



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.003.03.2019



01628519

Elżbieta Rajewska-Nikonowicz
Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku
ul. Kombatantów 7, 15-110 Białystok

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

Jednostka kontrolowana	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku, ul. Kombatantów 7, 15-110 Białystok ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Rajewska-Nikonowicz, Dyrektor ROPS od 1 czerwca 2007 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	Od 1 stycznia 2016 r. do zakończenia kontroli ² , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, oraz dla porównania dane statystyczne z lat poprzednich (2013–2015).
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 Białymstoku
Kontrolerzy	Tomasz Pomian, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/28/2019 z 6 lutego 2019 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: „ROPS”.

² TJ, do 16 kwietnia 2019 r.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489. Ustawa zwana dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Samorząd Województwa Podlaskiego w latach 2016–2019 (do zakończenia kontroli) nie wykonywał prawidłowo zadań wynikających z postanowień Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020⁵, przepisów art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁶ oraz art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁷, dotyczących zwiększenia dostępności programów profilaktycznych o naukowych podstawach lub o potwierdzonej naukowo skuteczności w zakresie zapobiegania uzależnieniom od alkoholu lub narkotyków. W latach 2016–2017 zrealizowano bowiem po jednym takim programie dotyczącym wyłącznie kwestii zapobiegania uzależnieniom od narkotyków, a w kolejnym roku także rekomendowany program z profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, na co Samorząd Województwa wydatkował w kolejnych latach: 16,7 tys. zł, 18,7 tys. zł i 32,7 tys. zł. Nie zaktualizowano też programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na lata 2014–2018 w związku z wejściem w życie (17 września 2016 r.) NPZ. Zadania te uwzględniono w programach opracowanych na lata 2019–2021.

Wywiązano się natomiast z obowiązku uchwalenia wojewódzkich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Opracowanie tych programów poprzedzono rzetelną diagnozą zjawisk i zagrożeń występujących lokalnie, związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, co umożliwiło określenie adekwatnych do istniejących zagrożeń celów działań profilaktycznych. Wyznaczone cele nie były jednak sformułowane jako przyszłe, pożądane stany (np.: „zwiększenie świadomości dzieci i młodzieży na temat szkód wynikających z picia alkoholu” bądź „rozwój profilaktyki uniwersalnej, selektywnej, wskazującej”), które zamierzano osiągnąć m.in. poprzez realizację zadań wskazanych w obszarze „profilaktyka” w NPZ. Podane w Programach wskaźniki takie, jak liczby: szkoleń, programów, placówek i punktów konsultacyjnych, nie pozwalały na rzetelną ocenę skutków realizacji zamierzonych celów i nie przypisano im wartości pożądanych do osiągnięcia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą obowiązywały uchwalone przez Sejmik Województwa Podlaskiego:

- Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Województwie Podlaskim, odrębnie na lata 2014–2018 (z 31 marca 2014 r.) i 2019–2021 (z 18 lutego 2019 r.),
- Programy Przeciwdziałania Narkomanii w Województwie Podlaskim, odrębnie na lata 2014–2018 (z 31 marca 2014 r.) i 2019–2021 (z 18 lutego 2019 r.)⁸.

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

⁵ Narodowy Program Zdrowia na lata 2016–2020 (dalej „NPZ”) stanowi załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. (Dz. U. poz. 1492). Rozporządzenie to weszło w życie 17 września 2016 r., z wyjątkiem części VI załącznika do rozporządzenia, dotyczącej Programu zwalczania następstw zdrowotnych używania wyrobów tytoniowych i wyrobów powiązanych, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2137, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1030, ze zm.

⁸ Zwane dalej „programami profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii” lub „programami”.

Programy te uwzględniały ogólne zadania z obszaru profilaktyki uzależnień ujęte w ustawach o wychowaniu w trzeźwości oraz o przeciwdziałaniu narkomanii. Podstawą ich sporządzenia każdorazowo była diagnoza problemów uzależnień występujących w województwie podlaskim. (akta kontroli str. 188-266)

W strukturze ROPS w ramach projektu systemowego „Koordynacja na Rzecz Aktywnej Integracji”⁹ od września 2009 roku do 1 stycznia 2015 r. funkcjonowało Obserwatorium Integracji Społecznej („OIS”). Pełniło ono rolę komórki analityczno-badawczej. Jej zadaniem była identyfikacja regionalnych problemów społecznych w województwie podlaskim poprzez m. in. prowadzenie badań i analiz, promocję i popularyzację wyników badań nt. problemów społecznych występujących w środowiskach lokalnych, monitoring realizacji wojewódzkiej strategii polityki społecznej, aktualizację bazy danych o instytucjach pomocy i integracji społecznej, upowszechnianie innowacyjnych i skutecznych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej itp.

Programy profilaktyki alkoholowej i przeciwdziałania narkomanii na lata 2014–2018 zostały opracowane w oparciu o „Wojewódzką Strategię Polityki Społecznej na lata 2010-2018”, a ich cele i zadania wpisywały się w jej obszary strategiczne: II – Wypełnianie funkcji rodzin (rodziny z osobami zależnymi, bezpieczeństwo), III – Profilaktyka oraz oferta leczenia w systemie ochrony zdrowia, VI – Kapitał Społeczny. Ustalony w programach profilaktyki alkoholowej i przeciwdziałania narkomanii zakres problemów wynikał z niżej wymienionych dokumentów opracowanych przez OIS.

1. Analiza realizacji programów profilaktyki alkoholowej i przeciwdziałania narkomanii na lata 2009-2013.
2. Problematyka uzależnień wśród dzieci i młodzieży – skala zjawiska w województwie podlaskim, którą opracowano w 2011 r. na podstawie badania przeprowadzonego w 2010 roku i na początku 2011 roku. Celem tego raportu była diagnoza skali i przyczyn problemów dzieci i młodzieży z terenu województwa podlaskiego w kontekście wykluczenia społecznego¹⁰. Badanie skierowano do uczniów szkół z terenu województwa podlaskiego. Przeprowadzono je za pomocą ankiety skierowanej do uczniów: VI klas szkół podstawowych, II klas gimnazjum, I klas szkół ponadgimnazjalnych (w badaniu wzięło udział 1.648 uczniów z 80 losowo wytypowanych szkół województwa podlaskiego). Zawarte w raporcie rekomendacje to m.in.: a/ podniesienie efektywności prowadzonych działań profilaktycznych, b/ prowadzenie profilaktyki zachowań ryzykownych (warsztaty ze specjalistami ds. uzależnień); poszerzenie wiedzy o zagrożeniach spowodowanych uzależnieniami, c/ rozpoznanie potrzeb uczniów i poszerzenie ich wiedzy na temat instytucji niosących pomoc, d/ monitorowanie zachowań uczniów, e/ usprawnienie pomocy lekarskiej i terapeutycznej dla uczniów na terenie szkół, f/ kontynuacja współpracy szkół z profesjonalnymi placówkami i instytucjami zajmującymi się profilaktyką, celem minimalizowania skutków spożywania środków psychoaktywnych przez dzieci i młodzież, g/ kontakty z rodzicami – zwrócenie uwagi na kontakty ostrzegawcze, pojawiające się w przypadku zażywania przez uczniów środków psychoaktywnych.

Np. w programie alkoholowym na lata 2014–2018 w celu strategicznym: Profilaktyka ujęto cel 3 „Zwiększenie świadomości dzieci i młodzieży na temat szkód wynikających z picia alkoholu”. Działania: a/ realizacja oraz wspieranie kampanii i programów edukacyjnych, mających na celu zwiększenie świadomości młodzieży na temat szkód wynikających z picia alkoholu przez dzieci i młodzież, b/ edukacja rodziców i wychowawców w zakresie pomocy młodzieży w utrzymaniu abstynencji oraz kształtowaniu atmosfery społecznej negującej używanie alkoholu, c/ realizacja działań

⁹ Projekt współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, na podstawie umowy o dofinansowanie projektu systemowego w ramach Działanie 1.2. „Wsparcie Systemowe Instytucji Pomocy i Integracji Społecznej”, Priorytet I „Zatrudnienie i Integracja Społeczna” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Realizacja projektu przewidziana jest na lata 2009–2013.

¹⁰ Szczegółowe cele badawcze: 1/ określenie skali młodzieży eksperymentującej z używkami, 2/ określenie wieku inicjacji stosowania używek, 3/ określenie skali młodzieży zażywającej środki odurzające, 4/ wskazanie częstotliwości używania środków przez młodzież szkolną, 5/ zbadanie presji otoczenia i stopień asertywności młodzieży w zakresie używania środków, 6/ określenie przyczyn sięgania przez młodzież po używki, 7/ określenie dostępności do używek, 8/ zbadanie świadomości szkodliwości zażywania środków i wskazanie osób, które przekazują informacje dla młodzieży o szkodliwości ich stosowania.

profilaktycznych z obszaru profilaktyki selektywnej i wskazującej, adresowanych do grup ryzyka i młodych ludzi eksperymentujących z alkoholem.

3. Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych na terenie województwa podlaskiego w 2012 roku, którą opracowano w 2013 roku, na podstawie wyników ankiet PARPA-G1¹¹, przeprowadzonych wśród ośrodków pomocy społecznej z terenu województwa, odpowiedzialnych za realizację zadań z obszaru profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. W raporcie przeanalizowano informacji z ankiet i wypracowano następujące rekomendacje: a/ dostosowanie pomocy i wsparcia do potrzeb osób i rodzin uzależnionych oraz współuzależnionych od alkoholu, b/ wspieranie procesu reintegracji dla osób uzależnionych i współuzależnionych od alkoholu, c/ popularyzacja oraz prowadzenie edukacji publicznej wśród mieszkańców na temat szkodliwości i skutków spożywania alkoholu, możliwości przeciwdziałania alkoholizmowi oraz pozyskiwania pomocy i wsparcia, d/ prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży, e/ wspieranie działalności instytucji podejmujących działania na rzecz profilaktyki oraz rozwiązywania problemów alkoholowych, f/ dostosowanie do potrzeb oferty programów pomocy psychologicznej, psychoterapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych, wykluczonych społecznie lub zagrożonych wykluczeniem, g/ prowadzenie badań, opracowywanie wszelkiego rodzaju analiz i ekspertyz nt. problematyki alkoholowej, h/ zwiększenie dostępności i rozszerzenie oferty programów pomocy psychologicznej i psychoterapii dla członków rodzin osób uzależnionych, i/ zwiększenie jakości i dostępności programów profilaktycznych, j/ zwiększenie dostępności i podniesienie jakości pomocy dla ofiar przemocy w rodzinie z problemem alkoholowym (dorosłych i dzieci), k/ zwiększenie kompetencji służb działających w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinach z problemem alkoholowym l/ podnoszenie kompetencji członków GKRPA podejmujących działania w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych.
4. Ocena zasobów pomocy społecznej w województwie podlaskim za 2013 rok, zawierająca informacje zbiorcze na temat sytuacji społeczno-demograficznej oraz o systemie wsparcia osób zagrożonych i wykluczonych społecznie w gminach i powiatach województwa podlaskiego.
5. Aktualizacja diagnozy przygotowanej na potrzeby zmiany „Wojewódzkiej Strategii Polityki Społecznej na lata 2010–2018”. Najważniejsze wnioski wynikające z opracowanej analizy SWOT to: a/ niewystarczająca liczba specjalistów zajmujących się uzależnieniami, b/ wzrastające spożycie alkoholu, c/ stały wzrost liczby przestępstw narkotykowych, d/ brak miejsc terapii i rehabilitacji długoterminowej.

W pracach nad obu programami wykorzystano również Raport „Styl życia młodzieży Białegostoku” (opracowany na zlecenie Urzędu Miasta w Białymstoku, zawierający wyniki badań prowadzonych w okresie od października 2011 roku do marca 2012 roku) oraz roczne raporty na temat narkomanii w województwie podlaskim.

W pracach nad przygotowaniem obu programów uczestniczyli m.in. przedstawiciele instytucji realizujących zadania z obszaru polityki społecznej, oświaty, ochrony zdrowia, Policji, wchodzący w skład Zespołu ds. monitoringu Wojewódzkiej Strategii Polityki Społecznej na lata 2010–2018, powołanego uchwałą Nr XXX/431/10 Sejmiku Województwa Podlaskiego z 22 marca 2010 r. Prace prowadzone były w grupach roboczych do poszczególnych programów wojewódzkich. W ramach tych prac odbyły się następujące spotkania warsztatowe: 8 października 2013 r. – podczas którego określono obszary strategiczne programów, zaktualizowano cele i zadania na podstawie wniosków i rekomendacji wypracowanych po analizie materiałów diagnostycznych oraz danych

¹¹ Roczne sprawozdanie z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Kwestionariusz ankiety składał się z ośmiu bloków tematycznych dotyczących profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, które ujęto w 97 pytaniach. Zagadnienia badawcze dotyczyły następujących kwestii: 1/ uchwały i zarządzenia dotyczące problematyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, 2/ rynek napojów alkoholowych w województwie podlaskim, koordynator gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, 4/ gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych, 5/ pomoc dla osób z problemem alkoholowym, 6/ pomoc rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, 7/ przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, 8/ profilaktyka szkolna i środowiskowa, 9/ edukacja publiczna, 10/ nietrzeźwość w miejscach publicznych, 11/ współpraca z innymi samorządami, organizacjami i międzynarodowa, 12/ badania i ekspertyzy, 13/ finansowanie działań.

zastanych, 12 grudnia 2013 r. – dokonano weryfikacji opracowanych wcześniej celów i kierunków działań oraz sformułowano wskaźniki niezbędne w procesie monitorowania programów. (akta kontroli str. 4-300)

Opracowane na lata 2019–2021 programy profilaktyki alkoholowej i przeciwdziałania narkomanii zostały opracowane w oparciu o „Strategię Polityki Społecznej Województwa Podlaskiego do roku 2020”, zgodnie z Obszarem II. Wypełnianie funkcji rodzin, Obszarem III. Profilaktyka oraz oferta leczenia w systemie ochrony zdrowia i Obszarem IV. Kapitał społeczny. W programach tych ujęto diagnozę opracowaną z wykorzystaniem danych: ze sprawozdań PARPA-G1, udostępnionych przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, podlaskich gmin, Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku, Izby Celnej w Białymstoku, Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku oraz raportów z 2018 roku, tj.:

- Ocena zasobów pomocy społecznej w województwie podlaskim za 2017 rok, zawierającej informacje zbiorcze na temat sytuacji demograficznej i społecznej oraz o systemie wsparcia osób zagrożonych i wykluczonych społecznie w gminach i powiatach województwa podlaskiego,
- Monitoring programu profilaktyki alkoholowej za 2017 rok, w którym opisano działania realizowane przez samorządy gminne w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przedstawiono wartości wskaźników założonych do realizacji Programu oraz opracowano rekomendacje wskazujące na najważniejsze kierunki interwencji¹²,
- Monitoring programu przeciwdziałania narkomanii za lata 2014–2016, w którym zawarto charakterystykę zjawiska narkomanii na terenie województwa, działania ROPS w zakresie przeciwdziałania narkomanii, realizację Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii przez podlaskie gminy, analizę wskaźników programu oraz rekomendacje¹³,
- Raport z realizacji programu przeciwdziałania narkomanii w 2017 roku, który przedstawia wymiar problemu używania substancji psychoaktywnych w kontekście czynów popełnionych przeciwko ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii (działania operacyjne Policji oraz kontrolne i administracyjno-egzekucyjne Państwowej Inspekcji Sanitarnej), skali przemytu narkotyków przez pas graniczny, a także wydatków poniesionych na realizację świadczeń w zakresie leczenia i rehabilitacji uzależnienia od narkotyków. W posumowaniu zarekomendowano podjęcie przedsięwzięć mających na celu poprawę skuteczności podejmowanych działań¹⁴.

(akta kontroli str. 219-266, 301-405)

¹² Rekomendacje: 1/ zwiększenie dostępności do punktów konsultacyjnych dla osób uzależnionych i ich rodzin, 2/ tworzenie grup pomocowych i samopomocowych dostosowanych do potrzeb mieszkańców województwa podlaskiego, których dotyczy problem alkoholizmu, 3/ podejmowanie działań na rzecz przeciwdziałania nietrzeźwości kierowców, 4/ wspieranie placówek lecznictwa odwykowego, 5/ kontynuacja realizacji Niebieskiej Karty, 6/ dostosowanie programów edukacyjno-terapeutycznych do zdiagnozowanych potrzeb, 7/ zwiększanie świadomości dzieci i młodzieży na temat szkód wynikających ze spożywania alkoholu, 8/ promowanie zdrowego stylu życia, 9/ wspieranie programów realizowanych przez organizacje pozarządowe zajmujące się rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz innych problemów wynikających z alkoholizmu, 10/ edukacja publiczna w zakresie problematyki alkoholowej, 11/ realizacja programów profilaktycznych dla dzieci i młodzieży, 12/ profesjonalizacja kadry pracowniczej świetlic środowiskowych oraz członków GKRPA.

¹³ Rekomendacje: 1/ kontynuowanie działań mających na celu szersze upowszechnianie w szkołach programów profilaktycznych, 2/ poszerzanie przedsięwzięć szkoleniowych w zakresie profilaktyki uniwersalnej, selektywnej i wskazującej, 3/ zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od narkotyków, 4/ zwiększenie programów mających na celu zmniejszenie marginalizacji społecznej wśród osób używających narkotyków i uzależnionych, 5/ wzmacnianie placówek realizujących programy lecznicze, terapeutyczne i rehabilitacyjne, jak również innych działań na rzecz profesjonalizacji różnych form pomocy świadczonych w tym zakresie, 6/ poszerzanie wiedzy na temat zjawiska uzależnienia od środków psychoaktywnych, 7/ organizacja szkoleń podnoszących kwalifikacje osób zaangażowanych na rzecz przeciwdziałania narkomanii, 8/ upowszechnianie informacji na temat placówek i programów dla osób uzależnionych od narkotyków.

¹⁴ Rekomendacje: 1/ przeprowadzenie diagnozy problemu na poziomie wojewódzkim (np. rozpowszechnienie eksperymentalnego i okazjonalnego używania substancji psychoaktywnych wśród młodzieży), 2/ analiza problemowego używania narkotyków w kontekście zdrowotnych i społecznych konsekwencji oraz inicjowanie i wspieranie działań z zakresu redukcji szkód, 3/ oszacowanie liczby problemowych użytkowników narkotyków na poziomie wojewódzkim oraz edukowanie w kierunkach metod terapii i leczenia, 4/ popularyzacja wiedzy dotyczącej środków zastępczych oraz nowych substancji psychoaktywnych i intensyfikacja oddziaływań profilaktycznych w zróżnicowanych grupach odbiorców, 5/ intensyfikacja działań ograniczających dostępność narkotyków, 6/ inspirowanie samorządów gminnych do wspierania rekomendowanych programów profilaktyki uniwersalnej, selektywnej i wskazującej.

1.2. Niżej przedstawiono wyniki analizy programów przeciwdziałania alkoholizmowi i zapobiegania narkomanii na lata 2014–2018 i 2019–2021.

- a) W żadnym z programów nie zdefiniowano spodziewanych rezultatów ich realizacji. W wyjaśnieniu Zastępca Dyrektora ROPS podała, że: „w wojewódzkich programach w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, założono cele strategiczne i operacyjne, których efektywność jest mierzona za pomocą przypisanych wskaźników. Spodziewanymi rezultatami programów jest stopień realizacji ujętych zadań / działań. Coroczny monitoring założeń programowych prowadzony jest w oparciu o dane własne ROPS oraz dane udostępniane przez samorządy gminne. Po zakończeniu trwania programów, przeprowadzana jest diagnoza porównująca dane za lata, w których programy obowiązywały, z wykorzystaniem badań oraz statystyk Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz danych pochodzących z corocznego Raportu z realizacji programu przeciwdziałania narkomanii, co pozwala w wymiernym stopniu na ocenę efektywności realizacji przedmiotowych dokumentów. Ponadto ROPS w Białymstoku organizując szkolenia w obszarze profilaktyki uzależnień, mierzy ich efektywność poprzez analizę ankiet wypełnionych przez uczestników oraz sprawozdania podsumowującego sporządzonego przez trenera”.
- b) W każdym dokumencie zdefiniowano cele¹⁵, które nie określały przyszłych, mierzalnych, konkretnych stanów. Nie definiowały też korzyści będących rezultatem zaplanowanych działań i terminu ich zrealizowania¹⁶. Uwzględnienie w Programach konkretnych celów operacyjnych, dotyczących profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, określonych w NPZ, wynika odpowiednio z art. 4 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz art. 9 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Natomiast zadania jednostek samorządu terytorialnego, służące realizacji celu operacyjnego 2 „profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi”, na każdym z poziomów profilaktyki, wskazano w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii i Krajowym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, wchodzącymi w skład NPZ (odpowiednio: Część VI, ust. 2, podust. 2.3.1., 2.3.2., 2.3.3. oraz ust. 3, podust. 3.2.1., 3.2.2., 3.2.3.). Przed wejściem w życie tych regulacji obowiązywały: Narodowy Program Zdrowia na lata 2007–2015, Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2011–2015 oraz Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011–2016. Jednym z celów strategicznych Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2011–2015, było ograniczenie zjawiska picia alkoholu przez dzieci i młodzież. Dyrektor ROPS wyjaśniła, że „programy mają określony termin funkcjonowania, wskazany w tytułach programów. Realizacja części operacyjnej programów, określona jest ogólnym zakresem czasowym funkcjonowania tych

¹⁵ Celami strategicznymi i operacyjnymi w Programach na lata 2014–2018 zaliczono m.in.: 1/ Rozwiązywanie problemów alkoholowych: a) zwiększenie dostępności i jakości świadczeń w zakresie leczenia, rehabilitacji i reintegracji poprzez rozwój i modernizację specjalistycznych podmiotów oraz programów dla osób uzależnionych od alkoholu, współuzależnionych i ich rodzin, b) wdrażanie metod wczesnej diagnozy i krótkiej interwencji wobec nadużywających alkohol, c) zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej dla osób uzależnionych od alkoholu zagrożonych marginalizacją społeczną, d) przeciwdziałanie przemocy w rodzinie z problemem alkoholowym, e) ograniczenie szkód zdrowotnych wynikających ze spożywania alkoholu, 2/ Profilaktykę: a) wspieranie programów profilaktycznych i działań społeczności lokalnych na rzecz zapobiegania używaniu alkoholu i innych środków psychoaktywnych, w szczególności przez dzieci i młodzież, b) podniesienie poziomu wiedzy społeczeństwa na temat problemów związanych z używaniem alkoholu i innych środków psychoaktywnych oraz możliwości zapobiegania temu zjawisku c) zwiększenie świadomości dzieci i młodzieży na temat szkód wynikających z picia alkoholu, 3/ Współdziałanie z instytucjami i organizacjami: a) wspieranie i udzielanie pomocy podmiotom realizującym zadania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, b) wspieranie programów realizowanych przez organizacje pozarządowe zajmujące się rozwiązywaniem problemów uzależnień oraz przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Do celów tych w Programach na lata 2019–2021 zaliczono zaś m.in.: 1/ Promocję zdrowia: a) edukacja zdrowotna, b) szkolenie kadr, c) wspieranie samorządów gminnych w zakresie prowadzonej przez nich profilaktyki lokalnej, 2/ Profilaktykę: a) rozwój profilaktyki uniwersalnej, b) rozwój profilaktyki selektywnej, c) rozwój profilaktyki wskazującej, 3/ Redukcję szkód, rehabilitację (readaptacja, reintegracja) zdrowotną, społeczną, zawodową; a) zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej dla osób uzależnionych od alkoholu oraz zagrożonych marginalizacją społeczną.

¹⁶ Cele powinny być opisane zgodnie z zasadą SMART, czyli: konkretnie i prosto (S – ang. Specific, Simple), mierzalnie (M – ang. Measurable), w sposób umożliwiający ocenić je jakościowo (A – ang. Assessable), realistycznie (R – ang. Realistic), w powiązaniu z czasem (T – ang. Time-bound). Zobacz: „Nowoczesne zarządzanie projektami”, redakcja Naukowa Michał Trocki. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. Warszawa 2012, s. 22, 95-98.

dokumentów. Działania ujęte w niniejszych programach są skonstruowane w sposób wskazujący korzyści wynikające z ich realizacji". (akta kontroli str. 188-266, 409-412)

- c) Zadania służące realizacji wyznaczonych celów obejmowały w Programach na lata 2014–2018 przede wszystkim: 1/ wspieranie rozwoju programów profilaktycznych realizowanych w środowisku szkolnym i pozaszkolnym, 2/ wspieranie realizacji programów profilaktycznych w zakresie organizacji czasu wolnego dzieci i młodzieży oraz programów stanowiących alternatywę wobec używania alkoholu oraz innych środków psychoaktywnych, 3/ wspieranie realizacji programów profilaktyczno-edukacyjnych, skierowanych do grup podwyższonego ryzyka, 4/ organizowanie szkoleń w celu podniesienia kwalifikacji i umiejętności zawodowych osób realizujących zadania z zakresu profilaktyki uzależnień, 5/ realizację oraz wspieranie kampanii i programów edukacyjnych, mających na celu zwiększenie świadomości młodzieży na temat szkód wynikających z picia alkoholu przez dzieci i młodzież, 6/ edukację rodziców i wychowawców w zakresie pomocy młodzieży w utrzymaniu abstynencji oraz kształtowaniu atmosfery społecznej negującej używanie alkoholu, 7/ realizację działań profilaktycznych z obszaru profilaktyki selektywnej i wskazującej, adresowanych do grup ryzyka i młodych ludzi eksperymentujących z alkoholem, 8/ organizowanie interdyscyplinarnych szkoleń dla przedstawicieli gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przedstawicieli innych grup zawodowych na temat form pomocy osobom uwikłanym w przemoc oraz współpracę służb w tym zakresie, 9/ wspieranie działalności placówek leczenia odwykowego, wobec których Samorząd Województwa jest organem założycielskim poprzez finansowanie programów zmierzających do poprawy jakości świadczonych usług.

Zadanie te w Programach na lata 2019–2021 to głównie: 1/ prowadzenie oraz wspieranie działań edukacyjnych i rekomendowanych programów profilaktycznych dla dzieci i młodzieży realizowanych w środowisku szkolnym i pozaszkolnym, uwzględniających aktywność kulturalną i sportową, 2/ prowadzenie oraz wspieranie programów rozwijających kompetencje wychowawcze dorosłych, sprzyjających kształtowaniu postaw prozdrowotnych wśród dzieci i młodzieży, 3/ upowszechnianie i wdrażanie programów profilaktycznych z obszaru profilaktyki selektywnej kierowanych do dzieci i młodzieży, 4/ wspieranie programów z obszaru profilaktyki selektywnej kierowanych do rodziców i wychowawców, 5/ wspieranie realizacji oddziaływań terapeutycznych adresowanych do osób eksperymentujących oraz uzależnionych od alkoholu, 6/ upowszechnianie oraz wdrażanie programów profilaktycznych z zakresu profilaktyki wskazującej, 7/ wspieranie programów oraz działań profilaktycznych i naprawczych dla osób osadzonych w zakładach penitencjarnych, 8/ wspieranie działalności placówek leczenia odwykowego, wobec których Samorząd Województwa jest organem założycielskim poprzez finansowanie programów zmierzających do poprawy jakości świadczonych usług, 9/ wspieranie funkcjonowania oraz rozwoju podmiotów leczenia odwykowego oraz punktów konsultacyjnych.

(akta kontroli str. 188-266)

- d) W analizowanych programach wskaźnikom¹⁷ oceny skuteczności osiągania wyznaczonych celów i realizacji zamierzonych zadań nie przypisano wartości liczbowych, ani punktów odniesienia, które służyłyby ocenie skuteczności realizacji zamierzonych celów. Ponadto określone w programach wskaźniki (np. liczba szkoleń, liczba programów, liczba placówek, liczba punktów konsultacyjnych, itp.) nie pozwalały na rzetelną ocenę skutków realizacji działań profilaktycznych.

Dyrektor ROPS wyjaśniła, że „wskaźniki oceny skuteczności osiągania wyznaczonych celów, ujęte w programach, odnoszą się do zadań wskazanych do realizacji w ramach programów. Zarówno nad dobrem zadań, jak i wskaźników do nich przypisanych pracowali eksperci, wchodzący w skład Zespołu ds. aktualizacji i monitoringu Strategii Polityki Społecznej Województwa Podlaskiego do roku 2020. Stopień pomiaru danych

¹⁷ Ibidem, str. 98. Wskaźniki:

- produktu to bezpośredni, materialny efekt realizacji przedsięwzięcia mierzony konkretnymi wielkościami,
- rezultatu to bezpośredni wpływ uzyskanego produktu na otoczenie np. zmniejszenie, zwiększenie, poprawa, pogorszenie,
- oddziaływania to długofalowe konsekwencje osiągniętego produktu.

wskaźników jest różnorodny oraz wynika z dostępności informacji na temat ich wykonania, w dużej mierze pozwala na ocenę stopnia realizacji zaplanowanych działań".
(akta kontroli str. 188-266, 409-412, 499-507)

- e) Programów profilaktyki alkoholowej oraz przeciwdziałania narkomanii na lata 2014–2018 nie uzupełniono / zaktualizowano o cele i zadania na rzecz poszerzenia i udoskonalenia oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach o potwierdzonej skuteczności lub zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia, wynikających z wejścia w życie NPZ. Cele te i zadania wprowadzono w programach profilaktyki alkoholowej oraz przeciwdziałania narkomanii na lata 2019–2021.

W wyjaśnieniu Dyrektor ROPS podała, że programy te nie zostały zaktualizowane w oparciu o NPZ „ponieważ na corocznych spotkaniach w PARPA przedstawiciele i pełnomocników ds. profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych stwierdzono, iż nie jest konieczna aktualizacja obowiązujących Programów”.

(akta kontroli str. 188-266, 882-884)

- 1.3. W latach objętych kontrolą nie prowadzono ewaluacji wojewódzkich programów. Natomiast prowadzono monitoring ich realizacji.

- a) W przypadku programu profilaktyki alkoholowej opracowano monitoring (opisane zostały działania realizowane przez samorządy gminne w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych). Przedstawiono też wartości wskaźników, założonych do realizacji Programu. Raport zakończono rekomendacjami z przeprowadzonego badania) za:

- 2016 rok na podstawie zebranych danych opracowano rekomendacje¹⁸, wskazujące najważniejsze kierunki interwencji, które mogłyby przyczynić się do poprawy sytuacji związanej z rozwiązywaniem problemów alkoholowych,
- 2017 roku na podstawie dokumentów i źródeł: Ocena zasobów pomocy społecznej w województwie podlaskim za 2017 rok, rejestrów Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, danych GUS, Wojewódzkiego Ośrodka Profilaktyki i Terapii Uzależnień w Łomży oraz PARPA, wyników ankiety PARPA-G1, bazy danych zakładów leczenia odwykowego – prowadzonej przez PARPA we współpracy z Wojewódzkimi Ośrodkami Terapii Uzależnień od Alkoholu i Współuzależnienia. Przeprowadzono również badanie ankietowe (udział wzięły 94 gminy i trzy podmioty: Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku, Wojewódzki Ośrodek Terapii Uzależnień w Łomży i Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Białymstoku). Na podstawie zebranych danych opracowano rekomendacje: a/ zwiększenie dostępności do punktów konsultacyjnych dla osób uzależnionych i ich rodzin, b/ tworzenie grup pomocowych i samopomocowych dostosowanych do potrzeb mieszkańców, których dotyczy problem alkoholizmu, c/ wspieranie placówek leczenia odwykowego, d/ dostosowanie programów edukacyjno-terapeutycznych do diagnozowanych potrzeb, e/ zwiększenie świadomości dzieci i młodzieży na temat szkód wynikających ze spożywania alkoholu.

- b) W przypadku programu przeciwdziałania narkomanii opracowywano raporty z realizacji programu (odrębnie dla każdego roku). W ich podsumowaniu rekomendowano kontynuację, a także podjęcie przedsięwzięć mających na celu poprawę skuteczności podejmowanych działań, tj.: a/ przeprowadzenie diagnozy problemu na poziomie wojewódzkim (np. rozpowszechnienie eksperymentalnego i okazjonalnego używania substancji psychoaktywnych wśród młodzieży), b/ analizę problemowego używania

¹⁸ Rekomendacje: 1/ podnoszenie poziomu wiedzy społeczeństwa na temat problemów związanych z używaniem alkoholu – edukacja publiczna w zakresie problematyki alkoholowej, 2/ zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu, 3/ prowadzenie punktów konsultacyjnych dla osób uzależnionych i ich rodzin, 4/ udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie, 5/ prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, w szczególności dla dzieci i młodzieży, 6/ prowadzenie na terenie szkół i innych placówek oświatowych i opiekuńczo-wychowawczych programów profilaktycznych dla dzieci i młodzieży, 7/ dalsze prowadzenie działań w kierunku profesjonalizacji kadry pracowniczej świetlic środowiskowych oraz członków GKRPA, 8/ edukacja rodziców i wychowawców w zakresie pomocy młodzieży w utrzymaniu abstynencji, 9/ wspieranie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych.

narkotyków w kontekście zdrowotnych i społecznych konsekwencji oraz inicjowanie i wspieranie działań z zakresu redukcji szkód, c/ oszacowanie liczby problemów użytkowników narkotyków na poziomie wojewódzkim oraz edukowanie w kierunkach metod terapii i leczenia, w tym leczenia substytucyjnego, d/ popularyzację wiedzy dotyczącej środków zastępczych oraz nowych substancji psychoaktywnych i intensyfikację oddziaływań profilaktycznych w zróżnicowanych grupach odbiorców, e/ intensyfikację działań ograniczających dostępność narkotyków, f/ inspirowanie samorządów gminnych do wspierania rekomendowanych programów profilaktyki uniwersalnej, selektywnej i wskazującej. (akta kontroli str. 316-344, 377-405, 413-498)

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

2.1. W latach 2016–2018 zrealizowano dwa programy profilaktyczne znajdujące się na liście programów rekomendowanych, zamieszczonej na stronie internetowej Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

1. Trzy edycje Programu Wczesnej Interwencji wobec Młodych Użytkowników Narkotyków „FreD goes net”, adresowanego do osób młodych, w wieku 13–21 lat, używających narkotyków lub alkoholu w sposób okazjonalny. Realizacja programu: 1/ konsultacje wstępne (każdy z uczestników grup przed rozpoczęciem realizacji zadania przeszedł rozmowy kwalifikacyjne w celu zakwalifikowania do programu i możliwości weryfikacji osób nie spełniających warunków udziału w programie), 2/ przebieg programu (grupy realizowane wg zaleceń programowych – 8 godzin dydaktycznych), 3/ konsultacje końcowe (każdy z uczestników po zakończonej grupie otrzymywał informacje zwrotne od trenerów oraz informacje na temat dalszej pracy). W latach 2016–2018 program był realizowany w sześciu grupach, do których w kolejnych latach zostało zgłoszonych 45, 59 i 76 osób, zakwalifikowano odpowiednio 41, 48 i 54 osoby, a ukończyło go 38, 46 i 52 osoby.
2. „Szkoła dla rodziców i wychowanków” – celem warsztatów (grupa szkoleniowa od 10 do 15 osób) było dostarczenie i podniesienie poziomu wiedzy oraz umiejętności wychowawczych rodziców i pedagogów, zmiana postaw wychowawczych na takie, które zapobiegają lub minimalizują wystąpienie zachowań problemowych dzieci i młodzieży. Program zrealizowano za 16 tys. zł, w dwóch edycjach (dwie grupy szkoleniowe – 16¹⁹ i 12²⁰ osób), po 40 godzin (10 spotkań po cztery godziny). Poruszane tematy warsztatów dotyczyły granic psychologicznych w okresie dojrzewania, rozwoju biopsychospołecznego i seksualnego nastolatka, zagrożeń okresu dojrzewania, trudnych spraw i rozwiązywania problemów.

W latach 2016–2017 nie realizowano – w ramach profilaktyki alkoholowej – rekomendowanych programów profilaktyki o naukowo potwierdzonych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, bowiem – jak podała Zastępca Dyrektora ROPS – „budżet przeznaczony na realizację zadań przez większość roku był na niskim poziomie. Większy wpływ finansowy został zaksięgowany pod koniec roku, przez co działania ROPS były ograniczone. Programy rekomendowane posiadają określony moduł programowy zakres godzinowy (zazwyczaj jest to kilkadziesiąt godzin), w związku z powyższym realizacja programów w środowisku szkolnym oraz pozaszkolnym jest długotrwała, dlatego też powinna być zaplanowana odpowiednio wcześniej w ciągu roku, co wymaga zabezpieczenia adekwatnych środków finansowych na etapie planowania budżetu na kolejny rok. Środki finansowe zostały w większości przeznaczone na dofinansowanie podnoszenia kwalifikacji kadry lecznictwa odwykowego oraz podnoszenia standardu funkcjonowania placówek lecznictwa odwykowego, jak również na realizację szkoleń, konferencji oraz superwizji dla członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. W roku 2017 przeprowadzono telefoniczne rozeznanie cenowe wśród realizatorów Programu Szkoła dla Rodziców i Wychowawców, w rezultacie otrzymano

¹⁹ Uczestnikami byli nauczyciele (wychowawcy przedszkolni i wczesnego nauczania) placówki oświatowej w Augustowie.

²⁰ Uczestnikami byli rodzice i opiekunowie nastoletnich dzieci, skierowani przez kuratorów sądowych, postanowieniem sądowym oraz dobrowolnie zgłaszający się do programu.

informację zwrotną o wysokich stawkach godzinowych, przewyższających stawki finansowe rekomendowane przez PARPA. Jednakże w roku 2018 ROPS w Białymstoku zrealizował ww. Program, który będzie kontynuowany również w roku 2019".

(akta kontroli str. 409-412, 508-636)

W ramach upowszechniania i udoskonalania oferty oraz wiedzy o rekomendowanych lub o potwierdzonej w inny sposób skuteczności programach i działaniach profilaktycznych, Zastępca Dyrektora ROPS podała, że: „wsparcie ROPS podczas ubiegania się podmiotu o uzyskanie rekomendacji autorskiego programu profilaktycznego, mogłoby mieć charakter merytoryczny, polegający na udostępnieniu posiadanych danych na temat problemu, bądź literatury fachowej. Jednakże dotychczas żaden podmiot nie zwrócił się o wsparcie w tym zakresie. Programy profilaktyczne o potwierdzonej skuteczności dotyczące promocji zdrowia psychicznego, profilaktyki zachowań problemowych i uzależnień są dostępne na stronie internetowej ROPS w Białymstoku, w formie banku rekomendowanych programów profilaktycznych". Ponadto podała, że: „podczas konferencji tematycznych, przy wsparciu specjalistów realizujących programy profilaktyczne o naukowych podstawach lub potwierdzonej skuteczności, nagłaśniano potrzebę wsparcia finansowego tychże programów".

(akta kontroli str. 409-412, 882-884)

2.2. Zasady współpracy Samorządu Województwa z organizacjami pozarządowymi, m.in. w sferze przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym, określały uchwały Sejmiku Województwa Podlaskiego w sprawie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi (odrębne dokumenty na lata 2016–2019). W myśl postanowień tych programów 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 Zarząd Województwa. Kryteria wyboru ofert oraz zasady przyznawania dotacji określały natomiast ogłoszenia o otwartych konkursach ofert na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym. 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. Zastępca Dyrektora ROPS wyjaśniła, że: „ogłaszając otwarte konkursy ofert, ROPS stosuje kryteria przyjęte przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, które są ogólne i uniwersalne dla wszystkich departamentów i samorządowych jednostek organizacyjnych. W 2016 r. Zarząd Województwa podjął decyzję o wprowadzeniu elektronicznego systemu obsługi otwartych konkursów ofert zlecanych dla organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego dla całego urzędu i jego jednostek. Wychodząc naprzeciw organizacjom pozarządowym aplikującym w otwartych konkursach ofert oraz w związku z wprowadzeniem elektronicznego systemu obsługi otwartych konkursów, zaistniała konieczność ujednolicenia procedur dotyczących zlecania zadań organizacjom pozarządowym, w tym kryteriów oceny i wyboru ofert dla wszystkich departamentów i jednostek organizacyjnych".

Ocena merytoryczna ofert dokonywana była w oparciu o kartę oceny merytorycznej (stanowiącej załącznik do ogłoszenia). Po zsumowaniu wszystkich punktów, komisja sporządzała listę rankingową ofert wraz z proponowaną wysokością dotacji. Ostateczną decyzję o wyborze ofert i przyznaniu bądź odmowie przyznania dotacji podejmował Zarząd Województwa.

W okresie objętym kontrolą Samorząd Województwa ogłosił trzy otwarte konkursy na realizację zadań publicznych w sferze przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym.

1. W 2016 roku ogłoszono²¹ konkurs na „Wspieranie realizacji programów profilaktyczno-edukacyjnych, skierowanych do grup podwyższonego ryzyka". W wyniku konkursu (wpłynęło 16 ofert) wybrano sześć podmiotów, którym przyznano od 2,3 tys. zł do 7 tys. zł dotacji.

²¹ Uchwałą Zarządu Województwa Podlaskiego Nr 138/1696/2016 z 24 maja 2016 r. w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację w 2016 roku zadania publicznego, należącego do Samorządu Województwa Podlaskiego, w sferze przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym.

2. W 2018 roku ogłoszono²² konkurs na „Organizowanie i dofinansowanie superwizji dla przedstawicieli różnych grup zawodowych zaangażowanych w działania profilaktyczne i naprawcze”. W wyniku konkursu (wpłynęły trzy oferty) wybrano dwa podmioty, którym przyznano odpowiednio: 4,6 tys. zł i 7,7 tys. zł dotacji.
3. W 2019 roku ogłoszono²³ konkurs na „Wspieranie działań profilaktycznych”. W jego wyniku (wpłynęły trzy oferty) wybrano dwa podmioty, którym przyznano odpowiednio: 10,5 tys. zł i 12,1 tys. zł dotacji.

W 2017 roku, jak podała Zastępca Dyrektora ROPS, „nie ogłaszano otwartych konkursów na realizację zadań publicznych w sferze przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym z powodu niskich wpływów w pierwszym półroczu do budżetu Samorządu Województwa z tytułu opłat za wydanie zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi do 4,5% alkoholu oraz piwem, a także powyżej 4,5% do 18% alkoholu (wpływy są co miesięczne i nieregulane), co nie pozwoliło na realizację wszystkich zaplanowanych działań”.

(akta kontroli str. 409-412, 637-724, 734-737, 882-884)

2.3. W latach 2016–2018 na realizację wojewódzkiego programu profilaktyki alkoholowej wydano odpowiednio: 261,6 tys. zł, 238,7 tys. zł i 454,2 tys. zł, co stanowiło 44,75%, 59,68% i 88,46% środków zaplanowanych na ten cel. Wydatki te poniesiono głównie (825,6 tys. zł z 954,5 tys. zł ogółem, tj. 86,5%) na zadania wynikające ze strategii polityki społecznej, w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych²⁴.

1. Wojewódzki Ośrodek Profilaktyki i Terapii Uzależnień w Łomży za 192,9 tys. zł (48,5 tys. zł, 46 tys. zł i 98,4 tys. zł w kolejnych latach) zrealizował podnoszenie kwalifikacji kadry leczenia odwykowego i wspierania nowoczesnych programów terapeutycznych dla osób uzależnionych i współuzależnionych oraz ich rodzin (szkolenia, sesje superwizyjne, warsztaty, nadzór merytoryczny – konsultacje, udział w naradach), inwestycje i zakupy inwestycyjne (np. remont łazienki, zakup komputerów).
2. Samodzielny Publiczny Psychiatryczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Choroszczy za 362,3 tys. zł (104,4 tys. zł, 82,7 tys. zł i 175,2 tys. zł w poszczególnych latach zrealizował podnoszenie kwalifikacji kadr leczenia odwykowego (studia psychologiczne, szkolenia, superwizje, kursy psychoterapii i konsultacje), inwestycje i zakupy inwestycyjne (np. przebudowę Rejestracji w Centrum Zdrowia Psychicznego i Leczenia Uzależnień, zakup alkomatów).
3. Specjalistyczny Psychiatryczny Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Suwałkach za 270,4 tys. zł (kolejno 49,8 tys. zł, 93,1 tys. zł i 127,5 tys. zł) zrealizował podnoszenie kwalifikacji kadr leczenia odwykowego (szkolenia, superwizje, kursy i konsultacje), inwestycje i zakupy inwestycyjne (np. remont pomieszczeń sanitarnych Poradni Terapii Uzależnień i Współuzależnienia od Alkoholu).

Pozostałe środki wydawkowano na:

- realizację szkoleń z zakresu praktycznych aspektów profilaktyki lokalnej dla GKRPA, w kwotach wynoszących w kolejnych latach: 3,4 tys. zł, 3,8 tys. zł i 2,3 tys. zł,
- realizację (dofinansowanie) programu „FreD goes net” (odpowiednio: 2 tys. zł, 0,2 tys. zł i 0,2 tys. zł),
- konsultacje w latach 2016–2017 z zakresu rozwiązywania problemów społecznych (11,7 tys. zł i 4 tys. zł),
- realizację w latach 2016–2017 cyklu warsztatów i konsultacji dla nauczycieli oraz pedagogów podlaskich szkół w zakresie uzależnień (9,2 tys. zł i 8,9 tys. zł),

²² Uchwałą Zarządu Województwa Podlaskiego Nr 310/4519/2018 z dnia 31 lipca 2018 r. w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na wykonanie zadania publicznego w sferze przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym, wynikającego z art. 4 ust. 1 pkt 32 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

²³ Uchwałą Nr 17/138/2019 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na wykonanie zadania publicznego w sferze przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym, objętego „Programem współpracy Samorządu Województwa Podlaskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2019 roku”.

²⁴ W zakresie: podnoszenia kwalifikacji kadry leczenia odwykowego, realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych.

- organizację w 2018 roku VII Podlaskich Targów Ekonomii Społecznej oraz współorganizację konferencji na temat funkcjonowania dziecka z zespołem FAS/FASD (odpowiednio: 4 tys. zł i 3 tys. zł),
- realizację w 2018 roku warsztatów profilaktycznych dla osób bezdomnych i warsztatów pn. „Zagrożenia samobójcze wśród dzieci i młodzieży – symptomy oraz algorytmy postępowania – zasady postępowania” (kolejno: 2,4 tys. zł i 4,3 tys. zł),
- organizację w 2016 roku cyklu superwizji dla członków lokalnych zespołów interdyscyplinarnych (3,2 tys. zł),
- współorganizację w 2016 roku festynów (rodzinnego profilaktycznego w Fastach i profilaktycznego pn. św. Krzysztofa w trosce o bezpieczeństwo), na które wydatkowano odpowiednio: 1,5 tys. zł i 0,5 tys. zł.

W latach 2016–2018 na realizację wojewódzkiego programu przeciwdziałania narkomanii wydano odpowiednio: 28,2 tys. zł, 29,7 tys. zł i 28,8 tys. zł, co stanowiło 98,4%, 98,9% i 96% środków zaplanowanych na ten cel. Wydatki te poniesiono m.in. na realizację:

- programu „FreD goes net” (14,7 tys. zł, 16,8 tys. zł i 16,5 tys. zł w kolejnych latach),
- Wojewódzkiej Olimpiady Wiedzy o HIV/AIDS (odpowiednio: 1,4 tys. zł, 1,4 tys. zł i 1,4 tys. zł),
- cyklu warsztatów i konsultacji nauczycieli oraz pedagogów ze szkół różnego szczebla w zakresie profilaktyki uzależnień w latach 2016–2017 (9,3 tys. zł i 9,7 tys. zł),
- szkolenia pn. Szkoła i rodzice wobec zagrożeń substancjami psychoaktywnymi i NSP, na co w 2018 roku przeznaczono 10,9 tys. zł. (akta kontroli str. 723-880)

W latach 2016–2019 (do czasu zakończenia kontroli) nie ubiegano się o uzyskanie rekomendacji lub naukowego potwierdzenia skuteczności programów profilaktycznych (np. autorskich programów profilaktycznych realizowanych w Mieście). Nie udzielało też wsparcia innym podmiotom w uzyskaniu rekomendacji bądź potwierdzenia skuteczności programów profilaktycznych realizowanych przez te podmioty. Dyrektor ROPS podała, że: „nie ubiegano się o uzyskanie rekomendacji programu profilaktycznego, jednakże wspierano realizację programu, znajdującego się w Bazie programów rekomendowanych. Ocena programów z obszarów promocji zdrowia psychicznego, profilaktyki uzależnień (profilaktyki narkomanii, profilaktyki problemów alkoholowych) oraz programów profilaktyki innych zachowań problemowych dzieci i młodzieży, w ramach Systemu rekomendacji, stanowi zadanie Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Ośrodka Rozwoju Edukacji oraz Instytutu Psychiatrii i Neurologii. Podmiot ubiegający się o uzyskanie rekomendacji autorskiego programu profilaktycznego, sporządza na formularzu wniosku aplikacyjnego opis programu, następnie wypełniony wniosek przesyła do zespołu ds. rekomendacji, działającego przy Krajowym Biurze do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii. Wsparcie Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Białymstoku podczas ubiegania się podmiotu o uzyskanie rekomendacji autorskiego programu profilaktycznego, miałyby charakter merytoryczny, polegający na udostępnieniu posiadanych danych na temat problemu, bądź literatury fachowej”. (akta kontroli str. 406-408)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na lata 2014–2018 nie uzupełniono /zaktualizowano o cele i zadania na rzecz poszerzenia i udoskonalenia oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach o potwierdzonej skuteczności lub zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia, wynikające z wejścia w życie 17 września 2016 roku NPZ.

Zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym²⁵ wojewódzkie programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programy przeciwdziałania narkomanii na 2016 rok są uchwalane i realizowane

²⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1492, ze zm.

na dotychczasowych zasadach. Z powyższego wynika, że programy obejmujące rok 2017 powinny już uwzględniać zadania wynikające z NPZ na lata 2016-2020. Zadania te wprowadzono w programach profilaktyki alkoholowej oraz przeciwdziałania narkomanii, na lata 2019-2021.

2. W programach profilaktyki alkoholowej oraz przeciwdziałania narkomanii, na lata 2014-2018 i 2019-2021:
- nie zdefiniowano celów szczegółowych, jako przyszłych, mierzalnych, konkretnych stanów, które zamierzano osiągnąć poprzez realizację tych programów,
 - sformułowano wskaźniki, które nie pozwalały na dokonanie rzetelnej oceny skuteczności realizacji zamierzonych celów.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o: uwzględnienie w programach profilaktyki alkoholowej i przeciwdziałania narkomanii szczegółowych celów, jako przyszłych pożądaných stanów będących odpowiedzią na istotne zjawiska i zagrożenia występujące na terenie województwa oraz wskaźników rezultatów wraz z przypisanymi im wartościami pożądanymi do osiągnięcia, które służyłyby ocenie skuteczności realizacji wyznaczonych celów i zamierzonych działań.

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 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.

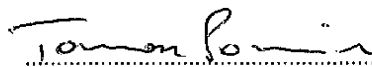
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
wykonania wniosku

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

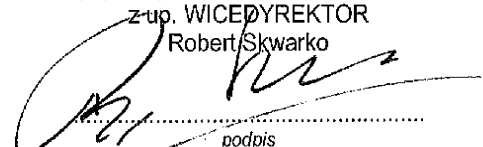
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, 19 kwietnia 2019 r.

Kontroler:
Tomasz Pomian
główny specjalista k. p.


.....
podpis

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


.....
podpis