



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.003.02.2019

Pan  
Adam Pawlicki  
Burmistrz Jarocina  
Urząd Miejski w Jarocinie  
Al. Niepodległości 10  
63-200 Jarocin

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/094 – Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków

I.

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka  
kontrolowana

Urząd Miejski w Jarocinie, al. Niepodległości 10 63-200 Jarocin

Kierownik jednostki  
kontrolowanej  
Zakres przedmiotowy  
kontroli

Adam Pawlicki, Burmistrz Jarocina, od 1 grudnia 2014 r. do chwili obecnej.

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

Od 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<sup>1</sup>

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Krzysztof Kowalak, Inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/26/2019 z 1 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 1)

---

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

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

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, gmina Jarocin nie wykonywała prawidłowo i rzetelnie zadań na rzecz zwiększenia dostępności programów profilaktycznych o potwierdzonej skuteczności zapobiegania uzależnieniom od alkoholu i narkotyków<sup>3</sup>.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Gmina wywiązała się z obowiązku uchwalenia gminnych programów – profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. W programach na lata 2016-2017 diagnozę lokalnych problemów społecznych sprowadzono jednak jedynie do zgromadzenia danych statystycznych, bez przeprowadzenia ich analizy, co uniemożliwiło wyznaczenie celów i działań profilaktycznych adekwatnych do faktycznych potrzeb w tym zakresie. Analizę taką przeprowadzano natomiast na potrzeby przygotowania gminnego programu na 2018 r. W żadnym z gminnych programów nie określono wskaźników służących ocenie skuteczności realizacji zamierzonych celów, a tym samym ocenie rezultatów zrealizowanych działań.

Gmina podejmowała liczne działania w zakresie profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków, nie realizowała jednak - określonych w Narodowym Programie Zdrowia<sup>4</sup> - 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. Gmina, w zakresie profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków, skupiła się przede wszystkim na działaniach o niepotwierdzonej skuteczności, w tym kolonii i festynów, na co wydatkowano ok. 42% środków przeznaczonych na wykonanie gminnych programów, podczas gdy na realizację programów profilaktycznych wydatkowano ok. 3% środków. NIK pozytywnie ocenia to, że działania te były kierowane zarówno do dzieci i młodzieży, jak i do nauczycieli i wychowawców oraz rodziców i opiekunów, a także obejmowały działania rówieśnicze, czyli opracowane i zrealizowane przez młodzież.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu  
faktycznego

1.1. Rada Miejska w Jarocinie na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>5</sup>, w myśl art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>6</sup>, oraz art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>7</sup>, uchwaliła - odrębnie na każde z lat 2016-2018 – wspólny Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

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

<sup>3</sup> Przez programy o potwierdzonej skuteczności oddziaływania należy rozumieć programy zalecane w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego lub posiadające w inny naukowy sposób potwierdzoną skuteczność.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. poz. 1492).

<sup>5</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 2137 ze zm., dalej: „ustawa o wychowaniu w trzeźwości”.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 1030 ze zm., dalej: „ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii”.

oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Jarocin<sup>8</sup> (dalej: gminny program). Za przygotowanie projektów uchwał w sprawie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnego programu przeciwdziałania narkomanii<sup>9</sup> odpowiadała Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, w skład której wchodziły osoby zatrudnione w instytucjach mających styczność m.in. z osobami z problemami wynikającymi z nadużywania alkoholu lub których zadaniem jest profilaktyka, tj. z wymiaru sprawiedliwości, przedstawiciele gminy, szkolnictwa, porządku publicznego, ośrodka terapii uzależnień. W objętym kontrolą okresie za realizację gminnych programów odpowiadały: Wydział Oświaty i Spraw Społecznych – Referat Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Jarocinie<sup>10</sup>, Wydział Administracji – Kancelaria Burmistrza<sup>11</sup> i Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Jarocinie<sup>12</sup>. Gminne programy uwzględniały ogólne zadania z obszaru profilaktyki uzależnień, ujęte w ustawach o wychowaniu w trzeźwości<sup>13</sup> oraz o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>14</sup>.

(akta kontroli str. 9-32; 57-64; 225-242; 464-468; 492-493)

W gminnych programach na lata 2016-2017, w punkcie „diagnoza stanu problemów alkoholowych na terenie gminy Jarocin”, każdorazowo zamieszczano informacje uzyskane od podmiotów, które na terenie gminy zajmowały się rozwiązywaniem problemów alkoholowych i przeciwdziałaniem narkomanii tj. np. od: Ośrodka Terapii Uzależnień, Ośrodka Interwencji Kryzysowej, Komendy Powiatowej Policji, Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej, placówek oświatowych, organizacji pozarządowych w ramach składanych sprawozdań z realizacji zadań publicznych i wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Do zdiagnozowania występujących w gminie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych nie wykorzystano natomiast opinii i informacji od takich instytucji, jak powiatowa stacja sanitarno-epidemiologiczna, szpital, sąd czy urząd statystyczny, które gromadzą dane o zdarzeniach związanych z używaniem i nadużywaniem substancji psychoaktywnych. W ocenie NIK, mogło to niekorzystnie wpłynąć na rzetelność rozpoznania problemów uzależnień występujących w gminie - zakres diagnozy powinien być możliwie szeroki i wszechstronny, a do jej rzetelnego przeprowadzenia należy wykorzystać jak najwięcej dostępnych źródeł informacji. Według wyjaśnień Dyrektora Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, każdorazowo przy przeprowadzaniu „diagnozy stanu problemów na terenie gminy”, uwzględnia się też dane zawarte w sprawozdaniach z realizacji wcześniejszych programów. W ocenie NIK, przedstawione w gminnych programach na lata 2016-2017 informacje np. o liczbie osób uzależnionych, przypadkach kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu, liczbie przestępstw narkotykowych, liczbie placówek oświatowych, uczniów itd., w istocie nie są diagnozą problemów i zagrożeń występujących w gminie, a jedynie zestawieniem danych statystycznych. W omawianych przypadkach zabrakło pogłębionej analizy tych danych, nie wskazano przyczyn występowania negatywnych zjawisk, nie określono ich znaczenia dla lokalnej społeczności. Ostatecznie, stawiana diagnoza winna prowadzić do wyraźnego i jednoznacznego przedstawienia kluczowych problemów

<sup>8</sup> Odpowiednio uchwały Rady Miejskiej w Jarocinie: nr XX/239/2015 z 27 listopada 2015 r., nr XLI/455/2016 z 29 listopada 2016 r., nr LXIV/634/2017 z 24 listopada 2017 r.

<sup>9</sup> Za przygotowanie oraz realizację gminnego programu przeciwdziałania narkomanii, zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami od Sekretarza Miasta oraz Dyrektora Ośrodka, odpowiada Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Brak jest jednak odpowiednich informacji o tym fakcie w uregulowaniach wewnętrznych. W tym celu również nie powołano odrębnej komisji czy też pełnomocnika ds. przeciwdziałania narkomanii

<sup>10</sup> Odpowiedzialność za realizację „Gminnego Programu” na 2016 r. do 27 kwietnia 2016 r. Z dniem 28 kwietnia 2016 r. „Gminny Program” realizowany był przez Wydział Administracji – Kancelaria Burmistrza Urzędu Miejskiego w Jarocinie.

<sup>11</sup> Odpowiedzialność za realizację „Gminnego Programu” na 2016 r. w okresie od 28 kwietnia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.

<sup>12</sup> Odpowiedzialność za realizację „Gminnego Programu” na 2017 r. oraz 2018 r.

<sup>13</sup> Art. 4<sup>1</sup> ust. 1 pkt 3 i 5 „ustawy o wychowaniu w trzeźwości”.

<sup>14</sup> Art. 10 ust. 1 pkt 3 „ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii”.

i potrzeb, obszarów zagrożeń lub co najmniej wskazania trendów w poszczególnych obszarach, a tego w gminnych programach na lata 2016 – 2017, zabrakło. Adekwatnie do przedstawionego powyżej procesu, winny być sporządzane sprawozdania z realizacji gminnych programów. Sprawozdania, prócz ujmowania w nich informacji o zrealizowanych w danym roku działaniach, powinny uwzględniać konkluzje i wnioski (pozytywne lub negatywne) wynikające z przeprowadzonych działań profilaktycznych. Za przeprowadzenie diagnozy problemów występujących w gminie odpowiedzialna była Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. W ocenie NIK, jedną z przyczyn nierzetelnego sporządzenia diagnozy w poszczególnych latach były częste zmiany składu Komisji<sup>15</sup>.

(akta kontroli str. 25-82; 335-454)

Przygotowanie diagnozy do gminnego programu na 2018 r. zlecono natomiast podmiotowi zewnętrznemu, który w drugiej połowie 2017 r. wśród trzech grup reprezentujących trzy lokalne środowiska, tj.: dorośli mieszkańcy, dzieci i młodzież szkolna oraz sprzedawcy i właściciele punktów sprzedaży alkoholu, przeprowadził anonimowe badania ankietowe<sup>16</sup>. Jednocześnie, do sporządzenia diagnozy na 2018 r., wykorzystano zestawienie danych z lat 2014 - 2016 (uzyskanych od wielu instytucji m.in. ośrodka pomocy społecznej, straży miejskiej, ośrodka terapii uzależnień).

(akta kontroli str. 83-242)

1.2. W gminnych programach na lata 2016-2017 nie wskazano wprost kluczowych problemów i potrzeb związanych z używaniem substancji psychoaktywnych. To, w ocenie NIK, mogło spowodować sformułowanie w gminnych programach celów i działań profilaktycznych nieadekwatnych do faktycznych potrzeb w tym zakresie. Według wyjaśnień Sekretarza Gminy oraz Dyrektora Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, wskazane do realizacji w gminnych programach na lata 2016 – 2017 główne cele, odzwierciedlały problemy występujące na terenie gminy, które ujęto we wcześniejszych sprawozdaniach z ich realizacji. Jak już wspomniano powyżej, ani w gminnych programach na lata 2016 i 2017, ani w sprawozdaniach z realizacji gminnych programów we wcześniejszych latach, nie wskazano wprost kluczowych dla gminy problemów i potrzeb wynikających z używania substancji psychoaktywnych. NIK wskazuje, że „cele” to przyszłe stany, które zamierzamy osiągnąć dzięki konkretnym działaniom. Powinny one odnosić się do kluczowych, zidentyfikowanych problemów i być definiowane w kategoriach otrzymywanych korzyści, będących rezultatem zaplanowanych działań<sup>17</sup>.

Słabe strony oraz zagrożenia wynikające z przeprowadzonej przez podmiot zewnętrzny diagnozy przedstawiono w gminnym programie na 2018 r.<sup>18</sup> Wśród zidentyfikowanych zagrożeń wskazano m.in.: łatwość zakupu alkoholu w lokalnych sklepach przez osoby nieletnie, wczesną inicjację nikotynową, zażywanie substancji psychoaktywnych, pogląd sprzedawców napojów alkoholowych (60% ankietowanych sprzedawców), że alkohol powinien być dostępny dla osób poniżej 18 roku życia, kontakt z substancjami psychoaktywnymi, tj. narkotykami

<sup>15</sup> Zarządzenie nr 59/VII/2015.K Burmistrza Jarocina z dnia 13 maja 2015 r. zmieniające uchwałę Zarządu Miejskiego w sprawie powołania Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych; Zarządzenie nr 165/VII/2016.K Burmistrza Jarocina z dnia 15 kwietnia 2016 r. w sprawie powołania Gminnej Komisji Rozwiązywania Komisji Problemów Alkoholowych; Zarządzenie nr 297/VII/2017.K Burmistrza Jarocina z dnia 1 czerwca 2017 r. zmieniające Zarządzenie Burmistrza Jarocina z dnia 15 kwietnia 2016 r. w sprawie powołania Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych; Zarządzenie nr 402/VII/2018.K Burmistrza Jarocina z dnia 27 kwietnia 2018 r. zmieniające Zarządzenie Burmistrza Jarocina z dnia 1 czerwca 2017 r. w sprawie powołania Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

<sup>16</sup> Sporządzona „Diagnoza lokalnych zagrożeń społecznych” prócz obszarów związanych z substancjami psychoaktywnymi obejmowała także obszary związane z przemocą w szkole, uzależnieniem od internetu i cyberprzemocą, hazardem.

<sup>17</sup> „Nowoczesne zarządzanie projektami”, redakcja Naukowa Michał Trocki. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. Warszawa 2012, str. 97-98.

<sup>18</sup> Tj. w „Diagnozie lokalnych zagrożeń społecznych”, który stanowi załącznik do Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2018 dla Gminy Jarocin.

i dopalaczami (zwłaszcza wśród uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych). Natomiast wśród słabych stron wskazano m.in.: brak konstruktywnych postaw wobec alkoholu (49% ankietowanych mieszkańców wskazało, że alkohol jest sposobem na rozwiązanie trudnych sytuacji – taki pogląd posiadają również sprzedawcy alkoholu, 13% respondentów wyraża zgodę na prowadzenie samochodu po spożyciu alkoholu, a 40% ankietowanych wyraża aprobatę na picie alkoholu przez kobiety w ciąży), przeświadczenie badanych sprzedawców napojów alkoholowych, że alkohol zawarty w piwie oraz winie jest mniej groźny niż ten zawarty w wódce, a także to że 68% sprzedawców uważa, że prowadzenie samochodu po niewielkiej ilości alkoholu jest bezpieczne, a 54% raczej zgadza się z stwierdzeniem, że kobiety w ciąży mogą bezpiecznie pić niewielkie ilości alkoholu.

(akta kontroli str. 25-82; 120-242; 335-340)

1.3. W gminnych programach na lata 2016-2018 nie zdefiniowano spodziewanych rezultatów (spodziewanych efektów, „produktów”) zaplanowanych działań profilaktycznych, a gmina nie monitorowała rezultatów działań profilaktycznych zrealizowanych w latach poprzednich. Zdaniem NIK, jest to niezbędne do ewentualnej modyfikacji przyjętych założeń i oceny skuteczności zrealizowanych działań. Brak ujęcia w gminnych programach spodziewanych rezultatów, według wyjaśnień Sekretarza Gminy oraz Dyrektora Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, jest wynikiem „niedopatrzenia przy sporządzaniu projektu programu oraz bazowania na szablonie, który funkcjonował w latach wcześniejszych”. Jak dodali składający wyjaśnienia, z realizacji działań nie przeprowadzano także analiz czy ocen skuteczności podjętych działań, sporządzano natomiast coroczne sprawozdania z realizacji zadań przewidzianych w gminnych programach. W sprawozdaniach wskazano m.in. dane o sposobie realizacji poszczególnych zadań i działań, dane ilościowe w zakresie osób i wykorzystanych kwot. Brakuje w nich jednak oceny rezultatów działań profilaktycznych, analiz, wniosków. Nadto zgodnie z powyższymi wyjaśnieniami, przygotowane sprawozdania wykorzystywane są do sporządzenia diagnozy stanu problemów na terenie gminy na kolejny rok. Jednocześnie w gminnych programach na lata 2016-2018 jednym z punktów do realizacji wskazanych w zadaniu dotyczącym prowadzenia profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, jest „prowadzenie badań społecznych i monitoringu problemów uzależnień”. Według wyjaśnień Dyrektora MGOPS, w 2017 r. przeprowadzono takie badania tj. „Diagnozę lokalnych zagrożeń społecznych”, w której wskazane zostały dane dotyczące problemów społecznych na terenie Gminy Jarocin. Natomiast w 2016 r., zgodnie z informacją Sekretarza Miasta, monitorowanie polegało na zbieraniu informacji od lokalnych instytucji i podmiotów, a uzyskane dane zawierano w sprawozdaniach z realizacji gminnych programów. Innych badań nie wykonano.

(akta kontroli str. 38-56; 65-82; 335-454; 551-557; 564-566)

1.4. Główne cele gminnych programów na lata 2016-2017 nie zmieniały się i były to m.in. zmniejszanie spożycia napojów alkoholowych oraz innych substancji psychoaktywnych, ograniczanie przypadków naruszeń prawa w związku z alkoholem, ograniczanie zaburzeń życia rodzinnego, w tym szkód zdrowotnych i rozwojowych dzieci w szczególności z rodzin z problemem alkoholowym<sup>19</sup>. Z kolei w gminnym programie na 2018 r., jako główne cele wyznaczono: ograniczanie

<sup>19</sup> Pozostałe to: ograniczanie szkód zdrowotnych wynikających z picia szkodliwego i uzależnienia od alkoholu, w tym zmniejszenie odsetka konsumentów spożywających alkohol ryzykownie i szkodliwie; poprawa stanu psychofizycznego i funkcjonowania społecznego osób uzależnionych od alkoholu lub innych substancji psychoaktywnych; ograniczenie skali zjawiska przemocy w rodzinie w związku z używaniem alkoholu.

zdrowotnych i społecznych skutków wynikających z nadużywania napojów alkoholowych i używania innych substancji psychoaktywnych poprzez podnoszenie poziomu wiedzy i świadomości mieszkańców gminy Jarocin oraz prowadzenie skoordynowanych działań profilaktycznych, terapeutycznych i rehabilitacyjnych; kształtowanie polityki alkoholowej oraz przeciwdziałania narkomanii poprzez zapobieganie powstawaniu nowych problemów uzależnień; wzrost kompetencji mieszkańców i uczniów szkół znajdujących się na terenie gminy z zakresu problematyki uzależnień i zachowań ryzykownych. W 2018 r. wskazano również cele szczegółowe, które miały służyć realizacji celów głównych<sup>20</sup>. W gminnych programach na lata 2016-2018 planowane działania definiowano w sposób ogólny w odniesieniu do realizacji celów głównych (np. realizacja programów profilaktycznych i udział w kampaniach edukacyjnych w zakresie uzależnień i przeciwdziałania przemocy) oraz odnosząc się wprost do prowadzonej profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, gdzie zaplanowano ok. 21 działań zarówno w 2016 r. jak i 2017 r., a na 2018 r. ok. 50 działań. Części z tak licznych zaplanowanych działań nie zrealizowano (zwłaszcza w roku 2018). Nie przeprowadzono m.in.: „szkolenia profesjonalistów na temat FASD<sup>21</sup>”, „działania na rzecz ograniczania dostępności alkoholu dla nieletnich”, „wdrożenia programów profilaktyczno – interwencyjnych dla młodzieży upijającej się”, i inne. Jako powód wskazano np. brak informacji o grupie ,w której występowałby dany problem, zmiany osobowe w składzie Gminnej Komisji lub nie wskazano powodów braku realizacji zaplanowanego działania. To, w ocenie NIK, potwierdza nierzetelne podejście gminy do konstruowania gminnych programów, zwłaszcza na etapie diagnozowania najistotniejszych problemów i zagrożeń oraz konstruowania celów działań profilaktycznych. Wskazane w gminnych programach cele, w części przypadków (np. kształtowanie polityki alkoholowej oraz przeciwdziałania narkomanii poprzez zapobieganie powstawaniu nowych problemów uzależnień, poprawa stanu psychofizycznego i funkcjonowania społecznego osób uzależnionych od alkoholu lub innych substancji psychoaktywnych) nie są konkretne, proste, mierzalne, określone w czasie, w sposób dający ocenić je jakościowo<sup>22</sup> i nie odpowiadają na istniejące problemy, a działania zaplanowane były często w zbyt dużej liczbie i w sposób niepowiązany z kluczowymi problemami i potrzebami.

(akta kontroli str. 25-82; 120-242; 335-361)

1.5. W gminnych programach nie zdefiniowano wskaźników oceny skuteczności osiągnięcia wyznaczonych celów i realizacji zamierzonych zadań. Sekretarz Miasta oraz Dyrektor Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej nie wskazali przyczyn takiego stanu. Wyznaczenie wskaźnika dla każdego z celów umożliwiłoby mierzenie postępów i efektów (skuteczności) zaplanowanych działań. W efekcie, pozwoliłoby to na bieżące oraz długofalowe reagowanie np. przez Burmistrza Miasta i Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, na dokonujące

<sup>20</sup> Są to np. zapewnienie dzieciom i młodzieży dostępu do programów profilaktycznych z zakresu profilaktyki uniwersalnej, selektywnej i wskazującej; prowadzenie edukacji publicznej z zakresu problemów uzależnień od alkoholu i narkotyków; zapewnienie pomocy opiekuńczej i wychowawczej dla dzieci i młodzieży z rodzin zagrożonych problemem uzależnienia i uzależnionych od alkoholu, narkotyków itp. m.in. poprzez organizację letniego wypoczynku, finansowanie kosztów prowadzenia świetlic środowiskowych, placówek wsparcia dziennego; zmniejszanie rozmiarów naruszeń prawa na rynku alkoholowym; zwiększanie dostępu do profesjonalnej pomocy terapeutycznej dla osób uzależnionych, zagrożonych uzależnieniem i współuzależnionych oraz członków ich rodzin; promowanie zdrowego i trzeźwego stylu życia oraz alternatywnych form spędzania czasu wolnego przez dzieci, młodzież oraz dorosłych.

<sup>21</sup> FASD – Spektrum Płodowych Zaburzeń Alkoholowych jest nieuleczalnym, niegenetycznym zespołem chorobowym mogącym wystąpić u dzieci, których matki piły alkohol w czasie ciąży.

<sup>22</sup> *Nowoczesne zarządzanie projektami*, redakcja naukowa Michał Trocki, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, 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 – Asseable), realistyczne (R – ang. Realistic), w powiązaniu z czasem (T – ang. Time-bound), s. 22, 95-96.

się (zwłaszcza te negatywne) zmiany na terenie gminy, a w konsekwencji przeprowadzenie stosownych modyfikacji zaplanowanych działań.

(akta kontroli str. 25-37; 57-82; 225-242; 335-340)

1.6. W gminnych programach na lata 2016-2017, nie uwzględniono celu operacyjnego dotyczącego profilaktyki i zadań służących realizacji tego celu, określonych w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016–2020, co było niezgodne z dyspozycją art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii tj. zadań 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. Według wyjaśnień Sekretarza Gminy, „przyczyną takiego stanu rzeczy był brak szkolenia dla członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w zakresie aktualnych rekomendacji, finansowania zadań oraz budowania gminnego programu w związku z nowelizacjami ustawy o zdrowiu publicznym i wytycznymi zawartymi w Narodowym Programie Zdrowia”. Natomiast w gminnym programie na 2018 r. znalazły się zapisy o działaniach dotyczących „poszerzania i udoskonalania oferty, upowszechniania oraz wdrażania uniwersalnych programów profilaktycznych rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, w tym programów profilaktyki uniwersalnej, które biorą pod uwagę wspólne czynniki ryzyka problemów alkoholowych i innych zachowań ryzykownych i czynniki chroniące, wspierające prawidłowy rozwój”, „prowadzenie i upowszechnianie programów profilaktycznych w zakresie problemów alkoholowych wśród osób dorosłych, w tym w szczególności w miejscu nauki lub pracy”, czy też „poszerzania i udoskonalania oferty, upowszechniania i wdrażania programów profilaktycznych rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego z obszaru profilaktyki selektywnej adresowanych do dzieci, młodzieży, rodziców i wychowawców oraz obszaru profilaktyki wskazującej”.

(akta kontroli str. 25-37; 57-82; 225-334; 455-463; 575-584)

1.7. W gminnym programie na 2018 r. 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. Według wyjaśnień Dyrektora Miejskiego Ośrodka, Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych nie posiadała wiedzy o obowiązku zmiany gminnego programu w tym zakresie, dlatego od szkół i placówek systemu oświaty nie pozyskano stosownych informacji.

(akta kontroli str. 225-242; 464-468)

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w gminnych programach - zarówno na 2016 r., 2017 r., jak i 2018 r. - w zadaniu „prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży”<sup>23</sup>, znalazły się zapisy dotyczące realizacji programów profilaktycznych. W programach na 2016 r. oraz 2017 r. wymieniono cztery programy profilaktyczne tj. „Dam sobie radę”,

<sup>23</sup> W „Gminnym Programie...” na 2016 r. i 2017 r. zadanie to było sformułowane następująco: „Prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowo-rekreacyjnych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych”.

„III Elementarz, czyli Program Siedmiu Kroków”, „Ochraniacze”, „Zanim spróbujesz” oraz „inne rekomendowane przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych”. Z kolei na 2018 r., w ramach planowanego działania dotyczącego utworzenia „zintegrowanego systemu uniwersalnej, selektywnej i wskazującej profilaktyki problemowej obejmującej dzieci i młodzież, nauczycieli, rodziców oraz inne grupy społeczne mające wpływ na kształtowanie polityki trzeźwościowej”, jednym z przewidzianych działań było „realizowanie rekomendowanych programów profilaktycznych, psychoedukacyjnych, korekcyjno-edukacyjnych, przez certyfikowanych pedagogów, trenerów dla dzieci i młodzieży z grup ryzyka”. Ponadto, wzorem lat ubiegłych, do realizacji wskazano ww. cztery programy profilaktyczne. Żaden z zaplanowanych i (w części) zrealizowanych w latach 2016-2018 programów profilaktycznych, nie był w danym czasie programem rekomendowanym ujętym w systemie rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego. Programy „III Elementarz, czyli Program Siedmiu Kroków” oraz „Zanim spróbujesz” były wprawdzie przed 2010 r. zalecane przez PARPA, nie znalazły się jednak na liście programów rekomendowanych. Podobnie jak pozostałe programy profilaktyczne realizowane przez gminę (dotyczy: „Dam sobie radę”, „Ochraniacze”, „Nie ryzykuj”). Do realizacji zadań w zakresie poszerzania i udoskonalania oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktycznych o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, na każdym z poziomów profilaktyki, jednostki samorządu terytorialnego zobowiązały postanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii i Krajowego Programu 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 ww. regulacji obowiązywały: Narodowy Program Zdrowia na lata 2007-2015<sup>24</sup> oraz Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2011-2015<sup>25</sup> i Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2016<sup>26</sup>. Jednym z celów strategicznych Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2011-2015, było ograniczenie zjawiska picia alkoholu przez dzieci i młodzież<sup>27</sup>. 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. jednostki samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 25-37; 57-64; 225-242; 608-613)

Programy profilaktyczne realizowane przez gminę Jarocin w latach 2016-2018 dotyczyły wyłącznie działań z zakresu profilaktyki uniwersalnej. W 2016 r. zrealizowano tylko jeden program profilaktyczny (z czterech zaplanowanych w gminnym programie) tj. „III Elementarz, czyli Program Siedmiu Kroków” wśród 326 uczniów, 18 nauczycieli lub wychowawców, a także 180 rodziców na co wydatkowano 11.000,00 zł. W 2017 r. przeprowadzono cztery programy profilaktyczne<sup>28</sup> (trzy z czterech zaplanowanych oraz jeden dodatkowy), którymi łącznie objęto 1830 uczniów, co najmniej 318 nauczycieli lub wychowawców<sup>29</sup> i 330

<sup>24</sup> Uchwała nr 90/2007 Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2007-2015.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Cel strategiczny 4.0.0.0.

<sup>28</sup> Tj.: „Dam sobie radę” przeprowadzono w 37 klasach drugich szkół podstawowych, „III Elementarz, czyli Program Siedmiu Kroków” przeprowadzono w 23 klasach szóstych szkół podstawowych, „Ochraniacze” przeprowadzono w 21 klasach pierwszych gimnazjalnych oraz „Nie ryzykuj” przeprowadzono w pierwszych klasach gimnazjalnych.

<sup>29</sup> Brak szczegółowych danych programu „Nie ryzykuj”.

rodziców, a ich realizacja pochłonęła kwotę 59.330,00 zł. Natomiast w 2018 r. gmina zrealizowała dwa programy profilaktyczne<sup>30</sup> (z czterech zaplanowanych), które łącznie skierowane były do 533 uczniów, 131 nauczycieli lub wychowawców i 31 rodziców, a na ich realizację przeznaczono łącznie kwotę 18.500,00 zł. Do niezrealizowania wskazanych w gminnych programach na 2016 r. i 2018 r. programów profilaktycznych, według wyjaśnień Sekretarza Miasta oraz Dyrektora Ośrodka, doszło z powodu zmian osób odpowiedzialnych za realizację programu (prowadzenie przedmiotowych spraw przez trzy różne osoby z dwóch różnych wydziałów organizacyjnych Urzędu Miasta Jarocin; dot. 2016 r.) oraz braku złożenia oferty przez poprzedniego realizatora i braku wyboru innego (brak również ogłoszenia konkursów; dot. 2018 r.). Natomiast w 2017 r. zamiast wcześniej zaplanowanego programu „Zanim spróbujesz”, zrealizowano inny – „Nie ryzykuj”, który jest autorskim programem stworzonym na bazie „Zanim spróbujesz”.

Zadania dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień ujęte zostały także w gminnych programach na lata 2016-2018 w zadaniu dotyczącym zwiększania dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i zagrożonych uzależnieniem. W latach 2016-2018, działania z zakresu profilaktyki wskazującej i selektywnej prowadzone były przez Ośrodek Terapii Uzależnień, który realizował zajęcia terapeutyczne m.in. dla osób współuzależnionych, dla dzieci z rodzin z problemem alkoholowym, dla dorosłych dzieci alkoholików. Zgodnie z zawartymi umowami, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej dofinansowywał powyższe działania, nie wskazując jednak przy tym dodatkowych wymagań np. dotyczących realizacji programów rekomendowanych. Finansowo wspierano także Ośrodek Interwencji Kryzysowej działający przy Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Jarocinie, któremu przekazywano dotację na: prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, opracowanie i realizację programów ochrony ofiar przemocy, prowadzenie grup wsparcia dla ofiar przemocy, podejmowanie działań na rzecz osób i rodzin będących w stanie kryzysu, poradnictwo psychologiczne, pedagogiczne i prawne.

(akta kontroli str. 25-37; 57-64; 225-332; 464-500)

W latach 2016-2018, gmina zrealizowała działania i przedsięwzięcia profilaktyczne nieobjęte ww. programami profilaktycznymi. Były to: jednorazowe prelekcje i pogadanki (w ramach profilaktyki alkoholowej w 2017 r. i 2018 r. uczestniczyło w nich 2.280 osób, koszt realizacji 5,4 tys. zł, a w ramach profilaktyki narkotykowej – 1.000 osób, koszt realizacji ok. 1 tys. zł), spektakle profilaktyczne (profilaktyka alkoholowa, wyłącznie w 2017 r. i 2018 r. - 600 osób, koszt realizacji 8 tys. zł), festyny i inne imprezy plenerowe (profilaktyka alkoholowa – 9.150 osób, koszt 126,5 tys. zł), imprezy sportowe (profilaktyka alkoholowa – 560 osób, koszt 34 tys. zł), konkursy plastyczne, muzyczne etc. dla dzieci i młodzieży (profilaktyka alkoholowa, wyłącznie w 2017 r. i 2018 r. - 480 osób, koszty 3,7 tys. zł), kolonie i obozy oraz półkolonie letnie i zimowe (profilaktyka alkoholowa – 5.737 osób, koszty 629,6 tys. zł). Jednocześnie w latach 2016-2018 organizowane były kampanie profilaktyczne „Bądź sobą – Be sober”, „Rodzina na basenie” oraz „Aktywny sposób na nudę”, które odpowiednio dotyczyły przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii, działań dla dobra rodziny i poprawy relacji wśród jej członków oraz przedstawienia alternatywnych – aktywnych form spędzania wolnego czasu. Łącznie w kampaniach w latach 2017-2018 wzięło udział 10.643 osób<sup>31</sup>, a na ich realizację w sumie w latach 2016-2018 wydatkowano kwotę 593,3 tys. zł<sup>32</sup>. NIK wskazuje, że są to

<sup>30</sup> Tj.: „Zanim spróbujesz” przeprowadzono w 16 klasach drugich gimnazjalnych, a „Ochraniać” w 23 klasach siódmych szkół podstawowych.

<sup>31</sup> Brak danych o ilości uczestników w 2016 r.

<sup>32</sup> Kwota 216.840,97 zł w 2016 r., kwota 291.497,33 zł w 2017 r. oraz kwota 84.979,00 zł w 2018 r.

działania o nieudowodnionej skuteczności w ograniczeniu zachowań ryzykownych, i jako takie, powinny stanowić jedynie uzupełnienie programów rekomendowanych i o udowodnionej skuteczności<sup>33</sup>. Zalecenia ograniczenia finansowania ze środków na profilaktykę i rozwiązywanie problemów alkoholowych tego typu przedsięwzięć, od lat rekomenduje Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych<sup>34</sup>. Największy procentowy udział w ogóle wydatków na działalność profilaktyczną oraz liczbie uczestników oddziaływań profilaktycznych, miały półkolonie i kolonie dla dzieci i młodzieży oraz kampanie profilaktyczne. Takie działania są formą organizacji czasu wolnego, gdzie profilaktyka jest jedynie dodatkowym aspektem, na co uwagę samorządom zwracała Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Według wyjaśnień Sekretarza Gminy oraz Dyrektora Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, powyższy stan rzeczy wynikał z faktu, że były to formy kontynuacji działań podjętych w latach poprzednich, które cieszyły się dużym powodzeniem wśród szkół, przedszkoli czy też organizacji pozarządowych przy jednoczesnej deklaracji udziału w kolejnych edycjach przedsięwzięć. Zagadnienia związane z profilaktyką uzależnień od alkoholu i narkotyków były realizowane w gminie także w formie: programów i przedsięwzięć opracowanych i zrealizowanych przez młodzież dla rówieśników (profilaktyka alkoholowa, wyłącznie w latach 2017-2018 – 960 osób, koszty 43,5 tys. zł); szkoleń i warsztatów zorganizowanych w 2018 r. dla rodziców i opiekunów oraz nauczycieli i wychowawców (profilaktyka alkoholowa - 79 osób, koszty 4,3 tys. zł). Ponadto w temacie profilaktyki od uzależnień organizowano konferencje, szkolenia, warsztaty, a także streetworking. Powyższe działania skierowane były do: nauczycieli i wychowawców, pracowników pomocy społecznej, pracowników wymiaru sprawiedliwości, policjantów, rodziców i opiekunów, członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, sprzedawców alkoholu, osób dyżurujących w punktach konsultacyjnych (około 812 osób, ok. 40 tys. zł).

(akta kontroli str. 243-260; 501-550)

Gmina nierzetelnie sporządziła „sprawozdanie z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych – PARPA-G1” oraz „sprawozdanie z realizacji gminnego programu przeciwdziałania narkomanii”, za lata 2016-2017. I tak, w przesyłanych do Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz do Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii sprawozdaniach, nie wykazano zrealizowanych: programów profilaktycznych, jednorazowych prelekcji, pogadarek, programów opracowanych i realizowanych przez młodzież, prowadzonych szkoleń i warsztatów dla nauczycieli i wychowawców. Błędnie wykazano również kwoty przeznaczone na realizację działań i liczbę uczestników np. kolonii, obozów, imprez sportowych, konkursów. Według wyjaśnień Sekretarza Gminy, w sprawozdaniu PARPA-G1 za 2016 r. winne być ujęte zarówno zrealizowany program profilaktyczny, jak i przeprowadzone lokalne kampanie. Błąd w sprawozdaniu wynikał natomiast z faktu przygotowania go przez pracownika, który nie zajmował się realizacją wskazanych działań profilaktycznych. Natomiast jako powód rozbieżności w liczbie uczestników jednego z działań wskazano błąd matematyczny. Z kolei Dyrektor Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej dodał, że powodem występujących rozbieżności w sprawozdaniu PARPA-G1 za 2017 r. był m.in. fakt, że sprawozdanie to składane było przez Ośrodek po raz pierwszy.

(akta kontroli str. 243-332; 501-550; 575-584)

<sup>33</sup> Za Państwową Agencją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych; porównaj: Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w latach: 2016, 2017, 2018; dostępne pod adresem: <http://www.parpa.pl/index.php/informacje-dla-gmin/rekomendacje>

<sup>34</sup> Ibidem.

2.2. Gmina, jak wyjaśnili Sekretarz Gminy oraz Dyrektor Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej nie podejmowała działań mających na celu poszerzenie i udoskonalenie ofert oraz upowszechnianie programów profilaktycznych o potwierdzonej skuteczności pomimo, że w gminnym programie na 2018 r. w rozdziale 2 „Strategia działania”, w trzech punktach znajdują się zapisy dotyczące poszerzania i udoskonalania oferty oraz upowszechniania rekomendowanych programów profilaktycznych lub o potwierdzonej skuteczności<sup>35</sup>. Co prawda pod koniec 2018 r. pojawiła się możliwość współpracy w zakresie nieodpłatnych szkoleń nowych realizatorów programu rekomendowanego w zakresie profilaktyki uniwersalnej „Domowi Detektywi czyli Jaś i Małgosia na tropie”, jednak pomimo wcześniejszej deklaracji oferent wycofał się z podjęcia współpracy. Jednocześnie w toku kontroli NIK, Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych nawiązała kontakt z instruktorem jednego z programów rekomendowanych, który wyraził chęć współpracy oraz podpisania umowy na realizację programu.

(akta kontroli str. 225-242; 455-463; 575-584)

2.3. W latach 2016 – 2018 w ramach gminnych programów zrealizowano siedem programów profilaktycznych<sup>36</sup>, wyboru żadnego z nich nie poprzedziło postępowanie konkursowe. W gminie nie opracowano też kryteriów i zasad wyboru programów profilaktyki i ich realizatorów, uwzględniających standardy ich jakości i skuteczności. Tylko w jednym przypadku, w 2016 r. wystąpiono z zapytaniem cenowym<sup>37</sup> na wykonanie zadania pn. „Realizacja programu profilaktycznego III Elementarz, czyli Program Siedmiu Kroków”. Według wyjaśnień Dyrektora Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, decyzja o realizacji otrzymanych ofert opierała się na „uznaniu celowości realizacji zadania”. Jednocześnie, zarówno Sekretarz Gminy jak i Dyrektor Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej wyjaśnili, że system i zasady wyboru oferty oraz kryteria oceny merytorycznej nie były oparte na wytycznych ujętych w standardach i kryteriach oceny jakości programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego w ramach systemu rekomendacji z uwagi na to, że Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych nie posiadała wiedzy na temat obowiązku realizacji programów rekomendowanych. NIK zauważa, że decyzja o wyborze najlepszej oferty powinna przede wszystkim mieć oparcie w jakości programu tj. jego skuteczności udowodnionej przeprowadzonymi badaniami ewaluacyjnymi i kompetencjach realizatorów. Nadto zbadano dziewięć ogłoszeń Burmistrza Jarocina o otwartym konkursie ofert w zakresie działań profilaktycznych<sup>38</sup> pod kątem wskazanych kryteriów wyboru oferty. Przy wyborze ofert kierowano się m.in. doświadczeniem w realizacji podobnych zadań, liczbą godzin przeprowadzonych zajęć oraz doświadczeniem i kwalifikacjami kadry, co NIK ocenia pozytywnie. Pozytywnie należy też ocenić korzystanie z innego, niż tradycyjne (BIP, tablica ogłoszeń), form ogłaszania konkursów na realizację działań profilaktycznych, wykorzystując do tego celu

<sup>35</sup> W „Gminnym Programie” na 2018 r. w Rozdziale 2. Strategia działania znalazły się następujące zapisy: pkt 11 „Poszerzanie i udoskonalanie oferty, upowszechnianie oraz wydużanie uniwersalnych programów profilaktycznych rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, w tym programów profilaktyki uniwersalnej, które biorą pod uwagę wspólne czynniki ryzyka problemów alkoholowych i innych zachowań ryzykownych i czynniki chroniące, wspierające prawidłowy rozwój”, pkt 12 „Prowadzenie i upowszechnianie programów profilaktycznych w zakresie problemów alkoholowych wśród osób dorosłych, w tym szczególności w miejscu nauki i pracy”, pkt 15 „Poszerzanie i udoskonalanie oferty, upowszechnianie oraz wdrażanie programów profilaktycznych rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego z obszaru profilaktyki selektywnej adresowanych do dzieci, młodzieży, rodziców i wychowawców oraz obszaru profilaktyki wskazującej.

<sup>36</sup> W 2016 r. były to „III Elementarz, czyli Program Siedmiu Kroków”; w 2017 r. były to: „III Elementarz, czyli Program Siedmiu Kroków”, „Dam sobie radę”, „Zanim spróbujesz” oraz „Ochraniające”, z kolei w 2018 r. były to: „Zanim spróbujesz” oraz „Ochraniające”.

<sup>37</sup> Ogłoszenie „Cenowe badanie rynku” nr WOSS-RSS.8141.10.2016 z dnia 11 lutego 2016 r.

<sup>38</sup> Np. prowadzenie pozalekcyjnych zajęć dla dzieci i młodzieży z programem profilaktycznym promującym zdrowy styl życia oraz alternatywne formy spędzania wolnego czasu, organizacja półkolonii w trakcie ferii zimowych z programem profilaktycznym lub socjoterapeutycznym dla dzieci i młodzieży, organizacja przedsięwzięć integracyjnych o charakterze terapeutycznym dla osób uzależnionych i członków ich rodzin

dedykowany system elektroniczny umożliwiający szybkie dotarcie z informacją o konkursie do wszystkich użytkowników systemu, przy jednoczesnym uzyskaniu przez gminę korzyści w postaci ograniczenia czasu na weryfikację złożonych ofert, bowiem automatycznie system weryfikuje ich poprawność (np. pod względem rachunkowym).

(akta kontroli str. 455-459; 551-566; 575-584; 592-923)

2.4. Gmina nie ubiegała się o uzyskanie rekomendacji lub naukowego potwierdzenia skuteczności autorskich programów profilaktycznych realizowanych na jej terenie, a także w tym zakresie nie udzielała wsparcia innemu podmiotowi. W gminie od 2001 r. (w kontrolowanym okresie tylko w 2017 r.) realizowany jest autorski program profilaktyczny „Dam sobie radę”, który został opracowany przez pedagoga z Poradni Pedagogiczno-Psychologicznej w Jarocinie, skierowany do uczniów drugich klas szkoły podstawowej. Program powstał ze względu na zgłaszane przez nauczycieli trudności w realizowaniu w szkołach zadań dotyczących profilaktyki oraz brak programu adresowanego do młodszych uczniów. Jak wyjaśnił Dyrektor Ośrodka pomimo wielokrotnych rozmów z autorką programu „z powodu braku chęci i wiary w powodzenie”, nie ubiegano się o uzyskanie rekomendacji lub naukowego potwierdzenia skuteczności realizowanego programu profilaktycznego. Ponadto w latach 2017-2018 przeprowadzono kampanię profilaktyczną „Be sober – bądź sobą”<sup>39</sup>, w której wykorzystywano także autorskie programy wskazanego powyżej pedagoga. Kampania dotyczyła przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii. Przybrała formę warsztatów przeprowadzanych przez psychologa z Poradni Pedagogiczno-Psychologicznej w Jarocinie i skierowana była przede wszystkim do dzieci i młodzieży, oraz wychowawców klas szkół podstawowych i wszystkich klas gimnazjum, a także pedagogów i psychologów szkolnych.

(akta kontroli str. 455-459)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Gmina, w gminnych programach na lata 2016-2017 nie ujęła (a w latach 2016-2018, pomimo ujęcia, nie realizowała), zadań na rzecz poszerzenia i udoskonalenia oferty, upowszechniania oraz wdrażania aktualnych programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii i Krajowym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, wchodzących w skład Narodowego Programu Zdrowia.

(akta kontroli str. 225-242; 455-463; 575-584)

2. Opracowania gminnych programów na lata 2016-2017 nie poprzedzono rzetelną diagnozą kluczowych problemów związanych z używaniem alkoholu i innych substancji psychoaktywnych występujących w gminie, co uniemożliwiło wyznaczenie celów i działań adekwatnych do zdiagnozowanych w tym zakresie potrzeb i zagrożeń.

(akta kontroli str. 25-82; 335-340)

3. W gminnych programach profilaktyki alkoholowej i przeciwdziałania narkomanii nie sformułowano (nie określono) wskaźników, które służyłyby ocenie

<sup>39</sup> W 2017 r. realizowana w dwóch etapach: pierwszy w terminie od 1 kwietnia 2017 r. do 30 czerwca 2017 r., drugi od 1 listopada 2017 r. do 31 grudnia 2017 r.

skuteczności realizacji zamierzonych celów, co uniemożliwiło ocenę rezultatów zrealizowanych działań profilaktycznych.

(akta kontroli str. 25-37; 57-64; 225-242; 335-340)

4. W gminnym programie na 2018 r., po 21 sierpnia 2018 r., nie uwzględniono działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i profilaktycznej prowadzonej w szkołach i placówkach systemu oświaty, a także diagnozy w zakresie występujących w szkołach i placówkach systemu oświaty czynników ryzyka i czynników chroniących.

(akta kontroli str. 225-242; 464-468; 575-578)

5. Gmina nierzetelnie sporządziła „sprawozdanie z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych PARPA-G1” oraz „sprawozdanie z realizacji gminnego programu przeciwdziałania narkomanii” za lata 2016 i 2017.

(akta kontroli str. 243-332; 501-550; 575-584)

## 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. Zapewnienie prowadzenia profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków w pierwszej kolejności w oparciu o aktualne programy i oddziaływania o potwierdzonej skuteczności.
2. Konstruowanie gminnych programów w oparciu o rzetelnie przeprowadzoną diagnozę i zidentyfikowane kluczowe problemy i potrzeby oraz uwzględnianie w nich precyzyjnych celów, działań, odbiorców profilaktyki, rezultatów i mierzalnych wskaźników skuteczności zamierzonych przedsięwzięć, a także działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i profilaktycznej prowadzonej w szkołach i placówkach systemu oświaty.
3. Wzmocnienie nadzoru nad prawidłowością i rzetelnością sprawozdań z realizacji gminnych programów.

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 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, 5 kwietnia 2019 r.

Kontroler  
Krzysztof Kowalak  
Inspektor kontroli państwowej

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

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*