



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.003.01.2019

Pan Włodzimierz Kaczmarek
Burmistrz Miasta i Gminy Szamotuły

Urząd Miasta i Gminy Szamotuły
ul. Dworcowa 26
64-500 Szamotuły

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/094

Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Szamotuły, ul. Dworcowa 26 64-500 Szamotuły
Kierownik jednostki kontrolowanej	Włodzimierz Kaczmarek, Burmistrz Miasta i Gminy Szamotuły, od 2009 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz poszerzania i udoskonalania oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w tym w szczególności zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 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. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Tomasz Juskiewicz, Inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/13/2019 z 16 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 1, 381)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W gminie podejmowano działania na rzecz zwiększenia dostępności programów profilaktyki o potwierdzonej skuteczności zapobiegania uzależnieniom od alkoholu i narkotyków, co NIK ocenia pozytywnie. Wdrażanie programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności nie znalazło jednak odzwierciedlenia w gminnych programach przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii³, w których nie wskazano również kluczowych zagrożeń, konkretnych celów i skwantyfikowanych wskaźników, co w ocenie NIK świadczy o braku należytej staranności w dostosowaniu założeń tych dokumentów do faktycznych potrzeb występujących wśród lokalnej społeczności oraz do obowiązujących w tym zakresie przepisów.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie od 2015 do 2018 roku zdecydowanie wzrosła liczba osób (uczniów, rodziców i nauczycieli) objętych w gminie Szamotuły rekomendowanymi programami profilaktycznymi. I tak, gdy w szkołach i innych jednostkach z terenu gminy w 2015 r. nie zrealizowano żadnego programu rekomendowanego⁴, w 2018 r. objęto nimi łącznie 541 osób (96 w 2016 i 576 w 2017). Programy te realizowano przede wszystkim w szkołach prowadzonych przez gminę, przy czym duży wpływ na wybór poszczególnych programów mieli ich dyrektorzy. Na terenie gminy realizowano też inne niż rekomendowane programy profilaktyczne, którymi objęto zdecydowanie większą liczbę osób niż innymi działaniami, takimi jak jednorazowe prelekcje, pogadanki czy konkursy. Wdrażanie i rozwijanie profilaktyki opartej na potwierdzonych naukowo lub rekomendowanych programach, nie było jednak przewidziane w gminnych programach profilaktyki, w których – mimo ustawowego obowiązku – nie uwzględniono odpowiednich zadań służących realizacji celu operacyjnego nr 2 z zakresu profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków, określonych w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016 – 2020⁵. Gmina nie zachowała też należytej staranności m.in. na etapie wyznaczania celów i wskaźników, które powinny służyć do oceny skuteczności podejmowanych działań profilaktycznych, a które w istocie, funkcji takiej nie spełniały.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Rada Miasta i Gminy w Szamotułach, w myśl art. 4¹ ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁶, oraz art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁷, uchwaliła - odrębnie na każde z lat 2016-2019 – Miejsko-Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych⁸ (dalej: gminny program profilaktyki alkoholowej) oraz Miejsko-Gminy Program Przeciwdziałania Narkomanii⁹ (dalej: gminny program przeciwdziałania narkomanii).
(akta kontroli str. 4-135)

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

³ Odpowiednio: Miejsko-Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Miejsko-Gminy Program Przeciwdziałania Narkomanii.

⁴ Programy zalecane w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, zobacz: <https://programyrekomentowane.pl/strony/programy,264>.

⁵ Zobacz przypisy nr 14 i 15.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2137 ze zm., dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1030 ze zm., dalej: ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii.

⁸ Odpowiednio uchwały Rady Miasta i Gminy w Szamotułach: nr XIV/127/15 z 21 grudnia 2015 r., nr XXVI/295/16 z 17 listopada 2016 r., nr XLI/442/17 z 21 grudnia 2017 r., nr III/15/18 z 28 listopada 2018 r.

⁹ Odpowiednio uchwały Rady Miasta i Gminy w Szamotułach: nr XIV/128/15 z 21 grudnia 2015 r., nr XXVI/299/16 z 17 listopada 2016 r., nr XLI/441/17 z 21 grudnia 2017 r., nr III/16/18 z 28 listopada 2018 r.

2. Częścią gminnych programów profilaktyki alkoholowej¹⁰ oraz przeciwdziałania narkomanii¹¹ na lata 2016-2019 była lokalna diagnoza problemów uzależnień, zawierająca analizę stanu zasobów w sferze problemów uzależnień. Diagnoza ujęta w gminnych programach profilaktyki alkoholowej na lata 2016-2019 zawierała informacje przekazane przez Komendę Powiatową Policji w Szamotułach, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Szamotułach, pracowników socjalnych, dzielnicowych oraz dane dotyczące osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. Diagnoza ujęta w gminnym programie przeciwdziałania narkomanii na 2019 r. opierała się między innymi na wynikach ogólnopolskich badań przeprowadzonych w 2016 r. przez Główny Inspektorat Sanitarny „Młodzież a narkotyki”, badaniach ankietowych przeprowadzonych na terenie gminy Szamotuły w 2018 r., a także na informacjach przekazanych przez Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Szamotułach i Komendę Powiatową Policji w Szamotułach. Informacji tych (ze szpitala i komendy policji) nie uwzględniono natomiast w diagnozach ujętych w gminnych programach przeciwdziałania narkomanii obowiązujących w latach 2016–2018. Burmistrz Szamotuł nie wskazał przyczyn takiego stanu. W ocenie NIK, świadczy to o nierzetelnym podejściu do przygotowania gminnych programów przeciwdziałania narkomanii w tym zakresie, tym bardziej, że dane ze szpitala i komendy policji były w posiadaniu gminy i zostały wykorzystane do opracowania diagnozy na potrzeby programów profilaktyki alkoholowej na lata 2016 – 2018. Jednocześnie NIK zauważa, że tylko możliwie szeroki zakres informacji o lokalnych problemach związanych z używaniem substancji psychoaktywnych umożliwia wyznaczenie celów i działań adekwatnych do potrzeb zidentyfikowanych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 4-135, 240-241, 262-267)

3. W gminnych programach profilaktyki alkoholowej na lata 2016-2018 nie wskazano wniosków z diagnozy oraz głównych zagrożeń występujących w gminie w związku z używaniem alkoholu. Burmistrz Szamotuł wyjaśnił, że gminna komisja nie wyszczególniła zagrożeń w osobnym punkcie programu, w związku z tym, że opis badań statystycznych, w których wskazane są czynniki ryzyka, uznała za oczywisty. Wyjaśnienie Burmistrza nie potwierdza treści gminnych programów profilaktyki alkoholowej – z opisu danych statystycznych ujętych w programach nie wyłania się bowiem „oczywisty” obraz uznanych za kluczowe problemów i zagrożeń. Wskazuje to, w ocenie NIK, na brak rzetelnego podejścia do budowania strategii rozwiązywania lokalnych problemów związanych z używaniem alkoholu. Bez wskazania najważniejszych dla gminy zagrożeń (priorytetów) nie jest możliwe rzetelne i adekwatne do faktycznych potrzeb, skonstruowanie celów i wybór działań profilaktycznych.

(akta kontroli str. 4-135)

¹⁰ Jako źródła danych do przeprowadzenia diagnozy wskazano informacje własne Miejsko-Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: gminna komisja), dane przekazane przez instytucję współpracującą oraz wyniki badań publikowanych przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: PARPA). Ponadto, źródłem informacji do lokalnej diagnozy problemów uzależnień zawartych w gminnych programach profilaktyki alkoholowej na lata 2017-2019 były badania TNS Spożycie alkoholu w Polsce w 2012 r., a przy opracowaniu diagnozy do programu na 2019 r. wykorzystano dodatkowo wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w październiku 2018 r. Kwestia spożywania alkoholu przez dzieci i młodzież została opracowana na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w 2015 r.

¹¹ Diagnozę rozmiarów i trendów używania substancji psychoaktywnych sporządzono w oparciu o informacje przekazane przez instytucje zajmujące się tematem przeciwdziałania narkomanii oraz wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród uczniów z terenu gminy Szamotuły w 2015 r. (program na 2019 r. - także ankieta z 2018 r.), a programy na lata 2016-2017 dodatkowo o badanie „Szacunki użycia środków odurzających dla byłych miast wojewódzkich i wybranych miast powiatowych – wyniki pilotażowych badań prowadzonych w latach 2012-2014”. Ponadto diagnoza zawiera szereg informacji pochodzących ze strony Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii (dalej: KBPN).

4. Treść gminnych programów profilaktyki alkoholowej oraz gminnych programów przeciwdziałania narkomanii nie wskazuje, aby gmina dokonała oceny rezultatów działań profilaktycznych zrealizowanych na podstawie gminnych programów w latach poprzednich. Według wyjaśnień Burmistrza, programy traktowane są jako dokumenty bazowe do realizacji zadań, a w części dotyczącej lokalnej diagnozy oraz stanu zasobów w sferze uzależnień znajduje się ocena skuteczności realizacji wyznaczonych celów i zadań, przy czym za zbędne uznano rozbudowywanie dokumentów programowych o opisywanie metodologii ewaluacji skutków realizacji programów i wskaźników służących ich ocenie. Wyjaśnień Burmistrza nie potwierdza analiza treści gminnych programów – w diagnozach problemów uzależnień występujących na terenie gminy postawionych w ramach gminnych programów na lata 2016 - 2019, brak jest odniesienia do oceny rezultatów działań profilaktycznych zrealizowanych w poprzednich latach, a stan zasobów stanowi opis zrealizowanych zadań, bez wskazania poziomu osiągnięcia przewidywanych rezultatów. Według Burmistrza Szamotuł, skuteczność zadań gminnych programów oceniana jest na podstawie sprawozdań przedkładanych przez realizatorów poszczególnych zadań. Zdaniem Burmistrza, sprawozdania zawierają wskaźniki dotyczące realizowanych zadań w postaci liczby zrealizowanych godzin oraz liczby uczestników projektów, a stały kontakt z realizatorami oraz wrywkowe kontrole prowadzone przez pracowników ośrodka pomocy społecznej są wystarczające. NIK zauważa, że w żadnym z gminnych programów nie zdefiniowano spodziewanych rezultatów¹² (efektów) ich realizacji oraz nie sformułowano wskaźników, które służyłyby ocenie skuteczności realizacji zamierzonych celów i zadań, a tym samym pozwalałyby na ewentualne skorygowanie przyjętej strategii postępowania w oddziaływaniach profilaktycznych. Burmistrz przyznał, że wskaźniki nie zostały wprost określone w żadnym dokumencie, a jedynie we wzorach sprawozdań, którymi posługują się realizatorzy poszczególnych zadań. Wskazał też listę przykładowych wskaźników służących badaniu skuteczności prowadzonych działań, i tak: dla zadania „prowadzenie punktu konsultacyjnego” wskaźnik stanowi „wsparcie w punkcie konsultacyjnym”; dla zadania „zwiększenie dostępności pomocy dla dzieci przejawiających zaburzenia zachowania – świetlice środowiskowe” określono jako wskaźnik „udział dzieci i młodzieży w zajęciach świetlic środowiskowych”; zadaniu „prowadzenie na terenie szkół i innych placówek oświatowych i opiekuńczo-wychowawczych programów profilaktycznych przypisano wskaźnik „udział nauczycieli w szkoleniu; zaangażowanie nauczycieli w realizację programu”. NIK wskazuje, że dla każdego 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 (skuteczności) zaplanowanych działań. Bez tego nie będzie możliwe dokonanie rzetelnej oceny skuteczności działań podejmowanych w ramach gminnych programów.

(akta kontroli str. 4-135, 245-270)

5. Gminne programy przeciwdziałania narkomanii na lata 2016 - 2019 wskazują w rozdziale „I Podstawy prawne i realizatorzy programu” podmioty realizujące: Ośrodek Pomocy Społecznej w Szamotułach; inne podmioty, którym zlecane są do realizacji zadania programu. W rozdziale „IV Program przeciwdziałania narkomanii” wskazano z kolei, że „Program będzie realizowany przez Miejsko-Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: „gminna komisja”), przy współpracy pedagogów szkolnych, nauczycieli oraz wychowawców świetlic środowiskowych działających na terenie gminy oraz specjalistę terapii uzależnień”.

¹² Rezultaty opisują efekty („produkty”) realizacji programu, które będą dostarczone beneficjentom; rezultaty powinny zaspokajać główne potrzeby grup docelowych.

Burmistrz Szamotoł wyjaśnił, że oba zapisy są prawidłowe. Zadania z zakresu gminnych programów przeciwdziałania narkomanii i alkoholizmowi realizuje gminna komisja, która działa w ramach struktur Ośrodka Pomocy Społecznej w Szamotołach. Swoje działania komisja konsultuje z pedagogami oraz wychowawcami świetlic.

(akta kontroli str. 84-135, 263)

6. Gminne programy profilaktyki alkoholowej określają następujące cele strategiczne: zapobieganie powstawaniu nowych problemów uzależnień; zmniejszenie rozmiarów problemów, które aktualnie występują; zwiększenie zasobów niezbędnych do radzenia sobie z już istniejącymi problemami (rozdział I) oraz zadania programu (rozdział III). Zadania te są wprost przeniesionymi z ustawy o wychowaniu w trzeźwości zadaniami, których realizację powierzono jednostkom samorządu terytorialnego. Cele szczegółowe wskazane w gminnych programach przeciwdziałania narkomanii na lata 2016-2019 oraz działania służące ich realizacji, w poszczególnych latach nie uległy większym zmianom i odnosiły się do wniosków z badań i rekomendacji wynikających z lokalnej diagnozy. Część ze wskazanych w programach celów szczegółowych sformułowano w sposób właściwy dla określenia zadań i działań, natomiast zadania zdefiniowano tak, jak działania służące ich realizacji. I tak np., jako cel wskazano „motywowanie do zmiany zachowań osób używających narkotyków”, podczas gdy w istocie „motywowanie” to działanie, które powinno doprowadzić do zamierzonego celu. W tym przypadku celem może być np. doprowadzenie do zmiany zachowań osób używających narkotyków, mierzone np. liczbą nastolatków sięgających po substancje psychoaktywne. Podobnie, „działalność informacyjna i edukacyjna” (działanie) mogłaby służyć realizacji celu „zwiększanie świadomości w zakresie problemu narkomanii”. Również zadania wskazane w preliminarzu finansowo-budżetowym zawartym w gminnych programach przeciwdziałania narkomanii na lata 2016 - 2019, zostały wyznaczone w sposób, w jaki definiuje się cele programów, np. „zwiększenie świadomości”; „zmiana zachowań”. Natomiast zadanie z preliminarza „motywowanie do zmiany zachowań osób używających narkotyków” wcześniej sformułowano jako cel. NIK wskazuje, że „cele” to przyszłe stany, które zamierzamy osiągnąć dzięki naszemu działaniu. Powinny one odnosić się do kluczowych problemów, być definiowane w kategoriach otrzymywanych korzyści i zostać opisane zgodnie z zasadą SMART¹³. Tymczasem cele w gminnych programach zdefiniowano na wysokim poziomie ogólności, przez co są one niekonkretne, niemierzalne, nie dają się ocenić jakościowo, nie są określone w czasie, a sposób ich sformułowania utrudnia rzetelną ocenę ich skuteczności.

(akta kontroli str. 4-135, 263)

7. Gminne programy profilaktyki alkoholowej oraz gminne programy przeciwdziałania narkomanii na lata 2016 - 2019 zawierają preliminarz finansowo-budżetowy określający wysokość środków przeznaczonych na poszczególne zadania. Preliminarz nie wskazuje harmonogramu realizacji.

(akta kontroli str. 4-135)

8. Żaden z programów profilaktyki alkoholowej i przeciwdziałania narkomanii opracowanych na lata 2016 - 2019 nie uwzględniał zadań¹⁴ służących realizacji celu

¹³ *Nowoczesne zarządzanie projektami*, redakcja naukowa Michał Trocki, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 22, 95-96. Według zasady SMART, cele powinny być: konkretne i proste (S – ang. Specific, Simple), mierzalne (M – ang. Measurable), dające się ocenić jakościowo (A – ang. Assesable), realistyczne (R – ang. Realistic), powiązane z czasem (T – ang. Time-bound).

¹⁴ Jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania na rzecz poszerzania i udoskonalania oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach, o potwierdzonej skuteczności lub zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia.

operacyjnego nr 2 „Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi”, wskazanego w Narodowym Programie 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.)¹⁵. Obowiązek w tym zakresie wynikał z art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i art. 10 ust. 2. ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Burmistrz Szamotuł nie wskazał przyczyn nieuwzględnienia w gminnych programach na lata 2016 - 2019 realizacji zadań z zakresu upowszechniania wiedzy, poszerzania oferty i wdrażania rekomendowanych, lub o potwierdzonej w inny naukowy sposób skuteczności, programów profilaktycznych. Burmistrz Szamotuł wyjaśnił, że gmina realizując programy (...), realizuje cele operacyjne zawarte w Narodowym Programie Zdrowia. Bazą do konstruowania programów (...) są rokrocznie „Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych”, przygotowywane przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Zdaniem Burmistrza, brak dosłownego cytowania zapisów Narodowego Programu Zdrowia nie oznacza niezrealizowania celów operacyjnych Programu. NIK podziela opinię Burmistrza odnośnie dosłownego cytowania zapisów, wskazuje jednocześnie, że sposób sformułowania celów, zadań, działań i wskaźników w gminnych programach nie wskazuje, aby uwzględniały one zadania służące realizacji celu operacyjnego 2 Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016 – 2020.

(akta kontroli str. 4-135, 245-251)

W gminnych programach przeciwdziałania narkomanii na lata 2018 i 2019, nie uwzględniono działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i profilaktycznej prowadzonej w szkołach i placówkach systemu oświaty, do czego zobowiązywał obowiązujący od 21 sierpnia 2018 r., art. 10 ust. 2a ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. W ramach gminnego programu, w myśl art. 10 ust. 2b ww. ustawy, w szkołach i placówkach systemu oświaty są realizowane w szczególności działania o potwierdzonej skuteczności lub oparte na naukowych podstawach. Według wyjaśnień Burmistrza, brak aktualizacji programów wynikał z uznania, że programy o potwierdzonej skuteczności lub oparte na naukowych podstawach zawierają się w art. 10 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, który mówi o działaniach dotyczących prowadzenia profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży.

(akta kontroli str. 112-135, 245-251, 264, 268)

9. W latach 2016-2018¹⁶, w gminie Szamotuły, w ramach działalności związanej z profilaktyką uzależnień od alkoholu i narkotyków, realizowano programy profilaktyczne rekomendowane¹⁷. Rekomendowany program promocji zdrowia „Przyjaciele Zippiego” był realizowany w latach 2016-2018 i objęto nim w 2016 r. 38 uczniów, 20 nauczycieli i 38 rodziców; w 2017 r. 265 uczniów, 15 nauczycieli i 264 rodziców; w 2018 r. 224 uczniów, 30 nauczycieli i 224 rodziców. W latach 2016-2018 wydatkowano na jego realizację odpowiednio 9.000 zł, 0 zł i 13.500 zł. Program Przyjaciele Zippiego zrealizowano jako program profilaktyki uniwersalnej. Według wyjaśnień Burmistrza Szamotuł, program wybrano po konsultacjach z dyrektorami szkół, kierując się wiedzą na temat największej skuteczności działań

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. poz. 1492); rozporządzenie 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. (§ 2).

¹⁶ Dane według zestawień sporządzonych przez gminę na potrzeby niniejszej kontroli NIK (zobacz pkt 1.14. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

¹⁷ Gmina nie realizowała takich programów w latach 2013-2015.

profilaktycznych podejmowanych od jak najmłodszych lat, z zamiarem realizacji programu rekomendowanego skierowanego do najmłodszych odbiorców.

(akta kontroli str. 226-227, 236, 265-269)

Rekomendowany program profilaktyki uniwersalnej „Szkoła dla Rodziców i Wychowawców” był realizowany w latach 2017-2018 i objęto nim w 2017 r. 17 uczniów i 15 rodziców; w 2018 r. 23 uczniów i 20 rodziców. W latach 2017 - 2018 gmina nie poniosła wydatków na realizację tego programu.

(akta kontroli str. 226-227)

10. W gminie realizowano również inne niż rekomendowane programy profilaktyczne. Program profilaktyki uniwersalnej „Profilaktyka a Ty” był realizowany w latach 2016 - 2018 i objęto nim w 2016 r. 16 uczniów; w 2017 r. 18 uczniów; w 2018 r. 29 uczniów. Program był realizowany w ramach zajęć profilaktycznych prowadzonych przez Świetlicę Anioły prowadzoną przez II Zespół Kuratorskiej Służby Sądowej w Szamotułach. Gmina finansowała całkowity koszt realizacji zajęć w tej świetlicy i nie wyodrębniała kosztu jego realizacji. Według wyjaśnień Burmistrza Szamotuł, realizację programu „Profilaktyka a Ty” zaproponowali kuratorzy sądowi z II Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej w Szamotułach, prowadzący zajęcia profilaktyczne w świetlicy Anioły. Program był realizowany we współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych (poprzez program „Razem bezpieczniej”), Departamentem Wychowania i Promocji Obronności Ministerstwa Obrony Narodowej, Rzecznikiem Praw Dziecka, Strażą Graniczną, Zarządem Głównym NSZZ Policjantów oraz miesięcznikiem „POLICJA 997”. Jednym z obszarów programu były badania zmierzające do ewaluacji i naukowego podsumowania efektów programu.

(akta kontroli str. 226-227, 265-267)

Program profilaktyki selektywnej „Starszy Brat Starsza Siostra” był realizowany w latach 2016-2018 i objęto nim w 2016 r. 18 uczniów i 13 rodziców; w 2017 r. 11 uczniów i 11 rodziców; w 2018 r. 7 uczniów i 8 rodziców. W latach 2016-2018 wydatkowano na jego realizację odpowiednio 17.241 zł, 14.528 zł i 8.485 zł. Według wyjaśnień Burmistrza Szamotuł, program ten został zaproponowany do realizacji w 2004 r. przez dyrektora OPS w Szamotułach. Badania odnośnie skuteczności programu przeprowadzono w Stanach Zjednoczonych w latach 1994, 1995 i 1998. W Polsce badany był między innymi w 2014 r. w badaniach do rozprawy doktorskiej Agaty Butrarerwicz-Głowackiej „Mentoring jako metoda wsparcia społecznego w edukacji dzieci i młodzieży”. Badaniami zostali objęci m.in. uczestnicy programu w Szamotułach. Program był przez wiele lat rekomendowany przez PARPA¹⁸.

(akta kontroli str. 226-227, 265-267)

Program profilaktyki selektywnej „Przyjazne Patrole”, realizowany w latach 2016 - 2018 przez Komendę Powiatową Policji w Szamotułach, dotyczy podejmowania interwencji w związku z nieprzestrzeganiem zapisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Objęto nim w 2016 r. 107 uczniów; w 2017 r. 67 uczniów; w 2018 r. 61 uczniów. W latach 2016-2018. każdego roku na jego realizację wydano po 20.000 zł. Program profilaktyki uniwersalnej „Zajęcia profilaktyczne oraz dyżury specjalisty uzależnień” w szkołach na terenie gminy był realizowany w latach 2016-2018 i objęto nim w 2016 r. 280 uczniów; w 2017 r. 280 uczniów; w 2018 r. 531 uczniów. W latach 2016-2018 wydatkowano na jego realizację odpowiednio 1.900 zł, 1.900 zł i 7.700 zł. Od 2018 r. zwiększono liczbę szkół objętych tym programem.

(akta kontroli str. 228-229)

¹⁸ Przed wprowadzeniem w Polsce systemu rekomendacji PARPA publikowała listę rekomendowanych przez siebie programów profilaktycznych.

11. Programy profilaktyczne realizowane przez gminę Szamotuły w latach 2016 - 2018 skupiały się w przeważającej części na działaniach z zakresu profilaktyki uniwersalnej. W latach 2016 - 2018 podejmowano działania na poziomie profilaktyki selektywnej, przy czym objęto nimi w 2016 r.: 138 osób (wobec 392 objętych profilaktyką uniwersalną); w 2017 r.: 89 osób (wobec 874 objętych profilaktyką uniwersalną) oraz w 2018 r.: 76 osób (wobec 1.081 objętych profilaktyką uniwersalną). Gmina nie wykazała w zestawieniach sporządzonych w toku kontroli, aby w latach 2016-2018, w ramach programów profilaktycznych, podejmowała przedsięwzięcia z zakresu profilaktyki wskazującej. Takie działania wykazała w sprawozdaniach składanych do Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Krajowego Biuro do spraw Przeciwdziałania Narkomanii. Według sprawozdania z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych PARPA G-01 za 2016 r., Szamotuły realizowały programy z obszaru profilaktyki wskazującej – objęto nim 26 uczniów, jednego nauczyciela i wydatkowano 24.000 zł. Różnice pomiędzy zestawieniami sporządzonymi na potrzeby niniejszej kontroli a sprawozdaniem zostały omówione w pkt. 14.

(akta kontroli str. 226-229, 309-331)

12. W latach 2016 - 2018, gmina zrealizowała działania i przedsięwzięcia profilaktyczne nieobjęte programami profilaktycznymi. Były to: jednorazowe prelekcje i pogadanki (w ramach profilaktyki alkoholowej uczestniczyło w nich w 2016 r. 80 osób, w 2017 r. 50 osób, koszt realizacji odpowiednio 400 zł i 650 zł); spektakle profilaktyczne (w ramach profilaktyki alkoholowej uczestniczyło w nich każdego roku 1000 osób, przy czym gmina finansowała całkowity koszt realizacji zajęć w świetlicy Anioły prowadzonej przez II Zespół Kuratorskiej Służby Sądowej w Szamotułach); festyny i inne imprezy plenerowe (w ramach profilaktyki alkoholowej uczestniczyło w nich w 2016 r. 300 osób, w 2017 r. 200 osób, w 2018 r. 200 osób, koszt realizacji w wysokości 2.948,54 zł poniesiono wyłącznie w 2018 r.); konkursy plastyczne, muzyczne etc. dla dzieci i młodzieży (w ramach profilaktyki alkoholowej, wyłącznie w 2017 r., uczestniczyło 75 osób, bez kosztów); kolonie i obozy dla dzieci i młodzieży (w ramach profilaktyki alkoholowej uczestniczyło w nich w 2016 r. 40 osób, w 2017 r. 30 osób, w 2018 r. 30 osób, koszt realizacji odpowiednio 7.750 zł, 8.000 zł¹⁹, 10.000 zł); oraz półkolonie zimowe i letnie dla dzieci i młodzieży (w ramach profilaktyki alkoholowej uczestniczyło w nich w 2016 r. 83 osób, w 2017 r. 95 osób, w 2018 r. 95 osób, koszt realizacji koszt realizacji odpowiednio 15.000 zł, 14.000 zł, 13.750 zł).

(akta kontroli str. 230-231)

Działania profilaktyczne realizowane w gminie w latach 2016-2018 obejmowały zagadnienia profilaktyki uzależnień od alkoholu i były realizowane również w postaci: programów i przedsięwzięć opracowanych i zrealizowanych przez młodzież dla rówieśników (w latach 2016-2018 rokrocznie 1000 uczestników), szkoleń i warsztatów dla rodziców i opiekunów (w 2016 r. 30 uczestników, koszt 450 zł).

(akta kontroli str. 232)

13. W latach 2016 - 2018, gmina Szamotuły, w ramach działalności związanej z profilaktyką uzależnień od alkoholu, upowszechniała wiedzę o skutecznych działaniach profilaktycznych: wśród nauczycieli i wychowawców (w latach 2016-2018 odpowiednio 45, 28 i 30 uczestników, nie poniesiono kosztów); wśród pracowników pomocy społecznej (w latach 2016-2018 odpowiednio 40, 57 i 23

¹⁹ W przekazanych zestawieniach opracowanych na potrzeby kontroli wskazano kwotę 800 zł stanowiącą oczywistą omyłkę pisarską, przy czym w wyjaśnieniach Burmistrz Szamotuł wskazał prawidłową kwotę.

uczestników, koszty poniesiono w 2016 r.: 3.200 zł i w 2017 r.: 2.380 zł); wśród pracowników wymiaru sprawiedliwości (w latach 2016-2018 odpowiednio 4, 4 i 17 uczestników, nie poniesiono kosztów); wśród policjantów i strażników straży miejskiej (w latach 2016-2018 odpowiednio 4, 15 i 3, nie poniesiono kosztów); wśród lekarzy i pielęgniarek (w latach 2016-2018 odpowiednio 7, 4 i 7, nie poniesiono kosztów). W wyjaśnieniach Burmistrz wskazał, że rozpowszechnianie wiedzy o działalności profilaktycznej ma miejsce wśród podmiotów realizujących tego rodzaju działania, w szczególności wśród dyrektorów szkół z terenu gminy Szamotuły, którzy są wyposażeni w aktualną listę i opis programów rekomendowanych.

(akta kontroli str. 233-234, 250-251)

14. Pomędzy przedstawionymi przez gminę informacjami o działalności profilaktycznej sporządzonymi na potrzeby niniejszej kontroli, a sprawozdaniami składanymi przez gminę do PARPA i KBPN zachodzą różnice w liczbie uczestników i kwotach środków wydatkowanych na działalność profilaktyczną. Według wyjaśnień Burmistrza Szamotuł, różnice w wartościach wydatków wynikają z uwzględnienia w sprawozdaniach wyłącznie działań finansowanych z tzw. korkowego, natomiast w informacjach dla NIK wykazano również działania finansowane z innych środków gminnych. Różnice w liczbie uczestników wynikają natomiast z różnego zakresu danych – informacje dla NIK przewidują działania skierowane do uczniów, rodziców i nauczycieli z pracownikami służb, natomiast w sprawozdaniach wskazuje się również osoby dorosłe i ich rodziny. Różnica w liczbie odbiorców programu „Przyjaciele Zippiego” wynika stąd, że w sprawozdaniu za 2016 r. wskazano jako odbiorców nauczycieli, którym sfinansowano szkolenie i materiały, a w informacji dla NIK uwzględniono również dzieci i rodziców objętych działaniami przez przeszkolonych nauczycieli. NIK wskazuje, że wzór formularza sprawozdania G-01 składanego do PARPA przewiduje, w pozycji nr 99, możliwość wykazania innych środków niż pochodzące z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Gmina Szamotuły w sprawozdaniach G-01 nie wykazała poniesienia wydatków z innych źródeł. W wyjaśnieniach Burmistrz Szamotuł przyznał, że w sprawozdaniach PARPA G-01 wykazano, że na realizację gminnego programu nie przeznaczono innych środków, ponieważ na zadania bezpośrednio zapisane w programach ich nie przekazano. Przygotowując zestawienia uwzględniono również zadania, które merytorycznie dotyczyły kwestii profilaktyki i promocji zdrowia, jednak środki na ich realizację pochodziły: ze Strategii Polityki Społecznej (festyny rodzinne: 2016 r.- 6.085 zł, 2017 r. – 5.600 zł, konkursy: 2017 r. – 1.500 zł); Programu Przeciwdziałania Przemocy oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie (konferencje podejmujące temat upowszechniania skutecznych działań profilaktycznych: 2016 r. – 1.497 zł, 2017 r. – 2.500 zł); Europejskiego Funduszu Społecznego WRPO 7.2.1. (Program Szkoła dla Rodziców: 2017 r. – 60.050 zł). Burmistrz Szamotuł wyjaśnił, że różnice w wartościach podanych w sprawozdaniach do KBPN i PARPA G-01, oraz przedstawionymi w zestawieniach sporządzonych na potrzeby kontroli wynikają z różnej interpretacji formularzy sprawozdań i zestawień. Przy wypełnianiu formularzy sprawozdań połączono w konkretnych punktach różne działania. W zestawieniach przygotowanych na potrzeby kontroli NIK doprecyzowano dane i podzielono je na konkretne działania, dlatego dane zawarte w zestawieniach należy uznać za bardziej szczegółowe i tym samym prawidłowe.

(akta kontroli str. 269, 309-380, 392-399)

Różnice w wartościach występują również pomiędzy danymi wykazanymi przez gminę w rocznych informacjach o zrealizowanych lub podjętych zadaniach

z zakresu zdrowia publicznego za lata 2016 i 2017, a zestawieniami sporządzonymi w toku kontroli. Burmistrz Szamotuł wyjaśnił, że przygotowując dane do rocznej informacji zinterpretowano instrukcję jego wypełnienia w ten sposób, że podzielono zadania pod względem celów operacyjnych NPZ oraz uznano, że należy ją wypełnić na dużym poziomie ogólności. Zawierają one zatem bardziej ogólny zakres niż te wskazane w sprawozdaniach i zestawieniu. Nie wszystkie pola informacji zostały wypełnione przez niedopatrzenie. Burmistrz Szamotuł wskazał, że z uwagi na precyzję i dokładność, prawidłowe są dane zawarte w zestawieniach przygotowanych na potrzeby kontroli.

(akta kontroli str. 389-391, 399-400)

15. W latach 2016-2018, gmina nie uzyskała i nie występowała o uzyskanie rekomendacji dla realizowanych programów profilaktycznych. Jak wyjaśnił Burmistrz Szamotuł, realizowane przez gminę programy o potwierdzonej skuteczności nie są autorskimi programami, więc gmina nie dysponuje uprawnieniami do występowania o rekomendację. Żaden z podmiotów nie zgłaszał inicjatywy w kwestii starań o uzyskanie rekomendacji dla programu profilaktycznego.

(akta kontroli str. 235, 251)

16. Miasto, w trybie otwartych konkursów ofert ogłaszanych przez Burmistrza Szamotuł, zlecało organizacjom pozarządowym realizację wybranych zadań ujętych w gminnych programach profilaktyki alkoholowej oraz przeciwdziałania narkomanii na lata 2016 – 2019. W ogłoszonych na lata 2016 – 2019 (do zakończenia kontroli NIK) konkursach o przyznanie dotacji nie wskazano obszarów, w ramach których gmina zlecałaby do realizacji rekomendowane programy, stąd brak w warunkach wymogów dotyczących posiadania rekomendacji. Burmistrz Szamotuł wyjaśnił, że o wyborze poszczególnych programów profilaktycznych decyduje w drodze głosowania gminna komisja, po zasięgnięciu opinii i na wniosek dyrektorów szkół, świetlic terapeutycznych oraz innych ośrodków realizujących zadania profilaktyczne.

(akta kontroli str. 256,265-267)

17. W latach 2016 – 2017, na realizację gminnego programu przeciwdziałania narkomanii wydano odpowiednio 12.647,11 zł (z 20.000 zł zaplanowanych) i 13.241,32 zł (z 18.000 zł zaplanowanych). Na realizację gminnego programu profilaktyki alkoholowej, w latach 2016 – 2017, wydano odpowiednio 497.412 zł (z 527.135 zł zaplanowanych) i 521.728,51 zł (z 603.950 zł zaplanowanych). Znaczna dysproporcja w wielkości środków przeznaczonych na działania związane z profilaktyką alkoholową i narkotykową, według wyjaśnień Burmistrza Szamotuł, jest spowodowana tym, że działania z zakresu profilaktyki alkoholowej i narkotykowej zajął się. W zajęciach profilaktycznych podejmowane są kwestie z zakresu różnego rodzaju uzależnień. Niewykorzystywane w danym roku budżetowym środki były przenoszone do wykorzystania w następnych latach.

(akta kontroli str. 273-275, 254-255)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1) Gmina przygotowała gminne programy na lata 2016-2019 w sposób utrudniający ich rzetelną realizację. I tak:
 - a) programy na lata 2016-2019 nie uwzględniają zadań służących realizacji celu operacyjnego 2 „Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi” Narodowego Programu Zdrowia, w zakresie 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;

- b) cele w gminnych programach na lata 2016-2019 zdefiniowano na wysokim poziomie ogólności, przez co są one niekonkretne, niemierzalne, nie dają się ocenić jakościowo, nie są określone w czasie, a sposób ich sformułowania utrudnia rzetelną ocenę skuteczności podejmowanych działań; do wskazanych celów nie przypisano wskaźników, które służyłyby ocenie skuteczności ich realizacji, co uniemożliwia rzetelną ocenę rezultatów działań zrealizowanych w latach poprzednich;
- c) cele i zadania w gminnych programach profilaktyki alkoholowej na lata 2016-2019 sformułowano wprost tak, jak zadania jednostek samorządu terytorialnego ujęte w ustawie o wychowaniu w trzeźwości, a nie jako przyszłe, mierzalne, konkretne stany, jakie gmina zamierzała osiągnąć poprzez realizację tych programów;
- d) do zdiagnozowania problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych na potrzeby gminnych programów przeciwdziałania narkomanii na lata 2016 - 2018, występujących na terenie miasta i gminy, nie wykorzystano opinii i informacji od takich instytucji jak policja, szpital czy pracownicy socjalni i dzielnicowi oraz danych dotyczących osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej;
- e) gminne programy profilaktyki alkoholowej na lata 2016 - 2018 nie zawierają wniosków z diagnozy, ani nie wskazują głównych zagrożeń związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, występujących w gminie;
- f) w gminnym programie przeciwdziałania narkomanii na lata 2018 (po 21 sierpnia 2018 r.) i 2019, nie uwzględniono działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i profilaktycznej prowadzonej w szkołach i placówkach systemu oświaty.

(akta kontroli str. 4-135)

- 2) Gmina nierzetelnie sporządziła „sprawozdanie z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych PARPA-G1” i „sprawozdanie z realizacji gminnego programu przeciwdziałania narkomanii” za lata 2016 i 2017 oraz roczną informację o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego za lata 2016 i 2017

(akta kontroli str. 309-380, 389-391)

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

- 1) uwzględnienie w gminnych programach profilaktyki precyzyjnych celów odnoszących się do kluczowych, zidentyfikowanych problemów i potrzeb oraz skwantyfikowanych wskaźników służących ocenie skuteczności realizacji wyznaczonych celów i zamierzonych działań, adekwatnie do rzetelnie zdiagnozowanych potrzeb oraz zadań określonych w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016 – 2020,
- 2) uwzględnienie w gminnym programie przeciwdziałania narkomanii na 2019 r. celów, zadań i działań odnoszących się do działalności wychowawczej, edukacyjnej,

informacyjnej i profilaktycznej prowadzonej w szkołach i placówkach systemu oświaty,

3) zwiększenie nadzoru nad przygotowaniem sprawozdań z realizacji gminnych programów profilaktyki alkoholowej (PARPA G-01), sprawozdań do KBPN z realizacji gminnych programów przeciwdziałania narkomanii oraz rocznych informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 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.

Poznań, 18 kwietnia 2019 r.

Kontroler
Tomasz Juskiewicz
inspektor kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis