



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-023-03/2013

P/13/068

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/068 – Przeciwdziałanie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży szkolnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Tomasz Świstak, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87698 z dnia 25 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Płocka, Pl. Stary Rynek 1, 09-400 Płock (dalej Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Nowakowski, Prezydent Miasta Płocka. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ realizację przez Miasto Płock zadań polegających na przeciwdziałaniu zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży szkolnej.

Miasto Płock opracowało i realizowało Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta oraz Miejskie Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych jak też Miejskie Programy Przeciwdziałania Narkomanii. Na pozytywną ocenę zasługują też: prowadzenie ewidencji spełniania obowiązku nauki, skuteczna jego kontrola i egzekucja, prowadzenie działań z zakresu profilaktyki uniwersalnej, selektywnej i wskazującej, wspomaganie przez Miasto działań w zakresie profilaktyki narkomanii prowadzonej wśród dzieci i młodzieży szkolnej, w tym poprzez realizację programów profilaktycznych o potwierdzonej skuteczności.

Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości polegały na:

- przekroczeniu, w świetlicowych grupach wychowawczych w ośmiu szkołach podstawowych i w dwóch gimnazjach, limitu liczby 25 uczniów, określonego w § 7 ust. 2 załącznika nr 2 i § 9 ust. 2 załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół²,
- wyodrębnieniu, w latach 2011 i 2012, środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w wysokości niższej niż wynikająca z art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela³,
- przekazaniu do Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii informacji z realizacji działań podejmowanych w 2012 r., wynikających z Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, po terminie określonym w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁴.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.

³ Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.

Ponadto uwagi NIK dotyczyły: niedostosowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Płocka do wymagań art. 16 b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵, przypisania, w Miejskich Programach Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, wskaźników monitoringu realizacji celów jedynie dla części zadań, oraz nieokreślenia w tych Programach jak też w Miejskim Programie Przeciwdziałania Narkomanii danych wyjściowych ani przewidywanych efektów końcowych, oraz braku ewaluacji zrealizowanego Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2009 – 2011.

1. Realizacja zadań w zakresie zapobiegania (przeciwdziałania) przejawom patologii wśród dzieci i młodzieży

Opis stanu faktycznego

1.1. Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych

Obowiązująca, w okresie objętym kontrolą⁶, Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Płocka na lata 2006 – 2012 (dalej Strategia) przyjęta została uchwałą Rady Miasta Płocka z 28 marca 2006 r.⁷, a następnie uchwałą Rady z 26 sierpnia 2008 r.⁸ przedłużona do roku 2013.

(dowód: akta kontroli str. 85-189)

Strategia została opracowana przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w konsultacji z 28 instytucjami i jednostkami działającymi w obszarze pomocy społecznej na terenie Miasta Płocka, w tym m.in. z: Towarzystwem Przyjaciół Dzieci (Oddział w Płocku), Płocką Fundacją Zdrowia Dzieci, Związkiem Harcerstwa Polskiego, Związkiem Harcerstwa Rzeczypospolitej, Polskim Komitetem Pomocy Społecznej, Polskim Czerwonym Krzyżem. Przy opracowaniu Strategii wykorzystano między innymi materiały statystyczne dotyczące odbiorców pomocy społecznej oraz raporty z badań Fundacji Praesterno dotyczące problemów społecznych i pomocy społecznej w Płocku oraz sytuacji młodych mieszkańców Płocka z rodzin objętych pomocą społeczną.

Strategia zawierała diagnozę sytuacji społecznej Płocka, identyfikowała problemy społeczne, w tym również zjawiska patologiczne wśród dzieci i młodzieży szkolnej⁹. Dla określonych w Strategii problemów społecznych sformułowane zostały cele strategiczne, którym przyporządkowano cele szczegółowe oraz wskazano realizatorów i czas realizacji. W celu strategicznym pn. „Wielozakresowy system wspierania rodziny” sformulowano cele szczegółowe, których realizacja miała sprzyjać przezwyciężeniu zjawisk patologicznych w rodzinach, w tym rodzinach z dziećmi¹⁰. Wskazano również sposób realizacji zadań w niej opisanych. W Strategii nie określono sposobu monitorowania realizacji zadań, jak też sposobu i częstotliwości oceny jej realizacji. Nie wskazano w jakim wymiarze cele w niej ujęte będą uwzględniane w przygotowaniu budżetu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 88-90, 161-162, 191-220, 976-978)

Zastępca Prezydenta ds. Polityki Społecznej wyjaśnił między innymi, że Strategia jest dokumentem programowym zawierającym wyłącznie propozycje kierunków

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.

⁶ Okres objęty kontrolą: lata 2011- 2013 (do dnia zakończenia kontroli).

⁷ Uchwała Rady Miasta Płocka Nr 910/LIV/06.

⁸ Uchwała Rady Miasta Płocka Nr 379/XXVI/08.

⁹ Rozdział 1.5. Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych.

¹⁰ Te cele to między innymi: organizowanie rodzinom pomocy: prawnej, psychologicznej, pedagogicznej, działania profilaktyczne zapobiegające powstawaniu sytuacji kryzysowych w rodzinach, utrzymanie i rozwijanie bazy placówek opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego (świetlice środowiskowe, kluby profilaktyki środowiskowej), tworzenie grup i środowisk alternatywnych, udzielanie wsparcia ofiarom przemocy.

rozwoju pomocy społecznej w Płocku. Wymiar finansowy jest określany corocznie w planie finansowym Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (dalej MOPS). Strategia nie zakładała zindywidualizowanej sprawozdawczości. Raportowanie z realizacji jej celów odbywało się m. in. na wniosek Rady Miasta Płocka. Wyjaśnił również, że Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Płocka jest zgodna ze Strategią Zrównoważonego Rozwoju Miasta Płocka do 2022 roku¹¹ (dalej Strategia ZRM), dla której Prezydent Miasta Płocka zarządzeniem¹² określił sposób jej monitorowania, oceny i aktualizacji.

(dowód: akta kontroli str. 221-224,241-282,854,856,862,864,976-978)

Sprawozdawczość Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu oraz Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej prowadzona na rzecz oceny realizacji Strategii ZRM jedynie w sposób pośredni i niekompletny, potwierdzała osiągnięcie zakładanych celów, ujętych w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Płocka.

(dowód: akta kontroli str. 283-338,976-978)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Płocka nie zawiera wskaźników realizacji działań. Zgodnie z art. 16 b ustawy o pomocy społecznej, dodanym przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹³, strategia rozwiązywania problemów społecznych takie wskaźniki winna zawierać. Mimo upływu ponad dwóch lat od wejścia w życie przywołanego przepisu, obowiązująca w Mieście Płock Strategia nie została dostosowana do tych wymagań. Zważywszy na to, iż monitoring realizacji Strategii ZRM nie odnosi się wprost do zadań określonych w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych, Miasto Płock nie dysponuje skutecznym narzędziem do pełnej oceny stopnia realizacji tej Strategii.

1.2. Działania oświatowe realizowane przez Miasto Płock

W latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013 Miasto Płock prowadziło szkoły podstawowe (16), gimnazja (11), licea (6), zespoły szkół zawodowych (5), zespół szkół specjalnych, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze (2) oraz centrum kształcenia ustawicznego (CKU)¹⁴. Średnioroczna liczba uczniów wynosiła: w roku szkolnym 2011/2012 – 17 087 osób, a w roku szkolnym 2012/2013 – 17 099 osób. Zatrudnienie psychologów, pedagogów oraz pielęgniarek w prowadzonych szkołach łącznie wynosiło: w roku szkolnym 2011/2012 – 21 psychologów, 60 pedagogów oraz 35 pielęgniarek¹⁵; zaś w roku szkolnym 2012/2013 – 21 psychologów, 60 pedagogów oraz 36 pielęgniarek¹⁶.

Analiza stanu zatrudnienia ww. specjalistów w szkołach (zespołach szkół) wykazała:

¹¹ Uchwała Nr 411/XXIX/08 z dnia 25 listopada 2008 r.

¹² Zarządzenie Nr 1960/2012 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 30 lipca 2012 r. w sprawie realizacji oraz monitorowania, oceny i aktualizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Płocka do 2022 roku (poprzednio: Zarządzenie Nr 666/2011 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie realizacji oraz monitorowania, oceny i aktualizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Płocka do 2022 roku; Zarządzenie Nr 4874/2010 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie realizacji oraz monitorowania, oceny i aktualizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Płocka do 2022 roku).

¹³ Dz. U. z 2011 r. Nr 81, poz. 440 – wejście w życie z dniem 3 maja 2011 r.

¹⁴ Szkoły podstawowe – średnia liczba uczniów, odpowiednio w latach szkolnym 2011/2012 i 2012/2013 – 6625 i 6880; gimnazja – średnia liczba uczniów – odpowiednio 3685 i 3564; licea ogólnokształcące – średnia liczba uczniów – odpowiednio – 2775 i 2753; zespoły szkół zawodowych – średnia liczba uczniów – 3260 i 3160; zespół szkół specjalnych i dwa specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze – średnia liczba uczniów odpowiednio – 663 i 661 oraz w centrum kształcenia ustawicznego gimnazjum nr 11 – średnia liczba uczniów odpowiednio 99 i 81.

¹⁵ Liczba pielęgniarek pracujących w poszczególnych rodzajach szkół jest większa niż liczba etatów ponieważ wynika to z systemu pracy, w którym jedna pielęgniarka może pracować w kilku szkołach.

¹⁶ Uwaga jak w przypisie wyżej.

- brak zatrudnienia psychologów w 12 szkołach podstawowych w roku szkolnym 2011/2012¹⁷ oraz w 11 szkołach podstawowych w roku szkolnym 2012/2013¹⁸;
- brak zatrudnienia psychologa w badanych latach szkolnych w Gimnazjum Nr 2 i w Zespole Szkół Budowlanych nr 1¹⁹ oraz w roku szkolnym 2012/2013 w Zespole Szkół Technicznych²⁰;
- brak zatrudnienia pedagoga w badanych latach szkolnych w Szkole Podstawowej nr 13 oraz w Ogólnokształcącej Szkole Muzycznej I stopnia.

Opieka pielęgniarek szkolnych sprawowana była we wszystkich jednostkach, a jej wymiar zależał od liczby uczniów (od 0,14 etatu – Gimnazjum Nr 14 ze 106 uczniami do 1,5 etatu w Szkole Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi Nr 22 ze 1019 uczniami). Wyjątek stanowił brak opieki pielęgniarskiej dla uczniów Gimnazjum Nr 11 (odpowiednio 99 i 81 osób) prowadzonego w CKU.

(dowód: akta kontroli str. 894-895,898-907)

Zastępca Prezydenta ds. Polityki Społecznej wyjaśnił, iż prawo oświatowe nie nakłada obowiązku zatrudniania w szkołach psychologów. Psycholodzy zostali zatrudnieni głównie w gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych gdzie występują większe problemy wychowawcze. Natomiast w Szkole Podstawowej nr 13 i Ogólnokształcącej Szkole Muzycznej nie zatrudniono pedagogów szkolnych, ponieważ dyrektorzy ww. placówek nie zgłaszali takich potrzeb. Także dyrekcja CKU nie wystąpiła z wnioskiem o zatrudnienie pielęgniarki szkolnej.

(dowód: akta kontroli str. 880,883-884)

W badanych latach szkolnych we wszystkich prowadzonych szkołach podstawowych oraz gimnazjach zorganizowano świetlice (za wyjątkiem Gimnazjum Nr 11 prowadzonym w CKU). W ośmiu szkołach podstawowych i w dwóch gimnazjach liczba uczniów zapisanych do grupy wychowawczej przekraczała 25 osób, przy czym w SP nr 18 do trzech grup wychowawczych zapisanych było po 47 uczniów, a w SP nr 16 po 40 uczniów.

Zastępca Prezydenta ds. Polityki Społecznej wyjaśnił, iż liczebność uczniów w grupach nie przekraczała 25 osób, mimo że liczba dzieci zapisanych w dzienniku danej grupy była wyższa, ponieważ nie zdarza się, aby wszystkie dzieci zapisane do grupy jednocześnie przebywały w świetlicy.

(dowód: akta kontroli str. 880,884-885,894-895,918-913)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zapisaniu do świetlicowych grup wychowawczych liczby dzieci znacznie przekraczającej limit określony w § 7 ust. 2 załącznika nr 2 i § 9 ust. 2 załącznika nr 3 do rozporządzenia w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, tj. limit 25 uczniów.

1.3. Kontrola realizacji obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat

W badanym okresie Urząd prowadził ewidencję spełniania obowiązku nauki w formie informatycznej bazy danych.²¹ Funkcjonująca aplikacja informatyczna (pn. OSON) umożliwia comiesięczną aktualizację danych (na pierwszy dzień miesiąca)

¹⁷ Szkoły podstawowe nr: 1, 6, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 20, 22 oraz Ogólnokształcąca Szkoła Muzyczna I stopnia.

¹⁸ Szkoły podstawowe nr: 1, 6, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 20 oraz Ogólnokształcąca Szkoła Muzyczna I stopnia.

¹⁹ W skład Zespołu wchodzi Zespół Szkół Zawodowych Nr 5, Technikum Nr 5 i Liceum Profilowane Nr 5.

²⁰ W skład Zespołu wchodzi Gimnazjum Nr 12, Zasadnicza Szkoła Zawodowa Nr 3, Technikum Nr 3, Liceum Profilowane Nr 3 i Liceum Ogólnokształcące Nr 6.

²¹ W 2011 r. i do lutego 2012 r. baza danych w zakresie ewidencji spełniania obowiązku nauki prowadzona była przy wykorzystaniu aplikacji pn. Droga Edukacyjna Ucznia, zaś od lutego 2012 r. rozpoczęto wdrażanie aplikacji pn. OSON (Obowiązek Szkolny Obowiązek Nauki).

w powiązaniu z danymi pobieranymi z ewidencji ludności prowadzonej w Urzędzie. Dane ujęte w aplikacjach informatycznych, wg stanu na dzień 31 marca²² w latach 2011- 2013 r., były zgodne z danymi ujętymi w Systemie Informacji Oświatowej. Kontrola spełniania obowiązku nauki prowadzona była na bieżąco. W wyniku tej kontroli stwierdzono w 24 przypadkach niespełnianie przez nieletnich obowiązku nauki²³. W 21 przypadkach, przed podjęciem czynności egzekucyjnych, poinformowano rodziców i opiekunów prawnych nieletnich o sankcjach prawnych związanych z brakiem realizacji obowiązku nauki, co skutkowało podjęciem nauki przez zobowiązanych. W trzech przypadkach podjęto działania zmierzające do wszczęcia postępowania egzekucyjnego²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 894-897,914-920)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.4. Doskonalenie nauczycieli w zakresie przeciwdziałania zjawiskom patologicznym w szkole

W latach 2011-2013 w budżecie Miasta Płocka wyodrębniono środki finansowe na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, w ramach planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. Środki te ujmowano w rozdziale 80146 klasyfikacji budżetowej (Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli). W badanym okresie planowana, roczna kwota wynosiła poniżej 1% środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. W roku 2011, w planie pierwotnym wg uchwały budżetowej, na wynagrodzenia osobowe nauczycieli zaplanowano 107 782 730,00 zł, z tego planowane środki na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli 608 000 zł, tj. 0,56% (poprawnie wyliczona kwota to 1 077 827,30 zł).

W roku 2012, w planie pierwotnym wg uchwały budżetowej, na wynagrodzenia osobowe nauczycieli zaplanowano 115 716 533 zł, z tego na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli 1 091 865 zł, tj. 0,94% (poprawnie wyliczona kwota to 1 157 165,33 zł).

Natomiast w roku 2013 r. w planie pierwotnym wg uchwały budżetowej, na wynagrodzenia osobowe nauczycieli zaplanowano – 115 290 921 zł, z tego na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli 623 067 zł, tj. 0,54%.

Wykonanie wydatków na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli w roku 2011 wyniosło 500 488,00 zł, tj. 0,46% zrealizowanych wydatków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli (109 173 216,20 zł); w roku 2012 wyniosło 678 325,27 zł, tj. 0,58% zrealizowanych wydatków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli (116 121 971,84 zł); w roku 2013 wyniosło (do 31 sierpnia) 309 498,51 zł, tj. 0,40% zrealizowanych wydatków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli (77 182 878,07 zł).

(dowód: akta kontroli str. 896-897,921-923)

Zastępca Prezydenta ds. Polityki Społecznej wyjaśnił, że w 2011 r. kwota na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli przyjęta została wg projektu budżetu miasta przygotowanego przez poprzedniego Prezydenta Miasta i nie są znane powody jej zaniżenia. W 2012 r. zaniżenie kwoty odpisu powstało wskutek niedopatrzenia. Natomiast w 2013 r. wysokość planowanego odpisu odpowiadała

²² Dane dotyczące obowiązku nauki w Systemie Informacji Oświatowej są zbierane raz w roku, wg stanu, na dzień 31 marca.

²³ W tym 11 w 2011 (do 31 sierpnia), 10 w roku szkolnym 2011/2012 oraz 3 w roku szkolnym 2012/2013.

²⁴ W wyniku podjętych działań: w jednym przypadku z przyczyn formalnych wniosek o wszczęcie postępowania pozostał bez rozpatrzenia, w drugim przypadku nastąpiła realizacja obowiązku nauki w innej szkole, a w trzecim przypadku ustalono zmianę miejsca zamieszkania zobowiązanego (sprawa w roku szkolnym 2012/2013).

zapisom ustawowym, tj. art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 880-881,885-886)

Wydatki na doskonalenie nauczycieli dotyczyły: umiejętności psychologiczno-pedagogicznych w rozwiązywaniu sytuacji problemowych wśród uczniów, oddziaływań na zachowania patologiczne, w tym postępowania z uczniami o nasilonych zaburzeniach zachowania, umiejętności wspomagających pracę z uczniem trudnym wychowawczo. Wydatki obejmowały nauczycieli wszystkich typów szkół. W roku 2011 szkoleniem z tego zakresu objęto 76 osób (wydatkowano 87 641 zł, co stanowiło 17,5% wydatków zrealizowanych na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w tym roku). W roku 2012 szkoleniem indywidualnym objęto 116 osób (wydatkowano 118 727 zł), a ponadto przeprowadzono 50 szkoleń dla rad pedagogicznych (wydatkowano 50 932 zł). Łącznie w 2012 r. wydatkowano 169 659 zł, co stanowiło 25% wydatków zrealizowanych na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w tym roku. W roku 2013 przeszkolono z omawianego zakresu 6 rad pedagogicznych (3750 zł-1,2%).²⁶

(dowód: akta kontroli str. 896-89, 924-934)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wyodrębnieniu środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w latach 2011 i 2012 w wysokości niższej niż wynikająca z art. 70a ustawy Karta nauczyciela, tj. niższej niż 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli.

1.5. Zadania w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych

Rada Miasta Płocka w latach 2011 – 2013 uchwałała corocznie miejskie programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych²⁷ (dalej MPPiRPA lub Programy).

Opracowanie Programów poprzedzone było diagnozą zawartą w corocznie przygotowywanych Raportach stanu problemów alkoholowych na terenie miasta Płocka, które między innymi określały te problemy i ich skalę. Zawierały też wnioski i rekomendacje pod adresem MPPiRPA. Raporty określały zasoby (w tym instytucje) w sferze profilaktyki uzależnień, rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Dane przedstawione w Raportach pochodziły od instytucji, które zajmują się z szeroko rozumianą problematyką alkoholową.

Ponadto w 2012 r. przeprowadzono badania ankietowe pn. ESPAD - „Europejski Program Badań nad Używaniem Alkoholu i Środków Odurzających przez Młodzież Szkolną” wśród uczniów płockich szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych. Realizatorem badań był Instytut Psychiatrii i Neurologii w Warszawie. Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2012 r. zostały przedstawione podmiotom realizującym działania profilaktyczne, skierowane do dzieci i młodzieży, w celu

²⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1456 ze zm. W 2013 r. środki, o których mowa w art. 70a ustawy Karta Nauczyciela przeznaczone na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, wyodrębnia się w budżetach organów prowadzących szkoły w wysokości do 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, jednak nie mniej niż 0,5% tych środków.

²⁶ Zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie regulacjami rozliczenie szkoleń indywidualnych nauczycieli następuje po 20 listopada danego roku.

²⁷ Uchwała Nr 84/VIII/2011 Rady Miasta Płocka z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na terenie miasta Płocka na 2011 rok; Uchwała Nr 255/XVII/2011 Rady Miasta Płocka z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2012 rok; Uchwała Nr 503/XXX/2012 Rady Miasta Płocka z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2013 rok.

wykorzystania ich do prawidłowego zaplanowania i prowadzenia działań w 2013 r. oraz w latach kolejnych.

Każdy z Programów określał cele i przypisane tym celom adekwatne zadania. W badanym okresie we wszystkich MPPiRPA jako jeden z celów do realizacji wskazano ograniczenie zjawiska picia alkoholu przez dzieci i młodzież, a w ramach działań podejmowanych do realizacji tego celu, prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych.

(dowód: akta kontroli str. 466-517,818,824,976-978)

Głównymi realizatorami MPPiRPA były: Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu, Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, miejskie jednostki organizacyjne, w tym placówki oświatowo-wychowawcze (szkoły podstawowe, gimnazjalne, ponadgimnazjalne), organizacje pozarządowe.

Przy konstruowaniu Programów na kolejne lata wykorzystywano wnioski z realizacji Programu z roku poprzedniego.

Podstawowe formy, w jakich Miasto Płock prowadziło działalność dla dzieci i młodzieży w zakresie profilaktyki antyalkoholowej, to programy profilaktyczne znajdujące się w bazie programów rekomendowanych Ośrodka Rozwoju Edukacji²⁸, oraz inne programy profilaktyczne i socjoterapeutyczne, środowiskowe programy profilaktyczne (pozaszkolne)²⁹, wyjazdy połączone z realizacją programów profilaktycznych (obozy, Zielone i Białe Szkoły), kampanie edukacyjno-informacyjne, rozpowszechnianie materiałów edukacyjno-informacyjnych, konkursy. Wymienione formy działalności wynikały z zadań, określonych w Programach na poszczególne lata. Wydatki na powyższe zadania były akceptowane przez powołany w tym celu Zespół Opiniujący.

(dowód: akta kontroli str. 466-517, 546-612, 812-814 817,820,827,947-978)

Przy tworzeniu Programów na lata 2011–2013 r., w odniesieniu do dzieci i młodzieży, korzystano z informacji pochodzących od szkół. By dostosować działania profilaktyczne do potrzeb poszczególnych placówek wybór formy działań profilaktycznych pozostawiono tym placówkom. W związku z powyższym przy ich planowaniu w MPPiRPA uwzględniano propozycje zgłaszane przez szkoły, w ramach corocznie przekazywanej szkołom informacji dotyczącej projektów z zakresu profilaktyki uzależnień, rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii oraz przemocy w rodzinie. Zgłoszone propozycje analizował Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu, przedstawiciele Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Wydział Edukacji i Kultury Urzędu. Oprócz działań zgłaszanych przez placówki oświatowo-wychowawcze realizowane były działania proponowane szkołom przez Urząd Miasta Płocka.

(dowód: akta kontroli str. 546-612,820-822,953-958)

W MPPiRPA na 2012 i 2013 r. określono wskaźniki monitoringu dla części zadań wskazanych w Programach³⁰. Określając wskaźniki (np. jako liczba lub odsetek stopnia realizacji zadań³¹), nie podano danych bazowych ani przewidywanych efektów końcowych.

(dowód: akta kontroli str. 466-517,976-978)

²⁸ Program Domowych Detektywów, Program Fantastyczne Możliwości, NOE, Spójrz inaczej.

²⁹ Program Archipelag Możliwości, Żyję Zdrowo.

³⁰ Program na 2011 r. nie zawierał wskaźników monitoringu.

³¹ Np. liczba osób uczestniczących w programach terapeutycznych i rehabilitacyjnych, odsetek pacjentów uzależnionych od alkoholu uczestniczących w programach psychoterapii uzależnienia.

Zastępca Prezydenta ds. Społecznych wyjaśnił, iż na etapie konstruowania Programu na 2011 r. nie widziano potrzeby wpisywania wskaźników monitoringu do Programu, uznano za wystarczające zbieranie danych monitorujących przebieg realizacji Programu uwzględnionych w Sprawozdaniu PARPA G-1³² i Raportach stanu problemów alkoholowych na terenie miasta Płocka. Ujęcie wskaźników w sposób określony w Miejskich Programach na 2012 i 2013 rok było wzorowane na Narodowym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2011-2015. Ponadto przy konstruowaniu Programów wykorzystano rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, które nie wskazują na potrzebę uwzględniania w Programach wskaźników i mierników, jak również potrzeby określania sposobu pomiaru stopnia osiągnięcia każdego z celów. Możliwość sprawdzenia, czy cele są zrealizowane oraz w jakim stopniu, daje coroczne opracowywanie Raportów, Sprawozdań PARPA G-1, Sprawozdań z Narodowego Programu Zdrowia. Sposób ujęcia wskaźników monitoringu w Programach wydaje się być wystarczający. Natomiast efektywne monitorowanie programu i dokonywanie niezbędnych zmian nakierowanych na podniesienie jego efektywności możliwe jest dzięki bieżącej analizie realizowanych zadań Programu oraz reagowaniu na każdorazową potrzebę dokonania stosownych zmian. Ocena Programów dokonywana jest na podstawie sprawozdań przedstawionych przez podmioty realizujące zadania Programu oraz prowadzonych kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 817, 822-823, 976-978)

W Programach nie określono perspektywy czasowej osiągnięcia zakładanych celów, z uwagi na to – jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta ds. Polityki Społecznej – iż realizacja Programu ma charakter ciągły, a większość wymienionych w nim zadań jest realizowana przez cały czas jego obowiązywania. Natomiast szczegółowe terminy określane są w poszczególnych projektach. Większość działań wykonywanych jest w sposób systematyczny i długofalowy, a kolejne programy stanowią kontynuację obowiązujących Programów w latach poprzednich.

(dowód: akta kontroli str. 823-824)

Do Urzędu (Oddziału Ewidencji Działalności Gospodarczej) w 2011 r. wpłynęły dwie informacje dotyczące sprzedaży alkoholu osobom poniżej 18 roku życia – obydwie po terminie wygaśnięcia zezwolenia na sprzedaż alkoholu (likwidacja punktów sprzedaży), natomiast w 2012 r., trzy informacje – dwie po terminie wygaśnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, trzecia – niepotwierdzona, zakończona postanowieniem Prokuratury Rejonowej o umorzeniu postępowania. Komenda Miejska Policji w Płocku (KMP) w latach 2011-2013 (31 sierpnia) prowadziła pięć postępowań dotyczących sprzedaży alkoholu osobom poniżej 18 roku życia, (po dwa przypadki w 2011 r. i 2012 r. oraz jeden w 2013 r.). KMP nie wniosowała do Urzędu o cofnięcie zezwolenia na sprzedaż alkoholu przedsiębiorcom posiadającym takie zezwolenia³³.

(dowód: akta kontroli str. 339-340, 824)

Ustalone
nieprawidłowości

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

³² Roczne sprawozdanie z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

³³ Na podstawie informacji p.o. Zastępcy Komendanta Miejskiego Policji w Płocku – pismo znak: PPc-En-3186/3239/13 z dnia 28 października 2013 r.

W opracowywanych dla Miasta Płocka Miejskich Programach Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych przypisano wskaźniki monitoringu realizacji celów jedynie dla części zadań, przy czym określając je jako liczba lub odsetek stopnia realizacji zadań, nie podano danych wyjściowych ani przewidywanych efektów końcowych. W związku z powyższym, zdaniem NIK, nie jest możliwe dokonywanie pełnej i rzetelnej oceny realizacji zadań objętych tymi Programami.

1.6. Zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii

W badanym okresie obowiązywały przyjęte uchwałami Rady Miasta: Miejski Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2009 – 2011³⁴ i Miejski Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2012 – 2014³⁵ (MPPN). Programy nie były przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Mazowieckiego.

(dowód: akta kontroli str. 659-677,814)

MPPN na lata 2012 – 2014 uwzględniał wszystkie kierunki działań przewidziane do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w obszarze Profilaktyka Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011- 2016 oraz zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, w tym obejmował on zadania do realizacji w zakresie profilaktyki narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży w szkołach. Ponadto omawiany Program uwzględniał działania przewidziane do realizacji w Wojewódzkim Programie Przeciwdziałania Narkomanii.

(dowód: akta kontroli str. 825,839-853,976-978)

W ramach profilaktyki narkomanii w szkołach dla dzieci i młodzieży przewidziano działalność informacyjną, edukacyjną oraz szkoleniową, w tym prowadzenie zajęć sportowo – rekreacyjnych dla uczniów, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo – wychowawczych i socjoterapeutycznych. Zaplanowano między innymi: realizację programów profilaktycznych w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych, programów interwencyjnych dla młodzieży używającej eksperymentalnie lub okazjonalnie środków odurzających, wspieranie programów profilaktycznych w zakresie organizacji czasu wolnego dzieci i młodzieży, stanowiących alternatywę wobec używania narkotyków. MPPN przewidywał również działania dotyczące m.in. organizacji i dofinansowania wypoczynku dzieci i młodzieży z rodzin zagrożonych uzależnieniem. W realizacji zadań określonych MPPN uwzględniono udział organizacji pozarządowych, Straży Miejskiej i Policji.

(dowód: akta kontroli str. 659-677)

W ramach MPPN realizowane były programy profilaktyczne, których skuteczność została potwierdzona i rekomendowana w banku programów profilaktycznych ORE³⁶ i przez Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii. Programy realizowane w badanym okresie w placówkach oświatowo-wychowawczych Płocka to między innymi: „Fantastyczne możliwości”, „Program Domowych Detektywów”, „Archipelag Skarbów”, „Cukierki”, „Deбата”, „NOE”, „Spójrz inaczej”, „Tak czy nie”, „Korekta”, „Szkoła dla rodziców i wychowawców” (rekomendowane przez ORE). Ponadto w Poradni Profilaktyczno-Konsultacyjnej w Płocku w ramach realizacji zadania publicznego pn. „MONAR przeciwdziałła narkomanii i alkoholizmowi

³⁴ Uchwała Nr 423/XXIX/08 Rady Miasta Płocka z dnia 25 listopada 2008 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na terenie miasta Płocka na lata 2009 – 2011.

³⁵ Uchwała Nr 256/XVII/2011 Rady Miasta Płocka z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na terenie miasta Płocka na lata 2012 – 2014.

³⁶ Ośrodka Rozwoju Edukacji.

w Płocku³⁷ realizowany był program wczesnej interwencji „FRED” (rekomendowany przez Krajowe Biuro Przeciwdziałania Narkomanii) we współpracy ze szkołami, policją, sądami rodzinnymi i placówkami służby zdrowia.

(dowód: akta kontroli str. 818,826)

MPPN na lata 2009-2011 i na lata 2012 - 2014 nie określały kosztów realizacji poszczególnych zadań w nich ujętych. Wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań obu Programów określana była corocznie w uchwałach budżetowych Miasta Płocka. Coroczny plan wydatków stanowił załącznik do uchwał budżetowych na lata 2011, 2012 i 2013. Przy opracowaniu tego planu brano pod uwagę potrzeby zgłaszane przez szkoły wraz z propozycją projektów działań dostosowanych do danej społeczności uczniowskiej i specyfiki placówki oświatowej. W celu prawidłowego wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację MPPN powoływano Zespół Opiniujący Wydatki. Projekty programów złożone przez placówki oświatowe na rok następny były omawiane przez przedmiotowy Zespół.

(dowód: akta kontroli str. 458-462,659-677, 818,825-826)

MPPN na lata 2009-2011 i na lata 2012-2014 określały cele główne Programów, zadania służące realizacji celów, a w ramach zadań planowane działania. MPPN na lata 2009-2011 nie zawierał wskaźników monitoringu ani mierników realizacji celów. MPPN na lata 2012-2014 zawiera wskaźniki monitoringu (nie zawiera mierników realizacji celów). Ujęte w tym Programie wskaźniki monitoringu określone zostały jako liczba np. dzieci objętych programami profilaktycznymi, projektów skierowanych do rodziców. W Programach nie określono danych wyjściowych ani przewidywanych efektów końcowych realizacji zadań objętych Programami.

Zastępca Prezydenta ds. Polityki Społecznej wyjaśnił, że do MPPN na lata 2009-2011 nie wpisano wskaźników monitoringu z uwagi na to, że nie widziano takiej potrzeby. Natomiast w MPPN na lata 2012-2014, bazując na Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii, określono wskaźniki monitoringu (do zadań I-III). Były one podstawą do zbierania danych dla dokumentów monitorujących przebieg realizacji ww. Programów. Wskaźniki zawarte w MPPN nie uwzględniały danych wyjściowych (bazowych) ponieważ dane te zawarte są w przygotowywanych corocznie: Sprawozdaniach z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, Informacjach z realizacji MPPN, Raportach z monitorowania problemów narkotyków i narkomanii na terenie Płocka. Wskaźniki w MPPN nie uwzględniały oczekiwanych danych końcowych, ponieważ jest to trudne do oszacowania z uwagi na szereg zmieniających się czynników niezależnych od autorów Programu.

(dowód: akta kontroli str. 881,886-887,976-978)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

MPPN na lata 2012-2014 zawiera wskaźniki monitoringu ale nie określa danych wyjściowych ani przewidywanych efektów końcowych realizacji zadań objętych Programami. Wobec powyższego nie jest możliwe dokonywanie pełnej i rzetelnej oceny realizacji zadań objętych tym Programem.

1.7. Monitoring realizowanych zadań profilaktycznych

Monitoring realizacji MPPN był prowadzony przez Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu. Dokonywano bieżącej analizy realizowanych projektów w ramach poszczególnych zadań Programu, z uwzględnieniem planowanego

³⁷ Program finansowany dotacją Miasta Płocka.

harmonogramu. W przypadkach zlecania projektów innym podmiotom ustalano formę rozliczenia oraz sposób sprawozdawania z uwzględnieniem aspektu rzeczowego i czasowego. Organizacje pozarządowe, które realizowały zadania publiczne z badanego zakresu składały sprawozdania z realizacji zadań według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania³⁸. Placówki oświatowo-wychowawcze składały, po zakończeniu realizacji danego projektu sprawozdania, merytoryczne według opracowanego wzoru zatwierdzonego przez dyrektora Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych. Specjaliści udzielający konsultacji i porad zobowiązani zostali do składania miesięcznych sprawozdań merytorycznych, które analizowano pod względem merytorycznym i finansowym w odniesieniu do zapisów umowy oraz założeń składanych ofert/wniosków. Sprawozdania te zawierały dane liczbowe³⁹ oraz dotyczące sposobu realizacji zadania, terminu, celu i osiągniętych rezultatów. Ponadto realizacja wybranych projektów dodatkowo wsparta była kontrolą polegającą między innymi na osobistym udziale pracownika Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu, m.in.: w komisjach konkursowych, obserwacji przebiegu działań, wręczaniu nagród. Wyniki monitoringu MPPN, jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta ds. Polityki Społecznej, były brane pod uwagę corocznie przy planowaniu poszczególnych działań, ale nie wymagały zmian w ww. Programach, ponieważ mieściły się w obszarze zadań i działań uwzględnionych w Programach.

(dowód: akta kontroli str. 863-866,976-978)

Prezydent Miasta Płocka sporządził raporty z wykonania Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii i efektów jego realizacji za 2011 i 2012 rok i przedłożył je Radzie Miasta Płocka w terminie do 31 marca następnego roku.⁴⁰ Rada Miasta Płocka nie zgłaszała uwag do przedłożonych raportów. Ponadto Prezydent, zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii sporządził, na podstawie opracowanej przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii (KBPN) ankiety, informację z realizacji działań podejmowanych w 2011 r., wynikających z MPPN, i przesłał ją do KBPN w terminie, tj. w dniu 6 kwietnia 2012 r. natomiast informację z realizacji działań podejmowanych w 2012 r. przekazał KBPN po terminie, tj. w dniu 18 kwietnia 2013 r.⁴¹

(dowód: akta kontroli str. 393-423,678-712)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przekazaniu KBPN informacji z realizacji działań podejmowanych w 2012 r., wynikających z MPPN, po terminie określonym w art. 11 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

1.8 Ewaluacja Miejskich Programów Przeciwdziałania Narkomanii

W badanym okresie Miasto Płock zakończyło realizację Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2009-2011. Nie dokonano ewaluacji końcowej ww. Programu.

³⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25.

³⁹ W tym liczbę uczniów, nauczycieli rodziców, adresatów zadania, liczbę osób którym udzielono konsultacji/porad, itd.

⁴⁰ Raport (informacja) z wykonania (realizacji) Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii w roku 2011 r. został przedłożony Radzie Miasta Płocka w dniu 14 marca 2012 r., zaś Raport (informacja) z wykonania (realizacji) Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii w roku 2012 r. został przedłożony Radzie Miasta Płocka w dniu 13 marca 2013 r.

⁴¹ Informacje przekazano za pośrednictwem Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej w Warszawie.

Zastępca Prezydenta ds. Społecznych wyjaśnił, że ewaluacji końcowej Programu na lata 2009-2011 nie przeprowadzono ponieważ uznano za bardziej celowe coroczne opracowywanie Raportów z monitorowania problemu narkotyków i narkomanii na terenie miasta Płocka, które przedstawiają skalę prowadzonych działań, jak również charakterystykę zjawiska narkomanii w Płocku. W ocenie Urzędu Raporty opisują problem w szerszym kontekście, zawierają dane z ubiegłych lat, co pozwala na porównanie zjawiska narkomanii na terenie miasta Płocka oraz na obserwację zachodzących zmian, uchwycenia nowych trendów i wyciągnięcie wniosków końcowych na kolejny rok. Ponadto w ocenie Zastępcy Prezydenta przeprowadzenie ewaluacji związane byłoby z poniesieniem dodatkowych, wysokich kosztów co skłoniło do odstąpienia od opracowania ewaluacji końcowej.

(dowód: akta kontroli str. 659-666, 863, 865)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Głównym celem przeprowadzania ewaluacji jest ocena skuteczności zaplanowanych działań dla osiągania pożądanych rezultatów. Wyniki prawidłowo przeprowadzonej ewaluacji Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii mogłyby, zdaniem NIK, stanowić podstawę do zaplanowania lub aktualizacji realizowanych Programów o działania o największej skuteczności.

1.9 Wspomaganie przez Miasto działań w zakresie profilaktyki narkomanii prowadzonej wśród dzieci i młodzieży szkolnej

W Miejskich Programach Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2009-2011 oraz na lata 2011-2014 zaplanowano działania wynikające z przepisów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, adresowane do placówek oświatowo-wychowawczych z terenu miasta Płocka m. in. do szkół podstawowych i gimnazjalnych. Realizowane działania wynikały w szczególności z zadań zapisanych w Programach.⁴²

Działania z zakresu profilaktyki uniwersalnej polegały na realizacji programów profilaktycznych, w tym rekomendowanych przez Ośrodek Rozwoju Edukacji (ORE), realizowanych w prowadzonych przez Miasto szkołach, oraz na szkoleniach nauczycieli, zajęciach edukacyjnych dla rodziców. Ponadto działania te prowadzono także w formie festynów, pikników, konkursów i turniejów.

W ramach działań z zakresu profilaktyki selektywnej realizowano programy profilaktyczno-interwencyjne (między innymi: „Tukan”, „Korekta”, „FRED”), wspierano działalność klubów profilaktyki środowiskowej oraz szkolono rady pedagogiczne placówek oświatowo-wychowawczych z „Metod interwencji profilaktycznej”. Działania z profilaktyki wskazującej polegały na prowadzeniu Ośrodka Profilaktyki i Terapii Uzależnień, Poradni Profilaktyczno-Konsultacyjnej MONAR oraz punktów konsultacyjnych. W realizację tych zadań zaangażowane były między innymi Komenda Miejska Policji w Płocku i Straż Miejska.

(dowód: akta kontroli str. 659-677, 857-858)

Działaniami profilaktycznymi realizowanymi w ramach MPPN objęte były szkoły podstawowe, gimnazjalne i ponadgimnazjalne zainteresowane podejmowaniem działań z powyższego zakresu. Działania podejmowała Straż Miejska oraz Policja.

(dowód: akta kontroli str. 859-861)

⁴² Zadanie II Programu: Prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie zajęć sportowo – rekreacyjnych dla uczniów, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo – wychowawczych i socjoterapeutycznych; zadanie III Programu: Wspomaganie działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów narkomanii; zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych oraz osób zagrożonych uzależnieniem.

Ustalono
nieprawidłowości

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

1.10 Działania wspierające integrację środowiskową dzieci i młodzieży mającej trudności z przystosowaniem do życia

Miasto Płock prowadziło działania wspierające integrację środowiskową dzieci i młodzieży, mającej trudności z przystosowaniem do życia, m.in. w formie kierowania i umieszczania w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych (MOW) i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii (MOS).

Urząd prowadził 61 postępowań dotyczących nieletnich, wobec których sąd rodzinny zastosował środek wychowawczy w postaci umieszczenia w MOW lub MOS. W roku 2011 prowadzono 26 postępowań, w roku 2012 27 postępowań i w roku 2013 (do 31 sierpnia) 8 postępowań. Na 61 postępowań 57 z nich dotyczyło umieszczenia nieletniego w MOW, a cztery umieszczenia nieletniego w MOS.

W badanym okresie do Urzędu wpłynęły łącznie 92 wnioski z sądu rodzinnego o wskazanie właściwego MOW (w niektórych przypadkach związanych z umieszczeniem nieletniego w MOW sąd rodzinny wnioskował dwu, trzykrotnie w danej sprawie). Urząd występował do ORE o wskazanie właściwego MOW lub do starosty innego powiatu o przyjęcie nieletniego do właściwego MOS w terminie do 30 dni, a tylko w jednym przypadku w terminie 46 dni. Okres oczekiwania na wskazanie przez ORE odpowiedniego dla nieletniego ośrodka nie przekraczał 30 dni (w reakcji na 72 wnioski Urzędu), zaś w przypadku 20 wniosków przekroczył 30 dni, co spowodowane było brakiem miejsca – na odpowiednim dla nieletniego poziomie edukacyjnym – w MOW.

Urząd przysyłał skompletowaną dokumentację nieletniego do właściwego ośrodka w terminie od jednego do 19 dni od daty wskazania przez ORE miejsca w MOW, przy czym tylko w czterech przypadkach termin przesłania przekroczył 10 dni.

W sprawach 57 nieletnich kierowanych do MOW umieszczenie nieletniego w ośrodku nastąpiło w terminie do 30 dni (36 nieletnich), zaś 21 nieletnich nie zostało w MOW umieszczonych z powodu: braku wskazania przez ORE właściwego MOW, uzyskania pełnoletności, zmiany przez sąd rodzinny środka wychowawczego, odstąpienia przez sąd od wykonania orzeczonego środka lub niedoprowadzenia do wskazanego ośrodka w ciągu miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 935-946)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1.11 Wydatki budżetu Miasta na realizację Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii w latach 2011-2013 (do 31 sierpnia 2013 r.)

Coroczny plan wydatków na realizację zadań objętych MPPN stanowił załącznik do uchwał budżetowych na lata 2011-2013. W planie wydatków określano wysokość kwot przypadających na realizację poszczególnych zadań, ujętych w Programach, ze wskazaniem podmiotów (jednostek organizacyjnych Miasta i komórek organizacyjnych Urzędu) odpowiadających za ich realizację.

Wydatki budżetowe na realizację MPPN w latach 2011-2013 zaplanowano w dziale 851 (ochrona zdrowia), rozdział 85153 (zwalczanie narkomanii). Plan⁴³ i wykonanie

⁴³ Plan wg uchwały budżetowej i plan po zmianach były takie same.

planu wynosiło: w 2011 r. plan 220 tys. zł, wykonanie 211,4 tys. zł (96,1%); w roku 2012 plan 400 tys. zł, wykonanie 322,3 tys. zł (80,6%); w roku 2013 (na 31 sierpnia) plan 407 tys. zł, wykonanie 310,3 tys. zł (76,2%). Plan i wykonanie wydatków sporządzano z uwzględnieniem pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej⁴⁴.
(dowód: akta kontroli str. 434-442, 458-465, 659-677)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1.12 Wydatki budżetu Miasta na działania określone w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii w latach 2011-2013 (do 31 sierpnia 2013 r.)

W latach 2011-2013 (do 31 sierpnia) wydatki budżetowe Miasta ogółem na działania skierowane na przeciwdziałanie narkomanii wyniosły odpowiednio: 1 376 308,69 zł, 1 486 313,89 zł i 1 133 326,62 zł, z tego środki na realizację Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii wyniosły odpowiednio: 211 414,33 zł, 322 271,95 zł i 310 326,13 zł, a wydatki na realizację zadań z Obszaru I (Profilaktyka) odpowiednio: 1 253 768,35 zł, 1 329 408,36 zł i 964 556,62 zł.

(dowód: akta kontroli str. 424-425)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1.13 Dochody i wydatki środków uzyskanych z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych

W latach 2011, 2012, 2013 zaplanowano dochody z tytułu wpływów z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu⁴⁵ odpowiednio: 2 500 000 zł, 2 600 000 zł i 2 600 000 zł. Plan wydatków w badanym okresie wg uchwały budżetowej był równy planom dochodów, a plan po zmianach wyniósł odpowiednio: 2 703 748 zł (108,1% planu wg uchwały budżetowej), 3 394 434 zł (130,6% planu wg uchwały budżetowej) i 2 600 000 zł (100% planu wg uchwały budżetowej).

⁴⁴ Struktura wydatków planowanych (po zmianach) i zrealizowanych w ramach rozdz. 85153 w latach 2011-2013 (31 sierpnia):
Rok 2011

§ 2360 (dotacje celowe z budżetu jst, udzielone w trybie art. 221 ustawy, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego) - plan 161 000 zł, wykonanie 161 000 zł;

§ 4110 (składki na ubezpieczenia społeczne) - plan 650 zł, wykonanie 530,08 zł;

§ 4120 (składki na Fundusz Pracy) - plan 150 zł, wykonanie 20,58 zł;

§ 4170 (wynagrodzenia bezosobowe) - plan 18 580 zł, wykonanie 17 775 zł;

§ 4210 (zakup materiałów i wyposażenia) - plan 11 060 zł, wykonanie 11 013,67 zł;

§ 4300 (zakup usług pozostałych) - plan 28 560 zł, wykonanie 21 075 zł.

Rok 2012

§ 2360 - plan 236 000 zł, wykonanie 208 920 zł;

§ 2800 (dotacja celowa z budżetu dla pozostałych jednostek zaliczonych do sektora finansów publicznych) - plan 5 000 zł, wykonanie 5 000 zł;

§ 4110 (składki na ubezpieczenia społeczne) - plan 450 zł, wykonanie 420,29 zł;

§ 4120 (składki na Fundusz Pracy) - plan 50 zł, wykonanie 0,00 zł;

§ 4170 (wynagrodzenia bezosobowe) - plan 26 555 zł, wykonanie 15 180 zł;

§ 4210 (zakup materiałów i wyposażenia) - plan 19 000 zł, wykonanie 12 436,03 zł;

§ 4300 (zakup usług pozostałych) - plan 112 945 zł, wykonanie 80 315,63 zł.

Rok 2013 (do 31 sierpnia)

§ 2360 - plan 288 715 zł, wykonanie 250 465 zł;

§ 2800 (dotacja celowa z budżetu dla pozostałych jednostek zaliczonych do sektora finansów publicznych) - plan 15 500 zł, wykonanie 13 240 zł;

§ 4110 (składki na ubezpieczenia społeczne) - plan 500 zł, wykonanie 116,04 zł;

§ 4170 (wynagrodzenia bezosobowe) - plan 19 125 zł, wykonanie 10 275 zł;

§ 4210 (zakup materiałów i wyposażenia) - plan 20 535 zł, wykonanie 16 857,89 zł;

§ 4300 (zakup usług pozostałych) - plan 61 125 zł, wykonanie 17 872,20 zł;

§ 4700 (szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej) - plan 1 500 zł, wykonanie 1 500 zł.

⁴⁵ Dz. 756, rozdz. 75618 § 0480

(dowód: akta kontroli str. 426-433, 443-451)

Plan dochodów z tytułu wpływów z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu został zrealizowany w roku 2011 w wys. 2 601 219,73 zł, w roku 2012 w wys. 2 739 836,04 zł i w roku 2013 (do 31 sierpnia) w wys. 2 075 086,96 zł. Plan wydatków na realizację MPPN oraz Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych został zrealizowany w 2011 r. w wys. 2 010 533,64 zł (77,3% wykonanych w tym roku dochodów), w 2012 r. w wys. 2 863 410,40 zł (104,5% wykonanych w tym roku dochodów) i w roku 2013 w wys. 1 649 351,85 zł (79,5% wykonanych w tym roku dochodów).

Niewykorzystane w 2011 r. środki w wys. 794 434,12 zł zwiększyły plan wydatków na 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 426-465, 893)

Ustalono
nieprawidłowości

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

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 Kontroli⁴⁶, wnosi o:

1. Dostosowanie liczby dzieci w świetlicowych grupach wychowawczych do limitów wynikających z § 7 ust. 2 załącznika nr 2 i § 9 ust. 2 załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół.
2. Terminowe przekazywanie KBPN informacji z realizacji działań podejmowanych w danym roku, wynikających z MPPN.
3. Rozważenie zamieszczania w realizowanych przez Miasto strategiach rozwiązywania problemów społecznych oraz programach z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii mierników realizacji celów i wskaźników monitorowania, pozwalających na ocenę skuteczności ich realizacji.
4. Rozważenie dokonywania ewaluacji zakończonych programów obejmujących problematykę narkomanii.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie.

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 wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁴⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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

Kontroler
Tomasz Świstak
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Dyrektor
[imię i nazwisko]

.....
podpis