



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.003.03.2019

Robert Wiesław Krupowicz
Burmistrz Gminy Goleniów
Urząd Gminy i Miasta w Goleniowie
Plac Lotników 1, 72-100 Goleniów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy i Miasta w Goleniowie, pl. Lotników 1, 72–100 Goleniów ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Wiesław Krupowicz, burmistrz od 8 grudnia 2014 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz poszerzenia i udoskonalenia 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 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 Szczecinie.
Kontroler	Karol Kośnik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/47/2019 z 27 lutego 2019 r.

(akta kontroli str.1-3)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miasto i gmina Goleniów⁵ podejmowało 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 przewidziano w programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych⁶, natomiast nie przedstawiono w programach przeciwdziałania narkomani⁷. Gmina realizowała pięć rekomendowanych programów profilaktycznych o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności.

Opracowano cztery roczne programy profilaktyki alkoholowej oraz dwa programy przeciwdziałania narkomani, obowiązujące w latach 2016-2018. ppWe wszystkich programach profilaktyki alkoholowej oraz programach przeciwdziałania narkomanii, brakowało określenia kluczowych problemów i potrzeb oraz terminu na osiągnięcie rezultatów działań profilaktycznych, a także oceny działań profilaktycznych z lat poprzednich.

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ Dz.U. z 2019 r. poz. 489; dalej: ustawa o NIK.

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

⁵ Dalej: Gmina.

⁶ Dalej: programy profilaktyki alkoholowej.

⁷ Dalej: programy przeciwdziałania narkomanii.

Cele, wyznaczone we wszystkich programach, nie były mierzalne, nie określono mierników oceny skuteczności osiągnięcia wyznaczonych celów i realizacji zamierzonych zadań.pzawartych

W obowiązującym w 2018 r. programie przeciwdziałania narkomanii, nie uwzględniono po 21.08.2018 r. 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały cztery roczne programy profilaktyki alkoholowej oraz dwa programy przeciwdziałania narkomani na lata: 2012-2016 i 2017-2021, wszystkie przyjęte uchwałami Rady Miejskiej w Goleniowie⁸.

Ww. programy opracowała Komisja, powołana uchwałą nr 145-37-2001 Zarządu Gminy Goleniów z 6.09.2001 r⁹. Przewodniczący Komisji pełnił funkcję Pełnomocnika Burmistrza.

(akta kontroli str. 4, 25, 33-35, 54, 68-69, 95, 104, 137-138, 150-151)

Do zdiagnozowania problemów związanych z używaniem alkoholu i narkotyków wykorzystano badania wykonane w 1998 r. i 2003 r. przez podmiot zewnętrzny z Sopotu oraz w 2009 r. i 2016 r. przez podmiot zewnętrzny z Warszawy¹⁰. W drugiej połowie 2017 r. firma C (...) z Warszawy przeprowadziła w Gminie wśród dorosłych mieszkańców i sprzedawców alkoholu, anonimowe badania ankietowe związane z problemami alkoholowymi.

(akta kontroli str. 6, 39-40, 72-73, 75, 110, 112, 140, 154)

W programach przeciwdziałania narkomanii zdefiniowano cele i zadania, o których mowa w dziale VI ust. 2 pkt 2.1. Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020, dotyczące działań informacyjnych i edukacyjnych.

(akta kontroli str. 137-172)

We wszystkich czterech badanych programach profilaktyki alkoholowej określono spodziewane korzyści z realizacji programów jako:

1. Zmniejszenie kosztów leczenia osób z problemem alkoholowym.
2. Wzrost wydajności pracy wśród pracowników przedsiębiorstw i instytucji, a tym samym wzrost dochodów pracowników.
3. Zmniejszenie wydatków na pomoc społeczną i renty ludzi w wieku produkcyjnym.
4. Poprawa zasobów materialnych gospodarstw domowych.

⁸ W sprawie problemów alkoholowych uchwały nr: XIV/130/15 z 25.11.2015 r. zmieniona uchwałą XVII/186/16 z 24.02.2016 r. (program na 2016 r.), XXVI/297/16 z 30.11.2016 r. (na 2017 r.), XXXVII/446/17 z 29.11.2017 r. zmieniona uchwałą XLI/488/18 z 28.03.2018 r. (na 2018 r.) i V/32/19 z 30.01.2019 r. (na 2019 r.).

W sprawie przeciwdziałania narkomanii uchwały nr: XIV/157/11 z 30.11.2011 r. i XXVI/298/16 z 30.11.2016 r. ⁹ Zmieniona uchwałami Zarządu Gminy Goleniów nr: 5-1-2002 z 3.01.2002 r., 69-17-2002 z 11.04.2002 r. oraz zarządzeniami Burmistrza Gminy Goleniów nr: 24/2003 z 1.02.2003 r., 115/2006 z 6.06.2006 r., 140/2007 z 6.06.2007 r., 175/2010 z 13.09.2010 r., 11/2011 z 24.01.2011 r., 190/2011 z 6.09.2011 r., 287/2011 z 29.12.2011 r., 88/2012 z 11.05.2012 r., 82/2017 z 31.03.2017 r. i 80/2018 z 28.03.2018 r.

¹⁰ W 2013 r. i 2016 r. próba objęto uczniów z 24 klas spośród klas VI szkół podstawowych, I i III gimnazjów oraz II klas szkół ponadgimnazjalnych.

5. Zmniejszenie liczby osób odbywających kary więzienia za czyny spowodowane piciem alkoholu.
6. Wzrost stabilności rodzin w dziedzinie duchowo–moralnej, a tym samym i bezpieczeństwa środowiska.
7. Podniesienie stanu zdrowotnego rodzin poprzez zaspokajanie potrzeb w sferze żywnościowej.
8. Obniżenie śmiertelności wśród społeczeństwa, szczególnie w populacji męskiej.
9. Podniesienie ogólnej kondycji psychofizycznej, szczególnie wśród młodzieży.
10. Zwiększenie poziomu wykształcenia młodych ludzi.
11. Zmniejszenie przestępczości wśród dorosłych i młodzieży.

(akta kontroli str. 24-25, 60-61, 96-97, 133)

W programach profilaktyki alkoholowej wyznaczono cele i działania profilaktyczne, określone m.in. jako:

1. Zmniejszenie ilości spożywanego alkoholu przez młodzież, poprzez:
 - ograniczenie możliwości zakupu i spożycia alkoholu przez nieletnich,
 - wdrażanie nowoczesnych programów profilaktycznych i metod uczenia postaw i umiejętności służących do zdrowego i trzeźwego życia,
 - interwencje profilaktyczne wobec grup podwyższonego ryzyka (dzieci z rodzin patologicznych),
 - edukację rodziców i wychowawców w zakresie pomagania młodzieży w utrzymaniu abstynencji, wykorzystując lokalne media – prasa, radio i telewizja,
 - organizowanie i proponowanie młodzieży atrakcyjnych zajęć pozalekcyjnych i sportowych, jako alternatywy chodzenia do pubu, picia alkoholu.
2. Zmniejszenie ilości nowych przypadków uzależnienia, poprzez:
 - współpracę lekarza i terapeutów z poradni odwykowej z lekarzami pierwszego kontaktu w celu wczesnego rozpoznawania problemu alkoholowego i kierowanie ich do poradni odwykowej,
 - współpracę poradni odwykowej z pielęgniarkami środowiskowymi i szkolnymi, a także pracownikami Ośrodka Pomocy Społecznej, w celu ujawniania osób nadużywających alkoholu,
 - zwiększenie skuteczności interwencji wobec zaburzeń zachowania wynikających z nadmiernego picia.
3. Zmniejszenie śmiertelności i degradacji psychofizycznej osób uzależnionych, poprzez:
 - zwiększenie dostępności niezbędnych oddziaływań terapeutycznych, poprzez dostosowanie czasu zajęć do możliwości korzystania z nich, szczególnie dla pracujących w systemie zmianowym,
 - poprawę skuteczności profesjonalnej terapii uzależnień poprzez wprowadzenie terapii pogłębionej,
 - wspieranie działalności środowisk wzajemnej pomocy,
 - rozwijanie działalności grup wsparcia dla uzależnionych.
4. Zmniejszenie uszkodzeń zdrowia i zaburzeń życia rodzinnego, poprzez:
 - wprowadzenie do podstawowej i specjalistycznej opieki zdrowotnej wczesnego diagnozowania zagrożeń zdrowia związanych z piciem alkoholu i interwencji uczących abstynencji lub umiarkowanego picia,
 - edukację społeczną poprzez prasę, radio, telewizję o zasięgu lokalnym, na temat sytuacji i czynników ryzyka oraz sposobów zapobiegania zagrożeniom alkoholizmem,
 - zwiększenie skuteczności interwencji prawno – administracyjnych wobec przemocy i innych zaburzeń funkcjonowania rodziny powodowanych piciem alkoholu,
 - zwiększenie dostępności i skuteczności zorganizowanych form pomocy psychicznej i społecznej dla członków rodzin,

- inicjowanie i wspieranie stowarzyszeń samoobrony i środowiskowych grup społecznej obrony przed przemocą.

5. Zmniejszenie udziału nietrzeźwości wśród przyczyn naruszenia prawa i porządku publicznego, poprzez:

- zwiększenie dostępności i skuteczności terapii osób uzależnionych przebywających w zakładach karnych (grupy wsparcia i samopomocy) oraz osób opuszczających te zakłady (proponowanie terapii, udziału w grupach wsparcia i samopomocowych),

- kierowanie sprawców przestępstw, w szczególności sprawców przemocy w rodzinie, na specjalistyczne zajęcia terapeutyczne (w ramach programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie), oraz na zajęcia z programu resocjalizacji,

- zmniejszenie liczby osób prowadzących pojazdy w stanie nietrzeźwym przez wdrażanie specjalnych programów edukacyjnych dla kierowców (przy współpracy z Policją).

6. Zmniejszenie rozmiarów naruszeń prawa na rynku alkoholowym, poprzez:

- uważne opiniowanie przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wniosków o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych,

- cofanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w przypadku naruszenia przepisów prawa przez podmioty gospodarcze,

- wzmocnienie interwencji Policji i Straży Miejskiej wobec nielegalnego handlu alkoholem i łamania przepisów ustawy i prawa lokalnego,

- szkolenie sprzedawców napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 21-24, 57-60, 78-82, 117-120)

W programach przeciwdziałania narkomanii, obowiązujących w badanym okresie, zdefiniowano następujące cele do osiągnięcia: zapobieganie rozwojowi używania środków psychoaktywnych oraz uzależnienia od narkotyków, szczególnie wśród dzieci i młodzieży szkolnej, a także zmniejszenie problemów aktualnie występujących. Określono, że podstawowymi warunkami do realizacji założeń programu było: prowadzenie szerokiej profilaktyki wśród dzieci, młodzieży i rodziców, rozpowszechnianie programów informacyjnych i edukacyjnych dla różnych grup społecznych oraz umożliwienie kontaktów osób eksperymentujących lub używających substancji psychoaktywnych z terapeutami uzależnień.

(akta kontroli str. 144-145, 167-168)

W ramach profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, m.in. podczas pozalekcyjnych zajęć sportowych i działań na rzecz dożywiania dzieci, przewidziano realizację programów profilaktycznych¹¹ rekomendowanych przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych¹².

(akta kontroli str. 28, 64, 91, 129)

W obu programach przeciwdziałania narkomanii wymieniono sposoby realizacji zadań własnych Gminy, określonych w art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii:

- porady specjalistów terapii uzależnień, wstępne diagnozowanie uzależnienia, kierowanie na terapię, realizacja programów korekcyjnych dla eksperymentujących z narkotykami. Podmioty realizujące: Powiatowy Punkt Informacyjno-Konsultacyjny dla osób z problemem narkotykowym i ich rodzin,

¹¹ W programie profilaktyki alkoholowej na 2016 r. wymieniono programy: „Elementarz II”, „Spójrz inaczej”, „NOE”, „Lot – tak, odlot – nie”, „Dziękuję – nie”, a na 2017 r.: „Szkolna Interwencja Profilaktyczna”, „Program Domowych Detektywów”, „Epsilon”, „Przyjaciele Zippięgo”.

¹² Dalej: PARPA.

poradnia odwykowa oraz ośrodki leczenia odwykowego dla narkomanów (współpraca). Wymienione wskaźniki to: liczba porad, liczba osób uczestniczących w programach oraz podejmujących leczenie;

- porady psychologa i porady prawne dla członków rodzin osób biorących narkotyki oraz udzielanie wsparcia i motywacji do leczenia. Podmioty realizujące: Ośrodek Pomocy Rodzinie, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Goleniowie. Wymienione wskaźniki to: liczba porad i liczba osób, z którymi przeprowadzono rozmowy motywujące;
- pomoc dzieciom zagrożonym narkomanią w świetlicach opiekuńczo-wychowawczych, realizacja programów w zakresie profilaktyki szkolnej, profilaktycznych z zajęciami sportowymi dla dzieci i rodziców, ART i treningi asertywności oraz udział placówek oświatowych i opiekuńczo-wychowawczych w lokalnych imprezach sportowo-rekreacyjnych i w ogólnokrajowych kampaniach na rzecz przeciwdziałania narkomanii. Podmioty realizujące: Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Goleniowie, świetlice socjoterapeutyczne, organizacje pozarządowe (kulturalne, sportowe, młodzieżowe i inne), szkoły, Policja. Wymienione wskaźniki to: liczba dzieci objętych pomocą w świetlicach i dzieci uczestniczących w zajęciach sportowych oraz liczba rodziców biorących udział w programach;
- współpraca z placówkami leczenia odwykowego, wspieranie działań organizacji pozarządowych realizujących programy profilaktyczne oraz wspomaganie grup samopomocowych (np. udostępnianie pomieszczeń). Podmioty realizujące: Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Goleniowie, organizacje pozarządowe, placówki oświatowe i opiekuńczo-wychowawcze, Powiatowy Punkt Informacyjno—Konsultacyjny dla osób z problemem narkotykowym i ich rodzin. Wskaźniki to: liczba dzieci i młodzieży oraz osób dorosłych biorących udział w programach i imprezach sportowo-rekreacyjnych promujących zdrowy styl życia;
- pomoc wynikającą z ustawy o pomocy społecznej oraz udzielanie schronienia osobom bezdomnym i dzieciom z rodzin z problemem narkotykowym. Podmioty realizujące: Ośrodek Pomocy Społecznej, organizacje pozarządowe, placówki wsparcia dziecka i rodziny. Wskaźniki to: liczba osób objętych pomocą społeczną, liczba osób, w tym dzieci, które skorzystały ze schronienia oraz wysokość środków finansowych przeznaczonych na pomoc społeczną rodzinom z problemem narkotykowym.

(akta kontroli str. 146-149, 169-172)

W obowiązujących czterech programach profilaktyki alkoholowej uwzględniono cele i zadania, o których mowa w dziale VI ust. 3 pkt 3.1., 3.2. i 3.3. Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020¹³. Działania te dotyczyły: edukacji zdrowotnej, szkolenia kadr, zapewnienia skutecznego egzekwowania przepisów, działań profilaktycznych oraz redukcji szkód, rehabilitacji zdrowotnej, społecznej i zawodowej. Nie uwzględniono pozostałych zadań wynikających z Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020.

(akta kontroli str. 4-136)

We wszystkich czterech badanych programach profilaktyki alkoholowej oraz w obu programach przeciwdziałania narkomanii, nie wskazano zidentyfikowanych

¹³ Dz.U. poz. 1492; 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. (§ 2). Dalej: Narodowy Program Zdrowia na lata 2016-2020.

(wynikających z przeprowadzonej diagnozy) kluczowych problemów i potrzeb, nie oceniano rezultatów działań profilaktycznych zrealizowanych w latach poprzednich, wyznaczone cele nie były mierzalne. Ponadto nie określono terminów na osiągnięcie zakładanych wielkości rezultatów działań profilaktycznych oraz spodziewanych korzyści z realizacji wcześniejszych programów. Nie przewidziano mierników oceny skuteczności osiągnięcia wyznaczonych celów i realizacji zamierzonych zadań. W programach przeciwdziałania narkomanii określono, że wskaźnikami oceny skuteczności zrealizowania zadań własnych Gminy, będą: liczba udzielonych porad, liczba osób, z którymi przeprowadzono rozmowy motywujące, liczba osób podejmujących leczenie, liczba dzieci objętych pomocą w świetlicach, liczba dzieci i młodzieży oraz osób dorosłych biorących udział w programach i imprezach sportowo-rekreacyjnych promujących zdrowy styl życia, liczba osób z objętych pomocą społeczną, liczba osób, w tym dzieci, które skorzystały ze schronienia oraz wysokość środków finansowych przeznaczonych na pomoc społeczną rodzinom z problemem narkotykowym. Nie wyznaczono jednak wartości, które należy osiągnąć (mierników).

(akta kontroli str. 4-172)

Przewodniczący Komisji w sprawie przyczyn ww. braków w programach, wyjaśnił: „Miałem wpływ na zawartość programu profilaktyki alkoholowej na 2019 r. Wcześniejsze Programy (...) opracowywał Przewodniczący GKRPA (...), który już nie żyje. Moim zdaniem braki te wynikały z przeoczenia. Dla autorów programów część działań jest oczywistych i stąd mogą być pominięte. W programie profilaktyki alkoholowej na 2020 r. brakujące zagadnienia będą uwzględnione. Badania ankietowe były przeprowadzane co trzy lata, w tym roku również są przeprowadzane przez zewnętrzną specjalistyczną firmę badawczą.”

(akta kontroli str. 291)

W programach przeciwdziałania narkomanii Gmina nie uwzględniła zagadnień, o których mowa w dziale VI ust. 2 pkt 2.2., 2.3., 2.4. i 2.5. Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020, dotyczących odpowiednio: doskonalenia kompetencji osób pracujących z dziećmi i młodzieżą z zakresu przeciwdziałania narkomanii, profilaktyki uniwersalnej, selektywnej i wskazującej, ewaluacji zadań oraz aktualizacji i upowszechniania standardów profilaktyki, redukcji szkód, rehabilitacji i reintegracji społecznej wraz z ewaluacją realizacji programów w tym zakresie. Pełnomocnik nie określił też spodziewanych korzyści z realizacji programów przeciwdziałania narkomanii.

(akta kontroli str. 137-172)

Przewodniczący Komisji w sprawie ww. braków w programach przeciwdziałania narkomanii wyjaśnił: „Nie miałem wpływu na zawartość dwu programów przeciwdziałania narkomanii, które opracowywał zmarły Przewodniczący GKRPA, (...). Moim zdaniem braki te (...), wynikały z przeoczenia. Przygotowując program profilaktyki alkoholowej na 2020 r. uwzględnię wymagane zagadnienia także w programie przeciwdziałania narkomanii dla okresu 2020-2021.”

(akta kontroli str. 291-292)

Po 21.08.2018 r. nie uzupełniono programu przeciwdziałania narkomanii o elementy wskazane w art. 10 w dodanych ust. 2a i 2b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, tj. dotyczące działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i profilaktycznej prowadzonej w szkołach i placówkach systemu oświaty zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 22 ust. 3.

(akta kontroli str. 150-172)

Przewodniczący Komisji wyjaśnił: „Powodem braku uzupełnienia było moje przeoczenie. Nowa wersja programu przeciwdziałania narkomanii dla okresu 2020-2021 będzie zawierała wymagane uzupełnienia.”

(akta kontroli str. 292)

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

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie w Gminie realizowano pięć rekomendowanych przez PARP programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności. W latach 2016 i 2017 Gmina realizowała rocznie cztery programy ujęte w systemie rekomendacji, a w 2018 r. trzy programy¹⁴.

Łączna kwota wydatków Gminy wyniosła 26,3 tys. zł¹⁵ na realizację programów dotyczących problemów alkoholowych i 24,0 tys. zł¹⁶ dotyczących przeciwdziałania narkomanii.

Gmina zrealizowała programy nie ujęte w systemie rekomendacji: we wszystkich badanych latach program „Cukierki” zalecany przez PARPA, a w 2016 r. także program „Porozmawiajmy o zdrowiu i nowych zagrożeniach” z rekomendacji Zachodniopomorskiego Wojewody.

W sumie w programach rekomendowanych lub o naukowo potwierdzonej skuteczności uczestniczyło po 3 530 uczniów¹⁷, 860 rodziców¹⁸ i 227 nauczycieli¹⁹, zarówno w działaniach dotyczących alkoholu, jak i narkomanii.

(akta kontroli str. 279-280)

W latach 2016-2018 w Gminie realizowano również 15 programów profilaktycznych nieobjętych rekomendacjami i bez naukowo potwierdzonej skuteczności²⁰, z tego sześć programów w 2016 r., jeden w 2017 r. i osiem w 2018 r. Na programy Gmina wydatkowała w sumie 64,7 tys. zł, w tym 35,7 tys. zł na działania związane z problemami alkoholowymi i 29,0 tys. zł z problemami narkotyków. Łączna liczba uczniów uczestniczących w programach dotyczących alkoholu wyniosła 4 191 osób²¹, a dotyczących narkotyków 4 604²². Liczba wszystkich rodziców uczestniczących w programach o problemach alkoholowych wyniosła 585 osób²³ i 648²⁴ o problemach z narkotykami. Sumaryczna liczba nauczycieli i wychowawców uczestniczących w realizacji programów wyniosła 314 osób²⁵ zarówno w działaniach dotyczących alkoholu, jak i narkotyków.

(akta kontroli str. 283)

Działania profilaktyczne nieobjęte programami profilaktycznymi, z lat 2016-2018, realizowano w Gminie jako uzupełnienie działań opartych na rekomendowanych programach:

- jednorazowe prelekcje lub pogadanki – łącznie 6 356 uczestników działań związanych z problematyką alkoholową i 6 834 - z problematyką narkotyków;

¹⁴ We wszystkich latach: „Epsilon”, „Przyjaciele Zippiego” i „Debata”, w 2016 r. także „Unplugged”, a w 2017 r. „Archipelag skarbów”.

¹⁵ Z tego 6,8 tys. zł w 2016 r., 12,0 tys. zł w 2017 r. i 7,5 tys. zł w 2018 r.

¹⁶ Z tego 9,4 tys. zł w 2016 r., 4,6 tys. zł w 2017 r. i 10,0 tys. zł w 2018 r.

¹⁷ Z tego 1 108 w 2016 r., 1 422 w 2017 r. i 1 000 w 2018 r.

¹⁸ Z tego 254 w 2016 r., 456 w 2017 r. i 150 w 2018 r.

¹⁹ Z tego 27 w 2016 r., 138 w 2017 r. i 62 w 2018 r.

²⁰ „Bezpieczna szkoła”, „Bezpieczna szkoła plus”, „Znajdź właściwe rozwiązanie”, „W sieci”, „Przyjaciele Gryfusia”, „Zdrowy tryb życia”, „Narkotyki, dopalacze”, „Nałóg-koniec marzeń”, „Wywiadówka profilaktyczna”, „Narkotyki, dopalacze, papierosy/e-papierosy”, „Twoje życie to Twoje decyzje”, „Marihuana i nowe narkotyki”, „Narkotykom mówię nie”.

²¹ W tym 2 017 w 2016 r., 1 061 w 2017 r. i 1 113 w 2018 r.

²² W tym 2 017 w 2016 r., 1 061 w 2017 r. i 1 526 w 2018 r.

²³ W tym 59 w 2016 r., 370 w 2017 r. i 156 w 2018 r.

²⁴ W tym 59 w 2016 r., 370 w 2017 r. i 219 w 2018 r.

²⁵ W tym 153 w 2016 r., 60 w 2017 r. i 101 w 2018 r.

kwota wydatków wyniosła w sumie 3,1 tys. zł na wykłady dotyczące alkoholu i 5,1 tys. zł narkotyków,

- spektakle profilaktyczne – łącznie 3 394 uczestników - problematyka alkoholowa i 3 705 osób - problematyka narkotyków; kwota wydatków wyniosła w sumie 9,5 tys. zł - alkohol i 9,5 tys. zł - narkotyki,
- festyny i inne imprezy plenerowe (poza sportowymi) – łącznie 8 554 uczestników - problematyka alkoholowa i 6 554 osób - problematyka narkotyków; kwota wydatków wyniosła w sumie 1,6 tys. zł - alkohol i 31,6 tys. zł - narkotyki,
- imprezy sportowe – łącznie 11 984 uczestników - problematyka alkoholowa i 2 384 osób - problematyka narkotyków; kwota wydatków wyniosła w sumie 17,2 tys. zł - alkohol i 2,3 tys. zł - narkotyki,
- konkursy plastyczne, muzyczne, literackie itp. – łącznie 1 568 uczestników - problematyka alkoholowa i 1 448 osób - problematyka narkotyków; kwota wydatków wyniosła w sumie 0,8 tys. zł - alkohol i 0,8 tys. zł - narkotyki,
- kolonie i obozy dla dzieci i młodzieży – łącznie 525 uczestników - problematyka alkoholowa i 525 osób - problematyka narkotyków; kwota wydatków wyniosła w sumie 7,0 tys. zł - alkohol i 7,0 tys. zł - narkotyki,
- półkolonie zimowe i letnie dla dzieci i młodzieży – łącznie 2 806 uczestników - problematyka alkoholowa i 1 456 osób - problematyka narkotyków; kwota wydatków wyniosła w sumie 234,0 tys. zł - alkohol i 219,0 tys. zł - narkotyki.

(akta kontroli str. 309)

Działania profilaktyczne nieobjęte programami profilaktycznymi, realizowano w formie:

- programów i przedsięwzięć profilaktycznych, opracowanych i realizowanych przez młodzież, ukierunkowanych do rówieśników – łącznie 788 uczestników działań związanych z problematyką alkoholową i 1 038 - z problematyką narkotyków; kwota wydatków wyniosła w sumie 0,2 tys. zł na wykłady dotyczące alkoholu i 0,2 tys. zł narkotyków,
- szkoleń dla rodziców i opiekunów – łącznie 2 115 uczestników - problematyka alkoholowa i 2 416 osób - problematyka narkotyków; nie poniesiono wydatków na ten cel,
- szkoleń i warsztatów dla nauczycieli i wychowawców – łącznie 71 uczestników - problematyka alkoholowa i 93 osoby - problematyka narkotyków; kwota wydatków wyniosła w sumie 3,7 tys. zł - alkohol i 3,7 tys. zł - narkotyki.

(akta kontroli str. 310)

W badanym okresie działania Gminy w zakresie upowszechniania wiedzy o programach profilaktyki, skierowane były do:

- nauczycieli i wychowawców – łącznie 662 uczestników - problematyka alkoholowa i 641 osób - problematyka narkotyków; kwota wydatków wyniosła w sumie 3,5 tys. zł - alkohol i 1,0 tys. zł - narkotyki,
- pracowników wymiaru sprawiedliwości – łącznie 18 uczestników - problematyka alkoholowa i 6 osób - problematyka narkotyków; nie poniesiono wydatków na ten cel,
- policjantów i strażników straży miejskiej – łącznie 6 uczestników - problematyka alkoholowa i 6 osób - problematyka narkotyków; nie poniesiono wydatków na ten cel,
- nauczycieli i wychowawców – łącznie 3 136 uczestników - problematyka alkoholowa i 3 280 osób - problematyka narkotyków; kwota wydatków wyniosła w sumie 1,0 tys. zł - alkohol i 1,0 tys. zł narkotyki.

(akta kontroli str. 311)

Gmina nie określiła pisemnie kryteriów doboru ofert na programy profilaktyczne, podczas gdy, poprzez ustalenie kryteriów wyboru programów i działań profilaktycznych finansowanych bądź współfinansowanych ze swojego budżetu, Gmina mogłaby realnie wpływać na jakość oddziaływań profilaktycznych.

(akta kontroli str. 292-293)

Przewodniczący Komisji wyjaśnił: „Na początku każdego roku Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Goleniowie wysyła zapytania do szkół, o wysokość kwot potrzebnych na realizację programów profilaktycznych. Szkoły przekazują zwrótnie takie informacje. Komisja, po zapoznaniu się z listą programów, dokonuje akceptacji wyboru oraz wysokości kwot, po czym przekazuje te dane Skarbnikowi Gminy, który wprowadza je do budżetu Gminy. (...) Opieramy się na własnej wiedzy i doświadczeniu oraz własnym rozeznaniu potrzeb w tym zakresie. Głównym źródłem kryteriów oceny doboru programów są Rekomendacje PARPA, swoista „Biblia”, gdzie podano zasady, które powinny spełniać programy profilaktyczne. Dyrektorzy szkół są świadomi, że w skład realizowanych programów profilaktycznych muszą wchodzić programy z rekomendacjami, tj. o potwierdzonej skuteczności, ponieważ takie są rekomendowane. Władze szkół są zorientowane czy i jakie będzie zainteresowanie udziałem w poszczególnych działaniach profilaktycznych. Psycholodzy i pedagodzy zatrudnieni w poszczególnych szkołach, znają rzeczywiste potrzeby szkół i potrafią dokonać trafnego doboru programów profilaktycznych. Przed formalnym złożeniem ofert, członkowie Komisji przeprowadzają szereg rozmów z przedstawicielami szkół, na temat doboru programów, w tym i potrzeby programów naukowo potwierdzonych. Od 2016 r. nie było przypadku odmowy przez Gminę dofinansowania programu lub kampanii profilaktycznej. Gmina zawsze posiadała wystarczające środki finansowe na ten cel. Skuteczność programów jest oceniana przez Komisję w sprawozdaniach z realizacji gminnych programów profilaktyki alkoholowej i przeciwdziałania narkomanii, składanych Radzie Miejskiej w Goleniowie. Podobnie jest z kampaniami społecznymi dotyczącymi problemów alkoholowych i narkomanii. Komisja przesyła do szkół wykaz kampanii społecznych rekomendowanych przez PARPA. Szkoły przekazują zwrótną informację, którymi kampaniami są zainteresowane. Komisja dokonuje zakupu potrzebnych materiałów informacyjnych w postaci broszur, ulotek i materiałów audiowizualnych ze szkoleniami dla nauczycieli, które przekazuje nieodpłatnie szkołom.”

(akta kontroli str. 292-305)

W okresie od 2016 r. do zakończenia kontroli NIK (tj. do 4.04.2019 r.) Gmina nie ubiegała się o uzyskanie rekomendacji lub naukowego potwierdzenia skuteczności programów profilaktycznych. Inne podmioty nie występowały do Gminy o pomoc w uzyskaniu rekomendacji lub naukowego potwierdzenia. Nie podejmowała działań w celu poszerzenia i udoskonalenia oferty oraz upowszechniania programów profilaktycznych o potwierdzonej skuteczności.

(akta kontroli str. 292-293)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W programach przeciwdziałania narkomanii na lata 2016-2018 Gmina nie ujęła zadań na rzecz poszerzenia i udoskonalenia oferty, upowszechniania oraz wdrażania aktualnych programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności rekomendowanych 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. 137-172)

2. W obowiązującym w 2018 r. programie przeciwdziałania narkomanii, nie uwzględniono po 21.08.2018 r. 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. 150-172)

3. W gminnych programach profilaktyki alkoholowej i przeciwdziałania narkomanii nie wskazano:

- zidentyfikowanych (wynikających z przeprowadzonej diagnozy) kluczowych problemów i potrzeb,
- oceny rezultatów działań profilaktycznych zrealizowanych w latach poprzednich,
- mierzalnych celów oraz mierników oceny skuteczności osiągnięcia wyznaczonych celów i realizacji zamierzonych zadań,
- terminów na osiągnięcie zakładanych wielkości rezultatów działań profilaktycznych.

(akta kontroli str. 4-172)

Wnioski

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

Wnioski

1. Uwzględnianie w programach przeciwdziałania narkomanii:

- zadań służących realizacji celu operacyjnego 2, określonego w Narodowym Programie Zdrowia, dotyczących poszerzania i udoskonalania oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktycznych o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, a w szczególności zalecanych programów rekomendowanych,
- działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i profilaktycznej prowadzonej w szkołach i placówkach oświaty, a także diagnozy występujących w nich czynników ryzyka i czynników chroniących.

2. Konstruowanie gminnych programów w oparciu o zidentyfikowane kluczowe problemy i potrzeby, uwzględnianie w nich weryfikowalnych i określonych w czasie mierników oceny skuteczności osiągania wyznaczonych celów i realizacji planowanych zadań.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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 30 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.

Szczecin, 19 kwietnia 2019 r.

Kontroler
Karol Kośnik
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....
podpis