



Źródło: ©zinkevych – adobe.stock.com

# Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków

Lata 2016–2019 (do zakończenia kontroli)

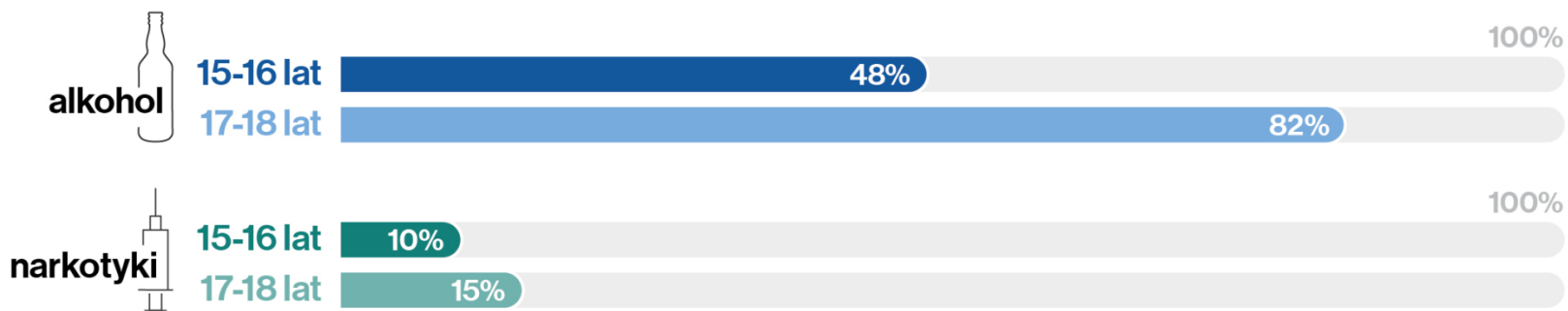
**Najwyższa Izba Kontroli**

Warszawa, październik 2019 r.

# 01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- liczne doniesienia o niskiej jakości oddziaływań profilaktycznych, zwłaszcza prowadzonych wśród dzieci i młodzieży

**Osoby w wieku 15-16 lat i 17-18 lat, które w ostatnich 30 dniach używały alkoholu i narkotyków**



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie: *Używanie alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną. Raport z ogólnopolskich badań ankietowych zrealizowanych w 2015 r.* Janusz Sierosławski.

## 02 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- w Polsce od 2010 roku funkcjonuje system rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, którego celem jest m.in. wzmocnienie i rozwój jakości oddziaływań profilaktycznych
- szczególne zwrócenie uwagi na znaczenie jakości oddziaływań profilaktycznych w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016–2020
- obowiązek podnoszenia przez podmioty wskazane w Narodowym Programie Zdrowia jakości oddziaływań profilaktycznych poprzez poszerzanie i udoskonalanie oferty, upowszechnianie i wdrażanie programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych

## 03 Co kontrolowaliśmy?

Oceniliśmy rzetelność wykonywania przez podmioty odpowiedzialne za profilaktykę uzależnień zadań na rzecz poprawy jakości oddziaływań zmieniających zachowania, zwłaszcza dzieci i młodzieży, wobec substancji psychoaktywnych.

W szczególności sprawdziliśmy:

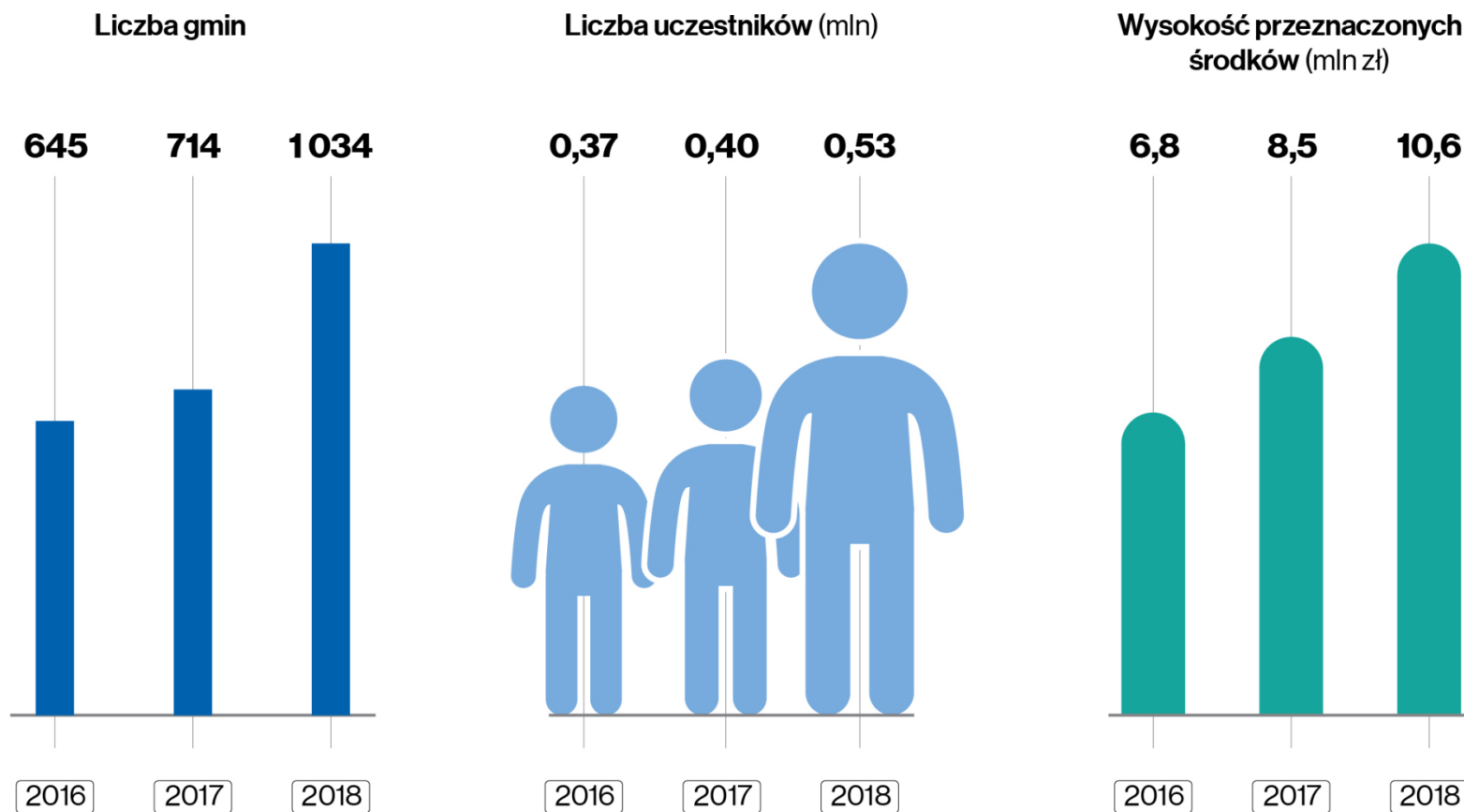
- Czy jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo i rzetelnie wykonują zadania dotyczące zwiększenia dostępności programów o potwierdzonej skuteczności zapobiegania uzależnieniom od alkoholu i narkotyków?
- Czy Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Krajowe Biuro do spraw Przeciwdziałania Narkomanii prawidłowo i rzetelnie wykonują zadania na rzecz rozwijania systemu rekomendacji programów profilaktycznych oraz upowszechniania i wdrażania programów o potwierdzonej skuteczności zapobiegania uzależnieniom od alkoholu i narkotyków?
- Czy Minister Zdrowia prawidłowo i rzetelnie dokonał ewaluacji stanu realizacji zadań ujętych w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016–2020, służących zwiększeniu dostępności programów o potwierdzonej skuteczności zapobiegania uzależnieniom od alkoholu i narkotyków?

## 04 Kogo kontrolowaliśmy?



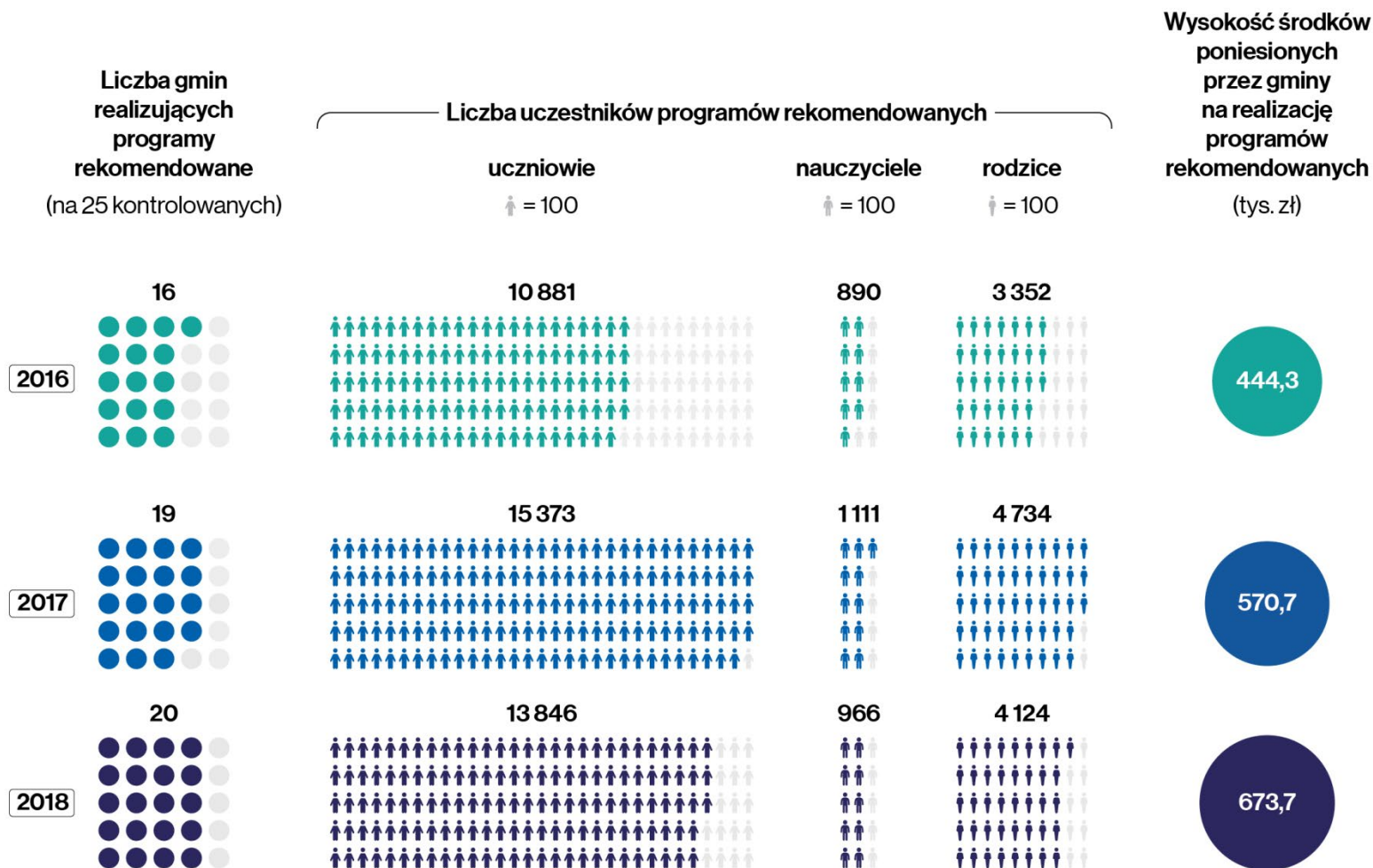
Źródło: Opracowanie własne NIK.

# Stwierdzony stan – zauważalny w skali kraju wzrost liczby gmin realizujących rekomendowane programy profilaktyczne po wejściu w życie Narodowego Programu Zdrowia



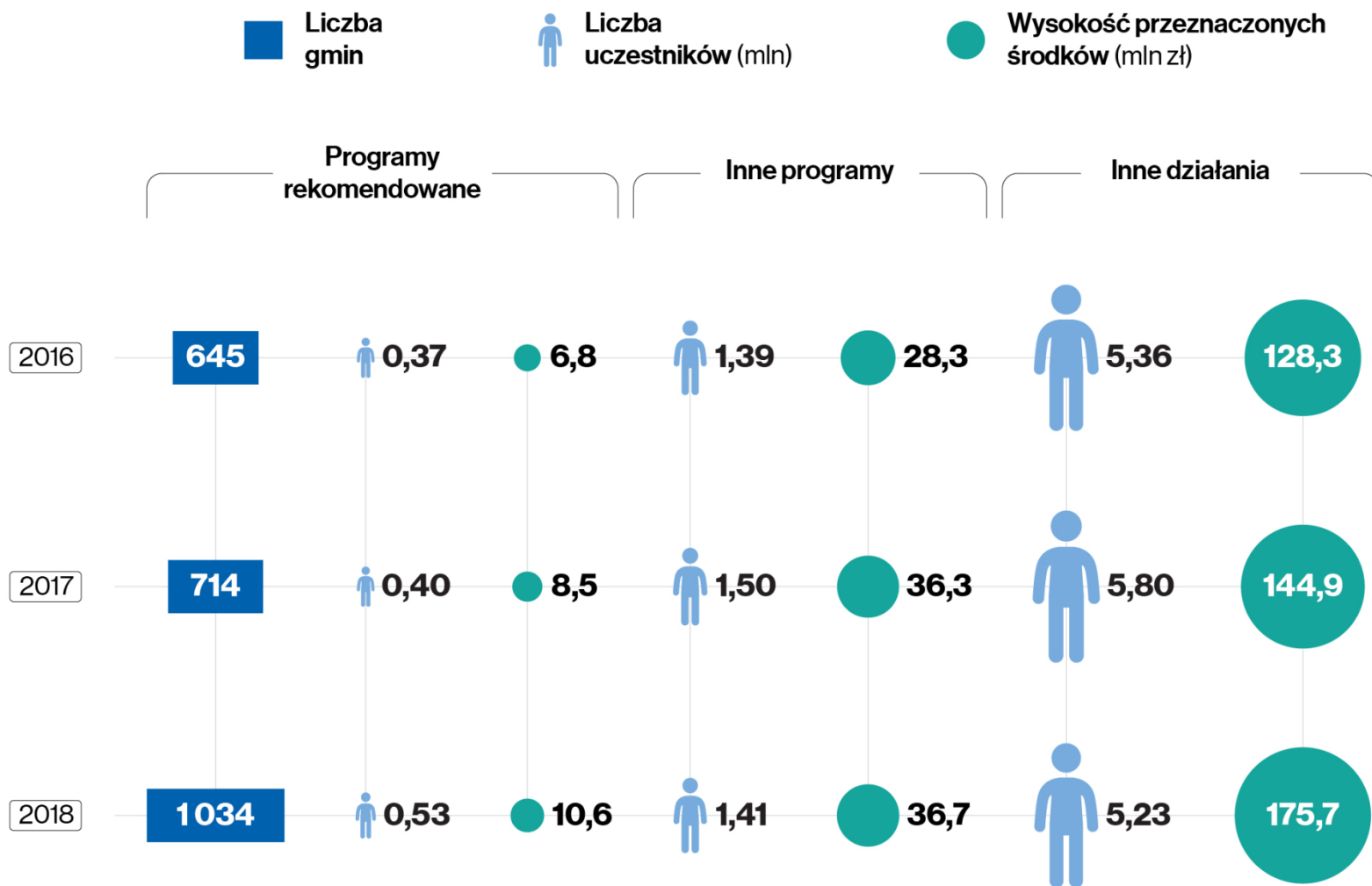
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych za sprawozdań PARPA-G1.

# Stwierdzony stan – brak wyraźnej zmiany w liczbie osób objętych rekomendowanymi programami profilaktycznymi w skontrolowanych gminach po wejściu w życie Narodowego Programu Zdrowia



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

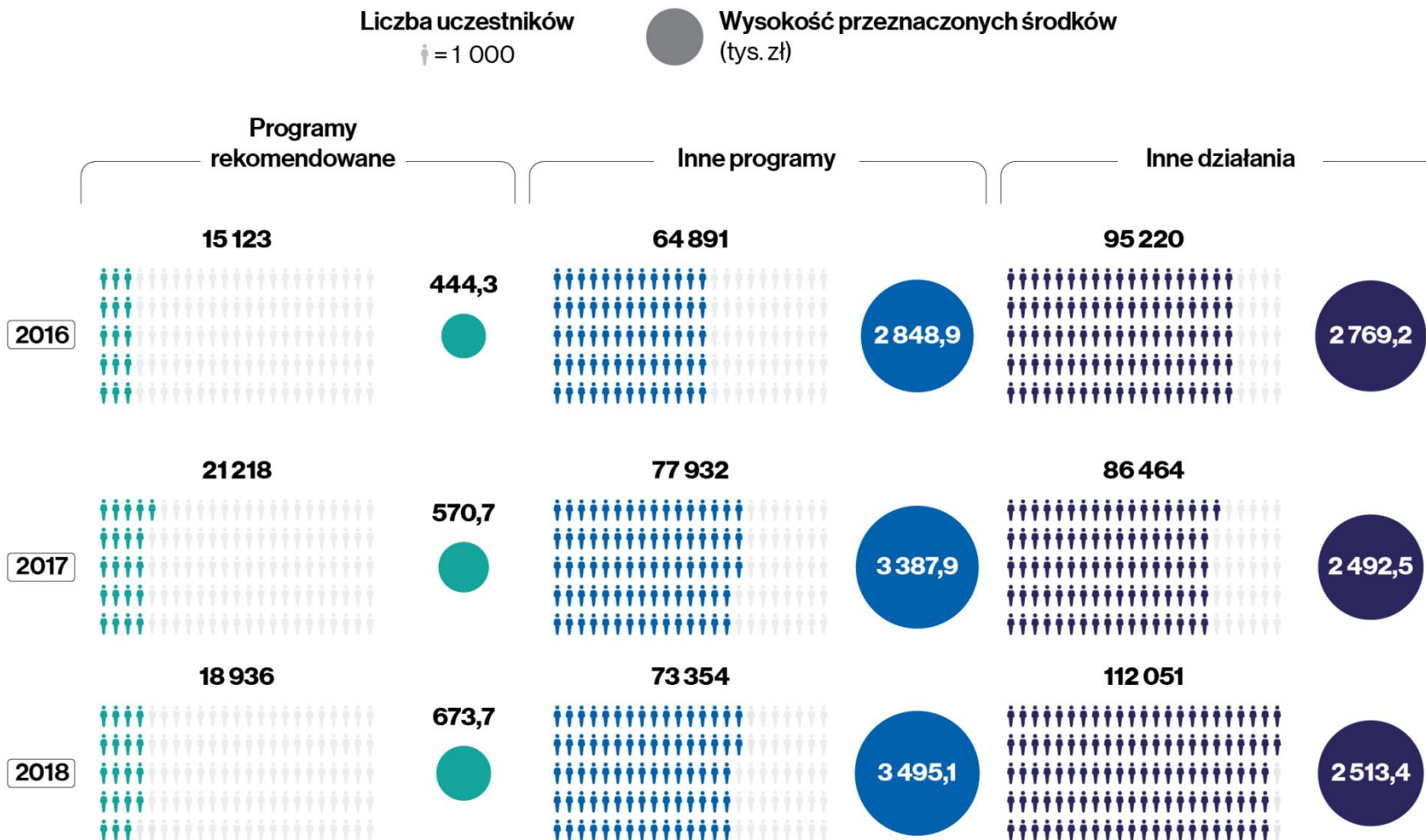
# Stwierdzony stan – nadmierne zaangażowanie samorządów gmin, w skali kraju, w programy i działania o niepotwierdzonej skuteczności



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych za sprawozdań PARPA-G1.

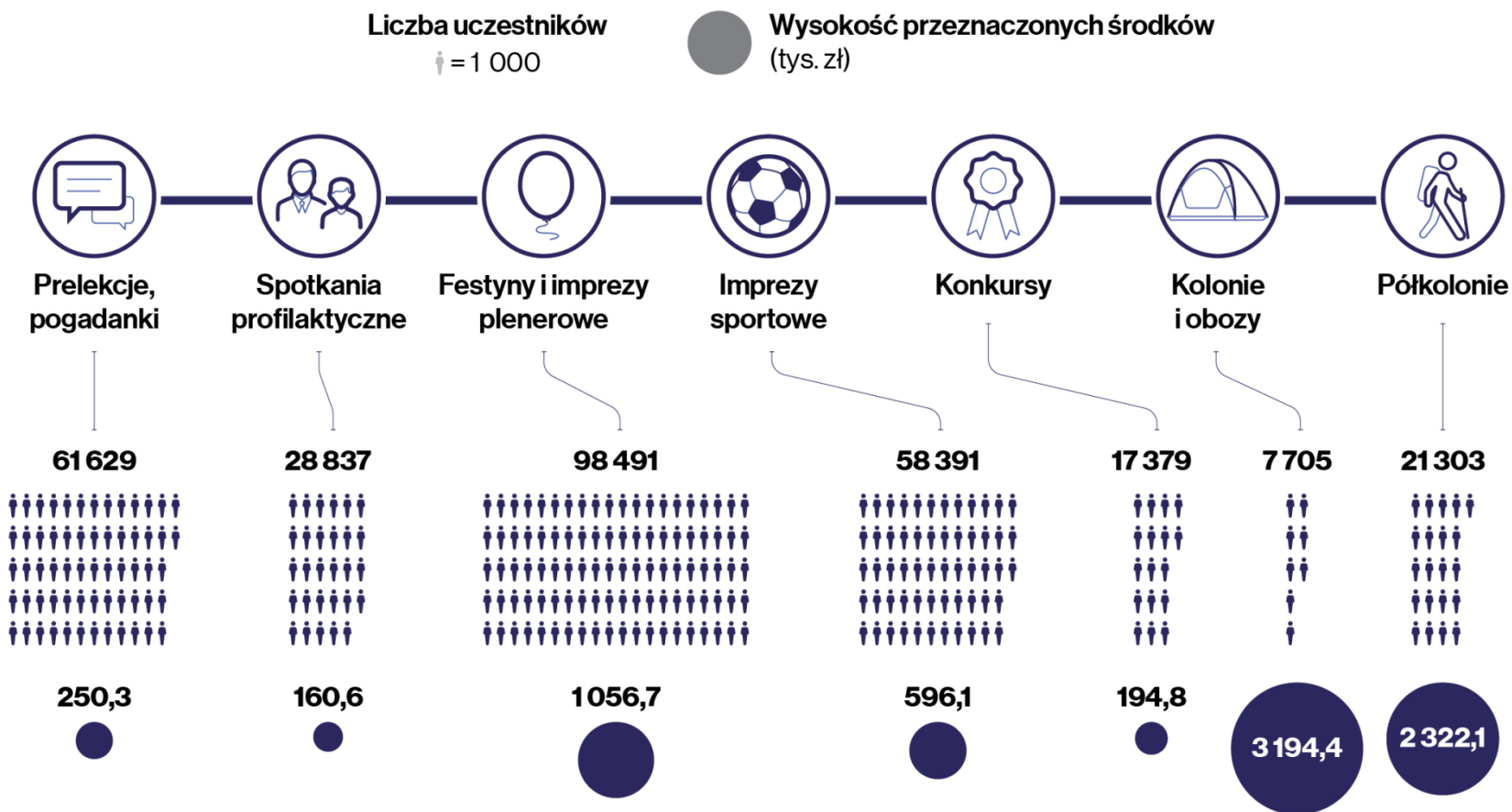


# Stwierdzony stan – nadmierne zaangażowanie samorządów skontrolowanych gmin w programy i działania o niepotwierdzonej skuteczności



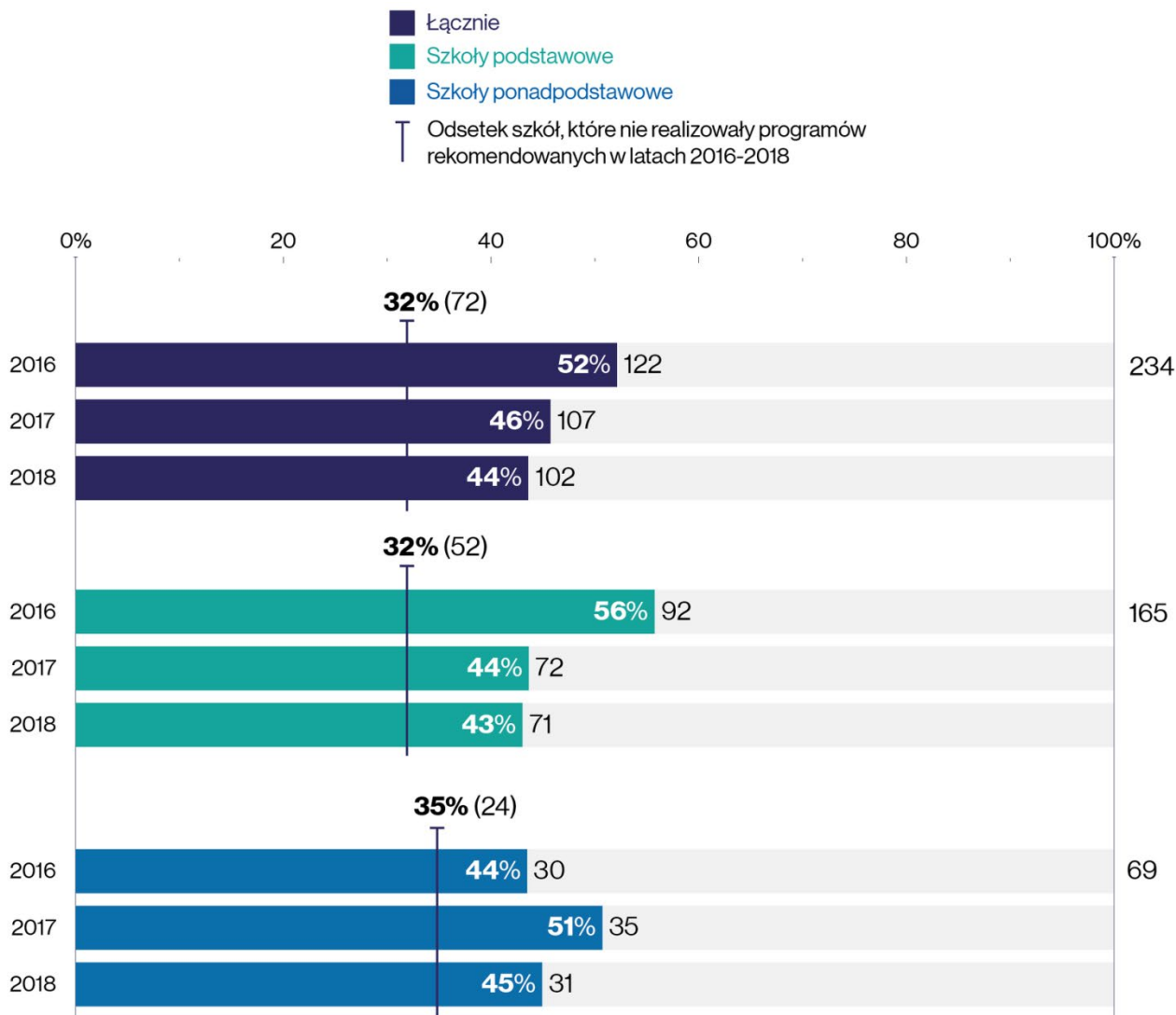
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

# Stwierdzony stan – rodzaj i skala działań o niepotwierdzonej skuteczności zrealizowanych w 25 skontrolowanych gminach



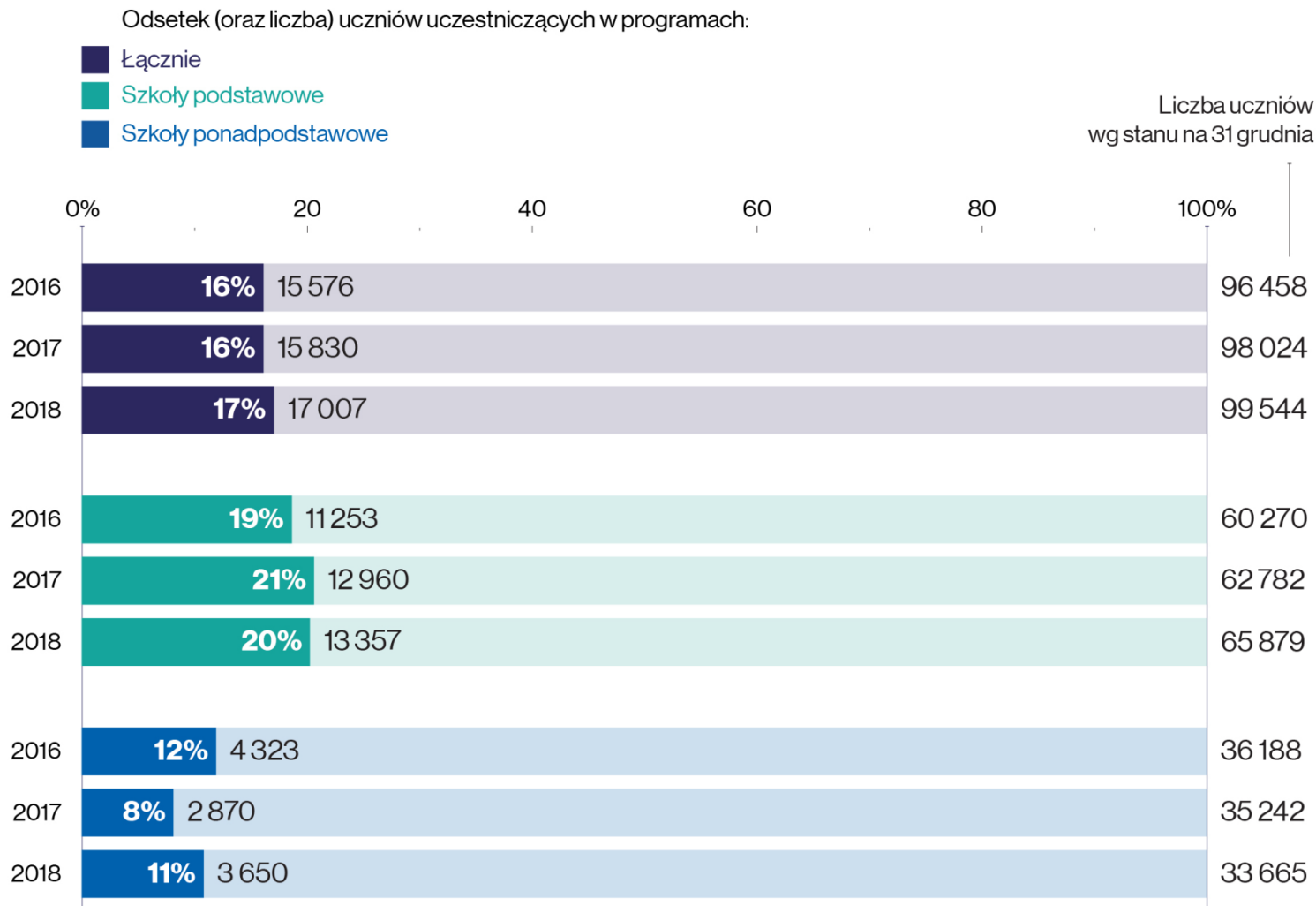
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

# Stwierdzony stan – wysoki odsetek szkół, w których nie realizowano rekomendowanych programów profilaktycznych



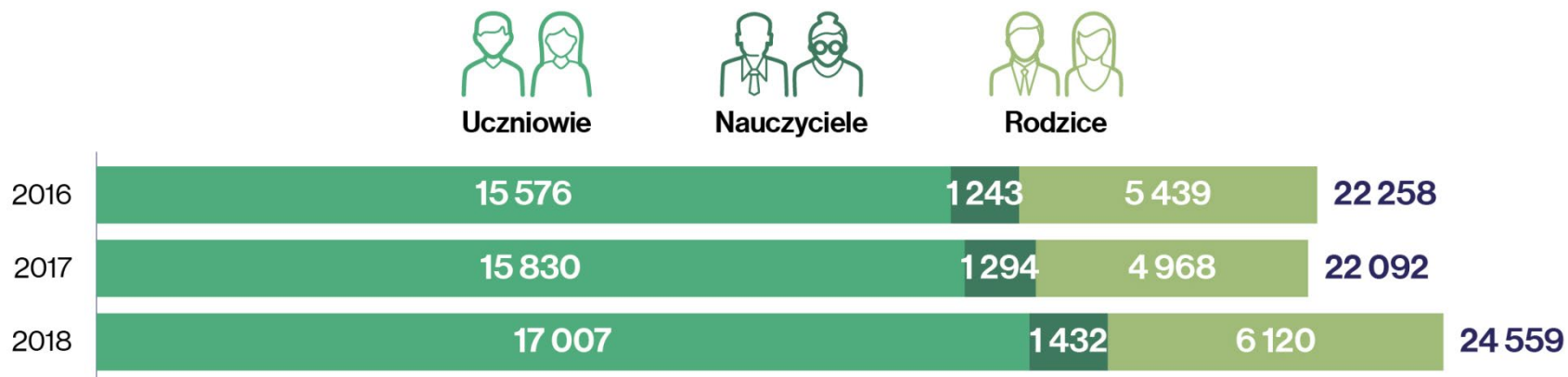
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z 234 szkół (165 podstawowych i 69 ponadpodstawowych), dla których skontrolowane gminy były organami prowadzącymi.

# Stwierdzony stan – niski odsetek uczniów objętych rekomendowanymi programami profilaktycznymi



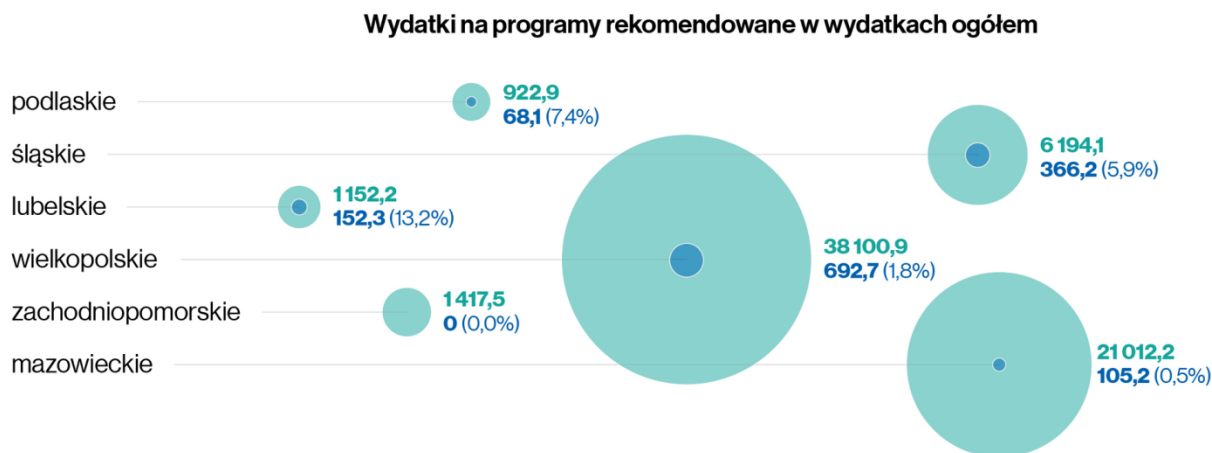
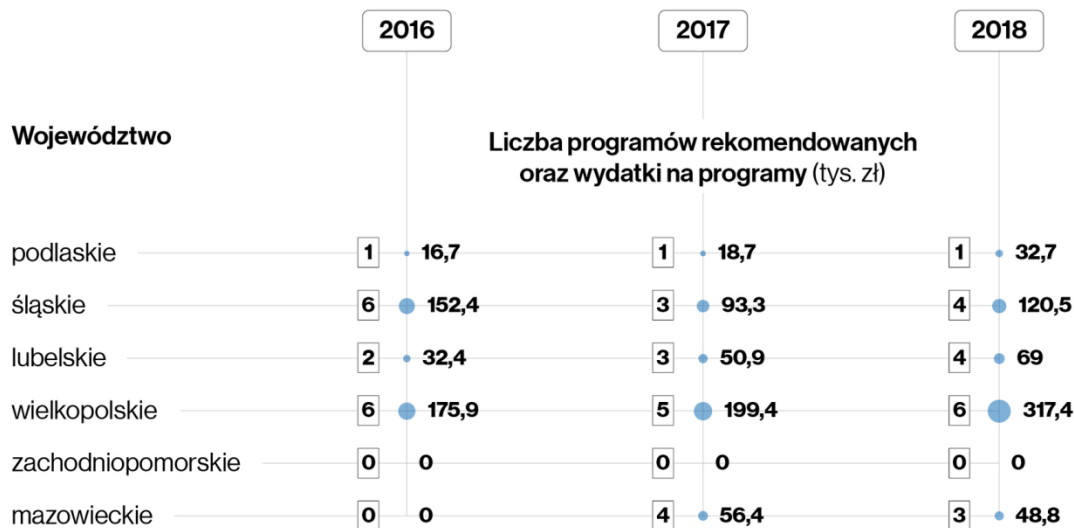
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z 234 szkół (165 podstawowych i 69 ponadpodstawowych), dla których skontrolowane gminy były organami prowadzącymi.

## Stwierdzony stan – struktura uczestników rekomendowanych programów profilaktycznych realizowanych w szkołach



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z 234 szkół (165 podstawowych i 69 ponadpodstawowych), dla których skontrolowane gminy były organami prowadzącymi.

# Stwierdzony stan – samorządy województw na realizację rekomendowanych programów wydatkowały niewielką część środków przeznaczonych na profilaktykę uzależnień



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

# Stwierdzony stan – niska jakość gminnych i wojewódzkich programów przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii, przede wszystkim w zakresie formułowania celów i wskaźników ocen

## Cele programu



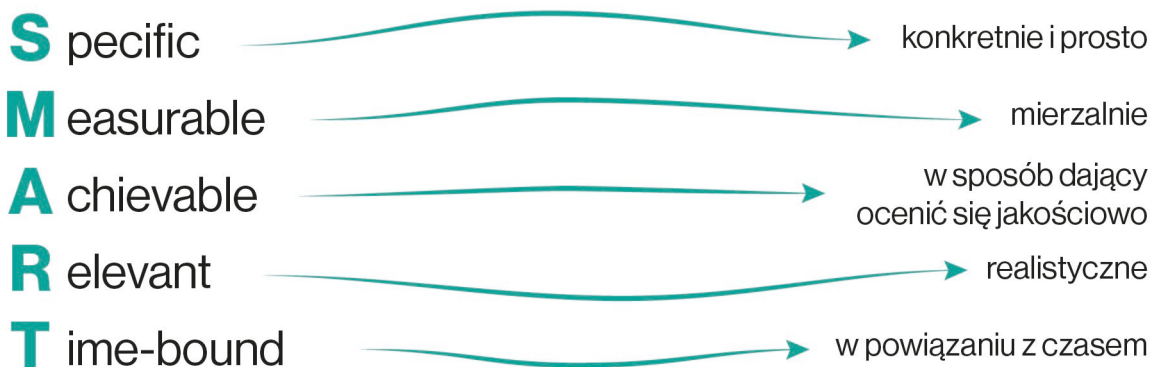
powinny odnosić się do **kluczowych, zidentyfikowanych w diagnozie problemów** związanych z używaniem substancji psychoaktywnych



cele powinny być zdefiniowane **w kategoriach przyszłych korzyści**, będących rezultatem zaplanowanych działań skierowanych **do konkretnej grupy beneficjentów**

## S.M.A.R.T.

być opisane zgodnie z zasadą S.M.A.R.T.



# Stwierdzony stan – nieprawidłowości w gminnych programach opracowanych dla skontrolowanych gmin

## 25 skontrolowanych gmin

1 gmina

sformułowała **obiektywnie weryfikowalne wskaźniki**, pozwalające na ocenę postępów zaplanowanych działań

13 gmin

dysponowało **rzetelną diagnozą** lokalnych problemów uzależnień poprzedzającą przygotowanie gminnych programów na każde z kontrolowanych lat (2016-2018)

Żadna gmina

nie sformułowała **wszystkich ujętych w programach celów** (strategicznych, ogólnych lub szczegółowych) odnoszących się do działalności profilaktycznej, w sposób uwzględniający opisane powyżej zasady

24 gminy

nie zdefiniowały **wskaźników oceny** bądź zbudowały je w sposób, który nie zapewniał możliwości mierzenia postępów i efektów zaplanowanych działań

12 gmin

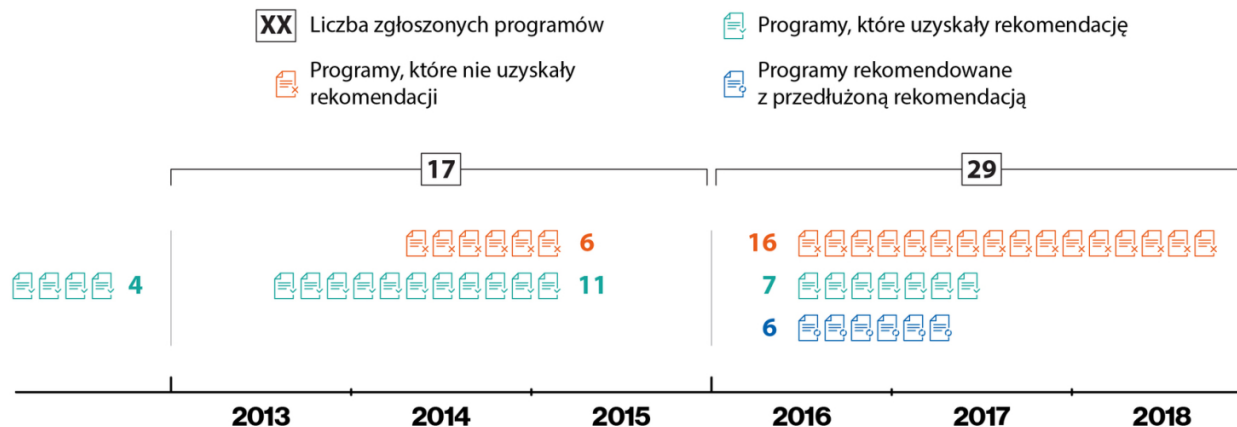
nie dysponowały **aktualnymi informacjami** o zjawiskach występujących w gminie, bądź ograniczyły się do zgromadzenia danych, bez przeprowadzenia ich pogłębionej analizy, wskazania przyczyn niekorzystnych zjawisk i określenia ich znaczenia dla lokalnej społeczności oraz wskazania kluczowych zagrożeń i problemów do rozwiązania



## Stwierdzony stan – rzetelne działania Agencji i Biura na rzecz poszerzenia oferty rekomendowanych programów profilaktycznych

- duża aktywność Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Krajowego Biura do spraw Przeciwdziałania Narkomanii
  - w sferze badawczej – opracowanie, ewaluacja i adaptacja do polskich warunków skutecznych programów profilaktycznych
  - w sferze edukacyjnej, informacyjnej i wydawniczej skierowanej do samorządów gmin i innych podmiotów zaangażowanych w przeciwdziałanie uzależnieniom – szkolenia, warsztaty, konferencje i opracowania na temat skutecznych form profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków
  - rozwój systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego (we współpracy z Ośrodkiem Rozwoju Edukacji i Instytutem Psychiatrii i Neurologii)

# Stwierdzony stan – rozwój systemu rekomendacji programów profilaktycznych



Poszczególne programy profilaktyczne mogą „należać” jednocześnie do więcej niż jednego poziomu profilaktyki

## 23 programy rekomendowane

(stan na maj 2019 r.)

wg podziału na poszczególne poziomy

**5 programów**  
promocji zdrowia

**14 programów**  
profilaktyki uniwersalnej

**9 programów**  
profilaktyki selektywnej

**3 programy**  
profilaktyki wskazującej



## Stwierdzony stan – brak ewaluacji funkcjonowania systemu rekomendacji programów profilaktycznych

- Minister Zdrowia nie zapewnił przeprowadzenia okresowej ewaluacji funkcjonowania systemu rekomendacji programów profilaktycznych, która odpowiedziałyby na pytania:
  - czy i jak funkcjonowanie systemu wpływa na realizację strategii państwa w rozwiązywaniu problemów alkoholowych i narkotykowych?
  - jakie są przyczyny ewentualnych niepowodzeń?
  - jakie interwencje należy podjąć, aby wyeliminować niekorzystne zjawiska?
- Minister Zdrowia nie dokonał oceny jakości wykonania zadań z zakresu profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków, realizowanych w ramach Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020

## 19 Ocena ogólna

Organy administracji samorządowej odpowiedzialne za profilaktykę uzależnień od alkoholu i narkotyków nie wykonywały rzetelnie zadań na rzecz poprawy jakości oddziaływań zmieniających zachowania i postawy, zwłaszcza dzieci i młodzieży, wobec substancji psychoaktywnych.

Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Krajowe Biuro do spraw Przeciwdziałania Narkomanii rzetelnie wykonywały zadania na rzecz rozwijania systemu rekomendacji programów profilaktycznych oraz upowszechniania i wdrażania programów profilaktycznych o potwierdzonej skuteczności zapobiegania uzależnieniom od alkoholu i narkotyków.

Minister Zdrowia nie zapewnił przeprowadzenia okresowej ewaluacji funkcjonowania systemu rekomendacji programów profilaktycznych, co uniemożliwiło ocenę trafności, skuteczności i efektywności podejmowanych dotychczas działań z zakresu profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków, ujętych w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016–2020.

## 20 Wnioski – do Ministra Zdrowia

- podjęcie działań, które zapewnią doprecyzowanie przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (art. 2 ust. 2, art. 4 ust. 1, art. 41 ust. 2) oraz ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (art. 7, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 2), tak aby wynikał z nich wprost obowiązek realizacji programów profilaktycznych o potwierdzonej skuteczności, zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, oraz określenie w tych ustawach minimalnych standardów jakości innych niż rekomendowane programów profilaktycznych realizowanych w ramach gminnych programów
- podjęcie działań, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw oświaty, które zapewnią wprowadzenie do przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, obowiązku uwzględniania w gminnych programach działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i profilaktycznej prowadzonej w szkołach i placówkach systemu oświaty

## 21 Wnioski – do Ministra Zdrowia cd.

- doprecyzowanie celu operacyjnego nr 2 Narodowego Programu Zdrowia, tak aby jego istotą było dążenie do wzmocnienia i poprawy jakości oddziaływań profilaktycznych
- rozważenie wprowadzenia obowiązku realizacji zadań z zakresu profilaktyki uzależnień w oparciu o wieloletnie gminne programy, których okres obowiązywania będzie zbieżny z czasem obowiązywania krajowych programów rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii
- wprowadzenie minimalnych wymagań odnośnie kwalifikacji i przygotowania merytorycznego, jakim będą musiały się wykazać osoby odpowiedzialne za przygotowanie gminnych i wojewódzkich programów, tak aby zapewnić odpowiednią jakość tych dokumentów

## 22 Wnioski – do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast

- zapewnienie prowadzenia profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków w pierwszej kolejności w oparciu o rekomendowane programy profilaktyczne

## Wnioski – do kierowników skontrolowanych jednostek samorządu gminnego

- zapewnienie prowadzenia profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków w pierwszej kolejności w oparciu o rekomendowane programy profilaktyczne
- konstruowanie gminnych programów w oparciu o rzetelnie przeprowadzoną diagnozę i zidentyfikowane kluczowe problemy i potrzeby
- uwzględnianie w gminnych programach precyzyjnych celów, działań, odbiorców, rezultatów i mierzalnych wskaźników skuteczności zamierzonych przedsięwzięć



## Wnioski – do kierowników skontrolowanych jednostek samorządu województwa

- zwiększenia wsparcia w zakresie wdrażania rekomendowanych programów profilaktycznych
- formułowania precyzyjnych i konkretnych celów wojewódzkich programów oraz zdefiniowania wskaźników służących ocenie skuteczności realizacji wyznaczonych celów

## Wnioski – do Ministra Zdrowia oraz dyrektorów Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Krajowego Biura do spraw Przeciwdziałania Narkomanii

- podjęcie działań w celu przeprowadzenia okresowej ewaluacji funkcjonowania systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia publicznego



Źródło: @zinkevych – adobe.stock.com

# Najwyższa Izba Kontroli

## Delegatura w Poznaniu