

**Sprawozdanie  
z XXVII Posiedzenia Parlamentarnego Zespołu ds. Rozwiązywania Problemów Uzależnień  
19 lutego 2019 r.**

Przedmiotem XXVII posiedzenia Parlamentarnego Zespołu ds. Rozwiązywania Problemów Uzależnień było *funkcjonowanie gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii*.

W posiedzeniu udział wzięli: poseł **Małgorzata Zwiercan** (WiS) - przewodnicząca Zespołu, poseł **Krystyna Wróblewska** (PiS) – wiceprzewodnicząca Zespołu oraz zaproszeni goście: **Krzysztof Brzózka** – dyrektor Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, **Piotr Jabłoński** – dyrektor Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii, **Katarzyna Łukowska** – zastępca dyrektora Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, **Teresa Szopińska-Grodzka** – główny specjalista Departamentu Wychowania i Kształcenia Integracyjnego w Ministerstwie Edukacji Narodowej, **Artur Malczewski** – kierownik Centrum Informacji o Narkotykach i Narkomanii Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii, **Tomasz Białas** – dyrektor Departamentu Nadzoru nad Środkami Zastępczymi Głównego Inspektoratu Sanitarnego, **Grażyna Wróblewska** – przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, **Bożena Malik** – przewodnicząca Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Bytomiu, **Adam Nyk** - wiceprzewodniczący Zarządu Głównego Stowarzyszenia MONAR, **Maria Banaszak** – główny specjalista do spraw merytorycznych z Biura Zarządu Głównego Stowarzyszenia MONAR, **Tomasz Kowalewicz** – fundator i Członek Zarządu Fundacji Praesterno, **Marta Cieślak** – przedstawicielka Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego z Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej, **Teresa Staniaszczyk** – przedstawicielka Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego z Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej, **Ewa Szczypior** – starszy inspektor wojewódzki z Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego z Wydziału

Polityki Społecznej, **Jolanta Turek** – pracownik Wydziału Zdrowia z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, **Tomasz Maruszewski** – starszy specjalista z Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie z Wydziału Polityki Społecznej, **Mariusz Pasek** – pełnomocnik wojewody świętokrzyskiego do spraw uzależnień, AIDS i HIV, **Danuta Kuciewicz** – przedstawicielka Urzędu Miasta Warszawy z Biura Pomocy i Projektów Społecznych, **Urszula Gnojnicka** – wiceprezes Stowarzyszenia Terapeutów Uzależnień, **Krzysztof Pielechowski** – przedstawiciel Stowarzyszenia Terapeutów Uzależnień, **Paweł Krysztofiak** – dyrektor Fundacji BSK AA, **Włodzimierz Wieczorek** – asystent przewodniczącej Zespołu.

Przewodnicząca Zespołu, poseł Małgorzata Zwiercan witając uczestników posiedzenia Zagadnienie nakreśliła szerokie spektrum spraw omawianej problematyki, w której można wymienić aspekty takie jak: przygotowanie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na podstawie dokonanej diagnozy, wdrażanie konkursów i realizacja zadań zaplanowanych w gminnych programach, sprawozdawczość z realizacji gminnego programu, kontrola realizacji gminnych programów w aspekcie zgodności z ustawą i w aspekcie gospodarki finansowej, kadry odpowiedzialne za funkcjonowanie gminnych programów, ich kompetencje i szkolenia. Pani Poseł podkreśliła pozytywne trendy zmian, czego przykładem może być fakt, iż rośnie liczba gmin, które finansowały programy posiadające rekomendacje w systemie rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego. Z drugiej strony sprawozdania finansowe wskazują, że wydatkowanie środków finansowych w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii nie jest w pełni efektywne i merytoryczne uzasadnione.

Autorem pierwszej merytorycznej prezentacji była Katarzyna Łukowska, zastępca dyrektora Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Omówiła funkcjonowanie gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień na podstawie danych zbieranych przez PARPA: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/385\\_20190219/\\$file/385\\_20190219.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/385_20190219/$file/385_20190219.pdf)

Autorem kolejnej prezentacji był kierownik Centrum Informacji o Narkotykach i Narkomanii Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii Artur Malczewski. We wprowadzeniu Autor nawiązał do roku 2005, w którym weszła w życie *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii* nakładająca na samorzady obowiązek tworzenia strategii przeciwdziałania problemom uzależnień narkotykowych. W ślad za tym Krajowe Biuro podjęło starania, by wykorzystać środki unijne i w konsekwencji działań wspólnych z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej 800 gmin w całym kraju zostało przeszkolonych w dziedzinie tworzenia lokalnych programów przeciwdziałania narkomanii. W kolejnych latach zrealizowany został międzynarodowy projekt, dzięki któremu przeszkolone zostały kadry około 100 kolejnych gmin. Znaczącym czynnikiem efektywnej współpracy KBPN z samorządami było zaangażowanie organizacji pozarządowych, jak Fundacja Praesternio oraz wprowadzenie Narodowego Programu Zdrowia. Szkolenia pracowników samorządów w zakresie budowania strategii przeciwdziałania narkomanii przynosiły oczekiwane efekty.

W dalszej części Autor dokonał omówienia prezentacji multimedialnej: [*Prezentacja KBPN jest dostępna na stronie:* [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/385\\_20190219\\_1/\\$file/385\\_20190219\\_1.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/385_20190219_1/$file/385_20190219_1.pdf)]

Kolejnym prelegentem była Grażyna Wróblewska, przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. Pani przewodnicząca scharakteryzowała zakres prac kontrolnych RIO, w ramach kontroli gospodarki finansowej gmin, odnoszących się do wydatkowania środków pochodzących z tzw. „korkowego”. Po pierwsze, Regionalne Izby Obrachunkowe są organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. Regionalne Izby Obrachunkowe w swojej działalności nadzorczej badają uchwały budżetowe i wszystkie zmiany dokonywane w ciągu roku przez organy jednostek samorządu terytorialnego, także zwracają uwagę na to, czy w tych budżetach zaplanowane zostały przede wszystkim dochody z tytułu opłat za wydane zezwolenia i za korzystanie z tych zezwoleń – jak również czy zostały zaplanowane wydatki w tych dwóch rozdziałach: przeciwdziałania alkoholizmowi i zwalczanie narkomanii. W toku prelekcji zostały przytoczone dane, według których za trzy kwartały 2018 roku pula omawianych środków pochodząca z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu kształtuje się w planie na ponad 818 milionów.

Kontrola realizacji dochodów z tytułu tzw. „korkowego” ujawnia pewne nieprawidłowości związane z realizacją dochodów, czego przykładem może być wydawanie zezwoleń przed wniesieniem opłaty, czy utrzymywanie zezwoleń w przypadku niezłożenia oświadczenia o wysokości sprzedaży nie wygaszają tych przyznaných uprawnień. To są dwie najczęstsze nieprawidłowości ujawniane w toku kontroli.

Jeżeli chodzi o wydatkowanie środków w ramach realizacji gminnych programów rozwiązywania problemów uzależnień, to planowane wydatki na 2018 rok wynosiły ponad 916 milionów. Z tego wynika, że ponad 100 mln, które znalazły się w planie, miała pochodzić z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ze środków, które nie zostały wykorzystane w latach poprzednich. Dane cząstkowe za trzy kwartały 2018 r. wskazywały, że realizacja ich była na poziomie 592 mln. Te dane sugerują, że nie udało się zrealizować wszystkich planowanych wydatków w 4 kwartale i że znacząca część tych środków zostanie przekięgowana do budżetu za rok 2019 r. Z planowanych 61 mln na realizację programów na zwalczanie narkomanii zrealizowano w przecięgu 3 kwartałów 35 milionów, a na realizację programów alkoholowych planowano 855 milionów, natomiast wykonano 556.

Prelegentka przypomniała, że w grudniu 2018 roku nastąpiła zmiana Ustawy o finansach publicznych. W nowelizacji ustawy znalazł się zapis, który mówi o źródłach finansowania deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zapisano tam między innymi, że deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być sfinansowany przychodami pochodzącymi z niewykorzystanych środków pieniężnych pozostających na rachunku bieżącym wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach. To może oznaczać, że samorzady będą chciały wprowadzić praktykę oszczędzania, by po zakończeniu roku budżetowego sfinansować z niewykorzystanych środków deficyt budżetu.

W tym kontekście zadaniem Regionalnych Izb Obrachunkowych będzie pilnowanie tego, aby przeznaczenie niewykorzystanych środków było kierunkowe, zgodnie z ustawą, aby ta zmiana Ustawy o finansach publicznych nie spowodowała ujemnych następstw dla realizacji tych programów rozwiązywania problemów uzależnień.

W toku referatu zostały omówione założenia raportu o stanie gminy oraz kompleksowej kontroli RIO realizowanej co najmniej raz na cztery lata. Kontrola kompleksowa prowadzona jest według określonego zakresu, obejmując między innymi wykonanie wydatków, realizację dochodów, realizację wydatków, w tym wydatków na realizację programów związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi. Kontrola ta prowadzona jest według kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Kontrole te dotychczas uwzględniały dwa obszary: czy środki, które pozostały na koniec danego roku budżetowego zostały przeznaczone na realizację tych programów, czy poszły na inne cele nieokreślone w programach oraz czy były wydatkowane na zadania, które zostały zapisane w programie. W tym miejscu przytoczone zostały przykłady i statystyki odnoszące się do niezgodnego z przeznaczeniem wydatkowania środków, stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na uwagę zasługuje fakt, iż kontrola RIO pomija część merytoryczną kontrolowanych programów rozwiązywania problemów uzależnień. Uchwały rady gminy w sprawie ustalenia programu, którą wojewoda uznał za zgodną z prawem i nie zakwestionował określonych rodzajów wydatków ujętych w tym programie, nie może być już przez RIO podważana.

W tym miejscu debaty zakończyła się część prelekcyjna i rozpoczęła się dyskusja, w której wzięli udział: przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska, zastępca dyrektora Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Katarzyna Łukowska, fundator i członek Zarządu Fundacji Praesterno Tomasz Kowalewicz, dyrektor Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Krzysztof Brzózka, kierownik Centrum Informacji o Narkotykach i Narkomanii Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii Artur Malczewski, dyrektor Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii Piotr Jabłoński, przewodnicząca Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Bytomiu Bożena Malik, wiceprzewodniczący Zarządu Głównego Stowarzyszenia MONAR Adam Nyk, główny specjalista Departamentu Wychowania i Kształcenia Integracyjnego w Ministerstwie Edukacji Narodowej Teresa Szopińska-Grodzka, dyrektor WOPiTu w Łomży Renata Szymańska.

W następstwie przedstawionych informacji i opinii, a także dyskusji podczas posiedzenia zespołu uczestnicy sformułowali następujące wnioski:

- ✓ Gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych lub gminne programy przeciwdziałania narkomanii są obecnie przygotowywane na okres jednego roku. Jest to zbyt krótki horyzont czasowy, gdyż strategię rozwiązywania problemów uzależnień winny być kilkuletnie. Ponadto przeprowadzanie diagnozy problemowej w gminie, które powinno poprzedzać przygotowanie programu, jest kosztowne. W związku z tym należy przygotować takie regulacje prawne, które pozwolą na uchwalanie gminnych programów rozwiązywania problemów uzależnień na okres 3 lat.
- ✓ Niewykorzystane środki finansowe w danym roku budżetowym winny być przeznaczane na realizację zadań gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii a także na realizację zadań placówki wsparcia dziennego w następnym roku. Jednocześnie należy dążyć do tego, by środki te nie mogły być przeznaczane na inne cele. Uwaga ta jest adresowana

do ustawodawcy, NIK oraz RIO w kontekście zmiany Ustawy o finansach publicznych, która weszła w życie w grudniu 2018 r., która stwarza pole interpretacyjne sugerujące możliwość finansowania deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego z przychodów pochodzących z niewykorzystanych środków pieniężnych pozostających na rachunku bieżącym. NIK i RIO winny sprawdzać, czy gminne i miejskie programy są realizowane w całości i z czego wynika, że nie zostały zrealizowane wydatki zaplanowane w budżecie na realizację programów profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień.

- ✓ Należy doprecyzować regulacje prawne odnoszące się do zasad funkcjonowania punktów konsultacyjnych. W praktyce punkty te wykraczają w swoich działaniach poza ramy kompetencyjne.
- ✓ Należy kontynuować działania ukierunkowane na podnoszenie kompetencji samorządowców w zakresie profilaktyki uzależnień, tworzenia diagnozy problemowej w gminach, poprzedzającej tworzenie gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień. Jeśli w komisjach zasiadają przypadkowe osoby, te programy też będą przypadkowe. W konsekwencji obok podnoszenia kwalifikacji urzędników odpowiedzialnych za problematykę uzależnień należy również zwiększać wykorzystanie sprawdzonych, skutecznych rekomendowanych programów profilaktycznych. Istotne jest również selektywne pod kątem kompetencji dobieranie organizacji realizujących dla samorządów zadania w zakresie profilaktyki.
- ✓ Dyrektorzy szkół realizując zadania w dziedzinie profilaktyki uzależnień winni zostać zobligowani do korzystania z rekomendowanych programów profilaktyki uzależnień oraz do doboru odpowiednio przygotowanych osób do realizowania zadań w dziedzinie profilaktyki uzależnień.