



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.003.04.2019



01631219

Mariusz Chrzanowski
Urząd Miejski w Łomży,
ul. Stary Rynek 14, 19-400 Łomża

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	Urząd Miejski w Łomży ¹ , ul. Stary Rynek 14, 18-400 Łomża.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Chrzanowski, Prezydent Miasta Łomża ² , od 30 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz poszerzenia i udoskonalenia oferty, upowszechnienia 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 dnia zakończenia kontroli ³ z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz dla porównania dane statystyczne z lat 2013–2015.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku.
Kontroler	Piotr Żukowski, specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LBI/30/2019 z 6 lutego 2019 r. i nr LBI/49/2019 z 10 kwietnia 2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ Tj. do 28 marca 2019 r.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489. Ustawa zwana dalej: ustawą o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miasto Łomża w latach 2016–2018 wykonywało zadania wynikające z Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020⁶, przepisów art. 4¹ ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁷ oraz art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁸. Nie przyniosło to jednak rezultatu w zakresie zwiększenia dostępności programów profilaktycznych o naukowych podstawach lub o potwierdzonej naukowo skuteczności w zakresie zapobiegania uzależnieniom od alkoholu lub narkotyków. W latach objętych kontrolą zrealizowano bowiem cztery takie programy (o jeden więcej niż w latach 2013–2015), lecz liczba ich uczestników spadła z 946 w 2016 roku do 228 w 2018 roku, mimo zwiększenia wielkości środków wydatkowanych na realizację Łomżyńskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Innych Uzależnień (zwany dalej „Programem”).

Opracowanie 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.: „opóźnienie inicjacji alkoholowej” bądź „zmniejszenie odsetka osób poniżej 18. roku życia sięgających po raz pierwszy po alkohol), które Urząd zamierzał osiągnąć m.in. poprzez realizację zadań wskazanych w obszarze „profilaktyka” w NPZ. Podane w Programach wskaźniki takie, jak na przykład liczby: szkoleń, konferencji, seminariów, osób biorących udział w szkoleniach, nie pozwalały na rzetelną ocenę skutków realizacji zamierzonych celów i nie przypisano im wartości pożądanych do osiągnięcia. Zdaniem NIK dla każdego przewidzianego celu powinny być sformułowane obiektywnie weryfikowalne wskaźniki. Oznacza to, że wskaźniki powinny opisywać cele w mierzalnych kategoriach, w sposób zapewniający możliwość mierzenia postępów i efektów, tj. skuteczności zaplanowanych działań. Brak takich wskaźników uniemożliwia rzetelną ocenę stanu profilaktyki na terenie Miasta.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Przygotowanie i realizacja wojewódzkich 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 okresie objętym kontrolą – zgodnie ze regulaminem organizacyjnym¹⁰ – w Wydziale Spraw Społecznych i Zdrowia Urzędu funkcjonowało stanowisko ds. profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych do zadań, którego należało między innymi: przygotowywanie diagnozy i opracowywanie Programu, określanie zadań priorytetowych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na dany rok w nim zawartych, współpraca z zakładami opieki zdrowotnej, placówkami oświatowymi, instytucjami i organizacjami pozarządowymi oraz kościołami i związkami wyznaniowymi w zakresie wychowywania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi, prowadzenie spraw związanych z finansowaniem zadań publicznych realizowanych w ramach Programu

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ 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 w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 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.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2137, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1030, ze zm.

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

¹⁰ Załącznik do zarządzenia nr 200/15 Prezydenta Miasta Łomży z 15 lipca 2015 r. w sprawie uchwalenia regulaminu organizacyjnego UM Łomża.

na dany rok, opracowywanie planów i sprawozdań rzeczowo-finansowych oraz ich przekazywanie do Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej „PARPA”). W latach 2016–2019 obowiązywały cztery Programy dotyczące zapobiegania alkoholizmowi i narkomanii w Mieście, wprowadzone uchwałami Rady Miejskiej: Nr 159/XX/15 z 29 grudnia 2015 r., Nr 300/XXXV/17 z 25 stycznia 2017 r., Nr 435/XLVIII/17 z 13 grudnia 2017 r. i Nr 20/III/18 z 19 grudnia 2018 r. Opracowano je odrębnie na każdy rok. (akta kontroli str. 4-17, 518-869)

Załącznikami do Programów na lata 2017 i 2019 była „Diagnoza problemów uzależnień i innych zagrożeń społecznych miasta Łomża” (dalej „Diagnoza”). W Programach na lata 2016 i 2018 oraz w raportach z „Diagnozy”, będącymi załącznikami do Programów na 2017 rok i 2019 rok przedstawiono i omówiono aktualne dane demograficzne¹¹ oraz pozyskane z Policji i Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łomży¹² (dalej: „MOPS”), MKRPA¹³, Sądu Rejonowego w Łomży¹⁴, Prokuratury Rejonowej w Łomży¹⁵, Szpitala Wojewódzkiego im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Łomży¹⁶, Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Łomży¹⁷, Wojewódzkiego Ośrodka Profilaktyki i Terapii Uzależnień w Łomży¹⁸. Zebrane dane porównywano z danymi z lat poprzednich w celu przedstawienia dynamiki wzrostu lub spadku oraz kształtowania się tendencji w występowaniu określonych zjawisk negatywnych. (akta kontroli str. 518-869)

W okresie objętym kontrolą diagnozę problemów uzależnień i innych zagrożeń społecznych Miasta została przeprowadzona w 2016 roku i w 2018 roku przez Centrum Badań Profilaktycznych w Gdowie¹⁹. Przedłożone raporty z diagnozy zawierały między innymi metodologię badań dorosłych oraz młodzieży i dzieci oraz omówienia problemów społecznych występujących na terenie Miasta. Przeprowadzone badania dotyczyły takich między innymi problemów społecznych, jak: skala problemów alkoholowych wśród osób dorosłych i młodzieży, dynamika spożycia, poglądy i postawy mieszkańców wobec alkoholu, skuteczność oddziaływań profilaktyczno-leczniczych, spożycie narkotyków i dopalaczy. Rzetelna diagnoza problemów i zagrożeń występujących w lokalnej społeczności pozwoliła na identyfikacji najważniejszych problemów i zagrożeń występujących w Mieście w związku z używaniem alkoholu i narkotyków. Wyniki badań wskazują bowiem, że zdecydowana większość uczniów szkół podstawowych nie piła nigdy alkoholu (71% w 2018 roku i 80% w 2016 roku), w przeciwieństwie do uczniów szkół średnich (82% w 2018 r i 84% w 2016 roku). Z 29% młodych ludzi uczących się w szkołach podstawowych oraz 82% uczniów szkół średnich, którzy próbowali alkoholu, odpowiednio 33% i 11% to osoby, które

¹¹ Dane te dotyczyły między innymi: liczby wydanych zezwoleń, liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz liczby mieszkańców miasta Łomży.

¹² Dane te dotyczyły między innymi: [1] liczby interwencji dotyczących nadużywania alkoholu i przemocy w rodzinie [2] liczby sprawców przemocy domowej przewiezionych do Policyjnych Pomieszczeń dla Osób Zatrzymanych do Wytrzeźwienia (zatrzymanych w związku z przemocą w rodzinie, będących pod wpływem alkoholu), [3] liczby zatrzymanych nietrzeźwych nieletnich, [4] liczby nieletnich ujawnionych pod wpływem narkotyków, [5] liczby wypadków, kolizji będących konsekwencją nadużywania alkoholu lub środków psychoaktywnych, [6] liczby osób dorosłych przewiezionych do wytrzeźwienia w izbie wytrzeźwień [7] liczby rodzin objętych pomocą MOPS w związku z uzależnieniem lub nadużywaniem alkoholu.

¹³ Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Dane otrzymane z MKRPA dotyczyły między innymi: [1] liczby nowych wniosków o skierowanie na leczenie odwykowe, [2] liczby osób, z którymi przeprowadzono rozmowy w sprawach o leczenie odwykowe, [3] liczby osób skierowanych na badania przez biegłego w przedmiocie uzależnienia od alkoholu, [4] liczby wniosków skierowanych do sądu o zastosowanie obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu, [5] liczby kontroli punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Miasta.

¹⁴ Dane te dotyczyły między innymi: [1] liczby prowadzonych postępowań z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, [2] liczby prowadzonych postępowań w zakresie problemów alkoholowych.

¹⁵ Dane te dotyczyły między innymi: [1] liczby spraw o skierowanie na przymusowe leczenie odwykowe, [2] liczby spraw dotyczących przestępstw drogowych pod wpływem alkoholu, [3] liczby spraw dotyczących nielegalnego handlu narkotykami.

¹⁶ Dane te dotyczyły między innymi: [1] liczby pacjentów (dorosłych i dzieci) przyjętych do szpitala, będących pod wpływem alkoholu i środków odurzających, [2] liczby pacjentów poddanych leczeniu farmakologicznemu z Zespołem Uzależnienia Alkoholowego.

¹⁷ Dane te dotyczyły liczby osób korzystających z porad oraz innych form pomocy udzielonych przez Ośrodek, dotkniętych problemem alkoholowym i narkomanii.

¹⁸ Dane te dotyczyły liczby pacjentów z terenu Miasta uzależnionych od alkoholu wraz z osobami współuzależnionymi oraz liczby pacjentów uzależnionych od środków psychoaktywnych wraz z osobami eksperymentującymi.

¹⁹ W badaniach przeprowadzonych w 2016 roku udział wzięło 256 osób (powyżej 18. roku życia, w tym 114 kobiet i 112 mężczyzn) oraz 1.017 uczniów ze wszystkich szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych (byli to uczniowie z 45 klas, w tym 506 dziewcząt i 511 chłopców). Badania przeprowadzono także w 100 punktach sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, w których uczestniczyło 106 sprzedawców. W badaniach przeprowadzonych w 2018 roku uczestniczyło 841 uczniów w wieku od 12 do 15 lat i 699 uczniów w wieku od 15 do 19 lat oraz dorośli mieszkańcy Łomży (250 osób powyżej 18. roku życia).

pierwszy kontakt z alkoholem deklarują przed 12. rokiem życia. Do brania narkotyków w 2018 roku przyznało się 7% uczniów szkół podstawowych (17% gimnazjalistów w 2016 roku) i 29% procent uczniów szkół średnich (23% uczniów takich szkół w 2016 roku). Najbardziej popularnym narkotykiem była marihuana. Do jej używania w 2018 roku przyznało się 3% uczniów szkół podstawowych i 24% uczniów szkół średnich, którzy kiedykolwiek próbowali używek²⁰. Kolejna diagnoza ma być przeprowadzona w 2020 roku. (akta kontroli str. 518-869)

W Diagnozie do Programu za 2016 rok rekomendowano podjęcie następujących działań: [1] prowadzenie systematycznego monitoringu i ewaluacji w zakresie procesu oraz wyników wszelakich działań profilaktycznych podejmowanych na terenie Miasta, [2] rozszerzenie tradycyjnych form diagnozy, monitoringu i ewaluacji o metody jakościowe (np. wywiady z uczestnikami programów, grupy fokusowe), [3] eliminację działań negatywnie odbieranych przez grupy docelowe oraz przynoszących niepożądane efekty, tworzenie „czarnych” i „białych” list realizatorów, [4] wzmocnienie kompetencji instytucji i osób odpowiedzialnych za realizację zadań wynikającego z Programu poprzez realizację wysokiej jakości szkoleń – przede wszystkim o charakterze warsztatowym i treningowym, [5] finansowanie długoterminowych programów rekomendowanych przez instytucje centralne (PARPA, KBPN, ORE, IPiN) oraz o udowodnionej skuteczności – z przewagą programów adresowanych do kadry pedagogicznej oraz rodziców uczniów, [6] zwiększenie ilości programów profilaktycznych nastawionych na wzmocnienie czynników chroniących (np. dotyczących wyboru przyszłej ścieżki kształcenia i rozwoju zawodowego, zdrowego stylu życia czy budowania relacji interpersonalnych) przy jednoczesnej redukcji programów bazujących na informowaniu o negatywnych konsekwencjach podejmowania działań niepożądanych, [7] prowadzenia systematycznego monitoringu dostępności alkoholi dla nieletnich oraz szkoleń dla sprzedawców napojów alkoholowych, a także kontroli zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym kontroli prawdziwości oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych, [8] tworzenie forów wymiany informacji dla instytucji i osób zajmujących się realizacją zadań wynikających z Programu (np. w formie cyklicznych spotkań pedagogów szkolnych z pracownikami urzędu miasta, MOPS-u oraz innych instytucji realizujących Program), [9] systematyczne zwiększenie integracji działań MKRPA oraz Lokalnego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy poprzez realizację wspólnych projektów szkoleniowych, badawczych oraz promocyjnych. (akta kontroli str. 699-816)

W latach 2016–2018 Urząd podejmował wymienione niżej działania zmierzające do realizacji rekomendacji przedstawionych w Diagnozie za 2016 rok.

Ad.1. i 2 Realizatorzy projektów profilaktycznych po ich zakończeniu zobowiązani byli do sporządzenia ich ewaluacji. Prowadzili też rozmowy i wywiady z uczestnikami projektów. Realizator programu, którego działania były negatywnie odbierane przez grupę docelową lub nierzetelnie rozliczał zadanie, nie otrzymywał dofinansowania w kolejnym roku.

Ad.3. Od 4 do 5 kwietnia 2018 r. zorganizowano szkolenie eksperckie, którego celem było podniesienie poziomu wiedzy i umiejętności kadry realizującej zadania w ramach Programu oraz w zakresie realizacji programów rekomendowanych. Zaprezentowano System Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego. Uczestnicy poprzez praktyczne ćwiczenia warsztatowe pod kierunkiem ekspertów zwiększyli swoje umiejętności w zakresie konstruowania programów profilaktycznych, zgodnie z metodą SMART²¹.

Od 16 do 17 października 2018 r. Wojewódzki Ośrodek Profilaktyki i Terapii Uzależnień w Łomży przy współpracy z Urzędem oraz Regionalnym Ośrodkiem Polityki Społecznej w Białymstoku zorganizował konferencję „Zrozumieć dziecko z FASD Spektrum Płodowych Zaburzeń Alkoholowych”, adresowaną do: nauczycieli, pedagogów, psychologów, młodzieży, przyszłych matek, kobiet w ciąży, rodziców oraz innych grup zawodowych

²⁰ W 2016 roku do używania marihuany przyznało się 25% uczniów szkół podstawowych, 56% gimnazjalistów i 31 uczniów szkół średnich.

²¹ W szkoleniu uczestniczyło 40 osób (pedagodzy szkolni, nauczyciele, wychowawcy, pracownicy socjalni, kuratorzy sądowi, policjanci, przedstawiciele MKRPA, przedstawiciele organizacji pozarządowych).

i społecznych, które na co dzień pracują z dziećmi. Celem konferencji było przedstawienie problematyki związanej z FASD, zapobieganie i szeroko rozumiana profilaktyka oraz pomoc rodzinie w wychowaniu i opiece nad dzieckiem dotkniętym FASD²².

Ad.4 i 5 Przy planowaniu budżetu na dany rok kalendarzowy Prezydent Miasta pismem informował miejskie jednostki organizacyjne, przedszkola, szkoły o możliwości realizowania programów profilaktycznych w danym roku kalendarzowym, informując, że: „W pierwszej kolejności dofinansowane będą rekomendowane programy profilaktyczne ujęte w „Systemie rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego” wdrażanych przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Ośrodek Rozwoju Edukacji oraz Instytut Psychiatrii i Neurologii. (programy dostępne na stronach: www.parpa.pl, www.narkomania.gov.pl, www.ore.pl). Rekomenduje się objęcie programem profilaktycznym dzieci pochodzące z rodzin dotkniętych problemem alkoholowym, przemocą, narkomanią oraz ich rodziców”. Przedszkola i szkoły, które zdecydowały się wprowadzić programy rekomendowane otrzymały stu procentowe sfinansowanie przedłożonych projektów. W okresie objętym kontrolą dofinansowano cztery rekomendowane programy profilaktyczne.

Ad. 6 W latach 2016–2018 MKRPA przeprowadziła odpowiednio: 294, 331, 432 kontrole punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Ad.7 Od 7 do 8 listopada 2017 r. Urząd zorganizował konferencję „Ku Trzeźwości Narodu”, podczas której prezentowano System Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego oraz wyniki diagnozy problemów uzależnień, przeprowadzonej w Łomży w 2016 roku. Uczestnicy dyskutowali nad dotychczasowymi programami profilaktycznymi realizowanymi w szkołach i potrzebą ich kontynuacji przy wsparciu Urzędu, w ramach inicjatywy Łomżyńska Akademia Profilaktyki²³.

Ad. 8 Na stronie internetowej Urzędu zamieszczano informacje o działaniach podejmowanych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Członkowie MKRPA nawiązali ścisłą współpracę z Lokalnym Zespołem Interdyscyplinarnym ds. Przeciwdziałania Przemocy (LZI). Przedstawiciel MKRPA jest jednocześnie członkiem LZI. (akta kontroli str. 871-879)

W Diagnozie za 2018 rok zwrócono uwagę, że nadal istnieje potrzeba prowadzenia akcji, programów i warsztatów profilaktycznych dotyczących spożywania i nadużywania alkoholu, wyrobów tytoniowych i narkotyków, w szczególności skupiających się na negatywnym wpływie na zdrowie osób zażywających je w młodym wieku. Sformułowano także zalecenia dla Miasta Łomża dotyczące między innymi: [1] ograniczenia dostępu młodych ludzi do alkoholu i papierosów, zmiany zakresu materiału oraz sposobu prowadzenia zajęć profilaktycznych, [2] zwiększenia zaangażowania rodziców i uświadomienie im, jakie negatywne skutki może mieć społeczne przyzwolenie na spożywanie alkoholu przez młodzież, [3] prowadzenia akcji, programów i warsztatów profilaktycznych dotyczących spożywania i nadużywania alkoholu, wyrobów tytoniowych i narkotyków, w szczególności skupiających się na negatywnym wpływie na zdrowie osób zażywających je w młodym wieku oraz [4] wdrożenia do szkół zajęć dodatkowych, na które wskazuje młodzież, jako zgodne z jej zainteresowaniami (których celem byłoby odwrócenie uwagi od substancji psychotropowych i promowanie zdrowego stylu życia). (akta kontroli str. 564-669)

Powyższe rekomendacje zostały uwzględnione przy opracowywaniu Programu na 2019 rok. Określono w nim strategiczne kierunki realizacji Programu w przyszłych latach. Założono między innymi: [1] kontynuację działań w zakresie profilaktyki uniwersalnej, wskazującej i selektywnej w oparciu o programy rekomendowane i o udowodnionej skuteczności, (korzystanie z listy programów rekomendowanych zamieszczonych na stronach www.programyrekomendowane.pl, www.parpa.pl, www.ore.edu.pl, wykorzystujące aktywność własną uczniów i poszerzenie o inne cykliczne, długofalowe programy

²² Uczestnikami konferencji było 250 osób, w tym: przedstawiciele MOPS, Ośrodka Interwencji Kryzysowej, Lokalnego Zespołu Interdyscyplinarnego, Komendy Miejskiej Policji, członkowie Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, kuratorzy sądowi, pracownicy służby zdrowia, terapeuci uzależnień, pedagodzy i nauczyciele, młodzież, członkowie rodzin osób uzależnionych, członkowie grup samopomocowych i stowarzyszeń abstynenckich.

²³ W konferencji uczestniczyło 600 osób (pedagodzy szkolni, nauczyciele, wychowawcy, pracownicy socjalni, kuratorzy sądowi, policjanci, przedstawiciele MKRPA i organizacji pozarządowych, terapeuci, psycholodzy).

profilaktyczne)²⁴, [2] zwiększenie dostępności programów edukacyjnych dla osób dorosłych, które dotyczą problemów alkoholowych m.in. poprzez preferowanie programów profilaktycznych obejmujących nauczycieli, wychowawców, młodzież i rodziców uczniów, [3] wspieranie działalności świetlic socjoterapeutycznych i opiekuńczo-wychowawczych, celem objęcia nimi jak największej ilości dzieci z grup ryzyka (rodziny dysfunkcyjne, w tym alkoholowe), [4] współpraca Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Komendy Miejskiej Policji w Łomży i innych instytucji w kierunku prawnego egzekwowania przestrzegania ustawowego zakazu sprzedaży alkoholu osobom poniżej 18. roku życia, [5] tworzenie zintegrowanego systemu profilaktyki na terenie Miasta, angażującego wszystkie grupy społeczności lokalnej (młodzież, rodzice, wychowawcy, sprzedawcy napojów alkoholowych, przedstawiciele samorządu itp.), [6] promowanie zdrowego stylu życia poprzez zachęcanie i włączanie młodzieży do udziału w ogólnopolskich kampaniach edukacyjnych, konkursach i innych przedsięwzięciach o charakterze edukacyjno-profilaktycznym, [7] promocja, wspólnie ze szkołami, liderów młodzieżowych i wykorzystywanie ich aktywności w działaniach profilaktycznych, [8] współdziałanie oraz pomoc w szkoleniu grup zawodowych i osób związanych bezpośrednio lub pośrednio z realizacją Programu oraz [9] wykorzystywanie prawnego zobowiązania do leczenia odwykowego. (akta kontroli str. 551-563)

Analiza programów obowiązujących w poszczególnych latach wykazała, że zawierały one identyczną treść dotyczącą określenia celów, zamierzonych efektów, działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz narkotykowych i integracją osób uzależnionych. Różnice dotyczyły danych demograficznych i liczbowych pozyskanych z innych instytucji oraz diagnozy problemów i zasobów oraz zasad realizacji Programu w danym roku bądź realizacji dodatkowych zadań wynikających z rekomendacji sformułowanych w diagnozie (np. w Programie na 2017 rok przyjęto dwa dodatkowe zadania w pierwszym celu szczegółowym, polegające na: upowszechnieniu wyników diagnozy poprzez zorganizowanie konferencji adresowanej do radnych, rodziców, dyrektorów szkół, pedagogów, mediów, realizatorów programów profilaktycznych, pracowników instytucji zajmujących się pomocą rodzinie, liderów organizacji społecznych, grup młodzieżowych itp. oraz zorganizowanie konferencji – forum profilaktycznego, mającego na celu szkolenie, wymianę doświadczeń i prezentację wyników działań profilaktycznych oraz ewaluacji dla realizatorów korzystających z dofinansowania Urzędu. (akta kontroli str. 518-869)

W Programie²⁵ ujęto cel szczegółowy z NPZ na lata 2016–2020 wraz z zadaniami służącymi realizacji tego celu i zdefiniowano pięć celów szczegółowych wraz z podzadaniami:

1. Zapobieganie spożywaniu napojów alkoholowych oraz innych środków psychoaktywnych ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży. W ramach tego celu sformulowano sześć działań, tj.: 1.1. prowadzenie na terenie szkół i innych placówek oświatowych oraz opiekuńczo-wychowawczych programów profilaktycznych (z zakresu profilaktyki uniwersalnej, wskazującej i selektywnej) dla dzieci i młodzieży; zwiększenie ilości programów o potwierdzonej skuteczności o charakterze warsztatowym, treningowym; 1.2. zorganizowanie szkoleń dla realizatorów profilaktyki „metodą kaskadową” oraz dofinansowanie zajęć profilaktycznych na terenie szkół i innych placówek; 1.3. wsparcie prowadzenia zajęć pozalekcyjnych z programami profilaktyczno-edukacyjnymi i socjoterapeutycznymi²⁶; 1.4. włączanie się do ogólnopolskich kampanii profilaktyczno-edukacyjnych w zakresie uzależnień i przeciwdziałania przemocy; 1.5. aktualizacja zasobów w sferze profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych uzależnień oraz przemocy w rodzinie;

²⁴ W celach strategicznych wskazano, że: [1] istotne jest, aby zajęcia profilaktyczne obejmowały ćwiczenia odmawiania picia, nieulegania naciskowi grupy, bronięcia własnych postaw i przekonań, w tym promowanie postaw abstynenckich, [2] realizacja programów profilaktycznych obejmować powinna coraz młodsze grupy wiekowe, [3] w związku z różnorodnością działań ryzykownych podejmowanych przez młodzież, a także szeroką skalą innych zagrożeń wskazane jest tworzenie oddziaływań edukacyjnych i prewencyjnych dotyczących środków odurzających (alkohol, tytoń, narkotyki, hazard) oraz adekwatnych sposobów zachowania się w sytuacjach przemocowych.

²⁵ Program obowiązywał wraz z załącznikami, określającymi: zasady ograniczenia dostępności napojów alkoholowych oraz kryteria, jakim powinny odpowiadać programy profilaktyczne i diagnozę zawierającą rekomendację działań na lata przyszłe.

²⁶ Wskazano, że zajęcia sportowe mogą być jedynie elementem strategii profilaktycznej, uwzględniającej zakres działań związanych ze zdrowym stylem życia (Rekomendacje PARPA 2017).

- 1.6. wspieranie kampanii i programów edukacyjnych dla rodziców promujących zdrowe zasady wychowania dzieci młodzieży.
2. Ograniczanie rozmiarów szkód zdrowotnych spowodowanych nadużywaniem napojów alkoholowych i innych środków uzależniających. W ramach tego celu sformułowano siedem działań, tj.: 2.1. dofinansowanie prowadzenia grup terapeutycznych, grup wsparcia oraz maratonów psychoterapeutycznych dla osób uzależnionych i członków ich rodzin; 2.2. wspieranie programów zapobiegania wykluczeniu społecznemu osób destrukcyjne nadużywających alkoholu i reintegracji społecznej osób uzależnionych po odbytej terapii podstawowej; 2.3. wsparcie podmiotów leczniczych i stowarzyszeń w zakresie prowadzenia leczenia i rehabilitacji osób uzależnionych oraz członków ich rodzin, między innymi dofinansowanie superwizji i szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe; 2.4. zwiększanie integracji działań MKRPA i Lokalnego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy poprzez realizację wspólnych działań szkoleniowych oraz kampanii informacyjnych adresowanych do społeczności lokalnej oraz osób i instytucji spotykających się ze zjawiskiem przemocy w rodzinie; 2.5. prowadzenie działań zmierzających do zmotywowania osoby nadużywającej alkoholu do ograniczenia jego spożywania lub, gdy jest to konieczne, podjęcie przez nią leczenia; 2.6. kierowanie na badanie specjalistyczne w celu wydania opinii psychologiczno-psychiatrycznej; 2.7. kierowanie wniosków do sądu rejonowego o zobowiązanie do podjęcia leczenia.
3. Ograniczenie rozmiarów zaburzeń życia rodzinnego i społecznego spowodowanych nadużywaniem alkoholu i innych środków uzależniających oraz przemocą w rodzinie. W ramach tego celu sformułowano sześć działań, tj.: 3.1. dofinansowanie zajęć terapeutycznych i grup wsparcia dla członków rodzin (tzw. współuzależnionych, DDA) osób nadużywających alkoholu i innych środków; 3.2. wspieranie i dofinansowanie bieżącej działalności placówek wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży z rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym, w których realizowany jest program socjoterapeutyczny, psychoedukacyjny lub psychoprofilaktyczny albo działania animacyjne; 3.3. wspieranie działalności Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Łomży między innymi w zakresie prowadzenia edukacji społeczeństwa w zakresie przemocy w rodzinie i cyberprzemocy; 3.4. wspieranie działań służących pogłębianiu więzi w rodzinie z problemem alkoholowym, np. poprzez dofinansowanie rodzinnych obozów terapeutycznych, terapii rodzin, kolonii, pielgrzymek trzeźwościowych; 3.5. prowadzenie zajęć korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie oraz osób doznających przemocy; 3.6. dofinansowanie udziału w szkoleniach, kursach specjalistycznych, naradach, konferencjach warsztatach, seminariach przedstawicieli różnych grup społecznych i zawodowych w zakresie interdyscyplinarnej pomocy dziecku i rodzinie z problemem przemocy oraz uzależnień, trzeźwości kierowców, rozwiązywania lokalnych problemów alkoholowych i innych uzależnień oraz przemocy.
4. Ograniczenie naruszeń prawa w zakresie sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom nieuprawnionym w tym szczególnie dla dzieci i młodzieży. W ramach tego celu sformułowano cztery działania, tj.: 4.1. prowadzenie działań edukacyjnych i szkoleniowych skierowanych do sprzedawców i konsumentów napojów alkoholowych poprzez organizowanie szkoleń, kampanii informacyjnych, druk (lub zakup) i dystrybucja ulotek, broszur; 4.2. podejmowanie działań ograniczających i niwelujących wpływ reklamy i promocji napojów alkoholowych; 4.3. podejmowanie interwencji w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy dotyczących zakazu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych określonym w ustawie osobom i w określonych sytuacjach; 4.4. kontrole punktów sprzedaży napojów alkoholowych ze szczególnym uwzględnieniem zwiększenia ilości kontroli w okresach wakacyjnych, w czasie weekendów, w godzinach wieczornych, w lokalach gastronomicznych.
5. Wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów uzależnień oraz przemocy w rodzinie. W ramach tego celu sformułowano trzy działania, tj.: 5.1. wspieranie organizowania przedsięwzięć ukierunkowanych na potrzeby dzieci i młodzieży korzystających ze świetlic środowiskowych i socjoterapeutycznych oraz placówek wsparcia dziennego; 5.2. doskonalenie umiejętności członków MKRPA oraz pracowników Urzędu i Instytucji

współpracujących z Urzędem przez udział w szkoleniach i konferencjach;
5.3. dofinansowanie szkoleń z zakresu zwiększania kompetencji osób zajmujących się udzielaniem pomocy osobom uzależnionym i członkom ich rodzin oraz przemocy w rodzinie.
(akta kontroli str. 518-832)

Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia wyjaśniła, że: „Łomżyński Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Innych Uzależnień przyjmowany w formie uchwały przez Radę Miejską Łomży opiniuje Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Łomży oraz Łomżyńska Rada Działalności Pożytku Publicznego. W/w Program opiera się na zadaniach określonych w art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Uwzględnia cały katalog zadań cyt. ustawy. Żadne z w/w ciał opiniujących nie zgłaszało propozycji wprowadzenia zmian do Programu”.
(akta kontroli str. 873-879)

Opracowane Programy na lata 2016–2019 określały kryteria, jakim powinny odpowiadać programy profilaktyczne²⁷. Wskazywano, że rekomenduje się standardy jakości programów profilaktycznych, które zostały ujęte w Systemie Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego. Przy procedurach konkursowych miano brać pod uwagę wyłącznie oferty zawierające profesjonalny program profilaktyczny realizowany przez wykwalifikowane osoby. Założono, że: [1] projekt programu profilaktycznego powinien być zgodny z zadaniami przyjętymi do realizacji w Programie, [2] projekt powinien jasno i czytelnie określać cele programu, [3] audytorium, do którego jest kierowany program powinno być określone bardzo szczegółowo (ilość osób, w tym: szczególnie zagrożonych patologiami społecznymi, rodzaj odbiorców, wiek, płeć), [4] program powinien zawierać szczegółowy konspekt uwzględniający: cele, metody pracy i pomoce dydaktyczne, określenie zasad poszanowania podmiotowości i godności człowieka, odniesienie do systemu wartości człowieka i poszanowania trwałości rodziny, naukę asertywności, diagnozę występujących zagrożeń, ewaluację, harmonogram planowanych zajęć (godziny, dzień, miesiąc, rok), miejsce realizacji, kwalifikacje osób prowadzących zajęcia, staż pracy, opinie i sugestie młodzieży, nauczycieli lub pedagogów w przypadku, gdy program był wcześniej realizowany. Ponadto w Programach założono, że: „kluby sportowe organizujące zajęcia sportowe w ramach programów profilaktycznych dla młodzieży zobowiązane są umożliwić w nich nieodpłatne uczestnictwo dzieci i młodzieży ze środowisk szczególnie zagrożonych. Rekomendowane jest objęcie zajęciami sportowymi dzieci z grup ryzyka, które uczestniczą w zajęciach w świetlicach socjoterapeutycznych i opiekuńczo-wychowawczych. Zajęcia sportowe nie mogą stanowić jedynej i samodzielnej strategii profilaktycznej. Powinny być integralnym elementem programu profilaktycznego i pełnić funkcję uzupełniającą w stosunku do innych działań profilaktycznych”²⁸. Instytucje, stowarzyszenia, kluby sportowe składające oferty o dofinansowanie zadań w ramach Programu, zobligowane zostały do: [1] przedstawienia szczegółowego harmonogramu planowanego zadania (godzina, dzień, miesiąc, rok, miejsce realizacji), [2] wskazania audytorium uczestniczącego w realizacji zadania, (rodzaj odbiorców, wiek, płeć), [3] zaplanowania elementów profilaktycznych stanowiących integralną część realizowanego zadania.
(akta kontroli str. 518-869)

W okresie objętym kontrolą corocznie sporządzane były informacje o realizacji Programu. Przedstawiano w nich dane o środkach finansowych wydatkowanych na realizację celów szczegółowych Programu. Omawiano poszczególne zrealizowane programy profilaktyczne z podaniem: danych realizatora, kwoty wydatkowanych środków (dotacji i własnych), kosztów pracy wolontariatu, daty i miejsca realizacji projektu, ilości zajęć i liczby godzin. Wskazywano realizację wskaźników produktu (liczbę uczestników, ilość i rodzaj zajęć) wraz ze źródłem pozyskiwania wskaźników (dokumentacja projektu, protokoły z posiedzeń komisji, listy uczestników itp.) oraz rezultatów zadania. Na przykład w informacji za 2018 rok wykazano, iż Parafia Rzymskokatolicka św. Brunona Bonifacego z Kwerfurtu BM w Łomży, realizując projekt „Parafialna świetlica”, zorganizowała: [1] zajęcia w świetlicy dla 30 dzieci, [2] kolonie dla 30 dzieci, [3] szkolenie dla 12 osób – realizatorów II części programu

²⁷ Załącznik nr 5 do Programu.

²⁸ Zajęcia sportowe, zgodnie z Programem na 2019 rok, mogą być jedynie elementem strategii profilaktycznej uwzględniającej zakres działań związanych ze zdrowym stylem życia (Rekomendacje PARPA 2019).

„Fantastyczne możliwości”. W trakcie kolonii przeprowadzono „Program Domowych Detektywów”. Rezultatem realizacji zadania było „zapobieganie piciu alkoholu przez 10 – 12 latków poprzez ustalenie rodzinnych zasad dotyczących alkoholu, ułatwianie rozmów na temat alkoholu pomiędzy rodzicami a dorastającymi dziećmi, wzmacnianie czynników chroniących, tj. umiejętności odmawiania w sytuacji presji grupy, przygotowania młodzieżowych liderów do pracy z dziećmi w dziedzinie profilaktyki”. W sprawozdaniach za lata 2016 i 2018 omawiano dodatkowo wyniki przeprowadzonej Diagnozy i wydane rekomendacje. (akta kontroli str. 408-517)

Z treści programów wynika, że:

1. W programach nie dokonywano oceny rezultatów uzyskanych w poprzednim roku, jak też efektów dotychczasowej profilaktyki. Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia wyjaśniła, że: „ocena rezultatów i efektów dotychczasowej profilaktyki znajduje się w Informacji z realizacji Łomżyńskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Innych Uzależnień za dany rok. Znajdują się w niej szczegółowe sprawozdania wszystkich realizatorów Programu. Uwzględnia ona sprawozdania merytoryczne i finansowe poszczególnych podmiotów z podziałem na cele szczegółowe, wskaźniki i źródła ich pozyskiwania. Oceny realizacji Programu dokonuje Rada Miejska Łomży, opiniuje Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Łomżyńska Rada Działalności Pożytku Publicznego, które to nie wniosły uwag ani propozycji zmian do Programu na 2019 rok.”

(akta kontroli str. 518-869)

2. Efektem realizacji programów miało być: [1] zmniejszenie spożywania napojów alkoholowych oraz innych środków psychoaktywnych w szczególności przez dzieci i młodzież, [2] ograniczenie rozmiarów szkód zdrowotnych spowodowanych nadużywaniem napojów alkoholowych i innych środków uzależniających, [3] ograniczenie rozmiarów zaburzeń życia rodzinnego i społecznego spowodowanych nadużywaniem alkoholu i innych środków uzależniających oraz przemocą w rodzinie, [4] ograniczenie naruszeń prawa w zakresie sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom nieuprawnionym, w tym szczególnie dzieciom i młodzieży, [5] wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów uzależnień oraz przemocy w rodzinie.

(akta kontroli str. 518-869)

Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia wyjaśniła, że: „rezultaty w/w Programu to wszystkie natychmiastowe i bezpośrednie korzyści, jakie beneficjenci odnieśli z uczestnictwa w projektach. Niewątpliwym rezultatem jest podniesienie poziomu wiedzy i świadomości w obszarze rozwiązywania problemów alkoholowych, narkomanii i innych uzależnień w mieście Łomża, obejmując przy tym całą populację: dzieci, młodzież, dorosłych. Rezultaty twarde i miękkie określają już sami wykonawcy zadań Łomżyńskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Innych Uzależnień w sprawozdaniach po zakończonej realizacji. Sporządzają również ewaluację przeprowadzonego projektu wśród grupy docelowej”.

(akta kontroli str. 873-879)

3. W analizowanych Programach nie zdefiniowano obiektywnie weryfikowalnych wskaźników²⁹ oceny skuteczności osiągania wyznaczonych celów. Nie określono też techniki, częstotliwości badań postępu wdrażanych działań oraz nie zapewniono porównywalności efektów uzyskanych w okresie realizacji. Nie przedstawiono też sposobu prezentowania wyników oraz kręgu odbiorców. Uniemożliwia to rzetelną ocenę stanu profilaktyki w Mieście oraz jej wpływu na zmniejszanie lub wyeliminowanie czynników ryzyka³⁰. Cele powinny być bowiem sformułowane, jako przyszłe, pożądane

²⁹ 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.

Zobacz: „Nowoczesne zarządzanie projektami”, redakcja naukowa Michał Trocki. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. Warszawa 2012, s. 22, 95-98.

³⁰ Cel strategiczny 4.0.0.0.

stany, które Miasto zamierzała osiągnąć m.in. poprzez realizację zadań wskazanych w obszarze „profilaktyka” w NPZ. Z kolei dla każdego przewidzianego celu powinny być sformułowane obiektywnie weryfikowalne wskaźniki, co oznacza, że wskaźniki powinny opisywać cele w mierzalnych kategoriach, w sposób zapewniający możliwość mierzenia postępów i efektów, tj. skuteczności zaplanowanych działań. Na przykład, odpowiedział na problem zdefiniowany, jako „wczesna inicjacja alkoholowa”, na poziomie profilaktyki uniwersalnej, mógłby być cel zdefiniowany jako „opóźnienie inicjacji alkoholowej” bądź „zmniejszenie odsetka osób poniżej 18. roku życia sięgających po raz pierwszy po alkohol” oraz działanie zdefiniowane np. jako „wdrażanie (realizacja) w środowisku szkolnym i rodzinnym uniwersalnych programów profilaktycznych rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego”. Adekwatnym do kompetencji i zakresu działania Urzędu byłby też cel zdefiniowany np. jako: „zwiększenie odsetka dzieci i młodzieży z terenu Miasta objętych rekomendowanymi lub o naukowo potwierdzonej skuteczności programami profilaktyki uniwersalnej”. Przy tak zdefiniowanym celu i adekwatnie dobranych działaniach i ich beneficjentach, opracowane Programy uczyniłby zadość wymogom ustawowym, NPZ oraz odpowiadałby na istotne, zdiagnozowane w Mieście niekorzystne zjawisko „wczesna inicjacja alkoholowa”. Jednocześnie dla tak zdefiniowanego celu można było sformułować obiektywnie weryfikowalne wskaźniki, zapewniające możliwość mierzenia postępów i efektów zaplanowanych działań.

4. W programach jako wskaźniki realizacji poszczególnych zadań (projektów profilaktycznych) przyjęto np.: liczbę uczestników bądź odbiorców, ilość i rodzaj zajęć, liczbę godzin, liczbę porad i klientów, liczbę zrealizowanych projektów. Wskaźnikom tym nie przypisano wartości liczbowych, ani punktów odniesienia, które pozwoliłyby na dokonanie rzetelnej oceny skuteczności realizacji wyznaczonych celów (efektów) i zamierzonych działań. Jako źródła pozyskiwania wskaźników wskazano: sprawozdania, prowadzoną dokumentację, protokoły. W ocenie NIK wskazane wskaźniki nie pozwalały na rzetelną ocenę skutków realizacji zamierzonych celów.

(akta kontroli str. 518-869)

5. Cele programowe w każdym dokumencie były identyczne. Nie określały one przyszłych, mierzalnych, konkretnych stanów. Nie definiowały korzyści, będących rezultatem zaplanowanych działań, jak też terminu ich zrealizowania³¹. Wskazuje to na nierzetelne konstruowanie tych Programów. Uwzględnienie w Programach konkretnych celów operacyjnych, dotyczących profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, określonych w NPZ, wynika odpowiednio z art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Natomiast wykaz zadań jednostek samorządu terytorialnego, służących 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, będących składowymi NPZ (odpowiednio: Dział VI, pkt 2, ppkt: 2.3.1., 2.3.2., 2.3.3. oraz Dział VI, pkt 3, ppkt: 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. Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia wyjaśniła, że realizacja Programu „każdego roku przebiega w inny sposób. Zapisane w nim treści są planem, zarysem działań na dany rok kalendarzowy. Wyniki otwartych konkursów ofert dają obraz jak wiele podmiotów, organizacji pozarządowych

³¹ Cele powinny być opisane zgodnie z zasadą SMART, czyli: konkretnie i prosto (S – ang. Specific, Simple), mierzalnie (M – ang. Measurable), w sposób dający ocenić je jakościowo (A – ang. Assesable), realistyczne (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.

działa w obszarze profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, narkomanii, przemocy i uzależnień behawioralnych w mieście Łomża".

(akta kontroli str. 518-869, 873-879)

6. Nie ustalono też precyzyjnego harmonogramu realizacji zaplanowanych działań z jednoczesnym określeniem osób i instytucji odpowiedzialnych za ich realizację. W programie obowiązującym w latach 2016 i 2018 wskazano, jedynie, że: „urząd wybrane zadania może zlecać podmiotom posiadającym potencjał kadrowy, wiedzę i doświadczenie w ich realizacji.” Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia wyjaśniła, że Program „przyjmowany jest w formie uchwały na dany rok kalendarzowy. Jego realizacja obejmuje okres od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku kalendarzowego. Czas realizacji zadań w ramach w/w programu określany jest w ogłaszanych otwartych konkursach ofert zgodnie z ustawą o wolontariacie i o działalności pożytku publicznego”.

(akta kontroli str. 518-869, 873-879)

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2016–2018 w ramach Programu zrealizowano cztery³² programy profilaktyczne³³ rekomendowane przez PARPA, w których uczestniczyło: 1 504 uczniów (946, 330, 228 w kolejnych latach), 144 nauczycieli (109, 26, 9) oraz 322 rodziców uczniów (123, 51, 148). Na realizację tych programów wydatkowano odpowiednio 30 tys. zł, 24,5 tys. zł i 49 tys. zł. W latach 2016–2017 zrealizowano także cztery programy³⁴ o niepotwierdzonej naukowo skuteczności (nieposiadające aktualnych rekomendacji PARPA), w których uczestniczyło: 361 uczniów (odpowiednio: 127, 234), 126 nauczycieli (74 i 52) oraz 158 rodziców uczniów (111 i 47). Na ich realizację wydatkowano w kolejnych latach 42,9 tys. zł i 21,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 1145-1146)

Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia, wyjaśniając przyczyny wykazania w sprawozdaniach PARPA–G1 programów nieposiadających aktualnych rekomendacji PARPA, podała, że: „programy: „Korekta”, „Cukierki”, program ograniczania przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpiecznie” im. Władysława Stasiaka, „Akademia Dorosłości” wykazano w zestawieniu programów rekomendowanych lub o naukowo potwierdzonej skuteczności z uwagi na fakt, iż program Agnieszki Grzelak pt. „Cukierki” znajdował się na liście programów oficjalnie rekomendowanych przez PARPA, Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej Ministerstwa Edukacji Narodowej. Program Krzysztofa Wojcieszka „Korekta” również znajdował się na liście programów oficjalnie rekomendowanych przez PARPA. Biorąc pod uwagę autorytet autora, jakim jest Krzysztof Wojcieszek w dziedzinie profilaktyki (ekspert PARPA), uznaliśmy ten program jako działanie o naukowo potwierdzonej skuteczności. Program ograniczania przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpiecznie” im. Władysława Stasiaka jest programem rządowym o szerokim zasięgu ogólnopolskim, a program „Akademia Dorosłości” powstał na bazie programu rekomendowanego „Przeciwdziałanie Młodzieżowej Patologii Społecznej”. Z uwagi na kwalifikacje i merytoryczne przygotowanie autorów, prowadzoną ewaluację oraz standardy, jakości zdecydowanie odbiegające od programów autorskich wykazano je w zestawieniu programów rekomendowanych lub o naukowo potwierdzonej skuteczności.”

(akta kontroli str. 1141)

Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia wyjaśniła, że: „katalog rekomendowanych programów profilaktycznych jest mocno okrojony. W proponowanej ofercie zbyt mało jest programów w zakresie profilaktyki uniwersalnej, skierowanej do dzieci młodszych. PARPA, jako modelowy wskazuje tylko program „Fantastyczne Możliwości”, kolejne proponowane programy, to dobra praktyka (i tu wymienia 8 programów) oraz 14 programów, jako obiecujące. Przy czym należy podkreślić, że w mieście Łomża zrealizowano program modelowy „Fantastyczne Możliwości” oraz programy obiecujące i dobre praktyki”.

(akta kontroli str. 881, 873-879)

³² W latach 2013–2015 zrealizowano trzy programy rekomendowane.

³³ „Archipelag Skarbów”, „Przyjaciele Złipiego”, Program Domowych Detektywów „Jaś i Małgosia na tropie”, „Fantastyczne możliwości”. Ponadto pięć szkół we własnym zakresie, bez wsparcia środkami Programu, zrealizowało rekomendowany program profilaktyczny – „ARS czyli jak dbać o miłość”.

³⁴ „Cukierki”, „Razem Bezpiecznie”, „Akademia Dorosłości”, „Korekta”.

Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia, wyjaśniając przyczyny zmniejszenia się liczby uczestników rekomendowanych programów profilaktycznych (z 946 osób w 2016 roku do 228 w 2018 roku) podała, że: „niewiele organizacji pozarządowych składa oferty na realizację programów rekomendowanych w zakresie Łomżyńskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Innych Uzależnień. Realizacja programu rekomendowanego odbywała się w czasie trwania zajęć lekcyjnych, co dezorganizowało pracę szkoły. Z uwagi na treści dotyczące światopoglądu, religii i innych wartości zawartych w programach rekomendowanych realizatorzy powinni uzyskać wcześniej zgodę rodziców na uczestnictwo dzieci i młodzieży niepełnoletniej w tych projektach. Dzieci i młodzież na terenie miasta Łomży chętniej uczestniczą w programach nierekomendowanych z uwagi na ich większą atrakcyjność, możliwość otrzymania nagrody, udziału w konkursie, uznania na forum szkoły, docenienia w środowisku doskonale znanym dzieciom i młodzieży”.

(akta kontroli str. 1142-1144)

W sprawozdaniach PARPA-G1 oraz Sprawozdaniach z realizacji gminnego programu przeciwdziałania narkomanii za lata 2016 i 2017³⁵ wykazano, że zrealizowano 111 programów profilaktycznych (53 w 2016 roku i 58 w 2017 roku) nieposiadających rekomendacji. W programach z obszaru profilaktyki uniwersalnej uczestniczyło: 10.588 uczniów (odpowiednio: 4.910 i 5.678), 885 nauczycieli (432 i 453), 308 rodziców (176 i 132). Wydatki na realizację tych programów wyniosły zaś 794,4 tys. zł (196,7 tys. zł i 600,7 tys. zł). W programach z obszaru profilaktyki selektywnej dla młodzieży z grupy ryzyka uczestniczyło: 575 uczniów (odpowiednio: 15 i 560), 125 nauczycieli (czterech i 121), 67 rodziców (0 i 67). Wydatki na realizację tych programów wyniosły 100,6 tys. zł (22,6 tys. zł i 78 tys. zł). Z kolei w programach z obszaru profilaktyki wskazującej (skierowane do młodzieży eksperymentującej z substancjami psychoaktywnymi, w tym z alkoholem) uczestniczyło: 104 uczniów (odpowiednio: 17 i 87), 32 nauczycieli (0 i 32) i 57 rodziców (sześciu i 51). Na co wydatkowano 56 tys. zł (13 tys. zł i 43 tys. zł).

(akta kontroli str. 365-407)

Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia, wyjaśniła, że: „w zestawieniu tabelarycznym „Zestawienie programów profilaktycznych innych niż rekomendowane oraz pozostałe, bez naukowo potwierdzonej skuteczności zrealizowane w Mieście Łomża w latach 2016–2018” uwzględniono dofinansowane przez miasto projekty realizowane w ramach programów profilaktycznych, np. program: „Wspieranie działań Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Łomży”. W ramach w/w zadania Ośrodek Interwencji Kryzysowej realizował programy profilaktyczne dla rodziców – „Warsztaty umiejętności wychowawczych”, program profilaktyczny dla młodzieży „Profilaktyka dla młodzieży”, „Warsztaty profilaktyczne dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych”, program „Rodzina wolna od przemocy i uzależnień” i inne (...). Kolejnym działaniem wykazany w zestawieniu jest „Centrum Informacyjne dla Rodzin z Problemem Alkoholowym”, gdzie również prowadzona jest działalność profilaktyczna przez Stowarzyszenie Trzeźwościowe. Działania Centrum Informacyjnego poza typowym udzielaniem porad i wsparciem dla osób uzależnionych i współuzależnionych skupia się również na prowadzeniu działalności profilaktyczno-edukacyjnej ze szczególnym uwzględnieniem całych rodzin, w tym dzieci i młodzieży. Tytuły w/w projektów i innych wykazanych w zestawieniu w pełni nie określają pełnego zakresu działania danego przedsięwzięcia”.

(akta kontroli str. 1142-1158)

2.2. Z danych zawartych w Rb-28S, tj. w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetowych wynika, że koszt realizacji Programu, w poszczególnych latach (łącznie w rozdz. 85153 zwalczanie narkomanii, i rozdz. 85154 przeciwdziałanie alkoholizmowi³⁶), przedstawiał się następująco:

- w 2016 roku plan wydatków wynosił 1.476,6 tys. zł i zrealizowany został w wysokości 1.114,5 tys. zł, tj. 75,5%,
- w 2017 roku plan wydatków wynosił 1.601,8 tys. zł i zrealizowany został w wysokości 1.267 tys. zł, tj. 79 %.

³⁵ Do dnia zakończenia kontroli NIK 28 marca 2019 r., nie sporządzono jeszcze sprawozdań za 2018 r.

³⁶ Plan po zmianach.

- w 2018 roku plan wydatków wynosił 1.556,9 tys. zł i zrealizowany został w wysokości 1.372 tys. zł, tj. 88,1%.
(akta kontroli str. 46-152)

Wskazuje to na tendencję zwiększenia działań związanych z profilaktyką, ponieważ wydatki na ten cel zwiększyły się ze 1.114,5 tys. zł w 2016 roku do 1.372 tys. zł w 2018 roku, tj. o 23,1%.

Z danych zawartych w rocznych informacjach z realizacji Programu wynika, że w latach 2016–2018 na realizację zadań³⁷ wynikających z Programu wydatkowano kolejno: 1.060,9 tys. zł, 1.155,6 tys. zł i 1.357 tys. zł, z tego: [1] na dofinansowanie programów profilaktycznych realizowanych przez organizacje pozarządowe, miejskie jednostki organizacyjne i inne podmioty wydatkowano odpowiednio: 965,8 tys. zł, 1.059,2 tys. zł i 1.190,1 tys. zł, [2] na wynagrodzenia członków MKRPA wydatkowano kolejno: 68,1 tys. zł, 70,3 tys. zł i 79,4 tys. zł, [3] na realizację pozostałych zadań (w tym: pokrycie kosztów postępowania sądowego i prokuratorskiego, zakup materiałów edukacyjnych i profilaktycznych, koszty szkoleń i konferencji) wydatkowano odpowiednio: 23,8 tys. zł, 17,2 tys. zł i 84,6 tys. zł, [4] na pokrycie kosztów związanych z wydaniem pisemnej opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu w sprawie o skierowanie na leczenie odwykowe wydatkowano poszczególnych latach: 3 tys. zł, 1,8 tys. zł i 2,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 408-517)

W latach 2016–2018 Urząd nie finansował festynów i innych imprez plenerowych i sportowych. Wszystkie wydatki związane z organizacją czasu wolnego odbywały się w ramach programów profilaktycznych. W sprawozdaniach PARPA-G1 wykazano także, że poza ustrukturyzowanymi programami profilaktycznymi przeprowadzano także: [1] prelekcje i pogadanki, w których udział wzięło 4.234 uczestników w 2016 roku i 234 w 2017 roku, na co wydatkowano odpowiednio: 52 tys. zł i 5,7 tys. zł [2] konkursy (plastyczne, muzyczne i literackie), w których udział wzięło 945 uczestników w 2016 roku i 123 w 2017 roku, a wydatki na ten cel wyniosły odpowiednio: 14,3 tys. zł i 2,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 365-407)

Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia, wyjaśniła, że: „sprawozdanie z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych PARPA G1 sporządzane w formie elektronicznej nie posiada dodatkowych wytycznych i instrukcji merytorycznych dotyczących poszczególnych danych. (pyt nr 57) „Proszę podać, czy na terenie gminy były prowadzone działania nie będące ustrukturyzowanymi programami ?” W tym miejscu podano kwotę i liczbę uczestników np. jednorazowych prelekcji, pogadań, konkursów, które pojawiły się w długofalowych, cyklicznych programach (o określonej liczbie godzin) prowadzonych przez osoby posiadające kwalifikacje i merytoryczne przygotowanie do prowadzenia zajęć profilaktycznych czy opiekuńczo-wychowawczych z dziećmi i młodzieżą. Uwzględniono w tym miejscu programy autorskie, których nie wykazano w pyt 58”.

(akta kontroli str. 1144)

³⁷ Działania te polegały na: [1] finansowaniu funkcjonowania Centrum Informacyjne dla rodzin z problemem alkoholowym, dla osób uzależnionych i ich rodzin, [2] kierowaniu na leczenie odwykowe osób uzależnionych i finansowaniu opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu wydawanych przez biegłych sądowych, [3] finansowaniu szkoleń członków MKRPA oraz różnych grup zawodowych realizujących program [4] wspieraniu funkcjonowania Zespołu Interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie, [5] prowadzeniu działań na rzecz wspierania rodzin, przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, [6] organizowaniu programów profilaktycznych, spotkań mających na celu przeciwdziałanie uzależnieniom dla dzieci młodzieży w szkołach, [7] promowaniu zdrowego stylu życia poprzez: organizowanie zajęć pozalekcyjnych rozszerzających ofertę szkół, tworzenie nowych kół zainteresowań oraz naukę pływania, [8] zakup nagród dla uczestników programów profilaktycznych uczestniczących w konkursach profilaktyki [9] wspieraniu świetlic środowiskowych placówek wsparcia dziennego poprzez finansowanie różnych form zajęć profilaktycznych dla dzieci i młodzieży, [10] zakupie materiałów dydaktycznych niezbędnych do prowadzenia zajęć pozalekcyjnych, [11] dofinansowaniu aktywnych form wypoczynku letniego i zimowego dla dzieci oraz młodzieży z rodzin dysfunkcyjnych, [12] dofinansowaniu działań sportowych, promujących zdrowy styl życia, uprawiania sportu i wypoczynku organizowanych w ramach programów profilaktycznych, [14] podejmowaniu przez MKRPA działań kontrolnych i interwencyjnych w stosunku do podmiotów handlujących alkoholem, [15] podejmowaniu interwencji w stosunkach osób prawnych i fizycznych łamiących zakaz sprzedaży alkoholu osobom nieletnim, [16] podejmowaniu działań edukacyjnych skierowanych do sprzedawców napojów alkoholowych, [17] finansowaniu zadań wynikających z Programu, realizowanych przez instytucje, stowarzyszenia i osoby fizyczne wyłonione w drodze konkursów ogłaszanych przez Prezydenta Miasta, [18] dofinansowaniu programów dla osób uzależnionych od alkoholu, realizowanych przez stowarzyszenia, [20] dofinansowaniu działalności MKRPA poprzez zakup materiałów biurowych, doposażenie w sprzęt biurowy i sfinansowanie wynagrodzeń członków komisji (w wysokości 10% minimalnego wynagrodzenia), [21] opracowanie i przygotowanie Diagnozy, [22] wynagrodzenia członków MKRPA.

2.3 Zasady współpracy Miasta Łomża z organizacjami pozarządowymi, w tym m.in. w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz patologii, określały uchwały Rady Miejskiej Łomży w sprawie Rocznych Programów Współpracy Miasta Łomża z Organizacjami Pozarządowymi (odrębne dokumenty na lata 2016–2018³⁸). W myśl postanowień tych programów współpraca polegała m.in. na zleceniu organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych w ramach otwartych konkursów ofert. Oferty na wykonanie poszczególnych zadań podlegały ocenie Komisji konkursowej, powoływanej przez Prezydenta Miasta. (akta kontroli str. 153-198)

Urząd opracował dokumentację opisującą system i zasady wyboru ofert, kryteria oceny formalnej i merytorycznej projektów oraz zasady dofinansowania realizacji programów profilaktycznych, w szczególności rekomendowanych³⁹. Składane oferty były podawane ocenie formalnej i merytorycznej. Obowiązkowym elementem oceny formalnej było spełnienie obowiązku posiadania programu profilaktycznego (kryterium to obowiązywało wszystkie podmioty pod rygorem odrzucenia oferty)⁴⁰. Ocenie merytorycznej podlegało między innymi: uzasadnienie i celowość projektu, jego atrakcyjność i poziom merytoryczny, spójność, rzetelny i realny harmonogram realizacji, szczegółowość opisu projektu, zasięg i przewidywany skutek oddziaływania społecznego, opis grup adresatów, rezultat społeczny. Ocenie merytorycznej podlegało także, jakość działania i kwalifikacje realizatorów. Analizowano i oceniano realizację zadań zleconych podmiotowi ubiegającemu się o dotację w latach ubiegłych. Pod uwagę brano: rzetelność, terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten środków, a także informowanie odbiorców i społeczności lokalnej o dofinansowaniu zadania z budżetu miasta Łomża w ramach Programu.

(akta kontroli str. 199-364)

Urząd nie posiada dokumentacji potwierdzającej, że w latach 2016–2018 ubiegano się o uzyskanie rekomendacji lub naukowego potwierdzenia skuteczności programów profilaktycznych (np. autorskich programów profilaktycznych realizowanych w gminie) lub udzielano wsparcia innemu podmiotowi w uzyskaniu rekomendacji bądź potwierdzenia bezskuteczności programów profilaktycznych realizowanych przez ten podmiot, gdyż – jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia – „Urząd Miejski w Łomży nie jest autorem żadnego autorskiego programu profilaktycznego. Twórcy autorskich programów profilaktycznych wielokrotnie informowani byli przez Urząd Miejski w Łomży o możliwości zgłoszenia swojego programu do systemu rekomendacji, jednak nie skorzystali z takiej możliwości”.

(akta kontroli str. 873-879)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Programach nie sformułowano celów, jako przyszłych pożądaných stanów będących odpowiedzią na istotne zjawiska i zagrożenia występujące na terenie Miasta w związku z używaniem alkoholu i narkotyków.
2. W Programach sformułowano wskaźniki, które nie służyły ocenie skuteczności realizacji wyznaczonych celów i zamierzonych działań.
3. W sprawozdaniach PARPA-G1 za lata 2016 i 2017 podano nierzetelne dane o liczbie uczestników rekomendowanych programów profilaktycznych.

³⁸ Uchwała nr 133/XVII/15 z dnia 25 listopada 2015 r., nr 410/XLVI/17 z dnia 25 października 2017 r. i nr 562/LX/18 z dnia 17 października 2018 r.

³⁹ Prezydent Łomży każdego roku wydawał zarządzenie w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na wsparcie realizacji zadań publicznych w zakresie Programu oraz regulamin konkursu, określający rodzaj zadań priorytetowych z podziałem na zadania według określonych celów szczegółowych Programu i wysokość dotacji przeznaczonych na ich realizację.

⁴⁰ Nie przewidywano możliwości uzupełnienia oferty.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Sformułowanie w Programach precyzyjnych celów, jako przyszłych pożądanych stanów będących odpowiedzią na istotne zjawiska i zagrożenia występujące na terenie Miasta w związku z używaniem alkoholu i narkotyków oraz mierzalnych wskaźników rezultatów wraz z przypisanymi im wartościami pożądanymi do osiągnięcia, które służyłyby ocenie skuteczności realizacji wyznaczonych celów i zamierzonych działań.
2. Rzetelne sporządzanie rocznych sprawozdań z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

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.

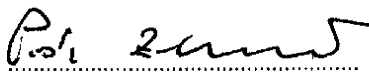
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

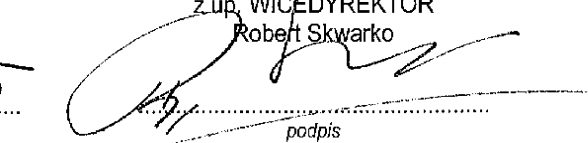
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 19 kwietnia 2019 r.

Kontroler:
Piotr Żukowski
Specjalista k. p.


.....
podpis

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


.....
podpis