



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.003.01.2019



01627919

Anna Roszkowska
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej,
ul. Rynek 39, 19-120 Knyszyn

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	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej ¹ , ul. Rynek 39, 19-120 Knyszyn
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Roszkowska, kierownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Knyszynie, od 16 października 1990 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 ² z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz dla porównania dane statystyczne z lat poprzednich (2013–2015).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku.
Kontroler	Marek Zapolski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/19/2019 z 22 stycznia 2019 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: „MOPS”.

² Tj. do 28 lutego 2019 r.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Ustawa zwana dalej: ustawą o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Knyszyn w latach 2016–2019 (do zakończenia kontroli) nie wywiązała się z obowiązku realizacji zadań na rzecz zwiększenia dostępności programów o potwierdzonej skuteczności zapobiegania uzależnieniom od alkoholu i narkotyków, w szczególności zalecanym w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego.

Gmina wywiązała się z obowiązku uchwalenia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Nie uwzględniła w nich jednak zadań j.s.t.⁵ z zakresu „profilaktyki”, ujętych w NPZ na lata 2016–2020⁶. Opracowania tych programów nie poprzedzono rzetelną diagnozą zjawisk i zagrożeń występujących lokalnie, związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, co uniemożliwiło określenie celów działań profilaktycznych, adekwatnych do istniejących zagrożeń. W gminnych programach nie ustalono też wskaźników służących ocenie skuteczności realizacji zamierzonych celów, a tym samym ocenie rezultatów zrealizowanych działań. Programy te były zatem dokumentami formalnymi; sporządzonymi wyłącznie w celu spełnienia obowiązku wynikającego z art. 4¹ ust.2 uopa⁷ i art. 10 ust. 2 uopn⁸.

W latach 2016–2019 (do zakończenia kontroli) Gmina podejmowała działania w zakresie profilaktyki uzależnień. Nie realizowała jednak – określonych w NPZ na lata 2016–2020 – zadań na rzecz poszerzenia i udoskonalenia oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki o potwierdzonej skuteczności, w szczególności zalecanym w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i ochrony zdrowia psychicznego⁹. Aktywność Gminy w zakresie profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków skupiała się przede wszystkim na realizacji programów i innych oddziaływań o niepotwierdzonej skuteczności. Nie przewidziano też monitoringu działań, a także ewaluacji służącej określeniu adekwatności stopnia osiągnięcia celów, efektywności i skuteczności oraz wpływu i trwałości działań profilaktycznych. W rezultacie założenia programowe w latach 2016–2019 nie były aktualizowane, a zatem nie uwzględniały zachodzących zmian, uwarunkowań i potrzeb społeczności lokalnej. Uniemożliwia to rzetelną ocenę stanu profilaktyki w Gminie oraz jej wpływu na poprawę integracji ze społeczeństwem osób uzależnionych od substancji psychoaktywnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

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

W okresie objętym kontrolą – zgodnie ze statutem¹⁰ – do zadań MOPS należały między innymi: realizacja gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz obsługa Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na podstawie uopa. W latach 2016–2019 obowiązywały cztery „Programy profilaktyki i rozwiązywania

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

⁵ Jednostka samorządu terytorialnego.

⁶ Narodowy Program Zdrowia, określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 (Dz. U. z 2016 r. poz. 1492).

⁷ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2018 r. poz. 2137, ze zm.), zwana dalej „uopa”.

⁸ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2018 r. poz. 1030, ze zm.), zwana dalej „uopn”.

⁹ System rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, opracowany i wdrażany we współpracy przez Krajowe Biuro Przeciwdziałania Narkomanii, Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Ośrodek Rozwoju Edukacji oraz Instytut Psychiatrii i Neurologii, w celu oceny jakości programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego.

¹⁰ Uchwała Rady Miejskiej Nr XV/113/12 z 29 czerwca 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu MOPS.

problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii". Kierownik MOPS opracowała je odrębnie na każdy rok. Poszczególne programy wprowadzono uchwałami Rady Miejskiej: Nr XII/100/15 z dnia 30 grudnia 2015 r., Nr XXII/178/17 z dnia 24 lutego 2017 r., Nr XVIII/240/17 z dnia 28 grudnia 2017 r. i Nr III/10/18 z dnia 28 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 5, 15, 24, 33)

Programy te zawierały identyczną treść, dotyczącą określenia celów, zamierzonych efektów, diagnozy problemów i zasobów, działań związanych z profilaktyką oraz rozwiązywaniem problemów alkoholowych i narkotykowych, a także integracją osób uzależnionych. Różnice dotyczyły danych liczbowych, pozyskanych z Policji i będących w dyspozycji MOPS oraz określenia realizatora programu – w 2016 roku był to Urząd Miejski w Knyszynie za pośrednictwem GKRPA¹¹, a w latach 2017–2019 – MOPS, za pośrednictwem GKRPA.

(akta kontroli str. 6-14, 16-23, 25-32, 34-41)

Kierownik MOPS wyjaśniła, że: „Treść obowiązujących w latach 2016–2019 programów była identyczna i nie uwzględniała zachodzących zmian i potrzeb, ponieważ były to programy sprawdzone, rok rocznie realizowane, przedstawiane członkom GKRPA, którzy nie zgłaszali żadnych zmian. W związku z powyższym nie zachodziła potrzeba zmieniać ich treści.”

(akta kontroli str. 52-53)

Kierownik MOPS przed sporządzeniem gminnych programów nie dokonała rzetelnej diagnozy występujących w Gminie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, mimo że dysponowała danymi statystycznymi, pozyskanymi dodatkowo z Policji, które mogły być podstawą analizy niekorzystnych zjawisk i trendów występujących w Gminie w związku z używaniem alkoholu i narkotyków¹².

(akta kontroli str. 42-49)

Kierownik MOPS wyjaśniła, że: „W celu zdiagnozowania w gminie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych nie występowało do powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej, sądu, kuratorów sądowych, szpitala i urzędu statystycznego, ponieważ nie było takiej potrzeby. Gmina Knyszyn jest małą gminą i wystarczyło wykorzystać informacje lokalnych instytucji: KPP, MOPS, Punkt Konsultacyjny, szkoły, Zespół Interdyscyplinarny.”

(akta kontroli str. 52-53)

Informacji pozyskanych z Policji i będących w dyspozycji MOPS w kolejnych programach nie porównywano ze sobą, w celu ustalenia dynamiki wzrostu lub spadku oraz kształtowania się tendencji w występowaniu zjawisk negatywnych. W diagnozach nie przedstawiono opisu i oceny: [1] zjawiska używania i nadużywania substancji psychoaktywnych w Gminie oraz zjawisk powiązanych z tym zagadnieniem, [2] stanu działań profilaktycznych i kontrolnych: bezpośrednio i pośrednio zapobiegawczych, które realizowano w środowisku lokalnym, [3] dostępnych narzędzi zmiany. Nie przedstawiono też żadnych konkluzji i rekomendacji, wskazujących na potrzebę zmian dotychczasowych metod i działań profilaktycznych, w tym co należy zrobić lub poprawić. Świadczy to zatem o braku rzetelnego podejścia do konstruowania gminnych programów.

(akta kontroli str. 7-8, 17-18, 26-27, 35-36)

¹¹ Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

¹² Dane te dotyczyły liczby: wydanych zezwoleń, punktów sprzedaży napojów alkoholowych i mieszkańców przypadających na jeden punkt. Wskazano, że odsetek osób uzależnionych od alkoholu w Gminie każdego roku wynosił 2% populacji osób dorosłych (ok. 70–80 osób). Ponadto przedstawiano dane liczbowe (pozyskane z Komendy Powiatowej Policji w Mońkach) oraz informacje z zakresu pomocy społecznej, które dotyczyły liczby: [1] zatrzymanych nietrzeźwych nieletnich, [2] nieletnich ujawnionych pod wpływem narkotyków, [3] osób zatrzymanych za posiadanie narkotyków, [4] osób zatrzymanych za rozprowadzanie narkotyków, [5] spraw skierowanych do sądów, dotyczących osób rozprowadzających i posiadających narkotyki, [6] osób, którym udzielono konsultacji w związku z podejrzeniem, że ich dzieci sięgają po narkotyki, [7] zatrzymanych nietrzeźwych kierujących, [8] kolizji spowodowanych przez nietrzeźwych kierujących, [9] kierowców zatrzymanych za jazdę pod wpływem alkoholu, skierowanych do udziału w programie psychokorekcyjnym, [10] osób dorosłych przewiezionych do wytrzeźwienia w izbie wytrzeźwień, [11] nieletnich nietrzeźwych zatrzymanych w policyjnych izbach dziecka lub odwiezionych do domów rodzinnych, [12] osób wezwanych przez GKRPA w związku z nadużywaniem alkoholu, [13] rozmów interwencyjno-motywacyjnych, [14] wniosków skierowanych do sądu o przymusowe leczenie, [15] osób, które podjęły leczenie w Poradni Odwykowej w Mońkach, [16] rodzin objętych pomocą MOPS w związku z uzależnieniem lub nadużywaniem alkoholu przez co najmniej jednego członka rodziny, [17] rodzin objętych procedurą „Niebieskiej Karty”.

W przygotowanych przez kierownika MOPS programach nie wskazano też zidentyfikowanych kluczowych problemów występujących w Gminie i niezbędnych potrzeb organizacyjnych, kadrowych i merytorycznych, w celu ograniczenia lub przeciwdziałania używaniu substancji psychoaktywnych. Wskazano jedynie, że odsetek osób uzależnionych od alkoholu w Gminie każdego roku wynosił 2% populacji osób dorosłych (ok. 70–80 osób).

(akta kontroli str. 7, 17, 26, 35)

Kierownik MOPS w Knyszynie wyjaśniła, że: „W programach obowiązujących w latach 2016–2018 nie zidentyfikowano problemu związanego z używaniem substancji psychoaktywnych, gdyż podczas diagnozy problem ten się nie pojawił. Z uwagi na powyższe nie określano potrzeb do ich ograniczenia lub rozwiązania.”

(akta kontroli str. 52-53)

Opinii Kierownik MOPS o braku problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych nie potwierdzają ustalenia kontroli, a także część wyjaśnień złożonych przez Panią Kierownik. Niezidentyfikowanie najważniejszych problemów i zagrożeń występujących w Gminie w związku z używaniem alkoholu i narkotyków świadczy o braku rzetelnego podejścia do konstruowania gminnych programów i wynika z braku rzetelnej diagnozy problemów oraz zagrożeń występujących w lokalnej społeczności.

W programach nie oceniano rezultatów uzyskanych w poprzednim roku, jak też efektów dotychczasowej profilaktyki. Wskazuje to, że planowane działania nie były modyfikowane i doskonalone, w celu skuteczniejszego oddziaływania na członków społeczności lokalnej nadużywających substancje psychoaktywne.

(akta kontroli str. 7, 17, 26, 35)

Kierownik MOPS wyjaśniła, że: „Gmina Knyszyn jest gminą małą, w której gęstość zaludnienia wynosi do 5 tys. ludności, a więc gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii jest przystosowany do małej społeczności, prosty w realizacji. A że, gminny program realizowany jest w Ośrodku Pomocy wszelkie skupiska zagrożone uzależnieniami są rozpoznawane przez pracowników socjalnych Ośrodka na bieżąco i stanowią dowód na to, że monitoring jest również prowadzony na bieżąco”.

(akta kontroli str. 56-57)

Efektom realizacji programów miało być: [1] zmniejszenie wśród młodzieży liczby zachowań ryzykownych, związanych z użyciem substancji psychoaktywnych, [2] zmniejszenie ilości i dolegliwości alkoholowych zaburzeń życia rodzinnego, [3] zmniejszenie rozmiarów nietrzeźwości wśród uczestników ruchu drogowego, [4] promowanie właściwych postaw społecznych, ważnych dla profilaktyki oraz rozwiązywania problemów alkoholowych i narkotykowych, [5] tworzenie bazy materialnej, organizacyjnej i merytorycznej dla realizacji programu. Nie określono w nich wielkości opisujących przyjęte wskaźniki (wskaźnikom tym nie przypisano wartości liczbowych, ani punktów odniesienia), które pozwoliłyby na dokonanie rzetelnej oceny skuteczności realizacji wyznaczonych celów (efektów) i zamierzonych działań. Świadczy to o braku rzetelnego podejścia do oceny skuteczności działań podejmowanych z zakresu profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków.

(akta kontroli str. 7, 17, 26, 35)

W każdym programie planowane działania określono w sposób lakoniczny (powielaly np. sformułowania wynikające z uopa). Były one ukierunkowane na realizację zadań wynikających z art. 4 ust. 1 uopa i obejmowały m.in.:

- zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu,
- udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej,
- prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w tym organizowanie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych,
- wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych,

- podejmowanie działań kontrolnych i interwencyjnych w związku z naruszeniem przepisów dotyczących reklamy i promocji napojów alkoholowych oraz zasad obrotu napojami alkoholowymi,
- występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego.

(akta kontroli str. 9, 19, 28, 37)

Cele programowe¹³ w każdym dokumencie były identyczne. Nie określały one przyszłych, mierzalnych, konkretnych stanów, a brak rzetelnej diagnozy nie pozwala na stwierdzenie, czy wyznaczone cele odpowiadały na zdiagnozowane ryzyka. Nie definiowały one korzyści, będących rezultatem zaplanowanych działań, jak też terminu ich zrealizowania¹⁴. Wskazuje to na nierzetelne konstruowanie gminnych programów.

(akta kontroli str. 6-7, 16-17, 25-26, 34-35)

W analizowanych programach nie zdefiniowano obiektywnie weryfikowalnych wskaźników¹⁵ oceny skuteczności osiągania wyznaczonych celów i realizacji zamierzonych zadań¹⁶. Nie określono też techniki i 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 Gminie oraz jej wpływu na zmniejszanie lub wyeliminowanie czynników ryzyka.

(akta kontroli str. 6-14, 16-23, 25-32, 34-41)

Kierownik MOPS wyjaśniła, że: „W programach nie ujęto wskaźników, z powodu braku informacji w tym zakresie. Wskaźniki zostaną ujęte podczas konstruowania nowego programu profilaktyki na rok 2020”.

(akta kontroli str. 52-53)

Nie ustalono też precyzyjnego harmonogramu realizacji zaplanowanych działań, z jednoczesnym określeniem osób i instytucji odpowiedzialnych za ich realizację. W programie obowiązującym w 2016 roku wskazano, że realizatorem jest GKRP, a w programach z lat 2017-2019 podano, że za koordynację, monitoring i ewaluację odpowiedzialny jest MOPS (bez wskazania osoby odpowiedzialnej).

(akta kontroli str. 10-13, 20-23, 29-31, 38-41)

¹³ Cele programowe to: [1] rozpoznanie specyfiki problemów alkoholowych i narkotykowych na terenie gminy Knyszyn oraz potrzeb lokalnego środowiska w zakresie pomocy w ich rozwiązywaniu, [2] zmniejszenie rozmiarów aktualnie istniejących problemów alkoholowych i narkotykowych, [3] zapobieganie powstawaniu nowych problemów alkoholowych i narkotykowych, [4] zwiększenie zasobów i zdolności niezbędnych do radzenia sobie z istniejącymi problemami, [5] edukacja publiczna w zakresie informowania o konsekwencjach nadużywania alkoholu, zażywania narkotyków oraz promocji zdrowego stylu życia w trzeźwości i abstynencji.

¹⁴ 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. Assessable), 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.

¹⁵ Ibidem, str. 98. Wskaźniki:

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

¹⁶ Zadania te polegały na: [1] finansowaniu funkcjonowania Punktu konsultacyjnego 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 GKRP 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] zakupie nagród dla uczestników konkursów, rajdów, olimpiad z elementami profilaktyki uzależnień, [9] wspieraniu świetlic środowiskowych 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 i młodzieży z rodzin dysfunkcyjnych, [12] dofinansowaniu działań sportowych, promujących zdrowy styl życia, uprawiania sportu i wypoczynku, [13] organizacji i dofinansowaniu lokalnych imprez, akcji oraz działań profilaktycznych m.in. „Dni Knyszyna”, „Dni Rodziny”, [14] podejmowaniu przez GKRP 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 Burmistrza Knyszyna, [18] dofinansowaniu programów dla osób uzależnionych od alkoholu, realizowanych przez stowarzyszenia [19] wspieraniu działań grupy AA „Promyk nadziei” oraz dofinansowaniu aktywnych form działalności (uroczystość rocznicowa grupy) oraz dofinansowanie pielgrzymki trzeźwosciowej, [20] dofinansowaniu działalności GKRP poprzez zakup materiałów biurowych, doposażenie w sprzęt biurowy i sfinansowanie wynagrodzeń członków komisji (w wysokości 10% minimalnego wynagrodzenia).

W analizowanych programach nie określono celów ani zadań z obszaru profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków na rzecz poszerzania oraz udoskonalania oferty, upowszechniania i wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach, o potwierdzonej skuteczności lub zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia, z uwzględnieniem poszczególnych poziomów profilaktyki (uniwersalnej, selektywnej i wskazującej).

(akta kontroli str. 6-14, 16-23, 25-32, 34-41)

Kierownik MOPS wyjaśniła, że: „W ww. programach nie uwzględniono dobitnie celów i zadań wskazanych w Narodowym Programie Zdrowia. Niemniej jednak zadania z tego Programu były wplecione w zadania własne gminy i były realizowane. Zadania, które były realizowane to kierowanie osób uzależnionych od alkoholu na leczenie odwykowe, kontrola sklepów, działalność Punktu Konsultacyjnego i grupy AA. Natomiast z profilaktyki uniwersalnej to były działania szkół, z profilaktyki selektywnej to działania świetlicy środowiskowej w KOK, a w zakresie profilaktyki wskazującej nie było takich potrzeb”. Dodała, że: „Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Knyszynie, realizując zadania pomocy społecznej, z własnej inicjatywy przy współudziale GKRPA nie wdrażał programów profilaktycznych. Pracownicy Ośrodka Pomocy Społecznej są zbyt mocno obciążeni wykonywaniem swoich obowiązków służbowych i nie są w stanie realizować i wdrażać jakiegokolwiek programu. Ponadto był też realizowany w partnerstwie projekt unijny „Razem lepiej”, który pochłaniał dużo czasu”.

(akta kontroli str. 56-57)

NIK zauważyła, że uwzględnienie w gminnych programach celów operacyjnych, dotyczących profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, określonych w NPZ na lata 2016–2020¹⁷, wynika odpowiednio z art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Natomiast wykaz zadań j.s.t., 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 Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 (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 2007–2015¹⁸, Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2011–2015¹⁹ oraz Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011–2016²⁰. Jednym z celów strategicznych Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2011–2015 było ograniczenie zjawiska picia alkoholu przez dzieci i młodzież²¹. Wśród działań służących realizacji tego celu wskazano m.in. wdrażanie oferty rekomendowanych programów profilaktycznych opartych na skutecznych strategiach oddziaływań, a jako realizatora wskazano m.in. j.s.t.

Programy obowiązujące w latach 2018 i 2019 nie zawierały postanowień przewidzianych w art. 10 ust. 2a i 2b uopn, (obowiązujących od 21 sierpnia 2018 r.), dotyczących działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i profilaktycznej prowadzonej w szkołach i placówkach systemu oświaty, a także diagnozy występujących tam czynników ryzyka i czynników chroniących.

(akta kontroli str. 25-32, 34-41)

¹⁷ 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.

¹⁸ Uchwała nr 90/2007 Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2007–2015.

¹⁹ Uchwała nr 35/2011 Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2011–2015.

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011–2016 (Dz. U. Nr 78, poz. 428), uchylone z dniem 1 stycznia 2016 r.

²¹ Cel strategiczny 4.0.0.0.

Kierownik MOPS wyjaśniła, że: „Po 21 sierpnia 2018 r. gminnego programu nie uzupełniono adekwatnie do postanowień art. 10 ust.2a i 2 b, ponieważ działania profilaktyczne skupiają się głównie w szkołach, a w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii jest zapis, że wszystkie placówki oświatowe działające na terenie gminy Knyszyn realizują obligatoryjnie zadania dotyczące zapobiegania problemom społecznym (a jest to działalność wychowawcza, edukacyjna, informacyjna i profilaktyczna) w oparciu o szkolne programy profilaktyki, co jest wymogiem ustawy o systemie oświaty”.

(akta kontroli str. 52-53)

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

W sprawozdaniach PARPA-G1 oraz Sprawozdaniach z realizacji gminnego programu przeciwdziałania narkomanii za lata 2016 i 2017²² nie wykazano, aby w ramach gminnych programów w tych latach realizowano jakiegokolwiek rekomendowane programy profilaktyczne.

(akta kontroli str. 58-128, 150-155)

Również z informacji złożonej przez dwóch dyrektorów placówek oświatowych Gminy nie wynika, że w środowisku szkolnym korzystano z takich programów. Według sprawozdań PARPA-G1, podstawową formą działań profilaktyki zachowań ryzykownych wśród dzieci i młodzieży było organizowanie festynów, imprez sportowych, wycieczek oraz konkursów. Dyrektorzy szkół poinformowali też, że:

1. W Zespole Szkół Ogólnokształcących w Knyszynie realizowano (w 2016 roku – trzykrotnie, w 2017 roku – sześciokrotnie i w 2018 roku – czterokrotnie) – nieposiadające rekomendacji – programy profilaktyczne²³, dotyczące różnych zagrożeń, w tym uzależnień, przemocy (tzw. kompleksowe), w których uczestniczyło od 21 do 320 uczniów i od jednego do 37 nauczycieli. W ich realizacji nie uczestniczyli rodzice. Podejmowano też inne działania profilaktyczne w formie prezentacji multimedialnych, konkursów, warsztatów, imprez integracyjnych, prelekcji, spotkań z przedstawicielami Policji, wycieczek, wypoczynku letniego i zimowego.

(akta kontroli str. 131-141)

2. W Zespole Szkół w Kalinówce Kościelnej również korzystano z – nieposiadających rekomendacji – programów²⁴, dotyczących różnych zagrożeń, w tym uzależnień, przemocy (tzw. kompleksowe) – pięciokrotnie w latach 2016 i 2017 oraz trzykrotnie w 2018 roku. W programach uczestniczyło od 10 do 70 uczniów, od jednego do pięciu nauczycieli oraz od 10 do 50 rodziców.

(akta kontroli str. 142-149)

Ze sprawozdań z wykonania zadań programowych w latach 2016–2017²⁵ (sporządzonych przez kierownika MOPS) nie wynika, aby w latach tych podejmowano jakiegokolwiek działania w celu poszerzenia i udoskonalenia oferty oraz upowszechniania programów profilaktycznych o potwierdzonej skuteczności. Z danych zawartych w Rb-28S, tj. w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetowych wynika, że koszt realizacji gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, w poszczególnych latach (łącznie w rozdz. 85153 zwalczanie narkomanii i w rozdz. 85154 przeciwdziałanie alkoholizmowi), przedstawiał się następująco:

- w 2016 roku plan wydatków wynosił 108.079 zł i zrealizowany został w wysokości 101.012 zł, tj. 93,5%,
- w 2017 roku planowano wydatkować na te cele 90.067 zł, z czego wykorzystano 80.822 zł, tj. 89,8%,
- w 2018 roku plan wydatków wynosił 96.074 zł i zrealizowany został w wysokości 75.003 zł, tj. 78,1%.

(akta kontroli str. 156-159)

²² Do dnia zakończenia kontroli NIK (18 lutego 2019 r.) nie sporządzono jeszcze sprawozdań za 2018 rok.

²³ „Szkoła dobrego wyboru”, „Nie pal przy mnie proszę”, „Masz szansę”, „W zdrowym ciele zdrowy duch”.

²⁴ „Znajdź właściwe rozwiązanie”, „Akademia dojrzewania”, „Nie pal przy mnie proszę”, „Ratujemy i uczymy ratować”, „Trzymaj formę”.

²⁵ Do dnia kontroli, tj. do 5 lutego 2019 r. nie sporządzono sprawozdania za 2018 rok.

Wskazuje to na tendencję ograniczania działań związanych z profilaktyką. Wydatki na ten cel zmniejszyły się bowiem ze 101.012 zł w 2016 roku do 75.003 zł w 2018 roku, tj. o 25,8%. Analiza zadań sfinansowanych ze środków pochodzących z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu wskazuje, że:

- nie finansowano kosztów realizacji rekomendowanych działań profilaktycznych, w tym programów profilaktyki uniwersalnej, selektywnej i wskazującej,
- nie ponoszono kosztów drukowania, publikowania i kolportowania materiałów edukacyjnych, promujących przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomanii,
- nie organizowano spotkań, warsztatów edukacyjnych społeczności lokalnej, na których prezentowane byłyby standardy jakości,
- nie prowadzono badań (ankiet), w celu pozyskania informacji o istniejących potrzebach środowiska lokalnego w zakresie poprawy stanu, w tym rzetelnej diagnozy występujących problemów,
- nie stosowano zachęt finansowych, które uzależniałyby przyznanie środków finansowych na realizację działań profilaktycznych od spełnienia minimalnych kryteriów jakości lub przeprowadzenia obligatoryjnego szkolenia na temat jakości w profilaktyce,
- nie dofinansowano kosztów uczestnictwa w warsztatach terapeutycznych.

(akta kontroli str. 160)

Środki z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu przeznaczono przede wszystkim na działania o charakterze jednorazowym, akcyjnym (np. konkursy, wycieczki, pielgrzymki, organizowanie wypoczynku letniego i zimowego). Najwięcej w latach 2016–2018 wydatkowano na:

- prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych z dziećmi i młodzieżą, w których uczestniczyli uczniowie z Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Knyszynie i z Zespołu Szkół w Kalinówce Kościelnej, na co wydatkowano w kolejnych latach: 19.711 zł, 8.953 zł, i 32.530 zł
- obsługę administracyjną i funkcjonowanie GKRPA – odpowiednio: 19.222 zł, 14.768 zł i 4.459 zł.
- wspieranie finansowe w latach 2016–2018 imprez kulturalnych i sportowych, w tym organizację cyklicznej imprezy „Dni Knyszyna” – kolejno: 16.880 zł, 23.594 zł i 7.738 zł. Podczas tej imprezy sprzedawano piwo i napoje alkoholowe o zawartości do 4,5% alkoholu.

(akta kontroli str. 160, 161-173)

Kierownik MOPS wyjaśniła, że: „Dni Knyszyna” były wpisane do gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii jako lokalna impreza. Nie byłam organizatorem tej imprezy, jak również w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej nie są wydawane zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, ani też opiniowane wnioski przez GKRPA. Organizatorem „Dni Knyszyna” była firma zewnętrzna, na którą nie miałam wpływu. Ze środków przeciwdziałania alkoholizmowi dofinansowywano działania profilaktyczne. Działania te były skierowane do dzieci, młodzieży i rodziców oraz miały określony swój czas i miejsce”. (akta kontroli str. 175)

Burmistrz Knyszyna wyjaśnił: „(...) informuję, że imprezy lokalne „Dni Knyszyna” skierowane były do różnych grup wiekowych organizowanych o różnym czasie i w różnych miejscach Knyszyna. Organizatorem „Dni Knyszyna” była firma zewnętrzna, a ze środków przeciwdziałania alkoholizmowi opłacone były działania profilaktyczne. W ramach tych działań pierwszego dnia imprezy organizowany był turniej piłki nożnej i siatkowej. Drugiego dnia działania profilaktyczne skierowane były do dzieci, młodzieży i rodziców: prowadzenie zabaw animacyjnych dla dzieci i całych rodzin, występy zespołów muzycznych i sportowych działających przy Knyszyńskim Ośrodku Kultury, konkursy i zabawy, dmuchane zamki, zjeżdżalnie, trampoliny, itp.” (akta kontroli str. 177)

Powyższe wyjaśnienia nie zawierają uzasadnienia sfinansowanie z opłat uzyskanych za wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu kosztów organizacji „Dni Knyszyna” (w latach 2016 i 2017 z tych środków sfinansowano całość kosztów tej imprezy, a w 2018 roku – część). Zezwolenie na sprzedaż piwa i napojów o zawartości do 4,5% alkoholu udzielone

było bowiem na wszystkie dni trwania festynu. Ponadto w fakturach opłaconych środkami przeznaczonymi na profilaktykę nie wyspecyfikowano zadań o charakterze profilaktycznym, a jedynie podano: „Kompleksowa organizacja i obsługa DNI KNYSZYNA”. Zgodnie z art. 18² uopa, dochody z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu wykorzystywane są na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii i nie mogą być przeznaczane na inne cele. Wprawdzie gminne programy przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii w latach 2016–2019 przewidywały m.in. organizowanie i finansowanie imprez kulturalnych oraz sportowych propagujących trzeźwość, to jednak za taką nie można uznać imprezy, podczas której sprzedaje się alkohol. Problem ten przedstawiono także w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Istotną pozycją wydatków sfinansowanych w latach 2016 i 2017 (odpowiednio: 15.000 zł i 20.000 zł) było udzielenie wsparcia siostrze zakonnej ze Zgromadzenia Służebnic Matki Dobrego Pasterza, które w latach tych prowadziły świetlicę dla dzieci z rodzin mających problemy wychowawcze. Środkami z opłat finansowano też działalność Punktu Konsultacyjnego w Knyszynie dla osób mających problemy alkoholowe. Poniesione wydatki w tym okresie (corocznie 3.080 zł) wskazują jednak na małe zainteresowanie tą formą profilaktyki. (akta kontroli str. 160)

Gmina w latach 2016–2018 finansowała działania o nieudowodnionej skuteczności w ograniczeniu zachowań ryzykownych, które powinny stanowić jedynie uzupełnienie programów rekomendowanych i o udowodnionej skuteczności. Zalecenia ograniczenia finansowania ze środków na profilaktykę i rozwiązywanie problemów alkoholowych tego typu przedsięwzięć, od lat rekomenduje Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych²⁶ (dalej „PARPA”). Znaczny procentowy udział w ogóle wydatków na działalność profilaktyczną oraz liczbie uczestników oddziaływań profilaktycznych, miały zajęcia z dziećmi i młodzieżą. Takie działania są formą organizacji czasu wolnego, gdzie profilaktyka jest jedynie dodatkowym aspektem, na co uwagę zwracała PARPA.

MOPS nie dysponował dokumentacją opisującą system i zasady wyboru ofert, kryteria oceny merytorycznej projektów i zasad dofinansowania realizacji programów profilaktycznych, w szczególności rekomendowanych. Kierownik MOPS wyjaśniła, że nie opracowano takich zasad, gdyż: „(...) nie było potrzeb w tym zakresie, bo Ośrodek nie realizował programów”. (akta kontroli str. 56-57)

MOPS nie dysponował dokumentacją potwierdzającą, 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 skuteczności programów profilaktycznych realizowanych przez ten podmiot, gdyż – jak wyjaśniła Kierownik MOPS – „(...) nikt nie zgłaszał potrzeb w tym zakresie”. (akta kontroli str. 56-57)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Gmina nie realizowała zadań na rzecz poszerzenia i udoskonalenia oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, ujętych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii i w Krajowym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, wchodzących w skład Narodowego Programu Zdrowia.
2. Opracowanie gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii nie zostało poprzedzone rzetelną diagnozą problemów i zagrożeń występujących na terenie gminy Knyszyn, związanych z używaniem i nadużywaniem alkoholu i narkotyków. Świadczy to o niezrealizowaniu wniosku, skierowanego w 2012 roku do Burmistrza Knyszyna po kontroli P/12/165

²⁶ Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w 2018 roku, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Warszawa 2017.

„Realizacja i wykorzystanie dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2010–2012 do 30 czerwca”, o opracowywanie takich programów w oparciu o rzetelną analizę aktualnych potrzeb i uwarunkowań lokalnych.

3. W gminnych programach nie sformułowano celów, będących odpowiedzią na istotne zjawiska i zagrożenia występujące w Gminie w związku z używaniem alkoholu i narkotyków, uwzględniających cele i zadania j.s.t. dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, określone w NPZ.
4. W gminnych programach nie sformułowano skwantyfikowanych wskaźników, które służyłyby ocenie skuteczności realizacji wyznaczonych celów i zamierzonych działań.
5. W gminnych programach na lata 2018 (po 21 sierpnia) i 2019 nie uwzględniono działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i profilaktycznej, prowadzonej w szkołach i placówkach systemu oświaty, a także diagnozy w zakresie występujących w nich czynników ryzyka i czynników chroniących.
6. Środki przeznaczone na finansowanie zadań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych wykorzystano m.in. (48.212 zł) na organizację w lipcu lat 2016–2018 festynów pod nazwą „Dni Knyszyna”, w trakcie których sprzedawano piwo i napoje alkoholowe do 4,5% zawartości alkoholu. Nie zrealizowano zatem wniosku, skierowanego w 2012 roku do Burmistrza Knyszyna po kontroli *„Realizacja i wykorzystanie dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2010–2012 do 30 czerwca”.*

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie prowadzenia profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków w pierwszej kolejności w oparciu o programy i oddziaływania o potwierdzonej skuteczności, w szczególności zalecane w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego.
2. Uwzględnianie w gminnych programach precyzyjnych celów, działań i odbiorców programów profilaktyki oraz mierzalnych wskaźników skuteczności zamierzonych przedsięwzięć, adekwatnie do rzetelnie zdiagnozowanych potrzeb.
3. Uwzględnienie w gminnym programie na 2019 rok działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i profilaktycznej, prowadzonej w szkołach i placówkach systemu oświaty, a także diagnozy w zakresie występujących w nich czynników ryzyka i czynników chroniących.
4. Zaprzeszanie finansowania środkami przeznaczonymi na zadania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych imprez, na których sprzedawany jest alkohol.

IV. 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.

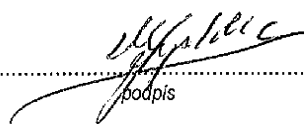
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

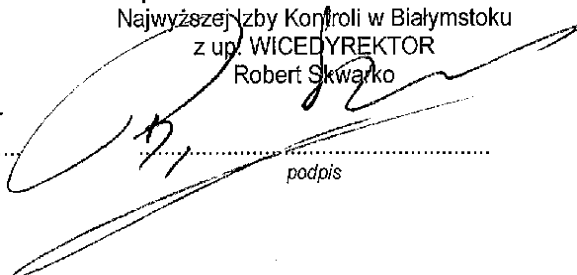
Białystok, dnia 17 kwietnia 2019 r.

Kontroler:
Marek Zapolski
doradca ekonomiczny ..



.....
podpis

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



.....
podpis