

Raport ze społecznego monitoringu Funduszu Korkowego w gminie Lublin

opracowanie: Krzysztof Jakubowski



Spis treści

- I. Podstawy teoretyczne.
- II. Informacje wprowadzające dotyczące sytuacji w gminie Lublin.
- III. Wyniki obserwacji.
- IV. Wnioski i opinie.
- V. Załączniki.
 - 1. Uwagi do raportu dyrektora Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta Lublin.
 - 2. Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2001 rok.
 - 3. Ankieta PARPA G-1 za 2011 rok.
 - 4. Plan konferencji „Pielęgnowanie Zdrowia Rodziny – Perspektywa Europejska” w wersji otrzymanej w czerwcu oraz przesłanej pocztą elektroniczną w październiku.

I. Podstawy teoretyczne.

1. WPROWADZENIE

Pieniądze pochodzące z zezwoleń na sprzedaż alkoholu to jedno ze źródeł zasilających budżet gminy. Nie mogą one jednak trafiać do wspólnego worka i być wydawane na dowolny cel. Środki te, nazywane funduszem korkowym (lub kapslowym) powinny być przeznaczone na profilaktykę i rozwiązywanie problemów alkoholowych i narkomanii. To, w jaki sposób najlepiej przysłużyć się temu celowi, gminy określają w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich od 2011 roku koordynuje działania osób, które chcą mieć wpływ na to, aby pieniądze z funduszu korkowego były wydawane przejrzysto, efektywnie i zgodnie z prawem.

Realizacja tego zadania ma służyć wywołaniu dyskusji wokół tematu radzenia sobie z problemami alkoholowymi i narkomanią na poziomie lokalnym. Aby rozpocząć tę dyskusję, osoby prowadzące działania zbierały informacje o tym, jak wygląda wydawanie środków z funduszu korkowego w ich gminach.

Akcja „Masz Głos, Masz Wybór”

Akcja „Masz Głos, Masz Wybór” jest ogólnopolską akcją angażującą obywateli i obywatelki oraz władze samorządowe do dialogu i współpracy. Rozpoczęła się w 2002 roku i do tej pory objęła swoim działaniem ponad 600 gmin w całej Polsce. Od 2012 roku akcję organizują: Fundacja im. Stefana Batorego i Stowarzyszenie Szkoła Liderów wraz z Pracownią Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Pracownią Zrównoważonego Rozwoju oraz Stowarzyszeniem Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.

Do akcji zgłosiło się ponad 170 uczestników. Biorą w niej udział organizacje pozarządowe, grupy mieszkańców, szkoły, biblioteki, domy kultury oraz lokalne media. Uczestnicy i uczestniczki – we współpracy z władzami gminy lub miasta – realizowali jedno z sześciu zadań zaproponowanych przez organizatorów. Ci, którzy najskuteczniej zachęcili do współpracy władze samorządowe i mieszkańców, mają szansę na nagrodę Super Samorząd 2012, objętej honorowym patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Bronisława Komorowskiego.

Zadanie „Współdecyduj o funduszu korkowym” realizowało ponad 40 obywateli i obywaterek, grup nieformalnych, organizacji. Poznając gminną politykę przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii, sprawdzali, jak wygląda i z czego

się składa budżet gminy, uczyli się korzystać ze swoich praw i nabywali kompetencje w kontaktach z władzami gminy.

2. PODSTAWY PRAWNE

I. Wstęp. Podstawowe akty prawne. PARPA

Tzw. korkowe stanowią środki pochodzące z opłat pobieranych przez gminy za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych określone w art. 18(2) ustawy z 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. nr 70, poz. 473 z późn. zm.). Przepis ten wyraźnie wskazuje, że uzyskiwane przez gminy pieniądze mogą być wykorzystane tylko na programy związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii.

Przepisy zawarte w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej: uwtpa) mają służyć głównemu celowi ustawy wyrażonemu w art. 1, który stanowi, że organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy.

Ponadto, podmioty publiczne wymienione powyżej mają obowiązek popierać także tworzenie i rozwój organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom, jak również zapewniają warunki sprzyjające działaniom tych organizacji.

Ustawodawca przewidział w art. 2 szereg działań, które służyć będą realizacji tych celów:

- 1) tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymanie się od spożywania alkoholu;
- 2) działalność wychowawczą i informacyjną;
- 3) ustalanie odpowiedniego poziomu i właściwej struktury produkcji napojów alkoholowych przeznaczanych do spożycia w kraju;
- 4) ograniczanie dostępności alkoholu;

- 5) leczenie, rehabilitację i reintegrację osób uzależnionych od alkoholu;
- 6) zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie;
- 7) przeciwdziałanie przemocy w rodzinie,
- 8) wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez finansowanie centrów integracji społecznej.

Istotnym rozwiązaniem wprowadzonym przez ustawę było powołanie Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA), do której właściwości należą m.in.:

- 1) przygotowywanie projektu Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz projektu podziału środków na jego realizację;
- 2) opiniowanie i przygotowywanie projektów aktów prawnych oraz planów działań w zakresie polityki dotyczącej alkoholu i problemów alkoholowych;
- 3) prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej, opracowywanie ekspertyz oraz opracowywanie i wdrażanie nowych metod profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych;
- 4) udzielanie merytorycznej pomocy samorządom, instytucjom, stowarzyszeniom i osobom fizycznym, realizującym zadania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, oraz zlecanie i finansowanie realizacji tych zadań;
- 5) koordynacja i inicjowanie działań zwiększających skuteczność i dostępność leczenia odwykowego;
- 6) zlecanie i finansowanie zadań związanych z rozwiązywaniem problemów alkoholowych.

PARPA odgrywa doniosłą rolę w problematyce wydatkowania pieniędzy z funduszu korkowego. Co roku wydawane są Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Rekomendacje nie mają wiążącego charakteru, ale stanowią wiarygodną – zarówno pod względem prawnym, jak i merytorycznym – wskazówkę, w jaki sposób powinien być realizowany fundusz korkowy.

Również, co roku, PARPA opracowuje, na podstawie ankiet przesyłanych przez gminy, raporty na temat wykonywania uwtpa. One również stanowią cenne źródło wiedzy na temat błędów popełnianych przez gminy oraz zawierają opinię na temat prawidłowej realizacji działań związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi.

II. Gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych

Zgodnie z art. 4(1) uwtpa, prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gmin. Oznacza to, że działania podejmowane przez gminy pochodzą z ich środków własnych – są finansowane dodatkowo ze środków pochodzących ze z opłat z wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu.

Wykonywanie tych zadań obejmuje w szczególności:

- 1) zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu;
- 2) udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie;
- 3) 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 sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych;
- 4) wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych;
- 5) podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 131 i 15 ustawy oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego;
- 6) wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej.

Realizacja tych działań musi być zaplanowana na każdy rok z góry i mieć swoje odzwierciedlenie w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Gminy nie mogą przeznaczać pieniędzy z funduszu korkowego na inne cele niż określone w art. 4(1) ustawy i uwzględnione na tej podstawie w GPPiRPA. Stanowi on część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uchwalanego przez radę gminy – musi uwzględniać jej diagnozę i przyjęte rozwiązania. Jak wskazuje się w orzecznictwie, ustawodawca wymieniając w art. 4[1] ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.) zadania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych użył słowa "w szczególności", to znaczy, że wymieniony w nim katalog zadań nie jest zamknięty. Istotne jest natomiast, by podjęte działania miały na celu

zapobieganie lub rozwiązywanie patologicznych sytuacji o podłożu polegającym na nadużywaniu alkoholu. Pomoc świadczona na tej podstawie (i finansowana z opłat za zezwolenie na sprzedaż alkoholu) nie może więc dotyczyć innych patologii społecznych, np. strukturalnego bezrobocia, narkomanii, ubóstwa, bezdomności¹. Program może być realizowany przez ośrodek pomocy społecznej, lub inną jednostkę wskazaną w programie. W celu realizacji programu wójt (burmistrz, prezydent miasta) może również powołać pełnomocnika.

III. Gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych.

Bardzo ważną rolę w procesie przygotowywania programu oraz jego realizacji posiadają gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych. Komisje powoływane są przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Poza realizacją działań wyszczególnionych w programie, komisje mają również obowiązek podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego.

Gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych wykonują także ekspertyzy dotyczące zgodności lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych z odnośnymi uchwałami rady gminy oraz wydają opinię w drodze postanowień, stanowiące warunek wydania zezwolenia przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych.

W skład gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych wchodzi osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Obecnie nieokreślonych dokładnych warunków, kto i w jakim zakresie powinien przeprowadzać te szkolenia. Ma to zostać dopiero sprecyzowane nowelizacją uwtpa. Zasady wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych określa rada gminy w gminnych programach rozwiązywania problemów alkoholowych.

IV. Finansowanie realizacji gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

W celu pozyskania dodatkowych środków na finansowanie zadań określonych w programie gminy pobierają opłatę za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Szczegółowe wartości opłat w zależności od rodzaju napojów alkoholowych określone są w art. 11(1) uwtpa. Zgodnie z zapisami art. 12 ust. 1 i 2 ustawy, rada gminy ustala w drodze uchwały, dla terenu gminy liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z

¹ Wyrok WSA w Lublinie z 8 maja 2008 r. o sygn. akt: III SA/Lu 137/08

wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży oraz zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Co ważne, Liczba punktów sprzedaży oraz usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych powinny być dostosowane do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Zgodnie z art. 18 ustawy, sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży. Przedsiębiorca musi złożyć uprzednio stosowny wniosek. Ważną rolę odgrywa w tym procesie gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych, której pozytywna opinia jest niezbędna do wydania zezwolenia. Członkowie komisji, na podstawie upoważnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) mają prawo do kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia. Obejmuje to zarówno kwestie związane np. ze sprzedażą alkoholu nieletnim, ale również istnieje możliwość sprawdzenia czy przedsiębiorca sprzedaje alkohol pochodzący z legalnych źródeł.

Kluczowym dla analizy problemu jest art. 18 (2), który stanowi, że dochody z opłat za zezwolenia wykorzystywane będą na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, i nie mogą być przeznaczane na inne cele. Oznacza to, że sfinansowania z tych środków działań, które nie mieszczą się w programach stanowić będzie naruszenie dyscypliny finansowej. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi w art. 11 ust. 1, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia. W związku z tym należy zwrócić szczególną uwagę na termin wydania środków pochodzących z korkowego. Niewydane środki Rada Gminy musi zgłosić jako wydatki niewygasające. Oznacza to, że będą one mogły być przeznaczone na realizację programu w roku przyszłym. Nie podjęcie takiej uchwały również będzie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych².

Tymczasem wiele gmin wydaje pozyskane w ten sposób środki na inne cele. W roku 2001 proceder ten kontrolowała Najwyższa Izba Kontroli, która stwierdziła, że w większości skontrolowanych gmin stwierdzono liczne przypadki działań

² Tak też uważa PARPA: http://www.swiatproblemow.pl/2011_10_2.html

nielegalnych, niegospodarnych i nierzetelnych. NIK ocenia jako nielegalne m.in. wydatkowanie środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na zadania nie ujęte w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Działania takie w 1998 roku stwierdzono w 51% kontrolowanych gmin, a w 1999 roku - w 45.8% gmin i w I kwartale 2000 roku w 22.9% gmin. Kwoty nieprawidłowo wydatkowanych środków wyniosły w 1998 roku 19.1% poniesionych wydatków, w 1999 roku - 7.9%³.

Kolejna kontrola NIK objęła lata 2006 -2007. Działania kontrolerów wykazały m.in., że 37% badanych urzędów marszałkowskich i 59% badanych gmin wydatkowała opłaty z wydania pozwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na inne cele niż wymagały tego przepisy powszechnie obowiązującego prawa⁴.

Nadużycia w tym zakresie były również przedmiotem kontroli Regionalnych Izb Obrachunkowych m.in. Uchwała Nr II/222/2010 z dnia 19 stycznia 2010 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.

Również Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych zajęła niedawno stanowisko, że środki te nie mogą być przeznaczone na sfinansowanie innych działań gminy⁵.

Kontrola Najwyższej Izby Kontroli oraz Regionalnych Izb Obrachunkowych jest ograniczona ze względu na małą liczbę podmiotów objętych działaniami kontrolnymi (tylko 8 urzędów marszałkowski i 32 gminy w kontroli NIK za lata 2006-2007). NIK przeprowadza również doraźne kontrole w wybranych miejscowościach – np. woj. mazowieckiego⁶ Regionalne Izby Obrachunkowe najczęściej prowadzą kontrolę przy okazji badania sprawozdania z wykonania budżetu, natomiast niezwykle rzadko dotyczy ona szczegółowych wydatków w ramach gminnego programu.

Nie obejmują one również jakościowej analizy programów przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii.

3. METODOLOGIA

Projekt „Współdecyduj o funduszu korkowym” czyli diagnozę spójności i trafności Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i

³ <http://www.psychologia.edu.pl/czytelnia/62-wiat-problemow/609-co-zawsze-chcielismy-wiedziec-o-pieniadzach-na-gminne-programy.html>

⁴ <http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-oplatach-za-zezwozenia-na-handel-alkoholem.html>

⁵ http://www.parpa.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=593&Itemid=1

⁶ <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,8674.html>

Przeciwdziałania Narkomanii realizowano na podstawie ujednocionej metodologii i przy pomocy narzędzia internetowego⁷ służącego do zbierania i analizy danych. Działanie odbywało się od maja 2012 roku do września 2012. Uczestnicy akcji wzięli udział w szkoleniu z metod zbierania informacji oraz wiedzy na temat funduszu korkowego. Uczestniczyli także w kursie internetowym „Na straży”. W trakcie monitoringu wsparcie prawne i merytoryczne zapewniało Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.

Diagnoza opierała się na badaniu istniejących regulacji i rozwiązań. Badano dokumenty za okres ostatnich 3 lat (od 2009 roku do 2011 roku). Taki zakres badania umożliwił porównanie dokumentów; określenie czy i w jaki sposób je zmieniano; sprawdzenie, jakie działania są wspierane, a jakich zaniechano. W trakcie sprawdzano także jak pozyskiwane i wydatkowane są środki, oceniano pracę gminnej komisji oraz bieżące funkcjonowanie funduszu korkowego.

Zastosowano następujące metody zbierania informacji:

- wnioskowanie o informację publiczną i zbieranie dokumentów dostępnych w Biuletynie Informacji Publicznej,
- wywiady,
- obserwacja.

Działania w ramach projektu „Współdecyduj o funduszu korkowym” mają służyć wywołaniu dyskusji wokół tematu radzenia sobie przez gminę z problemami alkoholowymi i narkomanią wśród mieszkańców. Pierwsza faza to diagnoza wydatków gminy z funduszu korkowego, służąca zebraniu informacji, jak to wygląda w gminie. Druga to dyskusja, na podstawie wyników diagnozy, z udziałem mieszkańców i władz na temat tego, jak najlepiej owe środki wydawać.

⁷ Narzędzie dostępne jest na stronie watchdog.org.pl oraz korkowe.samiswoje.pl

II. Informacje wprowadzające dotyczące sytuacji w danej gminie.

1. Informacje o obserwowanej gminie.

Lublin jest dużą gminą miejską (ok. 380 tysięcy mieszkańców). Duży odsetek studentów wpływa na przyrost punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Na koniec 2011 roku na terenie miasta funkcjonowały 832 punkty sprzedaży napojów alkoholowych (w tym 572 sklepy oraz 260 lokali gastronomicznych), przy obowiązującym limicie 1050 takich punktów. Ponadto udzielono 158 jednorazowych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W związku z tym Fundusz Korkowy jest zasilany co roku dużą kwotą pieniędzy (ok. sześć milionów złotych każdego roku).

Miasto stosunkowo dobrze radzi sobie z realizacją zadań związanych z polityką trzeźwościową. Świadczy o tym choćby fakt zakwalifikowania Lublina w 2003 roku przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych do ogólnopolskiej Sieci Gmin Wiodących w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

2. Informacje o grupie prowadzącej działania i jej motywach.

Autorem przeprowadzonego monitoringu jest Krzysztof Jakubowski, Prezes Zarządu Fundacji Wolności.

Fundacja Wolności stawia sobie za cel rozwój społeczeństwa obywatelskiego i demokracji, podnoszenie świadomości i wiedzy obywatelskiej, w tym poprzez upowszechnianie dostępu do informacji publicznej, promowanie i kreowanie postaw obywatelskich oraz zwiększanie udziału obywateli w sprawowaniu władzy.

Celem mojego monitoringu było przede wszystkim zdobycie wiedzy oraz nowych doświadczeń w monitorowaniu działań władz samorządowych oraz upowszechnienie wiedzy nt. funkcjonowania Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Monitoring starałem się wykonać obiektywnie. Moim atutem był fakt, że nigdy wcześniej ja ani moja organizacja nie korzystaliśmy ze środków Gminnego Programu, dzięki czemu przedstawiona tutaj analizę można uznać za obiektywną.

III. Wyniki obserwacji.

Gminny program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych jest szczegółowo opracowany. W roku 2011 dopisano w nim organizację szkoleń dla osób sprzedających i podających napoje alkoholowe w zakresie stosowania przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Gminny Program nie zawiera nawiązań do Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych, ale zawiera informację, że stanowi jej część. Brak jest odniesień do rekomendacji Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2011 rok.

Gminny Program Rozwiązywania Problemów Alkoholowych podlega konsultacjom społecznym. Organizuje je Referat ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi. Organizacje pozarządowe i osoby indywidualne mogą zgłaszać swoje propozycje zmian, poprawek do Gminnego Programu oraz do program współpracy urzędu miasta z organizacjami pozarządowymi. Ponadto Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta wysyła informacje i zapytania do organizacji, które otrzymały dofinansowanie z Funduszu Korkowego w danym roku. Organizacje te mogą zgłosić swoje potrzeby, propozycje i opinie. Jednak według danych z ankiety PARPA G-1 przyjęcie Gminnego Programu na 2011 rok oraz zmiany w składzie Gminnej Komisji nie były konsultowane z organizacjami pozarządowymi ani klubami abstynenckimi.

Gminny Program powstaje w oparciu o analizy i badania, przeprowadzane średnio co dwa lata. Poprzednie odbyły się w 2009 roku i były realizowane przez Instytut Socjologii UMCS na zlecenie Wydziału Zdrowia, w ramach Gminnego Programu na rok 2009. Dotyczyły diagnozy zjawiska uzależnienia (papierosy, alkohol i narkotyki) w doświadczeniach lubelskiej młodzieży (uczniowie i studenci).

Kontroli zadań realizowanych w ramach Programu dokonują pracownicy Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta Lublin.

Sprawozdania z realizacji Gminnego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

W 2011 roku Fundusz Korkowy w Lublinie sumie zawierał się w kwocie 6 249 184,89 zł. Różnica między kwotą pozyskaną z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych a faktycznie wykorzystanych na realizację Gminnego Programu Profilaktyki i Przeciwdziałania Alkoholizmowi w 2011 roku wynosi 231 070,04 zł.

Gminny Program wymienia w sposób dosyć ogólny zadania, które mogą być realizowane w jego ramach. Nie ma w nim harmonogramu działań na dany rok. Nie wszystkie z wymienionych działań były realizowane. Np. w par. 2 pkt. 3 ust. 1) lit. o) zawarto "zlecenie badań, sondaży opinii publicznej oraz sporządzania diagnoz, pozwalających ocenić aktualny stan problemów uzależnień w Lublinie".

Ostatnie takie badanie przeprowadzono w 2009 roku, co wynika zarówno z dokumentów jak i z wywiadu z Dyrektorem Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych.

Ponadto w Gminnym Programie nie ma informacji, że w jego ramach będzie współfinansowana budowa boisk sportowych. Informacja o takim współfinansowaniu pojawia się natomiast w Sprawozdaniu z wykonania Gminnego Programu. W sumie na wybudowanie trzech boisk sportowych oraz ukończenie czwartego wydano 2 749 107,41 zł z Funduszu Korkowego.

Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

W Gminnej Komisji w 2011 roku zasiadały 22 osoby. Komisja spotyka się regularnie w godzinach popołudniowych, poza godzinami pracy urzędu. Wynagrodzenie członków Komisji wyniosło w sumie 346909,46 zł w 2011 roku.

W 2011 roku na szkolenia członków Gminnej Komisji wydano 3069 zł z Funduszu Korkowego. Szkolenia są organizowane co najmniej dwa razy w roku z zakresu ustawy o wychowaniu w trzeźwości, przemocy w rodzinie, niebieskiej karty. Ponadto wszyscy nowi członkowie komisji przechodzą szkolenia organizowane przez Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych.

Gminna Komisja pracuje w ramach podzespołów problemowych. W 2011 roku przeprowadziła rozmowy z 690 członkami rodzin osób z problemem alkoholowym, ze 195 osobami rozmowy interwencyjno-motywuujące. W stosunku do 312 osób Gminna Komisja podjęła czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w placówce leczenia uzależnienia od alkoholu, natomiast wobec 227 osób wystąpiła do sądu z wnioskiem o zobowiązanie do podjęcia leczenia odwykowego. Gminna Komisja przeprowadziła 242 kontrole punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

Działania profilaktyczne, edukacyjne, informacyjne.

W Lublinie funkcjonują dwa punkty informacyjno-konsultacyjne dla osób uzależnionych od alkoholu. Dyżurują w nich wykwalifikowani specjaliści: czterech psychologów i prawników, trzech pracowników socjalnych, dwóch instruktorów terapii uzależnień i dwóch specjalistów ds. przemocy w rodzinie, jeden pedagog i specjalista psychoterapii uzależnień. Punkty były otwarte przez średnio 68,5 godzin tygodniowo. Z porad korzystało w nich 1219 dorosłych członków rodzin osoby z problemem alkoholowym oraz 683 ofiar sprawcy przemocy w rodzinie.

Na terenie miasta funkcjonują dwa kluby abstynenckie oraz grupa dla dorosłych dzieci alkoholików. Ich funkcjonowanie zostało wsparte kwotą 36 tysięcy złotych ze środków Gminnego Programu. Ponadto istnieje Centrum Integracji Społecznej, prowadzone przez jedną z organizacji pozarządowych. Na jego funkcjonowanie przeznaczono 300 tysięcy złotych w ramach Gminnego Programu. W Centrum Integracji Społecznej uczestniczyło 30 osób uzależnionych od alkoholu po zakończeniu leczenia odwykowego.

Gmina współpracuje i współfinansuje ośrodek leczenia uzależnień oraz szpital neuropsychiatryczny w zakresie wykraczającym poza kontrakty z Narodowym Funduszem Zdrowia.

W gminie są organizowane wydarzenia promujące zdrowy tryb życia, m.in. konferencje naukowe, konkursy czy festyny. Np. 2 lipca na Wyższej Szkole Ekonomii i Innowacji odbyła się konferencja naukowa „Pielęgowanie Zdrowia Rodziny – Perspektywa Europejska”, dofinansowana ze środków Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2012. Jedno wystąpienie dotyczyło tematu związanego z funduszem korkowym. Było poświęcone zagadnieniu "Opieka nad rodziną z problemem alkoholowym w zadaniach Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2011-2015". Wystąpienie poprowadził Pan Krzysztof Brzózka z Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Społecznych. Uczestnikami konferencji byli naukowcy z Polski oraz innych państw Unii Europejskiej. O konferencji informowano na stronie internetowej Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji.

W BIPie brakuje zakładki poświęconej Gminnemu Programowi Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Gminnej Komisji. Na stronach urzędu miasta, Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie i w BIPie nie znalazłem danych kontaktowych do Punktu Informacyjno-Konsultacyjnego dla osób uzależnionych od alkoholu. Z dokumentów o tematyce trzeźwościowej na stronie urzędu miasta znajduje się jedynie Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, ustawa o wychowaniu w trzeźwości oraz formularze wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć z funduszu korkowego.

W gminie działa całodobowy telefon zaufania. W roku 2011 na ten cel przeznaczono 247000 zł ze środków Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Zarówno w sprawozdaniu z wykonania gminnego programu, jak i w Internecie brak jest informacji nt. badań skutków działań profilaktycznych, informacyjnych i edukacyjnych, prowadzonych w ramach Gminnego Programu.

IV. Wnioski i opinie

1. Mocne strony gminnych działań z przykładami.

Za mocną stroną działań urzędu w zakresie realizacji Gminnego Programu należy uznać zlecenie różnych działań wyspecjalizowanym organizacjom pozarządowym. Prowadzą one m. in. Centrum Integracji Społecznej, hostel a od 2012 roku prowadzą całodobowy telefon zaufania. Za plus należy również uznać to, że urząd organizuje szkolenia z zakresu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie dla przedstawicieli organizacji pozarządowych zainteresowanych możliwością pozyskania dofinansowania z funduszu korkowego.

Dużym atutem urzędu są odpowiednie kwalifikacje oraz kompetencje osób bezpośrednio związanych z realizacją Gminnego Programu oraz zajmujących się współpracą z Gminną Komisją. Ich pomoc oraz przyjazny stosunek w trakcie prowadzenia monitoringu okazała się niezwykle cenna.

Istotnym jest, że w swoich działaniach Gminny Program obejmuje również studentów, którzy w większości nie są stałymi mieszkańcami Lublina, ale mieszkają tu przez okres studiów.

2. Słabe strony prowadzonych w gminie działań z przykładami.

Za słabą stroną gminy w omawianym zakresie tematycznym należy uznać niewystarczającą dostępność dokumentów o tematyce trzeźw ościowej na stronach internetowych urzędu oraz w miejskim Biuletynie Informacji Publicznej. Nawet ostatnie badanie nt. diagnozy zjawiska uzależnień w doświadczeniach lubelskiej młodzieży, choć pochodzące z 2009 roku, jest w ogóle niedostępne w Internecie.

Zastanawiający jest duży stan liczebny Gminnej Komisji oraz stosunkowo duża reprezentacja w niej miejskich radnych. W 2011 roku Gminna Komisja liczyła 22 członków. Wśród nich było wówczas czworo radnych. Co prawda zarządzeniem nr 1277/2011 z 28 grudnia 2011 roku Prezydent miasta Lublin zmniejszył liczebność Gminnej Komisji do 17 osób, jednak w 2012 roku dołączył do nich kolejnych dwoje miejskich radnych (obecnie jest ich siedmioro na 19 członków Gminnej Komisji, w tym przewodniczący i obydwójce wiceprzewodniczących Gminnej Komisji). W porównaniu do innych miast jest ona bardzo liczna, np. we Wrocławiu w Gminnej Komisji zasiada 10 osób.

Za słabą stroną realizacji przepisów prawnych oraz Gminnego Programu uważam przeznaczanie lwiącej części środków finansowych pozyskanych w ramach funduszu korkowego na budowę oraz modernizację boisk sportowych. W 2011 roku przeznaczono na ten cel ponad 2,16 mln zł., co stanowi ponad 34% całego budżetu przeznaczanego na realizację Gminnego Programu. Podobną proporcję można zauważyć w tegorocznym budżecie (zaplanowana kwota wynosi już 3 mln zł). Zdaniem urzędu budowa boisk ma na celu stworzenie bazy i zwiększenie dostępności zajęć sportowych z programem profilaktycznym. W Gminnym Programie na rok 2011 nie ma mowy o budowie i modernizacji boisk a jedynie o „prowadzeniu pozalekcyjnych zajęć sportowych z programem informacyjno-

edukacyjnym, dostosowanym do wieku odbiorców i włączającym w swe oddziaływanie osoby dorosłe" (par. 2 pkt. 3 ust. 1 lit. c). W 2011 roku w tych zajęciach uczestniczyło w sumie 531 uczestników.

Nie da się ukryć, że gmina rzadko realizuje lub zleca badania, sondaże, ekspertyzy z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Z uzyskanych informacji wynika, że ostatnie było przeprowadzone w 2009 roku i dotyczyło diagnozy zjawiska uzależnienia od papierosów, alkoholu oraz narkotyków wśród młodzieży szkolnej i studentów.

Również brak badań skutków działań profilaktycznych, informacyjnych i edukacyjnych prowadzonych w ramach Gminnego Programu należy uznać za słabą stronę jego funkcjonowania.

3. Rekomendacje.

Rekomenduje się następujące zmiany w polityce profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w gminie Lublin:

- Poprawę dostępności dokumentów na stronach urzędu oraz w BIP-ie, np. poprzez zamieszczenie ich w jednej, oddzielnej zakładce. Mogą w niej znaleźć się: gminne programy, sprawozdania z ich wykonania, ogłoszenia o konkursach oraz formularze wniosków dla organizacji pozarządowych, zarządzenia Prezydenta miasta związane z Gminną Komisją oraz Gminnym Programem, wyniki badań i analiz przeprowadzonych na potrzeby Gminnego Programu.
- Zastanowienie się nad zasadnością dużej liczebności Gminnej Komisji. Zmniejszenie wynagrodzenia członków Gminnej Komisji do symbolicznych kwot skutecznie odparłoby zarzuty, że jest miejscem dorabiania do diety dla sporej grupy miejskich radnych.
- Zaleca się zwiększenie nakładów oraz częstotliwości przeprowadzania badań, sondaży i ekspertyz związanych zarówno z analizowaniem zjawiska uzależnienia w gminie, jak również zbadaniu skutków prowadzonych działań profilaktycznych, informacyjnych i edukacyjnych.
- Zmniejszenie środków z Gminnego Programu przeznaczanych na budowę i modernizację boisk sportowych. Zaoszczędzone w ten sposób środki można by przeznaczyć na prowadzenie w/w badań oraz zwiększenie środków na realizację zadań zleconych dla organizacji pozarządowych.

4. Podsumowanie.

Podsumowując przeprowadzony społeczny monitoring funduszu korkowego w Lublinie należy zwrócić uwagę na stosunkowo dobre wywiązywanie się gminy z wykonywania przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz realizacji Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Utrzymanie aktualnego poziomu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz wysokie kompetencje pracowników odpowiedzialnych za realizację Gminnego Programu są gwarantem dalszych sukcesów jego funkcjonowania w Lublinie.

Po dokonaniu głębokiej analizy dokumentów, wnioskowaniu o udostępnienie informacji publicznej, przeprowadzeniu wywiadów z przewodniczącym Gminnej Komisji oraz Dyrektorem Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych należy jednak zwrócić uwagę na kilka kwestii, które powinny zostać poprawione.

Od decyzji Prezydenta miasta zależy kształt Gminnego Programu w kolejnych latach oraz to, czy z jego środków nadal będzie finansowana budowa i modernizacja boisk sportowych, czy może środki te zostaną przeznaczone na inne cele, bardziej związane z realizacją Gminnego Programu. Również w gestii Prezydenta pozostaje ustalenie liczebności Gminnej Komisji oraz tego, czy będzie postrzegana jako organ skupiający ekspertów z dziedziny profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, czy jako miejsce dorabiania do diety radnego.

Poprawa dostępności dokumentów na stronach urzędowych oraz zwiększenie nakładu na prowadzenia badań i analiz leży przede wszystkim w gestii Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych, który współtworzy Gminny Program. Ale również wpływ na to mogą mieć organizacje pozarządowe, poprzez zgłaszanie takich postulatów w ramach konsultacji Gminnego Programu na kolejne lata.

V. Załączniki.

1. Uwagi do raportu dyrektora Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta Lublin.

Ustosunkowując się do informacji zawartych w przedstawionym raporcie ze społecznego monitoringu Funduszu Korkowego w Gminie Lublin uprzejmie informuję, iż odniósł się Pan do danych zawartych w ankiecie PARPA G-1, która opracowywana jest przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Warszawie dla celów uzyskania danych z realizacji gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na terenie całego kraju, zarówno na poziomie gmin wiejskich jak i dużych miast. Z uwagi na swój uniwersalny charakter ankieta ta nie odzwierciedla specyfiki danej gminy – w tym przypadku Miasta Lublin.

Dlatego też przedstawione przez Pana dane nie do końca oddają rzeczywisty obraz realizacji programu na terenie naszego miasta (np. odnosi się to do kwestii działania punktów konsultacyjnych). W Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych zawarte są informacje na temat współfinansowania budowy i modernizacji boisk sportowych w części dotyczącej realizacji zadania „wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych”.

Odnosząc się do Pana uwagi dotyczących konferencji „Pielęgnowanie Zdrowia Rodziny – Perspektywa Europejska” uprzejmie informuję, iż program konferencji przewidywał łącznie siedem a nie jeden wykład dotyczący problematyki uzależnień i przemocy w rodzinie (program konferencji w załączeniu). Jeżeli chodzi o kwestię rzadkiego, Pana zdaniem, zlecenia prowadzenia badań i ekspertyz w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych uprzejmie informuję, iż badania te przeprowadzane są co trzy lata, co w opinii Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych, ze względu na długofalowość działań podejmowanych w ramach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych jest wystarczające dla potrzeb ewaluacji poszczególnych Gminnych Programów.

Z poważaniem

Dyrektor Wydziału
Zdrowia i Spraw Społecznych

/-/ Jerzy Kuś