



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.003.06.2019

Dyrektor  
Krzysztof Brzózka  
Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów  
Alkoholowych  
Al. Jerozolimskie 155  
02-326 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/094 Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków

I.

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, al. Jerozolimskie 155, 02-326 Warszawa (dalej: Agencja)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Brzózka, dyrektor PARPA od 5 kwietnia 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz rozwijania systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego oraz upowszechniania i wdrażania programów 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 marca 2016 r. do zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz dla porównania dane statystyczne z lat poprzednich (2013-2015).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Renata Robińska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/21/2019 z 28 stycznia 2019 r., Joanna Kozak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/23/2019 z 28 stycznia 2019 r., Agnieszka Hofman, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/35/2019 z 12 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 1-6)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych prawidłowo i rzetelnie wykonywała zadania na rzecz rozwijania systemu rekomendacji programów profilaktycznych oraz upowszechniania i wdrażania programów o potwierdzonej skuteczności zapobiegania uzależnieniom od alkoholu i narkotyków. Agencja nie wywiązała się jednak z obowiązku<sup>3</sup>, przeprowadzenia okresowej ewaluacji funkcjonowania systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia publicznego.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą Agencja, we współpracy z pozostałymi instytucjami współtworzącymi system rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia publicznego<sup>4</sup>, przyczyniła się do rozwinięcia tego systemu poprzez zwiększenie liczby rekomendowanych programów profilaktycznych z 14 do 18. Ponadto Agencja, w latach 2017-2018, podjęła liczne działania służące zarówno poszerzeniu, jak i upowszechnieniu i wdrożeniu programów profilaktycznych rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji. Było to możliwe, m.in. dzięki środkom finansowym uzyskanym z Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych. W wyniku tych działań m.in. zwiększyła się o ponad 1,6 tys. liczba realizatorów rekomendowanych programów profilaktycznych. Działania Agencji skierowane były na podnoszenie kompetencji zarówno przedstawicieli instytucji odpowiedzialnych za tworzenie strategii profilaktycznej, jak i osób pracujących z dziećmi i młodzieżą w zakresie skutecznych oddziaływań profilaktycznych. Dane ze sprawozdań PARPA-G1 wskazują, że zwiększyła się też liczba gmin realizujących programy rekomendowane (z 599 w 2014 r. do 714 w 2017 r.). Agencja prowadziła też bieżący monitoring funkcjonowania systemu rekomendacji, nie przeprowadziła jednak okresowej ewaluacji tego systemu, która pozwoliłaby na ocenę jego trafności, skuteczności i efektywności.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

Opis stanu  
faktycznego

Określenie zasad i obszarów współpracy w zakresie wdrażania systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego było przedmiotem dwóch porozumień<sup>5</sup> zawartych pomiędzy Instytutem Psychiatrii i Neurologii, Krajowym Biurem do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, Ośrodkiem Rozwoju Edukacji i Agencją. W ramach tych porozumień powołano Zespół ds. Rekomendacji i Oceny Programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego (dalej: zespół ds. rekomendacji), do którego głównych zadań należały: ocena programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, ubiegających się o uzyskanie rekomendacji, dokonywanie okresowej oceny implementacji systemu rekomendacji oraz formułowanie zaleceń dotyczących procesu upowszechniania systemu rekomendacji. Ponadto w porozumieniach dla każdej z tych instytucji zostały wskazane zadania związane z upowszechnianiem informacji o programach rekomendowanych oraz promocją systemu rekomendacji.

(akta kontroli str. 11-50)

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. poz. 1492, dalej: rozporządzenie w sprawie NPZ), Agencja jest jednym z realizatorów zadania, o którym mowa w pkt 16 działu XI NPZ.

<sup>4</sup> Zwany dalej: System rekomendacji.

<sup>5</sup> Porozumienia z 3 grudnia 2010 r. oraz 12 lutego 2019 r.

Agencja brała czynny udział w opiniowaniu programów profilaktycznych zgłoszonych do systemu rekomendacji. W 2016 r. zespół ds. rekomendacji dokonał oceny 13 programów profilaktycznych, z czego pozytywną opinię uzyskało pięć programów: „Spójrz inaczej” dla klas I-III, „Spójrz inaczej” dla klas IV-VI, „Debata”, „Trzy koła” i „Program Nauki Zachowania”. W 2017 r. w ramach prac zespołu ds. rekomendacji oceniono 11 programów profilaktycznych, w tym cztery wnioski o przedłużenie rekomendacji. Pozytywną ocenę uzyskał tylko jeden nowy program „Unplugged” oraz przedłużono rekomendację czterem programom, które o to aplikowały. W 2018 r. dokonano oceny dziewięciu programów profilaktycznych, w tym dwóch ubiegających się o przedłużenie rekomendacji. Pozytywną ocenę uzyskały dwa nowe programy tj. „ARS, czyli jak dbać o miłość” i „Profilaktyczny Bank Dobrych Praktyk”. Ponadto dwóm programom przedłużono rekomendację na kolejne 5 lat. Na koniec 2018 r. w systemie rekomendacji znajdowały się 22 programy profilaktyczne klasyfikowane w dwóch niezależnych kategoriach: poziomu rekomendacji (I – obiecujący, II – dobra praktyka, III – modelowy) oraz poziomu profilaktyki (promocja zdrowia, uniwersalny, selektywny, wskazujący)<sup>6</sup>.

(akta kontroli str. 141-143)

W latach 2017-2018 Agencja ogłosiła osiem konkursów na realizację zadań wskazanych w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020 w ramach realizacji celu operacyjnego 2 Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi. Na realizację tych zadań przeznaczono środki z Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych (dalej: fundusz hazardowy). W wyniku rozstrzygnięcia tych konkursów zawarto trzy umowy na wykonanie zadań służących poszarpaniu i udoskonalaniu oferty, upowszechnianiu oraz wdrażaniu programów profilaktycznych rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji z obszaru profilaktyki uniwersalnej, i tak:

1. Adaptacja programu profilaktycznego Good Behavior Game (pilotaż oraz ewaluacja programu, projekt trzyletni – w trakcie realizacji). Jest to program przeznaczony dla dzieci w młodszym wieku szkolnym (6-9 lat), którego celem jest wzmacnianie czynników chroniących przed zaburzeniami zachowania i funkcjonowania społecznego. Program został wybrany jako jeden z najbardziej skutecznych programów profilaktycznych dostępnych na świecie. Program jest rekomendowany jako skuteczny program oparty na dowodach (evidence-based programs) między innymi przez Substance Abuse nad Mental Health Services Administration (SAMHSA) i Center for the Study and Prevention of Violence (CSPV).
2. Ewaluacja programu profilaktycznego rekomendowanego w ramach systemu rekomendacji – Spójrz inaczej. Projekt zakłada trzyletni (w trakcie realizacji) program badawczy wpływu programu na rozwój kompetencji społecznych, emocjonalnych i postaw prozdrowotnych uczniów z klas VII i VIII. Badanie zakłada schemat quazi eksperymentalny z grupą kontrolną.
3. Opracowanie i ewaluacja nowego programu profilaktycznego, wspierającego prawidłowy rozwój uczniów (starsza młodzież, projekt trzyletni – w trakcie realizacji). Opracowano koncepcję programu wraz z niezbędnym do prawidłowej realizacji kompletem materiałów edukacyjnych dla realizatorów, uczniów i rodziców/opiekunów oraz scenariuszem szkolenia dla realizatorów.

(akta kontroli str. 144-151, 210-550)

Agencja ogłaszała również konkursy na realizację zadań dotyczących poszarpania i udoskonalania oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktycznych rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji z obszaru

<sup>6</sup> Programy profilaktyczne mogą obejmować więcej niż jeden poziom profilaktyki np. jednocześnie selektywny i wskazujący.

profilaktyki selektywnej i wskazującej<sup>7</sup>, jednakże nie zostały one rozstrzygnięte ze względu na brak ofert. Pomimo kilkukrotnego ogłoszenia nie rozstrzygnięto także konkursu na realizację zadania polegającego na opracowaniu, wydaniu i dystrybucji uniwersalnego programu profilaktycznego przeznaczonego do realizacji w zakładach pracy<sup>8</sup>.

(akta kontroli str. 210-550)

Według dyrektora Agencji małe zainteresowanie realizacją tych zadań może wynikać z niewielkiej liczby instytucji i środowisk, które zajmują się badaniami w obszarze profilaktyki dzieci i młodzieży, w tym także wyższych uczelni, a brak wsparcia naukowego dla praktyków, sprawia że obawiają się podejmowania badań. Dyrektor zauważył, że proces ewaluacji jest bardzo pracochłonny i długotrwały, co sprawia, że nawet środowiska twórców i autorów programów profilaktycznych nie zawsze zainteresowane są jego rozpoczynaniem, nie tyle ze względu na obawy co do oceny efektywności ich pracy, ale ze względu na to, że w gminach wciąż w niewielkim stopniu zwraca się uwagę na to czy wybrany program posiada ewaluację wyników. Zdaniem dyrektora, środki z funduszu hazardowego przeznaczone na realizację NPZ dają też szansę na zwiększenie zainteresowania kolejnych podmiotów realizacją tych zadań.

(akta kontroli str. 997-1000)

Z zadań służących pogłębianiu wiedzy o profilaktyce Agencja zrealizowała zadanie pn. Profilaktyka a sport. Badanie postaw trenerów sportowych oraz ich gotowości do realizacji programów profilaktycznych, którym objęto 200 respondentów (nauczycieli i trenerów). Wyniki tych badań mają posłużyć do przygotowania szkoleń dla trenerów sportowych pracujących z dziećmi i młodzieżą oraz nauczycieli wychowania fizycznego w szkołach a także programu profilaktycznego wykorzystującego ich zaangażowanie.

Agencja, w ramach środków z funduszu hazardowego, wspierała badania naukowe w obszarze czynników ryzyka i czynników chroniących przed problemami wynikającymi z picia alkoholu. W okresie objętym kontrolą wspierano dwa zadania będące jeszcze w trakcie realizacji:

- projekt badawczy pn. „Niebieskoocy w naszej szkole – przewyciężenie stereotypów drogą do tworzenia uczniom lepszych warunków rozwoju w klasie szkolnej”; celem projektu jest dostarczenie wiedzy w obszarze czynników ryzyka i czynników chroniących przed problemami wynikającymi z picia alkoholu,
- projekt badawczy dotyczący psychospołecznych i behawioralnych czynników ryzyka i czynników chroniących istotnych dla powstawania/ograniczania problemów wynikających z picia alkoholu przez młodzież szkolną z grup zwiększonego ryzyka – prowadzony na populacji wychowawców oraz młodzieży przebywającej w Młodzieżowych Ośrodkach Wychowawczych (MOW) oraz Młodzieżowych Ośrodkach Socjoterapeutycznych (MOS).

(akta kontroli str. 210-550, 972-978)

Innym zadaniem realizowanym w ramach konkursów było podnoszenie kompetencji osób pracujących z dziećmi i młodzieżą w zakresie skutecznych oddziaływań profilaktycznych. W latach 2017-2018 Agencja czterokrotnie ogłaszała konkurs na realizację zadania polegającego na zorganizowaniu i przeprowadzeniu szkoleń przygotowujących nowych realizatorów programów profilaktycznych

<sup>7</sup> Realizację zadań – Ewaluacja programów profilaktycznych z obszaru profilaktyki selektywnej opartych na naukowych podstawach oraz Ewaluacja programów profilaktycznych z obszaru profilaktyki wskazującej opartych na naukowych podstawach ogłoszono w trzech konkursach (z dnia: 2 lutego 2017 r., 13 czerwca 2017 r. i 4 sierpnia 2017 r.).

<sup>8</sup> Na realizację tego zadania ogłaszano konkursy z dnia: 10 lutego 2017 r., 13 czerwca 2017 r., 4 sierpnia 2017 r., 11 kwietnia 2018 r. oraz 11 października 2018 r. (trzy pierwsze nie zostały rozstrzygnięte z powodu niewpłynięcia ofert a dwa ostatnie ze względu na odrzucenie bądź oddalenie ofert).

rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji, adresowanych do uczniów. W 2017 r. zrealizowano umowy z pięcioma wykonawcami tego zadania na łączną kwotę ponad 418 tys. zł. W efekcie tego działania zwiększono liczbę realizatorów pięciu<sup>9</sup> programów profilaktycznych rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji łącznie o ponad 1 200 osób. W 2018 r. w ramach dwóch umów na łączną kwotę 200 tys. zł przeszkolono 480 realizatorów rekomendowanych programów profilaktycznych<sup>10</sup>. W wyniku rozstrzygnięcia konkursu ogłoszonego w październiku 2018 r. zadanie<sup>11</sup> to będzie realizowane również w 2019 r.

(akta kontroli str. 144-151, 210-550)

Ze środków z funduszu hazardowego realizowano także inne zadania służące zwiększeniu kompetencji osób pracujących z dziećmi i młodzieżą. Były to następujące zadania:

- opracowanie, wydanie i dystrybucja książek na temat skutecznych oddziaływań profilaktycznych oraz udzielania pomocy dzieciom z rodzin z problemem alkoholowym – przetłumaczono z języka angielskiego książkę „Working with Children of Alcoholics – The Practitioner’s Handbook” a następnie 5,4 tys. egzemplarzy wysłano do instytucji pracujących z dziećmi z rodzin z problemem alkoholowym,
- organizacja konferencji szkoleniowej w zakresie skutecznych strategii profilaktycznych – w ramach konferencji przeprowadzono 10 wykładów (w tym m.in.: Nauczyciel w profilaktyce opartej na naukowych podstawach, Zapobieganie depresji i innym problemom zdrowia psychicznego w szkole, Profilaktyka i wychowanie w szkole, poprzez wykorzystanie gier planszowych i gier komputerowych, Szkolna interwencja profilaktyczna – praktyczne podejście, analiza badań) oraz warsztaty tematyczne związane z profilaktyką problemową; w konferencji udział wzięło 118 osób.

W ramach konkursu ogłoszonego w październiku 2018 r. wyłoniono wykonawcę następujących zadań, które będą realizowane w 2019 r.: organizacja konferencji szkoleniowej w zakresie skutecznych strategii profilaktycznych i profilaktyki picia alkoholu przez młodzież oraz organizacja konferencji dla wychowawców pracujących z dziećmi z rodzin z problemem alkoholowym.

(akta kontroli str. 299-304, 487-496, 543-550)

Agencja realizowała również zadania mające na celu podniesienie kompetencji przedstawicieli instytucji działających w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów wynikających z używania alkoholu. W tym zakresie ze środków z funduszu hazardowego realizowano następujące zadania:

- organizacja trzydniowej konferencji dla przedstawicieli samorządów gminnych zajmujących się profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych w swoich społecznościach lokalnych – zadanie to było realizowane dwukrotnie w 2018 r., a także rozstrzygnięto konkurs na jego realizację w 2019 r.; łącznie w obu konferencjach w 2018 r. udział wzięło ponad 200 osób, a prezentowano na nich między innymi wykłady pt.: Diagnoza jako punkt wyjścia do opracowania gminnych programów, Picie alkoholu wśród młodzieży – diagnoza w oparciu o badania ESPAD jako punkt wyjścia do planowania działań profilaktycznych w gminie, W jakie programy i działania profilaktyczne inwestować w gminie zgodnie z aktualną wiedzą na temat ich skuteczności, Od koncepcji do realizacji – prezentacja jednego z rekomendowanych programów profilaktycznych,

<sup>9</sup> Spójrz inaczej, Środowiskowa profilaktyka uzależnień, Program przewycięzania nieśmiałości u dzieci, Program Nauki Zachowania, Program Domowych Detektywów

<sup>10</sup> Program Nauki Zachowania, Program Domowych Detektywów oraz Fantastyczne Możliwości

<sup>11</sup> Na realizację tego zadania zaplanowano środki w wysokości 250 tys. zł.

- przygotowanie i dystrybucja publikacji zaadresowanej do radnych w samorządach gminnych omawiająca zadania własne gminy z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych – przygotowano broszurę pt. „Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych jako zadanie własne gminy. Informator dla radnych”, która stanowiła kompendium wiedzy dotyczącej m.in. sprawdzonych i skutecznych sposobów realizacji zadań własnych z zakresu profilaktyki; publikację wydrukowano w nakładzie 50 tys. egz. i rozesłano do wszystkich gmin w Polsce,
- szkolenie dla członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych z gmin o najniższych dochodach z zezwoleń na sprzedaż alkoholu – konkurs na realizację tego zadania ogłoszono w październiku 2018 r., a wykonanie nastąpi w 2019 r.

(akta kontroli str. 83-115, 423-430, 543-550)

Ponadto, w ramach realizacji zadań konkursowych, prowadzono następujące działania związane z profilaktyką:

- stworzono portal promujący wiedzę z zakresu profilaktyki zachowań ryzykownych dzieci młodzieży, wiążących się z używaniem alkoholu i przemocą – portal <https://madraochrona.pl/> (zadanie będzie kontynuowane w 2019 r.),
- przeprowadzono kampanię edukacyjną dla rodziców w zakresie szkód wynikających z picia alkoholu przez dzieci oraz wzmacniania czynników chroniących – utworzono portal [www.nierozewalni.org](http://www.nierozewalni.org), który stanowił merytoryczną i edukacyjno-informacyjną bazę kampanii oraz przeprowadzono akcję społeczną na Facebooku #nierozewalni, która według realizatora dotarła do 2,5 mln osób (kampania będzie kontynuowana w 2019 r.).

(akta kontroli str. 144-151, 413-417, 454-468, 543-550)

W okresie objętym kontrolą Agencja, oprócz zadań realizowanych ze środków z funduszu hazardowego, podejmowała działania, które były finansowane z jej budżetu. Działania te koncentrowały się przede wszystkim na prowadzeniu edukacji dotyczącej skutecznych strategii profilaktycznych i standardów jakości, co realizowane były poprzez przygotowanie publikacji, upowszechnianie publikacji dostępnych na polskim rynku, organizację szkoleń i konferencji, a także kontakt z osobami oczekującymi pomocy fachowej. Do najważniejszych działań zrealizowanych w latach 2016-2018 należy:

- coroczne przekazywanie do wszystkich samorządów gminnych publikacji pt. „Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych”; jeden z rozdziałów tej publikacji poświęcony jest prowadzeniu profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii; wskazywane są w nim działania profilaktyczne o sprawdzonej skuteczności wraz z informacjami o aktualnych programach rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji; rekomendacje te są wysyłane także do pełnomocników zarządów województw oraz dostępne są na stronie internetowej Agencji,
- wysyłanie do gmin innych publikacji – w 2016 r. wysłano dwie publikacje „Standardy profilaktyki” oraz „Zrozumieć profilaktykę. Krótki poradnik dla nauczycieli.”<sup>12</sup>, a w 2017 r. wszystkie samorzady otrzymały publikację „Jak

<sup>12</sup> Wysłano również druk zamówienia na bezpłatne egzemplarze tej publikacji, a następnie realizowano dodatkowe wysyłki.

- zadbać o jakość w profilaktyce – System Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego”,
- opracowanie i rozesłanie w 2016 r. do wszystkich gmin w Polsce „Ramowego programu szkolenia dla gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych”<sup>13</sup>, który stanowi rekomendacje co do zawartości szkoleń członków gminnych komisji; jeden z bloków poświęcony został profilaktyce kierowanej do dzieci i młodzieży i dotyczy m.in. skutecznych i nieskutecznych strategii profilaktycznych oraz standardów realizacji programów profilaktycznych; w oparciu o ten program zorganizowano pilotażowe szkolenie dla członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych z gminą o najniższych dochodach<sup>14</sup>,
  - zorganizowanie w 2017 r. konferencji dla członków gminnych komisji pn. „Rozwiązywanie problemów alkoholowych jako zadanie i wyzwanie dla samorządu gminnego – perspektywa prawna i psychologiczna” jeden z tematów poruszanych w trakcie spotkania dotyczył podnoszenia jakości działań profilaktycznych w świetle zapisów NPZ i zawierał m.in. informacje o rekomendowanych programach profilaktycznych,
  - dofinansowanie wydawania czasopism poświęconych w dużej mierze profilaktyce problemów alkoholowych tj. „Remedium” – pismo poświęcone profilaktyce problemowej i promocji zdrowego stylu życia, „Świat problemów” – pismo poświęcone profilaktyce i rozwiązywaniu problemów alkoholowych, w szczególności działalności środowisk lokalnych,
  - prowadzenie strony internetowej Agencji, na której znajdują się informacje o jej działaniach dotyczących profilaktyki problemów alkoholowych, w tym baza programów rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji.
- (akta kontroli str. 91-115, 551, 722-908)

W ramach monitorowania działalności gmin w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych Agencja prowadzi od 2002 r. badanie PARPA-G1 - działalność samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, które jest częścią badań statystyki publicznej, co skutkuje nałożeniem na gminy obowiązku sprawozdawczego. Wpływa to pozytywnie na wysoki odsetek złożonych sprawozdań (98,5-99,5%<sup>15</sup>), z drugiej jednak strony tryb przyjmowania programu badań statystycznych statystyki publicznej powoduje, że formularze są przygotowywane z dwuletnim wyprzedzeniem. Jedną z części formularza poświęconą jest działaniom profilaktycznym gmin, w tym realizacji programów rekomendowanych. W związku z tym, że baza rekomendowanych programów profilaktycznych w systemie rekomendacji stale się zmienia, nie ma możliwości wpisania do formularza PARPA-G1 konkretnych programów. Dane ze sprawozdań PARPA-G1 wskazują, że w latach 2014-2017 rosły wydatki samorządów na realizację programów rekomendowanych, analogicznie jak liczba uczestników oraz gmin (wzrost z 599 w 2014 r. do 714 w 2017 r.) realizujących programy rekomendowane.

(akta kontroli str. 87-90, 909-971)

W ocenie NIK, niejednolite zapisy w sprawozdaniu PARPA-G1 odnoszące się do zrealizowanych działań profilaktycznych (np. „na terenie gminy” lub „w ramach gminnego programu”) mogą sprawiać problemy z wypełnianiem tego sprawozdania. Zastępca dyrektora PARPA podała, że pracownicy Agencji dokładają starań, aby wszystkie informacje pomocne przy wypełnianiu ankiety były zamieszczone

<sup>13</sup> Przygotowanie tego ramowego programu szkoleń poprzedzi raport z badań zrealizowanych przez PARPA „postawy, opinie, kompetencje członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych a postrzeganie barier w lokalnym systemie przeciwdziałania problemom alkoholowym”.

<sup>14</sup> Przeszkolono 18 osób.

<sup>15</sup> W 2017 r. na 2478 samorządów sprawozdanie złożyło 2466 (99,5%).

w instrukcji znajdującej się na stronie internetowej Agencji. Zastępca dyrektora stwierdziła także, że na etapie wypełniania sprawozdania osoby wypełniające mogą uzyskać informacje i porady od przeszkolonego zespołu działającego w Agencji, który udziela konsultacji zarówno mailowo jak i telefonicznie na pojawiające się pytania i wątpliwości. Dodała też, że każde sprawozdanie jest sprawdzane pod względem logiki zawartych informacji i zwracane do poprawy w razie jakichkolwiek wątpliwości.

(akta kontroli str. 1001-1005)

Inną formą monitorowania skuteczności działań profilaktycznych są badania dotyczące skali zachowań ryzykownych, czyli obserwowanie trendów zachodzących w populacji młodych ludzi w obszarze używania substancji psychoaktywnych oraz analiza tych zmian. Analizy te prowadzone są na podstawie badań ogólnopolskich HBSC (Health Behaviour in School-aged Children), obejmujących trzy grupy wiekowe: 11, 13 i 15 latków, badań ESPAD (European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs) obejmujących młodzież w wieku 15 i 17 lat oraz tzw. Badań Mokotowskich realizowanych w Warszawie co 4 lata i obejmujących 15 latków. W 2016 r. zrealizowano projekt polegający na wykonaniu pogłębionych analiz wyników badań ESPAD. Na podstawie wyników badań ESPAD, poprzez korelacje danych, opracowane zostały hipotezy badawcze, które przedstawiono w raporcie<sup>16</sup>.

(akta kontroli str. 90, 979-996)

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie NPZ, Agencja jest jednym z realizatorów zadania, o którym mowa w pkt 16 działu XI NPZ, tj. rozwijania systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, okresowej ewaluacji funkcjonowania systemu oraz realizowanych programów profilaktycznych.

W sprawie dokonywania okresowej ewaluacji funkcjonowania systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego dyrektor Agencji podał, że: „W ramach prac międzyinstytucjonalnego zespołu ds. rekomendacji i oceny programów, wpisane są działania mające charakter ewaluacji procesu tego projektu. Na bieżąco analizowana jest liczba wpływających wniosków o rekomendacje, liczba programów rekomendowanych, ewentualne trudności jakie mogą przeszkadzać we wdrażaniu programów rekomendowanych zarówno ze strony środowisk realizatorów, jak i samorządów lokalnych czy szkół. W procedurę przedłużania rekomendacji na kolejny okres (5 lat) wpisano takie zagadnienie jak dotychczasowa liczba realizacji, liczba przeszkolonych nowych realizatorów, liczba dzieci i młodzieży/rodziców objętych programami, prowadzone badania ewaluacyjne. Wszystkie te dane służą nie tylko decyzji na temat podniesienia stopnia rekomendacji, ale również ocenie tego jak rozwijają się programy dzięki obecności na liście programów rekomendowanych. Formą ewaluacji jest także analiza danych pochodzących z samorządów lokalnych, czy z ankiet PARPA-G1, wskazująca na jakie formy działalności wydatkowane są środki w ramach profilaktyki dzieci i młodzieży.”

W ocenie NIK, Agencja monitorowała<sup>17</sup> realizację zadań w ramach systemu rekomendacji, co można uznać ze jeden z elementów ewaluacji, jednakże nie przeprowadziła okresowej ewaluacji tego systemu.

NIK wskazuje, że w piśmiennictwie<sup>18</sup> rozróżnia się, w zależności od terminu przeprowadzenia, trzy rodzaje ewaluacji: ewaluację ex ante (przeprowadza się ją

<sup>16</sup> Spożycie alkoholu przez młodzież gimnazjalną i licealną. Uwarunkowania i korelaty na podstawie danych ESPAD 2016.

<sup>17</sup> Monitoring to bieżące sprawdzenie postępów w realizacji przedsięwzięcia, monitorowanie ryzyka, zaproponowanie działań poradniczych, aktualizacja planów (Studium wykonalności. Poradnik, Dariusz Bogucki, Biblioteka Administracja Publiczna, Wrocław 2016, str. 76).

przed rozpoczęciem realizacji projektu lub programu); ewaluację on-going (przeprowadzaną w trakcie realizacji projektu/programu) oraz ewaluację ex post (przeprowadzaną po zakończeniu projektu/programu). Ewaluację przeprowadzaną w trakcie realizacji projektu lub programu oceniać się winno pod względem takich kryteriów jak: trafność, skuteczność i efektywność, a tego w działaniach Agencji zabrakło. Jednym z głównych celów ewaluacji jest bowiem ocena rzeczywistych efektów realizacji danej interwencji publicznej.

(akta kontroli str. 85)

W sprawie trudności zgłaszanych przy wdrażaniu rekomendowanych programów profilaktycznych zastępca dyrektora Agencji podała, że w latach 2016-2018 nie wpłynęły żadne oficjalne pisma wskazujące na takie trudności, jednakże w trakcie konferencji i szkoleń pojawiały się nieformalne uwagi i opinie dotyczące np. wysokich kosztów związanych z wdrażaniem tych programów, dużych wymagań dla realizatora oraz braku szerszej dostępności szkoleń. Zastępca dyrektora stwierdziła, że odpowiedzią na ostatnią uwagę były ogłaszane konkursy, w których istotnym elementem było zwiększenie dostępności do bezpłatnych szkoleń dla realizatorów programów rekomendowanych.

(akta kontroli str. 1001-1003)

W latach 2015 i 2016 Agencja skierowała do Ministra Zdrowia propozycje zmian w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw. W pismach tych wskazywano między innymi na konieczność doprecyzowania przepisów dotyczących zadań gmin w obszarze profilaktyki, w celu zwiększenia efektywności i celowości wydatków ponoszonych na realizację działań profilaktycznych, poprzez wskazanie, iż mają one bazować na rozwiązaniach o stwierdzonej naukowo skuteczności poprzez określenie standardów jakości programów profilaktycznych oraz określenie kompetencji osób zajmujących się realizacją programów profilaktycznych. Ponadto zaproponowano wprowadzenie obowiązku odbycia szkolenia przez członków komisji według programu szkolenia, który będzie ustalony w drodze rozporządzenia i wskazanie możliwości jego finansowania z tzw. pieniędzy korkowych oraz odstąpienie od zasady roczności gminnych programów rozwiązywania problemów alkoholowych.

(akta kontroli str. 86, 116-139)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Agencja nie przeprowadziła okresowej ewaluacji funkcjonowania systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia publicznego, która pozwoliłaby na ocenę trafności, skuteczności i efektywności tego systemu.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

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

Wnioski

Podjęcie działań w celu przeprowadzenia okresowej ewaluacji funkcjonowania systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia publicznego.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

<sup>18</sup> Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, str. 31-32. Zobacz też: Zarządzanie projektami, redakcja naukowa Michał Trocki, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2015, str. 280-300.

## 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 Poznaniu. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania 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.

Poznań, 19 kwietnia 2019 r.

Kontrolerzy  
Renata Robińska  
doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu  
p.o. Dyrektora  
Andrzej Aleksandrowicz

.....  
*podpis*

Joanna Kozak  
doradca ekonomiczny

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*