



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ**

KPB – 4101-01-02/2012

P/12/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/094 – Profilaktyka narkomanii w szkołach
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Katarzyna Kędzior-Rejner, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83272 z dnia 19 września 2012 r. 2. Zdzisław Lipiński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83273 z dnia 19 września 2012 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji Narodowej, Al. J. Ch. Szucha 25, 00-918 Warszawa (zwane dalej „Ministerstwem” lub „MEN”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krystyna Szumilas, Minister Edukacji Narodowej. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 283-290)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

W zakresie działań planistycznych Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowość w zakresie niewywiązania się Ministra Edukacji Narodowej w latach 2006-2009 z określonego w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006-2010 (działanie 1.1 obszaru Profilaktyka) obowiązku opracowania resortowego programu w zakresie ograniczania popytu na narkotyki. *Plany działań w zakresie profilaktyki narkomanii dzieci i młodzieży w szkołach i placówkach systemu oświaty* zostały natomiast opracowane na lata 2010, 2011 i 2012. Ujęto w nich m.in. działania profilaktyczne skierowane do dzieci i młodzieży, dotyczące w szczególności zwiększenia oferty i podniesienia jakości programów profilaktycznych, działania ukierunkowane na podnoszenie umiejętności wychowawczych rodziców i opiekunów, a także na podnoszenie kompetencji kadry pedagogicznej. W okresie objętym kontrolą zaplanowane zadania z zakresu profilaktyki narkomanii były realizowane. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak konieczność podjęcia ponownych wysiłków w celu zapewnienia dostępu do programów profilaktyki uniwersalnej opartych na naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, skierowanych do młodzieży gimnazjalnej, z uwagą na zawieszenie przez Ośrodek Rozwoju Edukacji realizacji programu „Unplugged”

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie wydatkowania przez MEN środków na wykonywanie zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii,

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2011 r. nr 1131-17-2011 o powołaniu w skład Rady Ministrów – M. P. nr 102, poz. 1027. Poprzednio w okresie objętym kontrolą urząd ministra właściwego ds. oświaty i wychowania pełnili kolejno: Michał Seweryński – Minister Edukacji i Nauki od 31 października 2005 r. do 5 maja 2006 r., Roman Giertych – Minister Edukacji Narodowej do 13 sierpnia 2007 r., Ryszard Legułko – Minister Edukacji Narodowej do 16 listopada 2007 r. i Katarzyna Hall – Minister Edukacji Narodowej do 18 listopada 2011 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

ujętych w KPPN na lata 2006-2010 i 2011-2016, w tym w zakresie kontrolowanych konkursów i zbadanej próby dotacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W trakcie przeprowadzania kontroli NIK, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym MEN³, problematyka zapobiegania narkomanii pozostawała we właściwości Departamentu Zwiększania Szans Edukacyjnych (zwanego dalej „DZSE”). W ramach Departamentu zadania te realizował Wydział Wspierania Rozwoju Dziecka, do którego zakresu działania należały zagadnienia i sprawy dotyczące m.in.:

- 1) inicjowania, wspierania, realizacji i koordynowania zadań mających na celu podnoszenie poziomu bezpieczeństwa w szkołach i placówkach,
- 2) koordynowania zadań wynikających z krajowych i międzynarodowych programów profilaktycznych i zdrowotnych,
- 3) wspierania wychowawczej funkcji placówek, w tym realizacji programu wychowawczego i programu profilaktyki,
- 4) opiekuńczej funkcji szkół, w tym funkcjonowania gabinetów profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej.

[dowód: akta kontroli str. 20-21 i 560-615]

1. Planowanie działań profilaktycznych skierowanych do dzieci i młodzieży szkolnej.

Opis stanu faktycznego

W działaniu 1.1 obszaru Profilaktyka Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii (zwanego dalej „KPPN”) na lata 2006-2010⁴ na ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania nałożono zadanie opracowania i implementacji programu w zakresie ograniczania popytu na narkotyki. W KPPN na lata 2011-2016⁵, w działaniu 4.1 obszaru Profilaktyka, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania został wskazany jako odpowiedzialny za opracowanie i implementację planu działania w zakresie profilaktyki narkomanii dzieci i młodzieży w szkołach i placówkach systemu oświaty.

Minister Edukacji Narodowej nie opracował w latach 2006-2009 resortowego programu w zakresie ograniczania popytu na narkotyki. Na rok 2010, a także 2011 i 2012 opracowane zostały roczne plany działań w zakresie profilaktyki narkomanii.

Sporządzając „Plan działań w zakresie profilaktyki narkomanii dzieci i młodzieży w szkołach i placówkach systemu oświaty w 2010 roku” (wraz z załącznikiem), Ministerstwo wykorzystało wyniki m.in. następujących badań:

- Europejskiego Programu Badań Ankietowych w Szkołach na temat używania alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną (ESPAD)⁶;
- Zachowania Zdrowotne Dzieci i Młodzieży Szkolnej (HBSC)⁷;

³ Zarządzenie Nr 7 z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej (Dz. Urz. MEN z 2012 r., poz. 4 ze zm).

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006-2010 (Dz. U. Nr 143, poz. 1033).

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2016 (Dz. U. Nr 78, poz. 428).

⁶ The European School Survey Project on Alcohol and other Drugs. Raport „Używanie substancji psychoaktywnych przez uczniów w 35 krajach europejskich. Streszczenie; J. Sierosławski „Używanie alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną”. Raport z ogólnopolskich badań ankietowych 2007. Europejski Program Badań Ankietowych w Szkołach ESPAD, Warszawa 2007.

- „Młodzież 2008” (CBOS)⁸.

W Planie działań w zakresie profilaktyki narkomanii dzieci i młodzieży w szkołach i placówkach systemu oświaty w 2012 r. wykorzystano ponadto ocenę epidemiologii używania substancji odurzających i środków psychoaktywnych przez młodzież na podstawie wyników badania ESPAD z 2011 r., którego celem był pomiar natężenia zjawiska używania przez młodzież substancji psychoaktywnych, ale także ocena czynników wpływających na ich rozpowszechnienie.

Załącznikiem do Planu działań na 2010 r. był wyciąg z raportów z badań pt. *Zjawisko używania środków psychoaktywnych przez młodzież oraz działania profilaktyczne prowadzone w szkole*, zawierający wnioski i rekomendacje dla szkolnej profilaktyki w następnych latach. Sformułowano m.in. następujące wnioski:

- mimo tendencji spadkowej nadal wysoki procent młodzieży ma kontakt ze środkami psychoaktywnymi,
- wskaźniki używania różnych substancji psychoaktywnych przez chłopców i dziewczęta coraz bardziej zbliżają się do siebie, a dziewczęta, z uwagi na specyficzne czynniki biologiczne, stają się grupą zwiększonego ryzyka,
- wskaźniki używania substancji psychoaktywnych rosną wraz z wiekiem uczniów, natomiast udział uczniów w zajęciach profilaktycznych w gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych jest znacznie niższy niż w szkołach podstawowych. Im starsi uczniowie, tym gorzej oceniają atrakcyjność i przydatność zajęć profilaktycznych,
- w hierarchii wartości młodych ludzi zdrowie nie zajmuje wysokiego miejsca,
- część szkół nie realizuje programu profilaktyki,
- w znacznej liczbie szkół wdrażane są programy profilaktyczne o niskiej lub nieznannej jakości,
- w szkołach realizujących szkolny program profilaktyki większość zajęć prowadzą sami nauczyciele, niewystarczająco wyposażeni w wiedzę i umiejętności z zakresu profilaktyki,
- jednym z istotnych warunków skuteczności działań profilaktycznych adresowanych do dzieci i młodzieży jest włączenie do realizowanych działań rodziców jako partnerów szkoły i zwiększanie ich umiejętności wychowawczych.

Na podstawie wniosków sformułowano m.in. następujące rekomendacje:

- konieczna jest kontynuacja działań profilaktycznych, dostosowanych do zmieniającego się obrazu narkomanii w szkołach i placówkach oświaty, skierowana do uczniów, rodziców i nauczycieli,
- wskazane jest uwzględnienie w edukacyjnych programach profilaktycznych odrębnego przekazu dotyczącego specyficznych zagrożeń, adresowanego do dziewcząt,
- niezbędne jest poszerzenie oferty o profesjonalne programy dla uczniów gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych, adekwatnych do ich potrzeb i problemów,
- konieczne jest zwiększenie efektywności nadzoru pedagogicznego nad realizacją działań z zakresu profilaktyki w szkołach i placówkach systemu oświaty,

⁷ Health Behaviour in School-Aged Children. Raport z międzynarodowych badań nad zachowaniami zdrowotnymi młodzieży szkolnej HBSC 2005/2006 Health Behaviour in School-Aged Children: WHO Collaborative Cross-National Study.

⁸ Raport końcowy z badania „Konsumpcja substancji psychoaktywnych przez młodzież szkolną – „Młodzież 2008”, zrealizowanego na zlecenie Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii, w ramach Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, Warszawa, grudzień 2008. Komunikat z badań „Młodzież a substancje psychoaktywne”, Warszawa, styczeń 2009.

- niezbędne jest wdrożenie systemu rekomendacji programów, opracowanego w oparciu o kryteria EDDRA⁹ oraz upowszechnianie nowych standardów programów,
- z uwagi na wymianę pokoleniową kadry pedagogicznej wskazana jest kontynuacja szkoleń rozwijających kompetencje wychowawcze i profilaktyczne nauczycieli, zwłaszcza w zakresie wczesnej interwencji w przypadku kontaktu ucznia ze środkami psychoaktywnymi,
- wskazana jest kontynuacja dotychczasowych działań skierowanych do rodziców, a także poszerzenie dla tej grupy oferty programów edukacyjnych, wychowawczych, realizowanych przez szkołę oraz poradnie psychologiczno-pedagogiczne i specjalistyczne.

Zastępca Dyrektora DZSE Pani Joanna Wrona poinformowała, że celem głównym planu działań w zakresie profilaktyki narkomanii na rok 2010 było „Podnoszenie jakości działań z zakresu profilaktyki narkomanii w populacji dzieci i młodzieży w szkołach i placówkach systemu oświaty.” Wyjaśniła również, że „w Planie działań z zakresu profilaktyki narkomanii nie określono wskaźników dotyczących celu (...). (...) za działania te odpowiada dyrektor szkoły lub placówki. Powyższy cel jest weryfikowany przez europejskie i ogólnopolskie badania ankietowe w szkołach (...). (...) badania mają charakter badań podłużnych, są zatem porównywalne”. W planie działań wskazano sposób realizacji działań, ich realizatorów, termin i ewentualne środki finansowe niezbędne na realizację.

[dowód: akta kontroli str. 7-8, 23-27, 36-76, 93-129, 203, 205]

Plan działań na 2010 r. grupował działania w następujących kategoriach:

- uporządkowanie zapisów prawa w obszarze profilaktyki uzależnień,
- doskonalenie nadzoru pedagogicznego,
- działania kierowane do dzieci i młodzieży,
- działania skierowane do kadry pedagogicznej,
- działania skierowane do rodziców/opiekunów,
- rozwijanie sieci Szkół dla Zdrowia w Europie,
- współpraca międzyresortowa w zakresie profilaktyki uzależnień.

W każdej z ww. kategorii wskazano konkretne działania do realizacji, w tym m.in. zwiększenie oferty działań profilaktycznych realizowanych w szkołach i placówkach systemu oświaty, zwłaszcza dla młodzieży uczącej się w gimnazjum i w szkołach ponadgimnazjalnych; podniesienie jakości edukacyjnych programów profilaktycznych adresowanych do dzieci i młodzieży szkolnej; doskonalenie nadzoru pedagogicznego w obszarze realizacji zadań z zakresu profilaktyki i promocji zdrowia przez szkoły i placówki systemu oświaty; podnoszenie kompetencji kadry pedagogicznej m.in. w zakresie zapobiegania problemowym zachowaniom dzieci i młodzieży; podnoszenie umiejętności wychowawczych rodziców i opiekunów.

Plany działań na 2011 i 2012 r. grupowały działania w następujących kategoriach:

- zmiany w prawie,
- monitorowanie działań profilaktycznych w ramach nadzoru pedagogicznego,
- działania kierowane do dzieci i młodzieży,
- działania kierowane do kadry pedagogicznej,
- działania kierowane do rodziców/opiekunów,
- rozwijanie sieci szkół promujących zdrowie w ramach europejskiego projektu Szkoły dla Zdrowia w Europie (SHE),
- współpraca międzyresortowa w zakresie profilaktyki uzależnień.

⁹ Exchange on Drug Demand Reduction Action, program oceny jakości programów Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii.

W każdej z ww. kategorii wskazano konkretne działania do realizacji. W Planie działań na 2011 r. – w ramach realizacji rekomendacji ujętych w załączniku do Planu działań na 2010 r. – zaplanowano m.in. następujące działania: uzupełnienie planu nadzoru pedagogicznego o nowy kierunek realizacji polityki oświatowej państwa w roku szkolnym 2010/2011 pn. „Realizacja działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania narkomanii, w tym współpracy z wyspecjalizowanymi instytucjami oraz wykorzystywania przygotowanych przez nie ofert i materiałów”; przeprowadzenie konkursów ofert na realizację zadań publicznych pn. „Żyj z PASJA” oraz „Zdrowe dzieci to nasz kapitał”; wdrożenie pilotażowego projektu „Profilaktyka a Ty/Edukacja” (zwanego dalej „PaT/E”) w trzech województwach; pozyskanie i upowszechnianie profesjonalnych programów dla gimnazjalistów i uczniów szkół ponadgimnazjalnych adekwatnych do potrzeb i problemów młodzieży, w tym zwłaszcza dziewcząt; w zakresie działań kierowanych do kadry pedagogicznej m.in. upowszechnianie programów „Szkoła dla rodziców i wychowawców”, „Szkolna Interwencja Profilaktyczna”, „Golden Five”, publikacje; w zakresie działań kierowanych do rodziców i opiekunów m.in. upowszechnianie programu „Szkoła dla rodziców i wychowawców” oraz publikacje.

W Planie działań na 2012 r. wskazano m.in. następujące działania: wdrażanie rekomendacji zawartych w raporcie z przeprowadzonego monitoringu dotyczącego „Realizacji działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania narkomanii, w tym współpracy z wyspecjalizowanymi instytucjami oraz wykorzystywania przygotowanych przez nie ofert i materiałów”; w zakresie działań kierowanych do dzieci i młodzieży m.in.: kontynuacja projektu PaT/E, przeprowadzenie konkursów ofert na realizację zadań publicznych w ramach Rządowego programu na lata 2008-2013 „Bezpieczna i przyjazna szkoła”, upowszechnianie europejskiego programu „Unplugged”; w zakresie działań kierowanych do kadry pedagogicznej m.in. upowszechnianie programów „Szkoła dla rodziców i wychowawców”, „Golden Five”, publikacje; w zakresie działań kierowanych do rodziców i opiekunów m.in. upowszechnianie programu „Szkoła dla rodziców i wychowawców”.

[dowód: akta kontroli str. 7-8, 25-32, 35-129, 207-218, 254-282]

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁰ (zwanej dalej „Ustawą”), minister właściwy do spraw oświaty i wychowania zapewnia przygotowanie niezbędnej liczby osób do realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 Ustawy, tj. przeciwdziałania narkomanii realizującego się m.in. poprzez działalność wychowawczą, edukacyjną, informacyjną i zapobiegawczą.

Zastępca Dyrektora DZSE Pani Emilia Wojdyła poinformowała, że „zgodnie z art. 39 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz art. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹¹ za organizację zadań wychowawczych i zapobiegawczych wśród dzieci i młodzieży oraz przygotowanie nauczycieli do tych zadań w szkole i placówce odpowiedzialny jest dyrektor szkoły i placówki. W przypadku szkoły i placówki niepublicznej o zakresie zadań jej organów, w tym dyrektora, rozstrzyga statut szkoły i placówki nadany przez organ prowadzący (art. 84 ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty)”. Ponadto wskazała, że Minister Edukacji Narodowej realizował ustawowy obowiązek przeciwdziałania narkomanii poprzez Ośrodek Rozwoju Edukacji (zwany dalej „ORE”), gdzie kadra pedagogiczna korzysta z kursów i szkoleń specjalistycznych i uzupełniających. Ośrodek Rozwoju Edukacji upowszechnia programy edukacyjne rozwijające kompetencje wychowawcze i profilaktyczne specjalistów oświatowych, psychologów i pedagogów zatrudnionych w szkołach i poradniach psychologiczno-pedagogicznych,

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.

konsultantów z ośrodków doskonalenia nauczycieli, nauczycieli – wychowawców oraz rodziców. Przygotowuje także materiały informacyjne i edukacyjne, w tym metodyczne, dla różnych grup odbiorców.

[dowód: akta kontroli str. 5, 7, 10-11, 14-20, 22-23]

Na mocy art. 21 ust. 2 Ustawy minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia jest zobowiązany do podjęcia działań na rzecz uwzględnienia problematyki promocji zdrowia psychicznego i zdrowego stylu życia, w tym zagadnień dotyczących zapobiegania narkomanii w programach przygotowania zawodowego nauczycieli i osób zajmujących się wychowaniem i nauczaniem dzieci i młodzieży w szkołach i innych placówkach systemu oświaty.

Zastępca Dyrektora DZSE poinformowała, że do roku akademickiego 2011/2012 uczelnie prowadziły studia przygotowujące do wykonywania zawodu nauczyciela w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych z uwzględnieniem standardów kształcenia nauczycieli, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie standardów kształcenia nauczycieli¹². Przepisy te uwzględniały problematykę promocji zdrowia psychicznego i zdrowego stylu życia w treściach programowych przedmiotów kształcenia nauczycielskiego, tj. psychologii i pedagogiki. Natomiast od roku akademickiego 2012/2013 uczelnie prowadzą studia przygotowujące do wykonywania zawodu nauczyciela w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie standardów kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela¹³. Standardy te, zawarte w załączniku do ww. rozporządzenia, uwzględniają problematykę promocji zdrowia psychicznego i zdrowego stylu życia zawartą w opisie efektów kształcenia oraz treściach kształcenia modułu 2, tj. przygotowania w zakresie psychologiczno-pedagogicznym. Treści kształcenia, o których mowa, obejmują m.in. zagadnienia z zakresu: ogólnego przygotowania psychologiczno-pedagogicznego, przygotowania psychologiczno-pedagogicznego do nauczania na danym etapie edukacyjnym lub etapach edukacyjnych, m.in. w pkt. 1.11 ww. modułu określa się pojęcia norm i patologii. W ramach ww. modułu realizowana jest także praktyka, w której trakcie kształtuje się kompetencje opiekuńczo-wychowawcze m.in. przez obserwowanie, współdziałanie z opiekunem praktyk, pełnienie roli opiekuna-wychowawcy, analizę i interpretację zaobserwowanych albo doświadczanych sytuacji i zdarzeń pedagogicznych.

Jak wskazała Zastępca Dyrektora DZSE, podobne rozwiązania przyjęto w zakładach kształcenia nauczycieli, w których kształcenie realizowane jest zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kształcenia nauczycieli w kolegiach nauczycielskich i nauczycielskich kolegiach języków obcych¹⁴.

[dowód: akta kontroli str. 5-6, 11-13]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania nie opracował w okresie 2006-2009 resortowego programu w zakresie ograniczania popytu na narkotyki, do czego był zobowiązany na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r.

¹² Dz. U. z 2006 r. Nr 207, poz. 2110.

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 131.

¹⁴ Dz. U. Nr 128, poz. 897.

w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006-2010 (działanie 1.1 obszaru Profilaktyka). W okresie tym urząd ministra pełnili kolejno: Roman Giertych – Minister Edukacji Narodowej od 5 maja 2006 r. do 13 sierpnia 2007 r., Ryszard Legutko – Minister Edukacji Narodowej do 16 listopada 2007 r. i Katarzyna Hall – Minister Edukacji Narodowej do 18 listopada 2011 r.

Kwestię opracowania i wdrożenia ww. resortowego programu w zakresie ograniczania popytu na narkotyki monitorował Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia (zwanym dalej „MZ”) Pan Adam Fronczak, zwracając się w 2008 r. do MEN o informację na temat postępu prac nad realizacją ww. działania (oraz o przyspieszenie prac), jednocześnie podkreślając, że resort edukacji narodowej „powinien opracować i wdrożyć ww. program od 2006 r.” W odpowiedziach kierowanych w latach 2008-2009 do MZ przedstawiciele MEN informowali, że w MEN trwają prace nad opracowaniem i wdrożeniem przedmiotowego programu, który „uwzględnić będzie m.in. podejmowane do tej pory działania.” W pismach skierowanych do Podsekretarza Stanu w MZ Pana Adama Fronczaka, przedstawiciele MEN informowali ponadto m.in., że:

- MEN prowadzi systematyczne działania w obszarze profilaktyki, służące wzmocnieniu czynników chroniących dzieci i młodzież przed zachowaniami ryzykownymi. Działania te „bezpośrednio wpływają na zmniejszenie popytu na środki psychoaktywne”. Od 2002 r. szkoły realizują zintegrowany z programem wychowawczym szkoły program profilaktyki dostosowany do potrzeb rozwojowych ucznia i potrzeb środowiska. Szkolne programy profilaktyki powstawały w oparciu o przeprowadzoną diagnozę zachowań problemowych uczniów i zawierały działania zapobiegawcze oraz interwencyjne. Nauczyciele uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez MEN i korzystali z programów rekomendowanych przez Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej¹⁵;
- prowadzona jest analiza porównawcza zadań realizowanych w obszarze profilaktyki w innych krajowych i narodowych programach, za realizację których MEN jest odpowiedzialne bezpośrednio lub wpisane jako resort współpracujący. Wyniki ww. analizy pozwolą na wpisanie zweryfikowanych zadań w resortowy program MEN w zakresie ograniczania popytu na narkotyki. „Z przeprowadzonych do chwili obecnej analiz wynika, że zadania te wielokrotnie powtarzają się i realizują te same cele.”¹⁶

O trwających pracach nad opracowaniem i wdrożeniem resortowego programu zgodnie z działaniem 1.1 obszaru Profilaktyka KPPN na lata 2006-2010 oraz o działaniach podjętych w zakresie profilaktyki narkomanii MEN informował również w przekazywanych do Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii (zwanego dalej „KBPN”) Informacjach do sprawozdania z realizacji KPPN.

W latach 2006¹⁷-2009 zadania z zakresu profilaktyki narkomanii wchodziły w zakres działania następujących komórek organizacyjnych MEN: Departamentu Wychowania (do 1 września 2009 r.), Departamentu Młodzieży i Wychowania (od 1 września 2006 r.), który zmienił nazwę na Departament Młodzieży, Wychowania i Bezpieczeństwa w Szkołach (do 23 stycznia 2008 r.), a następnie Departamentu Zwiększania Szans Edukacyjnych. Realizację zadań przez ww. departamenty nadzorowali w tym okresie następujący członkowie kierownictwa MEN: Sekretarz Stanu Mirosław Orzechowski, Sekretarz Stanu Andrzej Waśko,

¹⁵ Pismo nr DZSE-TSZ-048-1/08 z dnia 16 lipca 2008 r. Sekretarz Stanu w MEN Pani Krystyny Szumilas.

¹⁶ Pismo nr DZSE-TSZ-049-6/09 z dnia 2 lutego 2009 r. Podsekretarza Stanu w MEN Pana Zbigniewa Włodkowskiego.

¹⁷ Od czerwca 2006 r., tj. od momentu uchwalenia rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie KPPN na lata 2006-2010.

Podsekretarz Stanu Krzysztof Stanowski i od lutego 2008 r. Podsekretarz Stanu Zbigniew Włodkowski.

Odnosnie braku opracowania na lata 2006-2009 programów w zakresie ograniczania popytu na narkotyki, Zastępca Dyrektora DZSE Pani Joanna Wrona podała, że: „w tych latach w ministerstwie zachodziły liczne zmiany i zadania dotyczące przeciwdziałania narkomanii znajdowały się we właściwości różnych departamentów, wydziałów i osób (...). W archiwum nie odnaleziono dokumentów, które wyjaśniałyby przyczyny nie sporządzenia w latach 2006-2009 programu w zakresie ograniczenia popytu na narkotyki.”

[dowód: akta kontroli str. 129-152, 194-202, 204, 206, 218-220, 283-290, 635-636, 640-647]

Odnosnie przyczyn niewywiązania się w latach 2006-2009 z obowiązku nałożonego na ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w działaniu 1.1 obszaru Profilaktyka KPPN na lata 2006-2010, Sekretarz Stanu w MEN Pan Tadeusz Sławecki (w imieniu Pani Minister) wyjaśnił, że MEN „opracowało „Plan działań w zakresie profilaktyki narkomanii dzieci i młodzieży w szkołach i placówkach systemu oświaty” (zwany dalej Planem), który został zaakceptowany w 2010 roku. Prace nad przygotowaniem Planu trwały od IV kwartału 2008 roku do II kwartału 2010 roku z uwagi na fakt, że dokument ten integrował liczne działania będące we właściwości różnych departamentów, Ośrodka Rozwoju Edukacji, a także uwzględniał współpracę międzyresortową. W archiwum za okres 2006-2007 nie odnaleziono dokumentów dotyczących prac nad programem ograniczenia popytu na narkotyki.”

[dowód: akta kontroli str. 637-639, 648-649]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wdrażanie działań z zakresu profilaktyki narkomanii.

2.1. Realizacja resortowych planów działań w zakresie ograniczania popytu na narkotyki.

Opis stanu faktycznego

Zadania zaplanowane w Planie działań w 2010 r. były realizowane m. in. poprzez przeprowadzenie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego pn. „Wspieranie realizacji programu wychowawczego i programu profilaktyki poprzez kształtowanie u uczniów postaw sprzyjających rozwojowi indywidualnemu i społecznemu”, a w zakresie zadań przypisanych dla ORE m.in. przez podjęcie działań¹⁸ mających na celu adaptację i implementację w polskich gimnazjach europejskiego programu „Unplugged”, upowszechnianie programu „Szkoła Interwencja Profilaktyczna” (m.in. poprzez szkolenie instruktorów programu, szkolenie nauczycieli), upowszechnianie i wdrażanie ogólnopolskiego programu „Szkoła dla Rodziców i Wychowawców” (m.in. poprzez seminarium, szkolenie dla realizatorów programu), upowszechnianie i wdrażanie programu „Golden Five” (szkolenie dla nauczycieli), kontynuację pilotażowego wdrażania „Systemu oceny i rekomendacji programów profilaktyki i promocji zdrowia psychicznego”, opracowanie materiałów informacyjno-promocyjnych (np. E-poradnik „Profilaktyka uzależnień w szkole”, materiały informacyjne „Dopalacze”, „Nowe zagrożenia – dopalacze”).

¹⁸ We współpracy z KBPN.

Zadania zaplanowane w „Planie działań w zakresie profilaktyki narkomanii na 2011 rok” zostały zrealizowane m.in. poprzez uzupełnienie planu nadzoru pedagogicznego o nowy kierunek realizacji polityki oświatowej państwa w roku szkolnym 2010/2011, dotyczący monitorowania „Realizacji działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania narkomanii, w tym współpracy z wyspecjalizowanymi instytucjami oraz wykorzystywania przygotowanych przez nie ofert i materiałów” i przeprowadzenie monitoringu w ww. zakresie za pomocą ankiety monitorującej, przeprowadzenie otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych pn. „ŻYJ z PASJĄ!” Program wspierania uzdolnień i zdrowego stylu życia dzieci i młodzieży oraz pn. „Zdrowe dzieci to nasz kapitał” - szkolne projekty popularyzujące zdrowy styl życia w szkołach oraz w społecznościach lokalnych; przygotowanie¹⁹ materiału pn. „Profilaktyka używania nowych narkotyków tzw. dopalaczy przez młodzież. Oferta działań profilaktycznych adresowanych do dyrektorów szkół, kadry pedagogicznej, rodziców, uczniów oraz organów prowadzących”; realizację pilotażowego projektu PaT/E w trzech województwach. Zadania przypisane ORE zostały zrealizowane m.in. poprzez upowszechnianie nowych standardów oraz „Systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego” (poprzez publikację internetową), aktualizację Banku rekomendowanych programów profilaktycznych, upowszechnianie programu „Szkoła dla Rodziców i Wychowawców” (m.in. poprzez seminarium, konferencje, kursy, publikacje), projektu „Zagubiona nastolatka” (m.in. seminarium), upowszechnianie programu „Golden Five” (m.in. poprzez seminarium, konferencje) oraz „Szkolna Interwencja Profilaktyczna”, przeprowadzenie pilotażowej realizacji programu dla gimnazjów „Unplugged”, publikacje (m.in. aktualizacja poradnika „Profilaktyka uzależnień w szkole”, poradnik „Programy profilaktyczne. Podstawy profesjonalnej psychoprofilaktyki”), upowszechnianie idei sieci szkół promujących zdrowie (m.in. poprzez szkolenie, udział w konferencjach).
[dowód: akta kontroli str. 8, 28-32, 77-92, 158-193, 343-345, 394-405, 440-468, 663-693]

W 2009 r. Zespół ds. monitorowania wdrażania i realizacji KPPN²⁰ sformułował rekomendację dotyczącą poszerzenia listy programów rekomendowanych o program z zakresu promocji zdrowia adresowany do uczniów szkół gimnazjalnych, którzy stwarzają najpoważniejsze problemy wychowawcze. Rekomendację powtórzono w 2010 r., wnioskując o wdrożenie profilaktyki uniwersalnej adresowanej do młodzieży gimnazjalnej. Z-ca Dyrektora DZSE Pani Joanna Wrona wyjaśniła, że ponieważ w Polsce nie było odpowiedniego projektu, ORE we współpracy z KBPN podjął w 2010 r. starania mające na celu adaptację i implementację w polskich gimnazjach europejskiego programu „Unplugged”, koordynowanego przez Uniwersytet w Gent w Belgii. Działania podjęte w celu implementacji ww. programu w Polsce obejmowały:

– w 2010 roku:

- udział pracownika Wydziału Wychowania i Profilaktyki ORE w szkoleniu dla trenerów programu zorganizowanym w Pradze (Czechy) przez Uniwersytet w Gent w Belgii, finansowanym ze środków Komisji Europejskiej,
- kurs dla trenerów programu z krajów UE, w tym z Polski. Szkolenie zorganizowane we współpracy ORE i KBPN, finansowane ze środków Komisji Europejskiej, przez EU-DAP Faculty - europejskiego koordynatora programu,
- przygotowanie polskiej wersji scenariusza zajęć warsztatowych dla rodziców. Zadanie realizowane we współpracy z KBPN,

¹⁹ We współpracy z Głównym Inspektorem Sanitarnym, Komendą Główną Policji, KBPN i ORE.

²⁰ Zespół powołany w dniu 28 lutego 2007 r. zarządzeniem Przewodniczącego Rady do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii.

- przygotowanie programu kursu dla realizatorów programu. Zadanie realizowane we współpracy z KBPN;
- w 2011 roku - Pilotażowa realizacja programu w Polsce:
- szkolenie realizatorów. W 2011 r. ORE we współpracy z KBPN zorganizowało kurs doskonalący dla realizatorów programu (nauczycieli oraz pedagogów i psychologów szkolnych), w którym uczestniczyło 21 osób z terenu kilku województw. Szkolenie w wymiarze 18 godzin odbyło się w dniach 2-4 marca 2011 r. w ORE w Warszawie,
- realizację w klasach. W okresie od marca do czerwca przeszkoleni realizatorzy wdrażali program w 14 klasach w szkołach podstawowych i gimnazjalnych. W zajęciach wzięło udział łącznie ok. 420 uczniów. Przeprowadzone zostały także warsztaty dla rodziców uczniów biorących udział w programie.

Jak podała Z-ca Dyrektora DZSE Pani Joanna Wrona, od 2011 r. ORE zawiesiło upowszechnianie programu z uwagi na niejasności dotyczące praw do szkolenia trenerów w Polsce; mimo wcześniejszych zapowiedzi europejski koordynator programu nie zdecydował się dotychczas przyznać takich uprawnień ORE.

[dowód: akta kontroli str. 8, 34-35]

Odnosnie przyczyn zawieszenia wdrażania programu „Unplugged”, w trakcie kontroli przeprowadzonej w ORE ustalono, że – jak wyjaśniła Wicedyrektor ORE Pani Dorota Żyro – zagraniczni trenerzy wskazani przez europejskiego koordynatora wyrazili gotowość prowadzenia kursów w Polsce, jednak wysokie koszty takich szkoleń (honoraria wg stawek europejskich, koszty podróży i pobytu trenerów) przekraczają możliwości ORE. Dyrektor ORE Pan Piotr Dmochowski-Lipski poinformował, że w Polsce brakuje nowych wartościowych programów spełniających wymagane standardy jakości. Jak wskazał, od trzech lat do Zespołu ds. Rekomendacji Programów praktycznie nie wpływają nowe projekty dotyczące profilaktyki uzależnień. Według wyjaśnień Dyrektora ORE w 2013 r. ORE i KBPN planują formalne wystąpienie do EU-DAP Faculty w Belgii o przyznanie certyfikatów trenera I stopnia dla przeszkolonych pracowników tych instytucji.

[dowód: akta kontroli str. 650-651]

W 2009 r. Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej²¹ (zwane dalej „CMPPP”) we współpracy z MEN opracowało Arkusz sprawozdania z realizacji działań z zakresu profilaktyki przez szkołę/placówkę. Z-ca Dyrektora DZSE Pani Joanna Wrona poinformowała, że Arkusz był konsultowany przez KBPN, Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (zwana dalej „PARPA”), Krajowe Centrum ds. AIDS oraz Instytut Psychiatrii i Neurologii (zwany dalej „IPiN”). Był również prezentowany na spotkaniach z przedstawicielami kuratoriów oświaty oraz wewnątrz ministerstwa. Pani Joanna Wrona wyjaśniła, że „ostatecznie Arkusz decyzją kierownictwa MEN został wycofany z użytkowania”. Odnosnie przyczyn podjęcia przez MEN decyzji o wycofaniu ww. Arkusza z użytkowania Sekretarz Stanu w MEN Pan Tadeusz Sławecki podał: „Przygotowane narzędzie pn. „Arkusz sprawozdania z realizacji działań mających na celu ograniczenie używania narkotyków i związanych z tym problemów społecznych i zdrowotnych” zostało przekazane szkołom na początku 2010 roku, w celu przygotowania sprawozdania z realizacji zadań ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania za 2009 rok, zawartych w Krajowym Programie

²¹ Z dniem 1 stycznia 2010 r. Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej zostało połączone z Centralnym Ośrodkiem Doskonalenia Nauczycieli i powstał Ośrodek Rozwoju Edukacji (zarządzenie Nr 19 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 grudnia 2009 r. w sprawie połączenia Centralnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli w Warszawie i Centrum Metodycznego Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej w Warszawie w Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie - Dz.Urz. MEN z 2010 r. Nr 1, poz. 5.

Przeciwdziałania Narkomanii (...). Odstąpienie od zbierania danych ze szkół i placówek ww. narzędziem, z uwagi na zgłaszane przez nie trudności z wypełnieniem arkusza, zlecił minister bezpośrednio nadzorujący Departament Zwiększania Szans Edukacyjnych podczas spotkania z udziałem ówczesnego zastępcy dyrektora DZSE i pracownika merytorycznego zajmującego się sprawami profilaktyki. Jednocześnie polecił skontaktowanie się telefonicznie z przedstawicielami kuratoriów oświaty bezpośrednio zajmującymi się zadaniami z zakresu profilaktyki zawartymi w krajowych i narodowych programach i poinformowanie ich o tej decyzji wraz z prośbą o dalsze poinformowanie o tym szkół."

[dowód: akta kontroli str. 8, 33 -34, 291, 635-636, 652-662]

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DZSE Pani Joanny Wrony, przeprowadzona ewaluacja Planów działań dotyczyła poszczególnych działań, a jej pozytywne wyniki stanowiły o ich kontynuacji w kolejnych latach. Pani Joanna Wrona podała, że „działania związane ze szkoleniem kadry pedagogicznej, realizacja programów profilaktycznych kierowanych do uczniów zakłada każdorazową ewaluację.” Wskazała w swoich wyjaśnieniach na działania prowadzone w tym zakresie przez ORE. Szkolenia prowadzone dla edukatorów, kandydatów na instruktorów i realizatorów programów edukacyjnych upowszechnianych przez ORE są ewaluowane poprzez ankietę ewaluacyjną. Jak wskazała Pani Joanna Wrona: „formą ewaluacji i monitoringu wdrażania programów są seminaria superwizyjne dla edukatorów programu „Szkoła dla Rodziców i Wychowawców” oraz instruktorów programów „Golden Five” i „Szkolna Interwencja Profilaktyczna”. Wojewódzcy koordynatorzy (53 osoby) programu „Szkoła dla Rodziców i Wychowawców” przesyłają do ORE roczne sprawozdania z upowszechniania programu na swoim terenie. Przeprowadzają też ewaluację zewnętrzną realizatorów programu, która jest warunkiem uzyskania rekomendacji ORE i zamieszczenia w internetowym rejestrze na stronie ORE. (...) Instruktorzy pozostałych wymienionych programów, aby uzyskać certyfikat, sporządzają sprawozdania lub raporty ewaluacyjne z wdrażania programu. (...) Wyniki monitoringu programów edukacyjnych służą podniesieniu jakości szkoleń prowadzonych w ORE oraz ewentualnym zmianom w programie.” Zastępca Dyrektora DZSE wskazała również, że realizacja projektów w konkursach dotacyjnych jest monitorowana i ewaluowana poprzez sprawozdania końcowe załączane do każdego rozliczenia umowy na realizację zadania publicznego. W ramach realizacji projektu Szkoła Promująca Zdrowie, jak podała Zastępca Dyrektora DZSE Pani Joanna Wrona, szkoły aby uzyskać certyfikat muszą spełnić określone standardy i przeprowadzić autoewaluację. Program autoewaluacji jest ogólnodostępny i zamieszczony na stronach ORE. Odnośnie działań związanych z ochroną dzieci i młodzieży przed używaniem dopalaczy, Zastępca Dyrektora DZSE Pani Joanna Wrona wskazała na przeprowadzony w szkołach monitoring, którego wyniki wraz z wnioskami i rekomendacjami ujęto w raporcie, opisanym na str. 14-15 niniejszego wystąpienia. Jak podała Zastępca Dyrektora DZSE „Plan działań ma strukturę, w której zebrane są działania wspierające szkoły i placówki w podejmowaniu wielu inicjatyw profilaktycznych, wychowawczych i szkoleniowych, stąd taka jego nazwa. Ma on służyć dyrektorom szkół w wyborze propozycji, które w ich ocenie są najbardziej przydatne w środowisku szkolnym lub lokalnym, z uwagi na stwierdzone problemy lub czynniki ryzyka. (...) każde działanie, które zostało ocenione pozytywnie miało swoją kontynuację w kolejnych Planach, np. kontynuacja otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych skierowanych do organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego, poszerzenie terytorialne programu PaT/E na kolejne województwa, szkolenia rodziców

i nauczycieli w programie Interwencja Profilaktyczna czy Szkoła dla Rodziców i Wychowawców."

[dowód: akta kontroli str. 8-9, 32-33, 35, 158-193]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli ORE, we współpracy z KBPN, dołożyło należytej staranności w celu wdrożenia w Polsce programu profilaktyki uniwersalnej skierowanego do młodzieży gimnazjalnej, tj. „Unplugged”. Zdaniem Izby brak zgody europejskiego koordynatora na szkolenie przez ORE trenerów programu „Unplugged” nie powinien oznaczać odstąpienia od prób znalezienia lub opracowania odpowiedniego programu, z uwagi na fakt, iż młodzież gimnazjalna jest szczególnie narażona na występowanie zachowań ryzykownych, a w Polsce brak jest programów profilaktyki uniwersalnej skierowanych do tej grupy.

Zdaniem Izby konieczne jest podjęcie działań w zakresie poszukiwania lub wspierania powstania programów profilaktyki uniwersalnej dla gimnazjów.

2.2. Realizacja podstawowego kierunku polityki oświatowej państwa w roku szkolnym 2010/2011.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt. 1 ustawy o systemie oświaty, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania ustala podstawowe kierunki realizacji przez kuratorów oświaty polityki oświatowej państwa, w szczególności zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego.

Pismem z dnia 24 marca 2011 r.²² Minister Edukacji Narodowej ustaliła podstawowy kierunek realizacji polityki oświatowej państwa w roku szkolnym 2010/2011 w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych pn. „Realizacja działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania narkomanii, w tym współpraca z wyspecjalizowanymi instytucjami oraz wykorzystywanie przygotowanych przez nie ofert i materiałów”.

W ramach ww. kierunku realizacji polityki oświatowej państwa MEN przygotował (we współpracy z ORE) i przekazał kuratorom oświaty ankietę do monitoringu realizacji działań prowadzonych w ramach szkolnego programu profilaktyki w zakresie przeciwdziałania narkomanii, w tym używania przez dzieci i młodzież nowych narkotyków, tzw. „dopalaczy”. Ankieta monitorująca została elektronicznie wypełniona przez dyrektorów wylosowanych 10% szkół (w proporcjach: 3% szkół podstawowych – dot. klas V i VI; 4% gimnazjów i 3% szkół ponadgimnazjalnych)²³. Termin przeprowadzenia monitoringu upłynął 30 czerwca 2011 r. Pytania zawarte w ww. ankiecie dotyczyły m.in. takich kwestii, jak: czy do szkolnego programu profilaktyki została włączona problematyka tzw. dopalaczy; czy w szkole została przeprowadzona diagnoza potrzeb i problemów dotycząca ryzykownych zachowań uczniów pozwalająca na zaplanowanie działań profilaktycznych; czy nauczyciele czują się dostatecznie przygotowani do realizacji działań profilaktycznych związanych z problematyką nowych narkotyków, tzw. dopalaczy; czy w ocenie nauczycieli uczniowie skorzystali ze spotkań, na których była omawiana szkodliwość używania narkotyków, w tym tzw. dopalaczy oraz czy w ocenie nauczycieli rodzice skorzystali z takich spotkań.

²² Nr DKOW-WNP/AS-5081-5(1)2010/2011.

²³ Monitoring został przeprowadzony również w placówkach, tj. w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, ośrodkach szkolno-wychowawczych, specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych.

Sekretarz Stanu w MEN Pan Tadeusz Sławecki podał, że ww. ankieta monitorująca została skierowana do dyrektorów wylosowanych szkół, a nie do nauczycieli z uwagi na to, że zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty dyrektor kieruje działalnością szkoły oraz reprezentuje ją na zewnątrz, sprawuje nadzór pedagogiczny i jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Pan Tadeusz Sławecki wyjaśnił, że – mimo iż wg pisma z dnia 14 czerwca 2011 r. skierowanego do kuratorów oświaty²⁴ „ankietę wypełnia dyrektor wylosowanej szkoły” – nie oznacza to, że udzielone przez dyrektora odpowiedzi na pytania uwzględniają wyłącznie jego opinie na każde z postawionych pytań.

Wyniki ww. monitoringu zostały zawarte w „Raporcie z przeprowadzonego monitoringu dotyczącego Realizacji działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania narkomanii, w tym współpracy z wyspecjalizowanymi instytucjami oraz wykorzystywania przygotowanych przez nie ofert i materiałów”, w którym stwierdzono m.in., że:

- średnio w 95,4% monitorowanych szkół wprowadzono treści dotyczące problematyki nowych narkotyków, tzw. dopalaczy do szkolnego programu profilaktyki, przy czym najwyższy odsetek dotyczył szkół ponadgimnazjalnych i wynosił 98,6%, co było istotne z uwagi na większy odsetek starszej młodzieży mającej kontakt ze środkami psychoaktywnymi;
- około 80% nauczycieli czuje się dostatecznie przygotowanymi do realizacji działań profilaktycznych, m.in. w zakresie problematyki nowych narkotyków. Zwrócono jednak uwagę, że co piąty nauczyciel ocenia swoje przygotowanie jako niedostateczne. Stąd 47,1% nauczycieli ze szkół i 50,2% z placówek chce podnosić swoje kwalifikacje w tym zakresie. Średnio 50,2% dyrektorów szkół i placówek uwzględniło tę tematykę szkolenia w rocznym planie doskonalenia nauczycieli;
- relatywnie niski odsetek (około 27%) stanowiły szkoły i placówki, w których przeszkolono personel administracyjny i obsługi w problematyce nowych narkotyków, co – jak wskazano – jest zjawiskiem niekorzystnym w systemowym podejściu do profilaktyki uzależnień;
- w szkołach i placówkach działania edukacyjne i profilaktyczne z zakresu problematyki nowych narkotyków najczęściej podejmowane były na lekcjach przedmiotowych: biologii, przyrodzie, chemii, wychowaniu fizycznym oraz edukacji zdrowotnej, a następnie na innych zajęciach, w tym lekcjach wychowawczych. Ponadto realizowano programy profilaktyczne, w których przeważały programy własne lub przygotowywane przez inne podmioty. Spośród programów profilaktycznych przygotowanych na potrzeby szkół i placówek przez ORE, Komendę Główną Policji, KBPN oraz IPiN najczęściej wybieranym programem była „Szkolna Interwencja Profilaktyczna” upowszechniana przez IPiN we współpracy z ORE;
- średnio 96% szkół i placówek zaplanowało i przeprowadziło spotkania z uczniami i rodzicami, na których omówiono problematykę szkodliwości używania narkotyków, w tym dopalaczy. Na spotkania te zapraszano przedstawicieli wyspecjalizowanych instytucji – najczęściej przedstawicieli Policji, ochrony zdrowia i przedstawicieli wojewódzkich i powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych. Średnio 92,8% nauczycieli ze szkół i placówek pozytywnie oceniło te spotkania biorąc pod uwagę korzyści dla uczniów, a w 69% korzyści dla rodziców. Jak wskazano, rodzice to grupa osób, która

²⁴ Nr DZSE-3-TSZ-045-152/11.

wymaga szczególnego podejścia do szkolenia w tematyce używania środków psychoaktywnych przez młodzież;

- średnio 91,2% nauczycieli ze szkół i placówek posiada pakiet informacyjny na temat nowych narkotyków, który zawiera: ulotki, broszury, publikacje książkowe, czasopisma. Nauczyciele ze szkół ponadgimnazjalnych są najlepiej wyposażeni w te materiały. Jak wskazano w raporcie, najczęściej pobierane materiały pochodzą z KBPN oraz wojewódzkich i powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych. Dużą popularnością cieszyły się również e-poradnik „Profilaktyka uzależnień w szkole” oraz „Scenariusz spotkania z rodzicami pt. Nowe zagrożenie – dopalacze” przygotowane we współpracy KBPN i ORE. W ocenie dyrektorów szkół najbardziej przydatne materiały pochodziły ze stron internetowych KBPN.

W raporcie sformułowano trzy rekomendacje (odnośnie działań z zakresu profilaktyki uzależnień na rok szkolny 2012/2013):

- 1) Uwzględnienie w planie nadzoru pedagogicznego w kierunkach realizacji przez kuratorów oświaty polityki oświatowej państwa, ewaluacji zewnętrznej w zakresie funkcjonowania młodzieżowych ośrodków wychowawczych w środowisku lokalnym, w szczególności w zakresie jej współpracy z przedstawicielami instytucji i rodzicami wychowanków.
- 2) Rekomendowanie publicznym placówkom doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym uwzględnienia w ofercie szkoleń dla nauczycieli problematyki z zakresu profilaktyki uzależnień oraz upowszechnienie szkolenia dla realizatorów programu „Szkolna Interwencja Profilaktyczna”²⁵.
- 3) Upowszechnianie i popularyzowanie opracowań, materiałów z zakresu profilaktyki uzależnień przez stronę internetową MEN, zakładkę bezpieczeństwo, profilaktyka, higiena, w której zostaną zamieszczone linki do właściwych stron agend rządowych, jak: KBPN, PARPA, Komendy Głównej Policji, Głównego Inspektora Sanitarnego, ORE oraz do stron internetowych wybranych organizacji pozarządowych. Stworzenie takiej platformy wymiany informacji wymagać będzie wystąpienia MEN do tych podmiotów i uzyskania wymaganych zgód.

(akta kontroli: dowód str. 394-405, 439-468, 652 i 654-655)

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora DZSE Pani Joanna Wrona, ww. rekomendacje są „stopniowo realizowane”. Według stanu na dzień 4 grudnia 2012 r.²⁶ podjęte zostały następujące działania:

- a) pismem z dnia 22 sierpnia 2012 r.²⁷ Minister Edukacji Narodowej w podstawowych kierunkach realizacji polityki oświatowej państwa w roku szkolnym 2012/2013 ustaliła m.in. kierunek pn. *Wzmacnianie bezpieczeństwa w szkołach i placówkach oświatowych*. W ww. piśmie wskazano również, że kierunki realizacji zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego obejmują w zakresie ewaluacji m.in. ewaluację całościową oraz ewaluacje problemowe w obszarach m.in. „Efekty działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej”, „Procesy zachodzące w placówce/szkole” i „Funkcjonowanie w środowisku lokalnym” oraz ewaluacje problemowe w obszarach wybranych przez kuratora oświaty na podstawie wniosków z nadzoru pedagogicznego;

²⁵ Program przygotowujący nauczycieli do właściwego reagowania w sytuacjach kontaktu ucznia ze środkami psychoaktywnymi i podejmowania interwencji z udziałem ucznia i jego rodziców, przygotowany przez Instytut Psychiatrii i Neurologii i upowszechniany przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w porozumieniu z Instytutem Psychiatrii i Neurologii.

²⁶ Data złożenia przez Zastępcę Dyrektora DZSE Panią Joannę Wronę wyjaśnień w powyższej sprawie.

²⁷ Nr DKOW/WNP-BS-5081-14/2012.

- b) w związku z ogłoszeniem przez Minister Edukacji Narodowej w roku szkolnym 2012/2013 kierunku polityki oświatowej państwa pn. *Wzmacnianie bezpieczeństwa w szkołach i placówkach oświatowych*, dotychczasowy baner na stronie MEN pn. *bezpieczeństwo, profilaktyka, higiena* zmienił nazwę na *Rok bezpiecznej szkoły*, w którym zostały zamieszczone liczne materiały do wykorzystania przez szkoły i placówki wraz z linkami do właściwych instytucji i organizacji pozarządowych, realizujących działania na rzecz bezpieczeństwa. MEN przygotowało projekt interaktywnej mapy dla kadry pedagogicznej, w której zawarte zostały dwa obszary bezpieczeństwa: „dbamy o bezpieczne otoczenie ucznia” i „dbamy o bezpieczne zachowanie ucznia”. W obszarach tych uwzględniono m.in.: promowanie zdrowego stylu życia, przeciwdziałanie uzależnieniom, rozwiązywanie sytuacji konfliktowych, reagowanie w sytuacjach nadzwyczajnych, przeciwdziałanie agresji i przemocy. Przygotowano materiały takie, jak np. statystyki, analizy, raporty, stanowiska, poradniki, scenariusze lekcji. Materiały te pokazują również partnerów, z którymi można współpracować w danej problematyce oraz dobre praktyki. MEN przygotowało ponadto materiał pn. *Oferta działań profilaktycznych adresowanych do kadry pedagogicznej, rodziców, uczniów oraz organów prowadzących szkoły i placówki* do wykorzystania w realizacji zadań dydaktycznych, wychowawczych i profilaktycznych, którą zamieszczono na stronie internetowej Ministerstwa w banerze *Rok bezpiecznej szkoły*. Materiał stanowi pomoc nauczycielom w przygotowywaniu spotkań z uczniami i rodzicami, jak również pomaga wzbogacić ich warsztat pracy, a zamieszczone adresy stron internetowych umożliwiają szybkie dotarcie do potrzebnych informacji. W części skierowanej do rodziców zamieszczono poradniki oraz programy pozwalające na rozpoznawanie przyczyn problemowych zachowań dzieci, jak również stosowanie skutecznych form oddziaływań wychowawczych, z poszanowaniem praw dziecka. Udostępniane materiały służą rozwijaniu kompetencji wychowawczych rodziców, a w sytuacjach problemowych stosowaniu skutecznych form interwencji profilaktycznych i wychowawczych. Dla uczniów zamieszczono ofertę scenariuszy spotkań mających na celu rozwijanie ich kompetencji psychospołecznych oraz informacje z zakresu przyczyn i skutków stosowania przemocy;
- c) w piśmie z dnia 6 września 2012 r. skierowanym do p.o. Dyrektora ORE Pani Katarzyny Martynowskiej²⁸ zostały przekazane propozycje zadań do realizacji przez ORE w 2013 r. Departament Zwiększania Szans Edukacyjnych wskazał w zakresie KPPN na lata 2011-2016 działania nr: 1.3; 2.1; 2.2; 2.3; 2.4; 2.5; 3.4; 3.5; 3.6; 4.1; 4.2; 4.5; 4.6²⁹, a w szczególności opracowanie

²⁸ Nr DPN-WDN/MS—712-13/12.

²⁹ Działanie: 1.3. – Opracowanie, wydanie i upowszechnienie publikacji na temat ryzyka używania narkotyków kierowanych do różnych grup docelowych, 2.1. – Upowszechnianie koncepcji tworzenia Szkół Promujących Zdrowie w ramach europejskiego projektu Szkoły dla Zdrowia Europy (SHE), 2.2. – Zapewnienie warunków do prowadzenia wysokiej jakości edukacji zdrowotnej, promocji zdrowia i profilaktyki, zgodnie z nową podstawą programową wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, 2.3. – Wspieranie wdrożenia i upowszechnienia w szkołach podstawowych programów profilaktyki uniwersalnej opartych na naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji, 2.4. – Wspieranie adaptacji, wdrożenia i upowszechnienia programów profilaktyki uniwersalnej opartych na naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności w szkołach gimnazjalnych, 2.5. – Wspieranie programów rozwijających kompetencje wychowawcze rodziców i nauczycieli, 3.4. – Wdrażanie i wspieranie programów profilaktyki selektywnej i wskazującej, w szczególności dla: dzieci i młodzieży ze środowisk zmarginalizowanych, zagrożonych demoralizacją i wykluczeniem społecznym oraz dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, a także ich rodziców, 3.5. – Upowszechnienie programów wczesnej interwencji opartych na naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, adresowanych do okazjonalnych użytkowników narkotyków, 3.6. – Prowadzenie i wspieranie programów i działań profilaktyki selektywnej i wskazującej w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii i placówkach resocjalizacyjnych, 4.1. – Opracowanie i implementacja planu działania w zakresie profilaktyki narkomanii dzieci i młodzieży w szkołach i placówkach systemu oświaty, 4.2. – Wdrożenie procedur rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, 4.5. – Wdrożenie systemu wsparcia psychologicznego dla nauczycieli – w formie m.in. superwizji, coachingu, grup wsparcia, 4.6. –

i implementację planu działania w zakresie profilaktyki narkomanii dzieci i młodzieży w szkołach i placówkach systemu oświaty (działanie 4.1). Wskazane w ww. piśmie działanie 3.5 dotyczy upowszechniania programów wczesnej interwencji opartych na naukowych podstawach lub potwierdzonej skuteczności, adresowanych do okazjonalnych użytkowników narkotyków. Do tej grupy należy *Szkolna Interwencja Profilaktyczna*, przygotowana przez zespół psychologów z IPiN, która znajduje się w bazie programów spełniających kryteria wysokiej skuteczności prowadzonej przez ORE;

Jak podała Zastępca Dyrektora DZSW Pani Joanna Wrona, ustalenie w kierunkach polityki oświatowej państwa *Wzmacniania bezpieczeństwa* jako jednego z priorytetów oznacza, że dyrektorzy szkół są zobowiązani w swoich działaniach zwracać uwagę na ten aspekt w całej działalności szkoły. Placówki doskonalenia nauczycieli, poradnie psychologiczno-pedagogiczne i biblioteki pedagogiczne mają przygotować ofertę dla szkół wspierającą nauczycieli w ich działaniach na rzecz bezpieczeństwa, tj. przygotowania oferty szkoleń, konferencji i seminariów, a kuratorzy oświaty w ramach nadzoru – kontrolować i monitorować działania na rzecz bezpieczeństwa. W tym celu został przygotowany projekt ankiety monitorującej działania podejmowane w szkołach z zakresu poprawy bezpieczeństwa. W trakcie kontroli NIK przedmiotowa ankieta opiniowana była przez Departament Kształcenia Ogólnego i Wychowania MEN, do właściwości którego należały sprawy związane z nadzorem pedagogicznym.

(akta kontroli: dowód str. 406-407, 415-416, 421-423, 543-545 i 548-550)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Prawidłowość wydatkowania środków finansowych na działania profilaktyczne.

3.1. Organizacja otwartych konkursów oraz wybór ofert na realizację zadań publicznych.

Opis stanu
faktycznego

Badaniem szczegółowym w zakresie prawidłowości upowszechnienia przez MEN informacji dotyczących organizacji otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych objęto trzy konkursy przeprowadzone w latach 2010-2011 na realizację niżej wymienionych zadań publicznych:

- *Wspieranie realizacji programu wychowawczego szkoły i programu profilaktyki poprzez kształtowanie u uczniów postaw sprzyjających rozwojowi indywidualnemu i społecznemu* – konkurs z 2010 r.,
- *„Zdrowe dzieci to nasz kapitał” - szkolne projekty popularyzujące zdrowy styl życia w szkołach oraz w społecznościach lokalnych* – konkurs z 2011 r.,
- *„ŻYJ z PASJĄ!” Program wspierania uzdolnień i zdrowego stylu życia dzieci i młodzieży* – konkurs z 2011 r.

Wszystkie ww. zadania realizowane były w ramach Rządowego programu na lata

2008-2013 „Bezpieczna i przyjazna szkoła”.

W trakcie kontroli ustalono m.in., że:

- ogłoszenia we wszystkich kontrolowanych konkursach zostały opublikowane zgodnie z przepisami art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁰ (zwanej dalej „udpp”),
- we wszystkich ww. konkursach termin określony do składania ofert był nie krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia, co było zgodne z przepisem art. 13 ust. 1 udpp,
- we wszystkich kontrolowanych konkursach ogłoszenia zawierały informacje, o których mowa w art. 13 ust. 2 pkt 1-7 udpp,
- we wszystkich kontrolowanych konkursach w kryteriach wyboru ofert określono, że preferowane będą programy innowacyjne oraz posiadające ewaluację.

Ogółem we wszystkich trzech kontrolowanych konkursach zgłoszonych zostało 876 ofert, udzielono 175 dotacji na łączną kwotę 4 038,5 tys. zł.

(akta kontroli: dowód str. 341-349, 503-505, 509 i 619-620)

W okresie przeprowadzania ww. konkursów w MEN obowiązywało Zarządzenie nr 5 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 marca 2009 r. w sprawie trybu zlecania oraz rozliczania realizacji zadań publicznych z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej w trybie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W zarządzeniu określono m.in. zasady dotyczące przygotowywania listy zadań zleconych, ogłaszania otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych, powoływania zespołu ds. zlecania zadań publicznych, etapów prac nad ofertami, oceny i wyboru ofert oraz podpisania umowy, realizacji i rozliczenia zadania.

(akta kontroli: dowód str. 479-500)

Badaniem szczegółowym w zakresie prawidłowości zorganizowania przez MEN naboru oraz wyboru ofert na realizację zadań publicznych objęto łącznie 13 udzielonych dotacji, w ramach trzech kontrolowanych konkursów, z tego:

- siedem dotacji na zadanie pn. *Wspieranie realizacji programu wychowawczego szkoły i programu profilaktyki poprzez kształtowanie u uczniów postaw sprzyjających rozwojowi indywidualnemu i społecznemu* na łączną kwotę 250,5 tys. zł³¹ (tj. 12,5% kwoty ogółem dotacji udzielonych w ramach ww. konkursu),
- dwie dotacje na zadanie pn. *„Zdrowe dzieci to nasz kapitał” - szkolne projekty popularyzujące zdrowy styl życia w szkołach oraz w społecznościach lokalnych* na łączną kwotę 18,8 tys. zł³² (tj. 3,2% kwoty ogółem dotacji udzielonych w ramach ww. konkursu),
- cztery dotacje na zadanie pn. *„ŻYJ Z PASJĄ!” Program wspierania uzdolnień i zdrowego stylu życia dzieci i młodzieży* na łączną kwotę 163,6 tys. zł³³ (tj. 11,3% kwoty ogółem dotacji udzielonych w ramach ww. konkursu).

W trakcie kontroli ustalono m. in., że:

- wyboru wszystkich projektów dokonano zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen podanymi w ogłoszeniu,

³⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

³¹ Projekty nr: PROF/2010/22 – 32,2 tys. zł, PROF/2010/59 – 31,2 tys. zł, PROF/2010/13 – 30,2 tys. zł, PROF/2010/12 – 35,1 tys. zł, PROF/2010/74 – 35,4 tys. zł, PROF/2010/29 – 44,3 tys. zł i PROF/2010/65 – 42,1 tys. zł.

³² Projekty nr: ZD/2011/1864 – 10,0 tys. zł i ZD/2011/1905 – 8,8 tys. zł.

³³ Projekty nr: PAS/2011/788 – 37,3 tys. zł, PAS/2011/284 – 29,8 tys. zł, PAS/2011/872 – 41,8 tys. zł i PAS/2011/802 – 54,7 tys. zł.

- umowy dotyczące wszystkich badanych dotacji zawierały elementy określone w art. 150 (lub art. 151) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁴ (zwanej dalej „ufp”),
- MEN we wszystkich kontrolowanych umowach zabezpieczyło sobie prawo do sprawowania kontroli prawidłowości wykonywania zleconego zadania. MEN odnośnie kontrolowanych dotacji nie przeprowadzało kontroli w siedzibie dotacjodawcy lub na miejscu realizacji projektu – sprawdzano dane wykazane w sprawozdaniu z realizacji zadania (wraz z zał.),
- w dwóch przypadkach nie wykorzystano dotacji w całości. Zwrotu dotacji w części niewykorzystanej dokonano w terminie określonym w umowie,
- wśród kontrolowanych dotacji NIK nie stwierdziła przypadku wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, pobrania nienależnie lub w nadmiernej wysokości,
- we wszystkich kontrolowanych dotacjach zatwierdzenie rozliczenia dotacji nastąpiło w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp,
- wydatki z tytułu kontrolowanych dotacji klasyfikowano w MEN w części 30, dział 801-Oświata i wychowanie, rozdział 80195-Pozostała działalność.
- w okresie objętym kontrolą w części 30-Oświata i wychowanie nie klasyfikowano wydatków do rozdziału 85153-Zwalczanie narkomanii.

(akta kontroli: dowód str. 341-342 i 350-390)

Szczegółowe badanie sześciu ofert (po dwie z każdego kontrolowanego konkursu³⁵), które nie uzyskały wsparcia finansowego, wykazało, że ich odrzucenie było zgodne z przyjętymi kryteriami ww. konkursów.

(akta kontroli: dowód str. 391-393)

Zgodnie z art. 12 ust. 1 udpp, organizacja pozarządowa oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 tej ustawy mogą z własnej inicjatywy złożyć ofertę realizacji zadań publicznych. Organ administracji publicznej, w terminie nieprzekraczającym 1 miesiąca od dnia wpłynięcia wniosku (do dnia 11 marca 2010 r. obowiązywał termin 2 miesięcy) rozpatruje celowość realizacji tego zadania oraz informuje wnioskodawcę o podjętym rozstrzygnięciu (ust. 2 pkt. 1 i 2).

Zastępca Dyrektora DZSE Pani Joanna Wrona podała, że w okresie objętym kontrolą do MEN wpłynęły dwie oferty złożone z własnej inicjatywy przez Stowarzyszenie Pomocy Rehabilitacji i Turystyki Dzieci i Młodzieży Niepełnosprawnej „Promocja”. Oba wnioski wpłynęły do MEN w dniu 11 czerwca 2012 r. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora DZSE w MEN, oferty złożone zostały w trybie art. 19a udpp, a więc trybie przewidzianym dla jednostek samorządu terytorialnego i dotyczyły realizacji następujących zadań: Integracyjny Piknik Rekreacyjno-Sportowy – Ekstra Jest oraz Integracyjne Lato 2012, Obóz Rekreacyjno-Sportowy. W dniu 12 czerwca 2012 r. pismem poinformowano stowarzyszenie, iż MEN jako organ administracji rządowej nie ma możliwości prawnej udzielenia dotacji w trybie art. 19a ww. ustawy, bowiem tryb ten dotyczy jedynie organów wykonawczych jst. Zachęcono organizację do śledzenia w Biuletynie Informacji Publicznej MEN ogłoszeń o konkursach na realizację zadań publicznych.

(akta kontroli: dowód str. 408, 417-418, 434-438 i 545)

W okresie objętym kontrolą w MEN przeprowadzonych zostało dziewięć kontroli zewnętrznych, w których zakres przedmiotowy wchodziło zlecenie zadań

³⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

³⁵ Wybrane spośród największych kwotowo ofert na realizację zadań w zakresie profilaktyki uzależnień (w tym profilaktyki narkomanii).

publicznych podmiotom spoza sektora finansów publicznych³⁶, z tego osiem kontroli przeprowadzonych przez NIK³⁷ oraz jedna kontrola przeprowadzona przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów³⁸. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono w MEN kontroli wewnętrznych w obszarze zlecenia zadań publicznych podmiotom spoza sektora finansów publicznych. Analizie poddano kontrole przeprowadzone w MEN w ww. zakresie w latach 2010-2012³⁹ i ustalono, że w przypadku następujących dwóch kontroli sformułowane zostały wnioski pokontrolne dotyczące zlecenia zadań publicznych:

- a) w wyniku kontroli wykonania w 2010 r. budżetu państwa w części 30-Oświata i wychowanie, NIK wniosła o realizację następujących wniosków pokontrolnych:
- Zawieranie umów przy udzielaniu dotacji celowych spełniających wymogi określone w art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie określenia wysokości dotacji,
 - Zapewnienie terminowego zatwierdzania rozliczeń z wykorzystania dotacji celowych,
 - Przestrzeganie przyjętych regulaminów konkursowego wyłaniania wykonawców zadań publicznych.

Jak wynika z ustaleń przeprowadzonej przez NIK kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 30-Oświata i wychowanie, ww. wnioski pokontrolne zostały zrealizowane⁴⁰.

- b) w wyniku kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 30 – Oświata i wychowanie, NIK stwierdziła m.in. nierzetelne rozliczenie przez MEN dotacji celowych udzielonych dwóm beneficjentom, skutkujące zaniżeniem kwoty dotacji do zwrotu o łącznie 120,7 tys. zł. W wyniku powyższego NIK sformułowała wniosek dotyczący zapewnienia rzetelnego rozliczania udzielonych dotacji celowych. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Pan Tadeusz Sławecki – Sekretarz Stanu w MEN poinformował, że wzmożony zostanie nadzór nad prawidłowością rozliczania dotacji. Zweryfikowanie zrealizowania ww. wniosku pokontrolnego będzie możliwe w trakcie kontroli NIK dotyczącej wykonania w 2012 r. budżetu państwa w części 30-Oświata i wychowanie.

(akta kontroli: dowód str. 298-340)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

³⁶ Z tego: w 2007 r. – jedna, w 2008 r. – trzy, w 2009 r. – dwie, w latach 2010-2012 po jednej kontroli w każdym roku.

³⁷ Z tego: sześć kontroli dotyczących wykonania budżetu państwa w części 30-Oświata i wychowanie w poszczególnych latach, jedna kontrola (w 2008 r.) w zakresie wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na finansowanie wypoczynku letniego dzieci i młodzieży w 2007 r. (wystąpienie pokontrolne z dnia 9 maja 2008 r. sygn. KNO-41100-1/2008, R/08/001) oraz jedna kontrola (w 2009 r.) dotycząca realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym w latach 2007-2009 (wystąpienie pokontrolne z dnia 26 stycznia 2010 r. sygn. KNO-410-04-03/2009, P/09/074).

³⁸ Przeprowadzona w 2008 r.

³⁹ Wszystkie trzy kontrole zostały przeprowadzone przez NIK, tj. kontrola wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 30 – Oświata i wychowanie (wystąpienie pokontrolne z dnia 6 maja 2010 r. sygn. KNO-4100-06-01/2010, P/09/080), kontrola wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 30 – Oświata i wychowanie (wystąpienie pokontrolne z dnia 28 kwietnia 2011 r. sygn. KNO-4100-06-01/2011, P/10/080) oraz kontrola wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 30 – Oświata i wychowanie (wystąpienie pokontrolne z dnia 26 kwietnia 2012 r. sygn. KNO-4100-05-01/2012, P/12/062).

⁴⁰ Wystąpienie pokontrolne z dnia 26 kwietnia 2012 r. sygn. KNO-4100-05-01/2012, P/12/062 oraz Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 30 – Oświata i wychowanie (Nr ewid.: 70/2012/P/12/062/KNO).

3.2. Wysokość środków finansowych na zadania z zakresu przeciwdziałania narkomanii.

Opis stanu faktycznego

Dane dotyczące wysokości środków finansowych wydatkowanych z budżetu MEN na wykonywanie zadań w zakresie przeciwdziałania narkomanii, w tym na działania określone w KPPN na lata 2006-2010 i 2011-2016, przedstawia poniższe zestawienie:

Rok:	Całkowity koszt działań skierowanych na przeciwdziałanie narkomanii (zł)	Koszt realizacji KPPN (zł)	Koszty poniesione na realizację zadań z Obszaru 1 KPPN: Profilaktyka (zł)
2006	521 648,00	499 923,00	499 923,00
2007	5 494 737,88 ⁴¹	2 494 737,88	2 494 737,88
2008	22 117 155,81	22 117 155,81	22 117 155,81
2009	163 610,62	22 776,86	22 776,86
2010	2 000 000,00	2 000 000,00	2 000 000,00
2011	1 500 000,00	1 500 000,00	1 500 000,00
2012 (wg stanu na 30 czerwca 2012 r.)	1 500 000,00	1 500 000,00	1 500 000,00
OGÓŁEM	33 297 152,31	30 134 593,55	30 134 593,55

(akta kontroli: dowód str. 473-474, 501, 546)

Odnosnie kategorii wydatków wchodzących w skład kwot wykazanych w ww. zestawieniu Zastępca Dyrektora DZSE Pani Joanna Wrona podała, że dane księgowe z 2006 r. są już niedostępne, zaś w przypadku 2007 r. „nie odnaleziono dokumentów w archiwum, które pomogłyby zidentyfikować poniesione wydatki na realizację KPPN.” Jak wskazała Zastępca Dyrektora DZSE, w 2008 r. w ramach całkowitych środków finansowych przeznaczonych na przeciwdziałanie narkomanii kwotę w wysokości 20 000 tys. zł przeznaczono na monitoring wizyjny w szkołach i placówkach. Kwotę 2 117 155,81 zł przeznaczono na działania realizowane przez CMPPP. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DZSE, w 2008 r. w „Informacji do sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii w 2008 roku” przekazanej do Ministerstwa Zdrowia i KBPN wykazano koszty poniesione na realizację zadań z pierwszego obszaru KPPN: Profilaktyka w wysokości 22 180 426,31 zł, co wynikało z sumowania kosztów poniesionych przez MEN i CMPPP. Należy uznać, że MEN wydatkowało na profilaktykę kwotę w wysokości 22 117 155,81 zł. Informacja do sprawozdania nie była korygowana przez MEN w tym zakresie.

Jak podała Zastępca Dyrektora DZSE, środki finansowe w 2010 i 2011 r. wydatkowane były w formie dotacji celowych w związku z dwoma przeprowadzonymi w tych latach konkursami ofert.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DZSE, środki w I półroczu 2012 r. zostały przeznaczone na:

⁴¹ Dane dot. 2007 r. podane na podstawie danych z analizy przedkontrolnej zawartych w programie kontroli.

- konkurs pn. „ŻyjMy z Pasją!” - projekty wspierające rozwijanie aktywności własnej dziecka, wychowanie w partnerstwie, wzajemny szacunek i akceptację – dotacje 1 250 000 zł;
- projekt PaT/E interaktywne działania profilaktyczne w oparciu o metodę profilaktyki rówieśniczej. Forma profilaktyki, która obejmuje pomocą profilaktyczną dzieci i młodzież w zależności od potrzeb, w tym z grup podwyższonego ryzyka. Uruchamia potencjał młodzieży do podejmowania zachowań prospołecznych i prozdrowotnych – środki finansowe zostały przekazane do MSW w wysokości 250 000 zł na realizację tego zadania.

Jak podała Zastępca Dyrektora DZSE, w wydatkach przedstawionych w tabeli (oraz w tych wykazywanych w sprawozdaniach z realizacji KPPN) nie były uwzględnione wydatki klasyfikowane w paragrafach z czwartą cyfrą 1-9.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DZSE, wpływ na fluktuację wysokości ponoszonych wydatków na działania związane z profilaktyką narkomanii (w tym na działania określone w KPPN na lata 2006-2010) miała głównie wysokość środków przewidzianych w rezerwie celowej na realizację w danym roku Programu na lata 2008-2013 „Bezpieczna i przyjazna szkoła”. Spadek wydatków w 2009 r. wynikał – według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DZSE – z tego, że w roku tym „decyzją kierownictwa MEN działania z zakresu profilaktyki narkomanii nie były finansowane z Rządowego programu na lata 2008-2013 „Bezpieczna i przyjazna szkoła”, lecz z budżetu MEN na zadania bieżące.”
(akta kontroli: dowód str. 130-193, 469-478, 501-503, 506-508, 510-542, 546-547, 551-559)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴², wnosi o kontynuację działań w zakresie wspierania wdrożenia i upowszechnienia w gimnazjach programów profilaktyki uniwersalnej opartych na naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

⁴² Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

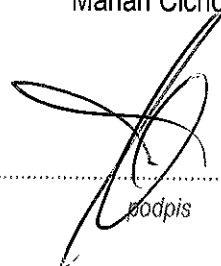
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz



.....
podpis

