z 10 grudnia 2018 r.

²¹ W Miejskim Programie na 2016 rok nie przedstawiono wyników badań ankietowych przeprowadzonych w listopadzie 2013 roku.

W Miejskich Programach określono potrzeby organizacyjne, kadrowe i merytoryczne w celu ograniczenia lub przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii. Wskazano, że prowadzony będzie Miejski Punkt Konsultacyjny w dziedzinie uzależnień i przemocy w rodzinie dla osób uzależnionych i współuzależnionych od alkoholu i narkotyków, w którym zatrudnionych zostanie dwóch terapeutów dla osób uzależnionych od alkoholu, jeden (od 2019 roku dwóch) terapeuta dla osób uzależnionych od narkotyków i jeden psycholog dla osób współuzależnionych oraz dla ofiar przemocy w rodzinie. (akta kontroli str. 3-49)

- b) Do zdiagnozowania występujących w Mieście problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych wykorzystano aktualne informacje i opinie uzyskane z Sądu Rejonowego w Grajewie, od kuratorów sądowych i Policji w Grajewie. Ponadto przy realizacji Miejskich Programów, oprócz wniosków wymienionych instytucji, MKRPA rozpatrywała wnioski w sprawie objęcia leczeniem odwykowym otrzymane z Prokuratury Rejonowej w Grajewie i od członków rodzin osób nadużywających alkoholu. (akta kontroli str. 204-268)
- c) Cele Miejskich Programów²², identyczne we wszystkich latach objętych kontrolą, były ogólne i nie odnosiły się do zdiagnozowanych zagrożeń. Ponadto nie były mierzalne (nie określono skwantyfikowanych wskaźników), nie zostały określone w czasie (tym samym nie zostały sformułowane zgodnie z zasadą SMART²³) i nie wskazano korzyści wynikających z osiągnięcia tych celów. Ponadto cele operacyjne nr 3, 4 i 5 nie zostały sformułowane jako stany przyszłe, przewidziane do osiągnięcia dzięki podjętym działaniom²⁴, co było działaniem nierzetelnym. (akta kontroli str. 3-49)

Burmistrz Miasta podał, że: „faktycznie należy się zgodzić z tym, że cele określone w Miejskich Programach na 2016–2019 rok zostały sformułowane w sposób niemierzalny. Z drugiej jednak strony praktycznie trudno jest zaplanować określone działanie w konkretnym, ściśle określonym terminie, np. „prowadzenie pomocy indywidualnej z zakresu psychologii i prawa”. Tego rodzaju działania muszą być realizowane przez cały rok w zależności od występujących potrzeb. Nie każdy rodzaj działalności może być także zmierzony konkretnym wskaźnikiem – liczbą, np. „organizowanie pracy psychologa w Klubie „Zdrowie i Trzeźwość”. Są jednak i działania mierzalne np. „edukacja właścicieli i sprzedawców placówek prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych” poprzez określenie ilości i terminów akcji edukacyjnych. Przyczyna takiego sposobu formułowania celów leży zapewne w przyzwyczajeniach pracownika odpowiedzialnego za realizację tego zadania i braku jego dbałości o bieżącą lekturę zmieniających się przepisów prawa, rekomendacji PARPA i literatury przedmiotu. Na ten aspekt pracy podwładnego jego przełożeni służbowi zwrócą szczególną uwagę. (akta kontroli str. 3-49, 195-203)

- d) Zadania służące realizacji wyznaczonych celów, nieznacznie zmienione w 2017 roku, obejmowały przede wszystkim: 1) zwiększanie dostępności do pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu i innych środków psychoaktywnych (10 zadań szczegółowych), 2) udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe pomocy psychologicznej i prawnej, w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie (dziewięć zadań szczegółowych), 3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania

²² Do celów ogólnych zaliczono m.in.: 1) zmniejszenie rozmiarów istniejących już problemów alkoholowych i narkomanii, 2) podnoszenie świadomości mieszkańców miasta Grajewo w zakresie zagrożeń związanych ze spożywaniem alkoholu, 3) budowanie wsparcia dla działań na rzecz zdrowia publicznego, 4) wszechstronne wspieranie rodzin, w których występuje problem uzależnienia i przemocy w rodzinie, 5) przeciwdziałanie zagrożeniom i uzależnieniom występującym wśród młodzieży i dorosłych mieszkańców Grajewa, 6) zwiększenie dostępności i skuteczności profesjonalnej terapii dla osób uzależnionych i współuzależnionych członków rodzin. Do celów operacyjnych zaliczono głównie: 1) zwiększenie dostępności i skuteczności profesjonalnej terapii dla osób uzależnionych i współuzależnionych członków rodzin, 2) zwiększenie dostępności pomocy socjalnej, psychologicznej i socjoterapeutycznej wobec dzieci i młodzieży z rodzin z problemami alkoholowymi w domu, 3) wdrożenie nowych form profilaktyki kierowanej w szczególności do dzieci i młodzieży, 4) rozwinięcie profilaktyki rodzinnej – uczenie rodziców umiejętności wspierania abstynencji dzieci (edukacja dorosłych), 5) promocja zdrowego stylu życia poprzez kształtowanie postaw sportowych dzieci i młodzieży, 6) kontrola działalności gospodarczej w zakresie obrotu napojami alkoholowymi poprzez konsekwentne egzekwowanie zakazu podawania i sprzedaży alkoholu nieletnim (w 2019 roku wszystkie wymienione zadania zostały zaliczone celów szczegółowych).

²³ Cele powinny być opisane zgodnie z zasadą SMART, czyli: konkretnie i prosto (S – ang. Specific, Simple), mierzalnie (M – ang. Measurable), w sposób dający się ocenić je jakościowo (A – ang. Assessable), realistyczne (R – ang. Realistic), w powiązaniu z czasem (T – ang. Time-bound).

²⁴ Cele to przyszłe stany, przewidziane do osiągnięcia dzięki podjętym działaniom. Cele powinny odnosić się do kluczowych problemów i być definiowane w kategoriach otrzymywanych korzyści, będących rezultatem zaplanowanych działań. Inicjowanie projektów, prof. dr hab. Michał Trocki, dr Emil Bukłaha, Katedra Zarządzania Projektami SGH, materiały szkoleniowe.

narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych i działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych (15 zadań szczegółowych), 4) wspieranie działalności instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych, które wspierają rozwiązywanie problemów alkoholowych i przeciwdziałaniu narkomanii (cztery zadania szczegółowe), 5) podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów prawa w zakresie reklamy i promocji napojów alkoholowych (trzy zadania szczegółowe), 6) wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej (jedno zadanie szczegółowe). W Miejskich Programach nie określono natomiast wskaźników oceny skuteczności realizacji zamierzonych zadań, harmonogramu realizacji powyższych zadań i osób (instytucji) odpowiedzialnych za ich realizację. Burmistrz Miasta wyjaśnił, że: „w przyjętej w mieście Grajewo praktyce treść programów profilaktycznych zazwyczaj jest dostosowana do obowiązujących przepisów i występujących potrzeb społecznych. Określenie wskaźników oceny skuteczności realizacji zaplanowanych do wykonania zadań jest bardzo trudne lub wręcz niemożliwe, często jest to bowiem materia niemierzalna, efekty działań profilaktycznych mogą pojawić się po latach, kiedy już osób poddanych tej działalności w szkołach bądź ośrodkach pomocy nie ma. Efektów działań profilaktycznych może także w ogóle nie być. Mogą też być pozytywne efekty przejściowe, które po pewnym czasie są zastąpione zachowaniami negatywnymi. Trzeba także pamiętać o tym, że działaniom programów profilaktycznych nie jest poddawana ciągle ta sama grupa osób, ciągle bowiem pojawiają się osoby „nowe”. Mimo tych uwag Urząd będzie podejmował działania mające na celu określenie obiektywnych wskaźników skuteczności podejmowanych działań. Zadania, przynajmniej w części będą realizowane według przewidzianego harmonogramu ze wskazaniem osób bądź instytucji odpowiedzialnych. Dotychczas nie czyniono tego, ponieważ nie było podmiotu, organu, który by zwrócił Urzędowi na ten aspekt działalności uwagę. Kolejną przyczyną jest wskazana wcześniej okoliczność dotycząca pracownika odpowiedzialnego. (akta kontroli str. 3-49, 195-203)

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że zadanie nr 1 (zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu i innych środków psychoaktywnych) zostało zdefiniowane bardzo podobnie jak cel operacyjny nr 1, a nie jak działanie przewidziane do realizacji.

- e) W żadnym z Miejskich Programów nie zdefiniowano spodziewanych rezultatów ich realizacji. Burmistrz Miasta wyjaśnił, że: „powody, dla których w żadnym z Miejskich Programów nie określono rezultatów są analogiczne do podanych we wcześniejszych wyjaśnieniach i dotyczą pracownika realizującego te zadania”. (akta kontroli str. 3-49, 195-203)
- f) W latach objętych kontrolą nie prowadzono ewaluacji Miejskich Programów, a ich monitoring był prowadzony przez Pełnomocnika ds. Problemów Alkoholowych, która nadzorowała działania MOPS i szkół podstawowych związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów osób uzależnionych od alkoholu i narkotyków, organizowała pracę MKRPA, przygotowywała treści umów, zleceń i innych dokumentów związanych z realizacją Miejskiego Programu oraz przygotowywała projekty uchwał Rady Miasta z informacjami na temat realizacji Miejskich Programów. (akta kontroli str. 269-272)

W informacjach opisano m.in.: 1) wykaz podmiotów, z którymi współpracowano przy realizacji programów (szkoły podstawowe, MOPS, Policja, sąd rejonowy, Punkt Konsultacyjny przy Klubie „Zdrowie i Trzeźwość”), 2) dane o otrzymanych wnioskach w sprawie leczenia odwykowego od alkoholu, 3) działania podjęte przez MKRPA i Punkt Konsultacyjny przy Klubie „Zdrowie i Trzeźwość”, 4) liczbę pozytywnie zaopiniowanych wniosków na detaliczną i gastronomiczną sprzedaż napojów alkoholowych, 5) liczbę kontroli przeprowadzonych przez członków MKRPA w punktach sprzedaży alkoholu, 6) dane o podjętych działaniach w zakresie profilaktycznej działalności edukacyjnej (w szkołach podstawowych), 7) dane o dofinansowanych przedsięwzięciach z podaniem wysokości przyznanych środków. W informacjach nie dokonywano oceny rezultatów uzyskanych w poprzednim roku, jak też efektów (skuteczności) dotychczasowej profilaktyki.

(akta kontroli str. 214-218, 231-239, 259-268)

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że: „roczne informacje z realizacji Miejskich Programów przedkładane na sesjach Rady Miasta spotykały się z pozytywnym przyjęciem ze strony organu stanowiącego i kontrolnego. Kwestia niedokonywania oceny rezultatów uzyskanych w poprzednim roku i efektów dotychczasowej profilaktyki jest bardzo skomplikowana i częściowo została przedstawiona w odpowiedziach na poprzednie pytania”.

(akta kontroli str. 195-203)

- g) W Miejskich Programach wskazano zadania przewidziane do realizacji w ramach działalności informacyjnej, edukacyjnej i profilaktycznej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, a także działania na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych zajęciach sportowych. W ramach:

- profilaktyki w szkole przewidziano wspieranie działań edukacyjno-profilaktycznych realizowanych w szkołach (wdrażanie i realizowanie oddziaływań profilaktycznych oraz realizowanie programów rozwijających umiejętności wychowawcze rodziców i opiekunów), podejmowanie działań na rzecz rozwoju aktywności sportowej wśród dzieci i młodzieży, promowanie alternatywnych form spędzania wolnego czasu przez dzieci i młodzież poprzez organizowanie wycieczek rekreacyjnych i krajoznawczych, wspieranie miejskich kampanii edukacyjnych promujących trzeźwość i zdrowie,
- profilaktyki pozaszkolnej przewidziano wspomaganie organizacji zajęć dla dzieci i młodzieży poprzez dożywianie dzieci uczestniczących w zajęciach w świetlicy socjoterapeutycznej, organizowanie imprez i wspieranie inicjatyw propagujących zdrowy styl życia wolny od uzależnień, wspieranie dodatkowych form spędzania wolnego czasu przez dzieci i młodzież ze środowisk zagrożonych alkoholizmem i narkotykami, organizowane i współfinansowane wakacyjnych zajęć sportowych oraz wycieczek, wspieranie działań o charakterze edukacyjnym,
- edukacji publicznej przewidziano propagowanie pozytywnych wzorców zachowań poprzez wspieranie imprez, akcji bezalkoholowych i festynów trzeźwości, organizowanie imprez i wspieranie inicjatyw propagujących życie wolne od uzależnień, edukowanie właścicieli i sprzedawców placówek prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 3-49)

W Miejskim Programie na 2019 rok nie określono natomiast diagnozy występujących w szkołach i placówkach systemu oświaty czynników ryzyka i czynników chroniących, wskazanych w art. 10 ust. 2a ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, obowiązującym od 21 sierpnia 2018 r. Nie zaktualizowano także w tym zakresie Miejskiego Programu na 2018 rok.

(akta kontroli str. 43-49)

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że: „przyczyną niepodjęcia działań aktualizacyjnych w 2018 roku Miejskiego Programu i nieokreślenia w 2019 roku diagnozy czynników ryzyka i czynników chroniących w jednostkach oświatowych była niestety niefrasobliwość i brak aktualnej wiedzy z tego zakresu przez pracownika odpowiedzialnego za realizację tego zadania własnego miasta i brak jego dbałości o bieżącą znajomość przepisów”.

(akta kontroli str. 195-203)

- h) W Miejskich Programach nie określono celów i zadań przewidzianych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020²⁵, podejmowanych na rzecz:

- poszerzenia i udoskonalania oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktycznych o naukowych podstawach lub potwierdzonej skuteczności w przypadku realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii (część VI, pkt 2.3, str. 12 NPZ na lata 2016–2020),
- poszerzenia i udoskonalania oferty, upowszechniania oraz wdrażania uniwersalnych programów profilaktycznych rekomendowanych w ramach Systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego w przypadku realizacji Krajowego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (część VI, pkt 3.2, str. 16 NPZ na lata 2016–2020).

(akta kontroli str. 3-49)

²⁵ Dz. U. z 2016 poz. 1492. Narodowy Program Zdrowia na lata 2016-2020 zwany dalej „NPZ na lata 2016-2020”.

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że: „przyczyną nieokreślenia celów i zadań przewidzianych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia była postawa pracownika przedstawiona w odpowiedziach dotyczących poprzednich pytań. Pracodawca podejmie działania obciążające pracownika odpowiedzialnego do bieżącej lektury zmieniających się przepisów prawa, rekomendacji PARPA i literatury przedmiotu”.

(akta kontroli str. 195-203)

2. Realizacja gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii

2.1. W latach 2016–2018 Miasto podpisało sześć umów na realizację programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, na które przeznaczono 30,7 tys. zł. Jeden z nich (Program Domowych Detektywów „Jaś i Małgosia na tropie”, na który przeznaczono 12,5 tys. zł) należał do rekomendowanych programów profilaktycznych, o naukowo potwierdzonej skuteczności i był realizowany w 2018 roku w trzech szkołach podstawowych²⁶, a pozostałe programy nie posiadały takiej rekomendacji. W programach uczestniczyło 308 uczniów, 25 nauczycieli lub wychowawców i 300 rodziców.

(akta kontroli str. 273-281)

Z informacji uzyskanej w toku kontroli NIK wynika, że w szkołach podstawowych zrealizowano programy i działania na podstawie umów, których władze Miasta nie podpisywały i nie dofinansowywały: 1) rekomendowany program profilaktyczny, o naukowo potwierdzonej skuteczności „Spójrz inaczej dla klas IV–VI”, w którym uczestniczyło 87, 113 i 284 uczniów poszczególnych szkół; 2) 23 programy nieposiadające rekomendacji lub w inny sposób potwierdzonej naukowo skuteczności, w których udział wzięło 2.071, 3.050 i 594 uczniów; 3) 24 działania profilaktyczne niebędące programami profilaktycznymi, w których uczestniczyło 4.763, 5.792 i 6.258 uczniów.

(akta kontroli str. 282-317)

W sprawozdaniach PARPA-G1 z działalności Miasta w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych za lata 2016 i 2017, Urząd udzielił odpowiedzi na zadane pytania. Odpowiedzi udzielone w dziale VII (Profilaktyka zachowań ryzykownych dzieci i młodzieży) nie były zgodne z informacjami ze szkół podstawowych, otrzymanymi w toku kontroli NIK. I tak:

- w pozycji 56 sprawozdań PARPA-G1 podano, że na terenie gminy nie realizowano programów rekomendowanych w ramach Systemu Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego prowadzonego przez PARPA, podczas gdy trzy szkoły podstawowe w Grajewie poinformowały o realizacji takich programów, w których uczestniczyło: w latach 2016–2017 odpowiednio 87 i 113 uczniów, czterech i siedmiu nauczycieli lub wychowawców oraz 72 i 52 rodziców,
- w pozycji 57 sprawozdań PARPA-G1 wskazano, że na terenie gminy były prowadzone działania niebędące ustrukturyzowanymi programami profilaktycznymi (spektakle, festyny i inne imprezy plenerowe oraz imprezy sportowe), w których udział wzięło w 2016 roku – 800, 750 i 2.000 uczestników (łącznie 3.350), a w 2017 roku – 400, 1.600 i 2.500 uczestników (łącznie 4.500), natomiast trzy szkoły podstawowe w Grajewie poinformowały o udziale w takich programach w tych latach kolejno 2.628 i 4.730 uczestników (2.071 i 3.726 uczniów, 96 i 339 nauczycieli oraz 461 i 665 rodziców),
- w pozycji 58 sprawozdań PARPA-G1 podano, że na terenie gminy były prowadzone inne programy profilaktyczne (z obszaru profilaktyki uniwersalnej), w których uczestniczyło w kolejnych latach 1.050 i 1.756 uczniów oraz 50 i 201 nauczycieli lub wychowawców (podano, że w zajęciach tych nie uczestniczyli rodzice), a trzy szkoły podstawowe w Grajewie poinformowały o realizacji takich programów, w których uczestniczyło odpowiednio 4.763 i 5.955 uczniów, 217 i 287 nauczycieli lub wychowawców oraz 1.057 i 1.178 rodziców.

(akta kontroli str. 318-357)

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że: „w sprawozdaniu PARPA-G1 w pozycji 56 udzielono błędnych informacji, ponieważ osoba odpowiedzialna za wypełnienie sprawozdania błędnie zrozumiała pytanie i brała pod uwagę, tylko te programy profilaktyczne, które organizował i opłacał Urząd Miasta, a w latach 2016 i 2017 jednostki oświatowe samodzielnie realizowały programy rekomendowane przez PARPA, nie informując o tym Urzędowi. Występujące w pozycji 57 i 58

²⁶ W szkołach podstawowych nr 1, 2 i 4.

rozbieżności między danymi podanymi przez Urząd i będącymi w posiadaniu kontrolera NIK wynikają z nieuwzględnienia przez pracownika odpowiedzialnego za sporządzenie sprawozdania pełnej informacji ze szkół. Często trudno wskazać precyzyjnie liczbę uczestników działań profilaktycznych ze względu na ich charakter i czas trwania programu, a także przemieszczania się uczniów, nauczycieli i rodziców podczas różnego rodzaju imprez profilaktycznych”.

(akta kontroli str.195-203)

W informacjach z realizacji Miejskich Programów za lata 2016 i 2017 (przedstawionych na sesjach Rady Miejskiej) podano dane dotyczące: 1) leczenia odwykowego (otrzymane wnioski i podjęte działania), 2) opiniowania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (liczba pozytywnie rozpatrzonych wniosków na detaliczną i gastronomiczną sprzedaż napojów alkoholowych), 3) przeprowadzonych kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych, 4) profilaktycznej działalności edukacyjnej zorganizowanej dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych (spotkania w formie warsztatów, w trakcie których młodzież była zapoznawana z zagrożeniami związanymi z Internetem), 5) wypoczynku letniego i zimowego zorganizowanego dla dzieci i młodzieży, 6) pozalekcyjnych zajęć sportowych zorganizowanych dla dzieci i młodzieży z tzw. grup ryzyka, 7) szkoleń zorganizowanych dla sprzedawców alkoholu, 8) innych imprez wspieranych finansowo (np. Uliczny Bieg Wilka, IX Jarmark Średniowieczny, Rowerowy Rajd Wilka, Olimpiada Przedszkolna).

(akta kontroli str. 204-268)

Z sprawozdań PARPA-G1 i informacji uzyskanych ze szkół podstawowych wynika, że podstawową formą profilaktyki zachowań ryzykownych wśród dzieci i młodzieży nie były programy profilaktyczne rekomendowane w ramach Systemu Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego prowadzonego przez PARPA (dwa programy), lecz inne programy i działania (47 z 49) nieposiadające rekomendacji lub w inny sposób potwierdzonej naukowo skuteczności.

(akta kontroli str. 282-317, 318-357)

2.2. W latach 2016–2018 na zwalczanie narkomanii (rozdz. 85153) przeznaczono 4 tys. zł (2 tys. zł, 2 tys. zł i 0 zł w kolejnych z tych lat), a na przeciwdziałanie alkoholizmowi (rozdz. 85154) 1.295,2 tys. zł (424,8 tys. zł, 442,2 tys. zł i 428,2 tys. zł). Analiza wykazała, że wydatki na przeciwdziałanie alkoholizmowi były ponoszone przez MOPS i Urząd.

1. MOPS na te cele wydatkował w kolejnych latach 272,1 tys. zł, 286,5 tys. zł i 287,4 tys. zł (łącznie 846 tys. zł), co stanowiło 64,1%, 64,8% i 67,1% wydatków w tym rozdziale), w tym na: wynagrodzenia i pochodne pracowników (3,5–3,75 etatu) Klubu „Zdrowie i Trzeźwość”²⁷ (177,5 tys. zł, 180,8 tys. zł i 188,5 tys. zł), przeprowadzenie zajęć terapeutycznych z osobami uzależnionymi od alkoholu i narkotyków oraz ich rodzinami (31,8 tys. zł, 38,3 tys. zł i 38 tys. zł), zakupy materiałów i wyposażenia Klubu²⁸ (13,5 tys. zł, 13,8 tys. zł i 8 tys. zł) i innych usług, w tym dyżur psychologiczny (17 tys. zł, 18,7 tys. zł i 12,6 tys. zł). Z przedłożonych Urzędowi informacji z działalności Klubu za lata 2016–2018) wynika, że:

- w ramach Miejskiego Punktu Konsultacyjnego realizowane były przez trzech terapeutów uzależnień i jednego psychologa (zatrudnionych na umowy zlecenia), programy profilaktyki obejmujące leczenie uzależnienia od alkoholu, narkotyków i środków psychotropowych,
 - w terapii uzależnienia od alkoholu udział wzięło 1.345, 965 i 913 osób, z których 68, 137 i 141 stosowało przemoc w rodzinie, a w terapii uzależnienia od narkotyków udział wzięło 42, 42 i 47 osób,
 - w świetlicy środowiskowej zorganizowano zajęcia grupowe, mające na celu wspieranie rozwoju dzieci i młodzieży (od 26 do 28 dzieci) wywodzących się z rodzin z problemami alkoholowymi.
2. Urząd wydatkował na te cele odpowiednio 152,7 tys. zł, 155,7 tys. zł i 140,8 tys. zł (łącznie 449,2 tys. zł), w tym m.in. na: dotacje dla trzech stowarzyszeń na organizację wypoczynku letniego i zimowego z programem profilaktycznym dla kolejno 25, 26 i 240 dzieci i młodzieży (20 tys. zł, 20 tys. zł i 20 tys. zł), wynagrodzenia i pochodne Pełnomocnika ds. Problemów Alkoholowych (50,8 tys. zł, 56,3 tys. zł i 58,1 tys. zł), wynagrodzenia członków MKRPA za rozpatrywanie spraw dotyczących osób nadużywających alkoholu (12 tys. zł, 13,2 tys. zł

²⁷ Komórka organizacyjna MOPS zajmująca się pomocą osobom uzależnionym od alkoholu i narkotyków (§ 6 regulaminu organizacyjnego MOPS – zarządzenie nr 1/2015 z 19 marca 2015 r. dyrektora MOPS).

²⁸ M.in. artykuły spożywcze, wyposażenie i gry i książki dla dzieci ze świetlicy terapeutycznej.

i 11,5 tys. zł), wynagrodzenia osób prowadzących (dwa razy w tygodniu) zajęcia sportowe dla 47-50 dzieci i młodzieży z tzw. grup ryzyka (8,9 tys. zł, 10 tys. zł i 15 tys. zł).
(akta kontroli str. 358-441, 577-621)

Urząd nie podejmował działań na rzecz upowszechniania programów rekomendowanych (zadania do realizacji zlecano MOPS lub szkołom podstawowym) takich, jak organizacja szkoleń, warsztatów, konferencji, czy zakup materiałów edukacyjnych.
(akta kontroli str. 214-218, 231-239, 259-268)

Wydatki na przeciwdziałanie narkomanii (po 2 tys. zł w 2016 i 2017 roku²⁹) wykorzystano na realizację w trzech szkołach podstawowych i trzech gimnazjach dwóch programów warsztatowo-profilaktycznych innych niż rekomendowane (o niepotwierdzonej naukowo skuteczności).
(akta kontroli str. 460-511)

2.3. Zasady współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi, w tym m.in. w zakresie realizacji zadań dotyczących porządku i bezpieczeństwa oraz przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym, zostały określone w uchwałach Rady Miejskiej w Grajewie³⁰. Zgodnie z tymi programami współpraca polegała m.in. na zlecaniu organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych w ramach otwartych konkursów ofert. Oferty na wykonanie poszczególnych zadań podlegały ocenie komisji konkursowej, powoływanej przez Burmistrza Grajewa, po upływie terminu składania ofert. Do zadań komisji należała: 1) formalna weryfikacja złożonych ofert, w tym ocena prawidłowości ich wypełnienia i terminowości złożenia oraz przedłożenia kompletnych załączników 2) merytoryczna ocena spełniania przez oferty wymogów formalnych i 3) propozycja podziału środków finansowych na poszczególne zadania i oferentów je realizujących. Wśród kryteriów oceny i wyboru ofert nie były uwzględniane wymogi dotyczące realizacji programów profilaktycznych o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji, nie uwzględniano także wytycznych ujętych w standardach i kryteriach oceny jakości programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego w ramach systemu rekomendacji. Wybór ofert następował na podstawie warunków określonych w zarządzeniach Burmistrza Miasta Grajewa³¹. I tak:

- w pierwszym etapie ocenie podlegały wymogi formalne, tj. czy oferty spełniały wymogi określone w art. 14 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³² oraz wynikające z ogłoszeń,
- w drugim etapie oceniano kryteria dotyczące: kwalifikacji kadry realizującej wypoczynek (0–5 pkt), udziału innych środków finansowych ogółem w wysokości co najmniej 10% wnioskowanej kwoty dotacji (0–10 pkt), realizacji zadań zleconych w latach poprzednich z uwzględnieniem rzetelności i terminowości oraz sposobu rozliczenia środków finansowych otrzymanych na ten cel (od -5 do 0 pkt), wykorzystania wkładu rzeczowego (0–5 pkt), składu osobowego, w tym ilości wolontariuszy i pracy społecznej członków (0–10 pkt), możliwości realizacji zadania przez oferenta (0–5 pkt), proponowanego programu zajęć, w tym zajęć rekreacyjno-sportowych, edukacyjno-kulturalnych, plastycznych i wycieczek krajoznawczo-turystycznych (0–10 pkt).
(akta kontroli str. 512-574)

Zakres realizowanych zadań oraz poniesione na ten cel wydatki przedstawiono w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia.

2.4. W latach 2016–2019 (do czasu zakończenia kontroli) Miasto nie ubiegało się o uzyskanie rekomendacji lub naukowego potwierdzenia skuteczności programów profilaktycznych (np. autorskich programów profilaktycznych realizowanych w Mieście). Nie udzielało też wsparcia

²⁹ W 2018 roku umowa dotycząca realizacji zadania została wykonana, lecz do końca marca 2019 roku podmiot wykonujący zadanie nie przedłożył wymaganych dokumentów i Urząd nie wypłacił wynagrodzenia w kwocie 2 tys. zł.

³⁰ Uchwały Rady Miasta Grajewa: Nr XV/124/15 z 26 listopada 2015 r., Nr XXVIII/218/16 z 30 listopada 2016 r. i Nr XLIV/333/17 z 29 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia Rocznej umowy współpracy miasta Grajewa 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).

³¹ Zarządzenia Burmistrza Miasta Grajewa: Nr 234/16 z 28 stycznia 2016 r., Nr 422/17 z 18 kwietnia 2017 r. i Nr 594/18 z 10 maja 2018 r. w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na organizację wypoczynku letniego (półkolonii) lub zimowego z programem profilaktycznym dla dzieci i młodzieży, w tym z rodzin dysfunkcyjnych w ramach realizacji zadania publicznego z zakresu porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym w mieście Grajewa (w latach 2016, 2017 i 2018).

³² Dz.U. z 2018 r. poz. 450.

innym podmiotom w uzyskaniu rekomendacji bądź potwierdzenia skuteczności programów profilaktycznych realizowanych przez te podmioty. Burmistrz Miasta wyjaśnił, że: „*podmioty takie nie ubiegały się o wsparcie*”. (akta kontroli str. 195-203)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Miejskim Programie na 2019 rok nie wskazano jednostki zobowiązanej do realizacji tego programu, co naruszało art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i art. 10 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. (akta kontroli str. 43-49)
2. W Miejskich Programach nie sformułowano:
 3. celów i zadań dotyczących profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii przewidzianych do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016–2020,
 4. celów adekwatnych do stwierdzonych zagrożeń oraz skwantyfikowanych wskaźników i korzyści z ich osiągnięcia, a także nie zdefiniowano spodziewanych rezultatów z realizacji tych programów. (akta kontroli str. 3-49)
3. Urząd w latach 2016–2017 nie realizował zadań na rzecz poszerzenia i udoskonalenia oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach lub w inny sposób potwierdzonej skuteczności, w szczególności zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, ujętych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii i Krajowym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, wchodzących w skład Narodowego Programu Zdrowia. W 2018 roku wdrożył jeden program rekomendowany, który przekazał szkołom podstawowym do realizacji. (akta kontroli str. 273-281)
4. W sprawozdaniach PARPA–G1 z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych wykazano nierzetelne dane na temat programów profilaktycznych realizowanych w latach 2016 i 2017. (akta kontroli str. 318-357)

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Określanie w Miejskim Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii:
 - jednostki zobowiązanej do realizacji tego Programu,
 - celów i zadań dotyczących profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii przewidzianych do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016–2020,
 - skwantyfikowanych wskaźników i korzyści z ich osiągnięcia oraz spodziewanych rezultatów, służących ocenie skuteczności realizacji Programu.
2. Zapewnienie prowadzenia profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków w pierwszej kolejności w oparciu o programy i oddziaływania o potwierdzonej skuteczności.
3. Prezentowanie w sprawozdaniach PARPA–G1 rzetelnych danych o realizowanych programach profilaktycznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

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

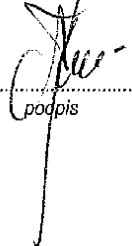
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń,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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

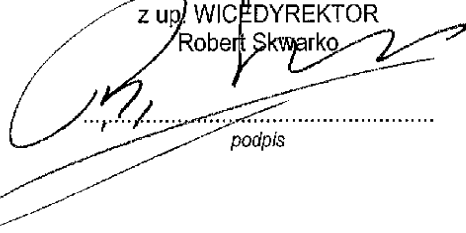
Białystok, dnia 17 kwietnia 2019 r.

Kontroler:
Andrzej Juchnicki
doradca ekonomiczny



.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko



.....
podpis