



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.004.02.2019

Elżbieta Radwan
Urząd Miasta Wołomin
ul. Ogrodowa 4
05-200 Wołomin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/094

Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Wołomin ul. Ogrodowa 4 05-200 Wołomin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Radwan, Burmistrz, od 2014 r. do zakończenia kontroli (wybrana na drugą kadencję 24 października 2018 r.) (akta kontroli Tom I, str.2-4)
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz poszerzania i udoskonalania oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach lub 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 ¹ , 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	1. Elżbieta Grzędzińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/34/2019 z 17 stycznia 2018 (akta kontroli Tom I str.1)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Gmina Wołomin wykonywała zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Podejmowała działania służące zwiększeniu dostępności programów profilaktycznych o potwierdzonej skuteczności zapobiegania uzależnieniom od alkoholu i narkotyków.

Gmina wywiązywała się z obowiązku uchwalenia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii⁴. Programy te oparte były na wynikach diagnozy lokalnych problemów społecznych.

Począwszy od 2017 r. w Gminnych Programach uwzględniono zadania jednostek samorządu terytorialnego z zakresu profilaktyki, ujęte w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016 – 2020⁵.

¹ Czynności kontrolne prowadzone były do 5 marca 2019 r.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej Gminny Program Profilaktyki.

W Gminnych Programach zidentyfikowano kluczowe problemy, określono cele i działania profilaktyczne służące ich realizacji. Gmina upowszechniała oraz wdrażała wyłącznie programy profilaktyczne o naukowych podstawach lub potwierdzonej skuteczności, będące w bazie programów rekomendowanych.

Aktywność Gminy w zakresie profilaktyki uzależnień od alkoholu i innych substancji psychoaktywnych skupiała się przede wszystkim na realizacji profilaktyki na poziomie uniwersalnym.

Działania profilaktyczne i edukacyjne kierowano zarówno do dzieci i młodzieży, jak również do nauczycieli, wychowawców, rodziców oraz opiekunów. Jednakże w 2016 r. programami profilaktycznymi o naukowo stwierdzonej skuteczności nie objęto uczniów, co skorygowano od 2017 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Rada Miejska w Wołominie, stosownie do art. 4¹ ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁶ oraz art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁷, uchwaliła⁸ odrębnie na każde z lat 2016-2018 Gminny Program Profilaktyki Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii.

(akta kontroli Tom I str. 49-126)

Przed przyjęciem, projekty były opiniowane przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, w skład której wchodziły osoby zatrudnione w instytucjach działających w zakresie profilaktyki problemów alkoholowych, terapii uzależnień, porządku publicznego i wymiaru sprawiedliwości.

(akta kontroli Tom I, str. 45-48, 128-139)

W roku 2016 projekt Gminnego Programu Profilaktyki opracował Wydział Polityki Społecznej, Sportu i Edukacji Urzędu Miasta, do obowiązków którego należała m.in. realizacja zadań gminy z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym⁹. Zgodnie z Programem wyszczególnione zadania były realizowane przez ww. Wydział oraz Ośrodek Profilaktyki i Terapii Uzależnień w Wołominie – Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej¹⁰, będący jednostką organizacyjną Gminy Wołomin¹¹

(akta kontroli Tom I str.31-32, 135-137, 175-179, 183-185, 187-188)

Od 2017 r. projekt Gminnego Programu Profilaktyki opracowywany był przez OPTU-SPZOZ, w konsultacji z Wydziałem Polityki Społecznej, Sportu i Edukacji.

Do podstawowych zadań OPTU-SPZOZ należała m.in. działalność profilaktyczna, edukacyjna i szkoleniowa określona w corocznie uchwalanych Gminnych

⁵ Wprowadzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r., Dz.U. poz. 1492.

⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 2137, ze zm..

⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1030, ze zm.

⁸ Uchwały Rady Miejskiej w Wołominie: nr XLV-174/2017 z dnia 30 listopada 2017 r., nr XXIX-159/2016 z dnia 24 listopada 2016 r., nr XVII-19/2016 z dnia 28 stycznia 2016 r.

⁹ Regulamin organizacyjny Urzędu, wprowadzony zarządzeniem Burmistrza Wołomina nr 163/2014 z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wołominie

¹⁰ Dalej OPTU – SPZOZ.

¹¹ Uchwała nr XLIV-76/2006 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie utworzenia Ośrodka Profilaktyki i Terapii Uzależnień- Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej.

Programach. Również od 2017 r. realizację całości zadania publicznego realizowanego w ramach Gminnych Programów Profilaktyki, zlecono OPTU-SPZOZ, na podstawie zawartych umów¹². Dotowany obowiązany był przedkładać sprawozdania częściowe i końcowe (merytoryczne i finansowe) wg wzoru stanowiącego załącznik do umowy¹³. Sprawozdania zostały zaakceptowane przez Burmistrza i Radę Miejską Wołomina.

(akta kontroli Tom I str. 36-37, 41-44, 62, 76, 89, 99, 316-378)

W badanych latach podstawą do sporządzania Gminnych Programów Profilaktyki była każdorazowo diagnoza lokalnych zagrożeń społecznych i ocena problemów uzależnień występujących w Gminie Wołomin.

Do zdiagnozowania występujących w Gminie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych wykorzystywano aktualne informacje i opinie szerokiego grona lokalnych organizacji i instytucji zajmujących się profilaktyką bądź gromadzących dane o zjawiskach związanych z używaniem i nadużywaniem substancji psychoaktywnych. Opierano się na danych z poprzednich trzech lat, uzyskanych m.in. z: Ośrodka Pomocy w Wołominie, OPTU-SPZOZ, Komendy Powiatowej Policji w Wołominie, Straży Miejskiej, Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Bazowano na danych dotyczących m.in.: liczby założonych niebieskich kart, liczby wszczętych procedur niebieskiej karty (w tym odsetek sprawców będących pod wpływem alkoholu), liczbie osób dorosłych oraz dzieci z rodzin z problemem alkoholowym lub narkotykowym, a także osób uzależnionych korzystających z terapii. Dodatkowo badano fakty dotyczące liczby przeprowadzonych interwencji w związku z łamaniem zakazu spożywania alkoholu w miejscach publicznych oraz dane ze stron internetowych Komendy Głównej Policji i Głównego Urzędu Statystycznego (bank danych lokalnych GUS). Wykorzystywano rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych umieszczone na stronach Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych¹⁴.

(akta kontroli Tom I, str. 51-58, 65-72, 80-85, 92-96, 102-116-121, 143-160, 288-292)

Ponadto do przeprowadzenia diagnozy i analizy problemów w Gminie oraz jego opisu w Gminnych Programach wykorzystano i powoływano się na wyniki badań opublikowanych m.in. w raportach:

- Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii, PARPA oraz Instytutu Psychiatrii i Neurologii – ESPAD – p.n. „używanie substancji psychoaktywnych przez młodzież w 2015 r.”;
- Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie środków zastępczych i innych substancji psychoaktywnych „STOP dopalaczom 2015-2016”;
- Centrum Badania Opinii Społecznej i Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii p.n. „Młodzież 2013”;
- Najwyższej Izby Kontroli - Informacja z kontroli „Realizacja i wykorzystanie przez samorządy województw i gmin dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych¹⁵.

¹² Umowa nr 114/WPS/17/2016 o przekazanie dotacji celowej z dn. 29 lutego 2016 r., , Umowa nr 1/WPS/1/2017 o przekazanie dotacji celowej z dn. 2 stycznia 2017 r.,, Umowa o przekazanie dotacji celowej nr 639/WPS/156/2017 o przekazanie dotacji celowej z dn. 28 grudnia 2017 r., ; Umowa o przekazanie dotacji celowej nr 13/WPS/1/2019 z dn. 10 stycznia 2019 r.

¹³ Sprawozdania OPTU-SPZOZ złożyła w dniach: 14 lipca 2016 r., uzupełnione 14 i 19 lipca 2016 r., 26 stycznia 2017 r. uzupełnione 8 lutego 2017 r., 14 lipca 2017 r., 29 stycznia 2018 r., 25 stycznia 2019 r.

¹⁴ Dalej PARPA

¹⁵ Informacja o wynikach kontroli 27/2013/P/12/165/LPO

(akta kontroli Tom I, str.51-58, 65-72, 80-85, 92-96, 102-105, 116-120)

W 2017 r. Gmina przeprowadziła badania, w wyniku których sporządzono raporty „tajemniczy klient – pijany kierowca”¹⁶, w 2018 r. wśród uczniów wołomińskich szkół badania ilościowe pn. „Problemy związane z używaniem alkoholu, substancji psychoaktywnych i nowych substancji psychoaktywnych oraz przemocą rówieśniczą (w tym cyberprzemocą) oraz wśród pedagogów p.n. „Używanie alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną w Wołominie w ocenie nauczycieli”. W badaniu udział wzięło 1 527 uczniów i 71 nauczycieli. Próbę badawczą stanowiła młodzież szóstych klas (414 uczniów), oraz siódmych szkół podstawowych (450 uczniów), trzecich klas gimnazjów (372 uczniów) oraz drugich klas szkół ponadgimnazjalnych (291 uczniów). Badania przeprowadzono metodą ankietową - kwestionariusz składał się z 72 pytań (większość stanowiły pytania zamknięte). Pytania dotyczyły używania papierosów, alkoholu, narkotyków, leków uspokajających oraz upijania się, a także częstotliwości takich zachowań w ciągu życia, ostatnich 12 miesięcy i 30 dni. W badaniach w 2018 r. uczestniczyła również młodzież wołomińskich szkół ponadgimnazjalnych, dla których gmina Wołomin nie jest organem prowadzącym. W szkołach tych gmina nie prowadziła żadnych działań profilaktycznych, gdyż należy to zadań powiatu. Sporządzono dwa raporty „Używanie alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną w Wołominie w ocenie nauczycieli” oraz „Problemy związane z używaniem alkoholu, substancji psychoaktywnych i nowych substancji psychoaktywnych oraz przemocą rówieśniczą (w tym cyberprzemocą). W raporcie dotyczącym badanej młodzieży i dzieci dokonano analizy używania substancji psychoaktywnych i porównania wyników badań przeprowadzonych w 2009 r.¹⁷ i 2018 r. oraz sporządzono diagnozę w zakresie występujących w szkołach i placówkach systemu oświaty czynników ryzyka i czynników chroniących.

(akta kontroli Tom I, str.239-253, 274-275)

Z porównania wyników badań przeprowadzonych w 2018 r. i 2009 r., dotyczących używania substancji psychoaktywnych przez uczniów, wynika, że problem spożywania alkoholu przez dzieci i młodzież z wołomińskich szkół zmniejszył się w niektórych grupach wiekowych lub utrzymywał się na podobnym poziomie. Odnotowano spadek używania alkoholu przez dzieci i młodzież w klasach szóstych z 58,8% do 20,2%, w klasach siódmych (kiedyś pierwszych gimnazjum) z 74% do 40,6%, w klasach trzecich gimnazjum spadek nieznaczny - z 88% do 75,5%. Porównanie wyników w podziale na płeć wskazało, że w badanych grupach rozpowszechnianie picia alkoholu oraz w ostatnim roku spadło wśród dziewcząt i chłopców w klasach szóstych, siódmych oraz trzecich gimnazjum, spadł odsetek upijających się kiedykolwiek w życiu w klasach szóstych z 13% do 2,6%, w klasach siódmych z 21,7% do 8,3%, a w trzeciej gimnazjum z 46,9% do 34,5%. Odsetek dziewcząt i chłopców pijących alkohol w ciągu ostatnich 30 dni w klasach trzecich gimnazjum był w 2009 i 2018 r. na podobnym poziomie z tendencją spadkową i wynosił: wśród dziewcząt w 2009 – 55,9%, a w 2018 r. - 50,0%, a wśród chłopców w 2009 r.-55,4%, a w 2018 r. 44,4%

Natomiast odsetek badanych dziewcząt i chłopców używających substancji psychoaktywnych wskazuje na stabilizację. W 2018 r. odnotowano jednakże wzrost

¹⁶ Badania dotyczyły sprawdzenia czy w marketach i stacjach paliw oraz lokalach gastronomicznych i całodobowych punktach sprzedaży napojów alkoholowych, działających na terenie gminy Wołomin sprzedawane są napoje alkoholowe osobom nieletnim i nietrzeźwym kierowcom. Podobne badania gmina przeprowadziła w 2012 r. p.n. „Diagnoza zjawiska sprzedaży napojów alkoholowych osobom niepełnoletnim w Wołominie”.

¹⁷ W 2009 r. Gmina przeprowadziła badania p.n. „Problemy związane z piciem alkoholu, używaniem narkotyków i przemocą rówieśniczą w szkole na terenie Wołomina”, „Używanie narkotyków i picie alkoholu przez młodzież szkolną w Wołominie w ocenie nauczycieli”, lipiec 2018.

w zakresie używania marihuany w życiu jak i ostatnim roku w populacji dziewcząt¹⁸ oraz chłopców¹⁹ w klasach drugich szkół ponadgimnazjalnych.

Jak wyjaśniła Dyrektor OPTU-SPZOZ, „w szkołach prowadzonych przez Gminę nie zaobserwowano zjawiska wzrostu używania marihuany wśród uczniów, natomiast wzrost w badanym obszarze wynikał najprawdopodobniej z faktu, że po raz pierwszy do badań włączono młodzież szkół ponadgimnazjalnych dla których organem prowadzącym jest Powiat²⁰. Przeprowadzone w 2018 r. badania w szkołach ponadgimnazjalnych były wynikiem nawiązanej przez OPTU-SPZOZ i Gminę współpracy ze Starostą powiatu wołomińskiego. W 2019 r. wśród uczniów obecnych klas 3 ponadgimnazjalnych (w czasie badania 2 ponadgimnazjalne, wśród których nastąpił wzrost używania marihuany) jest planowana realizacja programu „Korekta” - realizator jest w trakcie uzgadniania terminów zajęć z pedagogami szkół”.

(akta kontroli Tom I str.254-273, 174, 508-509, 519)

W latach 2017-2018 Gmina organizowała spotkania z dyrektorami/pedagogami wołomińskich szkół, dotyczące potrzeb w zakresie programów profilaktycznych, zalecając wcześniejsze zapoznanie się z bazą programów rekomendowanych. Również w lutym 2019 r. proszono wychowawców i pedagogów o zgłaszanie propozycji programów z ww. bazy do zrealizowania w szkołach, kierując się potrzebami szkoły i wynikami badań z 2018 r.

(akta kontroli Tom I str.161-172, 401-410)

W przypadku pojawienia się niepokojących zjawisk w szkołach/klasach, dyrektorzy zwracali się do OPTU-SPZOZ z prośbą o przeprowadzenie zajęć profilaktycznych dla konkretnej grupy młodzieży (klasy)²¹.

(akta kontroli Tom I, str.173, 230-231)

Gmina w ramach sukcesywnie przeprowadzanej diagnozy lokalnych zagrożeń społecznych oceniała aktualną skalę zagrożenia substancjami psychoaktywnymi i porównywała ją w poszczególnych latach. W badanych latach, według Gminnych Programów nie zmienił się charakter występujących w gminie Wołomin niepokojących zjawisk związanych z używaniem alkoholu i substancji psychoaktywnych i zaliczono do nich:

- utrzymująca się wśród młodych ludzi moda na picie alkoholu i używanie środków psychoaktywnych,
- zaburzenia życia rodzinnego związane z alkoholem i innymi środkami psychoaktywnymi w tym zjawisko przemocy,
- szkody zdrowotne i psychospołeczne spowodowane nadużywaniem i uzależnieniem od alkoholu i innych środków psychoaktywnych,
- duża dostępność ekonomiczna i fizyczna alkoholu oraz naruszanie prawa w związku ze sprzedażą alkoholu.

(akta kontroli Tom I, str. 51-58, 65-72, 80-85, 92-96, 102-105, 116-120)

W latach 2016-2019 w Gminnych Programach Profilaktyki zdiagnozowano kluczowe problemy i potrzeby, i na tej podstawie określono cele i działania profilaktyczne.

¹⁸ Z 3,7% w 2009 r. do 9,4% w 2018 r.

¹⁹ Z 11,6% w 2009 r. do 15,0% w 2018 r.

²⁰ Łączna ilość uczniów w tej grupie badawczej wynosiła 291, w tym uczniowie szkół prowadzonych przez powiat 108 osób, co stanowiło 37% wszystkich badanych uczniów tej grupy wiekowej.

²¹ Nauczyciele zgłaszali np. przejawy zachowań agresywnych, skłonność do przemocy rówieśniczej, lekceważenie nauczycieli, skłonność do palenia papierosów, używanie alkoholu bądź używanie lub próby używania narkotyków.

Zidentyfikowano istniejące w Gminie zasoby instytucjonalne i kadrowe do wykorzystania w Gminnym Programie Profilaktyki (w tym m.in. poradnie terapii uzależnień, cztery świetlice środowiskowe - placówki wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży), wskazano na współpracę z Kuratorami Sądu Rejonowego w Wołominie, Wydziałem ds. Nieletnich oraz Wydziałem Prewencji Komendy Powiatowej Policji, Strażą Miejską i Zespołem Interdyscyplinarnym ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz z stacjonarnymi placówkami w zakresie leczenia odwykowego oraz Gminną Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

(akta kontroli Tom I, str.58-62, 72-76, 86-89, 96-99, 106-109, 122-126)

W badanych latach w Gminnych Programach Profilaktyki nie zmieniły się cztery główne cele strategiczne tj.: propagowanie zdrowego trybu życia, ograniczenie skutków zaburzeń życia rodzinnego, w tym przemocy w rodzinie, poprawa stanu psychofizycznego i społecznego funkcjonowania osób nadużywających i uzależnionych od alkoholu i innych środków psychoaktywnych oraz promowanie odpowiedzialnego handlu. Do każdego celu strategicznego przypisano cele szczegółowe, a do nich działania oraz przewidywaną kwotę wydatków. I tak np.: dla osiągnięcia celu "kształtowanie świadomości zdrowotnej i motywacji do dbania o zdrowie dzieci i młodzieży", określono działanie polegające na wprowadzeniu do szkół rekomendowanych programów profilaktyki uzależnień adresowanych do dzieci i młodzieży, a także szkolenie rodziców i wychowawców. Ponadto uznano za niezbędne wspieranie szkół i placówek opiekuńczo-wychowawczych poprzez finansowanie realizacji programów profilaktycznych znajdujących się w bazie programów rekomendowanych.

(akta kontroli Tom I, str. 58-62, 72-76, 86-89, 96-99, 106-109, 122-126)

W Gminnych Programach nie dokonano wyodrębnienia poziomów profilaktyki na: profilaktykę uniwersalną, wskazującą i selektywną.

Jak wyjaśniła Dyrektor OPTU-SPZOZ profilaktyka selektywna i wskazująca prowadzone były w szkołach po otrzymaniu informacji od dyrektorów szkół o niepokojących zjawiskach wśród uczniów, a także w świetlicach środowiskowych dla dzieci i młodzieży z tzw. rodzin zagrożonych.

Zdaniem NIK, doprecyzowanie w Gminnych Programach zapisów dotyczących poziomów profilaktyki na uniwersalną, selektywną i wskazującą, pozwoliłoby usystematyzować zadania Gminy w tym zakresie, co byłoby zgodne z działaniami przewidzianymi w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020.

(akta kontroli Tom I, str.506-507)

Osiągnięcie celu - ograniczenie skutków zaburzeń życia rodzinnego, w tym przemocy było realizowane przez OPTU-SPZOZ poprzez następujące działania: prowadzenie placówek wsparcia dziennego, organizację szkoleń i objęcie superwizją osób pracujących z dziećmi i młodzieżą oraz prowadzenie grup edukacyjno-korekcyjnych.

(akta kontroli Tom I, str.384-386,390-392, Tom II str. 15-20, 23-25, 113-117, 196-199, 248-252)

Organizacja szkoleń dla właścicieli sklepów i sprzedawców była działaniem w zakresie promowania odpowiedzialnego handlu (w związku z zidentyfikowanym w Gminie problemem dotyczącym dużej dostępności ekonomicznej i fizycznej alkoholu oraz naruszaniem prawa związanym ze sprzedażą alkoholu).

(akta kontroli str. akta kontroli Tom I, str.386, 392, 499, Tom II str.20, 117,)

Wyznacznikiem osiągnięcia zakładanego rezultatu była liczba osób uczestniczących w danym działaniu profilaktycznym (liczba dzieci i młodzieży, rodziców, wychowawców objęta programami profilaktycznymi, liczba osób uczestniczących w

poszczególnych terapiach, liczba interwencji, liczba przeprowadzonych kontroli). Rezultaty tych działań wykazywane były w sporządzanych sprawozdaniach z realizacji Gminnego Programu Profilaktyki, akceptowane przez Burmistrza i przedkładane na posiedzenia Rady Miasta. Wg. ww. sprawozdań, w badanych latach planowane mierniki zostały osiągnięte lub przekroczone, za wyjątkiem roku 2017 r, gdzie zaplanowano w Gminnym Programie objęcie w szkołach rekomendowanymi programami profilaktycznymi 3 000 uczniów, a objęto 2 846.

Jak wyjaśniła dyrektor OPTU-SPZOZ różnica między miernikiem zaplanowanym, a zrealizowanym wynikała z liczby uczniów obecnych w szkołach w dniach realizacji programów (frekwencja w klasach nie wynosiła 100%).

(akta kontroli tom I, str. 379-397, tom II str. 15-20, 23-25, 113-117, 196-199, 248-252)

W latach 2016-2018 w Gminnych Programach nie zapisano obowiązku corocznej oceny ich skuteczności. Jednakże w celu oceny działań profilaktycznych Gmina w 2017 r. i 2018 r. zrealizowała wyżej opisane badania.

Jak wyjaśniła Dyrektor OPTU-SPZOZ, przewodnicząca Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych: „Profilaktyka powinna mieć charakter długookresowy i ciągły, bo cele strategiczne osiąga się w długofalowym procesie, gdyż dotyczą głównie zmiany norm i postaw. Nie zachodzi potrzeba corocznej oceny całości Gminnych Programów Profilaktyki, ponieważ nie ma takiego obowiązku ustawowego, ponadto jest to bardzo kosztowne. Corocznie dokonujemy oceny działań zawartych w Gminnych Programach poprzez wnioski z ewaluacji bezpośredniej - ankiety wypełnione przez uczestników - po zakończonym udziale w programie profilaktycznym oraz poprzez realizację wskaźników poszczególnych zadań i informacje zwrotne od instytucji współpracujących (szkoły, policja, kuratorzy, ośrodki pomocy). W celu oceny działań profilaktycznych Gmina zrealizowała badania własne w 2017 i 2018 r, a kolejne zaplanowane są na 2022 r., wzorem badań ESPAD²² oraz bazując na założeniach Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020, rozdział VI, ust. 2, pkt 2.5, ppkt 2 - Realizacja badań ilościowych w populacji generalnej i wśród dzieci i młodzieży szkolnej, prowadzonych co najmniej co cztery lata według metodologii EMCDDA²³.

(akta kontroli str. 203-229, 231-238, 240- 275, 398, 506)

Gminne Programy Profilaktyki na lata 2017-2019, uwzględniały cele i zadania z obszaru profilaktyki uzależnień od alkoholu i substancji psychoaktywnych, wskazane do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020 w tym: upowszechnianie i wdrażanie programów profilaktycznych o naukowych podstawach i o potwierdzonej skuteczności, zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia; od 2017 r. uwzględniano działalność wychowawczą, edukacyjną, informacyjną i profilaktyczną prowadzoną w szkołach i placówkach systemu oświaty w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii w szczególności dla dzieci i młodzieży. Działania te realizowano m.in. poprzez objęcie dzieci i młodzieży programami profilaktycznymi w szkołach, informowanie nauczycieli i wychowawców o możliwości zgłaszania się na bezpłatne szkolenia²⁴ przygotowujące realizatorów rekomendowanych programów profilaktycznych,

²² Są to badania ankietowe dotyczące używania substancji psychoaktywnych (papierosy, alkohol, narkotyki, dopalacze) przez młodzież szkolną, realizowane w Polsce co 4 lata i stanowią część międzynarodowego projektu „European School Survey Project on Alcohol and Drugs”.

²³ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction - Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii - zdecentralizowana agencja Unii Europejskiej, której zadaniem jest dostarczanie UE i jej państwom członkowskim obiektywnych, rzetelnych i porównywalnych informacji o narkotykach i narkomanii.

²⁴ Domowi Detektywi oraz Fantastyczne Możliwości.

organizację corocznych spotkań z wychowawcami/dyrektorami szkół w sprawie przeprowadzenia w szkołach rekomendowanych programów profilaktycznych. We wrześniu 2018 r. zorganizowano konferencję²⁵ poświęconą omówieniu wyników i porównaniu przeprowadzonych w 2009 i 2018 r. badań w wołomińskich szkołach. Omawiano m.in. kierunki rozwoju współczesnej profilaktyki oraz dyskutowano o doborze najodpowiedniejszych programów profilaktycznych z zaproszonymi ekspertami²⁶.

(akta kontroli str.276-283, 401-429)

W latach 2017-2019 zaplanowane w Gminnym Programie Profilaktyki działania skupiały się zarówno na prowadzeniu profilaktyki dla dzieci i młodzieży (uczniów), szkoleniu nauczycieli, pedagogów oraz rodziców, a także podnoszeniu kwalifikacji osób pracujących z osobami uzależnionymi oraz ich rodzinami.

(akta kontroli str.58-61, 72-75, 86-88, 96-98, 122-124)

W badanych latach Gmina Wołomin w ramach Gminnych Programów Profilaktyki realizowała działania profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków w tym m.in.:

- prowadzenie na różnych poziomach profilaktyki poprzez wprowadzenie do szkół programów profilaktycznych o naukowo stwierdzonej skuteczności będących w bazie programów rekomendowanych;
- organizację szkoleń i warsztatów dla nauczycieli i wychowawców;
- organizację spotkań z kuratorami sądowymi w Wołominie, podczas których informowano o formach pomocy i działaniach profilaktycznych w tym również rekomendowanych programach profilaktycznych, programach realizowanych w szkołach, o ofercie edukacyjnej i terapeutycznej OPTU-SPZOZ oraz o możliwości kierowania osób potrzebujących do świetlic środowiskowych, poradni dla dzieci i młodzieży, poradni dla osób dorosłych w tym osób uzależnionych, stosujących przemoc i doświadczających przemocy. W latach 2016-2018 corocznie organizowano spotkanie w których uczestniczyło po 20 kuratorów;
- organizację zimowych i letnich warsztatów edukacyjno-profilaktycznych dla dzieci i młodzieży z tzw. grup ryzyka – tzw. półkolonie (w 2018 r. uczestniczyło 269 dzieci i wydano na ten cel 47,5 tys. zł, w 2017 r. uczestniczyło 310 dzieci i wydano 62,0 tys. zł, a w 2016 r. wydano 22 tys. zł i uczestniczyło 276 dzieci);
- prowadzenie placówek wsparcia dziennego w formie opiekuńczej (z programem socjoterapeutycznym) dla dzieci z rodzin z uzależnieniem oraz z grup ryzyka (zapewniano m.in. pomoc w nauce i odrabianiu lekcji, organizację czasu wolnego, zabawę, zajęcia sportowe, rozwój zainteresowań oraz zajęcia profilaktyczne i posiłek). W 2017 r. objęto wsparciem 170 dzieci i wydano na ten cel 618,8 tys. zł, a w 2016 r. 123 dzieci i wydano 627,14 tys. zł;
- szkolenia dla sprzedawców napojów alkoholowych w 2017 r. – wydano 5 tys. zł, i szkoleniem objęto 23 osoby;
- jednorazowe prelekcje i pogadanki dotyczące profilaktyki zachowań ryzykownych dzieci i młodzieży (zorganizowano jedynie w 2016 r., objęto nimi 630 uczestników i wydano na ten cel 7,5 tys. zł)²⁷;
- kampanie edukacyjne adresowane do dzieci i młodzieży oraz rodziców w ramach ogólnopolskiej kampanii „zachowaj Trzeźwy Umysł” oraz „Postaw na rodzinę”,

²⁵ W konferencji uczestniczyli m.in. dyrektorzy i pedagodzy, wychowawcy szkół wołomińskich oraz przedstawiciele Urzędu Miasta i Gminy oraz radni.

²⁶ Prof. Pedagogium dr hab. Krzysztof Wojcieszek, twórca m.in. programów rekomendowanych z zakresu profilaktyki oraz Dorota Żyro, Wicedyrektor Ośrodka Rozwoju Edukacji, ekspert ds. pomocy psychologiczno-pedagogicznej, niepełnosprawności i współpracy na rzecz dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. (informacje dotyczące ekspertów sprawdzano na stronach www.)

²⁷ Licealiści klas pierwszych i drugich uczestniczyli w koncercie pn. „Jutro jest... wtedy pochylisz się nad sobą” Jarka Wajka-byłego wokalisty zespołu „Oddział Zamknięty”. Program artystyczny jest świadectwem wyleczonej osoby uzależnionej od alkoholu, papierosów i narkotyków.

podczas których rozpowszechniano materiały edukacyjne (w tym m.in. ulotki, scenariusze zajęć, audycje edukacyjne). W 2017 r. wydano na dystrybucję ww. materiałów 96 zł i wzięło w nich udział 100 osób. W ramach ww. działań zorganizowano konkursy plastyczne, muzyczne i literackie dla uczniów wołomińskich szkół. W 2016 w konkursie plastycznym wzięło udział 800 osób, na ten cel wydano 1,2 tys. zł.

Ponadto realizowano inne zadania zapisane w Gminnych Programach Profilaktyki, w tym m.in.: prowadzenie grupy terapeutycznej dla Dorosłych Dzieci Alkoholików (DDA), zakup testów do wykrywania substancji psychoaktywnych w organizmie, działania podejmowane przez Gminą Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w zakresie opiniowania wniosków o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, uczestniczenie w kontrolach punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli Tom I str. 384-386, 391-392, 398, 433-503, 513-515, 517, Tom II str. 15-20, 23-25, 113-117, 196-199, 248-252)

W latach 2013-2015 Gmina Wołomin zrealizowała: w 2013 r. jeden program profilaktyczny o naukowych podstawach - Archipelag Skarbów, w którym uczestniczyło 125 dzieci, 4 nauczycieli i 80 rodziców, na który wydano 3,5 tys. zł. W 2014 i 2015 zorganizowano również po jednym programie profilaktycznym – Szkoła dla Rodziców i Wychowawców w którym uczestniczyło kolejno 40 oraz 30 rodziców. Na realizację programów wydano w 2014 r kwotę 10,0 tys. zł, a w 2015 r. – 8,3 tys. zł.

(akta kontroli Tom I str. 194)

W latach 2016-2018 w ramach Gminnego Programu Profilaktyki w szkołach i placówkach systemu oświaty były realizowane programy o potwierdzonej skuteczności lub oparte na naukowych podstawach, znajdujące się w bazie programów rekomendowanych. Gmina działalność związaną z profilaktyką uzależnień od alkoholu i substancji psychoaktywnych zrealizowała w ramach siedmiu programów profilaktycznych, które przeprowadzono łącznie dziesięć razy. Pięć programów rekomendowanych²⁸ na poziomie profilaktyki uniwersalnej: „Szkoła dla Rodziców i Wychowawców” (w 2016, 2017 i 2018 roku), „Archipelag Skarbów”, „Program Profilaktyczno-Wychowawczy Epsilon” i „Program Profilaktyczny Debata” (przeprowadzane w 2017 i 2018 r) oraz „ARS - czyli jak dbać o miłość”, przeprowadzony w 2017 r.²⁹ Pozostałe dwa programy były programami interwencyjnymi - „Korekta” (nakierowany na profilaktykę wskazującą)³⁰, zrealizowany w 2017 r. oraz program „Saper”, który przeprowadzono dwukrotnie (w 2017 i 2018 r.)³¹.

(akta kontroli str. 192, 195-202)

W 2016 r. nie objęto uczniów profilaktycznymi programami o naukowo stwierdzonej skuteczności.

(akta kontroli str. 189)

²⁸ Przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Ośrodek Rozwoju Edukacji oraz Instytut Psychiatrii i Neurologii

²⁹ Realizowany przez Główny Inspektorat Sanitarny, współfinansowany ze środków szwajcarsko – polskiego programu współpracy. Od 2018 r. ww. program funkcjonuje w bazie programów rekomendowanych.

³⁰ Dla uczniów ostatnich klas szkół ponadgimnazjalnych, metrykalnie dorosłych, będących z tzw. grupy ryzyka,

³¹ Programy w przeszłości znajdowały się w bazie programów rekomendowanych. Wg systemu i procedur udzielania rekomendacji, zamieszczonych na stronie Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych rekomendacje przyznawane są na pięć lat. <http://www.parpa.pl/index.php/profilaktyka-system-rekomendacji/rekomendowane-programy-profilaktyczne>

Jak wyjaśniła Burmistrz w 2016 r. nie realizowano żadnego programu profilaktycznego wśród dzieci i młodzieży w szkołach, gdyż żadna ze szkół z terenu gminy nie złożyła takiego zapotrzebowania.

(akta kontroli str.315)

W 2016 r. programami profilaktycznymi objęto 36 rodziców oraz 21 nauczycieli/wychowawców (koszt realizacji to 12,2 tys. zł, z czego 2,3 tys. zł profilaktyka alkoholowa i 9,9 tys. zł profilaktyka narkotykowa).

W 2017 r. w rekomendowanych programach profilaktycznych uczestniczyło 2 551 uczniów, 410 rodziców oraz 122 nauczycieli/wychowawców (koszt realizacji – 89, 2 tys. zł), a w 2018 r. – 2 306 uczniów i 236 rodziców oraz 80 nauczycieli (koszt 84,4 tys. zł).

(akta kontroli str.189)

W latach 2016-2018 Gmina Wołomin, łącznie na realizację profilaktycznych programów o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności wydatkowała: 185,7 tys. zł, z czego w 2016 r. – 12,2 tys. zł (2,3 tys. zł profilaktyka uzależnień od alkoholu i 9,9 tys. zł profilaktyka uzależnień od narkotyków, program skierowany do rodziców i wychowawców), w 2017 r. – 89,2 tys. zł (50,8 tys. zł profilaktyka uzależnień od alkoholu i 38,4 tys. zł profilaktyka uzależnień od narkotyków), a w 2018 r. – 84,4 tys. zł (49,4 tys. zł profilaktyka uzależnień od alkoholu i 34,9 tys. zł profilaktyka uzależnień od narkotyków).

(akta kontroli str.190)

Sukcesywnie rosła również kwota wydatków związanych z realizacją Gminnych Programów Profilaktyki. W 2016 r. Gmina wydatkowała na ten cel 679,04 tys. zł, w 2017 r. 821,09 tys. zł, a w 2018 r. 997,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 508)

Programy profilaktyczne planowane do wdrożenia w wołomińskich szkołach w ramach Gminnych Programów były wybierane na podstawie zgłoszonego pisemnie zapotrzebowania przez dyrektorów szkół, pedagogów i psychologów do OPTU-SPZOZ. Najistotniejszym kryterium wyboru programów profilaktycznych do realizacji w szkołach był wymóg, aby ww. programy miały naukowe podstawy lub potwierdzoną skuteczność, a w szczególności były w bazie programów rekomendowanych. Realizatorzy programów byli wybierani poprzez metryczki organizacji zamieszczone w opisie programu znajdującego się w bazie programów rekomendowanych (autorzy programów lub osoby wskazane przez autorów).

(akta kontroli str.203-238, 297-313, 506)

Gmina nie ubiegała się o uzyskanie rekomendacji lub naukowego potwierdzenia skuteczności programów profilaktycznych oraz nie udzielała wsparcia innemu podmiotowi w uzyskaniu rekomendacji, bądź potwierdzenia skuteczności programów profilaktycznych realizowanych przez ten podmiot.

Burmistrz wyjaśniła, iż proces ten jest długotrwały i wymaga poniesienia znacznych nakładów finansowych, natomiast podmioty zewnętrzne nie zwracały się do Miasta o powyższe.

(akta kontroli str. 295, 298)

W okresie objętym kontrolą Gmina w 2016 r. poniosła nakłady w zakresie wydatków inwestycyjnych na kwotę 12,9 tys. zł na doposażenie placówek wsparcia dziennego (zakup trzech zmywarek) ze środków Gminnego Programu Profilaktycznego.

(akta kontroli str.298)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Warszawie.

Warszawa, kwietnia 2019 r.

Kontroler
Elżbieta Grzędzińska
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor
[imię i nazwisko]

.....
podpis

.....
podpis