



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4101-10-01/2012

P/12/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/094 – Profilaktyka narkomanii w szkołach.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu.
Kontroler	Lech Jakub Kowalczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli – legitymacja służbowa nr 513
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Jeleniej Góry.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Zawila, Prezydent Miasta Jeleniej Góry.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ ocenia realizację przez kontrolowaną jednostkę zadań własnych gminy polegających na prowadzeniu profilaktycznej działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i zapobiegawczej w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W szczególności Izba pozytywnie ocenia fakt kompleksowego podchodzenia m.in. do problemu narkomanii.

Pozytywnie NIK ocenia także wykorzystywanie przez Miasto, przy realizacji zadania publicznego *Profilaktyka narkomanii*, materiałów (np. dotyczących diagnozy problemów narkomanii na terenie Miasta Jeleniej Góry) wyspecjalizowanej jednostką, jaką jest Poradnia Profilaktyki i Terapii Uzależnień „Monar” w Jeleniej Górze (zwana w dalszej treści wystąpienia Poradnią PiTU „Monar”), realizującej kompleksowe programy profilaktyki uzależnień, posiadającej „certyfikowaną” kadrę terapeutów i dokonującej zarówno bieżącego monitoringu, jak i ewaluacji końcowej prowadzonych terapii i realizacji Programów wynikających z zawartych umów.

W okresie objętym kontrolą Urząd opracował Gminny (Miejski) Program Przeciwdziałania Narkomanii (MPPN) oraz realizował działania przewidziane w tym Programie, w tym skierowanych do dzieci i młodzieży szkolnej. Nie mniej jednak Izba ocenia je jako nie w pełni adekwatne do zdiagnozowanego na terenie Jeleniej Góry zagrożenia uzależnieniem od narkotyków, tym bardziej, że w roku 2010 działania te ograniczone były przede wszystkim do profilaktyki selektywnej, a w całym badanym okresie praktycznie pomijały profilaktykę uniwersalną w szkołach podstawowych, pozostawiając ją w gestii samych szkół.

Na podkreślenie zasługuje także fakt wspierania działania o potwierdzonej skuteczności przy zlecaniu realizacji zadań publicznych jednostkom spoza sektora finansów publicznych, jakim jest Program FreD².

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

² Program FreD – program wczesnej interwencji dla młodzieży zagrożonej uzależnieniem. Program FreD opiera się na założeniu, iż odkrycie faktu używania substancji psychoaktywnych powinno skutkować odpowiednim działaniem zaradczym. W tym przypadku działaniem zaradczym jest interwencja zdrowotna. Składa się na nią rozmowa kwalifikacyjna oraz osiem godzin zajęć grupowych. Program ten został rekomendowany przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii.

Miasto posiadając materiały przedkładane przez Poradnię PiTU „Monar” z realizacji umów w przedmiocie profilaktyki narkomanii, nie realizowało jednak obowiązków własnych w tym zakresie. Dotyczy to m.in. bieżącego monitoringu realizacji MPPN, czy też podnoszenia kwalifikacji zawodowych osób zaangażowanych w działalność profilaktyczną, jako kierunku działań przewidzianego do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2016.

Nieprawidłowością było to, że cele Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii - główne i szczegółowe - nie były mierzalne (obiektywnie weryfikowalne przy pomocy wskaźników) oraz określone w czasie (z założonym czasem realizacji), co skutkowało także brakiem oceny końcowej realizacji zadań i osiągnięcia planowanych celów.

Sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, były przedkładane corocznie przez Urząd do Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, jednak za rok 2010 nie było ono sporządzone rzetelnie, albowiem prezentowane w nim koszty realizacji MPPN były planowanymi, a nie rzeczywiście poniesionymi. Ponadto ze zwłoką 8 i 52 dni przedkładano sprawozdania z realizacji MPPN Radzie Miasta Jeleniej Góry za rok 2010 i 2011, co było niezgodne z przepisami ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii³.

Wydatki na realizację działań ujętych w Miejskim Programie Przeciwdziałania Narkomanii w zakresie profilaktyki w 2010 r. wyniosły 51.842,20 zł, tj. 81,0 % wydatków planowanych (po zmianie) na ten cel, a w 2011 r. – 30.000 zł, tj. 100% planu. Szczegółowe badanie wszystkich wydatków o łącznej kwocie 81.842,20 zł zaewidencjonowanych w rozdz. 85153-*Zwalczanie narkomanii* wykazało, że dotyczyły one faktycznie przeciwdziałaniu używania substancji psychoaktywnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie działań z zakresu profilaktyki narkomanii

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Jeleniej Górze obowiązywał Miejski Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2010-2015, uchwalony przez Radę Miasta Jeleniej Góry 8 grudnia 2009 r. Program ten stanowił kontynuację wcześniejszego *Programu na lata 2006-2009*, uchwalonego przez Radę Miasta Jeleniej Góry 22 grudnia 2005 r. Żadna z uchwał w sprawie przyjęcia MPPN nie była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody.

(dowód: akta kontroli str. 3-9 i 10-14)

MPPN uwzględniał zadania w zakresie określonym w art. 2 ust. 1 pkt. 1-3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁴ (zwanej dalej „*Ustawą*”) oraz 3 spośród 4 kierunków działań przewidzianych do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2016⁵ (zwanym dalej „*KPPN 2011-2016*”). MPPN nie uwzględniał kierunku „Podnoszenia kwalifikacji zawodowych osób zaangażowanych w działalność profilaktyczną”. W ramach kierunku 1 uwzględniono wspieranie, przy zlecaniu realizacji zadań publicznych jednostkom spoza sektora finansów publicznych, działania o potwierdzonej skuteczności, jakim jest Program FreD.

Urząd opracowując *Programy* oparł się także o diagnozę w obszarze narkomanii ujętą w Wojewódzkim Programie Przeciwdziałania Narkomanii⁶.

Opracowanie MPPN zostało poprzedzone konsultacjami m.in. z przedstawicielami organizacji pozarządowych działających w sferze przeciwdziałania narkomanii, podmiotów

³ Dz.U. z 2004 r. poz. 124 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.

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 Dolnośląski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Uzależnień na lata 2009-2012)

lecniczych, Komendy Miejskiej Policji, a także Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii (zwanego dalej „KBPN”).

Wydział Dialogu Społecznego Urzędu Miasta Jelenia Góra (do zakresu, którego zgodnie z § 22 pkt 12 Regulaminu Organizacyjnego należało opracowanie, realizacja oraz przygotowywanie sprawozdania z realizacji MPPN) pozyskał dane dotyczące obszarów szczególnego zagrożenia na terenie miasta od Komendy Miejskiej Policji oraz Straży Miejskiej, a przede wszystkim od Poradni PiTU „Monar”, której powierzył realizację zadań publicznych w zakresie ochrony zdrowia – zwalczanie narkomanii pod nazwą „Zdążyć na czas” (na 2010 r.) oraz „Kompleksowy Program Profilaktyki Uzależnień „Monar” Jelenia Góra” (na 2011 i na 2012 rok).

(dowód: akta kontroli str. 15-22)

Wydział Dialogu Społecznego nie przeprowadził wprawdzie we własnym zakresie (jak też nie sfinansował) badań, które mogłyby stanowić podstawę diagnozy dotyczącej stanu używania narkotyków na terenie Miasta Jeleniej Góry, jednak opracowując *Programy* korzystał w tym zakresie z raportów, analiz i wyników badań Poradni PiTU „Monar”, a także diagnozy w obszarze narkomanii ujętej w Wojewódzkim Programie Przeciwdziałania Narkomanii⁷.

Pozwoliło to na wskazanie, już we wstępie do MPPN na lata 2006-2009, zagrożeń narkomanią na terenie Jeleniej Góry ze względu na (cyt.) „położenie (bliskość granic z Niemcami i Czechami) oraz napływem z całego kraju osób zażywających środki odurzające, m.in. z uwagi na bliskość miejscowości wczasowo-uzdrowiskowych (Cieplice Zdrój, Karpacz, Szklarska Poręba).

Z kolei we wstępie do *MPPN na lata 2010-2015* Urząd powołał się na badania ankietowe przeprowadzone wśród uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych w Jeleniej Górze, które wskazywały rodzaj i skalę używanych substancji psychoaktywnych.

Poradnia PiTU „Monar”, analizując problem używania substancji psychoaktywnych przez młodzież szkolną w oparciu o prezentację wniosków z przeprowadzonego anonimowego ankietowania na populacji 1432 uczniów, w tym 698 uczniów (643 ankiety prawidłowo wypełnione) ze szkół gimnazjalnych z terenu Miasta Jelenia Góra i okolic w roku 2009 w ramach Kompleksowego Programu Profilaktyki Uzależnień, wskazała m.in., że:

Tabela:

Lp.	Rodzaj substancji psychoaktywnych	% objętych badaniem uczniów miało kontakt z:
1.	marihuana	14
2.	grzybki halucynogenne	4
3.	leki uspokajające i nasenne	10
4.	substancje wziewne (kleje, rozpuszczalniki)	8
5.	extazy	2
6.	amfetamina	5
7.	kokaina	8
8.	brown sugar	1
9.	Polska heroina („kompot”) i LSD	30

Według ankietowanych uczniów:

- narkotyki najłatwiej jest zdobyć na dyskotekach i prywatkach – tak twierdziło 51% ankietowanych, w dalszej kolejności: 27% - ulica, a 12% wskazało, że podwórko domowe oraz 10% - szkoła,
- za osobę uzależnioną od substancji lub zachowań, uważało siebie 41 osób spośród ankietowanych uczniów,
- 44% uczniów uważało, że na terenie miasta można zaopatrzyć się w narkotyki,

⁷ Dolnośląski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Uzależnień na lata 2009-2012)

- 29% osób uważało, że w szkole można zaopatrzyć się w narkotyki,
- 174 osoby spośród badanych respondentów odpowiedziało pozytywnie, że zna osoby z klasy zażywające narkotyki.

Opracowane programy przeciwdziałania narkomanii zawierały istotne kwestie związane z problematyką zażywania środków psychoaktywnych. Zamieszczano, bowiem w nich m.in., że „z roku na rok obniża się wiek osób eksperymentujących ze środkami uzależniającymi, takimi jak: marihuana, haszysz, amfetamina, ekstazy, heroina, LSD i in. Coraz częstszym zjawiskiem, dotyczy to przede wszystkim najmłodszych uczniów szkół podstawowych, jest eksperymentowanie ze środkami wżewnymi, klejami i rozpuszczalnikami. Badania ankietowe wskazują, że do kontaktu z substancjami psychoaktywnymi dochodzi w szkole, dyskoteci, lokalu gastronomicznym a także w miejscach gdzie spotyka się grupa rówieśnicza. Takie miejsca to także boiska i place zabaw, kluby młodzieżowe, parki, osiedlowe podwórka itp. Lansowana od wielu lat przez media i niektórych idoli muzyki rozrywkowej, moda na pobudzanie się narkotykami i propagowanie podziału na tzw. narkotyki twarde i miękkie o niskiej szkodliwości, sprawia, że dla wielu subkultur młodzieżowych jedynym warunkiem i sposobem na udaną zabawę, bądź lekarstwem na problemy życiowe i emocjonalne czy też „stresy związane ze szkołą” jest skorzystanie ze środków psychoaktywnych. Dlatego też tzw. dilerzy narkotykowi i grupy przestępcze, kierują swoje działania przede wszystkim w kierunku młodzieży szkolnej, jako grupy potencjalnie najbardziej podatnej na uzależnienie”.

Jako strategiczny (główny) cel MPPN wskazano promowanie i propagowanie idei zdrowego stylu życia, ograniczenie używania narkotyków, a także ukazywanie przyczyn i tragicznych konsekwencji brania narkotyków.

Cel strategiczny miał być realizowany w trzech obszarach:
profilaktyka,
leczenie, rehabilitacja i ograniczanie szkód zdrowotnych,
wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych.

W obszarze profilaktyki narkomanii zaplanowano w szczególności działania prowadzone wśród dzieci i młodzieży, takie jak:

1. Promowanie zdrowego stylu życia wolnego od narkotyków i innych używek.
2. Prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej.
3. Wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów uzależnień.
4. Organizowanie narad i konferencji dotyczących zwalczania narkomanii wśród dzieci, młodzieży i osób dorosłych,

(dowód: akta kontroli str. 3-9 i 10-14)

W MPPN brak było zapisów, że na koniec realizacji Programu Wydział Dialogu Społecznego przeprowadzi jego ewaluację końcową, pod kątem osiągnięcia założonych celów oraz trafności i zasadności zrealizowanych zadań, a wyniki ewaluacji końcowej MPPN zostaną wykorzystane przy opracowywaniu MPPN na kolejny okres programowania. Jedynie we wprowadzeniu do MPPN na lata 2010-2015 wskazano, że (cyt.) *jest on kontynuacją działań określonych w realizowanym MPPN na lata 2006-2009*. Według wyjaśnień Naczelnika WDS, ewaluacji takiej nie przeprowadzono, a osiągnięcia założonych celów oraz trafność i zasadność zrealizowanych zadań prezentowane były w sprawozdaniach z realizacji MPPN przedkładanych na rzecz Rady Miasta oraz w sprawozdaniach dla Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii.

(dowód: akta kontroli str. 3-9 i 10-14 oraz 23-29)

Urząd Miasta w Jeleniej Górze nie planował podziału środków na realizację działań profilaktycznych w poszczególnych szkołach działających na terenie Jeleniej Góry.

Środki, jakie przeznaczał na zadanie własne z zakresu przeciwdziałanie narkomanii, obejmowały przede wszystkim dotację dla Poradni PiTU „Monar” w Jeleniej Górze, realizującej *Kompleksowy program profilaktyki uzależnień dla mieszkańców Jeleniej Góry*, ze szczególnym uwzględnieniem uczniów szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 3-9 i 10-14)

Określone w MPPN szczegółowe zadania do realizacji nie były ujęte w rozbiciu na poszczególne lata obowiązywania MPPN. Nie wskazano również podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację (poza Wydziałem Dialogu Społecznego), a także nie określono budżetu Programu w podziale na poszczególne lata i działania. Także koszty realizacji poszczególnych działań ujętych w MPPN nie były ujęte w Miejskim Programie Przeciwdziałania Narkomanii, (bądź w załączniku do niego), ale rokrocznie ujmowane były w uchwałach budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 3-9 i 10-14)

Wg wyjaśnień Naczelnika Wydziału Dialogu Społecznego (cyt.) *„Źródłem finansowania MPPN i MPPiRPA są dochody z opłat za wydanie i korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu. Dochody te są planowane na podstawie faktycznych dochodów roku poprzedniego. MPPiRPA jest programem rocznym i wydatki na jego realizację są planowane w budżecie Miasta w ujęciu rocznym. Z przyczyn praktycznych wydatki na realizację wieloletniego MPPN ujmowane są budżecie Miasta równocześnie z wydatkami na realizację MPPiRPA na dany rok.*

(dowód: akta kontroli str. 3-9 i 10-14 oraz 23-29)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Brak było w treści MPPN na lata 2010-2015 odniesień do kierunku 4 KPPN - *Podnoszenie kwalifikacji zawodowych osób zaangażowanych w działalność profilaktyczną*, a Urząd MPPN w tym zakresie nie zaktualizował.

W świetle wyjaśnień Naczelnika Wydziału Dialogu Społecznego ujęcie ww. kierunku (cyt.) *„nie wydawało się konieczne z uwagi na wieloletnią współpracę Miasta z specjalistyczną Poradnią PiTU „Monar”, która zatrudnia certyfikowanych specjalistów i instruktorów terapii uzależnień”.*

(dowód: akta kontroli str. 3-9 i 10-14 oraz 23-29)

2. Dla sformułowanych 4 celów szczegółowych nie określono wskaźników, ich wartości bazowej oraz docelowej na koniec realizacji MPPN. Wskaźników takich nie sformułowano również dla celu głównego (strategicznego).

Wg wyjaśnień Naczelnika Wydziału Dialogu Społecznego (cyt.) *„skuteczność i trafność celu głównego i szczegółowych, które zostały ujęte w Miejskich Programach Przeciwdziałania Narkomanii, była weryfikowana poprzez analizę sprawozdań z realizacji zleconych zadań oraz otrzymywanych z Poradni Terapii Uzależnień „Monar” corocznych diagnoz.*

(dowód: akta kontroli str. 3-9 i 10-14)

Ocena cząstkowa

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

2. Wdrażanie działań z zakresu profilaktyki narkomanii.

Opis stanu
faktycznego

Realizacja MPPN była objęta monitoringiem corocznych analiz przeprowadzanych przez Poradnię PiTU „Monar”, przedkładanych Urzędowi wraz ze sprawozdaniami z realizacji zadań zleconych jej przez Miasto. Rolę monitoringu wypełniała również kontrola realizacji zadania publicznego przez pracowników Urzędu w Poradni PiTU „Monar”, jednak w ocenie NIK działań tych nie można utożsamiać z bieżącym monitorowaniem tego zjawiska przez

Urząd, tj. systematycznego zbierania i analizowania informacji ilościowych i jakościowych na temat przebiegu wdrażania programu w aspekcie finansowym, rzeczowym i czasowym, w celu zapewnienia jego realizacji zgodnie z założeniami. Wyniki tak przeprowadzanego monitoringu nie były wykorzystywane (do czasu niniejszej kontroli), do zmiany programu w trakcie jego obowiązywania, chociażby o aktualizację dotyczącą podnoszenia kwalifikacji zawodowych osób zaangażowanych w działalność profilaktyczną.

(dowód: akta kontroli str. 23-29)

Wypełniając obowiązek wynikający z art. 11 ust. 1 Ustaw, Prezydent Miasta sporządził raporty z wykonania MPPN i efektów jego realizacji za rok 2010 i rok 2011 oraz przedłożył je Radzie Miasta. Do raportów Rada Miasta uwag nie zgłaszała.

Według sprawozdania z realizacji MPPN za rok 2010 specjaliści „MONAR” oraz instruktorzy terapii uzależnień prowadzili grupę psychoedukacyjną dla młodzieży zagrożonej uzależnieniem. Spotkania podzielone były na dziewięcioseryjne cykle (po dwie godziny zegarowe). Uczestnikami była młodzież do 20 roku życia, która okazjonalnie używała środków psychoaktywnych lub była jeszcze przed inicjacją narkotykową. Łącznie przeprowadzono 40 spotkań dwugodzinnych.

W ramach prowadzonego poradnictwa rodzinnego, informacji i edukacji rodziców z zakresu profilaktyki i używania substancji psychoaktywnych, sposobów i rodzajów interwencji możliwych do zastosowania wobec dzieci i młodzieży zagrożonej uzależnieniem, odbyło się 50 spotkań. Natomiast 120 spotkań dotyczyło działań z zakresu interwencji kryzysowej, skierowanych do młodzieży, która potrzebowała wsparcia, pomocy i motywacji do utrzymania abstynencji oraz rozwiązywania pojawiających się trudności. Tymi działaniami zostały objęte także rodziny i opiekunowie osób zagrożonych lub uzależnionych.

W roku 2010 ze środków profilaktyki narkotykowej dofinansowano usługi terapeutyczne w Poradni PiTU „Monar” prowadzone przez specjalistów i instruktorów terapii uzależnień. Przeprowadzili oni łącznie 178 sesji psychoterapii indywidualnej, 44 porady diagnostyczne oraz 108 trzygodzinnych psychoterapii grupowych.

Z kolei według sprawozdania z realizacji MPPN za rok 2011 w ramach działań związanych z prowadzeniem profilaktyki narkotykowej dofinansowano działania Poradni PiTU „Monar” w zakresie prowadzenia zajęć edukacyjnych i profilaktycznych dla dzieci i młodzieży eksperymentującej ze środkami psychoaktywnymi.

Specjaliści Poradni PiTU „Monar” oraz instruktorzy terapii uzależnień prowadzili grupę psychoedukacyjną dla młodzieży zagrożonej uzależnieniem. Uczestnikami zajęć była młodzież, która okazjonalnie używała środków psychoaktywnych lub była jeszcze przed inicjacją narkotykową. Zostało utworzonych 15 grup, do których zakwalifikowano łącznie 100 osób. Kurs ukończyło 86 uczestników. Wszyscy uczestnicy to uczniowie”.

W ramach prowadzonego poradnictwa rodzinnego, informacji i edukacji rodziców z zakresu profilaktyki i używania substancji psychoaktywnych, sposobów i rodzajów interwencji możliwych do zastosowania wobec dzieci i młodzieży zagrożonej uzależnieniem, odbyło się 48 spotkań. Natomiast 120 spotkań dotyczyło działań z zakresu interwencji kryzysowej, skierowanych do młodzieży, która potrzebowała wsparcia, pomocy i motywacji do utrzymania abstynencji oraz rozwiązywania pojawiających się trudności. Tymi działaniami zostały objęte także rodziny i opiekunowie osób zagrożonych lub uzależnionych.

W roku 2011 ze środków profilaktyki narkotykowej dofinansowano usługi terapeutyczne w Poradni PiTU „Monar” prowadzone przez specjalistów i instruktorów terapii uzależnień. Wg ww. sprawozdania przeprowadzili oni łącznie (podobnie jak w roku 2010) 178 sesji psychoterapii indywidualnej, 44 porady diagnostyczne oraz 108 trzygodzinnych psychoterapii grupowych. Ogółem z pomocy skorzystało 48 osób.

(dowód: akta kontroli str. 30-48 i 49-64)

W roku 2011 zostały zrealizowane działania z obszaru profilaktyki narkomanii, skierowane do dzieci i młodzieży w ramach *Programu z zakresu profilaktyki uzależnień do realizacji na terenie szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych*, realizowanego przez Poradnię PiTU „Monar”. Program ten obejmował m.in.:

1. Teoretyczne podstawy powstawania uzależnień (część 1 i 2).
2. „Ścieżka nałogu”.
3. Elementy asertywności (część 1 i 2).
4. Utrwalenie wiadomości, elementy pomocy rówieśniczej.
5. Tolerancja (część 1 i 2).
6. Kreatywne spędzanie wolnego czasu.

(dowód: akta kontroli str. 65-69)

Według informacji Poradni PiTU „Monar” w 2011 r. działaniami z obszaru profilaktyki narkomanii, skierowanymi do dzieci i młodzieży w ramach ww Programu objęto 9 szkół, a w 2012 r. - 5 szkół.

W szkołach podstawowych działania z obszaru profilaktyki uniwersalnej, skierowane do dzieci odbywały się jedynie na podstawie szkolnych programów profilaktyki, dostosowanych do potrzeb rozwojowych uczniów, nauczycieli i rodziców.

W 2011 r. Poradnia PiTU „Monar” przeprowadziła zajęcia edukacyjne z rodzicami Szkoły Podstawowej nr 6.

(dowód: akta kontroli str. 65-69)

Wg wyjaśnień Naczelnika WDS w 2010 r. został ogłoszony otwarty konkurs ofert na realizację zadań z zakresu „profilaktyki narkotykowej – akcje informacyjno-edukacyjne dotyczące uzależnień narkotykowych, działania profilaktyczne skierowane do osób zagrożonych uzależnieniem narkotykowym oraz do dzieci i młodzieży eksperymentującej ze środkami narkotycznymi”. W ramach otwartego konkursu ofert nie wpłynęła żadna oferta dotycząca prowadzenia działań profilaktycznych na terenie szkół. W związku z powyższym nie dotowano działań profilaktycznych w szkołach.

(dowód: akta kontroli str. 23-29)

Wypełniając obowiązek wynikający z *art. 11 ust. 2 Ustawy*, Prezydent Miasta sporządził, na podstawie ankiety opracowanej przez KBPN, informacje z realizacji działań podejmowanych w latach 2010 - 2011 wynikających z MPPN i przesłał je do KBPN w terminie do 15 kwietnia następnego roku.

W sprawozdaniu (ankiecie) z realizacji KPPN w 2010 r. (brak daty - ustalono, że dokument został wysłany 12 kwietnia 2011 r.), Urząd Miasta Jeleniej Góry wskazał m.in.:

- jako źródło finansowania MPPN - wpływy z tzw. korkowego⁸ w wysokości 3,27%, tj. 64.000 zł,
- że w opracowaniu MPPN uczestniczyli: władze samorządowe, pracownicy oświaty, przedstawiciele pomocy społecznej, pracownicy ochrony zdrowia (terapeuci), przedstawiciele policji,
- że w gminie (Miasto Jelenia Góra) nie przeprowadzono diagnozy problemu narkomanii.

W obszarze profilaktyki Urząd Miasta Jeleniej Góry wskazał ponadto, że samorząd gminy wspierał finansowo programy profilaktyki pierwszorzędowej⁹, którymi objęto 600 dzieci i młodzieży w szkołach i 85 – poza szkołami. Działania te prowadziła Poradnia PiTU „Monar”

⁸ Wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, na podstawie art. 9 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2012 r., poz. 1356)

⁹ Profilaktyka uniwersalna – działania ukierunkowane na grupy z przeciętnym ryzykiem używania narkotyków. Tego typu interwencje często obejmują swoim zasięgiem całe populacje w danym miejscu realizacji (np. szkoła, społeczność, społeczeństwo). Profilaktyka uniwersalna na ogół ma na celu zapobieganie bądź opóźnianie inicjacji narkotykowej (Brotherhood A., Sumnall H.R. i partnerstwo dla studentów (2011), Europejskie standardy jakości w profilaktyce uzależnień. Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii. Warszawa).

w ramach Programu „Zdążyć na czas” – Program dla szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych oraz rodziców.

W sprawozdaniu z realizacji KPPN w 2011 r. (sprawozdanie z 10 kwietnia 2012 r.) Urząd Miasta Jeleniej Góry w obszarze Profilaktyka wskazał m.in., że wspierał finansowo programy profilaktyki selektywnej i wskazującej¹⁰ (program wczesnej interwencji m.in. Fred, adresowany do młodzieży używającej eksperymentalnie lub okazjonalnie środków odurzających), jako działanie zaplanowane w MPPN (pkt III 1, 4) - realizacja programów terapeutycznych dla dzieci i młodzieży.

(dowód: akta kontroli str. 5-9, 70 -80 i 81-94)

W sprawozdaniach (ankietach) z realizacji KPPN: w 2010 r. (brak daty - ustalono, że dokument został wysłany 12 kwietnia 2011 r.) oraz w 2011 r. (z 10 kwietnia 2012 r.), Urząd Miasta Jeleniej Góry z zakresu *Profilaktyki* wskazał, że:

- nie dofinansowywał szkoleń z zakresu tworzenia MPPN,
- nie organizował szkoleń z zakresu ewaluacji MPPN,
- nie finansował zakupu publikacji z zakresu metodologii tworzenia MPPN,
- nie finansował opracowania i upowszechniania materiałów informacyjnych, edukacyjnych z zakresu promocji zdrowia i profilaktyki narkomanii,
- nie podejmował współpracy z mediami (konferencje prasowe, komunikaty dla mediów artykuły o tematyce narkotykowej),
- nie prowadził edukacyjnej kampanii społecznej na temat problemu narkomanii.

(dowód: akta kontroli str. 70-80 i 81-94)

Wyjaśniając przyczyny, dla których Urząd Miasta nie realizował ww. pożądaných przez KBPN działań, Naczelnik Wydziału Dialogu Społecznego stwierdził, (cyt.) *„Na terenie Miasta funkcjonuje Poradnia Profilaktyki i Terapii Uzależnień „Monar”, która w sposób kompleksowy i profesjonalny realizuje działania z zakresu profilaktyki drugorzędowej (selektywnej) i trzeciorzędowej (wskazującej), korzystając z innych źródeł finansowania, które są wystarczające do realizacji powyższych zadań. Ponadto Miasto korzystało z bezpłatnych szkoleń dotyczących tworzenia MPPN oraz bezpłatnych publikacji, finansowanych ze środków unijnych. Otrzymywane publikacje dotyczące tworzenia programów oraz ewaluacji przekazywane były do szkół jeleniogórskich. W ramach realizowanych przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii kampanii antynarkotykowych, tj. „Bliżej siebie dalej od narkotyków”, „Dopalacze mogą cię wypalić”, „Wsparcie społeczności lokalnych w przeciwdziałaniu narkomanii” i inne, Miasto otrzymywało bezpłatne materiały edukacyjne i informacyjne, które były rozprowadzane wśród mieszkańców miasta. Materiały te były również dostępne na tablicach informacyjnych w siedzibie Urzędu Miasta”.*

(dowód: akta kontroli str. 23-29)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie dochowano terminu przedłożenia Radzie Miasta do 31 marca następnego roku sprawozdań (raportów) z wykonania MPPN. Sprawozdanie z wykonania MPPN za 2010 r.

¹⁰ Profilaktyka selektywna – działania ukierunkowane na osoby ponadprzeciętnie zagrożone używaniem narkotyków z racji ich przynależności do określonej grupy w populacji, np. uczniowie usunięci ze szkoły, młodociani przestępcy, dzieci użytkowników narkotyków, bywalcy dyskotek (Brotherhood A. j.w.).

Profilaktyka wskazująca - działania ukierunkowane na osoby ze zwiększonym indywidualnym ryzykiem (szkodliwego) używania. Obejmują one osoby, które zażywają już narkotyki, ale nie są uzależnione w rozumieniu klasyfikacji DSM-IV lub ICD-10) i/lub osoby ze zwiększonym indywidualnym ryzykiem używania w przyszłości (np. wskutek doświadczeń z dzieciństwa, zaburzeń psychicznych lub zachowania). Brotherhood A. j.w.).

przedłożono 8 kwietnia 2011 r., tj. z 8 dniową zwłoką, a sprawozdanie (raport) z wykonania MPPN za 2011 r. przedłożono 22 maja 2011 r., tj. z 52 dniową zwłoką.

Naczelnik Wydziału Dialogu Społecznego w swoich wyjaśnieniach stwierdził, że (cyt.) „MPPN w § 2 zobowiązuje Prezydenta Miasta do przedłożenia Radzie Miejskiej rocznych sprawozdań z wykonania Programu, nie określając terminu ich złożenia. W związku z powyższym termin złożenia sprawozdań Radzie Miejskiej Jeleniej Góry za rok 2010 i 2011 nie został przekroczony”.

Zdaniem NIK wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie, albowiem obowiązek przedłożenia Radzie Miasta do 31 marca następnego roku *Sprawozdania* (raportu) z wykonania MPPN wynika wprost z art. 11 ust. 1 Ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 30-48 i 49-64 oraz 23-29)

2. Sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, były przedkładane corocznie przez Urząd do Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, jednak za rok 2010 nie było ono sporządzone rzetelnie, albowiem prezentowane w nim koszty realizacji MPPN (64.000 zł), były planowanymi, a nie rzeczywiście poniesionymi (51.842,20 zł).

Wg wyjaśnień Naczelnika Wydziału Dialogu Społecznego wynikało to z omyłkowego przytoczenia danych.

(dowód: akta kontroli str. 70-80 i 81-94 oraz 23-29)

3. Urząd Miasta Jeleniej Góry nie przeprowadził ewaluacji końcowej MPPN za lata 2006-2009¹¹, ani też nie zlecił jej opracowania na zewnątrz. Ponieważ MPPN nie zawierał wskaźników, które umożliwiłyby ocenę stopnia realizacji zadań i osiągniętych celów w MPPN, nie dokonano również oceny końcowej MPPN pod tym kątem.

Brak ewaluacji skutkował brakiem wniosków dotyczących planowania działań na kolejny okres programowania, niemniej jednak - wg wyjaśnień Naczelnika Wydziału Dialogu Społecznego (cyt.) „Przy ocenie realizacji MPPN na lata 2006 – 2009 zostały wykorzystane sprawozdania z realizacji zadań zleconych w zakresie przeciwdziałania narkomanii do wykonania przez Poradnię Profilaktyki i Terapii Uzależnień „Monar” oraz otrzymywane przez Miasto coroczne diagnozy określające skalę i rodzaj używanych substancji psychoaktywnych w Jeleniej Górze. W otrzymywanych diagnozach znajdowały się wskaźniki, m.in. liczba osób (w tym uczniów) objętych programem utrzymujących abstynencję narkotykową; liczba osób (w tym uczniów) objętych programem, która nie dokonała planowanej inicjacji narkotykowej. Zastosowane narzędzia ewaluacji to: ankiety dotyczące używania środków psychoaktywnych przed rozpoczęciem terapii, po zakończeniu terapii; umiejętności z zakresu odmawiania, rozwiązywania konfliktów. Ponadto przy konstruowaniu Programów wykorzystano Raporty z badań ESPAD przeprowadzanych na terenie kraju”.

(dowód: akta kontroli str. 23-29)

4. W roku 2010 Urząd Miasta nie ogłosił otwartego konkursu ofert w z obszaru profilaktyki narkomanii, skierowanej do dzieci i młodzieży.

W świetle informacji pozyskanej od Poradni PiTU „Monar”, (w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK¹² w przedmiotowym zakresie, wynika, że Poradnia ta nie prowadziła w 2010 r. na rzecz Miasta działań w zakresie profilaktyki uniwersalnej. Zaproponowane przez Poradnię PiTU „Monar” „Kompleksowe Program Profilaktyki Uzależnień na 2011 r. i 2012 r.” ukierunkowane były już na profilaktykę uniwersalną i selektywną, ale nie objęto nim uczniów szkół podstawowych.

(dowód: akta kontroli str. 95-123)

¹¹ Ewaluacja – to systematyczne gromadzenie informacji w celu uzyskania odpowiedzi na ważne pytania dotyczące działania, charakterystyki i wyników programu. Podstawowe etapy ewaluacji to: projektowanie, gromadzenie danych, analiza danych, interpretacja wyników oraz wnioski i zalecenia (Z. Gaś, 2004, str. 164)

¹² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)

W sprawie tej Naczelnik Wydziału Dialogu Społecznego wskazał (cyt.) „*Miejski Program Przeciwdziałania Narkomanii określa zakres działań, które będą realizowane w roku budżetowym. Otwarte konkursy ofert ogłaszane są sukcesywnie w ciągu całego roku. Ustawodawca nie określił obligatoryjnego terminu ogłaszania otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych z tego zakresu*”.

(dowód: akta kontroli str. 23-29)

5. Wbrew zapisom MPPN nie realizowano w obszarze profilaktyki narkomanii działań, w szczególności z zakresu organizowania narad i konferencji dotyczących zwalczania narkomanii wśród dzieci, młodzieży i osób dorosłych.

Według wyjaśnień Naczelnika WDS narady takie przeprowadzała m.in. Poradnia PiTU „Monar”.

(dowód: akta kontroli str. 23-29)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Finansowanie działań z zakresu profilaktyki narkomanii

Opis stanu faktycznego

Koszty realizacji działań ujętych w MPPN zostały zapisane w planach finansowych na lata 2010-2012, w dziale 851-Ochrona zdrowia, rozdziale 85153 -Zwalczanie narkomanii. W Urzędzie Miasta Jeleniej Góry nie sporządzano budżetu w układzie zadaniowym.
(dowód: akta kontroli str. 124-132, 133-140 i 141-151)

W 2010 r. dokonano jednej zmiany zwiększającej środki przewidziane w MPPN na przeciwdziałanie narkomanii o kwotę 14,0 tys. zł, tj. z 50,0 tys. zł do 64,0 tys. zł (o 28,0% środków planowanych na 2010 r. na przeciwdziałanie narkomanii). Analogiczne zmiany zostały dokonane w planie finansowym. Zmiany te spowodowane były potrzebą zakupu narkotestów i zwiększoną kwotą usługi w przedmiocie prowadzenia leczenia uzależnień i współuzależnień od środków psychoaktywnych.

(dowód: akta kontroli str. 152-154)

W 2011 r. środki przewidziane w MPPN na przeciwdziałanie narkomanii wynosiły 30 tys. zł i pozostały na niezmienionym, planowanym poziomie. Również w I połowie 2012 r. nie dokonano zmiany wysokości planowanych na 2012 r. środków na przeciwdziałanie narkomanii (26 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 124-132, 133-140 i 141-151)

W 2010 r. wydatki w ramach rozdziału 85153 planowano (plan po zmianach) w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej: § 2820 - Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom - 10.000 zł, § 4210 - Zakup materiałów i wyposażenia - 6.000 zł i § 4300 - Zakup usług pozostałych - 48.000 zł.

(dowód; akta kontroli str. 124-132)

W 2011 r. i w 2012 r. planowano wydatkować środki z tego rozdziału w § 2360 - Dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielone w trybie art. 221 ustawy, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego – odpowiednio 30.000 zł i 26.000 zł.

(dowód; akta kontroli str. 155-158 i 159-162)

Źródłem finansowania MPPN są dochody z opłat za wydanie i korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu. Dochody te są przeznaczane na finansowanie zadań ujętych w MPPN oraz w MPPIRPA (*Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych*). Wg wyjaśnień Naczelnika Wydziału Dialogu Społecznego (cyt.) „Dochody te są planowane na podstawie faktycznych dochodów roku poprzedniego. MPPIRPA jest programem rocznym i wydatki na jego realizację są planowane w budżecie Miasta w ujęciu rocznym. Z przyczyn praktycznych wydatki na realizację wieloletniego MPPN ujmowane są budżecie Miasta równocześnie z wydatkami na realizację MPPIRPA na dany rok. Realizacja dochodów z tego tytułu za 2010 r. była niższa od planowanych (2.200,0 tys. zł) i wyniosła 1.958,8 tys. zł, stąd wg wyjaśnień Naczelnika WDS na rok 2011 i 2012 dochody z w/w opłat za wydane zezwolenia zostały zaplanowane na poziomie 2.000.000 zł, w odpowiedniej proporcji na oba programy.

(dowód: akta kontroli str. 3-9 i 10-14 oraz 23-29)

Wykonanie planu dochodów z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wyniosło w 2010 r. 1.958.838,03 zł i było niższe o 247.311,03 zł od wykonania planu wydatków na realizację MPPN oraz MPPIRPA, które wyniosły 2.206.149,06 zł.

(dowód: akta kontroli str. 155-158)

W 2011 r. plan dochodów z ww. tytułu wykonano w kwocie 1.951.032,18 zł, tj. o 29.695,57 zł wyższej od łącznych wydatków na realizację ww. Programów, które wyniosły 1.921.336,61 zł.

(dowód: akta kontroli str. 159-162)

Stąd też mniejsze były środki na realizację MPPN w kolejnych latach badanego okresu. Wykonanie wydatków w rozdziale 85153 wyniosło w 2010 r. 51.842,20 zł, tj. 103,7% planu oraz 81,0% planu po zmianach, z tego: § 2820 - 10.000,00 zł (100% planu po zmianach, § 4210 - 1.842,20 zł (30,7% planu po zmianach oraz § 4300 - 40.000,00 zł (83,3% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 163-166)

W 2011 r. wydatkowano (w § 2360) 30.000 zł, tj. 100% planu. W I połowie 2012 r., z uwagi na podpisanie umowy 31 maja 2012 r., środki nie były wydatkowane.

(dowód: akta kontroli str. 167-170)

Szczegółowemu badaniu pod kątem faktycznego finansowania zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii poddano wszystkie wydatki dokonane w 2010 r. i 2011 r. z rozdziału 85153 na łączną kwotę 81.842,2 zł. W wyniku badania stwierdzono, że wszystkie wydatki służyły realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii oraz zostały prawidłowo ujęte w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 163-166 i 167-170)

Z informacji Urzędu z realizacji KPPN przekazywanych do KBPN wynikało, że jedynymi wydatkami na przeciwdziałanie narkomanii oraz działania określone w KPPN były wydatki ponoszone na MPPN. Nie ponoszono innych wydatków na rzecz realizacji KPPN, w tym w obszarze Profilaktyka. I tak:

Rok	Całkowity koszt działań skierowanych na przeciwdziałanie narkomanii (zł)	Koszt realizacji KPPN (zł)	W tym koszty poniesione na realizację zadań z Obszaru 1 KPPN: Profilaktyka (zł)
2006	16.000	16.000	16.000
2007	16.000	16.000	16.000

2008	20.000	20.000	20.000
2009	40.000	40.000	40.000
2010	64.000*	51.842,20*	1.842,20*
RAZEM w latach 2006-2010	156.000	143.842,20	93.842,20
2011	30.000	28.313**	28.313**

* wg informacji przekazanej do KBPN, tymczasem faktyczne wykonanie wyniosło 51.842,20 zł.

** po uwzględnieniu zwrotu kwoty 1.830,00 zł jako dotacji pobranej w nadmiernej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 171 oraz 70-80 i 81-94)

Do kosztów realizacji MPPN zaliczono przede wszystkim dotacje celowe na zadania planowane do realizacji przez podmioty wyłonione w drodze otwartych konkursów, tj. 10.000,00 zł w 2010 r. i 30.000,00 zł w 2011 r. Ponadto w 2010 r. koszty realizacji MPPN obejmowały zakup narkotestów (MARK2001 Marquis Reagent szt. 10 i MARK 20020 Fast Blue B szt. 10) w kwocie 1.842,20 zł, które przekazano Komendzie Miejskiej Policji w Jeleniej Górze oraz sfinansowanie (na kwotę 40.000,00 zł) umowy nr 36/ZS/2010 z 10 marca 2010 r. z Poradnią PiTU „Monar” w Jeleniej Górze, której przedmiotem było:

1. Prowadzenie leczenia uzależnień i współuzależnień od środków psychoaktywnych dla mieszkańców Jeleniej Góry.
2. Zapewnienie mieszkańcom Jeleniej Góry dostępu do pełnej oferty terapeutycznej z zakresu leczenia uzależnień i współuzależnień.
3. Prowadzenie dokumentacji, zgodnie ze wzorem ustalonym przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

(dowód: akta kontroli str. 172-173)

W 2011 r. i I półroczu 2012 r. Urząd Miasta Jeleniej Góry, w związku z przeznaczeniem na dotacje celowe, na zadania planowane do realizacji przez podmioty wyłonione w drodze otwartych konkursów, kwot wyższych od przeznaczonej w 2010 r., odpowiednio o 20.000,00 zł (tj. o 200%) i 16.000,00 zł (tj. o 160%) oraz realizacją w ramach tych dotacji „Kompleksowych programów profilaktyki uzależnień”, nie zakupił już w Poradni PiTU wyżej wymienionej usługi (z § 4300 – zakup usług pozostałych).

Szczegółowym badaniem objęto przeprowadzenie trzech otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych (w 2010 r., 2011 r. i 2012 r.) w zakresie rozwiązywania problemów uzależnień, zwanych dalej

- „konkursem 2010”

(dowód: akta kontroli str. 163-249)

- „konkursem 2011”

(dowód: akta kontroli str. 250-368 i 441-462)

- „konkursem 2012”

(dowód: akta kontroli str. 369-440)

Konkurs 2010 został ogłoszony w dniu 9 grudnia 2009 r. zgodnie z przepisem art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹³ (zwanej dalej „uodpp”). Ogłoszenia (na stronie internetowej BIP, tablicy ogłoszeń Urzędu oraz w prasie lokalnej), zawierały pełne informacje o warunkach naboru i rozpatrywania wniosków. Termin do składania ofert wynosił 24 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia, a więc był krótszy o 6 dni od wymaganego.

(dowód: akta kontroli str. 172-173 i 174-177)

Jako kryteria stosowane przy wyborze ofert określono, że preferowane będą:

- a) zawartość merytoryczna oferty – innowacyjność projektu i działania promujące zdrowy styl życia (0-5 pkt),

¹³ Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

- b) dotychczasowe doświadczenie oferenta przy realizacji zadań zleconych, (0 - 10 pkt),
- c) przygotowanie merytoryczne kadry realizującej zadanie, (0-10 pkt),
- d) przypuszczalna liczba mieszkańców, do których kierowane jest zadanie (0-10 pkt),
- e) wysokość finansowego udziału własnego w realizacji zadania (0-10 pkt).

(dowód: akta kontroli str. 178)

Na dotacje udzielone w wyniku przeprowadzonego konkursu przeznaczono 10.000,00 zł. Wydatkowane zostało 10.000,00 zł, tj. 100% przyznanych w konkursie dotacji.
(dowód: akta kontroli str. 179-249)

Konkurs 2011 został ogłoszony w dniu 30 listopada 2010 r. zgodnie z przepisem art. 13 ust 3 ustawy „uodpp”. Ogłoszenia (na stronie internetowej BIP i tablicy ogłoszeń Urzędu), zawierały pełne informacje o warunkach naboru i rozpatrywania wniosków. Termin do składania ofert wynosił 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 172-173, 250-253, 254-259 i 260-263)

Jako kryteria stosowane przy wyborze ofert określono preferencje jak przy *konkursie 2010*. Na dotacje udzielone w wyniku przeprowadzonego konkursu przeznaczono 30.000,00 zł. Wydatkowane zostało 30.000,00 zł, tj. 100% przyznanych w konkursie dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 264-368)

Konkurs 2012 został ogłoszony w dniu 5 kwietnia 2012 r. zgodnie z przepisem art. 13 ust. 3 ustawy „uodpp”. Ogłoszenia (na stronie internetowej BIP i tablicy ogłoszeń Urzędu), zawierały pełne informacje o warunkach naboru i rozpatrywania wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 172-173 i 369-373, 375-376, 377-382, 383-385)

Wyjaśniając przyczyny, dla których konkurs został ogłoszony dopiero po upływie 4 miesięcy od początku roku, a jego realizacja po upływie 5 miesięcy. Naczelnik Wydziału Dialogu Społecznego stwierdził (cyt.) „Miejski Program Przeciwdziałania Narkomanii i Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych określa zakres działań, które będą realizowane w roku budżetowym. Otwarte konkursy ofert ogłaszane są sukcesywnie w ciągu całego roku. Ustawodawca nie określił obligatoryjnego terminu ogłaszania otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych z tego zakresu. Wymienione w pytaniu ogłoszenie dotyczyło prowadzenia działań profilaktycznych w okresie, w którym przypada najwięcej zachowań ryzykownych wśród młodzieży, tj. okres końca roku, wakacji i rozpoczęcia roku szkolnego”.

(dowód: akta kontroli str. 23-29)

Jako kryteria stosowane przy wyborze ofert określono zasady jak przy konkursach 2010 i 2011 r. Na dotacje udzielone w wyniku przeprowadzonego konkursu przeznaczono 26.000,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 386-439)

W każdym z badanych okresów na konkursy wpłynęła tylko jedna oferta. Rozstrzygnięcia konkursów dokonano zgodnie z przyjętymi kryteriami.

(dowód: akta kontroli str. 179-191, 254-263 i 375-385)

Z oferty organizacji pozarządowej Stowarzyszenie MONAR w Warszawie (Poradnia PiTU „Monar” jako bezpośredni wykonawca zadania) na realizację zadania publicznego Profilaktyka narkotykowa: „Zdażyć na czas”, obejmującego okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. w formie wspierania wykonania zadania przez Prezydenta Miasta –

wynikało, że Poradnia ta zaproponowała (cyt.) „zwiększenie dostępności i rozszerzenie oferty profesjonalnej pomocy osobom zagrożonym uzależnieniem, eksperymentującym z narkotykami”.

Poradnia PiTU „Monar” zaproponowała objęcie działaniami edukacyjnymi i terapeutycznymi młodzież we wczesnym etapie procesu uzależnienia (program z zakresu profilaktyki selektywnej), co pozwalało (cyt.) „zminimalizować, a nawet całkowicie zatrzymać zażywanie środków odurzających w sposób problemowy”, w tym:

1. Prowadzenie grupy psychoedukacyjnej dla młodzieży zagrożonej uzależnieniem (młodzież nieużywająca narkotyków i używająca ich okazjonalnie), 2 godziny raz w tygodniu cyklicznie przez cały rok (jeden cykl obejmuje 9 spotkań).
2. Prowadzenie grupy terapeutycznej dla młodzieży eksperymentującej z substancjami psychoaktywnymi. (2 godziny raz w tygodniu przez okres od 4 do 6 m-cy).

Uzupełnieniem powyższej oferty była możliwość stałego kontaktu z rodzicami/opiekunami prawnymi młodzieży objętej programem i edukacja ich z zakresu profilaktyki i terapii uzależnień. Kontakt z rodzinami dawał też – (wg oferty) - możliwość monitorowania oczekiwanych zmian i konfrontowania ich z rzeczywistością.

(dowód: akta kontroli, str. 192-208)

Z oferty organizacji pozarządowej Stowarzyszenia MONAR w Warszawie (Poradnia PiTU „Monar” jako bezpośredni wykonawca zadania) na realizację zadania publicznego Profilaktyka narkotykowa: „Kompleksowy program profilaktyki uzależnień – „Monar” Jelenia Góra”, obejmującego okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. w formie wspierania wykonania zadania przez Prezydenta Miasta wynika, że Poradnia zaproponowała (cyt.) „stworzenie kompleksowej oferty profesjonalnej pomocy młodzieży zagrożonej uzależnieniem i eksperymentującej z substancjami psychoaktywnymi”.

Analizując problem używania substancji psychoaktywnych przez młodzież szkolną Poradnia PiTU „Monar” zaproponowała:

1. Zajęcia edukacyjne skierowane do dzieci i młodzieży szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, obejmujące również rodziców i nauczycieli.
2. FreD – program wczesnej interwencji dla młodzieży zagrożonej uzależnieniem.
3. Grupa psychoedukacyjna – obejmować będzie swoim działaniem młodzież będącą w bardzo wczesnym etapie zażywania tychże substancji lub przed inicjacją narkotykową. Terapia dla jednego uczestnika wynosi ok. 2 miesiące.
4. Grupa terapeutyczna dla młodzieży nadużywającej substancji psychoaktywnych lub uzależnionej, ale będącej w fazie ostrzegawczej, uwzględnić będzie terapię dla jednego uczestnika, która trwać będzie od 4 do 6 miesięcy.

Uzupełnieniem powyższej oferty był – wg oferty – „w miarę możliwości, stały kontakt z rodzicami/opiekunami prawnymi młodzieży objętej programem i edukacja ich z zakresu profilaktyki i terapii uzależnień”.

(dowód: akta kontroli str. 264-275)

Umowy zawarte w dniu 27 stycznia 2010 r., 3 stycznia 2011 r. i 31 maja 2012 r. na realizację zadań publicznych kolejnych lat badanego okresu, zawierały wszystkie elementy określone w art. 151 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴ (zwanej dalej „uofp”), a także zostały sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania zadania¹⁵ oraz

¹⁴ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹⁵ Dz.U. Nr 264, poz. 2207.

zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru realizacji zadania publicznego oferty i ramowego wzoru umowy.

(dowód: akta kontroli str. 209-217, 276-281 i 403-422)

W sprawozdaniu końcowym z wykonania zadania publicznego pod nazwą „Zdążyć na czas” w okresie od 27 stycznia do 31 grudnia 2010 r. Poradnia PiTU „Monar” stwierdziła m.in., że (cyt.) „planowane cele programu zostały zrealizowane. Młodzież objęta programem nabyła umiejętności z obszarów wskazanych w ofercie, co monitorowane było w trakcie przeprowadzanej ewaluacji programu”. Urząd Miasta nie zakwestionował przedmiotowego rozliczenia i uznał, że zadanie publiczne zostało wykonane zgodnie z zawartą umową.

Liczbowe określenie skali działań zrealizowanych w ramach ww. zadania ilustruje poniższe zestawienie:

Wyszczególnienie	Liczba osób			
	12-15 lat	16-19 lat	20-24 lat	Razem liczba osób
Przetwory konopi	6	24	-	30
Leki niezalecane przez lekarza	-	3	-	3
Mieszane (marihuana, amfetamina)	4	14	2	20
Amfetamina	-	3	-	3
Edukacja rodzina, rodzice	-	-	-	20
Łączna liczba osób	10	44	2	76

(dowód: akta kontroli str. 218-232)

W rozliczeniu z wykonania zadania (dołączonym do sprawozdania) wykazano całkowity koszt zadania w kwocie 19.131,00 zł, w tym dotacja Urzędu Miasta 10,0 tys. zł (zgodnie z umową), z przeznaczeniem na:

Lp.	Wyszczególnienie	Koszt z dotacji (w złotych)
1	interwencja kryzysowa	2.090,00
2	grupa psychoedukacyjna	3.080,00
3	poradnictwo rodzinne	3.000,00
4	opłaty usług telefonii stacjonarnej	730,00
5	zakup materiałów papierniczych	1.100,00

(dowód: akta kontroli str. 218-232)

W sprawozdaniu Poradni PiTU „Monar” za 2010 r. z realizacji zadań (w tym finansowanych przedmiotową dotacją) wykazano zdiagnozowane używanie (bądź uzależnienie) substancji psychoaktywnych w przedziale wiekowym osób do 18 roku życia, w tym:

Rozpozna-nie	Wyszczególnienie	Liczba osób do 18 roku życia z Jeleniej Góry
F.19.1	Używanie szkodliwe kilku substancji	4
F.19.2.	Uzależnienie od kilku substancji	6
F.15.2	Uzależnienie od amfetaminy	1
F.12.2	Uzależnienie od kanabinoli	7
F.12.1	Następstwa szkodliwego używania kanabinoli	8
F.11.2	Uzależnienie od opiatów	-

(dowód: akta kontroli str. 233-249)

Sprawozdaniem końcowym z wykonania zadania publicznego pod nazwą Profilaktyka narkotykowa: „Kompleksowy program profilaktyki uzależnień – „Monar” Jelenia Góra”, obejmującego okres od 3 stycznia do 31 grudnia 2011 r. (oraz jego późniejszą korektą), Poradnia Profilaktyki i Terapii Uzależnień „Monar” w Jeleniej Górze stwierdziła m.in., że (cyt.) „planowane cele programu zostały zrealizowane zgodnie z ofertą”.

W rozliczeniu z wykonania zadania, (dołączonym do sprawozdania), w tym zestawienie faktur (rachunków), wykazano, że całkowity koszt zadania wyniósł 57.000,00 zł, w tym 30.000,00 zł zostało sfinansowanych dotacją z Urzędu, z przeznaczeniem na:

Lp.	Wyszczególnienie	Koszt z dotacji (w złotych)
1	zajęcia edukacyjne z młodzieżą	5.920,00
2	zajęcia edukacyjne z rodzicami	250,00
3	zajęcia edukacyjne z nauczycielami	4.250,00
4	grupa terapeutyczna dla młodzieży	4.800,00
5	grupa psychoedukacyjna	4.800,00
6	grupowe sesje dla uczestników programu FreD	4.800,00
7	grupowe sesje dla uczestników programu FreD	1.200,00
8	druk ulotek informacyjnych dla programu FreD	300,00
9	zakup materiałów	1.800,00
10	opłaty czynszowe	1.800,00
11	opłaty usług telefonii stacjonarnej	80,00

(dowód: akta kontroli str. 282-93 i 294-306)

W sprawozdaniu końcowym w „Uwagach mogących mieć znaczenie przy ocenie realizacji zadania”, zapisano, że „Ze względu na małe zapotrzebowanie ze strony szkół jeleniogórskich na zajęcia edukacyjne dla rodziców, środki z pozycji 2 w kwocie 2.250,00 zł zostały przesunięte do pozycji nr 3 – zajęcia edukacyjne dla nauczycieli. Środki w kwocie 400,00 zł (grupowe sesje dla uczestników programu FreD) z pozycji 10 zostały przesunięte do pozycji nr 1 – zajęcia edukacyjne z młodzieżą.

(dowód: akta kontroli str. 282-93 i 294-306)

W Urzędzie Miasta Jelenia Góra rozliczanie dotacji i kontrola ich wykorzystania ograniczały się głównie do sprawdzenia poprawności nadesłanych przez dotacjobiorcę sprawozdań i wybranych dokumentów. W okresie 2010-2012 pracownicy Urzędu przeprowadzili jedną kontrolę u dotacjobiorcy niezaliczonego do sektora finansów publicznych, tj. Poradni PiTU „Monar” w Jeleniej Górze. Po przeprowadzonej w lipcu 2012 r. kontroli wykorzystania dotacji z budżetu Miasta Jelenia Góra w 2011 r. (umowa nr 22/ZS/2011 z 3 stycznia 2011 r.), stwierdzono:

1. Dokonanie przesunięcia środków finansowych z dotacji pomiędzy poszczególnymi kategoriami wydatków, z pominięciem zachowania pisemnej formy zmian do zawartej umowy, co skutkowało pobraniem dotacji w nadmiernej wysokości w kwocie 1.830,00 zł.
2. Sporządzenie sprawozdań częściowych i sprawozdania końcowego z błędami formalnymi i rachunkowymi.
3. Nie wykazanie wykorzystania na realizację zadania publicznego odsetek bankowych od przekazanych przez Zleceniodawcę środków finansowych.
4. Korzystanie z większej liczby podwykonawców podczas realizacji zadania, niż wskazano w ofercie.
5. Wpisanie w ofercie oraz sprawozdaniach, w wielu przypadkach roku 2010 zamiast 2011.

(dowód: akta kontroli str. 241-459 i 460-461)

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z 6 sierpnia 2012 r. Poradnia PiTU „Monar” poinformowała Prezydenta Miasta Jeleniej Góry o realizacji wniosków pokontrolnych, w tym o zwrocie kwoty 1.830,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 462-463)

Zatwierdzenie rozliczenia dotacji zostało dokonane w terminie wynikającym z przepisów art. 152 uofp.

(dowód: akta kontroli str. 163-166 i 167-170)

**Ustalone
nieprawidłowości**

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

1. W 2011 r. wydatkowano na realizację MPPN (oraz MPPIRPA) o 29.695,57 zł mniej środków niż pozyskano z wpływów z tytułu opłat za udzielone zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

(dowód: akta kontroli str. 155-158 i 159-162)

Wyjaśniając przyczyny wydatkowania w 2011 r. na realizację MPPN oraz MPPIRPA niższej kwoty niż pozyskano z wpływów z tytułu opłat za udzielone zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz nie ujęcia ich w planie na 2012 r. Naczelnik Wydziału Dialogu Społecznego stwierdził m.in. (cyt.) „*Źródłem finansowania zadań określonych w Miejskim Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Miejskim Programie Przeciwdziałania Narkomanii są dochody pochodzące z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż alkoholu. W roku 2011 dochody z w/w opłat za wydane zezwolenia zostały zaplanowane na poziomie 2.000.000 zł. W trakcie roku budżetowego wpływy z tego tytułu były niższe od planowanych i na koniec roku budżetowego różnica wyniosła 48.968 zł. W wyniku pojawienia się sygnałów o niewykonaniu planu dochodów, podjęto działania zmierzające do ograniczenia wydatków i zapobieżenia powstaniu deficytu. Oszacowanie skali niewykonania planu dochodów było możliwe dopiero po otrzymaniu ostatniej raty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Zgodnie z zapisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ostatnia wpłata jest wnoszona do 30 września danego roku. Przeprowadzenie działań oszczędnościowych oraz niewykorzystane środki finansowe przez organizacje pozarządowe realizujące zadania w ramach otwartych konkursów ofert spowodowały, że w roku 2011 wydatkowano kwotę mniejszą od zaplanowanej.*

(dowód: akta kontroli str. 23-29)

2. Nie dochowano 30 dniowego terminu składania ofert w otwartym konkursie na realizację w 2010 r. zadania publicznego w zakresie profilaktyki narkotykowej, a skrócenie terminu podyktowane było wolą realizacji zadania już od pierwszych dni roku 2010.

(dowód: akta kontroli str. 172-173 i 174-177 i 178)

3. Nie naliczono i nie obciążono Poradni PiTU „Monar” (stosownie do wymogów art. 252 u.o.f.p), odsetkami za stwierdzone w toku kontroli pobranie dotacji w nadmiernej wysokości w kwocie 1.830,00 zł, z uwagi na niewielką kwotę tych odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 241-459 i 460-461)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, 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 Kontroli, wnosi o:

1. Dostosowanie Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2010-2015, do wymogów wynikających z Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii m.in. poprzez uzupełnienie go o:
 - odniesienie do kierunku 4 KPPN 2011-2016 – *Podnoszenie kwalifikacji zawodowych osób zaangażowanych w działalność profilaktyczną*,
 - wskaźniki, które umożliwiłyby ocenę stopnia realizacji zadań i osiągniętych celów.
2. Przedkładanie Radzie Miejskiej sprawozdania (raportu) z wykonania MPPN w terminie ustawowym, tj. do 31 marca roku następnego.
3. Rozważenie możliwości realizacji działań o potwierdzonej skuteczności, np. rekomendowanych przez KBPN, zamieszczonych w Banku Programów Profilaktycznych Ośrodka Rozwoju Edukacji lub w bazie EMCDDA, także w zakresie profilaktyki uniwersalnej.
4. Bezwzględne wydatkowanie środków na realizację MPPN oraz programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, w kwocie nie niższej niż pozyskano z wpływów z tytułu opłat za udzielone zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.
5. Przedkładanie rzetelnych danych w przedmiocie wydatkowania środków na działania związane z realizacją KPPN.
6. Naliczenia i obciążenie Poradni PTiU „Monar” (stosownie do wymogów art. 252 u.o.f.p), odsetkami za stwierdzone w toku kontroli pobranie dotacji w nadmiernej wysokości w kwocie 1.830,00 zł.
7. Dochowanie terminów składania ofert w otwartym konkursie na realizację zadania publicznego w zakresie profilaktyki narkotykowej

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 we Wrocławiu.

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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Wrocław, dnia 15 stycznia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler

Dyrektor

Lech J. Kowalczyk
doradca ekonomiczny

Piotr Miklis