

**Marta Zin-Sędek**

Dział Edukacji Publicznej, Analiz i Współpracy z Zagranicą PARPA

# Jak samorządy wydawały pieniądze na gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych?

**Zadania stawiane przed samorządami w obszarze profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych wymagają od władz lokalnych zaangażowania znacznych środków finansowych i stałego podnoszenia kompetencji. Skuteczność działań zależy od ich jakości, co często wiąże się z wielkością środków, jakie gminy są w stanie na te cele przeznaczyć.**

Zgodnie z zapisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi samorządy lokalne na zadania prowadzone w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych pozyskują dodatkowe środki, pobierając opłatę za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych. Opłaty te stanowią główne źródło finansowania działań realizowanych w ramach gminnych programów. Rzadko zdarza się, aby gminy przeznaczały na te cele środki z własnych budżetów. W praktyce środki za korzystanie z zezwoleń są jedynymi pieniędzmi wydawanymi przez gminy na realizację gminnych programów. W 2010 roku była to w skali całego kraju kwota ponad 674 mln zł.

Zadania, na które powinny być przeznaczane środki uzyskane z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, wskazuje ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Niestety, często zdarza się, że pieniądze te przeznaczane są na działania niezwiązane z rozwiązywaniem problemów alkoholowych. Na problem ten zwracały już uwagę zarówno Najwyższa Izba Kontroli, jak i Regionalne Izby Obrachunkowe. Jednak nie kwestii niewłaściwego wydatkowania środków pozyskanych z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu poświęcony jest ten artykuł. Jego głównym celem jest pokazanie struktury wydatkowania tych pieniędzy na działania podejmowane w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

## Ankieta PARPA G-1

Informacje na temat struktury wydatków ponoszonych w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zbierane są rokrocznie za pośrednictwem ankiet PARPA G-1, wypełnianych przez samorządy gminne w ramach programu badań statystycznych statystyki publicznej. Objęcie ankiet PARPA G-1 tym programem oznacza, że każda gmina zobowiązana jest do przekazania dokładnych danych w oparciu o szczegółowy kwestionariusz. Niestety, ciągle jeszcze zdarza się, że nie wszystkie samorządy lokalne wywiązują się z obowiązku przekazania wypełnionych formularzy, choć z roku na rok liczba takich przypadków maleje. Sytuacja ulega systematycznej poprawie i w 2010 roku wypełnione ankietę przekazało 98% gmin.

W ankietach PARPA G-1 zawarte są m.in. pytania dotyczące środków wydatkowanych na poszczególne działania podejmowane w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Na ich podstawie można określić strukturę wydatków ponoszonych na realizację zadań określonych w tych programach. Należy jednak pamiętać, że przy pomocy ankiet nie wszystkie wydatkowane przez gminy środki oraz realizowane w ich ramach zadania udaje się określić. Zdarza się, że zadania wpisane i finansowane w ramach gminnych programów nie zostały ujęte w formularzu PARPA G-1. Wynika to ze złożonej struktury tych zadań, która nie pozwala

na ich uchwycenie w ankiecie G-1. Nie oznacza to oczywiście, że pieniądze te są wydatkowane przez gminy niewłaściwie. Świadczy to raczej o złożoności i różnorodności sposobów finansowania zadań z obszaru rozwiązywania problemów alkoholowych stosowanych przez gminy. Ankieta jest wciąż jednak najlepszym dostępnym narzędziem rejestrującym i zbierającym informacje z gmin, które pozwala na analizę działań podejmowanych przez samorządy lokalne, a także pokazuje strukturę wydatków ponoszonych na ich realizację.

Struktura wydatków poniesionych przez gminy – w ramach podziału wydatki na dzieci i młodzież oraz dorosłych – przedstawia się następująco: w 2010 roku ponad 60% środków przeznaczonych na realizację gminnych programów wydatkowanych było na realizację działań skierowanych do dzieci i młodzieży. Pozostałe 40% to pieniądze przeznaczane na działania nakierowane przede wszystkim na pomoc osobom dorosłym.

### **Wydatki na działania skierowane do dzieci i młodzieży**

Katalog finansowanych działań skierowanych do dzieci i młodzieży jest szeroki i zawiera zarówno działania socjoterapeutyczne, jak i profilaktyczne.

Najwięcej gminnych środków wydatkowanych jest na działalność świetlic z programem opiekuńczo-wychowawczym oraz socjoterapeutycznym. Świetlice te są ważnym elementem w systemie pomocy dzieciom wychowującym się w rodzinach z problemem alkoholowym. Bezpośrednia praca z dziećmi z rodzin alkoholowych umożliwia przeprowadzenie diagnozy sytuacji dziecka, a także pomaga w zaspokajaniu jego potrzeb rozwojowych. Dlatego też istotne jest, by wychowawcy pracujący w świetlicach byli do tej pracy przygotowani.

W 2010 roku na działalność świetlic samorządy gminne wydały prawie 26% (ok. 122 mln zł) środków przeznaczonych na realizację gminnych programów, w tym ok. 17% (prawie 80 mln zł) wydano na świetlice z programem opiekuńczo-wychowawczym, a niecałe 9% (ponad 42 mln zł) na świetlice z programem socjoterapeutycznym.

W zajęciach prowadzonych w ponad 5300 świetlicach z programem opiekuńczo-wychowawczym oraz socjoterapeutycznym jedna

trzecia dzieci (ponad 67 tys. w stosunku do ponad 220 tys. wszystkich dzieci objętych opieką świetlic) wychowuje się w rodzinach z problemem alkoholowym. Znacznie większy jest odsetek dzieci z rodzin z problemem alkoholowym znajdujących opiekę w ok. 1670 świetlicach z programem socjoterapeutycznym – w zeszłym roku była ich niemal połowa (niecałe 30 tys. w porównaniu z ponad 61 tys. dzieci uczestniczących w zajęciach). Zestawienie to wskazuje, w jakiej mierze środki wydatkowane w ramach gminnych programów obejmują wszystkie dzieci, nie tylko z rodzin dotkniętych problemem alkoholowym.

Opiekę nad dziećmi uczestniczącymi w zajęciach organizowanych w świetlicach pełniło ponad 14 tys. wychowawców, w tym nieco ponad 4 tys. pracowało w świetlicach socjoterapeutycznych. Spośród pracowników świetlic socjoterapeutycznych ponad 2,9 tys. osób miało za sobą specjalistyczne szkolenia w zakresie socjoterapii.

Drugą w kolejności kategorią rozdysonowanych środków w strukturze gminnych wydatków ponoszonych na działania zapisane w gminnych programach to pieniądze przeznaczane na programy profilaktyczne: szkolne i środowiskowe. Stanowi ona 13% środków wydanych na rozwiązywanie problemów alkoholowych, co daje ponad 61 mln zł. Pieniądze te, zgodnie z przekazanymi przez gminy informacjami, były przeznaczane na programy dotyczące przeciwdziałania używaniu substancji psychoaktywnych oraz zachowań problemowych dzieci i młodzieży. Działaniami tymi gminy objęły w sumie ponad 2,7 mln uczniów. W działaniach profilaktycznych wzięli również udział dorośli – ponad 140 tys. nauczycieli oraz ok. 430 tys. rodziców.

Szczegółowe informacje na temat działań profilaktycznych podejmowanych w gminach były zbierane w poprzednim roku za pomocą dodatkowej ankiety dołączonej do formularza PARPA G-1. Analiza otrzymanych informacji pokazała, że jedynie w co piątej gminie prowadzone były programy o potwierdzonej skuteczności oddziaływań profilaktycznych, czyli sprawdzone, rekomendowane przez specjalistów programy profilaktyczne (więcej na stronach internetowych: Ośrodka Rozwoju Edukacji; Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania



nia Narkomanii oraz Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych). Najczęstszą formą oddziaływań profilaktycznych wybieranych przez gminy były mało skuteczne spektakle, konkursy oraz festyny.

W tym roku nie były zbierane szczegółowe informacje na temat podejmowanych przez gminy działań profilaktycznych, jednak analiza innych dostępnych danych (odpowiedzi na pytanie o tytuły programów profilaktycznych prowadzonych przez gminy) pokazuje, że w wielu wypadkach oddziaływanie profilaktyczne były zbliżone do stosowanych w roku 2009 i miały często charakter krótkotrwały i jednorazowy.

Na pozostałe działania skierowane do dzieci podejmowane w ramach gminnych programów samorządy przeznaczyły zdecydowanie mniej pieniędzy niż na wskazane wyżej kategorie. W tej grupie aktywności znalazły się: dożywianie dzieci uczestniczących w zajęciach prowadzonych w świetlicach z programem opiekuńczo-wychowawczym i socjoterapeutycznym, pozalekcyjne zajęcia sportowe, programy profilaktyczne dla młodzieży z grupy ryzyka, kolonie i obozy z programem socjoterapeutycznym lub profilaktycznym dla dzieci z rodzin z problemem alkoholowym, a także programy interwencyjno-profilaktyczne dla młodzieży eksperymentującej z środkami psychoaktywnymi. Struktura wydatków w ramach tych działań przedstawia się następująco:

- Ponad 8% środków wydatkowanych w ramach gminnych programów, co daje niecałe 40 mln zł, przekazano na sfinansowanie pozalekcyjnych zajęć sportowych, w których wzięło udział ok. jednego miliona uczniów. W prawie 600 gminach zajęcia sportowe były częścią szerszego programu profilaktycznego.
- Niecałe 8% gminnych wydatków, czyli prawie 37 mln zł, przeznaczono na finansowanie kolonii z programem profilaktycznym. Wzięło w nich udział prawie 160 tys. dzieci.
- Na kolonie i obozy z programem socjoterapeutycznym przeznaczono niecałe 2,5% środków, tj. prawie 12 mln zł. Uczestniczyło w nich ponad 27 tys. dzieci.
- Na dożywianie prawie 150 tys. dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych przeznaczono ponad 3,5% środków w kwocie ok. 16 mln zł.
- Niecały 1% pieniędzy (nieco poniżej 4 mln zł) przeznaczono na sfinansowanie programów i przedsięwzięć profilaktycznych opracowywanych i realizowanych przez młodzież, a skierowanych do grup rówieśniczych, jak na przykład: kluby młodzieżowe, gazetki, dyskoteki bezalkoholowe, audycje radiowe itp.
- W 139 gminach zostały przeprowadzone programy profilaktyczno-interwencyjne dla młodzieży eksperymentującej z substancjami psychoaktywnymi, w tym z alkoholem. Wzięło w nich udział ponad 19 tys. młodych ludzi. W programy zaangażowanych było ponad 1300 nauczycieli oraz ponad 6 tys. rodziców. Na przeprowadzenie programów profilaktyczno-interwencyjnych wydano w 2010 roku niecały milion złotych.

### Wydatki na działania skierowane do dorosłych

W przypadku wydatków ponoszonych na działania pomocowe skierowane do dorosłych nie ma wyraźnego „lidera”. Struktura wydatków jest bardziej równomierna, nie przekraczając kilku procent całości ponoszonych kosztów.

Znaczna część środków skierowanych w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych do osób dorosłych przeznaczanych jest na zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej oraz rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu i współuzależnionych. W 2010 roku wydano na te działania ok. 35 mln zł, co stanowi ponad 7,5% środków przeznaczonych na finansowanie gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Przyglądając się strukturze wydatków wewnątrz tej kategorii, widać, że prawie 30% z tej kwoty gminy przeznaczają na realizację programów zdrowotnych, a ok 27% na zamówienia obejmujące świadczenia zdrowotne. Analizując strukturę środków przeznaczanych na zwiększenie dostępności terapeutycznej, trzeba jednak pamiętać, że ponad połowa samorządów lokalnych nie wydaje na ten cel żadnych pieniędzy.

Kolejną ważną częścią wydatków realizowanych w ramach gminnych programów jest finansowanie punktów konsultacyjno-informacyjnych. W 2010 roku gminy wydały na działania ponad 2140 punktów konsultacyj-

nych prawie 30 mln zł, co stanowiło ponad 6% wszystkich wydatków. Ideą powstania punktów konsultacyjnych było zwiększenie dostępu do podstawowej formy pomocy osobom uzależnionym w gminach, w których brakuje placówek leczenia odwykowego. Celem działań podejmowanych w punktach konsultacyjnych jest diagnoza sytuacji rodziny, w której występuje problem alkoholowy, aby móc zaplanować dla niej najlepszą pomoc. W punktach konsultacyjnych nie może być natomiast prowadzona terapia, która jest zastrzeżona wyłącznie dla systemu leczenia odwykowego. Zakres udzielanej pomocy to: interwencja oraz motywowanie osób uzależnionych i współuzależnionych do podjęcia leczenia, a osób pijących ryzykownie i szkodliwie do zmiany wzoru picia, rozpoznawanie problemu alkoholowego w rodzinie, rozpoznawanie przemocy i udzielanie wsparcia ofiarom przemocy, a także zbieranie i przekazywanie aktualnych informacji o dostępnych miejscach specjalistycznej pomocy. W 2010 roku z pomocy punktów skorzystało ponad 270 tys. osób, którym udzielono ponad pół miliona porad. Najczęściej klientami punktów konsultacyjnych były osoby z problemem alkoholowym (prawie 150 tys. osób) oraz członkowie ich rodzin (ponad 73 tys. osób). Dużą grupę klientów stanowiły też ofiary przemocy domowej (nieomal 40 tys. osób).

Kolejną pozycję na liście wydatków ponoszonych przez samorządy gminne zajmuje przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. W 2010 roku na ten cel wydano ponad 23 mln zł, czyli 5% środków. Jest to znacznie niższa kwota niż wydawana w poprzednich latach (w 2009 roku wydano ok. 30 mln zł). Zadania dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie mają być realizowane z przepisów ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (art. 41 ust. 2 – udzielanie członkom rodzin z problemem alkoholowym pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą). Oznacza to, że działania te powinny być ujmowane nie tylko w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i że gminy powinny przeznaczać na nie także inne, własne środki. W ankiecie PARPA G-1 pytamy tylko o pieniądze wydatkowane w ramach gminnych progra-



mów profilaktyki, nie wszystkie zatem wydatki ponoszone na przeciwdziałanie przemocy zostają w niej ujęte. Zmniejszenie środków przeznaczanych na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych nie spowodowało zmniejszenia się liczby miejsc, w których osoby doznające przemocy mogą uzyskać pomoc, takich jak: punkty konsultacyjne dla ofiar, telefony zaufania, schroniska, hostele, ośrodki wsparcia. Warty odnotowania jest znaczny wzrost liczby gmin, w których funkcjonuje gminny system przeciwdziałania przemocy (ponad 930 gmin w porównaniu z ok. 770 w 2009 roku). Lokalny system przeciwdziałania przemocy (jego utworzenie to zadanie własne gminy wynikające z zapisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie) daje możliwość niesienia kompleksowej pomocy rodzinie i opiera się na współpracy wszystkich służb zaangażowanych w udzielanie takiej pomocy.

Ponad 13 mln zł (ok. 2,8% wydatków) przekazano, w ramach gminnego programu, do izb wytrzeźwień. Zgodnie z zapisami prawa środki te powinny być przekazane nie na bieżące funkcjonowanie izb wytrzeźwień (to zadanie gmin związane z zabezpieczeniem porządku publicznego), a na dodatkowe programy skierowane do klientów izb, które wykraczają poza zadania statutowe izb wytrzeźwień.

Niewiele mniej pieniędzy – ponad 12,6 mln zł (ok. 2,5% środków) – gminy przeznaczyły na edukację publiczną w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.



Najczęstsze działania podejmowane przez samorządy to: rozpowszechnianie plakatów i ulotek, organizacja festynów i innych imprez o charakterze profilaktycznym, a także udział w ogólnopolskich kampaniach edukacyjnych.

Podobna kwota (ponad 12 mln zł) była wydatkowana na funkcjonowanie grup samopomocowych, zwłaszcza stowarzyszeń abstynenckich (ponad 10 mln). Pomimo że udzielanie z zewnątrz wsparcia finansowego na działania samopomocowe, w tym na wspólną Anonimowych Alkoholików i jej odgałęzienia (Al-Anon, Al-Ateen) narusza ich zasady ideowe oraz przepisy prawa, to jednak gminy przekazały ok. 2 mln zł na ich funkcjonowanie. Ponieważ grupy samopomocowe prowadzą, dzięki specyfice swoich działań, bardzo ważną pracę na rzecz zdrowia, w tym integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu i ich rodzin, niepokoi fakt, że ich liczba się stale zmniejsza. W porównaniu z 2009 rokiem liczba grup Anonimowych Alkoholików zmniejszyła się o ponad 80 (do ok. 1810 grup). O ponad 30 zmniejszyła się liczba grup Al-Anon. Odnotować natomiast należy wzrost (o prawie 40) liczby grup dla dorosłych dzieci alkoholików (DDA). W 2010 roku funkcjonowało ich ponad 160.

W 2010 roku prawie 9 mln zł (niecałe 2% wydatków ponoszonych w ramach gminnych programów profilaktyki) gminy wydały na działalność funkcjonujących w 77 miejscach Centrów Integracji Społecznej. Ideą powstania Centrów było przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i zawodowemu. Ich funkcjonowanie uregulowane jest ustawą o zatrudnieniu socjalnym, a zadanie ich organizowania i finansowania zostało też wpisane do zadań gmin w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i może być finansowane w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Podobne zadania zostały postawione przed Klubami Integracji Społecznej. W 2010 roku Kluby działały w ponad 200 gminach i wydatkowano na nie ok. 1,8 mln zł. W zajęciach prowadzonych w Klubach wzięło udział ponad 21 tys. osób, w tym nieco ponad 3,5 tys. osób uzależnionych od alkoholu.

Na realizację szkoleń dotyczących profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych gminy przeznaczyły w 2010 roku prawie 6 mln zł,

w tym na szkolenia członków gminnych komisji profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych prawie 2,3 mln zł, natomiast na szkolenia innych grup osób zajmujących się rozwiązywaniem problemów alkoholowych (policjantów, pracowników socjalnych, nauczycieli, pedagogów szkolnych itp.) oraz sprzedawców napojów alkoholowych wydano ponad 3,6 mln zł.

Na działalność ponad 470 telefonów zaufania (86 z nich jest dostępnych całą dobę) w zeszłym roku przeznaczono nieco ponad 2,2 mln zł. Z porad udzielanych przez pracowników telefonów zaufania skorzystało w sumie prawie 2 tys. osób. Porady udzielane w telefonach zaufania adresowane były przede wszystkim do osób uzależnionych od alkoholu, członków ich rodzin, a także ofiar przemocy w rodzinie.

Powyżej zostały opisane wydatki dotyczące działań podejmowanych w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, ale trzeba wspomnieć o jeszcze jednej kategorii wydatków. Ta ostatnia, nieopisana dotychczas kategoria to – wydatki przeznaczone na funkcjonowanie gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, w tym na wynagrodzenia dla członków komisji związane z ich pracą. W 2010 roku wydatkowano na ten cel ok. 35 mln zł. Pytanie o koszty funkcjonowania gminnych komisji jest nowym pytaniem, które po raz pierwszy umieszczono w ankiecie za 2010 rok, w związku z tym nie można tych wydatków porównać z latami ubiegłymi. Nie wydaje się, aby koszty „administracyjne” funkcjonowania komisji rozwiązywania problemów alkoholowych były w skali kraju przesadnie wysokie.

Zaprezentowana analiza struktury wydatków pokazała, że w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych samorządy gminne najczęściej wydają środki na działania skierowane do dzieci i młodzieży, w szczególności na działania świetlic opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych.

Wydatki ponoszone na działania skierowane do dorosłych to przede wszystkim finansowanie działań zwiększających dostępność pomocy terapeutycznej oraz funkcjonowania punktów informacyjno-konsultacyjnych.

□